

Én felles rammeplan

Overordnet styring av lærerutdanningene

Endelig rapport fra ekspertgruppen om styring av lærerutdanningene

Sekretariat ved:

SPS

Senter for
profesjonsforskning
OsloMet - storbyuniversitetet

Innhold

Forord	iv
Sammendrag	v
1. Innledning	1
1.1 Tolkning av mandatet	1
1.2 Sammensetning og arbeidsform.....	5
1.3 Innhold i rapporten.....	6
2. Mot mer overordnet styring	8
2.1 Introduksjon.....	8
2.2. Lærerprofesjonen(e) og lærerutdanningene.....	11
2.3. Utviklingstrekk og behov i sektor og samfunn.....	14
2.4. Premisser for ekspertgruppens arbeid.....	18
2.4.1 Premiss 1: Styring av lærerutdanningene skal være overordnet	18
2.4.2 Premiss 2: Styring av lærerutdanningene handler om profesjonsbygging.....	19
2.4.3 Premiss 3: Styring av lærerutdanningene skal sikre samfunnets behov	20
2.5. Avslutning.....	21
3. Lag på lag og side om side. Et historisk perspektiv på rammeplanstyringen av lærerutdanningene	23
3.1 Introduksjon.....	23
3.2 Forsøksvirksomhet og konsolidering fram mot ny lærerutdanningslov i 1973.....	25
3.3 Ny lov om lærerutdanning i 1973 med tilhørende rammeplaner.....	26
3.4 Mål- og resultatstyring	34
3.5 Høyskolereformen i 1994.....	37
3.6 Nye rammeplaner 1998/1999	41
3.7 Mjøs-utvalg, Kvalitetsreform og «Pisa-sjokk».....	43
3.7.1 Nye rammeplaner i 2003.....	46
3.7.2 Store endringer – mindre reaksjoner?.....	49
3.8 Stjernø-utvalget.....	50
3.9 Lærerløft, reformiver og nye styringsmidler.....	51
3.9.1 Fra allmennlærer til grunnskolelærer og ny rammeplan i 2010	52
3.9.2 Ny barnebagelærerutdanning.....	55
3.9.3 Ny rammeplan for yrkesfaglærerutdanningen	55
3.9.4 Rammeplan for lektorutdanningen.....	56
3.9.5 Strukturreform.....	58
3.10 Lærerløftet og femårig masterutdanning	58
3.11 Avslutning.....	60

4. Refleksjonspunkter fra ulike internasjonale kontekster og utdanninger	62
4.1. Introduksjon.....	62
4.2. Refleksjonspunkter fra internasjonale kontekster	62
4.2.1 Danmark: Direkte samregulering av profesjoner i lovtekst	63
4.2.2 Finland: Forsknings- og tillitsbasert lærerutdannelse.....	64
4.2.3 Sverige: Når lærerutdanninger blir for overordnede	66
4.2.4 California: Profilerings innenfor felles rammer	67
4.2.5 Irland: Rekruttering krever fleksibilitet.....	68
4.2.6 New Zealand: Partnerskap om kjerneoppgaver.....	70
4.2.7 Oppsummering fra internasjonale perspektiver	71
4.3. Andre rammeplanstyrte utdanningen.....	72
4.3.1 RETHOS: Forskriftsfesting av læringsutbyttebeskrivelser i både rammeplan og retningslinjer.....	72
4.3.2 Ingeniørutdanningene: Felles rammeplan supplert med detaljerte retningslinjer.....	74
4.3.3 Oppsummering fra andre utdanninger.....	75
4.4. Avslutning og implikasjoner for lærerutdanningene.....	76
5. Styringsvirkemidler og styringsrasjonaliteter	79
5.1. Introduksjon.....	79
5.2. Oversikt over aktuelle styringsvirkemidler	80
5.3. Et kvalitativt styringsbegrep: Intertekstualitet og sjanger	87
5.4. Et kvalitativt styringsbegrep: Intertekstualitet og sjanger	91
5.4.1 Likhetsrasjonalitet.....	93
5.4.2 Mangfoldsrasjonalitet	93
5.4.3 Kunnskapsrasjonaliteten	94
5.4.4 Samarbeidsrasjonaliteten	95
5.5. Røre alt i spannet eller rydde i systemet?	95
5.6. Avslutning.....	96
6. Modell for overordnet rammeplanstyring	98
6.1 Introduksjon.....	98
6.2 Hva er argumentene for én felles rammeplan?	98
6.2.1 Felleskapet i lærerprofesjonen.....	99
6.2.2 Rammeplanens legitime styringsfunksjon tydeliggjøres	99
6.2.3 Arbeidsdelingen mellom rammeplan og retningslinjer bedres.....	100
6.2.4 En overordnet styringsrasjonalitet	101
6.3 Hva kan en felles rammeplan regulere?	102
6.3.1 Virkeområde.....	102
6.3.2 Formål	103

Innhold

6.3.3	Generelle kompetansemål	103
6.3.4	Læringsutbyttebeskrivelser	104
6.3.5	Kunnskapsområder og kompetansekrav	105
6.3.6	Praksisstudiet	105
6.3.7	Retningslinjer	107
6.3.8	Struktur og progresjon	107
6.3.9	Samspill	108
6.3.10	Innpass av tidligere utdanning	109
6.4	Spesielle reguleringer og kapittelinndeling	109
6.4.1.	Spesielle reguleringer	109
6.4.2.	Kapittelinndeling	113
6.5	Relaterte tiltak i styringssystemet	117
6.6	Avslutning	118
7.	Ekspertgruppens sentrale anbefalinger	120
7.1	Overordnet styring	121
7.2	Rammeplanstyring	122
7.3	Relaterte tiltak	124
Referanser	125

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 leverte 1. desember 2023 en delrapport om rammeplaner som styringsvirkemiddel i lærerutdanningene. Ekspertgruppen leverer rapport med anbefalinger 1. juni 2024.

Oslo, 1. juni 2024

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: Mot mer overordnet styring

Rammeplanstyring bør gjøres mer overordnet

Ekspertgruppen drøfter grunner for å gjøre rammeplanstyringen mer overordnet. Dette krever en avveining av en rekke hensyn som tidligere i mindre grad har blitt sett i sammenheng. God styring av lærerutdanningene betyr *kvalitetsfremmende* styring. Rapporten argumenterer for at dette krever en rammeplanutforming som styrker lærerutdanningen som profesjonsbygger. Vi anbefaler å begrense rammeplanstyringen til ett felles dokument. Målet med dette er å gi høyt kompetente fagmiljøer tillit til å utvikle læringsmiljø og utviklingsprosesser som sikrer kvalitet, og som legger til rette for utvikling av innovative løsninger og regionale tilpasninger.

Integrasjon av kunnskapsformer kan styrkes gjennom en solid, omforent

kunnskapsprosess

Rammeplaner er en måte å styre et profesjonsfelt på. Mer konkret innebærer dette å styre profesjonsutdanningene og deres forming av profesjonskunnskap og -normer. Både deskriptive og normative spørsmål om læreres profesjonskunnskap har blitt diskutert i lang tid, og er til dels omstridte. Det er samtidig bred enighet om at læreres kunnskapsbase er sammensatt av både forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap, og at lærerutdanningene skal fostre gode praktiske synteser av kunnskap. Det er samtidig noen utfordringer knyttet til hvordan integrasjonen mellom ulike kunnskapsformer i lærerutdanningene foregår. Slike diskusjoner bør ivaretas og gjennomføres innad og på tvers av lærerutdanningene, i det vi beskriver som en solid, omforent *kunnskapsprosess*. En omforent kunnskapsprosess betyr ikke nødvendigvis at det skal være en felles kunnskapsbase, men en utvikling der lærerutdanningene og barnehage- og skolesektoren inngår i kritiske, kontinuerlige diskusjoner om mål, nivå og retning for forskning i, om og på lærerutdanning.

Endrede behov i samfunnet stiller nye krav til *profesjonsbygging* i og rundt lærerutdanningene

Nye og endrede behov både i lærerutdanningene, barnehage- og skolesektoren og samfunnet for øvrig aktualiserer en videreutvikling av lærerutdanningenes mandat og handlingsrom. Politiske ambisjoner og utfordringene nedfelt i ekspertgruppens mandat, samt utviklingstrekkene som har blitt identifisert i utdanningene og i barnehage- og skolesektoren, er viktige for utformingen av premisser for ekspertgruppens arbeid: Styring av lærerutdanningene skal være overordnet, styring av lærerutdanningene handler om *profesjonsbygging*, og styring av lærerutdanningene skal sikre samfunnets kompetansebehov. Disse premissene har gruppen lagt til grunn i det videre arbeidet.

Kapittel 3: Lag på lag og side om side. Et historisk perspektiv på rammeplanstyringen av lærerutdanningene

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

Lærerutdanningene utgjør et sammensatt fellesskap. Lektorutdanningen og PPU-A har en historie nært knyttet til universitetene og det akademiske. Dagens grunnskolelærerutdanning har hatt tilknytning til en folkedanningstradisjon, mens andre igjen har hatt sitt utspring i håndverkstradisjoner. Dette preger fortsatt utdanningene og styringen av dem, selv om de i løpet av de siste femti årene har blitt likere. Fremdeles er utdanningene gjenstand for ulik grad av politisk oppmerksomhet og ulik grad av detaljstyring.

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

En ny lærerutdanningslov i 1973 konstituerte mye av dagens styring av lærerutdanningene. Det har likevel skjedd vesentlige endringer. Omfattende og detaljerte rammeplaner har blitt avløst av mer kortfattede myndighetsregulerte forskrifter og retningslinjer utarbeidet av UHR. Gjennom læringsutbyttebeskrivelser har man villet flytte oppmerksomheten fra hvordan undervisningen foregår til hva studentene skal få ut av utdanningen. Ønsket om mer detaljert styring og mindre valgfrihet har i perioder blitt avløst av ambisjoner om en mer overordnet styring. Ofte har nye styringsvirkemidler kommet i tillegg til tidligere former for styring, snarere enn å avløse dem.

Lærerutdanningene har gått fra å være selvstendige skoler til å bli integrert i samlende høyskoler og universiteter

De ulike lærerutdanningene, med unntak av lektorutdanningene, hadde lenge eksistert som selvstendige skoler. Med overgangen til pedagogiske høyskoler fra midten av 1970-tallet ble de innrullert i et utdanningspolitisk regime, og med etableringen av de regionale høyskolene i 1994 ble de en del av samlende høyskoler og universiteter. Senere sammenslåinger har ytterligere forsterket dette. Dette har på vesentlig vis endret betingelsene både for styring og for lærerutdanningenes autonomi.

Kapittel 4: Refleksjonspunkter fra ulike internasjonale kontekster og utdanninger

Refleksjonspunkter fra komparative perspektiver trekker i retning av mer overordnet styring

Selv om en internasjonal sammenligning av styring av lærerutdanninger krever varsomhet, ettersom det er komplekse kontekstuelle sammenhenger mellom ulike styringsvirkemidler, så tilsier ulike typer eksempler at kvalitet henger sammen med tillitsbasert styring. Ekspertgruppens gjennomgang av aspekter ved styringen i våre naboland (Danmark, Finland og Sverige) og utvalgte fjernere kontekster (California, Irland og New Zealand) viser at overordnet styring kan forenes med kvalitetssikringsmekanismer. Et gjennomgående trekk er at lærerutdanningene først og fremst viser seg tilliten verdig ved å ha gode praksiser for forskningsbasering og samspill med skoler og andre samfunnsaktører.

Retningslinjer for andre norske rammeplanstyrte utdanninger har ulik status og funksjon

Mer overordnet styring krever en avklaring av forholdet mellom rammeplaner og retningslinjer. RETHOS-prosessen skapte en felles forskriftsfestet rammeplan for helse- og sosialfagutdanningene, samtidig som det ble laget forskriftsfestede retningslinjer. Ingeniørutdanningene har også felles rammeplan, men ikke forskriftsfestede retningslinjer. I tillegg til at retningslinjene har ulik juridisk status, har de også noe ulik utforming. RETHOS-retningslinjene har omfattende bruk av læringsutbyttebeskrivelser, mens ingeniørenes retningslinjer tidvis går svært detaljert til verks når det gjelder konkret innhold i fagene. Disse ulike måtene å kombinere felles rammeplan og retningslinjer på tydeliggjør behovet for sjangerbevissthet i utformingen av de respektive dokumentene.

Rammeplanstyring oppleves både som sikring og hinder i norske lærerutdanninger

Nær sagt alle norske utdanningsinstitusjoner mener rammeplanstyring er positivt med henblikk på å sikre en likeverdig utdanning. Mange framhever profesjonselementet og felles faglige standarder som viktige deler av denne eksterne funksjonen. Begge deler knyttes til kvalitet i lærerutdanningene nasjonalt og til tilbudet barn og elever får i barnehager og skoler. Samtidig framhever nesten alle, både institusjonene og lærerutdanningene, den mer negative funksjonen rammeplanstyringen har internt på institusjonene med tanke på å hindre nyskaping og innovasjon.

Kapittel 5: Styringsvirkemidler og styringsrasjonaliteter

Styringsvirkemidlenes betydning avhenger av hvilken styringsrasjonalitet som ligger til grunn for deres utforming og anvendelse

Ulike styringsvirkemidler kan utformes med henblikk på ulike mål. Rammeplaner inngår i et system hvor virkemidlenes utforming kan fremme eller hindre hensyn knyttet til likhet, mangfold, kunnskap og samarbeid. En likhetsorientert styringsrasjonalitet i informative eller finansielle virkemidler vil for eksempel kreve utstrakt bruk av regler og detaljregulering. Rammeplanens rolle avhenger av hvilken styringsrasjonalitet som preger andre sentrale virkemidler. Styringssystemets legitimitet som helhet handler om godt samspill mellom ulike virkemidler, og det bør være tydelig hvilke typer mål som skal fremmes.

Styringssystemet rundt lærerutdanningene bør utvise sjangerbevissthet

Sjangerbevissthet handler om at tekster er utformet på hensiktsmessig vis med henblikk på deres kommunikative formål. Hvis adressaten for et dokument kan forventes å forstå og tolke komplekse saksforhold på et ansvarlig vis, kan det for eksempel brukes prinsipper snarere enn en omfattende liste med spesifikke regler. Dette er særlig aktuelt i lærerutdanningenes tilfelle. Og dersom formålet med retningslinjer er å fremme refleksjon og oppdatere kunnskapsgrunlaget, så bør det for eksempel ha et inviterende og utforskende uttrykk. Sjangerbevissthet innebærer også tydelighet på arbeidsdeling mellom ulike typer dokumenter, og det er viktig at for eksempel rammeplaner og retningslinjer viser til hverandre på et hensiktsmessig vis («intertekstualitet»).

Mer overordnet styring krever at evaluerings- og tilsynspraksiser ikke overstyrer faglig skjønn

NOKUT har i dag et bredt mandat til å evaluere og stimulere til kvalitetsutvikling, og føre tilsyn med kvalitetssikringsmekanismer. En mer overordnet rammeplan gir mer rom for tolkning og færre regler som skal implementeres likt på tvers av institusjoner og utdanninger. Det er viktig at evalueringer av program gjennomføres på et vis som er avstemt med en mer tillitsbasert styringsform.

Kapittel 6: Modell for overordnet rammeplanstyring

Én felles rammeplan kan romme tilstrekkelig med nasjonale føringer

Selv om det finnes ulike lærerroller og ulike behov i barnehage og skolens ulike trinn, er det også sentrale likheter. Én felles rammeplan framhever felleskapet i profesjonen når det gjelder lærerutdanningenes formål, generelle kompetansemål, kunnskapsområder, praksisstudier og betingelser for samspill. Reduksjonen fra elleve rammeplaner til én tydeliggjør rammeplanens styringsfunksjon, som separat fra retningslinjenes mer informative og kunnskapsorienterte funksjon.

Underkapitler for spesielle reguleringer bør ikke følge dagens oppdeling av rammeplaner

Det vil være nødvendig med noen spesielle reguleringer rettet mot ulike typer utdanning. Kapitlene for slike reguleringer bør inndeles etter en logikk som ikke skaper nye og utilsiktede føringer. Dette kan enten være en logikk som definerer lærerutdanninger eller en logikk som bruker en faktor lærerutdanningene må styre etter (f.eks. barnehageloven og forskrift til opplæringsloven). Spesielle reguleringer kan gjelde omfang av praksis, krav til spesiell fordypning innenfor fag/kunnskapsområder, fagdidaktikk og pedagogikk, samt at fagsammensetningen i de ulike programmene må kvalifisere for tilsetning på ulike utdanningsnivå.

Mer overordnet rammeplanstyring kan kreve relaterte tiltak i styringsstrukturen

Anbefalinger angående mer overordnet rammeplanstyring må være tilpasset det øvrige systemet av virkemidler. Samtidig kan det være nødvendig å gjøre noen endringer i det øvrige systemet for at ikke rammeplanstyringen simpelthen erstattes av andre styringsvirkemidler. Eksempler på tiltak som støtter god balanse mellom ulike hensyn i styringsøkologien rundt lærerutdanningene er blant annet: et mer dynamisk system for kunnskapsoppsummeringer rettet mot retningslinjearbeidet, avstemming av NOKUTs evalueringer og tilsyn i tråd med målene og prinsippene for overordnet rammeplanstyring, samt utarbeidelse av nye kompetansekrav for tilsetning (krav til fagsammensetning og studiepoeng fordelt på fag) basert på arbeidslivets behov for kompetanse og læreres kompetanseprofil.

1. Innledning

Kunnskapsdepartementet nedsatte 26. september 2023 en ekspertgruppe som skulle se nærmere på hvordan rammeplanstyringen av lærerutdanningene kan gjøres mer overordnet.

Ekspertgruppens mandat ga en relativt omfattende beskrivelse av bakgrunnen for nedsettelsen av ekspertgruppen.¹ 1. desember 2023 leverte gruppen en delrapport, som la et viktig grunnlag for det videre arbeidet. Delrapporten og den endelige rapporten fra ekspertgruppen må ses i sammenheng.

1.1 Tolkning av mandatet

Ekspertgruppen oppfatter sitt mandat slik at vi på bakgrunn av det tilgjengelige kunnskapsgrunnlaget skal utrede og foreslå en alternativ modell for fremtidig styring av lærerutdanningene. Vi forstår samtidig mandatet slik at det er nødvendig med et bredere kunnskapsgrunnlag og nye perspektiver på hva mer overordnet styring av utdanningene bør innebære. Ekspertgruppen skal undersøke hvordan rammeplaner kan gjøres «mer overordnede og mindre detaljerte» (Mandatet for ekspertgruppen, s. 2). Formuleringene i mandatet innebærer at det er problematisk mange og unødvendige detaljer i eksisterende rammeplaner. I fase 1 av arbeidet mot en mer overordnet styring av lærerutdanningene, nedsatte regjeringen et rammeplanutvalg som foreslo moderate forenklinger av samtlige rammeplaner for lærerutdanningene. Med det som utgangspunkt, foretok Regjeringen mindre endringer i rammeplanene 30. juni 2023. Disse forenklingene innebar imidlertid ikke en prinsipiell endring mot en mer overordnet styring. I mandatet for ekspertgruppen, som beskriver fase 2 i arbeidet med å endre styringen, understrekes det derfor at en mer overordnet styring krever mer gjennomgripende endringer.

Ekspertgruppen har derfor lagt til grunn at oppgaven i fase 2 har vært å tenke mer grunnleggende nytt om rammeplanenes utforming og funksjon innenfor mer helhetlig og overordnet statlig styring. Ekspertgruppens mandat er med andre ord ikke å foreslå en forenklingsstrategi, men derimot en grunnleggende revisjon av rammeplanstyringen av lærerutdanningene. En slik revisjon kan også ses på som en operasjonalisering av tillitsreformen. Ekspertgruppens tolkning er at problemet ikke først og fremst er for mange «detaljer» i rammeplanene, men snarere rammeplanenes karakter som styringsverktøy.

¹ Mandatet kan leses i sin helhet på ekspertgruppens nettside: <https://nettsteder.regjeringen.no/stylu/2023/09/28/mandat-for-ekspertgruppe-om-styring-av-laererutdanning-fase-2/>

Innledning

Mandatet viser særlig til fire utfordringer som krever ekspertgruppens nytenking om den nasjonale styringen av lærerutdanningene: institusjonell autonomi, akademisk frihet, arbeidslivsrelevans og rekruttering. Disse utfordringene kan også ses på som «suksesskriterier» for ekspertgruppens arbeid:

«Styring av lærerutdanningene må balansere hensynene til akademisk frihet for universiteter og høyskoler [mot] det politiske behovet for styring og behovet for nasjonale krav til kompetansen for de som skal være lærere i barnehage og skole.»

(Mandatet for ekspertgruppen, s. 1)

«Det blir diskutert om barnehagene og skolene får lærere med riktig kompetanse og fagsammensetning, og om utdanningene er tilpasset behovet i ulike skoleslag.»

(Mandatet for ekspertgruppen, s. 1-2)

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

(Mandatet for ekspertgruppen, s. 2)

Utfordringer knyttet til institusjonell autonomi, akademisk frihet, arbeidslivsrelevans og rekruttering danner også det bredere kontekstuelle bakteppet for gruppens arbeid. Det er imidlertid ikke opplagt hvordan disse fire henger sammen. Og det er følgelig heller ikke opplagt at de viser til problemer som krever samme type løsning. I prinsippet kan løsninger for hver utfordring tenkes å trekke i ulike retninger som står i konflikt med hverandre. For eksempel kan arbeidslivets behov for kunnskap og kompetanse komme i konflikt med akademisk frihet i fagmiljøene, eller det institusjonelle handlingsrommet kan fylles på måter som kan komme i konflikt med akademisk frihet. En annen utfordring er at handlingsrommet også *kan* brukes på måter som ikke nødvendigvis øker rekrutteringen og styrker kvaliteten.

Selv om løsningene på utfordringene i utgangspunktet kan trekke i ulike retninger, har vi bestrebet å utvikle en forståelsesramme for nasjonal styring av lærerutdanningene som forener dem. Det innebærer at ekspertgruppen forstår utfordringene som beskrives i mandatet, med tilhørende «suksesskriterier» for gruppens arbeid, som forhold det skal tas hensyn til for å legge grunnlaget for en mer overordnet styring (jf. *Rammer for styring*, kap. 5). Utfordringene skal med andre ord ligge til grunn for alternative løsningsforslag, som utgjør en helhetlig modell for

nasjonal styring på et mer overordnet nivå. Det er for eksempel lite bærekraftig å behandle rekrutteringsutfordringene isolert, selv om rekruttering til lærerutdanningen og læreryrket fremstår som en stadig større utfordring. I vår sammenheng vil det snarere være et hensyn som skal ses i sammenheng med akademisk frihet, arbeidslivsrelevans og institusjonell autonomi. Gruppen har også vært opptatt av at løsninger på alle fire utfordringer samlet skal bidra til å ivareta og styrke lærerutdanningenes kvalitet. Med det som utgangspunkt har ekspertgruppen sett det som en viktig del av arbeidet å diskutere hvordan utfordringene kan forstås i sammenheng og samlet legge grunnlaget for forslagene som fremmes.

«Ekspertgruppen skal utrede de samlede styringsvirkemidlene for lærerutdanning og hvordan endringer i rammeplanstyringen kan gi institusjonene mer fleksibilitet og handlingsrom til å utvikle lærerutdanninger av høy kvalitet, til beste for samfunnet som helhet.»

(Mandatet for ekspertgruppen, s. 3).

«Regjeringen mener nå at tiden er moden for å justere styringen av de rammeplanstyrte profesjonsutdanningene. Utdanningsinstitusjonene bør gis noe mer fleksibilitet til å utvikle disse utdanningene i samspill med arbeidslivet og med blick på regionale behov.

Rammeplanene fastsatt av departementet skal gi de overordnede rammene for strukturen og innholdet i utdanningene, men ikke det konkrete faglige innholdet. Innenfor disse overordnede rammene vil det være hensiktsmessig med ytterligere samordning for å ivareta en felles standard. Nasjonale retningslinjer som går nærmere inn på det faglige innholdet, vil bli utviklet i samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet. De vil sette rammene for institusjonene ved utviklingen av studieplaner, men ikke være formelt sett bindende.»

(Styring av statlige universiteter og høyskoler (Meld. St. 19 (2020-2021), s. 75-76)

Med utgangspunkt i problemformuleringene i ekspertgruppens mandat, tolker gruppen det slik at mer overordnet rammeplanstyring betyr mindre rammeplanstyring. Dette underbygges når mandatet tolkes i sammenheng med den nasjonale strategien *Lærerutdanning 2025* (Kunnskapsdepartementet, 2017a), som det også refereres til i ekspertgruppens mandat. Her heter det at rammeplanstyringen skal reduseres til «et minimum». Ekspertgruppen mener også at det ligger implisitt i mandatet at gruppen bør vurdere hvorvidt det skal være én rammeplan med grunnleggende føringer for alle lærerutdanningene, som kan utfylles av retningslinjer for den enkelte utdanning. Denne tolkningen forsterkes ved at mandatet også viser til Meld. St. 19. (2020-2021) *Styring av statlige universiteter og høyskoler*.

Innledning

Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at en reduksjon av statlig rammeplanstyring «til et minimum» i seg selv innebærer et brudd med en styringstradisjon som legger sterke nasjonale føringer på lærerutdanningene. Andre statlige aktører og styringsvirkemidler legger allerede føringer, og kan også fort utarbeide nye føringer som begrenser ønsket autonomi og fleksibilitet på institusjons- og utdanningsnivå. Vi tolker derfor mandatet slik at dette ligger til grunn for understrekingen av at ekspertgruppen skal utrede de samlede styringsvirkemidlene for lærerutdanningene for å sikre mer overordnet nasjonal styring.

Hverken mandatet eller Styringsmeldingen (Meld. St. 19 (2020–2021)) skiller tilstrekkelig mellom lærerutdanningene som faglige felleskap og utdanningsinstitusjonene som har det formelle ansvaret for utdanningene. Sistnevnte må med begrensede ressurser gjøre en rekke prioriteringer innenfor den helhetlige statlige styringen av høyere utdanning. I delrapporten *Rammer for styring* (2023) utviklet ekspertgruppen en forståelse av lærerutdanningene som et faglig fellesskap av profesjonsbyggere, som vi bygger videre på i denne rapporten. Lærerutdanningene forstått som forskningsbaserte profesjonsutdanninger er styrket gjennom en lengre periode med oppbygging av forskningskompetanse og forskningsaktivitet. For at lærerutdanningene skal realisere sitt mandat og samfunnsansvar, har vi lagt til grunn at det er behov for å sikre både akademisk frihet og større institusjonell autonomi og fleksibilitet, men også nasjonale rammer som definerer hva en lærerutdanning er. Slike rammer kan imidlertid utformes mer i form av prinsipper enn regler, og kan handle både om kvalitetsstandarder i utdanningene og om myndighetenes forventninger vedrørende institusjonenes ansvar.

Gruppen har også vurdert en annen side av utfordringsbildet som er skissert i mandatet og utdypet ovenfor, og som har betydning for å forstå kompleksiteten i spørsmålet om styring av lærerutdanningene. Lærerutdanningene i Norge har en lang tradisjon for å bli relativt detaljert styrt. Selv om myndighetene ønsker å styre mindre på utdanningsnivå, har vi registrert at aktører i lærerutdanningene ikke nødvendigvis selv ønsker å bli mindre styrt. En grunn til dette kan være at lærerutdanningene som fagfellesskap ser rammeplanene som en beskyttelse mot institusjonell styring, som for eksempel kan begrense fagmiljøenes autonomi og tildelingen av ressurser til utdanningene. Ekspertgruppen har derfor vært opptatt av å understreke fagmiljøenes autonomi og det institusjonelle ansvaret for kvalitet i utdanningene. Samtidig kan lærerutdanningene av og til framstå som noe lukkede fagmiljø, som i lys av tydelige og detaljerte rammeplaner beskytter seg selv mot ekstern «innblanding». Dette bildet synes imidlertid å være i endring, med bevegelser i retning større institusjoner, sterkere forskningsforankring og en bredere ekstern forankring lokalt og nasjonalt gjennom blant annet ulike former for partnerskap med kommuner, barnehager og skoler. Slike utviklingstrekk har gjort det viktig for gruppen å inkludere historiske og

komparative dimensjoner i spørsmålet om overordnet styring av lærerutdanningene, for bedre innsikt i valgene som tas og deres mulige konsekvenser.

1.2 Sammensetning og arbeidsform

Ekspertgruppen har hatt følgende sammensetning:

Medlemmer:

<i>Sølvi Mausethagen (Leder)</i> Prodekan Forskning og utvikling, professor i utdanningsforskning – OsloMet – storbyuniversitetet	<i>Berit Karseth</i> Professor i pedagogikk – Universitetet i Oslo
<i>Denis Aggrey</i> Kommunalsjef – Stange kommune	<i>Heidi Grande Røys</i> Barnehagestyrrer – Kinn kommune
<i>Endre Brunstad</i> Professor i nordisk fagdidaktikk/språk – Universitetet i Bergen	<i>Vegar Sellæg</i> Prodekan for utdanning – Nord universitet
<i>Ove Gunnar Drageset</i> Professor i matematikdidaktikk – Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet	<i>Seunn Smith-Tønnessen</i> Universitetsdirektør – Universitetet i Agder
<i>Asle Holtbe</i> Dekan ved Fakultet for lærerutdanning, kultur og idrett – Høgskulen på Vestlandet	<i>Ane Krogsæter Aarre</i> Assisterende rektor – Oslo kommune
<i>Kris Kalkman</i> Prorektor for utdanning – Dronning Mauds Minne Høgskole	<i>Petter Aasen</i> Professor – Universitetet i Sørøst-Norge

Ekspertgruppen har totalt hatt åtte to-dagers møter. På disse møtene har gruppen blant annet diskutert mandatet, arbeidsformer, en rekke notater og konkrete forslag. De tre møtene høsten 2023 var særlig rettet inn mot delrapporten *Rammer for styring*. Ekspertgruppen har hatt flere presentasjoner fra eksterne innledere på møtene, både nasjonale og internasjonale. Inga Staal Jensen (UiO) holdt innlegg om evalueringen av lektorutdanningene, og Elaine Munthe (UiS) om NOKUTS evaluering av grunnskolelærerutdanningene. Åge Johnsen (OsloMet) holdt et innlegg for gruppen om statlig styring og tillitsreform. Videre hadde ekspertgruppen vinteren 2024 et møte for å belyse forholdet til andre profesjonsutdanninger, og et annet møte om styring i andre land. Ved førstnevnte møte innledet Jorunn Vindegg, Marit Kirkevold og Marius Lysebu (alle fra OsloMet) om rammeplanstyring i andre profesjonsutdanninger, fra henholdsvis sykepleie-, sosionom- og ingeniørutdanningene. På sistnevnte møte innledet følgende inviterte eksperter, alle digitalt: om California: Elisa Salasin (Berkeley School of Education), om Finland: Sven-Erik

Innledning

Hansén (Åbo Akademi), om Irland: Marie Clarke (University College Dublin), om New Zealand: Fiona Ell (University of Auckland).

Våren 2024 jobbet også ekspertgruppen en periode i tre undergrupper som fokuserte på ulike problemstillinger knyttet til utformingen av alternative modeller. Det har vært viktig for gruppen å være åpen og transparent underveis i arbeidet, og vi har blant annet orientert om arbeidet og møtene på ekspertgruppens åpne nettside. Her kunne det sendes inn innspill underveis. Leder og sekretariat for gruppen har holdt flere presentasjoner for relevante organisasjoner og forum om ekspertgruppens arbeid underveis, og har hatt møte med Sametinget.

Ekspertgruppen har avgrenset arbeid, begrepsbruk og kunnskapsgrunnlag til spørsmålet om *styring* av lærerutdanningene. Det betyr at gruppen i liten grad har gått inn i empirisk forskning om lærerutdanningene mer generelt, eller sentrale dimensjoner ved lærerutdanningenes innhold og struktur. Dette har vært nødvendig for å holde et avgrenset fokus på det vi er bedt utrede. Kunnskapsgrunnlaget i og om lærerutdanningene mer generelt vil derimot være viktig i det videre arbeidet som skal gjøres i forlengelsen av gruppens forslag.

Ekspertgruppen nedsatte en referansegruppe bestående av følgende organisasjoner:

Forskerforbundet, Kommunesektorens organisasjon (KS), Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Norsk lektorlag, Norsk studentorganisasjon, Pedagogstudentene, Skolelederforbundet, Skolenes landsforbund, Universitets- og høyskolerådet - Lærerutdanning (UHR-LU) og Utdanningsforbundet. I tillegg til å ha hatt møter med leder og sekretariatet og gitt skriftlige innspill til delrapporten, har referansegruppen i løpet av våren hatt et halvdags møte med hele ekspertgruppen. Her ga gruppen innspill til de sentrale spørsmålene som ekspertgruppen har arbeidet med denne våren. Innspillene har vært brukt i ekspertgruppens diskusjoner og i kapitlenes drøftinger.

Senter for profesjonsforskning, OsloMet, har hatt det faglige og administrative sekretariatet for ekspertgruppen. Sekretariatet har bestått av Andreas Eriksen (leder), Jan Messel og Sebastian Teigen Nygård, med administrativ støtte fra Gunda Ruud.

1.3 Innhold i rapporten

I delrapporten *Rammer for styring* diskuterte ekspertgruppen hvordan endringer i styring av lærerutdanningene kan gi institusjonene mer fleksibilitet og handlingsrom til å utvikle gode lærerutdanninger. I delrapporten redegjorde gruppen for de samlede virkemidler for styring av lærerutdanningene, og vurderte rammeplaner som styringsvirkemiddel i lærerutdanningene. Ekspertgruppen har bygget videre på kunnskapsgrunnlaget og vurderingene som ble gjort her. I

den endelige rapporten begrunner og foreslår ekspertgruppen alternative måter å styre lærerutdanningene på gjennom rammeplanene. På bakgrunn av dette arbeidet gir gruppen en anbefaling om hvordan fremtidens rammeplanstyring av lærerutdanningene bør være.

Denne rapporten fortsetter i kapittel 2 med en konkretisering av hva ekspertgruppen legger i «mer overordnet styring av lærerutdanningene», sammen med en gjennomgang av sentrale begreper. Basert på denne gjennomgangen og sentrale utviklingstrekk, avslutter vi med en gjennomgang av premisser som har vært viktige i vårt arbeid. I kapitlene som underbygger anbefalingen, viser vi i kapittel 3 til den historiske bakgrunnen og i kapittel 4 til styringssystemer for lærerutdanning i andre land og relevante prosesser i andre norske utdanninger. Målet i disse kapitlene er å trekke ut viktige hensyn som må ivaretas i en mer overordnet rammeplanstyring. Vi tilstreber naturligvis å gi en balansert framstilling, hvilket i denne sammenheng vil bety en etterrettelig, upartisk og inkluderende gjengivelse av relevante begrunnelser og argumenter, snarere enn at alle typer kontekster får like inngående beskrivelse og drøfting. På bakgrunn av en gjennomgang av dagens styringsvirkemidler og det empiriske materialet, stiller vi i kapittel 5 opp fire idealtypiske styringsrasjonaliteter som er sentrert rundt ulike kjerneverdier: likhet, mangfold, kunnskap og samarbeid. Rapporten viser hvordan alle rasjonalitetene har sin legitime plass i styringssystemet, men at de bør knyttes til ulike typer aktører. På bakgrunn av dette vurderer vi i kapittel 6 ulike sider ved en styringsmodell med én rammeplan som sikrer tilstrekkelig likhet og samtidig skaper gode betingelser for mangfold, kunnskap og samarbeid. I kapittel 7 presenteres ekspertgruppens sentrale anbefalinger til fremtidig styring av lærerutdanningene.

2. Mot mer overordnet styring

Hovedpoeng

- Rammeplanstyring bør gjøres mer overordnet
- Integrasjon av kunnskapsformer kan styrkes ved en solid, omforent *kunnskapsprosess*
- Endrede behov i samfunnet setter nye krav til *profesjonsbygging* i og rundt lærerutdanningene

2.1 Introduksjon

Hovedspørsmålet vi stiller i denne rapporten er: Hvordan kan rammeplanstyringen av lærerutdanningene gjøres med overordnet? I ekspertgruppens mandat er det slått fast at styringen av lærerutdanningene generelt, og rammeplanstyringen spesielt, *bør* gjøres mer overordnet. Grunnene til dette er belyst i tidligere rapporter, utredninger og stortingsmeldinger (f.eks. Ekspertgruppen om lærerrollen, 2016; NOU 2008:3; Meld. St. 19 (2020-2021)). Denne rapporten føyer seg dermed inn i en rekke av dokumenter som argumenterer for og beskriver hvordan mindre detaljstyring av lærerutdanningene kan utformes. Samtidig mener ekspertgruppen at tidligere utredninger av behovet for mer overordnet statlig rammeplanstyring bør suppleres av en grundigere gjennomgang. Tidligere dokumenter peker på noen viktige hensyn som taler for mindre rammeplanstyring, men trekker ikke inn den fulle bredden av avveininger som må gjøres for å finne hensiktsmessige løsninger på sentrale utfordringer. I kapittel 1 viste vi særlig til utfordringene knyttet til institusjonell autonomi, akademisk frihet, arbeidslivsrelevans og rekruttering.

I tråd med gruppens mandat forsøker denne rapporten å se rammeplanstyring i et helhetlig perspektiv på styring av høyere utdanning. Det er selvfølgelig umulig å diskutere absolutt alle mulige hensyn, tiltak og konsekvenser. Rapporten skal likevel gi konkrete anbefalinger basert på en bred inngang, som drøfter hva som er i spill i overgangen fra sterk og detaljorientert styring til en mer overordnet modell for lærerutdanningene. Rapportens tilnærming krever en bevissthet både om hva som bør endres og om hva som bør beskyttes. Sentrale problemstillinger i den sammenheng er: Hvorfor er institusjonell autonomi og en mer mangfoldig utdanningssektor viktig? Hvilken betydning har mer overordnet styring for kompetanseutvikling som møter arbeidslivets krav og forventninger, og hvilken betydning har det for rekrutteringen? Hvilken betydning har utdanningenes forsknings- og utviklingskompetanse i denne sammenheng? Hvordan styre sentralt og samtidig legge til rette for mer lokalt samspill? Hvorfor trengs en viss grad av standardisering? Dette er eksempler på spørsmål som må ses i sammenheng. De ulike

spørsmålene peker mot noen premisser som må legges til grunn, og mulige konsekvenser det må tas høyde for, når målet er mer overordnet rammeplanstyring. Alle hensyn som spiller inn, trekker ikke nødvendigvis i samme retning. Mer handlingsrom for noen betyr for eksempel ofte mindre handlingsrom for andre.

Helt generelt betyr god styring av lærerutdanningene *kvalitetsfremmende* styring. Begrepet «kvalitet» skal i denne sammenhengen forstås som prosesser som skaper gode lærere. Lærerutdanningene skal utdanne lærere som gir gode vilkår for barn og unges² læring, utvikling og danning i et demokratisk og mangfoldig samfunn (Barnehageloven (2005), § 1; Opplæringslova (1998), § 1-1). Dette er ikke forhold som kan styres direkte, men formålsformuleringer som også skal styre innholdet i lærerutdanningene. Det endelige målet med mer overordnet styring er altså ikke mer effektiv ressursbruk, forskningsbasering eller praksissamarbeid. Dette er ulike delmål som må bygge opp under formålet om å utdanne lærere som innfrir de høye ambisjonene som er satt for profesjonen, og for barn og elever i hele landet.

Noen kvalitetsindikatorer for utdanningene ligger fast uavhengig av rammeplanenes utforming. Utdanningene er for eksempel innpasset i et Nasjonalt (og europeisk) kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) (Forskrift om NKR og EQF, 2017). En bachelorutdanning skal blant annet gjøre studenter i stand til å «anvende faglig kunnskap og relevante resultater fra forsknings- og utviklingsarbeid på praktiske og teoretiske problemstillinger og treffe begrunnede valg» (Forskrift om NKR og EQF, 2017, vedlegg 1, nivå 6, ferdigheter). På masternivå skal studenter kunne «analysere eksisterende teorier, metoder og fortolkninger innenfor fagområdet og arbeide selvstendig med praktisk og teoretisk problemløsning» (Forskrift om NKR og EQF, 2017, vedlegg 1, nivå 7, kompetanse). Når en lærer tar et viktig valg som har betydning for barn og elevers utvikling, skal det altså kunne begrunnes ut fra et avansert kunnskapsmessig grunnlag, et kunnskaps- og verdigrunnlag som i utdanningene må dannes gjennom prosesser som forener praktiske og teoretiske problemstillinger.

Men disse høye ambisjonene skal realiseres innenfor en utfordrende kontekst. Etter 2020 har de samlede søkertallene til lærerutdanningene falt dramatisk (jf. Samordna opptak, 2024). Særlig grunnskolelærerutdanningene og barnehagelærerutdanningene opplever tomme studieplasser. Årsakene er sammensatte. Mange av dem ligger utenfor lærerutdanningene og er blant annet knyttet til profesjonens samfunnsmessige status og posisjon. Andre kan knyttes til profesjonsutdanningenes innhold og form, noe som har implikasjoner for rammeplanstyring. Det kan for eksempel tenkes at kompliserte inndelinger av lærerutdanningene skaper et uoversiktlig

² Med elever inkluderes her også lærlinger og voksne i voksenopplæring.

system som hemmer rekruttering. Det er i dag elleve rammeplaner, noe som i seg selv kan skape inntrykk av et fragmentert utdanningsfelt. Det er viktige forskjeller mellom ulike lærerutdanninger og lærerroller, men det må diskuteres om forskjellene trenger å utdypes gjennom ulike nasjonale rammeplaner. Et like viktig poeng med nasjonal styring er at den definerer rammer som anerkjenner læreryrket som en profesjon, og at lærerutdanning er profesjonsbygging som krever fleksibilitet og samspill mellom utdanningene og barnehage- og skolesektoren. Til slutt skal gode lærerutdanninger bidra til å utdanne gode lærere til det beste for barn og elever i hele landet.

I tråd med dette, tar ekspertgruppen til orde for en større oppmerksomhet rundt hva som er felles for lærerutdanningene som profesjonsutdanning. Helt konkret leder rapporten fram til en anbefaling om *én felles rammeplan*, men med åpning for spesielle reguleringer hvor differensierte standarder kommer til uttrykk. En sentral komponent i en slik rammeplan vil da være felles formåls- og kompetansebeskrivelser som presiserer lærerutdanningenes verdier, kunnskap og samspill med praksisfeltene. Hovedargumentet for en felles rammeplan er å styrke lærerutdanningen som profesjonsbygger. Ved å begrense rammeplanstyringen til et felles fundament gis høyt kompetente fagmiljøer tillit til å utvikle læringsmiljø og utviklingsprosesser som sikrer kvalitet, bidrar til innovative løsninger og regionale tilpasninger. Det vil gi større institusjonelt handlingsrom, mer fleksible utdanninger og kompetanse som samfunnet trenger. Dette argumentet gjenspeiler grunntanken i den pågående tillitsreformen av offentlig sektor. Målet med tillitsbasert styring er å sørge for «faglig frihet der det er hensiktsmessig» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022. s. 3). Gjennom tillitsreformen skal den enkelte høyere utdanningsinstitusjon settes i bedre stand til å ivareta nasjonale og regionale kompetansebehov. Samtidig forventer regjeringen at universitetene og høyskolene gjennomgår egen organisasjon med sikte på å gi ansatte i førstelinjen økt tillit.

Å gi utdanningene større faglig og organisatorisk frihet er imidlertid ikke det samme som å gi dem fritt handlingsrom. Faglig frihet og handlingsrom skal ivareta og styrke utdanningenes kvalitet. Det skal fortsatt være nasjonale, normerende forum og prosesser som sikrer nasjonale standarder. Men når tillit er grunntonen i slike prosesser, så er ikke det primære målet at utdanningene skal kontrolleres, men snarere at de inngår i dialoger om kvalitet basert på gjensidig respekt for ulike kompetanseområder og det til enhver tid tilgjengelige og oppdaterte kunnskapsgrunnlaget. Mer overordnet nasjonal styring er avhengig av at lærerutdanningene er forankret i lærerprofesjonens omforente erfarings- og forskningsbaserte kunnskapsprosesser. Med «kunnskapsprosesser» mener vi praksiser for å utveksle, oppdatere og anvende kunnskap på et vis som fremmer profesjonens mål. Kunnskapsprosesser er institusjonaliserte og felles i den forstand at det finnes anerkjente kriterier for å vurdere kunnskapens pålitelighet, som anvendes i

arenaer for artikulering, tolkning og diskusjon av erfaringer, i fagfellevurderinger og i evalueringsmekanismer. Slike kunnskapsprosesser vil kunne underbygge profesjonell yrkesutøvelse tilpasset trinnet som det utdannes for, sette lærerprofesjonen inn i en historisk, kulturell og samfunnsmessig sammenheng og bidra til kritisk refleksjon, profesjonsforståelse, profesjonsetisk refleksjon og profesjonsutvikling i samsvar med utdanningenes utvikling og arbeidslivets krav og forventninger. Denne forutsetningen aktualiserer et profesjonsteoretisk blikk på utviklingen mot mer overordnet styring.

2.2. Lærerprofesjonen(e) og lærerutdanningene

En profesjon beskrives gjerne som en yrkesgruppe som anvender en type kunnskap som krever spesialisert utdanning (Molander & Terum, 2008). Profesjoner er avhengige av et visst handlingsrom for skjønnsutøvelse i arbeidet sitt. Dette handlingsrommet har de delvis på bakgrunn av en tillit til kunnskapsgrunnlaget og kompetansen som de har ervervet gjennom sin utdanning. Dersom kunnskapsgrunnlaget trekkes i tvil, kan det være grunn til et ønske om å styre deler av profesjonens arbeid sterkere, for eksempel gjennom rammeplaner eller kompetanseutvikling i arbeidslivet.

Ekspertgruppen ser lærerutdanning som en type profesjonskvalifisering. Profesjonskvalifisering har et dobbelt formål, ved at den både skal gjøre studentene klare for å utøve et yrke og bidra til deres dannelsesprosesser. Studentene skal forberedes på å fylle en profesjonsrolle som ikke bare er rent faglig, men som inkluderer kritisk tenkning og verdier som demokrati og mangfold. Lærerutdanningene skal med andre ord også være med på å forme hvordan vi ser morgendagens samfunn. Kompleksiteten i yrket, og dermed også i lærerutdanningene, øker ved at man som lærer skal beherske både fagkunnskap og fagdidaktikk, kunnskapsområder og pedagogikk, og mer generelt en kunnskapsbase som er sammensatt av både teoretiske og praktiske elementer. En tilbakevendende diskusjon er hva som læres best hvor, mens det er relativt bred enighet om at profesjonskvalifiseringen må fortsette utover grunnutdanningen (Smeby & Mausethagen, 2017). Dette betyr at ikke alt kan læres i utdanningene, og at også arbeidsgiver har et ansvar for profesjonskvalifiseringen. Dette felles ansvaret kan implisere større grad av samarbeid om kvalifiseringen, og at det må finnes hensiktsmessige strukturer for dette samarbeidet. Som også belyst gjennom diskusjoner i og i etterkant av Meld. St. 19 (2023-2024), er synet på lærernes kunnskap til dels omstridt, med ulik vektlegging av forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap. Det er imidlertid godt dokumentert i forskningen at disse kunnskapsformene ikke må ses på som en dikotomi (f.eks. Kvernbekk, 2001; Grimen, 2008; Winch, 2018; Eriksen, 2023).

Kunnskapen som trengs for å bli profesjonsutøver, kan ikke defineres som en enhetlig vitenskapelig disiplin, den involverer snarere flere disipliner og flere typer kunnskap. Som Harald Grimen har påpekt, er profesjonskunnskap kjennetegnet ved at den integrerer et heterogent kunnskapsgrunnlag med et praktisk siktemål: «Sammenhengene i profesjonskunnskap er praktiske synteser, der forskjellige brokker av kunnskap er satt sammen på en bestemt måte fordi de utgjør meningsfulle deler i yrkesutøvelsen forstått som praktisk helhet eller enhet» (Grimen, 2008, s. 74). Når vi snakker om forskjellige «brokker av kunnskap» trenger det ikke bare å vise til ulike disiplin kunnskap (didaktikk, vitenskapsteori og så videre), men også forskjellige måter å vite ting på (erfaringsbasert, taus, intellektuell, moralsk, osv., jf. Gilje, 2017). En lærer vet for eksempel ikke bare på et intellektuelt vis *at* elevene lærer best når de forstår hva de skal lære og hva som forventes i timen, men også *hvordan* denne kunnskapen best omsettes til god undervisning. Et sentralt poeng hos Grimen var at det er den praktiske oppgaven som skal løses som først og fremst bestemmer hva slags kunnskapskilder som bør trekkes inn, og hvordan. Slike prosesser krever skjønnsutøvelse av læreren, og ofte bør syntesene diskuteres i profesjonsfelleskap for å styrke skjønnsutøvelsen. Dette betyr at en viktig oppgave for lærerutdanningene er å utvikle studentens profesjonelle skjønnsutøvelse, det vil si evnen til å ta informerte beslutninger om hvilke handlinger som er hensiktsmessige etter omstendighetene – både individuelt og innenfor profesjonsfelleskapene de inngår i.

Et rimelig analytisk utgangspunkt er derfor å tenke at lærerutdanningene skal fostre god integrasjon av ulike kunnskapsformer. Dette reflekteres naturligvis også i ulike policydokumenters forventninger om meningsfull helhet i utdanningene. For eksempel er en mye brukt formulering i de ulike rammeplanene for lærerutdanningene at de skal være «integreerte, profesjonsrettede og forsknings- og erfaringsbaserte». Gjennom retningslinjene får vi et tydeligere inntrykk av hva disse syntesene består i. Retningslinjene viser for eksempel gjerne til rammeplanenes krav til måter å integrere utdanninger på. Her er et eksempel fra barnehagelærerutdanningen:

Forskriftens § 3 sier at «pedagogikk skal være et sentralt og sammenbindende fag som inngår i alle kunnskapsområdene, og ha et særlig ansvar for progresjon og profesjonsinnretting av utdanningen». Pedagogikkfaget er et dannelses- og refleksjonsfag som blant annet bygger på psykologi, sosiologi, filosofi, didaktikk og idéhistorie. For at pedagogikk skal fungere som sammenbindende fag i utdanningen som helhet, må institusjonen sikre at det akademiske faget pedagogikk er tydelig og får stor nok tyngde hvert studieår. (UHR-LU, 2018b, s. 6).

Her blir det klart at det sammenbindende elementet i barnehagelærerutdanningen – pedagogikkfaget – også bygger på ulike disipliner og krever en viss integrasjon i seg selv. Dette harmonerer med beskrivelsen i Store norske leksikon: «Av de fleste pedagogiske forskere betraktes pedagogikk som et praksisområde som kan studeres ut fra en rekke etablerte disipliner. Pedagogikk som akademisk fag er blitt stående som en samling ikke-integrerte disipliner» (Tjeldvoll 2018). Det er derfor en stor handlefrihet innenfor kravet om at pedagogikk skal få stor tyngde hvert år i barnehagelærerutdanningene.

Men de praktiske syntesene skal ikke bare skapes ved å sette ulike typer teoretiske og faglige komponenter sammen med mer erfaringsbaserte. Det handler også om integrasjon mellom ulike måter å lære på. Det skal altså ikke bare være meningsfull helhet i pensum, men også i sammensetningen av læringsarenaer. Dette krever samarbeid mellom ulike typer miljøer. Her kan retningslinjer for yrkesfaglærerutdanningene være et godt eksempel: «Utdanningsinstitusjonen skal sikre involvering av alle relevante miljøer og legge til rette for forpliktende samarbeid i pedagogisk- og yrkesfaglig praksis mellom ansvarlige lærerutdanningsinstitusjoner, praksisskolen og arbeidslivet. Lærerutdanningsinstitusjonene skal legge til rette for sammenheng mellom studentenes aktiviteter på lærerutdanningsinstitusjonen og i praksis, i skole og arbeidsliv» (UHR-LU, 2018a, s. 5).

En mulig innvending kunne vært at kravet om integrering av et mangfold av disipliner, aktører og læringsformer gjør lærerutdanningene for komplekse. Slik integrering inkluderer synteser av skolefagene og den praktiske utførelsen av yrket. Men den sammensatte og mangfoldige kunnskapen som inngår i lærerrollen er ikke i seg selv et problem eller en utfordring som skal overvinnes. Profesjonskunnskap er nødvendigvis kompleks fordi den skal svare til komplekse praktiske utfordringer (jf. Gilje, 2017, s. 32). Det komplekse aspektet ved rollen er altså en kjernekomponent, selv om dette kan høres noe paradoksalt ut. Det er da heller ikke slik at utdanningene tilstreber et strømlinjeformet ideal, som av ulike praktiske og politiske grunner er vanskelig å realisere. Kompleksiteten er snarere et aspekt noen studiesteder tenker tiltrekker potensielle studenter, her representert ved NTNUs presentasjon av utdanningene:

«Læreren er en rollemodell, leder og veileder. Som grunnskolelærerstudent for 1.-7. trinn får du kunnskaper i flere skolefag og pedagogikk, og du blir spesialist innen det faget du velger å fordype deg i. Du møter nysgjerrige elever i en viktig periode av livet deres, og får

jobbe med utvikling av hele mennesket. Du får kompetansen du trenger for å bli den gode læreren elevene husker i fremtiden.»³

I denne lille teksten løftes integrasjonsambisjonen opp til et abstrakt nivå, hvor lærerutdanningen skal gjøre studentene i stand til å forene ulike typer roller. Og teksten skaper en overgang mellom en heterogen utdanning og et profesjonsfaglig kall. Ved å gi studentene en variert kunnskapsbase får de kompetansen til å utvikle «hele mennesket» og ivareta dannelsesoppdraget. Her holdes det fast på læreren både som en «rollemodell», en relasjonsarbeider som blir husket av elevene og som en faglig spesialist. På et enkelt og overordnet vis oppsummerer dette doble formålet lærerutdanningenes samfunnsmandat, altså hva de i stort skal forberede studentene på. I fortsettelsen skal vi se nærmere på rammeplaner som nettopp et sett med normer som bidrar til å definere ulike typer lærerroller – så vel som betingelsene for disse rollene. I dette ligger også at vi ser lærerprofesjonen som ikke bare flere lærerroller, men også *en* lærerprofesjon. Roller defineres enkelt som en sum av forventninger. På bakgrunn av dette er det naturlig at lærerrollene i henholdsvis barnehagen og i videregående skole vil være forskjellige. Spørsmålet er likevel om rollene er så forskjellige i kunnskapsgrunnlag, ansvar og verdiorienteringer at det er behov for ulike rammeplaner for å uttrykke og konstituere de ulike lærerrollene. Kanskje vil det være like konstituerende for lærerprofesjonen med en felles rammeplan som uttrykker generelle formål og kunnskapsområder for en lærers arbeid, mens kjennetegn og kunnskap relevant for å arbeide med ulike aldersgrupper og ulike fag først og fremst konstitueres i forskningslitteraturen.

Profesjoners og profesjonsutdanningers mandat, roller og kunnskapsgrunnlag endres samtidig i takt med samfunnsutviklingen og med mer interne utviklingstrekk i barnehage- og skolesektoren. I fortsettelsen vil vi derfor redegjøre for noen slike sentrale utviklingstrekk som er viktige fra vårt perspektiv, og på hvilke måter de spiller en rolle for spørsmålet om styring.

2.3. Utviklingstrekk og behov i sektor og samfunn

Spørsmålet om mer overordnet styring må ses i lys av utviklingstrekk i UH-institusjonene og i utdanningene. Lærerutdanningene har over tid blitt samlet i færre og større institusjoner, som har blitt mer forskningsintensive. Som beskrevet i ekspertgruppens delrapport har det skjedd mye når det gjelder forskningskompetansen i lærerutdanningene og FoU-aktivitet de to siste tiårene spesielt (Furunes mfl., 2021; Caspersen & Smeby, 2023; Slette mfl., 2023). Denne utviklingen ble sammen med sviktende rekruttering til utdanningene, forventninger om mer relevante utdanninger opp mot lokale behov og mangel på innovasjon i utdanningene, identifisert som en

³ <https://www.ntnu.no/studier/mglu17>

fjerde drivkraft for ønsket om endringer i rammeplanstyringen fra både UH-institusjonene og fra lærerutdanningene (*Rammer for styring*, 2023).

Den styrkede fagligheten i lærerutdanningene over tid har med andre ord gitt en mer solid vitenskapelig kunnskapsbase, som gir grunnlag for økt tillit og lokalt handlingsrom. Politikere og samfunnet for øvrig bør ha tillit til at lærerutdanningene har den nødvendige kompetansen til å ta ansvar for å kvalitetssikre og utvikle kvaliteten i utdanningene. En omforent kunnskapsbase i lærerutdanningene bidrar også til å sikre likeverdighet på tvers av institusjoner, og til at lærerutdanningene selv kan «holde orden i eget hus» (Molander & Terum, 2008). En annen måte å uttrykke dette på, med profesjonsteoretiske briller, er at lærerutdanningene er viktige profesjonsbyggere, med en vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskapsbase og et sett av verdier som utgangspunkt for sin praksis og identitet. Dette perspektivet overser ikke det vi vet om kompleksiteten i lærerprofesjonens og lærerutdanningenes kunnskapsbase, eller at kunnskapsgrunnlaget kan være omstridt. Snarere anerkjenner det at utdanningene er i en posisjon til å håndtere slike spenninger. Her er det paralleller til andre profesjonsutdanninger, som medisin og psykologi.

En utfordring identifisert i forskning på grunnskolelærerutdanningen, er den varierende graden av tilrettelegging fra lærerutdanneres side for utvikling av studentenes FoU-kompetanse (Thorsen & Lundberg, 2021; Lorentzen mfl., 2023). Det er derfor noen utfordringer knyttet til hvordan integrasjonen mellom ulike kunnskapsformer i lærerutdanningene best skal foregå. Dersom slike diskusjoner i større grad blir ivaretatt og diskutert både innad i og på tvers av lærerutdanningene, kan dette karakteriseres som solide, omforente *kunnskapsprosesser*. Slike kunnskapsprosesser kan bidra til å imøtekomme bekymringer som for eksempel for lite profesjonsretting i utdanningene, eller at utdanningene blir for ulike. En omforent kunnskapsprosess betyr ikke nødvendigvis at det skal være en felles kunnskapsbase, men en utvikling der lærerutdanningene i dialog med profesjonsfeltet de utdanner til, inngår i kritiske og kontinuerlige diskusjoner om ambisjoner, nivå og retning for forskning i, om og på lærerutdanningene (*Rammer for styring*, 2023).

En mer kunnskapsbasert lærerutdanning sees gjerne i sammenheng med «akademiseringen» av profesjonsutdanningene. Som Profesjonsutdanningsmeldingen påpeker (Meld. St. 19 (2023-2024), s. 31-32), finnes det både gode og dårlige varianter av akademisering. Den dårlige varianten innebærer økt bruk av teori og forskning uten tydelig kobling til praksisnære problemstillinger. Den gode varianten handler om en evne til å forstå, anvende og diskutere oppdatert kunnskap (meldingen referer i denne sammenhengen til behovet for «research literacy»). En slik variant stimulerer både lærerutdannerne selv og studentene til å skape koblinger mellom ulike

kunnskapsformer. Det har samtidig ikke bare skjedd en godartet akademisering av utdanningene, men også av sektoren som utdanningene utdanner til. Denne utviklingen, som i noen grad blir oversett i diskusjoner om hvorvidt utdanningene har blitt «for» akademiserte, kan bidra til å nyansere slike diskusjoner noe. Det har blant annet blitt etablert flere koblinger mellom UH-institusjoner og ulike kunnskapsbehov og -former i barnehage- og skolesektoren de seneste årene, som også må være et viktig utgangspunkt for mer overordnet styring. En annen side ved etableringen av flere samarbeidsrelasjoner, er mulighetene for at sektorens behov, og dermed også regionale behov, blir ivaretatt i utdanningene. I fortsettelsen redegjør vi for noen slike utviklingstrekk.

Som følge av innføring av mastergrad i grunnskolelærerutdanningene og generelt bedre tilgang til videreutdanninger på masternivå, har andelen lærere med mastergrad økt de senere årene (Arnesen mfl., 2023). Denne andelen vil naturlig nok øke i årene fremover. Internasjonal og nasjonal forskning på lærere med mastergrad viser en positiv virkning på faglig og personlig utvikling, en bedre forståelse for forholdet mellom forskning og praksis, økt mestring og motivasjon, og at de kan bli viktige ressurspersoner på arbeidsplassen (Kowalczyk-Walędziak mfl., 2020; Antonsen mfl., 2020; Bjørndal mfl., 2020; Pettersvold & Østrem, 2018).

Innføringen av offentlig ph.d.-ordningen fra 2014, som har inkludert øremerking av stipender for lærere, har også ført til en økning av lærere med doktorgrad. Selv om de ikke er så mange, kan de ha stort potensiale for å drive kunnskapsutvikling i barnehage og skole (Fekjær mfl., 2022). Det samme gjelder lærere som har såkalte kombinasjonsstillinger, det vil si stillinger der ansatte i lærerutdanningene har en del av stillingen i barnehager og skoler, og ansatte i barnehager og skoler har en del av stillingen i lærerutdanningene. Slike ordninger kan bidra til styrkede partnerskap, økt samspill mellom kunnskapsformer og utvikling av det profesjonelle felleskapet innenfor eget fagområde (Risan, 2022). Det samme gjelder en mulig etablering av karriereveier i barnehage og skole, og introduksjonsaktiviteter for nyutdannede lærere (NOU 2022:13).

Gjennom endringer i lærerutdanningene og en bred satsing på etter- og videreutdanning i barnehage og skole, synes lærernes fagkompetanse generelt å være styrket, og lærerne rapporterer også om dette selv (Caspersen & Holmeide, 2023). Lærere, skoleledere og skoleeiere uttrykker samtidig et behov for mer kompetanse i å stimulere elevenes motivasjon for læring, samt mer kompetanse innenfor relasjonelle temaer (Brandmo mfl., 2021; Caspersen & Holmeide, 2023). Det har også blitt stilt spørsmål ved om lærerne i dag har nok systemkompetanse (NOU 2023:27) og nok bredde til å dekke alle skolenes behov (Arnesen mfl., 2023).

Det eksisterer i dag en rekke partnerskapsrelasjoner mellom lærerutdanningene og barnehage- og skolesektoren, som universitetsbarnehager og -skoler, arbeid innenfor tilskuddsordningene for lokal kompetanseutvikling i barnehage og skole, og innovasjons- og samarbeidsprosjekter. Dette er eksisterende strukturer som kan utnyttes for å øke praksisfeltets innflytelse på styringen av lærerutdanningene. Samtidig illustrerer de hvordan flere koblinger mellom institusjoner og kunnskapsformer kan bidra til alternative samarbeidsformer og metoder for å styrke studentenes integrasjon av ulike kunnskapsformer (Coburn mfl., 2013; Fossetøl, 2023; Faglig råd for lærerutdanning, 2020; NOU 2022:13).

Det har også de senere årene blitt etablert flere samarbeidsarenaer på nasjonalt nivå, som Nasjonalt forum for lærerutdanning og profesjonsutvikling og Faglig råd for lærerutdanning. De mest sentrale organisasjonene innenfor utdanningssektoren samarbeider videre om utviklingen av ulike sentrale dokumenter som legger nasjonale rammer og strategier, som veiledning av nyutdannede og rekrutteringsstrategien. Også UHR-LU fungerer som en nasjonal samarbeidsarena mellom lærerutdanningsinstitusjonene og en rekke organisasjoner. I de ulike nasjonale fagorganene sitter også representanter fra barnehage- og skolesektoren, som her har observatørstatus i likhet med organisasjonene som sitter i UHR-LU.

Andre utviklingstrekk som kan støtte opp under slike diskusjoner og som har samarbeid med sektoren og integrasjon av kunnskapsformer som utgangspunkt, er at også UH-institusjoner, både nasjonalt og internasjonalt, har blitt mer orientert mot samarbeid og partnerskap med offentlig og privat sektor (Schnurbus & Edvardsson, 2020). Når ressursene nå i større grad styres mot utdanningsvirksomheten, betyr dette at institusjonene i større grad må ivareta egne forskningsinteresser. Derfor kan det for eksempel være aktuelt å rette mer av forskningsaktiviteten mot partnerskapene og utvikling av nye fag og emner. Det er også andre utviklingstrekk som er relevante, som det politiske ønsket om at institusjonene ansetter flere med en kompetanse fra sektoren, enten i hele eller delte stillinger (se også Risan, 2022).

Oppsummert viser slike utviklingstrekk at det allerede er flere etablerte strukturer for samarbeid mellom lærerutdanningene og barnehage- og skolesektoren, og strukturer som kan tas i bruk for å øke innflytelsen sektoren har på utdanningene. Dette kan føre til at utdanningene blir mer relevante ved at de for det første kan styrke studentenes integrasjonsprosesser, motivasjon og mestring, og for det andre ved at de kan gjøre utdanningene bedre tilpasset behovene i sektoren. Det kan også være aktuelt å opprette andre strukturer. Samtidig må de allerede etablerte samspillsarenaene vurderes i forhold til muligheter for at studentenes praksisperioder, så vel som annet samarbeid innenfor partnerskapene, i større grad kan knyttes til samarbeid i og rundt

forskningsaktiviteter. Dette kan bidra til å styrke integrasjon og profesjonsbygging både hos studenter og lærerutdannere.

Disse utviklingstrekkene har vært viktige for ekspertgruppens arbeid, og helt konkret for utarbeidelsen av det vi beskriver som premisser for gruppens arbeid.

2.4. Premisser for ekspertgruppens arbeid

Ekspertgruppen har gått ut fra et sett med premisser for arbeidet med å utvikle modeller for styring av lærerutdanningene. Hensikten med premissene er todelt: 1) de skal fungere som veiledende for utvikling og vurdering av gruppens konkrete forslag, og 2) de skal bidra til at gruppens begrunnelser og begreper videreføres i den framtidige styringen av lærerutdanningene. Premissene er basert på føringer i mandatet og utfordringsbildet, kunnskapsgrunnlaget, innspill fra møter med ulike aktører og diskusjoner i ekspertgruppen og i delrapporten. Ekspertgruppen legger til grunn følgende tre hovedpremissar når det gjelder hva som bør kjennetegne fremtidig styring av lærerutdanningene:

2.4.1 Premiss 1: Styring av lærerutdanningene skal være overordnet

Ekspertgruppen har som utgangspunkt for sitt arbeid at lærerutdanningene skal styres mer overordnet. Mer overordnet styring innebærer for gruppen en *kvalitativ endring*, og ikke bare kvantitative endringer. I diskusjonen om god styring av lærerutdanningene omtales ofte et behov for «mindre detaljstyring», men mye avhenger også av hvordan virkemidler blir brukt, hvilke prosesser de inngår i, og hvilke aktører og ressurser som er knyttet til dem. Slike spørsmål krever oppmerksomhet rundt kvalitative faktorer. Mer overordnet styring krever med andre ord mer gjennomgripende endringer av kvalitativ karakter. Dette innebærer at en mer overordnet styring vil innebære et *brudd* med den historiske styringstradisjonen lærerutdanningene står i.

Mer overordnet styring av lærerutdanningene skal gi rom for *mangfold* og *egenart*.

Kunnskapsgrunnlaget peker i retning av at det er behov for en større grad av tilpasning til regionale kontekster for å ivareta både utdanningenes og sektorens behov. Slike hensyn kan blant annet inkludere de nyutdannedes fagsammensetning, og i hvilken grad denne møter behovene i barnehager og skoler. Mangfold og egenart handler også om at institusjonene har større grad av autonomi med tanke på *nyskaping* og *innovasjon*. Dette kreativitetspotensialet kan for eksempel rettes mot både spesifikke organisatoriske – eller undervisningsmessige – behov i den regionale konteksten, eller mot forskningsprofilen til utdanningene.

Mer overordnet styring av lærerutdanningene skal ikke være mer inngripende enn nødvendig.

Når det gjelder prinsipper for regelstyring spesielt, har ekspertgruppen blant annet sett til prinsipper for rettslig styring slik de ble utviklet av Opplæringslovutvalget (2017-2019) (NOU 2019: 23). Et sentralt anliggende for utvalget som utviklet disse prinsippene, var spørsmålet om når og hvordan nasjonale standarder (i form av lov eller forskrift) bør brukes som virkemidler på opplæringsområdet. Ekspertgruppen vurderer at disse prinsippene har overføringsverdi til styring av lærerutdanningene. De kan sammenfattes med at nasjonale standarder bør brukes når: a) de er avgjørende for å nå målene for lærerutdanningene; b) de er knyttet til særlig viktige likeverdighetshensyn. Utover dette mener ekspertgruppen at lærerutdanningene ikke bør reguleres nasjonalt. Dagens styringssystem er preget av unødvendige presiseringer, dobbeltreguleringer og særreguleringer. Presiseringer og veiledning bør gis gjennom andre virkemidler enn forskriftsbaserte regler.

2.4.2 Premiss 2: Styring av lærerutdanningene handler om profesjonsbygging

Styring av lærerutdanningene skal bygge på og bidra til å styrke *forskningsbasert utdanning*, i tett *samspill* med barnehage- og skolesektoren. Et solid, omforent kunnskapsgrunnlag fremmer kvalitet og likeverd i nasjonale utdanninger. Lærerutdanningene har gjennomgått store endringer de siste årene og den generelle forskningsorienteringen har blitt styrket. Det er i dag en langt større andel lærerutdannere som har topp- og førstestillingskompetanse, og som er involvert i forsknings- og utviklingsarbeid. Forskningsaktiviteten har økt og det er generelt en større anerkjennelse enn tidligere av at utdanningene skal være forskningsbaserte. I tillegg har strukturer som Kunnskapssenter for utdanning (KSU) blitt etablert. En slik utvikling tilsier at mindre nasjonal politisk detaljstyring ikke betyr mindre kvalitet og likeverd i utdanningene. Selv om vi anser at lærerutdanningene har en omforent forståelse av sammenhengen mellom kvalitet og sikring av god og oppdatert kunnskap, betyr ikke det nødvendigvis at det vil finnes en entydig, felles kunnskapsbase. Det er snarere snakk om en utvikling der lærerutdanningene som et kollektiv inngår i kritiske, kontinuerlige og systematiske diskusjoner om ambisjoner, nivå og retninger for forskning i, om og på lærerutdanningene. Det er altså et premiss at lærerutdanningenes rolle som sentrale aktører i erfarings- og forskningsbasert utvikling både i utdanningene og i sektoren, bør framheves og styrkes.

Lærerutdanningene og sektorene samarbeider i dag gjennom mange partnerskapsrelasjoner med kommuner⁴, barnehager og skoler. Samtidig møter man påstander om at lærerutdanningene ikke i tilstrekkelig grad møter behovene i sektoren, og at lærerutdanningene selv ofte ikke har mulighet til å justere dette på grunn av føringer i rammeplanene. Dette kan føre til mistillit i relasjoner som

⁴ Med kommuner inkluderes også fylkeskommuner.

burde være preget av tillit. Både etablerte og nyetablerte strukturer for samarbeid kan brukes for å tilrettelegge for å øke sektorens og samfunnets innflytelse på utviklingen av lærerutdanningene . Dette inkluderer muligheter for forventningsavklaringer og arbeidsdeling mellom utdanningene og arbeidslivet på sentrale områder som praksis, FoU-samarbeid og sluttkompetanse hos studentene. Dette kan for eksempel innebære at forsknings- og utviklingsarbeid er et sentralt omdreiningspunkt for samarbeid mellom lærerutdanningene og barnehage- og skolesektoren.

En mer overordnet styring av lærerutdanningene innebærer også å se de totale styringsvirkemidlene i sammenheng og påse at de trekker i samme retning. Et viktig element i en slik endring er å framheve betydningen av forskning og samspill, og hvilken rolle de spiller i *profesjonsbygging*. Profesjonsbygging innebærer kontinuerlige, kritiske diskusjoner tuftet på en solid kunnskapsbase, og kan styrkes av omforente kunnskapsprosesser. Lærerutdanningene bør ikke bare utvikles individuelt eller i enkeltinstitusjoner. De utvikles best gjennom et utforskende faglig felleskap som orienterer seg og høster erfaringer både regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Slik representerer mangfold og ulikhet også en viktig verdi i profesjonsbyggingen i og rundt lærerutdanningene.

2.4.3 Premiss 3: Styring av lærerutdanningene skal sikre samfunnets behov

Styring av lærerutdanningene skal ivareta hensyn til *forutsigbarhet* og *likeverdighet*.

Lærerutdanningene må sørge for at studenter i lærerutdanningene får en likeverdig sluttkompetanse, og at styringen legger til rette for at dette skal være forutsigbart både for den enkelte, for utdanningene og for sektoren. Dette innebærer også å ivareta samfunnets behov for faglig bredde, og at det utdannes lærere som totalt sett dekker barnehagens og grunnsopplæringens kunnskapsområder og fag. Dette betyr imidlertid ikke at studietilbudet skal være likt. Et likeverdig tilbud handler snarere om at utdanningene bør tilpasses og tilrettelegges ulike behov. Det er for eksempel ikke sikkert at like regler om praksis eller antall studiepoeng i fagene gir det beste utgangspunktet for å utvikle likeverdige tilbud. Et alternativ er å bruke nasjonale føringer kun som minimumsstandarder, der institusjonene har autonomi til å gjøre lokale tilpasninger utover disse. Slik kan det skapes rom for fleksibilitet innenfor klare rammer.

Klare rammer skaper forutsigbarhet både for studenter, arbeidsgivere, og for utdanningene selv. Samfunnet har behov for å sikre *kvalitet* i profesjonsutdanningene. Ekspertgruppen mener det kan sikres gjennom rammeplanstyring på et mer overordnet og mindre differensiert nivå ved å presisere noen gjennomgående nasjonale standarder. Det er også viktig å sikre lærerutdanningenes *relevans*. Lærerutdanningenes innretning og innhold må oppleves som relevant for studenter, arbeidsgivere og samfunnet generelt, samtidig som de også må ha legitimitet *innenfor*

institusjonen. Det kan imidlertid være regionale forskjeller i behov og ønsker, og diskusjoner rundt utdanningenes relevans og samfunnets behov må derfor føres på etablerte samarbeidsarenaer mellom lærerutdanningsinstitusjonene og skole- og barnehageeiere.

Når det gjelder nasjonal sikring av kvaliteten i lærerutdanningene, er det ekspertgruppens vurdering at evalueringspraksisene knyttet til utdanningene har blitt for omfattende og at kvalitetssikring i større grad enn i dag bør foregå i faglige fellesskap. Indikatorer som har en styringsfunksjon bør brukes med forsiktighet, mens vurderinger opp mot mer overordnede nasjonale faglige standarder bør være de sentrale elementene i kvalitetssikringen. Autonomi for lærerutdanningene, både som fagfellesskap og profesjonsutdanning, handler også om utdanningsinstitusjonenes forvaltning av disse utdanningene, samt respekten for akademisk frihet. Institusjonene må ta hensyn til kompleksiteten i lærerutdanningene, inkludert spesielle forhold knyttet til finansiering av praksis.

Samfunnet har stort behov for godt kvalifiserte studenter og lærere, samt for at lærere forblir i yrket over tid. Mer overordnet styring vil gi mer rom for utdanningene til å utvikle programmer og emner som styrker en egen profil på utdanningene. Dette kan virke positivt med tanke på *attraktivitet* for 18-19-åringene som skal velge utdanning, og for å beholde studentene i utdanningene. Mer overordnet styring vil gi økt mulighet for institusjonene til å utvikle relevante utdanninger tilpasset regionale kompetansebehov. Dette vil gi mulighet for institusjoner til å videreføre utdanninger som i dag fungerer godt, samtidig som det gis rom for å utvikle nye programmer, for eksempel rettet mot forskjellige trinn i grunnopplæringen, innenfor en mer overordnet nasjonal styring.

2.5. Avslutning

Rammeplaner er en måte å styre et profesjonsfelt på, og, mer spesifikt, profesjonsutdanningene og deres forming av profesjonskunnskap og -normer. Både deskriptive og normative spørsmål om læreres profesjonskunnskap har blitt diskutert over lang tid, og er til dels omstridte. I dette kapitlet har vi utforsket grunnleggende spørsmål knyttet til læreres profesjonskunnskap i dag. Disse spørsmålene må forstås i lys av utviklingen i lærerutdanningsinstitusjonene, samt de utviklingstrekk og kompetansebehov som er fremtredende i sektoren det utdannes for og i samfunnet generelt. Endrede behov i både lærerutdanningene, barnehage- og skolesektoren, og i samfunnet for øvrig, gjør det nødvendig å videreutvikle lærerutdanningenes mandat og handlingsrom. Politiske ambisjoner, utfordringene nedfelt i ekspertgruppens mandat, samt utviklingstrekk og behov identifisert i lærerutdanningene og i sektoren, har vært viktige i utformingen av premisser for ekspertgruppens arbeid: Styring av lærerutdanningene skal være

overordnet, styring av lærerutdanningene handler om profesjonsbygging, og styring av lærerutdanningene skal sikre samfunnets kompetansebehov. Disse premissene har gruppen lagt til grunn i det videre arbeidet.

Ved siden av å regulere innhold og struktur har rammeplaner for profesjonsutdanningene også en konstituerende funksjon ved å definere profesjonsroller, i vårt tilfelle lærerrollen og -profesjonen. Nasjonale myndigheter bør ha tillit til at ulike profesjonsutdanningsinstitusjoner og profesjoner selv utvikler og forvalter en sammensatt kunnskapsbase, et handlingsrom for skjønnsutøvelse og et ansvar knyttet til samfunnsmandatet. Samtidig er det legitimt at myndighetene har behov for å styre på et mer overordnet nivå for å sikre at noen nasjonale verdier og kvalitets- og relevansstandarder i profesjonsutdanningene blir ivaretatt. Det gjelder også for lærerutdanningene.

3. 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

3.1 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 (Thue, 2017). Dette er et 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. Målet med dette kapitlet er å vise hvordan disse «lagene» og de ulike tradisjonene spiller en vesentlig rolle i konstruksjonen av dagens styringssystemer. Det vil bidra til en større forståelse av hva som må til for å endre denne styringen.

Det som vi i dag omtaler som *grunnskoleutdanning* har sine røtter i stiftsseminarene med Trondenes seminar fra 1826 som det eldste.⁵ *Lektorutdanningens* disiplinære del var på et vis enda eldre, og Universitetet i Oslo var allerede fra opprettelsen en institusjon som utdannet lærere for den høyere skolen. Før det hadde lærerne fått sin utdannelse ved universitetet i København. I 1818 innførte Universitetet en filologisk lærereksamen, og i 1838 ble en realfaglig lærereksamen innført. Denne ble revidert i 1905 gjennom lov om lærereksamener. Da ble også hovedfag innført som kvalifiserende for undervisning i den høyere skolen. I tillegg ble pedagogisk eksamen nødvendig for å undervise i skolen.

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 1907 kom det i stand et fast pedagogisk seminar, til dels på siden av universitetets ordinære virksomhet.

⁵ Som ikke formelt var et stiftsseminar da det ble etablert.

Faglærerutdanningen må kunne sies å ha en ytterligere fragmentert historie. Lærerutdanningene i enkelte av de estetiske fagene hadde sin opprinnelse i Den kvindelige Industriskole i Christiania, andre i musikkskoler og musikkonservatorier. Også lærerutdanning i håndverksfag kan spores tilbake til industriskolen samt til en skole for «mannlige» husflidsfag på Blaker Skanse. Mat- og helsefaget kom på sin side fra Statens lærerindeskole i husstell på Stabekk.⁶

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

Til ulik tid gjennomgikk de forskjellige lærerutdanningsinstitusjonene ganske like utviklingstrinn. 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 hovedstadsområdet. 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 en felles lov om lærerutdanning i 1973 og etableringen av en høyskolesektor i perioden 1973 til 1981. Dette var i kjølvannet av Ottosenkomiteen (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). Den nye loven 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.

⁶ Andre faglærerutdanninger er blant annet innenfor kroppsøving, naturfag og økonomi/administrasjon.

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

Det som tidligere ble kalt allmennlærerutdanningen og nå grunnskolelærerutdanningen, har vært gjenstand for den mest omfattende styringen, og det er rundt denne debatten om styringsformer har utkrystallisert seg. Det er også disse utdanningene det har framkommet mest litteratur om. I tråd med mandatet er det i denne rapporten derimot vesentlig å se på styringen av *alle* lærerutdanningene, både hver for seg og samlet.

3.2 Forsøksvirksomhet og konsolidering fram mot ny lærerutdanningslov i 1973

Lov om lærerskoler og det tilhørende reglement fra 1938 var styrende for allmennlærerutdanningen.⁷ 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 revisjonen 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.⁸

Barnehagelærerutdanningen⁹ 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 Lærerutdanningsrådets utvalg for førskolelærerutdanning i samarbeid med rektorene på de da eksisterende barnehagelærerskolene, og godkjent av Kirke- og undervisningsdepartementet. Også barnehagelærerutdanningen var gjenstand for politisk oppmerksomhet. Utbyggingen av et forsvarlig barnehagetilbud var sentralt for å få flere kvinner ut i arbeidslivet og var et viktig krav for den framvoksende kvinnebevegelsen. Hvorvidt barnehagene skulle ha en kristen

⁷ Allmennlærerutdanning er brukt som begrep for å skille denne fra de andre lærerutdanningene, med en erkjennelse av at begrepet også viser til en bestemt innretning for denne utdanningen og at det 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.

⁸ 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.

⁹ Barnehagelærerutdanningen ble fra 1971 til 2013 betegnet som førskolelærerutdanning.

formålsparagraf var et omstridt politisk spørsmål som også berørte utdanningen av førskolelærere.

Statens yrkeslærerskole var blitt opprettet i 1947. Utdanningen var i de første årene på ett år, men ble i 1950 utvidet til halvannet år. I tillegg fikk en rekke lærere som allerede var ansatt ved yrkesskolene, anledning til å ta halvårige kurs. Men på slutten av 1950-tallet vurderte myndighetene kapasiteten som for liten. Det ble utdannet for få yrkesskolelærere. De korte kursene ble valgt som modell, og den lengre utdanningen forsvant. Utdanningen ble i realiteten kortet ned. I 1967 ble Pedagogisk seminar for yrkeslærere etablert uten at kursmodellen ble endret. Lærere som allerede var ansatt i yrkesskolen, fikk tilbud om enten et halvårig kurs eller et sommerseminar over to år. Kravene til opptak til denne praktisk-pedagogiske utdanningen (PPU) var fagbrev i det aktuelle faget, to års praksis og ett års yrkesteoretisk utdanning (Inglar, 1997).

Filologi- og realfagene var på universitetet tradisjonelt lektor- og adjunktutdanninger. Innholdet i fagene var tilpasset skolens behov. Embetseksamenen på universitet var en lærereksamen for den høyere skolen og gymnaset. Men gradvis ble tilknytningen mellom universitetet og den høyere skolen svekket. Universitetet gikk fra vekt på lektorutdanning til forskning og «(f)ortrengte det identitetsskapende kretsløpet mellom universitetet og den høyere skolen» (Thue, 2017). Et viktig skritt var da universitetsgradene i 1959 ble løsrevet fra godkjenningen som lektor og adjunkt.

Ved siden av den teoretiske lektorutdanningen i fagene, hadde det lenge også eksistert en praktisk-pedagogisk utdanning. Pedagogisk seminar var opprettet i 1907 etter at Stortinget i 1905 hadde vedtatt en lov om lærereksamener. Seminaret eksisterte som en institusjon på siden av Universitetet i Oslo (UiO), men i nært samarbeid med dette. I 1951 ble det opprettet et tilsvarende i Bergen i samarbeid med UiO. I 1957 ble dette en del av Universitetet i Bergen (UiB). Også Norges lærerhøgskole i Trondheim¹⁰ fikk sitt eget pedagogiske seminar i 1963.

Faglærerutdanningen var svært sammensatt. En rekke spesialiserte skoler tilbød ulike former for utdanning. Dette kunne dreie seg om fag som gymnastikk, musikk, estetiske fag, håndverksfag, husstell, handelsfag og trafikkfag for å nevne noen.

3.3 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 med en

¹⁰ Norges lærerhøgskole var etablert i 1922 som en institusjon for videreutdanning av lærere. På 1950-tallet ble det etter hvert undervist i flere skolerettede universitetsfag. I 1968 ble skolen av del av Universitetet i Trondheim, som da var en løs sammenslutning som også innebefattet NTH.

inkorporert yrkesskole og en ny høyskolesektor var blant de viktigste. Arbeidet med loven hadde startet i 1965, og særlig sluttfasen foregikk i en periode med stor politisk uro. Stikkord for dette er den allmenne radikaliserings og EF-kamp, noe som også resulterte i en ustabil politisk situasjon med flere regjeringsskifter og mindretallsregjeringer. Dette kom til å prege stortingsbehandlingen av den nye loven. Lov om lærerutdanning ble endelig vedtatt i 1973 og gjort gjeldende fra 1975. Den erstattet både loven fra 1938 om (grunnskole)lærerutdanning og lov om utdanningskrav i skolen fra 1961. Den siste hadde omhandlet alle lærerkategorier, unntatt barnehagelærere. Det lå i kortene at dette skulle inkluderes, og loven fra 1961 må sies å forskuttere den samlingen av lærerutdanningene som lov om lærerutdanningen fra 1973 fullførte. Lektorutdanningene ved universitetene hadde likevel en uavklart posisjon i den nye loven. Med loven ble alle de eksisterende lærerskoler omdannet til pedagogiske høyskoler (Lærerutdanningsloven, 1973).

Lærerutdanningsloven fra 1973 er et svært viktig omdreiningspunkt. Den avsluttet en periode med vesentlige endringer, og satte også på et vis punktum for debatten om hvem som skulle kunne undervise i den nåværende skolen. Loven satte premisser for den videre utviklingen av lærerutdanningen og konstituerte mye av det systemet vi har i dag.

Initiativet til lovarbeidet lå i første omgang hos Lærerutdanningsrådet. Dette var lenge ledet av pedagogen Eva Nordland og besto særlig av folk som var opptatt av folkeskolelærerutdanning. Men også departementet var engasjert i utformingen, og i den siste fasen med skiftende regjeringer var lovforslagene preget av politiske kontroverser. I 1972 hadde arbeiderpartiregjeringen lagt fram en lovproposisjon, men den ble trukket tilbake og i 1973 erstattet av et nytt forslag fra Korvalds sentrumsregjering. Landslaget for lærerstudenter, Lærrelaget, Lektorlaget og Lærarskolelaget var alle engasjerte i debatten rundt loven.

Tre relevante stridsemner som også er viktige for å forstå dagens styringssystem, var sentrale da loven ble behandlet i Stortinget:

a. Loven skulle etablere alle lærerutdanningene som pedagogiske høyskoler. Dette var det full enighet om og forutsatte at all lærerutdanning måtte bygge på eksamen fra den videregående skolen. Dette var i tråd med forslagene fra Ottosen-komiteen om å skape et post-gymnasialt høyskolesystem. Ideen var at alle de post-gymnasiale utdanningene skulle samles i et system av distriktshøyskoler. Dette skulle være en form for regional samordning som ikke forutsatte samlokalisering. Men distriktshøyskolene ble realisert i form av fysiske høyskoler. I hvilken grad lærerutdanningene skulle inkorporeres i distriktshøyskolene var det derimot stor uenighet om. Et flertall fra Arbeiderpartiet og Høyre ønsket at de pedagogiske høyskolene skulle bli en del av det nye distriktshøyskolesystemet, da i all hovedsak forstått som en paraply over flere høyskoler. Den

fremtidige utdanningsministeren Einar Førde fra Arbeiderpartiet gikk lengst. Han framholdt at det var nødvendig å åpne for flere veier inn i læreryrket og at et samarbeid innenfor distriktshøyskolene ville kunne skape nye og spennende lærerutdanninger i møtet mellom ulike fag. «Eller sagt på ein annan måte: Vi får betre lærarar dersom vi utdannar dei saman med ingeniørar, sosialarbeidarar og journalistar.» (Stortingstidende [Forhandlinger i Odelstinget], 1972-73, s. 504-505). Den enhetlige lærerutdanningen og det tette miljøet som hadde kjennetegnet de tradisjonelle (folkeskole)lærerskolene, skulle erstattes av en mer akademisk utdanning i et større fellesskap, med større valgmuligheter og med flere veier fram mot en fullverdig lærerutdanning. Sentrumspartiene ville derimot ikke at etableringen av distriktshøyskolene skulle rive opp det eksisterende skolemønsteret og ønsket at lærerhøyskolene skulle beholde sin selvstendighet og egenart, og dermed også et eget styre (Innstilling O. nr. 66 (1972-73)).

b. Forslaget fra Læringsutdanningsrådet ble omtalt som en rammelov som ga stort handlingsrom til regjeringen og departementet. I Lærerutdanningsrådets utredning ble det tatt til orde for at det skulle utformes «rammeføresegner», også når det gjaldt skolens undervisning. Det ville legge til rette for å «praktisere sjølvstyre». Rammeføresegnene burde inneholde fagenes innhold, fastsetting av krav til arbeidsoppgaver og bestemmelser om prøver og eksamener. Også lærernes oppgaver og plikter skulle bestemmes. Innstillingen sa også mye om hvilke fag utdanningen burde inneholde. (Kyrkje- og undervisningsdepartementet, 1968, s. 134–135). Men rammeføresegner ble ikke tatt opp i selve lovforslaget. Her het det at departementet skulle godkjenne studieplanene til hver enkelt institusjon. Studieplanene skulle utarbeides i samarbeid med Lærerutdanningsrådet (Kyrkje- og undervisningsdepartementet, 1968, s. 218). I det lovforslaget som arbeiderpartiregjeringen la fram våren 1972 het det at departementet skulle fastsette fagkretsen for hvert utdanningstilbud og studieplaner for de enkelte fagene.

Lærerorganisasjonene var skeptiske til at regjeringen skulle få så vide fullmakter. Norsk Lærerlag uttalte: «Føremålet med rammelover kan ikkje berre vere å gie fullmakter til departementet. Skal ein kunne få ei reell desentralisering, bør lovverket og definere kva for fullmakter som skal liggje til den einskilde institusjon.» (Ot. prp. Nr. 36 (1972-73), s. 34). Norsk Lektorlag fryktet at en rammelov ville gjøre at viktige avgjørelser om innholdet i lærerutdanningen ville bli tatt av byråkratiet og være unndratt «ikke bare Stortingets, men også den alminnelige opinions debatt og kontroll» (Ot. prp. Nr. 36 (1972-73), s. 34). Med bakgrunn i denne kritikken ville sentrumsregjeringen minske inntrykket av rammelov og foreslo en del endringer av det opprinnelige utkastet fra arbeiderpartiregjeringen. Blant annet skulle det presiseres hvilke fullmakter hver enkelt institusjon skulle ha og på hvilke områder det skulle fastsettes forskrifter. Departementet ville likevel ikke at loven skulle være like detaljstyrende som lærerloven fra 1938,

og pekte både på det nylig nedsatte studieplanutvalget og det eksisterende Lærerutdanningsrådet som viktige organer for å utarbeide forskrifter og retningslinjer samt å følge opp den faglige utviklingen ved de pedagogiske høyskolene. Departementets forslag ville med andre ord gi de pedagogiske høyskolene autonomi innrammet av en viss politisk styring. Det inneholdt også en begrensning av departementets muligheter for faglig styring kombinert med regler som sikret institusjonenes selvstyre. Samtidig ble det påpekt at faglig nedsatte rådsorganer hadde en viktig rolle i utforming av forskrifter og regelverk.

Da loven kom opp i Stortinget var det bred enighet om at lærerhøyskolene skulle ha større autonomi enn de gamle skolene hadde, blant annet begrunnet i at de nå nettopp ble høyskoler. Men det var uenighet om hvordan dette skulle sikres. De borgerlige partiene fryktet at Arbeiderpartiets forslag ville gi departementet og dets byråkrati for stor makt. De ville i stedet at det skulle utarbeides rammeplaner, både for å få en enhetlig utdanning og for å sikre lærerutdanningene mot byråkratisk styring. Den vedtatte loven inneholdt bestemmelser om at departementet fastsatte rammeplaner etter uttalelser fra Lærerutdanningsrådet.

c. Obligatoriske fag. 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. Hvilke fag som skulle være obligatoriske var politisk omstridt og senere gjenstand for flere stortingsbehandlinger. Særlig har det stått strid om kristendomsfagets plass. Avgjørelser om hvilke fag som skulle være obligatoriske var sett på som politiske beslutninger. Dette var regulert gjennom lov fram til 2005, senere av forskriften, også da dagens grunnskolelærerutdanninger ble etablert. De andre lærerutdanningene ble ikke gjenstand for en så detaljert innholdsmessig regulering gjennom loven.

En rekke andre relevante spørsmål ble behandlet, blant annet lærerutdanningen på universitetet og samisk lærerutdanning. Proposisjonen som ble lagt fram av sentrumsregjeringen hadde et eget kapittel om utdanningen for «lærarar i samedistrikta». Den påpekte at det var nødvendig med en egen kompetanse for lærere som skulle arbeide i «minoritetsområder» og med elever som ikke hadde norsk som morsmål. Regjeringen tok til orde for at det skulle etableres en pedagogisk høyskole i Finnmark med en egen avdeling for lærerutdanning i samedistriktene. Men det var ikke foreslått noen formuleringer i loven som skulle sikre en slik lærerutdanning, og det var heller ingen formuleringer som sikret at kunnskap om samisk kultur ble en del av lærerutdanningene (Ot. prp. nr. 36 (1972–73), s. 103–105). I 1974 ble det etablert en samisk lærerutdanning ved lærerhøgskolen i Alta, senere ble denne flyttet til den samiske høyskolen i Kautokeino.

Lærerutdanningsloven fastslo videre at klasselærerprinsippet skulle gjelde også for ungdomstrinnene.¹¹ Et annet viktig spørsmål var om betegnelsen «høyskole» innebar at institusjonene ble pålagt forskningsoppgaver og dermed endringer i stillingsstrukturen. Finansdepartementet advarte mot økte kostnader og beklaget at Kirke- og undervisningsdepartementet ikke hadde foretatt en seriøs kostnadsvurdering ved gjennomføring av reformen. Finansdepartementet ønsket at proposisjonen skulle slå fast at betegnelsen «høyskole» ikke skulle innebære at disse ble pålagt forskningsoppgaver.¹² Slik ble det også: «Dette inneber at ein institusjon som heretter blir kalla høgskole, ikkje uten vidare vil bli tillagt forskningsansvar.» (Ot. prp. nr. 36 (1972–73), s. 60). Forskning ble heller ikke nevnt som en oppgave for de nye pedagogiske høyskolene, men de *kunne* «drive pedagogisk utviklingsarbeid med sikte på å styrkje lærerutdanningen ...» (Lov om lærerutdanning, § 19).

Loven ga de nye pedagogiske høyskolene relativt omfattende autonomi, og det skulle etableres nye styringssystemer på hver enkelt skole med selvstendige styrer 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, s. 47–53).

Loven inneholdt bestemmelser om utdanningskrav for tilsetting 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. At loven både omfattet lærerutdanning og kvalifikasjonskrav i skolen ble tatt opp og kritisert, men likevel beholdt.

Parallelt med arbeidet med ny lov (og som en følge av denne) foregikk det også et arbeid med nye studieplaner for alle lærerutdanningene. Dette ble gjort i regi av Studieplanutvalget, et utvalg dominert av såkalte «skolefolk», hovedsakelig vil det si personer med bakgrunn fra 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

¹¹ Eva Nordland trakk seg likevel fra Lærerutdanningsrådet i 1969 da departementet bestemte at det krevdes ett års utdanning i kristendoms-kunnskap for å undervise i faget. For henne var dette innføring av faglæreren i ungdomsskolen

¹² Diverse korrespondanse mellom Finansdepartementet og Kirke- og undervisningsdepartementet februar 1973. ÅF's arkiv, i ringperm.

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

Selv om planene hadde som målsetting å gi større selvstendighet til lærerskolene, eller det som skulle bli pedagogiske høyskoler, var de svært omfattende. De inneholdt en felles del som dreide seg om virksomheten ved de pedagogiske høyskolene, der også de enkelte utdanningene ble beskrevet. Også høyskolenes styringsordning og reglement var fastsatt her. For allmennlærerutdanningen utgjorde rammeplanen 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. Studentene skulle ha faglig-didaktisk innføring i minst åtte av de obligatoriske fagene i grunnskolen, gjennom kvart-, halvårs- eller årsheter. Obligatoriske fag som elevene skulle ha 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 årsheter. Høyskolene burde kunne tilby halvårsheter innenfor alle grunnskolens obligatoriske fag. 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.

I kapitlet «Retningslinjer og føremål» understreket planen at den samiske kulturen sto i en særstilling. Lærere som underviste i det som ble omtalt som «etniske marginalområder, der to kulturar møtest» måtte ha tospråklig kompetanse og det måtte derfor utvikles egne lærerutdanningstilbud for dette. (NOU 1974: 58, s. 29)

Denne nye rammeplanen kan sees på som en oppsummering og konkludering etter en periode med store muligheter for eksperimentering og variasjon. Lærerutdanningene var blitt samlet under én 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.

Studieplanutvalget la fram forslag til studieplan for førskolelærerutdanningen i 1975. Denne var utarbeidet i samarbeid med institusjonene som hadde førskolelærerutdanning. Den var langt mindre omfattende enn rammeplanen for allmennlærerutdanningen, kun på 38 sider. Planen anga mer allmenne retningslinjer og formål for utdanningen, hvordan den skulle bygges, arbeids- og undervisningsformer, studierettledning, hvilke læremidler som skulle brukes og evaluering av studentene. Den mest omfattende delen var rammeplanene for de ulike fag- og emnestudiene. Disse var delt opp i «Innledning», «Mål», «Innhold», «Rettleiing». Utgangspunktet for planen var en treårig utdanning, som litt gradvis ble gjennomført i løpet av 1970-årene. Studieplanen som avløste denne planen i 1980 inneholdt ingen store endringer i hva rammeplanene skulle styre (Kirke- og undervisningsdepartementet/Universitetsforlaget, 1980)

I 1977 kom forslaget til studieplaner for faglærerutdanningene (NOU 1977: 53). Det var da bare faglærerutdanning i kost- og miljøfag og i forming som fikk sine planer. Utvalget mente at de ikke hadde hatt mandat til å utarbeide studieplaner for handel- og kontorfag, som akkurat hadde fått en egen plan, for musikk, der ansvaret hadde blitt overlatt til konservatoriene, og for idrett. Det hadde heller ikke fått mandat til å utarbeide planer for yrkesfaglærerutdanningen.

Yrkesfaglærerutdanning var i liten grad behandlet i forarbeidet til loven fra lærerutdanningsrådet. Utdanningen var nevnt i loven som en kvalifikasjonsvei til læreryrket, men det var ikke satt noen utdanningskrav for å undervise i yrkesskolene.¹³ Utdanningen ble derimot behandlet i en egen stortingsmelding våren 1972 (St. meld. nr. 82 (1971–72)). Den tok opp behovet for utdanning av yrkesfaglærere og hvordan denne skulle organiseres. Regjeringen antok at det var behov for flere yrkespedagogiske høyskoler, men i første omgang var det viktig å etablere en sentral høyskole i Oslo som skulle ha et faglig utviklingsansvar for de planlagte regionale høyskolene. Denne skulle ha utgangspunkt i det eksisterende Pedagogisk seminar for yrkeslærere (PSY). Denne sentrale institusjonen/høyskolen skulle selv ha ansvar for å utarbeide undervisningsplaner, og rammeplaner utarbeidet og godkjent av departementet ser ikke ut til å ha vært vurdert. Lærerutdanningsloven hadde noen ganske allmenne formuleringer om hva den praktisk-

¹³ Samlingen av den videregående opplæring i en allmennfaglig (tidl. gymnas) og en yrkesfaglig (tidl. yrkesskole) del var ikke gjennomført da loven ble vedtatt. Skoleslaget er derfor ikke nevnt i loven. Derimot ble det stilt utdanningskrav for undervisning i gymnaset.

pedagogiske utdanningen skulle inneholde. Utdanningen skulle omfatte pedagogisk teori, fagmetodikk, didaktikk og praksis, innenfor et halvt års undervisning. Denne praktisk-pedagogiske utdanningen for yrkesfaglærere var halvårig som den tilsvarende ved universitetene. Meldingen tok videre til orde for et samarbeid mellom all praktisk-pedagogisk utdanning rettet mot den videregående skolen. Undervisningsplanene ble utarbeidet ved PSY og tatt i bruk i 1975. I 1980 skiftet PSY navn til Statens yrkespedagogiske høyskole (SYH). Trass i intensjonene om å knytte all lærerutdanning tettere til hverandre, fortsatte utdanningen av yrkesfaglærere å være noe perifert i forhold til de andre lærerutdanningene. Både den politiske oppmerksomheten og de departementale styringsambisjonene i faglige spørsmål var langt svakere enn for de andre lærerutdanningene. Det nærmere samarbeidet med den praktisk-pedagogiske utdanningen ved universitetet lot også vente på seg.

Med loven hadde lærerskolene blitt til pedagogiske høyskoler, undervisningstiden hadde blitt nesten halvert (vekt på selvstudier), og studentene fikk større individuell valgfrihet når det gjaldt studieopplegg. De pedagogiske høyskolene hadde fått omfattende autonomi, men samtidig detaljerte rammeplaner, med noen unntak. 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 avhengige av sentralt vedtatte stillingshjemler. 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.

Lektor- og adjunktutdanningen ved universitetene ble behandlet i forarbeidet til den nye lærerutdanningsloven. Det gjaldt både de praktisk-pedagogiske seminarerne og skoleinnrettingen av undervisningen i de aktuelle fagene ved universitetene. Men dette var vanskelig materie. Universitetenes selvstyre sto sterkt, og de motsatte seg enhver faglig innblanding utenfra. Men de pedagogiske seminarerne sto i en mellomstilling. Pedagogisk seminar i Oslo var formelt sett ikke underlagt UiO og ble gjennom lærerutdanningsloven gjort om til en pedagogisk høyskole. I Bergen var tilknytningen til universitetet nærere, og det pedagogiske seminaret var direkte lagt under Det akademiske kollegiet. Både i Oslo og i Bergen var det et ønske å utvide studietiden fra et halvt til ett år. (Helsvig, 2011; Boge, 2022). Dette var også regjeringens og Stortingets mål på litt lengre sikt. Men av økonomiske grunner valgte regjeringen å utsette en slik reform og beholde den halvårige utdanningen.

Kim Helsvig har i verket om UiOs historie beskrevet hvordan undervisningen i de tradisjonelle skolefagene ved universitetet i løpet av 1970-årene beveget seg bort fra den norske skolen. Forskningsinnretningen ble viktigere, og studentene orienterte seg mot andre arbeidsmarkeder etter endt utdanning. Samtidig så særlig ledelsen ved UiO det problematiske ved å kutte de historiske båndene til skolen. Initiativer ble tatt for å øke skolerelevansen i fagundervisningen. Men dette møtte ofte motstand på institutter og fakulteter. Det var forskningsorientering som ga prestisje (Helsvig, 2011).

Lærerutdanningene ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene var blitt holdt utenfor det endelige arbeidet med ny lærerutdanningslov. I stedet satte departementet ned et utvalg som skulle utrede en større samordning av alle lærerutdanningene. Men bare ordet samordning vekket omfattende motstand, særlig fra Norsk Studentunion, men også fra lærerorganisasjonene. Resultatet ble et vingeklippet utvalg som endte med å foreslå at framtidig samarbeid måtte bygge på en respekt for eksisterende institusjoner og tradisjoner. Lite kom ut av dette. (NOU 1976: 32).

Et utvalg ledet av Anne-Lise Høstmark Tarrou foreslo i 1983 (NOU 1983: 2 «Lærerutdanning til videregående skole») å sidestille lærerutdanningen for de teoretiske og praktiske fagene i den videregående skolen. Utvalget beskrev universitetsfagene som tradisjonelt preget av å være lite opptatt av å utdanne til læreryrket. Det tok til orde for en større grad av tilpasning til skolefagene i den teoretiske (allmennfaglige) delen av lektor- og adjunktutdanningen, blant annet gjennom en økt vektlegging av fagdidaktikk. Lærerutdanningsrådet hadde i 1980 utarbeidet en rammeplan for all praktisk-pedagogisk utdanning, og utvalget anbefalte at den ble tatt i bruk også for yrkesfaglærerutdanningen. Planen ga ganske stort handlingsrom for den enkelte utdanningsinstitusjon som tilbød denne typen utdanning, men slo fast hva som skulle være de sentrale elementene, som pedagogikk, fagmetodikk og praksis. Omfanget av de ulike elementene ble derimot ikke presisert (Lærerutdanningsrådet, 1980). Planen ble trolig først og fremst tatt i bruk ved forsøksvirksomheten ved SYH (Inglar, 1997).

3.4 Mål- og resultatstyring

I departementet var det på 1980-tallet en utbredt misnøye med styringssystemene i universitets- og høyskolesektoren. Reformene i kjølvannet av Ottosen-komiteén hadde ikke ført til den ønskede forenklingen. Tvert om hadde det blitt opprettet en rekke nye høyskoler. Behovet for en mer effektiv styring av sektoren sammenfalt med nye tanker om statlig forvaltning. Den tidligere regelbaserte styringen skulle avløses av en målstyring. Ressurstildeling skulle i større grad bestemmes av evalueringer og måloppnåelse. De underliggende etatene skulle få større selvstendighet og i større grad selv bestemme hvordan de fastsatte målene skulle nås. Statlige

virksomheter skulle fristilles og få et selvstendig ansvar for inntjening og budsjettbalanse. Dermed skulle resultatene bli bedre og ressursutnyttelsen mer effektiv. Tenkningen bak var preget av internasjonale strømninger om nye prinsipper for offentlig styring, New Public Management (NPM).

New Public Management var kjennetegnet ved at den har «mer fokus på effektivitet, resultat, management-orientering, konkurranse, marked og brukerne, og legger mindre vekt på regler, prosess og ulike interne hensyn» (Christensen og Læg Reid, 2001, s. 67). Videre innebar New Public Management fokus på kostnadseffektivitet, og idéene understreket likheten mellom offentlig og privat sektor. New Public Management ble imidlertid moderert av nasjonale tradisjoner og politisk kultur. Norge var heller ikke blant de landene som i størst grad endret prinsippene for offentlig styring. (Disse avsnittene er hentet fra Messel, 2022, s. 105)

Lærerhøyskolene¹⁴ var på 1980-tallet blitt kritisert for ikke å følge opp rammeplanenes verdier og prinsipper, og det oppsto 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 systemet for høyere utdanning. Begge utvalgene tok til orde for en styrking av allmennlærerutdanningen gjennom krav til konsentrasjon rundt 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.

Johannesen-utvalget drøftet både yrkesfaglærerutdanningen, adjunkt- og lektorutdanningen på universitetet og de praktisk-pedagogiske utdanningene (PPU). Utvalget uttrykte et ønske om at både den yrkesfaglige utdanningen ved de tekniske skolene og den allmennfaglige utdanningen på universitetene i større grad fikk en lærerinnretning, blant annet gjennom å inkorporere fagdidaktikk i fagene. Men utvalget oppfattet dette som institusjonenes ansvar. Også dette utvalget tok til orde for en større samordning av den praktisk-pedagogiske utdanningen og ville utvide denne til ett år. Dessuten foreslo utvalget en institusjonell samling av PPU i tilknytning til UiO. Også SYH skulle gå inn i en slik organisasjon.

Utvalget foreslo også å utvide førskolelærerutdanningen til fire år, på lik linje med allmennlærerutdanningen. Det skisserte en plan for innholdet, med angivelse av vekt tall for de ulike komponentene. Det foreslo også flere tiltak for å styrke sammenhengen mellom teori og

¹⁴ Betegnelsen lærerhøyskole avløste etter hvert betegnelsen pedagogisk høyskole.

praksis i utdanningen og mente at det burde åpnes for andre veier enn allmennfaglig studieretning som rekruttering til studiet.

I stortingsmeldingen *Fra visjon til virke* (St.meld. nr. 40 (1990–91)), der departementet fulgte opp både Hernes-utvalgets og Johannesen-utvalgets utredninger, 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-estetiske fag skulle være obligatoriske («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. Førskolelærerutdanningen ble derimot ikke utvidet. Dette var med å legge grunnlaget for nye rammeplaner. De kom i årene fra 1992 til 1995 og avløste planene fra rundt 1980. Nytt var en felles del for alle lærerutdanningene. Her ble de ulike lærerutdanningene listet opp og på et vis konstituert: Førskolelærerutdanning, allmennlærerutdanning, faglærerutdanning, yrkesfaglærerutdanning og lærerutdanning ved universitetet. Rammeplanen for allmennlærerutdanningen besto alene av en bok på 314 sider, altså igjen svært omfattende (Kirke-utdannings- 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. Den obligatoriske delen inneholdt pedagogikk med 16-18 ukers praksis; kristendomskunnskap; matematikk; natur, samfunn og miljø; norsk; praktiske og estetiske fag. Den valgfrie delen utgjorde ett og halvt år av den fireårige utdanningen. Vekttall regulerte omfang av de enkelte fagene.

Mot slutten av 1980-tallet ble de pedagogiske seminarene inkorporert i de fire da eksisterende universitetene. I tillegg hadde også flere av de vitenskapelige høyskolene et PPU-tilbud.

Utdanningene ved Universitetet i Tromsø og ved Universitetet i Trondheim var alt fra 1970-tallet styrt av et forskriftsfestet reglement, men dette var lite detaljert. I 1989 tok Universitetsrådet til orde for å utvide PPU til ett år, samtidig som rådet selv skulle utvikle og vedlikeholde en felles rammeplan. Dette fikk tilslutning av den borgerlige samlingsregjeringen (St. meld. nr. 53 (1989–

90)) og senere også av arbeiderpartiregjeringen med Gudmund Hernes som utdanningsminister. Men utvidelsen til ettårig PPU skulle ikke øke studietiden til cand.mag.-graden. Det fagdidaktiske måtte derfor inkorporeres i fagstudiene (St.meld. nr. 40 (1990-91)). Departementet støttet også de tiltakene universitetene hadde gjort for å styrke skoleretningen av fagstudiene, men antydte at det kunne gjøres mer. Stortinget sluttet opp om dette (Innst. S. nr 230 (1990-91)).

I 1992 fikk PPU ved universitetene sin første rammeplan. Dette var et omfattende dokument, bygget opp på samme måte som tilsvarende for allmennlærerutdanningen. Rammeplanen skulle være «retningsgivende» for det lokale fagplanarbeidet, altså mindre styrende enn planen for allmennlærerutdanningen. Størstedelen av planen var viet fagdidaktiske rammeplaner for de enkelte skolefagene (Kirke- utdannings og forskningsdepartementet, 1992). En tilsvarende for yrkesfaglærerutdanningen kom i 1994 (ikke funnet). To ulike rammeplaner pekte mot å se på dette som to forskjellige løp.

Førskolelærerutdanning fikk ingen ny rammeplan før i 1995. Denne var utformet av Lærerutdanningsrådet og godkjent av departementet. Vekttall regulerte omfanget av de ulike fagene, og det ble gitt mulighet for tverrfaglige enheter. Praksis var rimelig detaljert regulert med et omfang på ca. 20 uker. Forskningens plass ble også understreket. Forholdet mellom rammeplanen og fagplanene ved de enkelte utdanningene var formulert på samme vis som for allmennlærerutdanningen (Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet, 1995).

3.5 Høyskolereformen i 1994

Høyskolereformen i 1994, som samlet nær 100 mindre høyskoler i 26 regionale høyskoler, omdannet høyere utdanning fra et binært system med høyskolene på den ene siden og universitetene/ de vitenskapelige høyskolene på den andre til et hierarkisk system der alle institusjonene var innenfor det samme systemet og der forskning var kapitalen med størst verdi (Fulsås, 2000). Samtidig var det ifølge Gudmund Hernes ikke plass til flere universiteter i Norge. Forskning og faglig utvikling skulle fremmes ved utstrakt samarbeid mellom institusjonene, gjennom det såkalte Norgesnett. På det viset skulle Hernes' kongstanke om å utnytte hele nasjonens intelligensreserve virkeliggjøres.

Med reformen ble så å si alle lærerutdanningene inkorporert i større institusjoner og måtte forholde seg til et nytt styringsnivå. Der de tidligere hadde hatt direkte linjer til departementet, måtte de nå gå veien om en ledelse på en sammensatt høyskole som måtte avveie ulike interesser. Blant annet måtte ressursbruken innordnes i de nye konglomerathøyskolenes økonomiske handlingsrom. Det var også styret på de nye høyskolene som nå skulle bestemme innholdet i fagplanene til lærerutdanningene, selv om dette kunne delegeres. Det er grunn til å tro at denne

tilpasningen 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. Samtidig opplevde enkelte førskolelærerutdanninger som tidligere hadde vært frittstående høyskoler, å bli organisatorisk integrert med en langt større allmennlærerutdanning. Heller ikke det ble oppfattet som uproblematisk. (Messel, 2022, s. 231 ff). I sum førte høyskolereformen til store endringer i styringsstruktur og la på flere lag mellom det politiske nivået og de ulike lærerutdanningene. Reformen var også en kulminering av en prosess som hadde startet med Ottosen-komiteens forslag og etableringen av en ny høyskolesektor. Sammen med de andre profesjonsutdanningene ble lærerutdanningene innrullert i et utdanningspolitisk regime. Utdanningspolitiske mål ble vesentlige for dimensjonering og opptak, selv om hensynet til behovene i barnehage- og skolesektoren fremdeles veide tungt.

Deler av lærerutdanningsloven ble i 1995 også inkorporert i den nye loven om universiteter og høyskoler. Det betydde blant annet at det ble stilt krav til forskningskompetanse og forskningsbasert undervisning. Yrkespraksis forsvant som krav ved tilsettinger i lærerutdanningene. Samlet sett betydde dette at oppmerksomheten ble dreid fra vektlegging av praktisk erfaring til akademisk kompetanse. Gjennom en felles nasjonal stillingsstruktur for høyskoler og universiteter fikk de ansatte også et utvidet insentiv til å merittere seg som forskere. 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). Blant annet sto seksårs-reformen på trappene. 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 de 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, noe som 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 ved hvordan rammeplanstyringen ble praktisert. Først og fremst var rammeplanene for vide, og de sikret ikke at lærerutdanningene svarte til kravene som skolen 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, mandatet var vidt nok og 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 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. Ikke alt av dette ble gjennomført, men det pekte fram mot den utviklingen av styringsmidler som fant sted etter tusenårsskiftet.

I tråd med tanken om å skape en større enhet av alle former for lærerutdanning, foreslo også utvalget å slå sammen de to eksisterende praktisk-pedagogiske utdanningene. Mens det tidligere hadde eksistert én rammeplan for de som tok PPU som del av en universitetsutdanning fram mot lektor- og adjunktkompetanse og en annen for de som tok PPU som ledd i å bli yrkesfaglærer, skulle dette nå samles i en felles rammeplan. Ønsket om å skape en felles kultur for lærere i videregående utdanning, var eksplisitt. Dette må sies å være en kursendring sett i relasjon til de separate planene som ble utviklet bare noen år tidligere.

Yrkesfaglærerutdanningen var i en forstand modellert på samme måte som annen lærerutdanning for den videregående skolen. Det var fagkunnskapen som var basis, og det pedagogiske kom i tillegg. Men yrkesfaglærerutdanningen hadde lenge vært sett på som mangelfull. Lærerne hadde ikke alltid tilstrekkelig kompetanse i allmennfag, særlig var det viktig at lærerne hadde et godt

grunnlag i norsk. Det manglet også et godt nok yrkesteoretisk utdanningstilbud både innenfor de etablerte fagene og innenfor de nye grunnkursene som ble opprettet med Reform 94. I forbindelse med denne reformen ønsket derfor myndighetene en helt ny struktur på yrkesfaglærerutdanningen der målet var å få den på lik linje med allmennlærerutdanningen. Utvalget foreslo med dette som bakgrunn en radikal omlegging av yrkesfaglærerutdanningen. Den faglige, praktiske og pedagogiske delen skulle integreres i et helhetlig og sammenhengende treårig løp på høyskolenivå med allmenn studiekompetanse som opptakskrav. Fortsatt skulle det i tillegg stilles krav om fagbrev og to års praksis innenfor det aktuelle fagfeltet. Til sammen ville dette bidra til en nødvendig heving av kvaliteten på utdanningen, styrke yrkesutdanningen i den videregående skolen og også skape en større enhet innenfor lærerutdanningene. Reformen ble stadfestet av regjeringen og Stortinget i mai 1997.

Omleggingen ble gjennomført fra 2000. Nå skulle det altså gis en treårig utdanning innrettet mot de ulike yrkesfaglige studieretningene i den videregående skolen. Det faglige og det pedagogiske skulle være integrert gjennom hele utdanningen

Høringsrunden etter innstillingen fra Hille-Valla-utvalget 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)). Dette viser en viktig tendens: utdanningsinstitusjonene var mer skeptiske til å bli styrt, mens eksterne aktører ønsket mer styring.

Departementet (Jagland-regjeringen, med Sandal som utdanningsminister) foretok i stortingsmeldingen som ble lagt fram i mai 1997 (St. meld. nr. 48 (1996–97)) en grundig drøfting av den nasjonale styringen av lærerutdanningene. Regjeringen gikk her inn for mer forpliktende rammeplaner med detaljerte bestemmelser inneholdende: klare mål, prinsipper og retningslinjer, omfang, innhold i form av obligatoriske emner, krav til godkjent praksis, arbeids- og eksamensformer. Målet var at lærerutdanningen skulle få «klarare einskap og samanheng» (s. 20). Klare rammeplaner skulle gi mindre behov for lovreguleringer og skulle brukes aktivt som styringsverktøy. At det også ga større makt til departementet, ble ikke tematisert. Meldingen gikk også inn for et rapporteringssystem for å sikre at rammeplanene ble fulgt. Departementet ville beholde kompetansekravene for tilsetning i skolen for «å sikre både kvalitet og likeverd i undervisningstilbudet» (s. 19). Dette burde gjøres gjennom lovbestemmelser for å understreke

betydningen. I den samme meldingen varslet også departementet at Lærerutdanningsrådet ble lagt ned og at rådgivingsoppgavene ble overført til Norgesnettrådet.

Stortinget sluttet seg til forutsetningene om at rammeplanene skulle være generelle, relevante i forhold til læreplanene og gi rom for lokal kreativitet. Men strukturen i allmennlærerutdanningen og hvilke fag som skulle være obligatoriske, var sett på som et spørsmål som skulle avgjøres av Stortinget. Flertallet (Ap, Sp, SV og Krf) understreket behovet for en allmennlærer som klassestyrer med en faglig og pedagogisk bredde. En hovedmodell med vekttall for de enkelte fagene ble vedtatt. Flertallet ville styrke KRL-faget (10 vekttall) og ikke ha for mange vekttall bundet til obligatoriske fag, for å muliggjøre valgfag. Høyre ønsket en mer differensiert lærerutdanning med opplegg for småskolen og med større, minimum ett års, faglig fordypning for ungdomsskolen. Flertallet ville lovfeste 18 uker rettleidet praksis i allmennlærerutdanningen, mens Høyre og SV ville ha 20 uker. (Innst. S. nr. 285 (1996–97))

Det var allmennlærerutdanningen som vakte engasjement i Stortinget. De andre lærerutdanningene ble i mindre grad diskutert. Stortinget sa seg uten videre enig i omleggingen av yrkesfaglærerutdanningen, og det var også bred støtte for forslaget om en felles rammeplan for PPU. Sp, Krf og SV antydte at de også ville se på en sterkere styring av lektorutdanningene ved universitetene. Det var en viss debatt om faglærerutdanning. Her hadde regjeringen foreslått å redusere antall rammeplanstyrte til to (musikk, dans, drama; forming), men Stortinget ville også beholde kroppsøving som en rammeplanstyrt faglærerutdanning.

Meldingen tok også til orde for å oppheve lov om lærerutdanning og skrive inn de nødvendige paragrafene i universitets- og høyskoleloven. Stortinget sa seg enig, og lærerutdanningsloven ble endelig opphevet i 1998. 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 for tilsetting i skolen ble flyttet til opplæringsloven.

3.6 Nye rammeplaner 1998/1999

Ny rammeplan for allmennlærerutdanningen 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

arbeidsformene i undervisningen. 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 som tidligere omfanget av de ulike fagene. Den nye planen skulle være mer i tråd med de nye læreplanene i skoleverket (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1999).

Også PPU fikk en ny rammeplan i 1999. Den var nå felles for alle typer av fagstudium, både de som førte fram til faglærer, yrkesfaglærer og lektor/adjunkt. Utdanningen var ettårig og besto av pedagogikk, fag- eller yrkesdidaktikk og praksisopplæring. Førskolelærerutdanningen hadde fått ny rammeplan i 1995, og det ble ikke utarbeidet noen ny etter Hille-Valla-utvalget og den etterfølgende stortingsbehandlingen.

De ulike utdanningene var satt opp litt annerledes enn tidligere. Praktisk-pedagogisk utdanning var samlet, og den planlagte treårige yrkesfaglærerutdanningen var kommet til. Dessuten var samisk førskolelærerutdanning og samisk allmennlærerutdanning nevnt som egne utdanninger. Nytt i felleskapitlet var også en oversikt over arbeidsområdet og tilsetningsmulighetene for ulike lærerkategorier. Alle rammeplanene ble nå avsluttet med en kortfattet «Forskrift om faglig innhold og vurderingsordninger for ...». De besto derfor nå av to ulike elementer: Først en lengre, til dels drøftende, tekst med utdyping av verdier og målsettinger, både for alle lærerutdanningene, den aktuelle lærerutdanningen og for fagområdene. Deretter en kort forskrift i form av paragrafer med regler som fastsatte innhold og struktur. Kimen til den senere oppdeling i forskrift og retningslinjer var dermed skapt. Forholdet mellom de to høyst ulike tekstene var derimot uklart. Begge var fastsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, og til sammen utgjorde de «en nasjonal rammeplan». Denne var styrende for utdanningsinstitusjonene: «Den enkelte lærerutdanningsinstitusjon har ansvar for å utvikle studietilbud i samsvar med mål og rammer slik de er gitt i de nasjonale rammeplanene.» (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1999). Men bare den kortere forskriften hadde henvisning til hjemmel i universitets- og høyskoleloven.

Disse rammeplanene fra siste halvdel av 1990-tallet kan sies å representere en kulminering av faglig styring og en avrunding av den reformprosessen som startet på 1980-tallet.

Lærerutdanningene skulle være en del av det statlig styrte utdanningspolitiske byggverket og bygge opp under enhetsskoletankegangen. Rammeplanene for lærerutdanningene ble nå i stor grad sett på som en refleks av skolens planverk. (Eritsland, 2003).

3.7 Mjøs-utvalg, Kvalitetsreform og «Pisa-sjokk»

Norge hadde opplevd en studentrevolusjon i løpet av 1990-tallet, og nær halvparten av all ungdom tok nå høyere utdanning. Men universitetene og høyskolene var ikke klare til å ta imot alle de nye studentene. Kvaliteten på undervisningen var truet, var meldingen fra universitetene og høyskolene. Gjennomstrømningen var for lav, lød bekymringen fra politikerne. Et effektivt og konkurransedyktig utdanningssystem var viktig for Europas konkurranseevne, var signalene fra EU og Bologna. En felles europeisk bekymring over at utdanningssystemet ikke lenger strakk til i konkurransen med amerikanske universiteter og høyskoler, og at systemet heller ikke bidro tilstrekkelig til å styrke den europeiske konkurranseevnen, hadde ført fram mot den såkalte Bologna-erklæringen. Troen på at økt samarbeid over de europeiske landegrensene skulle styrke kvaliteten var et premiss, og det skulle etableres et europeisk område – eller marked – for høyere utdanning. De ulike nasjonale systemene måtte harmoniseres gjennom sammenlignbare og enkle grader, felles studiepoeng og samarbeid om kvalitetssikring. Universitets- og høyskolesektorens misnøye med tildelte ressurser og krav om autonomi, kombinert med tilslutning til den europeiske Bologna-prosessen, ga både en anledning og en argumentativ brekkstang for dyptgripende reformer som for en stor del også må sees i lys av endringsprosessene i den offentlige forvaltningspolitikken som hadde foregått siden midten av 1980-årene.

En ny utredning – Mjøs-utvalget (NOU 2000: 14) – og en ny reform – den såkalte Kvalitetsreformen – fulgte ved inngangen til det nye tusenåret. Internasjonal tilpasning gjennom et nytt karaktersystem og en ny felles gradsstruktur for universiteter og høyskoler var blant resultatene. Nye styringssystemer og et finansieringssystem med insentiver for forskning og undervisning fulgte også (disse avsnittene er hentet fra Messel, 2022).

Mens tendensen på 1990-tallet hadde gått i retning av mer forpliktende og detaljerte rammeplaner, markerte Mjøs-utvalget en 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 forenklet autorisasjonsprosesser. Ulempen var at de begrenset utdanningenes initiativ og kreativitet. Det kunne stilles spørsmål ved om rammeplaner var forenlig med foreldelsestakten 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» (NOU 2000: 14, s. 27 og s. 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 håndtert på en hensiktsmessig måte (s. 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 (s. 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 faglige 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)). Stortinget understreket behovet for større institusjonell frihet, men fant det ikke nødvendig å behandle spørsmålet om rammeplaner som styringsverktøy. Flertallet var for å opprette et uavhengig akkrediterings- og evalueringsorgan, men bare Frp ville gi dette organet rett til å trekke tilbake godkjenning av institusjonenes utdanningsprogrammer slik som Mjøs-utvalget hadde foreslått (Innst. S. nr. 337 (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.

Førskolelærer- og allmennlærerutdanning var dermed blitt universitetsutdanninger. Kort tid etter fulgte høyskolene i Agder og i Bodø. Senere har flere av høyskolene blitt til universiteter. Alle former for lærerutdanninger er med dette blitt universitetsutdanninger.

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 konstatere 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.

I 2002 la Bondevik-regjeringen, med Kristin Clemet som kunnskapsminister, fram en stortingsmelding om kvalitetsreformen og lærerutdanning (St.meld. nr. 16 (2001-2002)). Igjen ble lærerutdanningens avgjørende betydning for kvaliteten i skolen understreket. I meldingen ble styringsvirkemidlene nærmere behandlet. Utgangspunktet var Kvalitetsreformens forutsetning om større handlefrihet for institusjonene. Meldingen streket opp de ulike kompetanseområdene som allerede var nevnt i de gjeldende rammeplanene. Disse skulle legges til grunn for det videre arbeidet med utviklingen av lærerutdanningene. Rammeplanene skulle videre bidra til å realisere utdanningene som var omtalt som krevende, relevante og mangfoldige. De nye rammeplanene skulle være mindre omfattende og detaljerte enn de eksisterende, men de skulle fremdeles sikre nasjonale standarder. Mindre detaljerte rammeplaner skulle gi institusjonene mulighet til mer fleksibel utnyttelse av ressursene, blant annet gjennom felles undervisning med andre studentgrupper. Nyvinninger i forskning og endringer i barnehage og skole kunne møtes mer fleksibelt. Dessuten ville studentene få større valgfrihet og mer variert kompetanse.

I en høring før meldingen hadde det blitt skissert en modell med en fireårig utdanning som både skulle kvalifisere for barnehagene og for småskolen. Dette møtte motstand i høringen og ble avvist av departementet. Førskoleutdanningen skulle fortsatt være tre år.

Praktisk-pedagogisk utdanning ble behandlet samlet som én type utdanning. Muligheten for styring var begrenset. «Departementets styring av praktisk-pedagogisk utdanning omfatter ikke de faglige valgene til studentene» (St.meld. nr. 16 (2001–2002), s. 78), var nærmest en litt lakonisk kommentar i meldingen. Samtidig oppfordret meldingen universitetene til å utvikle integrerte femårige lærerutdanninger som førte fram til master. Disse måtte ha en klar innretning mot behov i skolen, og det måtte derfor etableres et samarbeid med yrkesfeltet om innholdet. Det integrerte studieløpet skulle ta utgangspunkt i rammeplanen for praktisk-pedagogisk utdanning, men universitetene skulle stå fritt i organisering av de ulike elementene som en slik utdanning skulle inneholde.

Da Stortinget debatterte denne meldingen våren 2002, var resultatene fra PISA-undersøkelsen kjent. Den hadde vist at norske elever presterte middelmådig på en rekke områder og at norsk skole kanskje ikke var så god som man hadde trodd. Dette lå som et bakteppe i diskusjonen, klarest artikulert av Fremskrittspartiets representanter. For Høyre og kunnskapsminister Kristin Clemet ble dette et ytterligere argument for å styrke skolefagene i lærerutdanningen gjennom økte krav til dybde. «I altfor lang tid har vi i lærerutdanninger og i skolen utviklet en kultur som er preget av sosiale aktiviteter og kos i stedet for innsats, kvalitet og læring», sa Høyres saksordfører. På et vis var dette startskuddet til en intensivert debatt om fagspesialisering og dybde kontra bredde og klasselærerinnretning innen særlig allmennlærerutdanningen (Stortingstidende [Forhandlinger i Stortinget], 2001-2002, s. 3370).

Det var oppslutning om mindre detaljerte rammeplaner, og Stortinget støttet også større valgfrihet for studentene. Stortinget ville samtidig avgjøre hvilke fag som skulle være obligatoriske i allmennlærerutdanningen og hvor mange vekttall disse skulle utgjøre.

Lærerutdanningsinstitusjonene og Universitets- og høyskolerådet (UHR) hadde ønsket mindre detaljerte rammeplaner slik at utdanningene fikk muligheter til å utvikle en egen profil. 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), s. 52–56).¹⁵

3.7.1 Nye rammeplaner i 2003

Nye rammeplaner skulle utarbeides. Premissene for arbeidet var lagt i den nevnte stortingsmeldingen og gjennom debatten i Stortinget. Disse var ganske detaljerte og bestemte struktur, omfanget av de ulike fagene og graden av valgfrihet. Norgesnettrådet organiserte

¹⁵ 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.

rammeplanarbeidet og nedsatte fire undergrupper, en for hver type av lærerutdanning. Men verken den nye yrkesfaglærerutdanningen eller den integrerte masteren ble inkludert i dette arbeidet. Departementet hadde fastsatt struktur for planene og hva hvert enkelt kapittel skulle inneholde. Planene skulle ikke være lange, hvert fag i allmennlærerutdanningen skulle bare ha en side og inneholde kompetansemål. Eritslund beskriver likevel arbeidet i de ulike gruppene som relativt autonomt; de hadde rom for å tolke signalene fra Stortinget og departementet (Eritslund, 2003).

Alle rammeplanene ble laget over samme lest og besto av et felles kapittel med opplisting av de ulike lærerutdanningene: Førskolelærerutdanning; allmennlærerutdanning; faglærerutdanning; yrkesfaglærerutdanning; praktisk-pedagogisk utdanning og integrert mastergrad. Det siste var altså en nyvinning, men fikk da ingen egen rammeplan. Samisk lærerutdanning var ikke nevnt i denne opplistingen, men hadde derimot fått sitt eget kapittel som også inkluderte samisk førskolelærerutdanning. Lærerutdanning for døve hadde også fått eget kapittel. Kunnskap om samisk språk, kultur og samfunn ble trukket fram som nødvendig for alle lærere. Videre fastslo felleskapitlet grovt sett formål og egenart, oppbygning og organisering, målområder med læringsutbyttebeskrivelser, praksisopplæring, veiledning og vurdering og et avsnitt om hvordan rammeplanen skulle omsettes til fagplan. De fleste av planene inneholdt også bestemmelser om fag og fagområder. Til slutt var det en «Forskrift til rammeplan for ...» i form av paragrafer. Her ble innholdet nærmere bestemt med studiepoeng for de enkelte elementene og fagene samt omfanget av praksisopplæringen. Forholdet mellom denne forskriften og rammeplanen ellers ble, som tidligere, ikke fastslått. Det virker som det lå i kortene at også selve rammeplanen var å betrakte som en forskrift, og styringsaspektet var forsterket i forhold til tilsvarende formuleringer på slutten av 1990-tallet: «Rammeplanen utgjør et forpliktende grunnlag for institusjonen, for ansatte, studenter og praksisskoler. På dette grunnlaget utvikler institusjonene en fagplan for utdanningen i samarbeid med studenter og praksisskoler.» (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003).

Planene var langt kortere enn tidligere og mindre detaljerte. Rammeplanen for allmennlærerutdanningen var kortet ned fra 175 sider til 58 sider. Det var særlig tekstene som beskrev de enkelte fagene som var mindre omfangsrike og elementene innenfor hvert fag var færre. Men organisering og innhold var fremdeles detaljert bestemt med angivelse av vekttall/studiepoeng for hvert enkelt fagområde. Den store forskjellen var antallet obligatoriske fag og graden av valgfrihet. Mens rammeplanen fra 1999 hadde valgfrihet tilsvarende ett år, var dette i 2003 økt til to av de fire årene. Samtidig var det langt færre obligatoriske fag, men det var også større krav til fordypning. Studentene kunne likevel velge mellom en større faglig bredde

eller større dybde. Dessuten var praksisopplæringen noe mindre regulert i 2003, selv om omfanget var det samme. Rammeplanen besto både av en form for læringsutbyttebeskrivelser og en studiemodell, med halvparten obligatoriske fag og halvparten valgfrie. Den understreket at de enkelte institusjonene skulle utvikle særskilt profil innenfor studiemodellen. Det ble også innført et nytt obligatorisk emne: grunnleggende lese-, skrive- og matematikkopplæring.

Praksisopplæringen var bestemt til 20 til 22 uker. Hvert fag hadde mellom én og to sider i hovedsak inneholdende målsettinger eller læringsutbyttebeskrivelser. Sammen med den norskspråklige versjonen ble det også utgitt en samiskspråklig versjon av rammeplanen.

Også rammeplanen for førskolelærerutdanningen var sterkt forkortet på samme vis som planen for allmennlærerutdanningen. Den valgfrie delen av utdanningen var på et halvt år av den treårige utdanningen, som den også hadde vært tidligere. Det var noe større mulighet for å variere omfanget av de enkelte fagene, og planen åpnet også for at institusjonene kunne utarbeide alternative studiemodeller som et supplement til hovedmodellen. Men også en slik modell måtte inneholde de viktigste fagene. Planen hadde også fått et eget kapittel om samisk førskolelærerutdanning, med samisk språk og duodji (samisk håndverk) som obligatoriske fag. (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003).

Den felles rammeplanen for PPU hadde i motsetning til tidligere ingen spesifiserte fagdidaktiske kapitler og var dermed svært kortfattet. En nyhet var at det nå ble åpnet for at den praktisk-pedagogiske utdanningen kunne være en del av en femårig integrert master.

Rammeplanen for yrkesfaglærerutdanningen ble ikke endret i særlig grad. Det var et ønske om å vente med en eventuell revisjon til man hadde sett hvordan omleggingen til en treårig utdanning hadde fungert.

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 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.

3.7.2 Store endringer – mindre reaksjoner?

Ved stortingsbehandlingen av lærerutdanningen etter Mjøs-utvalgets innstilling, hadde departementet meldt fra at de særegne bestemmelsene om lærerutdanning skulle tas ut av universitets- og høyskoleloven. Det ville normalisere forholdet til andre profesjonsutdanninger. Innholdet i lærerutdanningen skulle fastsettes i forskrift til rammeplanene, og formålet skulle inngå som en del av rammeplanen. Behovet for nasjonal samordning ville med dette være tilfredsstillende ivaretatt. Ved lovrevisjonen i 2004 ble denne endringen gjennomført, uten særlig protester. Bare Forskerforbundets forening for lærerutdanning var skeptisk til en slik endring uten ytterligere vurdering (Ot.prp. nr. 79 (2003–2004), s. 57-58). Men som vi skal se senere, betydde ikke dette at Stortinget ikke lenger kunne diskutere struktur, innhold og obligatoriske fag i lærerutdanningen. Kanskje derfor skjedde omleggingen uten reaksjoner.

På få år hadde prinsippene bak styring av innholdet i høyere utdanning blitt endret vesentlig. 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 skulle innføres, i lærerutdanningene som i de fleste av de andre kortere profesjonsutdanningene. Også dette foregikk uten særlig politisk diskusjon. Men som vi har sett, var ikke omleggingen så dramatisk som det kunne se ut til ut fra omfanget av rammeplanene. Fremdeles var det ganske detaljerte bestemmelser om struktur og innhold. Rammeplanene ble også mer forpliktende enn tidligere.

Reformene som fulgte etter Mjøs-utvalget ga høyskolene og universitetene råderett over eget budsjett, de sto friere i eiendomsforvaltningen og i ansettelsespolitikken. Innenfor bestemte rammer kunne høyskolene også opprette og legge ned studieprogrammer. Overgangen fra regelstyring til målstyring som hadde startet på slutten av 1980-tallet, ble ytterligere forsterket. Men autonomien hadde klare begrensninger. Gjennom såkalte etatsmøter, styringsdialoger og tildelingsbrev fikk de enkelte høyskolene klar beskjed om prioriteringer og nødvendige satsinger. NOKUT, Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen, var opprettet som et kontrollorgan for å sikre at lærerutdanningen, som de andre utdanningene, ble drevet innenfor nærmere bestemte kvalitetskriterier.

Selv om høyskolene som institusjoner fikk større selvstendighet, betydde ikke dette at den faglige autonomien nødvendigvis ble styrket gjennom reformvirksomheten. Snarere tvert om. Det var først og fremst det institusjonelle nivået, høyskolenes og universitetenes ledelse, som fikk større beslutningsmyndighet. Innflytelsen til og den faglige autonomien hos hver enkelt faglig ansatt og i fagmiljøene ble på mange vis oppfattet som redusert. (Messel, 2022, s. 328 ff)

3.8 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 for å redusere læreren 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 selv 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 profesjonsutdanningene alltid hadde gjort. 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, som 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).

3.9 Lærerløft, reformiver og nye styringsmidler

I 2009 la Stoltenberg II-regjeringen med Tora Aasland som kunnskapsminister fram en stortingsmelding om lærerrollen og lærerutdanningen (St.meld. nr. 11 (2008–2009)). Der foreslo regjeringen en trinndelt lærerutdanning for grunnskolen. Dette innledet en tid med mange reformer og endringer av lærerutdanningene. Særlig var oppmerksomheten rettet mot det som før het allmennlærerutdanningen, men som nå skulle hete grunnskolelærerutdanning. Men også andre lærerutdanninger ble endret, både i innhold og gjennom måten de ble styrt på.

Reformiveren må sees i sammenheng med det såkalte PISA-sjokket og oppfatningen av at den norske grunnskolen hadde sakkert akterut og ikke klarte å gi barna den nødvendige kunnskapen i en stadig mer krevende verden. Kunnskapspolitikken ble enda mer sentral enn tidligere. Det å hevde seg i den internasjonale kunnskapskonkurransen ble sett på som helt avgjørende. Dette fikk stor innvirkning på utdanningspolitikken og videre på lærerutdanningene (Helsvig, 2017, s. 211 ff).

Behovet for endringer av lærerutdanningene lå nå ikke i omfattende reformer av skole eller barnehage, men i en forståelse av lærerutdanningenes nøkkelrolle. Regjeringen, uansett politisk farge, oppfattet lærerutdanningene som helt avgjørende for å heve kvaliteten på undervisningen i skolen og for å styrke barnehagene. Det var nyanser mellom de ulike partiene i hva som skulle vektlegges i lærerutdanningene, men i utviklingen av styringsverktøyene var det stort sett tverrpolitisk enighet. Reformene og endringene som fulgte, berørte både struktur og innhold i lærerutdanningene, nye styringsverktøy og nye institusjonelle rammer.

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) ble innført gradvis fra 2011.

Rammeplanene og hver enkelt skoles studieplan skulle bygges opp rundt læringsutbyttebeskrivelser ut fra hvilket nivå de var på. Ideen var å dreie oppmerksomheten fra undervisning til læring og fra innsatsfaktorer til læringsutbytte. Dette skulle blant annet gjøre kvalifikasjonene forståelige 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.¹⁶ NOKUT evaluerte effekten av NKR i 2023 og fant at det ikke hadde bidratt til økt studentmobilitet, arbeidslivsinformasjon eller livslang læring. Derimot hadde det hatt betydning for hvordan institusjonene hadde utviklet utdanningene og brukt læringsutbyttebeskrivelser aktivt (NOKUT, 2023).

3.9.1 Fra allmennlærer til grunnskolelærer og ny rammeplan i 2010

Den nevnte stortingsmeldingen fra Stoltenberg-regjeringen dreide seg nesten utelukkende om allmennlærerutdanningen, selv om også de andre lærerutdanningene var nevnt. Den viktigste endringen var at allmennlærerutdanningen skulle bli delt i én utdanning for 1.–7. trinn og én for 5.–10. trinn. Utdanningen skiftet også navn til grunnskolelærerutdanning, noe som signaliserte ytterligere skritt bort fra klasselæreren til faglæreren. Nye og skjerpede kompetansekrav for undervisning i de ulike skoleslagene ble lansert, der krav om fordypning i enkelte fag sto sentralt. Utdanningsinstitusjonene ble videre beordret til å etablere gode arenaer for faglige drøftinger og samhandlinger 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, og planen skulle inneholde læringsutbyttebeskrivelser. Rammeplanen skulle bidra til en mest mulig enhetlig oppbygging av grunnskolelærerutdanningen, og dermed gi økt mulighet til studentmobilitet, lette samarbeidet mellom institusjonene og gi mulighet for innplassering av internasjonale delstudier. Departementet ville sette tydelige mål og indikatorer for å måle kvalitetsutvikling, samtidig som styringsdialoger også skulle bidra til det samme. En følgegruppe skulle vurdere gjennomføringen av reformen av allmennlærerutdanningen. Departementet pekte også på utfordringer med mange og små lærerutdanninger og tok til orde for spesialisering, arbeidsdeling og faglig samarbeid. Alt i alt pekte meldingen på et behov for sterkere styring av lærerutdanningene gjennom et spekter av styringsmidler. Autonomi var knapt et tema.

Stortinget uttrykte bekymring for kvaliteten på lærerutdanningen. Det støttet derfor ønsket om sterkere statlig styring, men pekte samtidig på behovet for lokal autonomi. Frp og Høyre var ikke fornøyd med hvordan den statlige styringen skjedde og foreslo en form for sertifisering av institusjoner som ga grunnskolelærerutdanning. Dette fikk ikke flertall, men illustrerer hvordan mistilliten til lærerutdanningen resulterte i en leting etter nye styringsvirkemidler. Departementet

¹⁶ 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.

hadde også foreslått utredning av sertifisering av lærere, noe Stortinget sa seg enig i. Høyre og Frp ville innføre dette med en gang. Sertifisering av lærere ble ikke innført.

Stortinget diskuterte igjen obligatoriske fag i allmennlærerutdanningen. Også krav til fordypning i enkeltfag og lengden på utdanningen var tema. Flertallet ville beholde det fireårige løpet for det som nå het grunnskolelærerutdanning, men så positivt på forsøk med femårige masterløp.

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.

Selve forskriften inneholdt et sett med både særskilte og felles læringsutbyttebeskrivelser for begge løpene (Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.-7. trinn og 5.-10. trinn, 2010). I tillegg var strukturen fastsatt, noe mer detaljert enn tidligere. 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. Ingen undervisningsfag var obligatoriske for 5.–10.-utdanningen, noe som ga større valgfrihet enn tidligere. Praksisopplæringen var tallfestet i antall uker, og det var delvis bestemt når i løpet 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. Dette kan tolkes som noe mindre styrende enn den tidligere formuleringen om «forpliktende». Men det er usikkert om det ble oppfattet slik. Hvordan forholdet mellom forskrifter og retningslinjer skulle forstås, gikk ikke fram av selve forskriften.

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 obligatoriske. 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. Muligheten for bruk av nasjonale deksamener ble tatt inn i forskriften.

Med de nye rammeplanene som ble innført ble det også et tydeligere skille mellom forskrift og retningslinjer. Forskriftene (med betegnelsen forskrift til rammeplan) ble bestemt av departementet, mens Nasjonalt råd for lærerutdanningen (senere UHR-LU) fikk ansvaret for å utarbeide de nasjonale retningslinjene. Felleskapitlene falt ut av rammeplanverket, men i 2018 utarbeidet UHR-LU et felleskapittel til de nasjonale retningslinjene, som framstår med en noe uavklart status.

Evalueringer ble fortsatt brukt som styringsverktøy, men var nå også blitt supplert med følgeforskning, særlig ved større omlegginger. Følgeforskning må sies å kunne være en form for informativt styringsverktøy med mål om å få i stand fruktbare dialogprosesser mellom ulike aktører med interesser innenfor feltet.

Et eksempel var følgegruppen som skulle følge grunnskolelærerutdanningsreformen (2011–2015) og komme med råd til departementet og til institusjonene. Mandatet inneholdt riktignok 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 (NRLU) 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.

3.9.2 Ny barnehagelærerutdanning

Også førskolelærerutdanningen ble gjenstand for politisk interesse og reformiver, men kanskje ikke i samme grad som allmenn-/grunnskolelærerutdanningen. Her lå barnehageforliket fra 2003 som et bakteppe. Det skulle sørge for full barnehagedekning og førte til en storstilt utbygging av barnehagene. Det skapte dermed også et behov for flere ansatte i barnehagene. Men i første omgang hadde ikke dette ført til noen store endringer av førskolelærerutdanningen. I 2011 ble utdanningen evaluert av NOKUT. Rapporten pekte på svak sammenheng mellom fagene og svak integrering mellom fag- og praksisarenaene. En ny rammeplan ble utarbeidet. Som for grunnskolelærerutdanningen var det nå et klart skille mellom forskrift og retningslinjer. Begge dokumentene ble utarbeidet av et utvalg nedsatt av Kunnskapsdepartementet. De fleste av utvalgets medlemmer var hentet fra institusjoner for førskolelærerutdanning, men både barnehagene selv, private og offentlige eiere, foreldre, studenter og Utdanningsforbundet var representert. Selve forskriften ble bestemt av departementet, mens retningslinjene var fastsatt av rammeplanutvalget, samtidig som statsråd Tora Aasland aktivt bidro i prosessen. «Forskrifta om rammeplan for barnehagelærerutdanning gir forpliktande føringar for barnehagelærerutdanninga», het det, mens «(r)etningslinene er utfyllande i forhold til forskrifta og er rettleiande for institusjonane.» (Rammeplanutvalg, 2012) Forskriften besto av læringsutbyttebeskrivelser og en ganske detaljert beskrivelse av struktur og innhold. Det radikalt nye var at fagene nå var erstattet av kunnskapsområder og at navnet på utdanningen skulle være barnehagelærerutdanning.

3.9.3 Ny rammeplan for yrkesfaglærerutdanningen

Også yrkesfaglærerutdanningen fikk ny rammeplan i 2013. Den tidligere forskriften hadde vært svært knapp og bare fordelt de ulike feltene: yrkespedagogikk, yrkesdidaktikk, faglig bredde og faglig fordypning. Rammeplanforskriften fra 2013 var langt mer omfattende og detaljert. Den var nå bygd opp på samme måte som grunnskolelærerforskriften med omfattende paragrafer om formål og virkeområde, læringsutbyttebeskrivelser og struktur og innhold. Dette siste var mer detaljert enn tidligere, med bestemmelser om innhold i de ulike elementene og arbeidsformer. Blant annet var det bestemt at det skulle være en bacheloroppgave i det tredje studieåret.

Forholdet mellom forskriften/retningslinjer og studiestedenes programplan var også angitt på samme vis som for de andre lærerutdanningene. NRLU fikk ansvar for å utarbeide retningslinjer, men disse ble ikke ferdige før i 2018. Om forholdet mellom forskrifter/retningslinjer og studiestedenes programplaner het her: «Institusjonens studie-/programplaner skal utarbeides på bakgrunn av det som angis i forskriftens §1 og i de nasjonale retningslinjene punkt 1–5. Disse angir hvordan institusjonenes studie-/programplaner skal beskrive bestemmelser om faglig innhold, organisering, arbeidsformer og vurderingsordninger tilpasset hvert enkelt utdanningsprogram. Programplanen må tydeliggjøre progresjonskrav knyttet til undervisning, vurdering og praksis.» Hva som ligger bak denne formuleringen som begrenser styringen til forskriftens § 1, er uklart.

Regjeringen fulgte opp lærerløftet med et eget yrkesfaglærerløft i 2015. Denne manglet den beskrivelsen av de ulike utfordringene som lærerløftet er blitt begrunnet med (se under). Men strategien slo fast at det var nødvendig med gode yrkesfaglærere for å utdanne fagarbeidere til et arbeidsliv i rask utvikling. Gjennom yrkesfaglærerløftet signaliserte regjeringen først og fremst flere tiltak for å øke rekrutteringen av yrkesfaglærere og å kvalifisere dem som allerede jobbet som dette. Derimot inneholdt strategien ikke signaler om sterkere styring av innholdet i utdanningen, slik lærerløftet hadde gjort. Det hadde vist seg vanskelig å opprettholde en del av de treårige bachelorutdanningene som var blitt etablert etter reformen i 2000, og i 2015 var det bare HiOA, NTNU og HiST som tilbød dette. I dag er det tilbud om treårig yrkesfaglærerutdanning ved OsloMet, NTNU og Nord universitet.

Den samordningen og sammenslåingen av de to PPU-løpene som var blitt gjort rundt år 2000, ble reversert. I 2013 kom det en egen rammeplan for PPU-yrkesfag. Innenfor faglærerutdanningene gikk utviklingen den andre veien. Der ble det etter hvert en felles rammeplan for alle faglærerutdanningene (forskrift om rammeplan for treårige faglærerutdanninger i praktiske og estetiske fag (LUPE)). I 2013 ble det også innført egne rammeplaner for de samiske grunnskolelærerutdanningene og for samisk førskolelærerutdanning. Med den nye rammeplanen for lektorutdanning (se under) var det nå blitt 11 rammeplaner som styrte lærerutdanningene.

3.9.4 Rammeplan for lektorutdanningen

I 2013 fastsatte Kunnskapsdepartementet forskrifter for nasjonal rammeplan for femårig lektorutdanning. Regjeringen hadde i 2002 oppfordret universitetene til å utvikle såkalte integrerte femårige masterutdanninger fram til lektorkompetanse. De daværende universitetene pluss NMBU tok oppfordringen og satte i gang med integrerte lektorprogrammer. Senere fulgte flere av de nyere universitetene etter. De skulle følge den eksisterende rammeplanen for PPU for den

pedagogiske delen av utdanningen, mens helheten av utdanningen ikke var rammeplanstyrt. Universitetene organiserte utdanningene svært forskjellig, med ulik grad av integrering. Antall nye studenter i lektorutdanningen vokste fra 365 i 2003 til 865 i 2013. Senere fortsatte økningen, men flatet ut etter 2019 (NOKUT, 2022).

Denne forskriftfestete rammeplanen var sett på som unik da den ble innført. Det var første gang det var innført rammeplan for en masterutdanning og en tradisjonell universitetsutdanning (Ekspertgruppen om lærerrollen, 2016). Senere har det gjennom RETHOS-prosessen også blitt innført rammeplaner for medisin, odontologi og psykologi. Rammeplanen for lektorutdanningen var dermed ikke lenger unik. Innføring av rammeplan for lektorutdanningen må sees på som et ledd i den lange prosessen med å samordne lærerutdanningene i takt med et stadig mer helhetlig skoleløp. Det var også en del av en utvikling der utdanningen av lærere til grunnskolen og til den videregående skolen stadig ble likere, noe som ble ytterligere understreket da grunnskolelærerutdanningen ble femårig i 2017.

Forskriften for rammeplan for lektorutdanningen var bygd opp på samme måte som for grunnskolelærerutdanningen, med paragrafer for henholdsvis virkeområde og formål, læringsutbyttebeskrivelser og struktur og innhold. Men den hadde ikke de samme detaljerte bestemmelsene om struktur, ingen obligatoriske fag utenom det som var kalt profesjonsfaget, som utgjorde 60 studiepoeng der halvparten skulle være pedagogikk og halvparten fagdidaktikk tilpasset de skole-/disiplinfagene studentene hadde valgt. Institusjonene kunne selv velge 20 studiepoeng fordelt på enten profesjonsfaget eller skole-/disiplinfagene. Omfanget av de to skole-/disiplinfagene som studentene måtte ta var bestemt med henholdsvis 160 og 60 studiepoeng. Både bacheloroppgave og masteroppgave var fastlagt. Praksisopplæringen skulle være på minst 100 dager og var detaljert regulert. Forholdet mellom forskrift, retningslinjer og programplaner hadde samme formuleringer som de andre rammeplanene.

Retningslinjene var som for de andre lærerutdanningene utformet av en programgruppe nedsatt av UHR og var klare i 2017. De inneholdt en utdyping av innhold- og strukturbestemmelsene i forskriften. Profesjonsfaget var omfattende og detaljert beskrevet, mens for de to skole-/disiplinfagene var det bare angitt noen generelle læringsutbyttebeskrivelser.

Rammeplanen for lektorutdanning innebar en vesentlig endring i styringen av det som tradisjonelt hadde tilhørt universitetenes domene. Samtidig var styringen ikke like omfattende som for grunnskolelærerutdanningen. Særlig innholdet i fagene, men også strukturen i utdanningen var fremdeles overlatt til institusjonene.

NOKUT foretok en evaluering av lektorutdanningen i 2022 (NOKUT, 2022a) og foreslo å myke opp styringen av utdanningen. Særlig gjaldt dette organiseringen av praksis. Noen mindre endringer i den retningen ble gjort ved en revisjon i 2023.

3.9.5 Strukturreform

Selv om forslagene fra Stjernø-utvalget om en helt ny struktur innenfor høyere utdanning ikke fikk politisk oppslutning, var det bred enighet om at det fremdeles var for mange små og faglig svake institusjoner innenfor universitets- og høyskolesektoren. Det ble blant annet påpekt at mange lærerutdanningsinstitusjoner var faglig svake. Etter en kort tid i tenkeboksen satte den borgerlige regjeringen i 2015 i gang med det som ble en strukturreform. De oppfordret til økt samarbeid mellom institusjonene, ga insentiver til sammenslåinger og åpnet igjen for at høyskoler kunne søke om universitetsstatus. (St.meld. 18 (2014–2015)). En rekke sammenslåinger fulgte, og lærerutdanningene ble i enda større grad inkorporert i store utdanningsinstitusjoner sammen med en rekke andre utdanninger. Gjennom sammenslåinger og høyskolenes endring til universiteter ble også enda flere av lærerutdanningene tilhørende et universitet. Derimot ble få studiesteder nedlagt.

3.10 Lærerløftet og femårig masterutdanning

I 2014 lanserte den borgerlige regjeringen med Torbjørn Røe Isaksen som kunnskapsminister det såkalte lærerløftet. Det viktigste tiltaket var at grunnskolelærerutdanningene skulle utvikles til femårige masterutdanninger. Strategien innebar også nye virkemidler i styringen av lærerutdanningene og en generell økt politisk oppmerksomhet. Regjeringen ville «følge utviklingen ... nøye.» (Kunnskapsdepartementet, 2014). Begrunnelsen for satsingen lå i de utfordringene regjeringen mente var til stede i norsk skole: Internasjonale sammenlikninger viste at Norge ikke fikk uttelling i form av læringsresultater for de ressursene vi brukte på skolen, det var for store variasjoner i elevenes resultater og 30 prosent av elevene fullførte ikke videregående opplæring. Utfordringen skulle møtes gjennom «å gjøre gode lærere enda bedre og gjøre læreryrket mer attraktivt.» (Kunnskapsdepartementet, 2014).

Spørsmålet om femårig master hadde stått på dagsorden i flere år. I stortingsmeldingen fra 2009 ble det signalisert en utredning av femårig masterutdanning for lærere til grunnskolen for å styrke det faglige innholdet i lærerutdanningen. Det ble samtidig åpnet for at lærerutdanningene selv kunne etablere forsøk med femårig master. Nord Universitet grep anledningen og gjennom prosjektet *Pilot i Nord* ble det tilbudt en femårig master. Det var derimot den gangen ikke flertall for å vedta en allmenn femårig grunnskolelærerutdanning. Men med en ny borgerlig regjering

etter stortingsvalget i 2013 lå det i kortene at dette ville bli gjennomført. Regjeringen vedtok i 2014 å innføre femårig utdanning med oppstart i 2017.

I 2016 la regjeringen fram en stortingsmelding om fornyelse av det såkalte 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. 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)»¹⁷ Paragrafen om struktur og innhold var kortet ned, men var vel så detaljert som tidligere. Departementet la også ved en grafisk framstilling av studiemodellen (Kunnskapsdepartementet, 2016). 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.» (Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 1–7., 2016; Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 5–10, 2016).

¹⁷ 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.

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.

3.11 Avslutning

Rammeplanene har i de femti årene som 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. Samtidig ble behovet for nasjonal styring gjennom detaljerte rammeplaner understreket, noe som toppet seg med de siste rammeplanene i forrige hundreår. Mjøs-utvalget og Kvalitetsreformen tidlig på 2000-tallet 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, 2013 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.

Mens Stortinget gjennom lovverket tidligere bestemte både struktur, innhold og obligatoriske fag (i allmennlærerutdanningen) i de fleste av lærerutdanningene, har dette gradvis blitt delegert til andre nivåer, i hovedsak til departementet og dets underliggende organer. Men Storting og regjering vil fremdeles ha en styrende hånd på mye av de sentrale elementene i lærerutdanningene.

Den faglige innflytelsen over rammeplaner og retningslinjer har alltid vært et element, men med ulik kraft til ulike tider. Gjennom Lærerutdanningsrådet var den betydelig i årene med utstrakt forsøksvirksomhet på 1970-tallet. Men det var særlig fagmiljøene i allmennlærerutdanningene som hadde nær kontakt med departementet og det politiske nivået. Fagmiljøene i de andre lærerutdanningene hadde ikke den samme innflytelsen, samtidig kunne den mer perifere posisjonen også skape rom for å utvikle utdanningene på selvstendig basis. I de senere årene har alle fagmiljøene gjennom UHR-LU igjen hatt en vesentlig innflytelse, særlig på utviklingen av retningslinjene. Dette er muliggjort gjennom et skarpere skille mellom forskrift og retningslinjer.

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. Men den økte autonomien har ofte vært på institusjonsnivå og ikke for hver enkelt utdanning. 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 styringsvirkemidler. Uttrykte ambisjoner om mer overordnet styring og en forenkling av rammeplanene har svært ofte opptrådd sammen med mindre valgfrihet og innføring av nye virkemidler for styring. I stedet for å erstatte tidligere virkemidler har nye kommet til som ekstra lag av styring. Dette må sees i sammenheng med en oppfatning om lærerutdanningenes avgjørende rolle for kvaliteten i skolen. Det politiske miljøet har oppfattet det som deres oppgave å også bestemme innhold og struktur i utdanningene. Særlig har dette vært viktig i forhold til grunnskolelærerutdanningen. Men ønsket om sammenheng i skoleverket og dermed også i lærerutdanningene har medført en tendens til likere styring av alle lærerutdanningene. De har eksistert side om side, men med stadig flere fellestrekk.

4. Refleksjonspunkter fra ulike internasjonale kontekster og utdanninger

Hovedpoeng

- Refleksjonspunkter fra komparative perspektiver trekker i retning av mer overordnet styring
- Retningslinjer for andre norske rammeplanstyrte utdanninger har ulik status og funksjon
- Rammeplanstyring oppleves både som sikring og hinder i norske lærerutdanninger

4.1. Introduksjon

Dette kapitlet inntar et komparativt perspektiv, hvor vi ser kort på styringsforhold i ulike land og i andre rammeplanstyrte utdanninger. Sammenligningen er utelukkende rettet mot forhold som er relevante for vårt mandat, altså søker ikke kapitlet å gi en fullverdig analyse av noen kontekster. Vi ser også på hvordan ulike lærerutdanninger og utdanningsinstitusjoner ser på dagens rammeplanstyring i Norge. Målet med dette er det samme som for de andre avsnittene, nemlig å sikre at vi får tilstrekkelig bredde i det normative perspektivet på rammeplanstyring. Det komparative perspektivet skal gjøre oss bedre rustet til å se muligheter, nyanser og problemstillinger.

Vi oppsummerer hver aktuelle kontekst med noen «refleksjonspunkter». Dette er ikke nødvendigvis punkter som i seg selv munner ut i en entydig anbefaling, men snarere punkter som hører med i en helhetlig vurdering av styring av lærerutdanninger. Elementene som er valgt ut skaper samlet en viss komplementaritet og bredde i refleksjonspunkter, og de peker hovedsakelig i retning av å fremme et styringssystem med overordnet styring og forpliktende samspill mellom utdanninger og arbeidslivet.

4.2. Refleksjonspunkter fra internasjonale kontekster

I de kommende avsnittene tar vi en rask tur innom våre naboland Danmark, Finland og Sverige for å se om det er spesifikke erfaringer der som er relevante for målet om mer overordnet styring. Målet har vært å hente ut interessante refleksjonspunkter fra de ulike landene, ikke å gi en systematisk sammenligning. Refleksjonspunktene handler om systemer og erfaringer som forteller noe om betingelser for overordnet og tillitsbasert styring. Det vi framhever er ikke nødvendigvis den mest sentrale komponent i styringen av lærerutdanningen, men snarere en komponent som er særlig relevant i lys av vårt mandat og som komplementerer andre refleksjonspunkter. Vi har også sett utenfor vårt umiddelbare nabolag, nemlig til California, Irland og New Zealand. Disse

kontekstene har blitt valgt delvis på grunn av ekspertgruppens tidligere kjennskap til dem og delvis fordi de gir en bredde i typer utdanningssystemer. Her bruker vi samme fremgangsmåte som på våre naboland. Gjennomgangen trekker på forskningslitteratur og vi oppgir referanser til relevante styringsdokumenter. Ekspertgruppen inviterte representanter for lærerutdanningene i de fleste av landene til å holde et innlegg om styringssystemet, med mulighet for spørsmål og diskusjon etterpå.¹⁸ Til slutt kommer en oppsummerende drøfting av hva refleksjonspunktene fra de internasjonale perspektivene kan bidra med inn i rapportens anbefalinger.

4.2.1 Danmark: Direkte samregulering av profesjoner i lovtekst

Det finnes flere typer lærere i Danmark, som pedagoger i barnehager og gymnasielærere på det videregående trinnet. Imidlertid er det ofte slik at når man snakker om lærerutdanning i Danmark, er det primært utdanning for å bli lærer i folkeskolen¹⁹ det er snakk om (Madsen & Jensen, 2023). Denne utdannelsen er en profesjonsbachelor²⁰, med et omfang på 240 ECTS, som man som hovedregel tar på en profesjonshøyskole. Slik er det ettersom profesjonsbachelorutdannelser som oftest er samlet på egne, spesialiserte utdanningsinstitusjoner, på grunn av deres særegne utdanningsform, med praksis og tydelige koblinger til fremtidig arbeidsliv. I tillegg til at disse utdanningene tilbys på egne institusjoner, finnes det et lovregulert råd (REP-rådet) for profesjonsbachelorutdannelser, samt yrkesakademiutdannelser²¹, som har i oppgave å rådggi utdannelses- og forskningsministeren om disse utdannelsene (Kapitel 5, LEP-loven, 2024).

REP-rådet består av representanter fra arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner, studenter og ansatte i undervisningsinstitusjoner. Deres oppgave er å rådggi ministeren om ti forhold som er relevante på tvers av de forskjellige profesjonsutdanningene (LEP-loven, 2024):

1. Utdanningenes utvikling.
2. Generelle spørsmål om tilbudet av utdannelser i forhold til dokumenterte behov på arbeidsmarkedet.
3. Generelle konsekvenser for utdannelsene som følge av nye eller endrede behov på arbeidsmarkedet.
4. Formål og strukturelle rammer.
5. Opptakskrav.
6. Sammenheng med øvrige utdanninger og utdannelsesområder.

¹⁸ California: Elisa Salasin (Berkeley School of Education), Finland: Sven-Erik Hansén (Åbo Akademi), Irland: Marie Clarke (University College Dublin), New Zealand: Fiona Ell (University of Auckland). Av tidshensyn rakk vi ikke innlegg fra Danmark og Sverige.

¹⁹ Folkeskolen er det som tilsvarer barne- og ungdomsskoletrinnene i Norge, og man utdannes til å kunne være lærer på alle disse trinnene.

²⁰ På dansk: Professionsbachelor. Utover lærere, så er sykepleiere, pedagoger og administrasjonsbachelor eksempler på profesjonsbachelor i Danmark. Det finnes også lengre profesjonsutdanninger, som inngår under kandidatstudier (masterstudier), som tilbys på ordinære universiteter, heller enn på egne profesjonshøyskoler. Eksempler her er sivilingeniør og psykologi.

²¹ På dansk: Erhvervsakademiuddannelser. Dette tilsvarer noenlunde fagskoleutdanninger i norsk kontekst.

7. Rammer for forsøksvirksomhet.
8. Etter- og videreutdanning.
9. Internasjonal utdanning.
10. Kvalitetssikring og kvalitetsutvikling.

Hvert år skal rådet skrive en beretning for å oppsummere sine anbefalinger til ministeren. I årsberetningen for 2024 (REP-rådet, 2024) finner man tematikk som praksis, samarbeid med praksisfeltet og praksissjokk, behovet for å øke attraktiviteten til utdanningene, og behovet for å tydeliggjøre utdanningsløpene i utdanningene.

Utformingen av det danske REP-rådet inviterer til flere refleksjonspunkter. Ett slikt punkt er anerkjennelsen av at det er mange problemstillinger som deles på tvers av profesjoner, og at det er mulig å drøfte og regulere disse i en felles kontekst. Selvsagt har profesjonene sin egenart, men denne står ikke i veien for organiseringen av en slik konstellasjon. Videre er et annet punkt at et slikt råd har en lovpålagt eksistens. Til dels finnes det organer som kan minne om REP-rådet i norsk lærerutdanningskontekst, som Faglig råd for Lærerutdanning 2025 (NFLP) og Universitets- og Høgskolerådet – Lærerutdanning (UHR-LU), som har en funksjon på tvers av lærerutdanninger, og opp mot det nasjonale reguleringsnivået for lærerutdanninger. Dog er dette grupper som enten er nedsatt av, eller delegert myndighet fra, Kunnskapsdepartementet, og opererer dermed på et annet formalitetsnivå enn REP-rådet gjør i Danmark. Altså er det mulig å juridisk samregulere utdanninger med særegne karakteristikk på grunnlag av deres substansielle og flerfoldige likheter.

4.2.2 Finland: Forsknings- og tillitsbasert lærerutdanning

I 2007 ble det satt ned en komité av den finske regjeringen som skulle visualisere hvordan finsk lærerutdanning burde se ut frem mot 2020 (*Lärarytbildning 2020*, 2007). Noe av det første komitéen kom frem til var at man ikke burde røre de grunnleggende strukturene i finsk lærerutdanning, ettersom at disse allerede har fungert bra lenge. Søkertallene til lærerutdanningene er gode, og det er først og fremst hvordan man best mulig kan velge de «riktige» studentene som opptar finnene, heller enn hvordan man skal få opp søkertallene (Hansén mfl, 2023). Dessuten har Finland i en årrekke gjort det svært bra på OECD sine PISA-undersøkelser, altså presterer finske elever godt faglig på skolen. Alle piler peker oppover for Finland på utdanningsfeltet; men hvorfor?

En del av puslespillet kan ha med tillit å gjøre, noe man kan se utfra lovverket som binder finsk lærerutdanning. For det første finnes det ikke noe tilsvarende rammeplaner i finsk kontekst. Det finnes dog en egen forskrift om pedagogiske lærerstudier (576/1995), som regulerer at alle lærerutdanninger må inneholde 60 ECTS med både praktiske og teoretiske studier i pedagogikk. I

tillegg finnes universitetsloven (558/2009), som lærerutdanningene også nødvendigvis er bundet av. Utover dette utformer institusjonene detaljene ved lærerutdanningene sine selv. Likevel har universitetene som tilbyr lærerutdanning laget et nasjonalt samarbeidsprosjekt (VOKKE), som omhandler hvordan man bør utforme lærerutdanninger. Dermed utformes utdanningene både kollektivt og individuelt.

Videre påpeker Hansén mfl (2023, s. 16) at «several researchers [...] have characterized Finnish education policy as having the intention to create an equal and uniform education system, which is also considered to have contributed to Finnish students' high level of performance in terms of international comparisons». Fra dette kan man tolke at det er mulig å ha et likt og uniformt utdanningssystem samtidig som man har lærerutdanninger uten særlige statlige, nasjonale føringer.

En annen del av puslespillet kan ha med forskning å gjøre. Siden 1979 har all finsk lærerutdanning foregått på universitetsnivå. Med unntak av barnehagelærerutdanning og noen former for yrkesfaglærerutdanning, foregår all lærerutdanning på masternivå. Altså har de fleste lærere i Finland tatt utdanning på masternivå i nesten 50 år, med en struktur som man ikke vil røre (jf. *Lärrarutbildning 2020*, 2007). Dette betyr også at det fins betydelige mengder av undervisnings- og forskningskompetanse i finsk lærerutdanning.

I universitetsloven understrekes flere ganger viktigheten av det forskningsbaserte i universitetets virksomhet (558/2009, §2). Dette er altså et krav finsk lærerutdanning har forholdt seg til over lang tid. En annen interessant paragraf fra universitetsloven omhandler øvingsskoler (558/2009, §88). Tilhørende et hvert universitet med lærerutdanning, så skal det være et tilstrekkelig antall øvingsskoler for undervisningsøving og utvikling av lærerutdanningen. Dette er skoler hvor universitetet er representert, blant annet ved at man kan være ansatt både på skolen og universitetet. På denne måten er det for eksempel mulig at det er tidligere forelesere som møter lærerstudenter som veiledere i praksis.

Innsikten i reguleringen av finsk lærerutdanning spiller opp til flere refleksjonspunkter. Et refleksjonspunkt er at det finske systemet viser muligheten til å ha en vellykket og attraktiv lærerutdanning i Norden, selv uten sterke statlige føringer. Med en forsknings- og tillitsbasert lærerutdannelse som har eksistert over lang tid, utdanner Finland mange lærere, hvor flere søker enn får studere. Et annet refleksjonspunkt er deres organisering av praksis. Mye av praksis gjennomføres på øvingsskoler som eksplisitt tilhører universitetene, noe som kan gi en annen opplevelse av praksis sammenlignet med praksis på skoler som er tilknyttet universitetet på andre måter.

4.2.3 Sverige: Når lærerutdanninger blir for overordnede

I 2001 ble det gjennomført en lærerutdanningsreform i Sverige, på bakgrunn av anbefalinger fra den offentlige utredningen *Att lära och leda – En lärarutbildning för samverkan och utveckling* (SOU 1999:63). Bakgrunnen for reformen var blant annet den tydelige endringen i både skolen og høyere utdanning mot mål- og resultatstyring, samt endringer av organisering og finansiering i kommunesektoren. Reformen besto i å gjøre lærerutdanningene mer overordnet, ved å gjøre samle 8 av de 12 tidligere lærerutdanningene i én felles lærerutdanning, der tanken var at den enkelte student kunne spesialisere seg i den retningen man ville, og som det var størst behov for i samfunnet. Institusjonene skulle i større grad ha felles grunnundervisning for alle lærerstudenter.

Allerede i 2011 ble lærerutdanningene reformert på nytt, på bakgrunn av anbefalinger fra den offentlige utredningen *En hållbar lärarutbildning* (SOU 2008:109). Bakgrunnen for reformen var blant annet at det var for stor variasjon i form og innhold på lærerutdanningene, samt synkende søkertall og høyt frafall. Totalt var det 26 forskjellige læresteder som tilbød lærerutdanning etter 2001-reformen, og i 2008 fikk 10 av disse advarsel om at retten til å tilby lærerutdanning risikerte å bli inndratt i løpet av et år. Etter 2011-reformen endte man opp med 4 typer lærerutdanninger: 1) förskolläraexamen, 2) yrkesläraexamen, 3) grundläraexamen og 4) ämnesläraexamen. De to sistnevnte utdanningene har flere undervarianter, og i tillegg finnes nå kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) (SFS 2011:686; SFS 2016:705; SFS 2021:1335), som er en slags parallell til den norske PPU. I sum minner dagens inndeling av lærerutdanninger i Sverige svært mye om dagens inndeling i Norge, om enn noe mer finmasket.

De to svenske reformene av lærerutdanning på 2000-tallet får fram flere refleksjonspunkter. Et slikt punkt er at lærerutdanning kan bli for overordnet, og at institusjonene kan få for mye ansvar. I SOU 2008:109 (s. 54) hevdes det at den store variasjonen i kvalitet mellom lærerutdanningsinstitusjonene gjorde det urimelig å betegne noe som «den svenske lærerutdanningen». Imidlertid er det verdt å merke seg at det var mange forskjellige institusjoner som utdannet lærere i perioden med én felles lærerutdanning. Den oppfattede negative variasjonen i kvaliteten til lærerutdanningen kan altså ha hatt sitt opphav i variasjon i kapasiteten som de forskjellige institusjonene hadde til å utforme egne, gode lærerutdanningsprogrammer. Denne kapasitetsvariasjonen er sannsynligvis sammensatt av flere elementer, men variasjon i størrelse på institusjon og variasjon i grad av forskningsbasering kan tenkes å være sannsynlige årsaker. Av dette følger det at større institusjoner og høyere grad av forskningsbasering ville ført til god kapasitet til å utforme tilfredsstillende lærerutdanninger. Hvor mye ansvar som er for mye å delegere avhenger nettopp av kapasiteten man har til å ta ansvar.

Et annet, komplementært punkt er at standardisering av utdanninger, på tvers av institusjoner, begrenser i hvilken grad variasjon kan forekomme. Dette betyr likevel ikke at mer standardisering alltid er å foretrekke, da mulighet for variasjon også kan være et gode, særlig om det ikke går utover kvalitet. Enhver lærerutdanning eksisterer i en spesifikk kontekst, som betyr at behovene til delene av samfunnet man utdanner til varierer. Dermed kan for høy grad av standardisering ovenfra begrense handlingsrommet man har til å kalibrere utdanninger inn mot det som er mest nyttig og fruktbart for sin kontekst. Standardisering sikrer at ingen delegeres mer ansvar enn de takler, men tar ikke nødvendigvis høyde for nivået av ansvar man har kapasitet til å ta på seg.

4.2.4 California: Profilerings innenfor felles rammer

Lærerutdanningene i California er underlagt et tilsynssystem hvor programmene hvert syvende år må redegjøre for hvordan de fremmer et sett med statlig bestemte standarder som for enkelthets skyld kan kalles læringsutbyttebeskrivelser (California Commission on Teacher Credentialing, 2016).²² De skal vise hva en utdannet lærer kan, og beskrivelsene er fordelt på seks områder, som er de samme områdene som styrer Californias offisielle rammeverk med profesjonsstandarder for lærere (California Commission on Teacher Credentialing, 2009)²³:

- Engasjere og støtte alle elevene i læringsprosessen
- Skape og opprettholde gode læringsmiljø
- Forstå og organisere kunnskap for elevenes læring
- Planlegge undervisning og designe læringsopplevelser for alle elever
- Vurdere elever på et vis som fremmer læring
- Utvikling som profesjonell underviser

Utdanningene skal forklare hvordan læringsutbyttebeskrivelsene innenfor disse områdene blir introdusert, praktisert og vurdert i de enkelte programmene. Det er på den ene siden en relativt detaljert prosess, hvor utdanningene må knytte de enkelte læringsutbyttebeskrivelsene til helt konkrete elementer i programmet. Samtidig trekkes det fram som en mer fleksibel kontrast til tidligere prosesser som med omstendelige dokumentasjonskrav på innhold i utdanningene, samt som en måte å rette tilsynsprosesser mot kvalitet i handling snarere enn formaliteter på papir (Darling-Hammond, 2020, s 66).

²² De heter egentlig «Teaching Performance Expectations». De deles opp etter «elementer» (som ligner på læringsutbyttebeskrivelser i rammeplaner) og «narrativer» (som kan minne mer om utbroderingen som nå finnes i nasjonale retningslinjer).

<https://www.ctc.ca.gov/docs/default-source/educator-prep/standards/adopted-tpes-2016.pdf>

²³ <https://www.ctc.ca.gov/docs/default-source/educator-prep/standards/cstp-2009.pdf>

Selv om et slikt system har tydelig standardiserende trekk hvis man ser på alle læringsutbyttebeskrivelsene samlet, viser det seg at det er forenlig med profilering rundt spesifikke samfunns mål eller verdier. Nå finnes det en rekke varianter av rettferdighetsorienterte «mission statements» og «identity statements» ved lærerutdanningene i USA, men det er uklart i hvilken grad de følges opp i faktiske beslutninger og prosesser (Misco mfl., 2023). Berkeley bruker imidlertid sin profileringsstrategi aktivt som en del av akkrediteringsgrunnlaget, hvor institusjonen framhever at programmet som skal akkrediteres forener delstatens standarder med en spesielt utviklet sosial profil.²⁴ Berkeley er derfor et eksempel på hvordan profilering kan forenes med en forholdsvis omfattende tilsynspraksis.

Berkeley ser et handlingsrom til å bygge en konkret profil rundt et progressivt og omfattende syn på sosial rettferdighet. Det handler ikke bare om abstrakte verdier, men om en mer helhetlig visjon for hvordan lærerutdanning kan være en korrigerende og inkluderende kraft i samfunnet.²⁵ Rettferdighetsprinsippene blir aktivt brukt til å kritisk vurdere pedagogiske tilnærminger og systemer, med henblikk på hvordan lærere inngår i en samfunnsstruktur med maktforhold som kan utfordres. Det er viktig å framheve at den sosiale rettferdighetsprofilen blir presentert som en respons på profesjonsfaglige og profesjonsetiske utfordringer knyttet til skolekonteksten, snarere enn et eksternt mål som skal forme lærerutdanningen.

Det finnes flere mulige refleksjonspunkter i California-eksempelet. Et punkt er den systematiske koblingen mellom akkrediteringssystemet for lærerutdanning og generelle standarder for lærerprofesjonen. Lærerutdanningene får dermed et sterkt insentiv til å tenke gjennom hvordan deres ulike utdanningskomponenter fremmer profesjonsstandarder. Et annet punkt er den mer uttalte verdimeslige profileringen innenfor felles rammer, hvor et verdimeslig mandat for utdanningen tydeliggjøres. Det er imidlertid viktig at den verdimeslige orienteringen er forankret i faglige problemstillinger, snarere enn en type aktivisme som kan fremmedgjøre noen kandidater fra studiet. Og dersom den forankres i det faglige felleskapet i utdanningen kan det skape en type eierskap som fremmer dedikasjon og stolthet hos lærerutdannere.²⁶

4.2.5 Irland: Rekruttering krever fleksibilitet

Lærerprofesjonen har relativt høy prestisje i Irland og utdanningene har tradisjonelt hatt svært gode søkere til utdanningene. Dette ble omtalt av et internasjonalt vurderingspanel i 2012, som

²⁴ https://www.ctc.ca.gov/docs/default-source/educator-prep/coa-agendas/2021-06/2021-06-item-06.pdf?sfvrsn=b5c22ab1_4

²⁵ <https://bse.berkeley.edu/BTEP-identity>

²⁶ På spørsmål fra ekspertgruppen om hva hun var mest stolt av ved utdanningen, svarte en leder ved Berkeley Teacher Education Program (Elisa Salasin) at det var måten de klarte å integrere læringsutbyttebeskrivelsene med en profil rettet mot sosial rettferdighet.

samtidig uttrykte overraskelse og bekymring over at Irland mangler systemer for å vurdere tilbud og etterspørsel av lærere (Sahlberg et al., 2012, s. 18). Selv om denne bekymringen ble tydelig uttrykt, hevdes det at myndighetenes respons ikke tok rekrutteringsutfordringen på alvor (O'Doherty & Harford, 2018). I dag er det imidlertid klart at denne bekymringen var velbegrunnet, ettersom det nå snakkes om en krise på grunn av lærermangel. I 2023 hevdet nesten alle skolene som svarte på en spørreundersøkelse at de opplevde problemer med å rekruttere kvalifiserte lærere (Harford & Fleming, 2023, s. 10).

Flere typer tiltak har nå blitt satt i gang for å forbedre situasjonen. Dette inkluderer støtte til kompetansehevingstiltak og mer deling av lærerressurser på tvers av skoler. Selv om det har blitt igangsatt en rekke spesifikke tiltak for å motvirke lærermangelen uten å endre selve styringen av lærerutdanningen, fins det også dem som mener at styringen også er en del av problemet. I 2012 – samme år som den internasjonale Sahlberg-rapporten kom – fikk det irske Teaching Council en mer aktiv rolle i å definere og akkreditere innholdet i lærerutdanningene (Harford & O'Doherty, 2016, s. 43-44). Dette inkluderer noen omfattende opptaksbestemmelser, som har blitt opplevd som hindre for god rekruttering til visse typer programmer (O' Doherty & Harford, 2018, s. 663-664). Det kan for eksempel være at personer med doktorgrad ikke får opptak på lærerutdanningsprogrammer fordi de mangler spesifikke fagsammensetninger, selv om de besitter kompetanse som trengs i skolene.

Et annet opplevd hinder for god rekruttering av lærere, er de strukturelle vanskelighetene med å skape opplegg hvor lærerstudenter fra ulike typer program kan lære sammen. Oppdelingen mellom barnehagelærerutdanning, grunnskolelærerutdanning og utdanning for videregående skole er i følge noen fortsatt for rigid og basert på et utdatert utdanningslandskap. Kritiske røster mener Teaching Council har forholdt seg til lærerutdanningsprogrammene på et vis som forsterker «silotenking» og hemmer samkjøring og utveksling av studenter mellom programmer (O' Doherty & Harford, 2018, s. 664).

Erfaringene fra Irland kan gi grunnlag for et par refleksjonspunkter. For det første kan kritikken mot rigide innholds- og opptaksbestemmelser for lærerutdanningene anspore til vurdering av alternative måter å sikre kvalitet på. Selv om Irland tidligere har blitt omtalt som landet med verdens mest kvalifiserte søkere til lærerutdanningene (Sahlberg mfl, 2012, s. 18), har landet innført et system hvor standardisering – som skulle sikre kvalitet – står i fare for å gå utover elevenes tilgang til lærekrefter. For det andre er kritikken mot «silotenking» rundt utdanningsprogrammer en anledning til å tenke nytt rundt samkjøring mellom ulike programmer. Selv om mer samkjøring kan bety mindre spesialisering i selve undervisningen, så vil det også gir

bedre grunnlag for å tilby forskningsbasert undervisning og skape synergier mellom programmer (jf. Sahlberg mfl., 2012).

4.2.6 *New Zealand: Partnerskap om kjerneoppgaver*

Av alle kravene som er blitt stilt til lærerutdanninger i New Zealand de siste årene, har arbeidet med å formulere kjerneoppgaver – «key teaching tasks» (Teaching Council, 2019a, s. 35) – blitt ansett som det mest oppløftende (Johnston & Martin, 2023, s. 21). Poenget med å artikulere disse kjerneoppgavene, er at det skal være klart for arbeidsgiver hva en nyutdannet lærer kan fra dag én. Det er imidlertid åpent hva disse kjerneoppgavene skal bestå i. New Zealands Teaching Council – som akkrediterer lærerutdanningsprogram²⁷ – krever at det formuleres 10-15 kjerneoppgaver, men selve artikuleringen skal skje på programnivå.

Det eneste innholdskravet er at oppgavene skal være kalibrert («aligned») med de seks overordnede nasjonale standardene som regulerer lærerprofesjonen.²⁸ Både California og New Zealand har altså et dokument med standarder for lærerprofesjonen som også styrer innholdet i lærerutdanningene. Men i begge tilfellene tar standardene og elaboreringene stort sett form av prinsipper-. For eksempel har New Zealand en standard som sier «Establish and maintain professional relationships and behaviours focused on the learning and wellbeing of each learner», og denne utbroderes blant annet med «Communicate effectively with others» (Teaching Council, 2019b).

Det finnes imidlertid noen mer konkrete *prosedurale* kriterier for utarbeiding av kjerneoppgaver. Et sentralt kriterium er at de skal utarbeides i samarbeid med partnere i sektoren. Kjerneoppgavene skal også være relevante for vurdering av praksis. Det er en forventning om at enighet mellom utdanninger og praksisskoler om kjerneoppgaver vil reflekteres i praksisvurderinger (Teaching Council, 2019a, s. 36).

Det finnes også noen formkrav, nemlig at kjerneoppgavene skal referere til distinkte og observerbare handlinger. Kritikere mener imidlertid at dette kravet gir kjerneoppgavene et «reduksjonistisk» preg (Ell, 2021, s. 123-124). Disse formkravene skal likevel sammenholdes med den noe kryptiske formuleringen at kjerneoppgavene ikke er «simply fragmented performances, but the enactment of professional knowledge and expertise» (Teaching Council, 2019a, s. 36). Selv om kjerneoppgavene altså skal vise til distinkte og observerbare handlinger, skal de samtidig vise til en mer grunnleggende kunnskapskilde. De omhandler som oftest sentrale holdninger i

²⁷ <https://teachingcouncil.nz/about-us/what-we-do/>

²⁸ <https://teachingcouncil.nz/assets/Files/Code-and-Standards/Standards-for-the-Teaching-Profession-English-two-pages.pdf>

lærerrollen, heller enn ytre oppgaver (f.eks. vise entusiasme, skape relasjoner). Og deltakerne opplever gjerne at dette er en prosess som skaper felles forpliktelse og er orientert mot praktiske utfordringer.

Det er også verdt å merke seg at New Zealands krav om artikulering av kjerneoppgaver for lærere har et tydelig og forholdsvis omfattende krav om respekt for urfolkets rettigheter. Mens norske rammeplaners formålsbeskrivelse krever at utdanningene skal fremme kjennskap til samiske forhold og urfolks status internasjonalt, har altså New Zealand en mer konkret bestemmelse om prosess. Arbeidet med kjerneoppgavene skal være tilpasset de nasjonale standardene, som innebærer det at må utvises forståelse og respekt for maoriene, New Zealands urbefolkning, sin spesielle status og kultur. Den første av de seks nasjonale standardene viser til maorienes rettigheter, og skaper dermed en nasjonal tolkningsramme som forankrer den mer generiske internasjonale retorikken om utforming læringsutbyttebeskrivelser og vurderingsmetoder (Ell, 2021, s. 124).

New Zealands erfaring med å kreve artikulering av kjerneoppgaver byr på flere refleksjonspunkter. For det første legges det stor vekt på eierskap til kjerneoppgaver på programnivå. For det andre er det en tydelig ambisjon om at kriterier for lærerkompetanse skal utvikles i samarbeid med utdanningens partnere i sektoren og samfunnet, og at dette skal gjenspeiles i praksisvurderinger. For det tredje illustrerer bruken av nasjonale standarder som henviser til maorienes rettigheter en måte å inkorporere kunnskap om urfolk på et gjennomgående og dialogbasert vis, snarere enn som et isolert og statisk element.

4.2.7 Oppsummering fra internasjonale perspektiver

De seks internasjonale perspektivene presentert over har gitt oss flere refleksjonspunkter. Selv om de er varierte i natur, kan det trekkes ut noen tendenser som trekker i samme retning og som er særlig viktige for ekspertgruppens mandat. Disse kan oppsummering i tre tematiske bolker:

1. Forskningsbasering

Fokus på at utdanningene skal være forskningsbaserte er et tydelig trekk i flere av kontekstene vi har studert. Detaljstyring som hindrer fleksibilitet og samkjøring har blitt kritisert for å hindre forskningsbasert undervisning. Finland går foran som det paradigmatiskke eksempelet på foreningen av tillitsbasert styring og lovfestet krav om forskningsbasering. Finland har med dette opprettholdt sterk rekruttering og fått et internasjonalt rykte som fremragende på lærerutdanning.

2. *Lokalt eierskap til programmene*

Det internasjonale perspektivet viser at lokalt eierskap til utdanningens utforming ofte oppfattes som viktig, men at det fordrer at det finnes jevnt over høy kompetanse. Betydningen av lokalt eierskap kan imidlertid ta ulike former, som for eksempel ved å utvikle en rettferdighetsorientert profil eller utvikling av en forståelse av lærerens kjerneoppgaver. Lokalt eierskap tolkes som regel ikke slik at et lite fagmiljø skal bestemme innholdet, men at det utvikles i samspill med arbeidsliv og relevante samfunnsaktører.

3. *Felles profesjonsstandarder*

I flere kontekster er styringen av lærerutdanningene basert på standarder i et dokument for lærerprofesjonen som sådan. Vurderingskriteriene for god lærerutdanningene får således en eksplisitt forbindelse med kriteriene for god profesjonsutøvelse, hvor «god profesjonsutøvelse» forstås på et vis som inkluderer ulike typer lærerroller. Tilfellet Danmark viser også at det kan være fruktbart å diskutere profesjonsutdanning på tvers av profesjonene og med aktiv deltakelse fra andre samfunnsaktører.

4.3. Andre rammeplanstyrte utdanningen

4.3.1 RETHOS: Forskriftsfesting av læringsutbyttebeskrivelser i både rammeplan og retningslinjer

Ved siden av lærerutdanningene, er 36 helse- og sosialfagutdanninger rammeplanstyrte under Kunnskapsdepartementet (se Boks 1.1. i Meld. St. 19 (2023-2024), s. 15). Fra 2017 har disse utdanningene én felles rammeplan. Det var et sentralt grep i RETHOS: Nasjonale retningslinjer for helse- og sosialfag. RETHOS-prosessen innebar at det ble satt ned programgrupper som lager retningslinjer som skal oppdateres med et intervall på omtrent fire år. Det er særlig to aspekter ved denne prosessen som er relevante for vårt mandat.

For det første skal også retningslinjene forskriftsfestes, ikke bare rammeplanen. Det var en del av mandatet for styringsgruppen å bestemme dette, mens prosessen med retningslinjene pågikk.²⁹ Statusen til retningslinjene var altså ikke avgjort før retningslinjearbeidet kom i gang. Det kan innebære at en del av innholdet som var tenkt som veiledende nå er bindende. Det er vanlig å anse forskrifter som juridisk bindende og retningslinjer som et regelverk i videre forstand (NOU 2019:5, s. 502). Men her er det altså en juridisk bestemmelse av innhold som stort sett har et retningslinje-preg. Ettersom forskriftene er en type *lov*, skal de følge standard lovutforming sjangermessig og i oppsett. Som rent *informative* virkemidler kan retningslinjer imidlertid ta en

²⁹ Styringsgruppen bestod av ekspedisjonssjefer fra fire departement., jf. Kunnskapsdepartementet 2017b

drøftende og problematiserende posisjon. Men det strider altså mot sjangerbestemmelsen for lovtekster (av rettssikkerhetsmessige grunner). Det er altså ikke uten grunn at offentlige veiledninger for god lovteknikk eksplisitt sier at «forskrift» ikke bør kombineres med andre betegnelser, man bør altså ikke lage «forskrift om retningslinje» (Justisdepartementet, 2000, s. 197).

For det andre var RETHOS-prosessen tungt vektet i retning omfattende bruk av læringsutbyttebeskrivelser (jf. Kunnskapsdepartementet 2017b), noe de endelige retningslinjene også bærer preg av. Forskrift om rammeplan for intensivsykepleie har for eksempel 76 læringsutbyttebeskrivelser organisert i syv kompetanseområder. Dette skal tydeliggjøre retningslinjenes funksjon som kontrakt mellom utdanningene og arbeidslivet. Mandatet for prosessen framhever at rammeplan og læringsutbyttebeskrivelser skal utformes i tråd med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, noe som bidrar til at de tidvis kan få et ambisiøst preg. Ifølge Forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger, skal for eksempel alle kandidater fra de 36 utdanningene kunne arbeide «både tverrfaglig, tverrprofesjonelt, tverrsektorielt og på tvers av virksomheter og nivåer, og initiere slik samhandling» og forstå «sammenhengene mellom helse, utdanning, arbeid og levekår, og kan anvende dette i sin tjenesteutøvelse, både overfor enkeltpersoner og grupper i samfunnet, for å bidra til god folkehelse og arbeidsinkludering».

Fokuset på læringsutbyttebeskrivelser gjør at både rammeplanen og retningslinjene stort sett definerer mål for utdanningene snarere enn midler. Ifølge NOKUT-evalueringen av implementeringen i åtte utdanninger, er resultatet en form for overordnet harmonisering med åpning for mangfold og profilering: «Det at retningslinjenes er generelle kan gjøre de vanskelige å tolke, men dette bidrar også til lokalt handlingsrom» (NOKUT, 2022b, s. 6).

Utdanningsinstitusjonene melder at dette handlingsrommet har bidratt til at arbeidslivet har fått økt innflytelse på studieplanene, noe som også var intensjonen da Solberg-regjeringen startet prosessen (Kunnskapsdepartementet 2017).³⁰

RETHOS-prosessen byr på et par refleksjonspunkt. På den positive siden viser den at utformingen av rammeplaner kan være en viktig måte å bedre samspillet mellom utdanninger og arbeidslivet. Videre er modellen med programgruppen som jevnlig oppdaterer retningslinje en måte å fremme arbeidslivsrelevans og forskningsbasering. På den negative siden illustrerer

³⁰ Den opprinnelige ambisjonen om mer tverrprofesjonelt samarbeid (Meld. St. 13 (2011–2012)) var imidlertid skjøvet noe i bakgrunnen. En studie av retningslinjene for sosialt arbeid og sykepleie trekker en linje mellom mangelen på krav om interprofesjonelt samarbeid og organisering av retningslinjearbeidet i eksisterende utdanninger og profesjoner (Nordberg & Alm-Andreassen, 2020, s. 181).

prosessen en potensielt problematisk sammenblanding av sjangere (forskrifter, retningslinjer og Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk). Det er også uklart om læringsutbyttebeskrivelsene i den felles rammeplanen tar tilstrekkelig høyde for variasjonen i utdanningene, og at de skal representere *minstekrav* snarere enn idealer. Og når ambisiøse læringsutbytter tar lovs form, kan det skape grunnlag for urimelig ansvar.

4.3.2 Ingeniørutdanningene: Felles rammeplan supplert med detaljerte retningslinjer

Treårige ingeniørutdanninger har i likhet med helse- og sosialutdanningene én rammeplan og mer utfyllende nasjonale retningslinjer. I Profesjonsutdanningsmeldingen (Meld. St. 19. (2023-2024)) hevdes det at siden rammeplanen allerede er svært overordnet, er det vanskelig å gjøre styringen mer overordnet uten å fjerne den. Det er altså et underliggende premiss at styringen av utdanningene skal gjøres mer overordnet, uavhengig av hvor overordnet den allerede for den aktuelle utdanningen. Regjeringen har derfor sendt ut et høringsforslag om en slik fjerning, og selv om vi ikke har anledning til å gå systematisk gjennom disse (siden det er en pågående prosess), så er det verdt å ta med seg svaret fra NITO, Norges største organisasjon for ingeniører og teknologer med bachelor, master og høyere grad:

NITO er uenig i regjeringens forslag om å avvikle forskrift om rammeplan for ingeniørutdanning. Denne gir godt rom for lokal tilpasning og spesialisering. Ingeniørbedrifter opplever det som vanskelig å ansette kvalifiserte ingeniører, og dette kan bli enda vanskeligere hvis utdanningene fraksjoneres med sterkt økt lokal variasjon. Videre er vi bekymret for at matematikk og fysikk vil nedprioriteres i utdanningene for å øke gjennomføringen.³¹

Her løftes den felles rammeplanen fram som et viktig styringsverktøy for å sikre tilgang på riktig kompetanse. Uttalelsen anerkjenner behovet for lokal tilpasning og spesialisering, men mener at dette må skje innenfor visse felles rammer som skaper forutsigbarhet for arbeidslivet. NITO peker på at utdanningene og arbeidslivet kan anses å ha motstridende insentiver: gjennomføring og kompetanse. Da anses rammeplanen som en sikring mot at gjennomføring går på bekostning av kompetanse.

Argumentet til regjeringen er imidlertid at det bør utvises tillit til at fagmiljøene selv vil ta initiativ til å opprettholde og videreutvikle felles standarder (Meld. St. 19. (2023-2024), s. 77). Liksom lærerutdanningene, har ingeniørutdanningene retningslinjer som utformes av den fagstrategiske enheten i Universitets- og høyskolerådet. Ingeniørenes rammeplan slår derfor fast at den enkelte

³¹ <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=45256&h=10005095>

institusjons programplan skal utformes innenfor de «gitte nasjonale rammene» i retningslinjene (Forskrift om rammeplan for ingeniørutdanning, 2018, § 4). Men mens retningslinjene til lærerutdanningene omtaler seg selv som «forpliktende kvalitetsstandarder» (se forordene), har ingeniørenes retningslinjer en mer rådgivende innramming. De blir for eksempel beskrevet som:

«hjelpemiddel ved de avveininger institusjonsledere, fakultetsledere og studieprogramledere må gjøre for å oppfylle forskrifter og krav som gjelder ingeniørutdanning spesielt og høyere utdanning generelt, for å tilby en integrert og helhetlig utdanning av høy internasjonal kvalitet. Læringsutbyttebeskrivelser som inngår i retningslinjene må ses i forhold til det aktuelle program og benyttes og eventuelt omformuleres slik at de bidrar til å oppnå integrasjon, helhet og faglig kvalitet i programmet. Omfang og eventuelt antall studiepoeng må også vurderes i forhold til det aktuelle programmet» (UHR-MNT, 2023, s. 7, kursivering ikke i retningslinjene).

Selv om dette er retningslinjenes status og innramming, er de ikke gjennomgående utformet slik sjangermessig når det gjelder innhold. For noen fag finnes veldig konkrete lister med svært spesifikke metoder og begreper.³² Med eventuelt bortfall av felles rammeplan blir det nødvendig å tenke nytt rundt retningslinjenes status og utforming.

I lys av dette byr styringen av ingeniørutdanningene på et par refleksjonspunkter. For det første viser den at bevegelsen mot «overordnet styring» brukes på et utdanningsrelativt eller kontekstbestemt vis i styringsdokumenter. Fjerning av rammeplan for ingeniører begrunnes ikke med henvisning til en generell standard om god styring av utdanning, men snarer med at den er siste rest og dermed det eneste som kan tas bort. For det andre har den eksemplifisert hvordan et sett med utdanninger kan styres gjennom felles rammeplan supplert med ikke-forskriftsfestede retningslinjer. Her utvises det tillit til at fagmiljøet selv kan skape adekvate bindinger for utdanningene.

4.3.3 Oppsummering fra andre utdanninger

Felles rammeplan

RETHOS-prosessen resulterte i en felles rammeplan for til dels svært ulike utdanninger.

³² Detaljeringsgraden i retningslinjer har ført til at en del utdanninger unngår å kalle seg ingeniørutdanninger for å slippe den rigide styringen. Matematikk er et eksempel på høy detaljeringsgrad, og retningslinjene presenterer følgende tema som skal dekkles: «Funksjonsbegrepet, inverse funksjoner, grenseverdier, kontinuitet, derivasjon, integrasjon, integrasjonsmetoder, differensiallikninger med vekt på modellering, matriser, determinanter, lineære likningssystem, egenverdier og egenvektorer, komplekse tall, funksjoner av flere variable, partiell derivert, Laplacetransformasjoner, tallfølger, potensrekker, Fourierrekker, differenslikninger, kombinatorikk og matematisk resonnering. Grunnleggende om sannsynlighetsbegrepet, betingede sannsynligheter, stokastiske variable, sannsynlighetsfordelinger, forventning og varians og sentralgrenseteoremet. Statistisk analyse skal omfatte estimering, konfidensintervall og hypotesetesting, korrelasjon og lineær regresjon» (s. 23).

Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt ulikheten ble tilstrekkelig respektert i det endelige dokumentet. Ingeniørenes rammeplan er mer mindre detaljert enn RETHOS, men oppleves likevel for styrende av myndighetene og er derfor foreslått fjernet.

Retningslinjer

RETHOS-prosessen endte opp med forskriftsfestede retningslinjer med omfattende bruk av læringsutbyttebeskrivelser. Ingeniørenes retningslinjer er veiledende og fastsatt av et faglig organ, men tar en mer eklektisk og tidvis svært detaljstyrende form. Ingen av utdanningene har altså den type kombinasjon av rammeplan og retningslinjer som lærerutdanningene.

Læringsutbyttebeskrivelser

Mens RETHOS-prosessen legger systematisk vekt på forskriftsfestet bruk av læringsutbyttebeskrivelser i rammeplan og retningslinjer, har ingeniørene forholdsvis få forskriftsfestede læringsutbyttebeskrivelser. Til gjengjeld har ingeniørene tidvis svært detaljerte retningslinjer, noe som kan virke som et brudd med en veiledende sjanger.

4.4. Avslutning og implikasjoner for lærerutdanningene

For å sikre at vurderingen av styringsmodeller ikke tar en viss styringskontekst for gitt, har dette kapitlet har løftet blikket både fra Norge og fra lærerutdanningene. Målet har ikke vært å hente ferdige løsninger, men å finne refleksjonspunkter som har en overføringsverdi til vårt mandat. Som oppsummeringene ovenfor har vist, er det flere tendenser som trekker i retning av mer overordnet styring. Forhold som felles profesjonsforståelse, forskningsbasering, rekruttering, lokalt eierskap og sjangerbevissthet rundt retningslinjer viser behovet for et system som er forsiktig med rigide nasjonale bestemmelser.

Det kan imidlertid avslutningsvis være verdt å kort gjenta vårt komparative perspektiv på norske lærerutdanningsinstitusjoner og utdanninger, for å tydeliggjøre relevansen av de faktorene vi har løftet fram her. I delrapporten *Rammer for styring* gjorde vi en analyse av nylige innspill fra tre pågående, relevante prosesser høsten 2023: (1) Høringsinnspill til profesjonsmeldingen, (2) selvrapporteringene som lærerutdanningene gjennomførte i forbindelse med NOKUT-evalueringen av GLU, og 3) høringsinnspillene som kom inn til fase 1 av arbeidet med å gjøre styringen av lærerutdanningene mer overordnet. Det generelle bildet som kommer frem, er at de fleste er «for» rammeplanstyring, men uenige om hvor detaljerte, overordnede og styrende rammeplanene skal være. Lærerutdanningene 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 (*Rammer for styring*, s. 54).

Vi fant både interessante likheter og forskjeller i syn på rammeplaner som styringsvirkemiddel mellom UH-institusjonene, og vi fant også forskjeller innad i institusjonene. Nær sagt alle institusjonene vektlegger den positive eksterne funksjonen rammeplanstyringen har med tanke på å sikre en likeverdig utdanning, og mange framhever profesjonselementet og felles faglige standarder som en viktig del av denne eksterne funksjonen. Begge deler knyttes til kvalitet i lærerutdanningene nasjonalt og til tilbudet barn og elever får i barnehager og skoler. Samtidig framhever nesten alle, både institusjonene og lærerutdanningene, 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. Det er samtidig forskjeller mellom institusjonene. Mens for eksempel NTNU uttrykker at de prinsipielt ikke ønsker rammeplaner, først og fremst begrunnet i argumentet om faglig autonomi, gir OsloMet uttrykk for at rammeplanene skaper et faglig fundament for den faglige autonomien. Det finnes i tillegg ulike mellomposisjoner, der spørsmålet om styring gjennom rammeplaner spesielt vurderes opp mot omfang og begrunnelser. Den viktigste grunnen til at rammeplaner blir vurdert som positive er deres nasjonale betydning med tanke på likhet/standardisering og ressurser (*Rammer for styring*, s. 50).

Det er også viktig å skille mellom institusjonene og lærerutdanningene på institusjonene. For eksempel kan en institusjon gi uttrykk for et ønske om å fjerne rammeplaner helt, men lærerutdanning(e) i samme institusjon kan ønske å beholde rammeplanene, noe som blant annet er tilfelle på NTNU. Argumentasjonen for å beholde rammeplanene er videre knyttet til både eksterne og interne forhold, det vil si vurderinger først og fremst knyttet til forhold i institusjonene, eller til forventninger i samfunnet. Dersom vi forfølger eksemplet ovenfor vil et viktig internt forhold være betydningen rammeplanene kan ha for å sikre finansiering av lærerutdanningene. Lærerutdanningene er blant annet bekymret for at finansiering av for eksempel praksis kan reduseres hvis ikke reglene for praksis er detaljerte i rammeplanene, og at rammeplanene kan fungere som buffer mot interne faglige «kamper». Videre er det relativt stor grad av enighet om at det er nødvendig med et større handlingsrom slik at institusjonene og utdanningene i større grad treffer regionale behov, og for å legge til rette for faglig nyskaping.

Gjennom disse eksemplene kan vi trekke ut noen konkrete refleksjonspunkter som bør tas med i de videre vurderingene av alternative modeller for styring av lærerutdanningene. Likhetene og forskjellene har belyst at det er en rekke hensyn en mer overordnet styring må ivareta. Det er for

det første behov for at rammeplanene legger klare rammer for en viss grad av likhet og standardisering mellom hva lærerutdanningsinstitusjonene tilbyr. For det andre er det behov for et større handlingsrom for å skape større grad av mangfold av utdanninger og i utdanningene enn i dag. Disse to behovene –standardisering og mangfold – kan også relateres til et uttrykt behov for oppdatert kunnskapsgrunnlag og gode samspillsarenaer. Institusjonene synes å hevde at et faglig solid kunnskapsgrunnlag kan trekke mot likhet. Samtidig ser de solid og oppdatert kunnskap i sammenheng med betydningen av de erfaringene som gjøres i samarbeid med barnehage- og skolesektoren. Alle disse hensynene – likhet, mangfold, kunnskap og samarbeid – er legitime, men kan ikke ivaretas av rammeplaner alene. Dette synliggjøres også i innspillene som kort er redegjort for over, som dermed også bidrar til å tydeliggjøre behovet for en kvalitativ endring i styringen. Dette kan for eksempel bety en tydeligere arbeidsdeling mellom ulike aktører med tanke på hva som er deres hovedansvar når det gjelder de ulike hensynene som skal ivaretas. I neste kapittel ser vi nærmere på hvordan en balansert styringsøkologi bør forstås og implementeres.

5. Styringsvirkemidler og styringsrasjonaliteter

Hovedpoeng

- Styringsvirkemidlenes betydning avhenger av hvilken styringsrasjonalitet som ligger til grunn for deres utforming og anvendelse
- Styringssystemet rundt lærerutdanningene bør utvise sjangerbevissthet
- Mer overordnet styring krever at evaluering- og tilsynspraksiser ikke overstyrer faglig skjønn

5.1. Introduksjon

Lærerutdanningene styres ikke bare gjennom rammeplaner, men også gjennom et bredt spekter av andre typer virkemidler. I dette kapitlet gir vi en oversikt over aktuelle juridiske, finansielle, organisatoriske og informative styringsvirkemidler. Målet er ikke bare å vise at det er et samlet høyt press av styringssignaler, men også at styringssignalene kommer via svært ulike typer virkemidler. Det kvalitative mangfoldet av styringsvirkemidler krever at vi ser på målet om mer «overordnet» rammeplanstyring som noe annet enn bare reduksjon i antall bestemmelser i rammeplanene. Vi må også se på hvordan rammeplanene inngår i et styringssystem, hvor kvalitetsfremmende styring forutsetter at ansvar er plassert på et tilpasset nivå. Dette krever bevissthet om virkemidlenes sjanger. I dette kapitlet viser vi at rammeplaner kan anses som dokumenter i en egen type sjanger, og at de har en «konstitutiv» funksjon. De er konstituerende i den forstand at de definerer et utdanningsdomene, slik at en rekke andre styringsvirkemidler må respektere standarder satt av rammeplanene.

Den mer generelle litteraturen om styring av høyere utdanning danner et bakteppe for kapitlet. Det har lenge blitt påpekt at høyere utdanningsinstitusjoner må balansere et stadig mer intrikat samspill mellom ulike typer styringsvirkemidler og styringsinteresser (Olsen, 2007; Reale & Primeri, 2015). Etter hvert som myndighetene har gått fra en hierarkisk og kontrollorientert styringsform og mot et sett med differensierte og indirekte virkemidler, kommer det inn flere typer aktører og interessenter. En del av dette er framveksten av nye evaluerings- og kvalitetssikringssystemer, som kan brukes som en del av den politiske styringen, for eksempel ved å framheve utbytte og resultater (Lindgren & Rönnerberg, 2019). Studier av norske forhold viser også at myndighetene har et skjerpet fokus på å skape økonomisk fruktbare relasjoner mellom universiteter og andre samfunnsaktører, samtidig som styringsinstrumentene blir mer varierte og mindre direkte kontrollorienterte (Stensaker, 2014, s. 45-47, se også kapittel 3).

Vårt mål i dette kapitlet er imidlertid ikke primært å tolke hvilke motiver myndighetene har for de ulike virkemidlene som styrer lærerutdanningene, men å avdekke noen aktuelle logikker eller rasjonaliteter som kan peke mot kvalitetsfremmende styring. Med former «styringsrasjonaliteter» mener vi måter å skape koblinger mellom virkemidler og mål. Å koble retningslinjer til et mål om forskningsbasering kan for eksempel være uttrykk for en type kunnskapsorientert styringsrasjonalitet. Men kvalitetsfremmende styring fordrer at ulike virkemidler inngår i et samspill hvor alle legitime hensyn blir ivaretatt. For å gjøre styringsfeltet mer oversiktlig, introduserer vi fire idealtypiske styringsrasjonaliteter: likhetsrasjonaliteten, mangfoldsrasjonaliteten, kunnskapsrasjonaliteten og samarbeidsrasjonaliteten. I presentasjonen av disse viser vi at ulike mål eller kjerneverdier i styringen av lærerutdanningen kan trekke mot ulik bruk styringsvirkemidler. Dette tydeliggjør en utfordring med å få virkemidlene til å trekke i samme retning. Kapitlet argumenterer for at rammeplaner hører til likhetsrasjonalitet som søker standardisering, men at denne standardiseringen kan skje på et vis som lar de andre rasjonalitetene komme til sin rett på riktig nivå.

5.2. Oversikt over aktuelle styringsvirkemidler³³

Målet med dette avsnittet er å presentere en systematisk oversikt over de mest aktuelle virkemidlene for styring av lærerutdanningene. 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 mfl., 2019). Teksten som beskriver virkemidlene, er hentet fra aktuelle styringsdokumenter eller nettsidene.

³³ Oversikten i dette avsnittet er hentet fra vår delrapport *Rammer for styring* (2023), det har blitt gjort mindre endringer.

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.³⁴

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*)³⁵

Forskrift om nasjonalt Kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske rammeverket for livslang læring.

Tilbydere med godkjenning eller akkreditering i henhold til opplæringslova, privatskolelova, fagskoleloven, universitets- og høyskoleloven og voksenopplæringsloven er omfattet av denne forskrift.³⁶

Læreplanverket

Læreplanverket består av overordnet del, fag- og timefordelingen og læreplaner i fag. Dette er forskrifter til opplæringsloven og skal styre innholdet i opplæringen.³⁷

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.³⁸ Se også *Forskrift til opplæringslova («kompetanseforskriften»)*. Kapittel 14. Krav til kompetanse ved tilsetjing og undervisning.³⁹

Rammeplaner for høyere utdanning

Rammeplaner for høyere 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.⁴⁰

³⁴ <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/barnehage/lov-om-barnehager-barnehageloven/kapittel-vi-personalet/-25.-pedagogisk-bemanning/>

³⁵ <https://lovdata.no/forskrift/2017-01-06-13>

³⁶ https://lovdata.no/dokument/SE/forskrift/2017-11-08-1846/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1

³⁷ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/>

³⁸ <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61>

³⁹ <https://lovdata.no/forskrift/2006-06-23-724>

⁴⁰ <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/rammeplaner/id435163/>

Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.⁴¹

Forskrift om skikketbetsvurdering i høyere utdanning

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

1. barnehage- og førskolelærerutdanning
2. Pedagogiske utdanninger som tilfredsstillir kravene for å bli tilsatt i undervisningsstilling i forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova.⁴²

Studietilsynsforskriften

Forskriften gjelder akkreditering av studietilbud og institusjoner og tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning.⁴³

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.⁴⁴

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.⁴⁵

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.

⁴¹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan-for-barnehagen/>

⁴² <https://lovdata.no/forskrift/2006-06-30-859>

⁴³ <https://lovdata.no/forskrift/2017-02-07-137>

⁴⁴ <https://lovdata.no/forskrift/2010-02-01-96>

⁴⁵ <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»⁴⁶

Finansieringsystemet

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.⁴⁷

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.⁴⁸

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.⁴⁹

Tildelingsbrev

Tildelingsbrevet gir oversikt over bevilgningene og eventuelle forutsetninger for bruken av midlene. Det inneholder vidare departementets føringer og forventningar overfor virksomhetene, samt resultatmål, fullmakter og rapporteringskrav.⁵⁰

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.⁵¹

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

⁴⁶ <https://www.regjeringen.no/contentassets/c8bbb637891443fea7971ba8e936bca4/skaperglede-engasjement-og-utforskertrang.pdf>

⁴⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/finansiering-av-universiteter-og-hoyskoler/id2904847/?ch=7>

⁴⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/31af8e2c3a224ac2829e48cc91d89083/orientering-om-forslag-til-statsbudsjettet-2024-universitet-og-hogskular.pdf>

⁴⁹ <https://hkdir.no/utlysninger-og-tilskudd/program-for-kvalitetsutvikling-av-praksis-i-laererutdanningene-utlysning-2022>

⁵⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tildelingsbrev-til-universiteter-og-hoyskoler-2023/id2952224/>

⁵¹ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/tilskuddsordningene-for-lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnsopplaring/>

(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 2015.⁵²

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.⁵³

Styringsdialog

Begrepet styringsdialog brukes som en samlebetegnelse på styringsdokumenter, rapporter og møter av styringskarakter mellom departementet og den underliggende virksomheten. Styringsdialogen skal dokumenteres.⁵⁴

UHR-Lærerutdanning

UHR-LU er en fagstrategisk enhet i Universitets- og høyskolerådet som har oppgave å samordne og styrke kvalitet i utdanning og forskning i norsk lærerutdanning.⁵⁵

Utviklingsavtalen

Utviklingsavtalene har som formål å bidra til høy kvalitet og en mangfoldig høyere utdanningssektor gjennom tydelige institusjonsprofiler og god arbeidsdeling mellom utdanningsinstitusjonene.⁵⁶

⁵² https://www.regjeringen.no/contentassets/d0c1da83bce94e2da21d5f631bbae817/kd_nasjonal-strategi-for-larerutdanningene_net.pdf

⁵³ <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/>

⁵⁴ <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/hovedinstruks/hovedinstruks-del-d-styringsdialog>

⁵⁵ <https://www.uhr.no/strategiske-enheter/fagstrategiske-enheter/uhr-larerutdanning/>

⁵⁶ <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/nye-utviklingsavtaler-for-universitetene-og-hoyskolene/om-utviklingsavtalene/id2874704/>

Øvingslæreravtalen

Inngåelse av avtaler mellom lærerutdanningsinstitusjonene og den enkelte kommune/skole/barnehageeier.⁵⁷

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 mer samspillsorientert 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.⁵⁸

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 erfaringer fra ulike deler av sektoren og relevante forskningsområder. Medlemmene er personlig oppnevnt av Kunnskapsdepartementet.⁵⁹

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.⁶⁰

Lærerutdanningskonferansen

Arrangeres i regi av UHR-LU. Tema 2024: Lærerprofesjonen for fremtiden.⁶¹

Lærerutdanningsportalen

En kunnskapsportal for norske lærerutdannere. Her deles forskning og forskningsbaserte eksempler på

⁵⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-04-05/id109530/>

⁵⁸ <https://dbh.hkdir.no/>

⁵⁹ <https://nettsteder.regjeringen.no/frlu/>

⁶⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Rapporter-fra-folegruppen-for-larerutdanningsreformen/id753381/>

⁶¹ <https://www.uhr.no/nyheter/nyheter-fra-uhr/larerutdanningskonferansen-2024-larerprofesjonen-for-fremtiden.7404.aspx>

praksiser i lærerutdanninger. Hensikten er å styrke muligheter for videreutvikling av kvalitet i lærerutdanninger gjennom deling av forskning og erfaringer.⁶²

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.⁶³

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 retningslinjene til enhver tid er relevante for nasjonal dialog og samarbeid om kvalitet i lærerutdanningene, i nært samspill med samarbeidspartnere i praksis- og yrkesfelt.⁶⁴

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.⁶⁵

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.⁶⁶

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

⁶² <https://www.uis.no/nb/velkommen-til-laererutdanningsportalen>

⁶³ <https://www.nokut.no/utdanningskvalitet/nasjonale-deleksamen/>

⁶⁴ <https://www.uhr.no/temasider/nasjonale-retningslinjer/nasjonale-retningslinjer-for-laererutdanningene/>

⁶⁵ https://www.ntnu.no/masternetverk_laerer

⁶⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokument/nou-ar/id1767/>

høyskoler og universiteter. Formålet med Studiebarometeret er å styrke arbeidet med kvalitetsutvikling i høyere utdanning og gi nyttig informasjon om studiekvalitet.⁶⁷

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.⁶⁸

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 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 det styringstrykket lærerutdanningene faktisk opplever. Signaler fra rammeplanrevisjoner, budsjett dokumenter, styringsdialoger, 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 best mulige premisser for kvalitet i utdanningen, og det kan kreve at det skapes tydeligere arbeidsdelinger mellom ulike aktører. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, finnes det ulike styringsrasjonaliteter som vektlegger ulike mål-middel-relasjoner. Et oversiktlig styringssystem krever en viss klarhet over hvilke aktører som fremmer hvilke mål.

5.3. Et kvalitativt styringsbegrep: Intertekstualitet og sjanger

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» (Ekspertgruppen 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

⁶⁷ <https://www.studiebarometeret.no/no/artikkel/2>

⁶⁸ <https://www.nokut.no/studiebarometeret/underviserundersokelsen/>

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)

«Større grep», «mindre detaljstyring» og «mer handlingsrom» kan gi inntrykk av at det finnes en viss mengde styring som det kan være mer eller mindre av. På et plan er dette selvfølgelig riktig, men samtidig kan styring være så mangt. Det er derfor 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 som 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. Mer overordnet styring er ikke nødvendigvis bare færre regler, det kan for eksempel også innebære endringer i typer begrunnelser som kreves, dialoger som føres og konsekvenser som knyttes til virkemidler. Det kan også innebære en mer prinsippbasert tilnærming (i motsetning til regelbasert). Det har mye å si *hvordan* styringsverktøy er utformet, *hvem* som håndhever dem og hvilke *ansvarliggjøringsformer* som knyttes til dem.

Det er relevant å se dette i lys av NOKUTs rolle, som har ekspandert fra et kontrollorgan med ansvar for å sjekke at alt foregår «etter boken» til å bli en selvstendig utdanningspolitisk aktør (Lyby et al., 2020, s. 101). NOKUT har selv fastsatt en forholdsvis vidtfavnende studietilsynsforskrift som bestemmer NOKUTs mandat:

- 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.⁶⁹

Her inngår det altså svært ulike typer oppgaver, alt fra kontroll til «stimulering» og rådgivning. I tillegg kommer NOKUTS evalueringsoppdrag, hjemlet i studiekvalitetsforskriften fastsatt av

⁶⁹ <https://www.nokut.no/utdanningskvalitet/nokut-akkrediterer-og-forer-tilsyn/tilsyn-med-det-systematiske-kvalitetsarbeidet--hoyere-utdanning/om-tilsynet/>

Kunnskapsdepartement. Studiekvalitetsforskriften handler om «å identifisere utfordringer og god praksis, og gi anbefalinger om tiltak for kvalitetsutvikling».⁷⁰ Overlappet mellom de to forskriftene har blitt problematisert og det har blitt foreslått å slå dem sammen (NOU 2020:3). Når Styringsmeldingen snakker om «økende kompleksitet i form av antall og kombinasjoner av virkemidler som til sammen bidrar til at styringspresset øker» (Meld. St. 19 (2020-2021), s. 38), så er slik dobbelregulering en del av bildet. Men problemet er ikke bare antall, det er også et problem at en underliggende enhet (NOKUT) lager forskrifter om eget arbeid som står i uavklart forhold til forskrift laget av departementet.

Et komplekst juridisk landskap med uklare styringsrelasjoner fremmer ikke et levende profesjonsfelleskap, hvor lærerutdannere tar eierskap for utviklingen av faget. I tillegg til forskrifter kommer mangfoldet av «myke» virkemidler, som ofte har en informativ innpakking, men som likevel oppfattes som regulerende (Karseth, 2020). Flere har påpekt faren for at lærerutdanningene og lærerutdannere utvikler et «compliance mind-set» (jf. Advisory Panel for Teacher Education, 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.

Tydelige rammer krever avklarte og funksjonelle oppdelinger mellom aktører og deres ulike typer virkemidler. Dette fremmes delvis gjennom *sjangerbevissthet*. Etter sjangerforskeren John Swales' (1990) definisjon har sjangre visse kommunikative formål, som kan identifiseres og som er aksepterte av medlemmene i et kommunikasjonsfelleskap. Det er de kommunikative formålene som danner grunnlag for struktur, innhold og stil i sjangertekstene, og som gjør at det blir etablert gjenkjennbare sjangerkonvensjoner. En sjanger er dermed et mønster som følges når man vil kommunisere på en spesifikk måte (jf. Van Leuwen, 2005, s. 128).

⁷⁰ <https://www.nokut.no/utdanningskvalitet/evalueringer-av-utdanningskvalitet/>

Styring av profesjonsutdanninger fordrer en egen type kommunikasjon, og rammeplantekster oppfyller sentrale kriterium for å kunne bli omtalt som en «rammeplansjanger»:

- Rammeplaner har et kommunikativt formål som kan identifiseres: De skal være styrende på struktur og innhold i lærerutdanningene.
- Rammeplankonvensjonene er forstått av medlemmene i kommunikasjonsfellesskapet. Det gjelder primært dem som er direkte involverte i styre og undervisning, men også studenter og andre aktører som står i en direkte relasjon til UH-institusjonen og lærerutdanningen.
- Struktur og innhold i rammeplanene kan gjenkjennes ved at visse tekstkonvensjoner går igjen.

Det som samtidig preger rammeplaner, er at de inngår i et større styringssystem. I lys av det som allerede har blitt sagt om rammeplan som sjanger, kan litteraturvitenskapens begrep om *intertekstualitet* være nyttig. Det viser til hvordan tekster samspiller og forholder seg til hverandre gjennom ulike typer spor. I rammeplanstyringen av lærerutdanningene er det en intendert intertekstualitet, for eksempel gjennom henvisninger til forskriftens hjemmelsgrunnlag, Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og nasjonale retningslinjer.

Motsatt er det naturligvis en rekke andre styringstekster som viser til rammeplanene, for eksempel Forskrift til opplæringsloven, nasjonale retningslinjer, tilsynsrapporter og programplaner. Henvisninger til rammeplanene indikerer rammeplanenes *konstitutive* funksjon. Rammeplanene er konstitutive i den forstand at de definerer et styringsdomene. For en rekke typer styringsdokumenter er det rammeplanene som gjennom prinsipper og regler angir sentrale kriterier for å identifisere og vurdere kvalitet. Rammeplaner blir med andre ord det man i rettsteori kaller for et normativt «tolkningskjema»,⁷¹ som angir overordnede bestemmelser for hvordan begreper som for eksempel kunnskap, integrasjon og praksis skal forstås i andre styringsdokumenter. Rammeplanenes konstitutive funksjon forsterkes gjennom at supplerende tekster (brev, rundskriv⁷²) utfyller og angir ansvar for oppfølging av rammeplanenes ulike paragrafer.

⁷¹ Kelsens *Reine Rechtslehre* (1934, s. 4-5) snakker om «normer som tolkningskjema» [«Die Norm als Deutungsschema»]. Dette er en teoretisk forløper til ideen om «practice rules» (Rawls, 1955) og «constitutive rules» (Searle, 1995). Se Hage, 2018.

⁷² Et par eksempler: Rundskriv F-06-13 Kunnskapsdepartementet legg bl.a. føringer for veiledning, vurdering og organisering av praksis. Det påpekes også et «særskilt lederansvar at det legges til rette for gode samarbeidsforhold mellom alle parter som involveres i lærerutdanningene. Det forutsettes at institusjonene trekker skoleeier inn i arbeidet med utviklingen av programplanene for utdanningene, jf. forskriftenes § 4». Brev fra KD datert 28.03.2011 med overskriften *Grunnskolelærerutdanning - gjennomføring av differensierte, integrerte og profesjonsrette programmer* setter

En avklart arbeidsdeling mellom ulike styringsvirkemidler krever altså bevissthet om hvem som definerer styringstekstene for hvilket domene. Intertekstualitet mellom styringstekster kan fungere oppklarende når henvisningene tydeliggjør relasjonen. Et viktig eksempel på det er forholdet mellom forskriftsfestede rammeplaner og veiledende nasjonale retningslinjer som lages av et nasjonalt fagorgan. Gitt et ønske om mer overordnet styring, vil retningslinjene måtte gis en annen form. Disse tekstene bør invitere til fortolkning og overveielser, samt utvise en egen intertekstualitet rettet mot forskning og kunnskapsoppsummeringer. Men for at styringsvirkemidlenes hensiktsmessige sjanger skal tre frem, er det nødvendig å forstå deres relasjon til verdier eller sentrale mål for styring. I neste avsnitt setter vi dette i sammenheng med aktuelle styringsrasjonaliteter.

5.4. Et kvalitativt styringsbegrep: Intertekstualitet og sjanger

Omleggingen av rammeplanstyring blir beskrevet som et «betydelig tiltak fordi det representerer et skifte i den styringstradisjonen lærerutdanningene står i» (*Mandatet for ekspertgruppen*, 2023 s. 3). Men hvis det virkelig skal foretas et skifte i styringstradisjonen, kan det være nyttig å først gjøre et kort forsøk på å sette denne tradisjonen på begrep. Har det vært en gjennomgående styringsrasjonalitet? Som drøftet ovenfor, henger ikke overordnet styring bare sammen med handlingsrom i form av færre regler eller virkemidler, men også en kvalitativt annen type styring, som igjen fordrer sjangerbevissthet og bevissthet om intertekstualitet (mellom styringstekstene). I dette avsnittet skal vi utdype dette nærmere ved å se på hvilke styringsrasjonaliteter virkemidlene inngår i.

Begrepet «styringsrasjonalitet» følger litteraturen om styring av skolen hvor det gjerne skilles mellom ulike rasjonaliteter (for eksempel teknisk rasjonalitet, verdirasjonalitet og kommunikativ rasjonalitet, Lillejord, 2003, s. 70-71). I tråd med dette skal vi i det følgende snakke om ulike «styringsrasjonaliteter» som kan gjøre seg gjeldende på lærerutdanningsområdet. Ulike styringsrasjonaliteter vektlegger ulike mål og midler, og i vår sammenheng brukes de som idealtypiske mønstre som rendyrker et sett med spesifikke hensyn. I styringen av lærerutdanningene kan det være flere ulike rasjonaliteter i spill, ettersom flere typer aktører på ulike nivå ivaretar et mangfold av interesser (jf. de ulike utfordringene skissert i kapittel 1). Legitimiteten til systemet avhenger av at alle hensyn blir ivaretatt på hvert nivå av et hensiktsmessig sett med aktører.

restriksjoner for at studenter fra andre program kan ta fag i lærerutdanningen, eller tilby fag som enkeltstående årsstudium.

Styringstradisjonen fram mot i dag kan neppe beskrives som uttrykk for en tydelig rasjonalitet eller et tydelig sett med komplementære rasjonaliteter. Som vi har tematisert i *Rammer for styring*, kapittel 2 – «Lag på lag og side om side» – har styringsprinsippene for rammeplanstyringen «gjennomgått vesentlige endringer og har også blitt supplert med nye styringsvirkemidler» (2023 s. 8). I strategidokumentet *Lærerutdanning 2025* blir inntrykket av et omskiftelig styringslandskap forsterket: «Etter Kvalitetsreformen i 2003 har lærerutdanningene vært preget av høy endringstakt [...] Hver for seg er disse tiltakene vurdert som nødvendige, men i sum blir det et høyt press på lærerutdanningene om å omstille seg» (Kunnskapsdepartementet, 2017a, s. 9).

Et regnestykke med høy endringstakt og ulike typer tiltak kan være mer komplisert enn at det skaper «høyt press». Det kan også skape en uklar blanding av hensyn som trekker i ulike retninger. Tiltak for å stimulere til fordypning, mer forskningskompetanse, mer lokalt samarbeid, mer ansvarliggjøring, mer studenttilfredshet, og andre typer forbedringer går ikke automatisk sammen i en harmonisk enhet. Trinndeling av grunnskolelærerutdanningen kan for eksempel gi rom for fordypning, men kan også skape for smale lærere fra et arbeidslivsperspektiv. Sammenslåing av utdanningsprogram over spredte campuser kan skape bedre utnytting av ressurser, men dårlig studenttilfredshet. Og så videre.

«I sum» kan altså tiltakene utgjøre et styringsregime som ikke svarer direkte på noen av de opprinnelige utfordringene. En fare er derfor at styringen ender opp som en sekk med løsninger som leter etter problemer, noe som er hovedsymptomet på det som i litteraturen kalles «søppelspannsyndromet». Navnet har sitt opphav i en forklaringsmodell for beslutningstagning i komplekse organisasjoner, som frikobler problemer og valg:

I en søppelspannprosess flytter problemer, løsninger og deltakere seg fra en valgmulighet til en annen på et vis som gjøre at valgets karakter, tidsaspekt og problemorientering avhenger av en ganske komplisert blanding av elementer (Cohen, March, & Olsen, 1972, s. 16, vår oversettelse)

Mens søppelspannmodellen viser deskriptivt til en lite konstruktiv, eller nærmest patologisk, prosess,⁷³ er spørsmålet nå hvordan en mer normativ styringsrasjonalitet kan se ut.

⁷³ Påstanden om at det er en «patologisk» styringsform må kvalifiseres noe. I den opprinnelige artikkelen står det: “Measured against a conventional normative model of rational choice, the garbage can process does appear pathological, but such standards are not really appropriate. The process occurs precisely when the preconditions of more normal rational models are not met” (Cohen, March, & Olsen, 1972, s. 16). Omstendighetene de viser til er preget av “goal ambiguity and conflict, with poorly understood problems that wander in and out of the system, with

I det følgende skal vi presentere fire idealtypiske tilnærminger som framhever noen av premissene som ble introdusert i kapittel 2. Ingen av styringsrasjonalitetene klarer å ivareta alle premissene like godt, noe som impliserer at styringen av lærerutdanningene antakelig ikke kan ta form av en rendyrket idealtipe. Poenget med å presentere idealtypiske tilnærminger er imidlertid å tydeliggjøre hvilke avveininger som må tas og hvordan de henger sammen med ulike typer virkemidler. Dette reiser samtidig spørsmål om hvordan ulike hensyn skal forenes.

5.4.1. Likhetsrasjonalitet

I noen henseender kan det være problematisk med lærerutdanninger som tar ulik form og fremmer ulik type kunnskap. Det kan derfor være behov for en styringsrasjonalitet som sikrer felles kompetanse i lærerprofesjonene gjennom standardisering og tydelige rammer. En kjerneverdi for denne rasjonalitetsformen er å skape forutsigbarhet for arbeidslivet. Lærerutdannernes hovedansvar er å etterleve et sett med regler som et uformet for alle lærerutdanningene.

Likhetsrasjonaliteten legger vekt på omfattende rammeplaner som et godt juridisk virkemiddel. Finansielle virkemidler i høyere utdanning bør ifølge denne rasjonalitetsformen ikke legge til rette for fritt handlingsrom som kan skape variasjon. Organisatorisk vil rasjonalitetsformen støtte at NOKUT får makt til å føre tilsyn i henhold til et detaljert nasjonalt regelverk. Retningslinjer er i dette perspektivet informative virkemidler som bør være tydelige og gjerne i en sjanger som støtter opp under kontrollerende tilsynsarbeid.

I utgangspunktet er det en styrke ved likhetsrasjonaliteten at den skaper et oversiktlig bilde. For å skape likhet, må koblingen mellom problem og løsninger være tydelig, slik at det er klart hvilke typer begrunnelser som skal kreves av eksterne aktører. Høyt omstillingspress og et bredt spekter av ulike typer virkemidler kan skape målkonflikt og dermed uuntendert variasjon mellom utdanningene. Likhetslogikken vil i stedet legge vekt på stabilitet, enkle styringshierarkier og statlig kommunikasjon gjennom instruksjoner snarere enn dialogbaserte avtaler eller tildelingsbrev med mange parametere

5.4.2. Mangfoldsrasjonalitet

Som en motsats til likhetsrasjonaliteten, fremmer mangfoldsrasjonaliteten stor autonomi for utdanningene. Argumentet er at ved å løse opp de formelle og uformelle bindingene, skapes en fleksibilitet som gjør det mulig å tenke mer helhetlig rundt utdanningene. Ettersom det ikke er

a variable environment, and with decision makers who may have other things on their minds.” Men målet med rammeplanstyring som et brudd med en omskiftelig tradisjon, er nettopp å komme seg bort fra slike omstendigheter og dermed gjøre koblinger mellom virkemidler og verdier mer rasjonelle (i en noenlunde nøytral betydning av ordet rasjonell).

mange potensielt motstridende krav som skal innfris, finnes det et rom for å fostre en egen profil som skaper retning for integrasjon av kompetansekrav.

Når det gjelder juridiske virkemidler legger denne logikken naturligvis vekt på at rammeplaner kun bør inneholde et minimum av forpliktelser. Finansielle virkemidler bør helst komme i en form som muliggjør profilbaserte satsningsområder. Når det gjelder organisatoriske virkemidler, så finner mangfoldslogikken gjenklang i prosesser som vektlegger institusjonell egenart, for eksempel gjennom utviklingsavtaler. Av informative virkemidler vil denne logikken fremme aktiv bruk av interne evalueringer gjort av lærerutdannere som kjenner profilen godt, snarere enn eksterne som bruker felles indikatorer på tvers av institusjoner.

Variasjonen som fremmes av mangfoldsrasjonaliteten er ikke problematisk på samme måte som variasjonen som oppstår i søppelspannprosesser, ettersom det ikke handler om ulik tolkning og iverksetting av nasjonale krav og forventninger. Mangfoldsrasjonaliteten krever imidlertid ikke fravær av styring, for utdanningenes mulighet til profilering kan fordre aktivt vern. Det kan for eksempel innebære forpliktelser for dem som tilbyr praksisplass, styrer utdanningsinstitusjonenes budsjett eller fører eksternt tilsyn.

5.4.3. Kunnskapsrasjonaliteten

Mangfoldsrasjonaliteten vektlegger behovet for egenart og likhetsrasjonaliteten vektlegger nasjonale standarder. I sin rendyrkede form mangler imidlertid begge disse styringsrasjonalitetene et fokus på kunnskap. De vektlegger interesser som ofte har nær sammenheng med utvikling og bruk av kunnskap om god lærerutdanning, men det primære målet er å bestemme graden av standardisering. Kunnskapsrasjonaliteten, derimot, setter det epistemiske først og lar styringen følge betingelser for forskning og læring i lærerutdanningene. Denne rasjonalitetsformen vektlegger kunnskapsoverføringen som skjer gjennom nettverk og deling av erfaringer, og fremmer en eksperimentell holdning til utdanning hvor det stadig testes ut nye metoder. Men det skal også være gode rutiner, slik at kunnskapsgrunnet blir jevnlig oppdatert og vurdert.

Av juridiske virkemidler vil kunnskapsrasjonaliteten trekke fram at rammeplanene kan utpeke forskningsbasering som et konstitutivt og dynamisk trekk ved lærerutdanning. Finansielle virkemidler som innebærer støtte til innovative forsknings- og utviklingsprosjekter, er også sentrale. Organisatorisk fremmer denne logikken sterke koblinger mellom forskningsmiljøer og lærerutdanninger. Et informativt virkemiddel kan være mer dynamiske nasjonale retningslinjer bygget på oppdaterte, systematiske kunnskapsoppsummeringer.

Styring i henhold til kunnskapsrasjonalitet unngår søppelspannprosesser ved å høyne begrunnelseskravet for tiltak. Tiltak som kan hindre kunnskapsoppdatering og -anvendelse sorteres ut. Dette kan finne gjenklang i mangfoldslogikkens vektlegging av autonomi. Kunnskapslogikken er imidlertid opptatt av at det finnes systemer for kvalitetssikring, og vil derfor støtte eksterne tilsyn som sjekker rutiner for oppdatering, utvikling og anvendelse av kunnskap.

5.4.4. Samarbeidsrasjonaliteten

Denne rasjonalitetsformen tar en mer politisk form enn de andre, ettersom den vektlegger representasjon av ulike aktører og forhandling mellom motstridende interesser. Det er naturligvis ikke snakk om vanlig partipolitikk eller ideologidrevet kampanje, men snarere et mer pragmatisk begrep om politikk. Det som i politisk teori kalles «politikkenes omstendigheter» gjelder generelt situasjoner hvor ulike aktører må ha en *felles avgjørelse på tross av uenighet* (Waldron, 1999).

Et paradigmatisk juridisk virkemiddel vil være å ha partnerskap som et krav i rammeplanene, likeledes vil et finansielt virkemiddel være gode tilskuddsordninger for kompetanseutvikling. Organisatorisk må det være forpliktende samarbeidsrelasjoner mellom UH-sektoren og arbeidslivet, og retningslinjene bør utformes med sterk arbeidslivsrepresentasjon.

Samarbeidsrasjonaliteten motvirker søppelspannprosesser ved å tydeliggjøre at de som er nærmest feltet bør utforme løsninger, i stedet for at det kommer ulike eksterne signaler som trekker i ulike retninger. Samarbeidsrasjonaliteten krever tilstrekkelig løse rammer til at det er mulighet for å justere etter lokale behov, og vil således støtte mangfoldslogikkens tendens mot variasjon (men begrunnelser er altså ikke behov for profilering i dette tilfellet).

Samarbeidsrasjonaliteten legger mindre vekt på systematisk utprøvede tiltak enn kunnskapsrasjonaliteten, men står ikke i motsats til deling av forskning og andre typer erfaringer. Den står imidlertid i sterkere motsetning til likhetsrasjonaliteten, som krever standardisering som innsnevrer rommet for lokale forhandlinger.

5.5. Røre alt i spannet eller rydde i systemet?

Ettersom dette er idealtypiske oppdelinger, kan ingen av rasjonalitetene gjennomføres i sin rendyrkede form. Men rasjonalitetene tydeliggjør koblinger mellom mål og tiltak, og slike koblinger må også tre frem i den faktiske styringen. I tråd med behovet for økt sjangerbevissthet i ulike styringsdokumenter er det naturlig å anse styringen av lærerutdanningene som et system hvor ulike typer aktører er tilknyttet ulike rasjonaliteter. Det betyr ikke at de utelukkende prioriterer et snevert sett med hensyn og mål, men at deres begrunnelser likevel legger særlig vekt på hvordan de fremmer et spesifikt delmål.

Lærerutdanningenes profesjonsbyggende mandat fordrer at de omkringliggende styringsrasjonalitetene fremmer faglighet og kvalitet. Som et nasjonalt styringsinstrument er rammeplanene knyttet til en likhetsrasjonalitet. De standardiserer et sett med krav på tvers av institusjonene. Ettersom disse standardene må innpasses i en faglig kontekst, er det naturlig at retningslinjene følger en kunnskapsrasjonalitet hvor lærerutdannere skaper en tolkningsramme som inviterer til refleksjon og god bruk av forskning, i samarbeid med arbeidslivet. Dersom rammeplanene og retningslinjene er adekvat utformet, kan de gi grobunn for en mangfoldsrasjonalitet på institusjons- og programnivå. Ettersom rammeplaner skal gi et tilstrekkelig handlingsrom og retningslinjene skrives i en sjanger som respekterer faglig skjønnsrom, kan de tillate utdanninger som er tilpasset institusjonell profil og regionale behov. Samtidig må utdanningsinstitusjonene sørge for at hvert lærerutdanningsprogram har ressurser og nettverk som sikrer at samspillrasjonaliteten kan realiseres på programnivå.

Det som nettopp har blitt skissert viser til en type styringsøkologi med komplementære funksjoner. Den overordnede modellen for styring av lærerutdanningene viser samtidig til et *relasjonelt* frihetsbegrep. Et relasjonelt frihetsbegrep handler ikke om frihet forstått som noe individuelt, men snarere som en frihet som omhandler mål som settes og realiseres i felleskap på tvers av ulike styringsnivåer og i samspill med ulike samfunnsaktører. Vi finner ansatsen til et slikt begrep hos John Dewey: «Liberty is that secure release and fulfillment of personal potentialities which takes place only in rich and manifold association with others: the power to be an individualized self making a distinctive contribution and enjoying in its own way the fruits of association» (Dewey 1927, s. 150). Dette sitatet framhever at enkeltaktører (enten individuelle eller institusjonelle) kan ha potensialer som ikke kan utløses uten et rikt og mangfoldig samspill med andre, og det er egen type frihet å kunne bidra til og nyte godt av likeverdig samarbeid. Den relasjonelle friheten handler om at man deler et mål med andre og realiserer det gjennom en type samarbeid basert på gjensidig respekt, som gjør at de involverte aktørene kan snakke om et «vi» som handler i felleskap. Det er altså friheten til en mer kollektiv aktør som er skapt gjennom prosesser som utvikler og former felles mål.

5.6. Avslutning

Dette kapitlet har gitt en systematisk oversikt over ulike typer styringsvirkemidler og styringsrasjonaliteter. Målet har vært å skape en analytisk oversikt, snarere enn uttømmende lister. Kapitlet har argumentert for at vi burde se på målet om mer overordnet rammeplanstyring spesielt, og nasjonal styring generelt, i et kvalitativt perspektiv, ikke bare som en kvantitativ reduksjon av regler og virkemidler. Hvorvidt et styringsvirkemiddel er hensiktsmessig avhenger av hvem som anvender det og hvordan det anvendes. Det utgjør for eksempel en stor forskjell

om nasjonale retningslinjer utformes av et faglig organ i samspill med arbeidslivet i henhold til en kunnskapsrasjonalitet, snarere enn som kvasi-forskriftsmessige elaboreringer av rammeplanen.

Kvalitetsfremmende styring handler om å plassere ansvar hos den mest egnede aktøren, og å gjøre det gjennom styringstekster som er utformet på en sjangerbevisst måte. Det ligger i de nasjonale rammeplanenes natur å realisere en likhetsorientert eller standardiserende rasjonalitet, men denne rasjonalitetsformen bør ikke prege resten av systemet. Utdanningsinstitusjonenes interne styringsdokumenter og lærerutdanningsinstitusjonenes programutvalg kan utforske muligheter for profilering og samspill som er tilpasset regionale behov. Ved å snakke om «rasjonaliteter» er det også implisert at dette handler om å institusjonalisere noen tanke sett eller holdninger. Dette fostres ikke bare innenfra i utdanningssektoren, men bør også fremmes av gode evalueringspraksiser. Med en mer overordnet rammeplan må evaluering og tilsyn nødvendigvis handle mindre om hvorvidt et spesifikt sett med regler er implementert, men snarere om noen mer generelle prinsipper er ivaretatt. Dette kan imidlertid skape fristelser for å overstyre faglig skjønn ved den enkelte utdanning, som fort hemmer en utforskende samspillsrasjonalitet. Derfor bør det være høy terskel for ekstern innblanding, utover mer dialogiske prosesser basert på faglig argumentasjon.

6. Modell for overordnet rammeplanstyring

Hovedpoeng

- Én felles rammeplan kan romme tilstrekkelig med nasjonale føringer
- Underkapitler for spesielle reguleringer bør ikke følge dagens oppdeling av rammeplaner
- Mer overordnet rammeplanstyring kan kreve relaterte tiltak i styringsstrukturen

6.1 Introduksjon

Dette kapitlet drøfter argumenter for å redusere rammeplanstyringen fra elleve forskrifter til én. Kapitlet har en todelt oppbygging:

- Med referanse til de foregående kapitlene, argumenterer første del for at mer overordnet styring bør operasjonaliseres gjennom én felles rammeplan for alle lærerutdanninger.
- Med argumentasjonen i første del som premiss, beskrives og drøftes ulike elementer som kan inngå i en felles overordnet rammeplan, det vil si hva en felles forskrift kan regulere og hvordan det bør gjøres.

Det er verdt å gjenta at mer overordnet styring ikke alltid betyr å fjerne detaljer eller føringer; det kan være snakk om et kvalitativt skifte snarere enn et kvantitativt. Det handler gjennomgående om å finne en riktig balanse mellom ulike typer rasjonaliteter og hensyn (jf. kapittel 5), ikke simpelthen en balanse mellom mer eller mindre styring. Mer overordnet styring kan derfor også kreve avbøtende tiltak, for eksempel for å sikre mer informasjon fra programmene til arbeidsgiver om det konkrete studieløpet enn det som framkommer av nasjonale standarder i rammeplanen. Det kan også være nødvendig med endringer andre steder i styringssystemet, for eksempel i evalueringer og forskrift til opplæringslov (se avsnitt 6.5). Slike tiltak i det omkringliggende styringssystemet handler imidlertid ikke om å gjenskape eksisterende balanse i den nasjonale styringen. Det handler om å fordele og presisere ansvar og oppgaver på en mer hensiktsmessig måte, slik at de nødvendige og kvalitetsfremmende relasjonene skapes på et passende styringsnivå.

6.2 Hva er argumentene for én felles rammeplan?

De foregående kapitlene har tegnet et bilde av et styringslandskap med både ønsker, behov og muligheter for mer overordnet styring. I dette avsnittet løfter vi fram tre argumenter som finner støtte i de foregående kapitlene: (1) fellesskapet i lærerprofesjonen, (2) rammeplanstyringens legitimitet og (3) arbeidsdelingen mellom rammeplaner og retningslinjer.

6.2.1. Felleskapet i lærerprofesjonen

Som vi har sett i kapittel 2, har det vært en dobbeldreining i utdanningene mot både mer forskning og mer samspill med arbeidslivet. Dette vitner om et dynamisk felt med flere typer arenaer for utveksling av erfaringer, innspill om behov og utforsking av nye muligheter. Dynamikken innebærer at altfor omfattende nasjonale standarder kan virke kontraproduktive med hensyn til kvalitetsutvikling. Selv om vi trenger rammer som sikrer likeverdige utdanninger, blir det kvalitetshemmende å kreve *like* utdanninger.

Det er naturligvis mulig å skape mer overordnet styring med elleve rammeplaner også. Det gjøres ved at hver enkelt forenkles. Men som vi påpeker i kapittel 5, har rammeplaner en konstitutiv funksjon. Det vil si at de definerer et domene for styring og låser utdanningene til spesifikke kategorier. På den måten kan elleve rammeplaner skape et inntrykk av mer fragmentering og større forskjeller enn det egentlig er grunnlag for. Nå er det likevel klare forskjeller mellom å jobbe som for eksempel barnehagelærer og yrkesfaglærer. En overgang til felles rammeplan bør derfor ikke tolkes som et forsøk på å viske ut velbegrunnede oppdelinger av lærerroller. I den grad oppdelingene er velbegrunnede, kan og bør de ivaretas uten spesifikke rammeplaner. En lærerrolle trenger et faglig fundament langt mer enn en forskrift. Overgangen til felles rammeplan handler snarere om å gi mangfoldet av lærerutdanninger og lærerroller et styringsdokument som framhever viktige fellesverdier og felleskompetanser. Én rammeplan bidrar slik til at lærerprofesjonens fellesskap styrkes. Og i en tid hvor det også bør tenkes nytt om mulighetene for samkjøring og synergieffekter mellom ulike lærerutdanningsprogrammer, så vel som utvikling av mulige nye programmer, er det særlig viktig å unngå å fremme unødvendig silotenking.

6.2.2. Rammeplanens legitime styringsfunksjon tydeliggjøres

Som den historiske gjennomgangen i kapittel 3 har vist, har rammeplanenes begrunnelser og utforming skiftet over tid. Ulike reformer har vært uttrykk for ulike styringsrasjonaliteter. Samtidig har også lærerutdanningenes status skiftet karakter, særlig ved at de nå ligger under større utdanningsinstitusjoner og et omfattende rammeverk for styring etter Bologna-prosessen. Det har vokst fram et evalueringssystem, hvor universiteter og høyskoler stadig må redegjøre for hvordan utdanningene etterlever både nasjonale og internasjonale kvalitetsstandarder. Kvalitetsstandardene som brukes i evalueringssystemet går ofte utover kravene i rammeplanene, og kan i noen tilfeller innebære motsetningsforhold (for eksempel kan rigide progresjonskrav i rammeplanene være i strid med en type aktiv utforsking av muligheter for samkjøring og synergieffekter som påpekes i noen evalueringer). I vårt mandat heter det at overordnet styring innebærer et *skifte* i den styringstradisjonen lærerutdanningene står i. Det skal altså ikke bare forenkles, men utvikles en type styring som respekterer utdanningene som del av et høyere

utdanningssystem. Styringen skal også ta høyde for at utdanningene er innlemmet i forpliktende samspillsprosesser.

På den ene siden gir en felles rammeplan fordeler for de som styres av rammeplaner. Det bidrar til større institusjonelt handlingsrom, og åpner for større mangfold innenfor og mellom de ulike lærerutdanningene. Samtidig kan reduksjonen til én forskrift styrke rammeplanens legitimitet, i og med at dens funksjon i styringssystemet blir tydeligere. Rammeplanen går fra å *definere* utdanninger til å sikre *likeverdighet* på tross av ulikhet. Én felles rammeplan kan ikke angi en «oppskrift» for utforming av de ulike utdanningene i like stor grad som dagens system med elleve rammeplaner. Den kan likevel angi noen sentrale kvalitetshensyn og minimumsstandarder som sikrer likeverd. Det blir dermed et klarere skille mellom forskriften som en juridisk regulering og profesjonsbygging som en faglig aktivitet. Overgangen til en felles rammeplan innebærer en bevegelse bort fra den dobbeltfunksjonen rammeplanene har i dag, hvor de går langt i å både definere utdanninger (rammeplanenes konstitutive funksjon) og samtidig skape noen begrensninger for faglig frihet i profesjonsbygging (deres regulative funksjon, jf. kap. 5). Det vil si, rammeplanen tar mer form av en ramme og ikke en konstitutiv bestemmelse for utdanningene. Og ettersom rammeplanen får en mer rendyrket styringsfunksjon, får den også en mer legitim plass i styringssystemet.

6.2.3. Arbeidsdelingen mellom rammeplan og retningslinjer bedres

De komparative perspektivene som beskrives i kapittel 4, viser flere alternative måter å styre profesjonsutdanninger på, og ulike måter å sikre likhet, mangfold, kunnskap og samarbeid. Selv om eksemplene ikke gir entydige reformkriterier for rammeplanstyring, så viser de samlet sett at det er en internasjonal oppmerksomhet rettet mot forskningsbasering og sluttkompetanser i styringen av lærerutdanninger, snarere enn innholdsbestemmelser. Dette taler for mer autonomi på programnivå. Prosessene med RETHOS og ingeniørutdanningene er også eksempler på at rammeplanstyringen blir mer overordnet, og at mer ansvar plasseres i faglige organer og samarbeidsarenaer.

Som nevnt i kapittel 1, er det et viktig prinsipp at lovfesting av nasjonale standarder på opplæringsområdet kun bør skje når a) det er avgjørende for å nå målene for lærerutdanningene og b) standardene er knyttet til likeverdighetshensyn (jf. Premiss 1). Samtidig kan standarder ta form av både prinsipper og regler (jf. *Rammer for styring*, 5.7). Prinsipper er ikke en «mykere» type styring, det vil si at institusjoner fortsatt kan holdes juridisk ansvarlig med like sterke sanksjoner som om det var regler. Akademisk frihet tar for eksempel en prinsippform i loven, men er ikke av den grunn uforpliktende. Formen på standarden handler om hvordan noe best beskrives, ikke

hvor viktig eller forpliktende den er. På noen områder er det helt spesifikke handlinger eller konkrete begrensninger som skal beskrives (f.eks. fagsammensetning eller antall dager), og da brukes gjerne regler. På andre områder må man nøye seg med henvisning til at et mål skal fremmes eller respekteres. Poenget er at lovtekster (inkludert forskrifter) definerer ansvarsområder og skaper forpliktelser (jf. kapittel 5.3). Informative virkemidler, derimot, er i første omgang rettet mot å fremme gode vurderinger og utvikle kunnskapsgrunnlaget. En gråsoner mellom juridiske og informative virkemidler skaper derfor usikkerhet og kan hemme viljen til utforsking.

Disse perspektivene ansporer oss til å tenke mer grunnleggende om rammeplanen som en styringstekst som komplementeres av retningslinjer laget av faggrupper. En rekke separate og detaljerte rammeplaner gir lite rom for fleksible retningslinjer som inviterer til nyskaping og lokalt eierskap til programmene. Og i tråd med argumentet om sjangerbevissthet i kapittel 5, så bør utformingen av rammeplanen ta hensyn til at styringsvirkemidler har ulike kommunikative formål. Rammeplaner er forskriftsfestede, og deres kommunikative formål er ikke å invitere til drøfting, men snarere å fastsette noen tydelige betingelser som både utdanningene og andre styringsvirkemidler må forholde seg til. En komplementær logikk mellom rammeplaner og retningslinjer kan tre tydeligere fram ved å innføre en mer gjennomført sjangerforskjell mellom de to teksttypene, og som dermed også vil tillate mer dynamikk i retningslinjene. Når de ulike retningslinjene må ta utgangspunkt i én felles rammeplan, må fagorganene gjøre mer selvstendige vurderinger rundt hvilke nasjonale forventninger som bør rettes mot lærerutdanningene. Samtidig trer forskriftens selvstendige funksjon som ramme fram, og blir et rettslig fundament snarere enn en halvferdig instruks som må fylles ut av retningslinjer.

6.2.4. En overordnet styringsrasjonalitet

Punktene ovenfor viser hvordan denne rapporten støtter den politiske ambisjonen om mer overordnet rammeplanstyring. Som mandatet allerede påpeker, handler ikke mer overordnet styring om simpelthen å ta bort ytterligere detaljer fra de elleve rammeplanene. Det trengs en mer grunnleggende endring, som gjør at den *samlede styringsrasjonaliteten* fremmer ansvarlig profesjonsbygging. Som vi har argumentert for i kapittel 5, avhenger den samlede styringsrasjonaliteten av at de enkelte styringsvirkemidlene inngår i en helhet hvor det skapes komplementære relasjoner, ved at ansvar for utforming og bruk av virkemidler er fordelt på et hensiktsmessig vis. Våre argumenter tilsier at rammeplanen som styringsinstrument bør utformes på et vis som angir noen helt sentrale prinsipper for de relevante aktørene, men som samtidig lar den konkrete spesifisering av prinsipper foregå i de meste egnede og kvalifiserte fora. Med en slik tilnærming er det ikke behov for at alle lærerutdanninger har hver sin rammeplan. Selv om

det nok vil være behov for visse spesielle reguleringer av de enkelte lærerutdanningene, så er anbefalingen fra ekspertgruppen at man ikke splitter disse reguleringene i ulike rammeplaner.

6.3 Hva kan en felles rammeplan regulere?

I dette avsnittet følger vi opp argumentet om én felles rammeplan med en mer konkret drøfting av hvordan en slik rammeplan bør utformes. Målet med denne drøftingen er imidlertid ikke å komme fram til rammeplanens ferdige innhold. Det er snarere å gi tilstrekkelig med eksempler til at konturen trer godt fram. Vi vil derfor presisere at når vi skriver «eksempler», så er formuleringene i eksemplene nettopp utgangspunkt for drøfting og ikke anbefalinger til faktisk innhold som sådan.

6.3.1 Virkeområde

Rammeplanene inneholder i dag en egen paragraf som omtaler virkeområde og formål, og omtales ganske likt på tvers av forskriftene.⁷⁴ Det er naturlig at en slik paragraf videreføres i en felles rammeplan. For virkeområde vil endringen innebære en mer inkluderende referanse til adressater og lover, som i Eksempel 1.

Eksempel 1 - Virkeområde

Forskriften gjelder for universiteter og høyskoler som gir lærerutdanning, og som er akkreditert etter lov om universiteter og høyskoler § 1-2 og § 3-1.

Lærerutdanningene skal kvalifisere for pedagogisk stilling i barnehagen og tilsetning og undervisning i skolen (jf. krav fastsatt med hjemmel i lov om barnehager og lov om grunnskolen og den videregående opplæringa). Utdanningene skal forholde seg til lover og gjeldende rammeplaner og læreplaner for henholdsvis barnehage, grunnskole og videregående utdanning.

⁷⁴ Det er verdt å merke at likheten også kan gjenfinnes i de nasjonale retningslinjene. For eksempel framhever de nasjonale retningslinjene for barnehagelærerutdanningen og lektorutdanningen evner og samarbeidsformer som kan beskrives likt på overordnet nivå:

«Alle kunnskapsområdene i utdanningen skal inngå i studentens dannelsesprosess og sikre studentens evne til å se en sak fra ulike sider og å utforske profesjonsutøvelsen fra ulike perspektiv. Studenten skal utvikle evnen til å analysere egne holdninger og egne og andres handlinger gjennom kritisk refleksjon, alene og i et profesjonsfelleskap, og slik utvikle selvstendig handlingskompetanse og evne til å ta egne valg.» (UHR-LU, 2018b))

«Studiet legger vekt på at studenten utvikler evne til etisk refleksjon, kreativitet, kritisk vurdering og problemløsning, kompetanse som skal bidra til å forberede dem for livslang læring. Som profesjonelle yrkesutøvere vil de, alene og sammen med andre, aktivt kunne drive forsknings- og utviklingsarbeid i skolen.» (UHR-LU, 2017, s. 4).

6.3.2 Formål

En formålsparagraf skal hovedsakelig gi en tolkningsramme for de materielle pliktene og rettighetene som følger av forskriften. En felles formålsparagraf gir anledning til å framheve konstitutive trekk ved samtlige lærerutdanninger.

Det er allerede i dag en rekke formål som går igjen i de ulike rammeplanene, og en felles rammeplan kan i stor grad bygge på disse, som i Eksempel 2. Det er viktig at formålene i en felles rammeplan bevarer en balanse mellom utdanningene som instrumentelle i å møte spesifikke samfunnsbehov (f.eks. konkret fagkunnskap) og utdanningene som dannelsesinstitusjoner. Studentene skal ikke bare tilegne seg kunnskap, de skal også utvikle seg som kritisk reflekterende yrkesutøvere som er beredte til å ta selvstendig ansvar i komplekse mellommenneskelige situasjoner og i et samfunn i rask endring. En slik balanse må naturligvis studentene forberedes på å ta med seg inn i skolen.

Eksempel 2 - Formål

Lærerutdanningsinstitusjonene skal tilby integrerte, praksisnære, profesjonsrettede utdanninger basert på forskning og erfaringsbasert kunnskap,

Utdanningene skal gi internasjonale perspektiver, sette lærerprofesjonen inn i en historisk, kulturell og samfunnsmessig sammenheng,

Skal sikre at kandidatene kan videreutvikle barnehagen og skolen som en institusjon for lek, læring og dannelses i et demokratisk og flerkulturelt samfunn

Utdanningene skal bidra til kritisk refleksjon, etisk vurdering, profesjonsforståelse og profesjonsutvikling.

Utdanningene skal kvalifisere kandidatene til å ivareta opplæring om samiske forhold, herunder kjennskap til den statusen urfolk har internasjonalt.

6.3.3 Generelle kompetansemål

I tillegg til å angi formålsbestemmelser for lærerutdanningsinstitusjonene, bør rammeplanene artikulere noen generelle kompetansemål for kandidatene. Selv om det vil være noe tematisk overlapp med formålsbeskrivelsene ovenfor, kan det være verdt å ha en separat paragraf som framhever hvilke felles kompetanser alle lærerstudenter tilegner seg. Dette styrker grunnlaget for å tenke om lærerutdanningene som en type felles profesjonsbyggingsprosjekt.

Generelle kompetansemål bør imidlertid ikke ta form av en liste med

læringsutbyttebeskrivelser, men ha et åpnere formspråk som beskriver noen konstitutive lærerkompetanser som er felles for alle utdanningene. Eksempel 3 gir et bilde på hva som menes her.

Eksempel 3 – Generelle kompetansemål

Kandidaten kan ta ansvarlige valg og gi begrunnelser basert på selvstendig etisk refleksjon

Kandidaten kan oppdatere og ta i bruk forskningsbasert kunnskap om god profesjonsutøvelse

Kandidaten kan inngå i et profesjonsfelleskap som utvikles gjennom konstruktive læringsprosesser.

6.3.4 Læringsutbyttebeskrivelser

Begrunnelsen for å ha en kortere og mer oversiktlig liste med kompetansemål enn dagens lengre lister med tidvis omfattende læringsutbyttebeskrivelser er ikke at slike lister er unyttige som sådan, men at de gjør størst nytte når de utformes på programnivå. Et lite sett med felles kompetansemål danner således en overordnet ramme for arbeidet med nasjonale retningslinjer og mer lokale prosesser.

De generelle kompetansemålene bør nedfelles på institusjonsnivå i programplaner og

emneplaner for den enkelte lærerutdanning, som beskriver læringsutbytte i tråd med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. Dette er en viktig kontrast til dagens system, hvor forskriftene angir en rekke læringsutbyttebeskrivelser. Noen er spesifikke, mens andre er mer abstrakte. Disse danner grunnlag for mer utførlige beskrivelser i de nasjonale retningslinjene, før de igjen går inn i programbeskrivelsene til utdanningene. Det er imidlertid lite hensiktsmessig at læringsutbyttebeskrivelsene kommer ferdig artikulert fra sentralt hold. Læringsutbyttebeskrivelser kan være verktøy for pedagogisk og fagdidaktisk refleksjon og åpne for diskusjoner rundt hva som er kjernen i utdanningen (Proitz, 2016, s. 97). Som vi illustrerer i Eksempel 4, bør rammeplaner tydeliggjøre ansvar for å *utarbeide* læringsutbyttebeskrivelser i utdanningene, snarere enn å servere et sett med ferdige formuleringer uten eierskap i de respektive fagmiljøene.

Eksempel 4 - Læringsutbyttebeskrivelser

Den enkelte utdanningen har ansvar for at det er utarbeidet læringsutbyttebeskrivelser i tråd med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring.

6.3.5 Kunnskapsområder og kompetansekrav

Det kan være hensiktsmessig at noen sentrale kunnskapsområder forskriftsfestes. Nylig dokumentanalyse viser at ulike rammeplaner egentlig har et ganske likt kunnskapsbegrep på tross av ulike utdanningstradisjoner (Borgen & Prøitz, 2023, s. 101). Eksempel 5 lister noen aktuelle områder som kan reguleres i fellesdelen. Rammeplanen sier på denne måten noe om hvilke typer kunnskap som trengs, samtidig som den poengterer at denne kunnskapen må tilpasses trinnene det utdannes til. Dette blir naturligvis generelt og overordnet, men det tjener en funksjon ved å forskriftsfeste at kunnskapen i utdanningene skal være basert på forskning og erfaring på et vis som er rettet mot praktisk yrkesutøvelse.

Det kan også være hensiktsmessig å spesifisere at alle utdanningene skal inneholde profesjonsfag i form av pedagogikk og fagdidaktikk. Omfanget av pedagogikk og

fagdidaktikk for de ulike lærerutdanninger kan bestemmes i underkapitlene til rammeplanen (se nedenfor). Det er også viktig at utdanningene ved den enkelte lærerutdanningsinstitusjon ivaretar kravene for tilsetting i barnehage og på aktuelle trinn i skolene. Det bør for eksempel derfor også forskriftsfestes at det samlede tilbudet av studiefag gir tilstrekkelig antall undervisningsfag og studiepoeng for tilsetting.

6.3.6 Praksisstudiet

Praksisstudiet er et svært viktig element i enhver lærerutdanning. Det er derfor gode grunner til at det bør omtales eksplisitt i en felles rammeplan. I alle utdanninger bør praksis tilbys på et vis som forbereder studentene på et variert sett med utfordringer. Dette krever at studentene får konstruktiv vurdering både underveis og til slutt.

Eksempel 6 illustrerer en generell bestemmelse

som kan fungere som en tolkningsramme for mer spesifikke krav til praksisstudiet, som eventuelt formuleres i underkapitlene. Det kan i underkapitlene være nødvendig å spesifisere minimumskrav til antall dager praksis. Eventuelle spesielle reguleringer bør ta hensyn til at praksisstudiet er en læringsarena hvor den forskningsbaserte og den erfaringsbaserte kunnskapen

Eksempel 5 – Kunnskapsområder og kompetansekrav

Utdanningene skal gi forsknings- og erfaringsbasert kunnskap om:

Kunnskapsområdene/fagene som tilbys i utdanningsprogrammene
Profesjonell yrkesutøvelse tilpasset virksomheten som det utdannes for

barn og unges utvikling i ulike sosiale kontekster, undervisning, pedagogikk, fagdidaktikk, læring og lek

Utdanningene skal ivareta opplæring om samiske forhold og samisk kultur som del av den nasjonale kulturen, og yrkesutøvelse i et flerkulturelt og flerspråklig samfunn.

Eksempel 6 - Praksisstudiet

Praksis skal være en relevant og integrert læringsarena i lærerutdanningene.

møtes, for eksempel gjennom samarbeid om forsknings- og utviklingsprosjekter. Det er altså ikke en «øvingsarena» hvor praksisveileder observerer; praksisveileder er også en lærerutdanner som bidrar til perspektivutviklingen til studenten. Det er videre verdt å presisere at god veilederkompetanse også innebærer å vite når man *ikke* skal veilede, men la studenten ta selvstendige valg og stå for dem selv. Noen formuleringer i eksisterende rammeplaner kan gi inntrykk av at hver dag og hver situasjon skal være veiledet og vurdert. I den grad denne tolkningen er utbredt, kan det være et uttrykk for at institusjonene selv innskrenker sitt handlingsrom. Samtidig er det viktig med formuleringer som tydelig utviser tillit til veileders skjønn i dette henseende og respekterer at veiledning og vurdering av praksis skjer over tid.

Utarbeidelsen av en felles rammeplan kan for øvrig være en god anledning til å ta en større diskusjon om felles praksisbestemmelser, og til lokale diskusjoner om organisering og gjennomføring av praksis. I hvilken grad og på hvilken måte bør praksis være «veiledet og vurdert», og hva ved praksis kan eventuelt ikke være det? Kan det være en idé å studiepoengfeste praksis? Hva bør egentlig vurdering og sluttvurdering av praksis innebære? Bør for eksempel sluttvurderingen ha en formativ komponent som følger studenten videre over i arbeidslivet? Og har vi for store forventninger til hva praksisdelen av utdanningene skal bidra til? Dette er viktige spørsmål om en sentral læringsarena for studentene som krever mer utførlig undersøkning og drøfting, men som ikke nødvendigvis skal inn i rammeplanen. For eksempel, når regjeringen i Profesjonsutdanningsmeldingen (Meld. St. 19 (2023-2024)) vil utrede endring av finansieringen av praksis i profesjonsutdanningene, bør det samtidig gjøres utredning av fordeler og ulemper ved å studiepoengfeste praksis. Studiepoengfesting av praksis kan synliggjøre størrelse og dermed viktigheten av praksis. Samtidig kan det skape en mer fragmentert utdanning, ettersom det kan medføre at praksis må knyttes til fag for at det skal gå innenfor rammene for krav til antall studiepoeng i graden og antall studiepoeng i ulike fag for tilsetning i skolen. Det er også igangsatt et relevant prosjekt i regi av Faglig råd for lærerutdanning, som arbeider med et kunnskapsgrunnlag om utvidet praksis i lærerutdanningene.⁷⁵

⁷⁵ <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/429/2023/07/Oppdrag-om-utvidet-praksisbegrep.pdf>

6.3.7 Retningslinjer

Dagens rammeplaner viser til nasjonale retningslinjer, men sier ikke noe om hvorvidt og hvordan forskrift og retningslinjer har komplementære funksjoner. Det oppgis bare at begge deler skal være «utgangspunkt» for den enkelte institusjons studieplaner. Rammeplaner bør imidlertid tydeliggjøre retningslinjer som et informativt virkemiddel, altså vise til deres funksjon som kunnskapsgrunnlag for arbeid med studieplaner. For å oppnå dette må en bryte med dagens sjanger (jf. argumentet om sjangerbevissthet i kapittel 5), og finne et mer inviterende uttrykk. Dagens retningslinjer, særlig for grunnskolelærerutdanningen, er tidvis skrevet i en instruerende form og har ofte en omfattende bruk av læringsutbyttebeskrivelser. Retningslinjer med åpnere form og engasjerende prosa kan lettere brukes som støtte snarere enn erstatning for refleksjon. Og læringsutbyttebeskrivelser kan med fordel utvikles i utdanningene, slik at det sikres eierskap og refleksjon.

Eksempel 7 - Retningslinjer

UHR-LU kan utvikle nasjonale retningslinjer for lærerutdanningene. Retningslinjene skal bidra til et kunnskapsgrunnlag som gir støtte til utformingen av studieplaner.

6.3.8 Struktur og progresjon

Tilliten som skal vises lærerutdanningene bør også omfatte utforming av utdanningstilbudet. Bestemmelser om vekting av fag og progresjon bør i prinsippet gjøres av de som har ansvaret for god integrasjon. Det er likevel ikke opplagt hvor langt dette skal beveges fra nåværende likhetsrasjonalitet. Lærerutdanningene skal innrettes mot barnehage og ulike trinn i grunnsopplæringen, og til en viss grad kan det være opp til lærerutdanningsinstitusjonene selv å definere hvilke trinn tilbudet rettes mot. Samtidig må det fortsatt være en likhetsrasjonalitet i systemet som sikrer en viss oversiktighet og omforent forståelse av kvalitet. Det handler om å finne en balanse som gjør det mulig for utdanningsinstitusjonene, i samspill med sektoren, å finne en god kombinasjon av fellesfag på tvers av ulike lærerutdanninger og den nødvendige fordypningen/kompetansen som kreves for yrkesutøvelse innenfor de aktuelle aldersgruppene og trinnene det utdannes for. En del av denne balansen mellom likhet og mangfold sikres også ved at fleksibiliteten fortsatt er betinget av blant annet kvalifikasjonsrammeverket, tilsetningsforskrift, studietilsynsforskriften, læreplanverket for skolen og rammeplaner for barnehagen. For enkelte utdanninger kan det likevel være aktuelt med noen strukturelle føringer i underkapitlene.

Eksempel 8 – Struktur og progresjon

Innenfor rammen av lovfestede kompetansekrav for undervisning og tilsetning i barnehage og på de ulike trinnene i grunnsopplæringen, har lærerutdanningsinstitusjonene selv ansvar for utdanningenes struktur og progresjon.

6.3.9 Samspill

Mer overordnet nasjonal styring åpner opp for mer fleksibelt samspill mellom utdanningene og sektoren. Som beskrevet i kapittel 2 har det skjedd en relativt stor utvikling de senere årene med tanke på å etablere partnerskapsrelasjoner mellom lærerutdanningene og sektoren. Prinsippet om partnerskap ble besluttet av Stortinget i *Læreren – rollen og utdanningen* (Meld. St. 11 (2008-2009), og er i tråd med både Kunnskapsdepartementets

senere strategidokumenter og med anbefalinger fra Faglig råd for lærerutdanning.

Senere har det blitt utviklet ulike samarbeidsarenaer, både nasjonalt, regionalt og

på institusjonene, strukturer som kan tas i bruk for økt innflytelse på utdanningene. Faglig råd for lærerutdanning anbefaler at det ikke utarbeides en egen forskrift om partnerskap, men at forpliktelsen forankres i eksisterende dokumenter (Faglig råd for lærerutdanning, 2020, s. 40). En felles rammeplan for lærerutdanningene vil være et naturlig sted for en slik bestemmelse.

Innenfor partnerskapene bør det organiseres samarbeid om utformingen av utdanningsprogrammene (studiedesign og organisering), studentenes læringsaktivitet i ulike kontekster, FoU og barnehage-/skoleutvikling, organiseringen av praksisdelen av studiet, kunnskaps- og erfaringsoppsummeringer og felles kunnskapsutvikling. For å sikre gode samarbeidsbetingelser, bør rammeplanene inneholde bestemmelser om avtaler som gjør partnerskap forpliktende for alle parter.

Forpliktelse bør lede til reell innflytelse, og dette blir viktigere jo åpnere rammeplanen er. Et eksempel på hvordan sektoren kan få reell innflytelse er måten prosjektet Pilot i Nord ble satt opp på. Ved innføringen i 2009/2010 hadde utvalgte lærere og rektorer sentrale roller (en rektor var i gruppen som utviklet modellen, og lærere var med i utforming av studieplaner og pensum i enkelte fag de første årene). Nå har UiT programstyrer for alle program, hvor praksisfeltet får reell innflytelse på programmene.⁷⁶

Eksempel 9 – Samspill

Programplanene for den enkelte lærerutdanning skal utarbeides i dialog med yrkeslivet som det utdannes for gjennom avtalebaserte partnerskap med barnehageeier/skoleeier.

⁷⁶ <https://result.uit.no/proted/pilot-i-nord/>

6.3.10 *Innpass av tidligere utdanning*

Når det gjelder bestemmelser om innpass (godkjenning og fritak) – som ble justert i fase 1 av dette arbeidet – så finnes det ulike bestemmelser (med ulik bør/skal-modalitet) i eksisterende rammeplaner. For barnehagelærerutdanning står det for eksempel at «Utdanning som kan gi grunnlag for godkjenning, må inneholde pedagogikk og praksis», mens det for lektorutdanning 8-13 «bør» inneholde «fagdidaktikk og praksis». Det er rimelig å forvente at institusjonene kan gjøre de relevante vurderingene i lys av kravene til utdanningene de tilbyr (for eksempel læringsutbyttebeskrivelser på programnivå og tilsetnings- og kompetansekrav). Det er imidlertid verdt å påpeke at andelen studenter som fullfører ved en annen institusjon enn den de startet på, er under to prosent (Holtar, 2024, s. 3, om grunnskolelærerutdanningene).

Eksempel 10 – Innpass

Den enkelte institusjon har ansvar for å vurdere og godkjenne innpassing av tidligere utdanning innenfor rammen av de samlede kravene til profesjonsutdanningen.

6.4 *Spesielle reguleringer og kapittelinndeling*

6.4.1 *Spesielle reguleringer*

Dersom vi får overordnet rammeplanstyring gjennom én rammeplan for lærerutdanningene, vil det være behov for en egen seksjon med underkapitler eller spesielle reguleringer som de ulike lærerutdanningsprogrammene må forholde seg til. Disse kan gi noen nærmere beskrivelser og reguleringer om hvordan lærerutdanningsprogrammene skal utformes. Det er imidlertid viktig at slike underkapitler ikke brukes som en anledning til å gjenintrodusere detaljerte bestemmelser fra de opprinnelige rammeplanene. Strukturen på kapitlene må derfor ikke følge de eksisterende rammeplanene, og innholdet i kapitlene med spesielle reguleringer bør være redusert til bestemmelser som sikrer nødvendige kvaliteter.

Vi skal ikke foreslå konkret innhold her, men nøye oss med et par eksempler som viser at eventuelt innhold fra eksisterende rammeplaner kan forenkles og at forenklingen kan skape gunstige virkninger. Poenget med eksemplene er altså ikke først å fremst å foreslå reguleringer som bør være med i rammeplanen, men snarere vise hvilke effekter noen små grep kan ha. Forenklingene som brukes i eksemplene gjør at det kan lages utdanninger med flere fag, noe som både svarer på samfunnsbehov, inkludert regionale behov, og øker sjansen for at undervisningsfag med lave timetall får sin rettmessige plass i utdanningene. Det blir også åpning for å slå sammen deler av utdanninger (felles fag for å øke valgfriheten, felles første år, etc.) Videre får institusjonene handlingsrom til å lage institusjonelt tilpassede utdanninger (for

eksempel med tanke på antall fag, eller tydelig profilering rettet mot eksempelvis estetiske fag, spesialpedagogikk, begynneropplæring etc.).

Første illustrasjon er fra GLU 1-7, hvor vi kontrasterer dagens rammeplan med et eksempel hvor det har blitt gjort forenklinger som åpner for at GLU 1-7 får mellom 4 og 7 undervisningsfag – mot 3 undervisningsfag slik det er i dag (i tillegg kommer pedagogikk og elevkunnskap).

Dagens formuleringer i §3(1) i forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 1.-7 (2016).

Eksempel 11 – Forenklet variant av GLU 1.-7.

Utdanningen har et omfang på 300 studiepoeng og består av:

- 1.–3. studieår:
 - minst fem dager tilrettelagt observasjon i grunnskolen
 - minst 80 dager praksis, veiledet, variert og vurdert
 - pedagogikk og elevkunnskap, 30 studiepoeng
 - fag I (masterfaget), minst 60 studiepoeng
 - fag II (undervisningsfag), minst 30 studiepoeng
 - fag III (undervisningsfag), minst 30 studiepoeng
 - fag IV (nytt undervisningsfag, skolerelevant fag eller fordypning i undervisningsfag), 30 studiepoeng.
 - Fag I (masterfaget) kan være:
 - undervisningsfag, 60 studiepoeng, eller
 - profesjonsrettet pedagogikk eller spesialpedagogikk, 30 studiepoeng, som sammen med pedagogikk og elevkunnskap utgjør 60 studiepoeng i 1.–3. år
 - Fag IV kan være:
 - undervisningsfag eller skolerelevant fag, 30 studiepoeng, hvis masterfaget er undervisningsfag
 - nytt undervisningsfag, 30 studiepoeng, hvis masterfaget er profesjonsrettet pedagogikk eller spesialpedagogikk.
 - Norsk 30 studiepoeng og matematikk 30 studiepoeng er obligatorisk. Alle studenter skal ha minst 60 studiepoeng i minst ett av undervisningsfagene i utdanningen.
- 4.–5. studieår:
 - minst 30 dager praksis, veiledet, variert og vurdert
 - pedagogikk og elevkunnskap, 30 studiepoeng
 - fag I (undervisningsfag som masterfag), 90 studiepoeng, eller
 - fag I (pedagogikk eller spesialpedagogikk som masterfag), 60 studiepoeng, og fag II eller III, 30 studiepoeng, som bygger på 60 studiepoeng i 1.–3. år.

Utdanningen har et omfang på 300 studiepoeng, og består av:

- Pedagogikk og elevkunnskap, 60 studiepoeng
- Fag I (masterfaget) minst 120 studiepoeng, inkludert masteroppgave med omfang på minst 30 studiepoeng
- Norsk 30 studiepoeng og matematikk 30 studiepoeng er obligatorisk.
- Det er 60 frie studiepoeng.
- Tre undervisningsfag må være på minst 30 studiepoeng

(Omfang av praksis kan enten reguleres per underkapittel, eller med en formulering i felles del.)

Modell for overordnet rammeplanstyring

Andre illustrasjon kommer fra Forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning. I forenklingen som har blitt gjort i Eksempel 12 er ikke beskrivelsen av pedagogikkfagets rolle med. Den kan imidlertid tenkes inkorporert i rammeplanens omtale av integrasjon i utdanningene:

Dagens formuleringer i §3(1) i forskrift om rammeplan for barnehagelærer (2012).

Eksempel 12 – Forenkling av BLU

Utdanningen har et omfang på 180 studiepoeng og har følgende oppbygning:

Studieår	Pedagogikkfaget	Praksis	Studiepoeng	
1. og 2.	Kunnskapsområde: Barns utvikling, lek og læring	Pedagogikkfaget skal være et sentralt og sammenbindende fag gjennom hele studieløpet og i fordypningen.	Minimum 100 dager integrert i alle kunnskapsområdene, fordelt på 75 dager de to første studieårene og 25 dager det siste studieåret	20 stp
	Kunnskapsområde: Samfunn, religion, livssyn og etikk			20 stp
	Kunnskapsområde: Språk, tekst og matematikk			20 stp
	Kunnskapsområde: Kunst, kultur og kreativitet			20 stp
	Kunnskapsområde: Natur, helse og bevegelse			20 stp
	Institusjonene disponerer 20 frie studiepoeng			20 stp
3.	Kunnskapsområde: Ledelse, samarbeid og utviklingsarbeid i barnehagen	Pedagogikkfaget skal være et sentralt og sammenbindende fag gjennom hele studieløpet og i fordypningen.	Minimum 100 dager integrert i alle kunnskapsområdene, fordelt på 75 dager de to første studieårene og 25 dager det siste studieåret	15 stp
	Fordypning			30 stp
	Obligatorisk bacheloroppgave			15 stp

Utdanningen har et omfang på 180 studiepoeng, og består av:

- Følgende kunnskapsområder:
 - Barns utvikling, lek og læring
 - Samfunn, religion, livssyn og etikk
 - Språk, tekst og matematikk
 - Kunst, kultur og kreativitet
 - Natur, helse og bevegelse
 - Ledelse, samarbeid og utviklingsarbeid i barnehagen
- Fordypning på minst 30 studiepoeng
- En bacheloroppgave på minst 15 studiepoeng

(Omfang av praksis kan enten reguleres per underkapittel, eller med en formulering i felles del.)

6.4.2. Kapittelinnndeling

I eksemplene ovenfor brukes gjeldende utdanninger implisitt som utgangspunkt for inndelingen av spesielle reguleringer. Men hvilken logikk bør kapittelinnndelingen til en felles rammeplan egentlig følge? Det kan først være nyttig å se på hvorfor det bør være kapittelinnndeling i felles rammeplan. Inndelingen har to hovedfunksjoner:

- For det første bør rammeplanens kapitler *tydeliggjøre* forskjeller i kompetansebehov i ulike virksomheter og ulike trinn. Inndelingen av reguleringer bør derfor ikke følge dagens oppdeling i elleve rammeplaner, som skaper et uoversiktlig bilde og gjør det vanskelig for søkere å orientere seg. Det er derfor viktig at kapitlene tydelig gjenspeiler reelle forskjeller i kompetansebehov, slik at også de spesielle reguleringene som faller under kapitlene gir god mening. På dette viset blir rammeplanens kapitler lettere forstått som kvalitetssikrende reguleringer, og ikke som konstitutive for utdanninger (jf. 6.2.2).
- For det andre skal kapitlene *verne* om viktige egenskaper ved utdanningene, slik at ikke andre styringsvirkemidler undergraver kvaliteten eller at institusjonenes programmer mister et visst minimum av likhet. Ved å spesifisere noen spesielle reguleringer hindrer kapitlene at mangfoldet blir for stort. Det bør imidlertid kun være kapitler i den grad det anses nødvendig å regulere mer finmasket utover de krav som kommer i de generelle bestemmelsene. Det er verdt å merke at de generelle kravene allerede gir en rekke føringer som må innarbeides i hvert enkelt program. Og rammeplanstyringen skal bli mer overordnet, altså er hovedpoenget at styringen skal bli mindre restriktiv. Dermed er det viktig at kapittelinnndelingen ikke bare legger opp til en alternativ organisering av lærerutdanningene, som fører til like restriktiv styring innenfor en ny logikk, men at den legger opp til at det blir *reelt* mer overordnet styring.

Fra kapitlenes hovedfunksjoner kan vi ikke umiddelbart utlede en konkret oppdeling. Det kan tenkes to grunnleggende forskjellige logikker for oppdelinger: utdanninger, eller en faktor som utdanningene styrer etter. Fordelen med å dele opp etter utdanninger er at det blir et ryddig forhold mellom kapitler og antall utdanninger, og rammeplanen sikrer dermed likhet på et konkret vis. Med en slik oppdelingslogikk fortsetter rammeplanen å ha et sterkt konstitutivt preg ved å definere hvilke utdanninger som skal tilbys. Dette skaper forutsigbarhet for både utdanningsinstitusjonene og søkere. Samtidig er klart at dersom dette ikke skal følge dagens oppdeling av utdanninger, så kreves det en egen gjennomgang av hvilket forenklet sett av utdanninger som skal tilbys. Det kan også være at denne oppdelingslogikken delvis svekker

rasjonalet for å ha én rammeplan, som nettopp er å løse opp den konstitutive funksjonen (jf. 6.2.2) og å fremme mangfold og institusjonell autonomi.

Vi skal kort drøfte fire mulige alternativ som styrer etter en annen logikk, nemlig faktorer som utdanningen uansett må styre etter. Tre av alternativene skal bare kort nevnes, for poenget er hovedsakelig å illustrere hvor fort ulike inndelinger kan få problematiske konsekvenser. Etter disse tre gir vi en mer inngående beskrivelse av et fjerde alternativ.

1. Lengde

Et alternativ til eksisterende inndeling er utdanningslengde (PPU, bachelor og master⁷⁷), noe som kan bidra til å knytte rammeplanene tydeligere til kvalifikasjonsrammeverket. En ulempe ved denne inndelingen er at utdanninger til samme skolenivå er fordelt på ulike kapitler (i alle fall om PPU, faglærerutdanningen, femårig master for videregående blir stående)

2. Virksomhetsorientering

Et annet alternativ er å la oppdelingen være mer feltorientert, altså dele opp etter de typer virksomheter (barnehager og skoler) som studentene skal ut til. Ulempen at det er en to-delning, der den ene delen (barnehage) er veldig spesifikk og den andre delen (resten) veldig mangfoldig, som gir en ubalanse.

3. Lærerroller

Et alternativ som er beslektet med virksomhetsorientering, er en oppdeling etter hvilke typer lærerroller som trengs (som barnehagelærer, grunnskolelærer og lærer i videregående skole). Men denne logikken vil til en viss grad følge logikken under (lovverket). Rollebegrepet kan også være for uklart til å bruke til bindende oppdeling.

4. Lovverket

Vi går nå over til en mer inngående diskusjon av et juridisk orientert alternativ. Dette innebærer å dele opp etter barnehageloven og opplæringsloven. Formålet med denne varianten er å få en tydelig forankring i et juridisk rammeverk, inkludert forskrifter til de respektive lovene. En mer spesifikk juridisk variant er å basere kapittelinnndelingen på de forskjellige nivåene med tilsetningskrav i barnehageloven §24 og §25 og forskrift til opplæringslova §14-2 - §14-4. Dette vil resultere i seks forskjellige underkapitler: barnehagen, 1.-4. årstrinn, 5.-7. årstrinn, ungdomstrinnet, studieforberevende fag i den videregående skolen og yrkesfag i den

⁷⁷ Etter de siste forskriftsendringene kan master i lærerutdanning være toårig eller femårig.

videregående skolen. Med denne inndelingen kan man utdanne lærere til én av kategoriene eller på tvers av flere kategorier. Et poeng med dette alternativet er å etterleve argumentet om intertekstualitet, ved at kapittelinnndelingen i denne forskriften blir justert etter andre forpliktende forskrifter. Denne kapittelinnndelingen hviler altså ikke primært på et argument om at disse kategoriene er optimale i seg selv, men at de sammenfaller med kategorier som brukes i det juridiske omlandet. Ved å anvende denne kapittelinnndelingen kan man dessuten få fram at det finnes viktige forskjeller mellom de forskjellige kontekstene man utdanner lærere til, som igjen får konsekvenser for kompetansen som trengs i den konteksten.

Å få fram skillet i kompetansebehov krever at behovene spesifiseres eksplisitt i hvert underkapittel, ettersom manglende spesifisering på kapitteinivå kan medføre at institusjonene får et for stort rom for variasjon i utformingen av sine lærerutdanninger. Man kan for eksempel tenkes å utdanne lærere som juridisk sett er kvalifiserte til ansettelse og undervisning i en virksomhet, mens utdanningen deres ikke samsvarer med kompetansen som trengs der. I tillegg kan det føre til at lærerutdanningsfeltet blir enda mer uoversiktlig enn det er i dag, både for søkere, arbeidsgivere og samfunnet ellers. Man kan risikere å ende opp uten noe som man på tvers av institusjoner kan betegne som «norsk lærerutdanning», og dermed gjøre samme feil som Sverige gjorde i sin lærerutdanningsreform i 2001 (jf. kapittel 3). Dette må likevel ikke tolkes dithen at variasjon i seg selv er et onde, men at et minimumsnivå av likhet er nødvendig for å gjøre feltet oversiktlig og tilpasset forskjellige behov som finnes i forskjellige kontekster man utdanner lærere til.

Det kunne tenkes at innholdet i forskriften til opplæringsloven, altså utover barnehagelærerutdanning, allerede gir et hensiktsmessig sett med spesielle reguleringer for hvert enkelt trinn. Det er imidlertid flere grunner til at dette ikke er tilfelle. Undervisningskravene varierer for eksempel betydelig mellom ulike trinn, både med hensyn til omfanget av studiepoeng og hvilke fag kravene gjelder for. På 1.-4. og 5.-7. trinn må man for eksempel ha minst 30 studiepoeng kompetanse i henholdsvis norsk, matematikk, samisk, norsk tegnspråk eller engelsk for å kunne undervise i det faget. Utover dette, i hvert fall per forskriftens bokstav, trenger man ikke ha noen studiepoeng i et fag for å kunne undervise det. Gitt at utdanninger som skal kvalifisere lærere som kan undervise på 1.-4 og 5.-7. trinn skal holdes på masternivå, så kan det tenkes at å ha 30 studiepoeng i minst ett fag er en svært liten begrensning for utforming av en lærerutdanning. I studieforberedende fag på videregående skole så kreves det derimot 60 studiepoeng kompetanse for å undervise i et hvilket som helst fag, noe som er mer regulerende. Det er viktig å finne en logikk som fungerer for alle kontekster man utdanner lærere til. Vi anser

derfor undervisningskravene i forskrift til opplæringslova som for varierende i reguleringsgrad til å konstituere et minimumsnivå for innhold i lærerutdanninger.

En måte å skape logikk på er ved å etablere tydelige profiler for hvilke behov som er særlig viktige i de forskjellige kontekstene. Altså kan det utformes føringer for hvordan utdanningene skal innrettes tematisk. Men slike føringer må likevel gi institusjonene tilstrekkelig spillerom til å utforme utdanningene. Tematiske profiler kan brukes både som innramming for en egen lærerutdanning, eller som beskrivelse av hva fordypningen innen en lærerutdanning som går på tvers av kapitler skal inneholde. For eksempel kan en tenkt lærerutdanning for 1.-10. trinn være utformet slik at man er kvalifisert til å undervise i noen fag på alle de omfattede kategoriene (1.-4. trinn, 5.-7. trinn og ungdomstrinnet [8.-10. trinn]), men at man har fordypet seg tematisk. Altså er det viktig at hver kontekst får særegen oppmerksomhet og plass i utdanningen. De tematiske profilene, og andre reguleringer, må utformes slik at institusjoner kan tilby programmer som både kan dekke bredt og dypt.

Det er imidlertid ikke gitt at det skal kunne tilbys lærerutdanninger som går på tvers av alle kategorier, dersom sammenhengen er dårlig. Dette utvalget tar ikke på seg oppgaven med å definere hvilke kombinasjoner av kategorier som ikke skal kunne tillates, men illustrerer som eksempel en mulig tenkt tillatt kombinasjon i Eksempel 13:

Eksempel 13 – Lærerutdanning som kvalifiserer til undervisning på 1.-4. trinn og 1.-7. trinn

Utdanningen har et omfang på 300 studiepoeng, og består av:

- Pedagogikk og elevkunnskap, 60 studiepoeng
- Fag I (masterfaget) minst 120 studiepoeng, inkludert masteroppgave med omfang på minst 30 studiepoeng.
- Inntil 60 studiepoeng kan brukes på et eller flere emner med omfang på 15, 30 eller 60 studiepoeng, med innhold innen skolefag, skoler relevante fag, fagdidaktikk, pedagogikk eller spesialpedagogikk.
- Tre undervisningsfag må være på minst 30 studiepoeng.
- Norsk 30 studiepoeng og matematikk 30 studiepoeng er obligatorisk
- Omtrent halve utdanningen skal utgjøre en fordypning mot 1.-4. trinn eller 5.-7. trinn.

(Omfang av praksis kan enten reguleres per underkapittel, eller med en formulering i felles del.)

En slik profil kan virke begrensende, men det er et forsøk på å klargjøre forskjeller på utdanninger relatert til trinnenes behov. Det er fortsatt stort rom for variasjon.

6.5 Relaterte tiltak i styringssystemet

Rammeplanene omhandler utdanninger som ligger under høyere utdanningsinstitusjoner, og utdanningene skal dermed være basert på prinsipper om akademisk frihet og tillit til kompetanse. Derfor er det viktig å sikre handlingsrom som er «beskyttet» fra både utdanningsinstitusjoners og politikeres omskiftelige prioriteringer. Et problem med mer overordnet styring er at det kan åpne for at ulike aktører (utdanningsinstitusjoner eller myndigheter) får anledning til å endre på lærerutdanningenes betingelser, og skaper uintenderte konsekvenser som dermed undergraver det reelle handlingsrommet som trengs for faglig utvikling. Et viktig element i rammeplaner er å sikre langsiktige betingelser for å drive kvalitetsfremmende arbeid i utdanningene. I tråd med regjeringens tillitsreform, bør også rammeplanene formulere forventninger om at universitetene og høyskolene gjennomgår egen organisasjon med sikte på å gi ansatte i førstelinjen i lærerutdanningene økt tillit (jf. Tildelingsbrevet, 2024). Dette fordrer at rammeplanene eksplisitt omtaler behov for vern av faglighet som underbygger integritet og nyskaping i lærerutdanningene. Anbefalinger med sikte på mer overordnet rammeplanstyring må være tilpasset det omkringliggende systemet av virkemidler. Samtidig kan det være nødvendig å gjøre noen endringer i det omkringliggende systemet for at mer overordnet rammeplanstyring skal foregå på et ansvarlig vis. I dette avsnittet skisserer vi kort noen eksempler på tiltak som støtter god balanse mellom ulike hensyn i styringsøkologien rundt lærerutdanningene.

Evaluering: Lærerutdanningene blir jevnlig vurdert gjennom evalueringer og tilsyn. NOKUT skal drive «målrettet utviklingsarbeid med det formål å bidra til at kvaliteten i høyere utdanning og fagskoletilbud i Norge holder et høyt internasjonalt nivå» (Studiekvalitetsforskriften, § 1-5-1). Det er verdt å merke at NOKUT har et relativt stort forskriftsfestet skjønnsrom: «I tråd med formålet med NOKUTs virksomhet, kan NOKUT benytte seg av andre virkemidler og gjennomføre andre tiltak enn det som fremgår av lov og forskrift. NOKUT vurderer selv hvilke tiltak det er hensiktsmessig å anvende» (Studiekvalitetsforskriften, § 1-6). Dette skjønnsrommet er naturligvis betinget av rammeplaner, for NOKUT kan ikke forvente at lærerutdanninger handler utenfor kravene i disse forskriftene. Mer overordnede og prinsippbaserte rammeplanbestemmelser kan imidlertid gjøre dette skjønnsrommet større, i den forstand at det er mer rom for tolkning. Med en mer overordnet rammeplan er det altså viktig at betingelsene for NOKUTs evalueringer og tilsyn avstemmes i tråd med målene og prinsippene for overordnet rammeplanstyring. Evalueringsevirsomhetens form skal ikke snevre inn handlingsrommet på områder hvor det skal være faglig frihet.

Utviklingsavtaler: Ettersom tillitsreformen handler om reelt, ikke bare formelt, handlingsrom, er det viktig at ikke mer overordnet rammeplanstyring medfører en åpning for å ta bort ressurskrevende elementer i lærerutdanningene. Det bør derfor vurderes å innarbeide et eget punkt om dimensjonering, organisering, profilering og finansiering av/ressursallokering til lærerutdanningene i lærerutdanningsinstitusjonenes utviklingsavtale med Kunnskapsdepartementet. Temaet bør følges opp gjennom etatsstyringen med institusjonens styre og ledelse.

Retningslinjer: En mer overordnet rammeplan trenger ikke nasjonale retningslinjer med samme type utbrodering som gis i dag (jf. sjangerbeskrivelser i kapittel 5). Dersom retningslinjene får en mer rendyrket informativ og utviklende funksjon, basert på en kunnskapsrasjonalitet, kan det være nyttig at det utformes et dynamisk system for utforming av retningslinjer. Et slikt system kan innebære at det skal utvikles en kortfattet forskningsbasert tekst om hva fagene (skole-, disiplin-, yrkesfagene og kunnskapsområdene) og profesjonsfaget skal være i de ulike utdanningene. Det kan være aktuelt at forskriften gir føringer om at retningslinjene skal revideres i faste sykluser (for eksempel hvert fjerde år). Selve utviklingen av retningslinjene for det enkelte fag bør imidlertid fortsatt ligge til UHR-LU.

Forskrift til Opplæringslova - Kapittel 14. Krav til kompetanse ved tilsetjing og undervisning: Denne forskriften definerer kompetansekrav for tilsetjing ved blant annet å vise til eksisterende struktur- og innholdsregulerte rammeplaner for grunnutdanningene. Det kan være nødvendig å utarbeide nye kompetansekrav for tilsetjing (krav til fagsammensetning og studiepoeng fordelt på fag) basert på arbeidslivets behov for kompetanse og læreres kompetanseprofil. I denne sammenhengen bør det tas hensyn til delvis store variasjoner i den nasjonale skolestrukturen.

6.6 Avslutning

Dette kapitlet har presentert en grovstruktur for én felles rammeplan for lærerutdanningene. Basert på kunnskapsgrunnlag og diskusjoner i delrapporten og tidligere kapitler i denne rapporten, har vi gjennom begrunnelser og eksempler skissert en forholdsvis konkret løsning som ivaretar behovet for likhet og kvalitet, samtidig som det åpnes for mangfold av utdanninger med ulik profilering, kunnskapsutvikling og lokalt samspill. Selv om en felles rammeplan overlater mer ansvar til de enkelte utdanningene, er det ikke snakk om et fritt handlingsrom. Det er foreslått nasjonale prinsipper som både binder og sammenbinder de ulike utdanningene.

For eksempel gir formålsbeskrivelsene noen bestemte anvisninger for hvile typer kriterier som gjelder i vurderinger av utdanningene. Akkurat hva det betyr å tilby «integreerte, praksisnære, profesjonsrettede utdanninger basert på forskning og erfaringsbasert kunnskap» (jf.

formålseksempelen i 6.3) vil variere mellom ulike typer utdanninger. Og utdanninger ved ulike institusjoner vil komme fram til ulike svar. Men at svarene ikke kommer ovenfra, betyr ikke at de utelukkende kommer innenfra (altså internt på utdanningene). Det legges eksplisitt opp til et aktivt samspill mellom kunnskapsprodusenter, barnehage- og skolesektoren og berørte samfunnsaktører, samt erfaringsdeling mellom institusjoner. Tilliten som utvises gjennom mer overordnet rammeplanstyring er altså ikke bare rettet mot institusjonene alene. Den er rettet mot et sett med prosesser, hvor det allerede finnes viktig infrastruktur for samhandling (jf. kap. 2) og flere typer kvalitetssikringsmekanismer.

7. Ekspertgruppens sentrale anbefalinger

I kapittel 6 argumenterte vi for at overordnet rammeplanstyring bør innebære at det utarbeides en felles rammeplan for alle lærerutdanningene, og at denne åpner opp for større institusjonell autonomi, for større mangfold i utdanningene gjennom institusjonelt profilerte utdanninger og for mer fleksible utdanningsløp. Argumentasjonen er knyttet til behovet for å bygge opp under en felles lærerprofesjon, rammeplanstyringens legitimitet og å operasjonalisere forståelsen av overordnet styring med prinsipper fremfor detaljregulering. I kapitlet beskrev og drøftet vi hva en felles nasjonal rammeplan kan inneholde, samt betydningen av å bevare noen kvalitetssikringsmekanismer for å sikre likhet. Vi viste også eksempler på hvordan en slik felles rammeplan kan bygges opp.

I samsvar med ekspertgruppens mandat har vi i vår argumentasjon tatt høyde for at omleggingen av rammeplanstyring blir beskrevet som et «betydelig tiltak fordi det representerer et skifte i den styringstradisjonen lærerutdanningene står i» (Mandatet til ekspertgruppen, 2023 s. 3). I dette kapitlet presenteres ekspertgruppens sentrale anbefalinger om hva en felles rammeplan bør regulere og hvordan reguleringen bør operasjonaliseres når ambisjonen er å gjøre rammeplanstyringen av lærerutdanningene mer overordnet. Ekspertgruppen står samlet om hovedpunktene, selv om det naturligvis vil være noe varierte oppfatninger om hvordan de enkelte punktene skal konkretiseres.

Anbefalingene er forankret i et sett med premisser som ekspertgruppen utviklet med utgangspunkt i gruppens mandat (kapittel 2.4):

- Styringen av lærerutdanningene skal være overordnet.
- Styringen av lærerutdanningene handler om profesjonsbygging.
- Styringen av lærerutdanningene skal sikre samfunnets behov.

Det er også et avgjørende premiss at lærerutdanningene skal ha høye, felles kvalitetsstandarder. I ekspertgruppens anbefalinger er det videre lagt til grunn at premissene kan ivaretas gjennom ulike idealtypiske styringsrasjonaliteter som gruppen har redegjort for i kapittel 5.4:

- Likhetsrasjonalitet
- Mangfoldsrasjonalitet
- Kunnskapsrasjonalitet
- Samarbeidsrasjonalitet

Ingen av styringsrasjonalitetene ivaretar alle premissene. Det innebærer at en ny, overordnet styring må bygge på og balansere ulike elementer for å ivareta premissene og målene som er satt for utviklingen av lærerutdanningene.

De ulike kapitlene i rapporten har med andre ord bidratt med begreper, perspektiver og vurderinger som leder fram til ekspertgruppens anbefaling om form og innhold i nasjonal styring av lærerutdanningene basert på en felles rammeplan for alle lærerutdanningene.

7.1 Overordnet styring

I ekspertgruppens mandat heter det at den samlede styringen av lærerutdanningene skal gi institusjonene mer fleksibilitet og handlingsrom til å utvikle lærerutdanninger av høy kvalitet til beste for samfunnet. Ekspertgruppen sentrale anbefalinger i dette henseende fordeler seg på følgende punkter:

- *Det bør utvises mer tillit til lærerutdanningene*
Lærerutdanningene har i dag høy kompetanse, og forskningsorienteringen har økt over tid. Samtidig har de et mandat til profesjonsbygging som krever nyskaping og fleksibilitet, og de skal møte ulike typer behov nasjonalt og regionalt. Det har de seneste årene blitt etablert flere samspillsarenaer med barnehage- og skolesektoren. Ekspertgruppen anbefaler at den nasjonale styringen derfor legger til grunn at likeverdighet i utdanningene er forenlig med institusjonell faglig profilering og organisering av lærerutdanningene.
- *Lærerutdanningene bør gripe handlingsrommet de har*
Lærerutdanningene har allerede i dag et visst handlingsrom. Det reelle handlingsrommet kan imidlertid oppleves mindre enn det er, blant annet på grunn av en kompleks styringskontekst. Historiske avleiringer har resultert i et stort og uoversiktlig styringstrykk gjennom ulike styringsvirkemidler og styringsinteresser. Blandinger av hard og myk styring kan gi inntrykk av flere restriksjoner og forpliktelser enn det formelle handlingsrommet tilsier. Ekspertgruppen anbefaler at de samlede styringsvirkemidlene uformes slik at lærerutdanningene kan innta en utforskende holdning og oppmuntrer til aktiv bruk av handlingsrommet. Det handler både om å videreutvikle eksisterende programmer og om å etablere nye programmer som møter samfunnets behov og bidrar til å gjøre lærerutdanningene mer attraktive.

- *Styringstekstene bør være samordnede og sjangerbevisste*

Lærerutdanningene blir i dag styrt av blant annet nasjonale retningslinjer og evalueringer. Det er viktig at lærerutdanningene møtes av et sett styringsvirkemidler som fremmer både kvalitet og lokalt eierskap til utdanningsprogrammene. Ekspertgruppen anbefaler at styringsvirkemidler utformes i tekster med en tydelig sjangerbevissthet, slik at det blir klart hvordan de komplementerer snarere enn overprøver faglig skjønn.

7.2 Rammeplanstyring

- *Det bør være én felles rammeplan*

Selv om det finnes vesentlige forskjeller mellom ulike lærerroller, har lærerutdanningene likevel viktige fellestrekk og inngår i et felles profesjonsbyggingsprosjekt. I den sammenheng framstår et mangfold av rammeplaner som et problem, fordi det bidrar til å fragmentere feltet, og skaper kunstige skiller og rigide rammer. Dette kan i sin tur hemme kvalitetsutvikling og felles nyskaping. Ekspertgruppen anbefaler at rammeplanstyringen reduseres til én felles rammeplan for alle lærerutdanninger (jfr. utdypet argumentasjon i kapittel 6.2). Rammeplanen skal blant annet løfte fram felles formål, kompetanser og kunnskapsområder, samt angi krav om praksis og samspill med arbeidslivet.

- *Rammeplanen bør skille tydeligere mellom prinsipper og regler*

Rammeplanen bør skille mellom prinsipper og regler. Ekspertgruppen anbefaler en balanse mellom prinsippstyring og regelstyring som i større grad er i tråd med grunntanken i tillitsreformen. Styring gjennom prinsipper er omtalt nærmere i kapittel 5. Mens prinsipper gir føringer som må konkretiseres og tolkes i lys av hverandre, foreskriver regler mer konkrete handlingsinstruksjoner. En sjangerbevisst rammeplan, som utviser tillit til faglig skjønn og respekterer behov for fleksibilitet, bør i mindre grad standardisere gjennom regler. Prinsippene bør åpne for mangfold med hensyn til faglig profil, fagsammensetning, struktur, progresjon og innpassing av tidligere utdanning. Samtidig vil det på noen områder være nødvendig med spesifikke reguleringer. Fagsammensetningen i de ulike programmene må for eksempel kvalifisere for tilsetning på ulike utdanningsnivå. Det kan også være behov for spesifikke reguleringer knyttet til de enkelte utdanninger, blant annet om praksis, som kan ivaretas i underkapitler i rammeplanen (se nedenfor).

- *Utdanningenes innhold og kvalitetsstandarder*

Ekspertgruppen anbefaler at rammeplanen beskriver virkeområde, formål og generelle kompetansemål, kunnskapsområder og kompetansekrav. I kapittel 6 har vi beskrevet hvordan disse kan utformes samt vist eksempler på innhold.

- *Nasjonale retningslinjer*

Ekspertgruppen anbefaler at rammeplanen viser til nasjonale retningslinjer som et dynamisk, informativt virkemiddel. Retningslinjene bør utvikles av nasjonale fagorgan under UHR-LU og gi forskningsbasert kunnskapsgrunnlag for arbeid med læringsutbytteformuleringer i institusjonenes programplaner (se kapittel 6).

- *Institusjonaliserte partnerskap*

Ekspertgruppen anbefaler at rammeplanen institusjonaliserer partnerskap med skoleeier/barnehageeier for samarbeid om utforming av utdanningsprogrammene (studiedesign og organisering), studentenes læringsaktivitet i ulike kontekster, FoU og barnehage-/skoleutvikling, organiseringen av praksisstudiet, kunnskaps- og erfaringsoppsummeringer og felles kunnskapsutvikling (jfr. kapittel 6).

- *Rammeplanen bør ha kapitler som ivaretar trinnsesifikke behov*

De ulike lærerutdanningene vil ha behov for noen egne forskriftsfestede reguleringer. Ekspertgruppen anbefaler at en felles rammeplan ivaretar dette behovet gjennom egne underkapitler, jfr. drøftingen i kapittel 6. Kapittelinnstillingen bør ikke følge dagens oppdeling i elleve rammeplaner. Kapittelinnstillingen utover barnehage, kan for eksempel følge nåværende inndeling i forskrift til opplæringsloven kapittel 14: 1.-4. årstrinn, 5.-7. årstrinn, ungdomstrinnet, studieforberedende fag i den videregående skolen, og yrkesfag i den videregående skolen.

Ekspertgruppen anbefaler at følgende tema reguleres i underkapitlene for å møte trinnsesifikke behov:

- Omfang av praksis
- Krav til spesiell fordypning innenfor fag/kunnskapsområder, fagdidaktikk og pedagogikk.

- Fagsammensetning i de ulike programmene må kvalifisere for tilsetning på ulike skoletrinn.

Ekspertgruppen vil understreke at føringene i underkapitlene ikke må innsnevre det institusjonelle handlingsrommet og den fleksibiliteten som en felles rammeplan gir. De må videre utformes slik at utdanningsprogram kan utvikles på tvers av opplæringslovens inndeling gitt at de ivaretar de trinnsesifikke reguleringene.

7.3 Relaterte tiltak

- *Evalueringer og tilsyn bør avstemmes med begrunnelsene for overordnet styring*
NOKUT har i dag et bredt mandat til å evaluere program, føre tilsyn med kvalitetsarbeid og stimulere til kvalitetsutvikling. Det er viktig at dette oppdraget utføres på et vis som ikke overstyrer akademisk frihet og rettmessig institusjonell autonomi eller hemmer fruktbar utforskning. Ekspertgruppen anbefaler at NOKUTs evalueringsarbeid avstemmes mer systematisk med en prinsippbasert og sjangerbevisst rammeplan som utviser tillit til lærerutdanningene.
- *Organisering og vurdering av praksisopplæringen bør utredes nærmere*
Praksis er en sentral og viktig læringsarena som krever trygge og gode betingelser. Med overgangen til mer overordnet styring er det viktig å samtidig sikre at praksis blir ivarettatt i alle utdanninger. Samtidig gir nye styringsformer anledning til å utforske mulighetsrommet mer og tenke nytt om mulige praksisformer. Ekspertgruppen anbefaler at organisering og vurdering av praksisopplæringen får en grundig utredning.
- *Retningslinjer bør få en tydeligere kunnskapsprofil*
I forslag til innhold i felles rammeplan anbefaler ekspertgruppen at det vises til nasjonale retningslinjer. En felles og mer overordnet rammeplan fordrer en ny relasjon mellom forskrift og retningslinjer. Det blir færre føringar som kan legges til grunn for retningslinjearbeidet, samtidig som det blir større rom for å trekke inn ny kunnskap i jevnlig sykluser. Ekspertgruppen anbefaler at retningslinjene får en tydeligere kunnskapsprofil. Retningslinjene blir i dag utarbeidet av UHR-LU i samarbeid med praksis- og yrkesgrupper, og en studentrepresentant. Vi viser her også til pågående arbeid i regi av Nasjonalt forum for lærerutdanning og profesjonsutvikling og Faglig råd for lærerutdanning 2025 på oppdrag fra KD

Referanser

- Advisory Panel for Teacher Education. (2020). *Transforming Norwegian teacher education: The final report for the international advisory panel for primary and lower secondary teacher education*. Report 3/2020, NOKUT.
<https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2020/transforming-norwegian-teacher-education-2020.pdf>
- Antonsen, Y., Jakhelln, R. og Bjørndal, K. E. W. (2020). Nyutdannede grunnskolelæreres faglige fordypning og masteroppgave – relevant for skolen? *Nordisk tidsskrift for utdanning og praksis*, 14(2), 103–121. <https://doi.org/10.23865/up.v14.2209>
- Arnesen, H. S., Steffensen, K., Foss, E. S., Lervåg, M.-L., & Keute, A.-L. (2023). *Lærerkompetanse i grunnskolen. Hovedresultater 2021/2022*. Rapport 2022/50, Statistisk Sentralbyrå (SSB).
<https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/artikler/laererkompetanse-i-grunnskolen.hovedresultater-2021-2022>
- Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehager* (LOV-2005-06-17-64). Lovdata.
- Bjørndal, K. E. W., Antonsen, Y. og Jakhelln, R. E. (2020). FoU-kompetansen hos nyutdannede grunnskolelærere – grunnlag for skoleutvikling? *Acta Didactica Norge*, 14(2), 1–20. <https://doi.org/10.5617/adno.7917>
- Boge, C. (2022). Universitetspedagogikken: Undervisning om undervisning. I Andresen, A., Blažević, D., & Elvbakken, K.T. (Red.) *Vitenskap og vitenskapshistorier, Universitetet i Bergen 1946-2021, bind 2, disipliner og forskningsfelt*, 171-207. Fagbokforlaget
- Borgen, J. S., & Prøitz, T. S. (2023). Kunnskapens rolle i lærerutdanningen. I S. Mausethagen, S. Bøyum, J. Caspersen, T. S. Prøitz & F. W. Thue (red.) *En forskningsbasert skole? Forskningens plass i lærerutdanning og skole*, 88-104. Universitetsforlaget.
<https://doi.org/10.18261/9788215065540-23-05>
- Brandmo, C., Bjørnebekk, G., Mononen, R.-M., Olsen, R. V. og Slungård, K. (2021). *Læring, motivasjon, trivsel og tverrfaglig tema i fagfornyelsen. Teknisk rapport fra utviklingen av spørreskjema til elever og lærere*. Rapport 3/2021, Universitetet i Oslo.
<http://urn.nb.no/URN:NBN:no-89332>
- California Commission on Teacher Credentialing (2009). *California standards for the teaching profession*. California Commission on Teacher Credentialing.
<https://www.ctc.ca.gov/docs/default-source/educator-prep/standards/cstp-2009.pdf>
- California Commission on Teacher Credentialing (2016). *California teaching performance expectations*. California Commission on Teacher Credentialing.

- <https://www.ctc.ca.gov/docs/default-source/educator-prep/standards/adopted-tpes-2016.pdf>
- Caspersen, J., & Holmeide, H. (2023). «La læreren være lærer!» Lærerarbeid, forskning og kunnskap fra 2008 til 2022. I S. Mausethagen, S. Bøyum, J. Casperesen, T. S. Prøitz & F. W. Thue (red.) *En forskningsbasert skole? Forskningens plass i lærerutdanning og skole*, 196-218. Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215065540-23-10>
- 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>
- Coburn, C. E., Penuel, W. R., & Geil, K. E. (2013). *Research-Practice Partnerships: A Strategy for Leveraging Research for Educational Improvement in School Districts*. Rapport - William T. Grant Foundation. <https://eric.ed.gov/?id=ED568396>
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 1-25. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Christensen, T & Lægred, P. (2001). New Public Management i norsk statsforvaltning. I B.S. Tranøy & Ø. Østerud (red.), *Den fragmenterte staten*. Gyldendal Akademiske.
- Darling-Hammond, L. (2020). Accountability in teacher education. *Action in teacher Education*, 42(1), 60-71. <https://doi.org/10.1080/01626620.2019.1704464>
- Dewey, J. (1927 [1954]). *The Public and Its Problems*. Swallow Press.
- Ekspertgruppen om lærerrollen. (2016). *Om lærerrollen. Et kunnskapsgrunnlag*. Fagbokforlaget. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-lararrolla.-eit-kunnskapsgrunnlag/id2555498/>
- Ell, F. (2021). Teacher education policy in Aotearoa New Zealand: Global trends meet local imperatives. I D. Mayer (red.), *Teacher education policy and research: Global perspectives*, 113-128. Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-16-3775-9_9
- Eriksen, A. (2023). Hva er forskningslitterasitet? Og hvorfor trenger lærere det? I S. Mausethagen, S. Bøyum, J. Casperesen, T. S. Prøitz & F. W. Thue (red.) *En forskningsbasert skole? Forskningens plass i lærerutdanning og skole*, 28-45. Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215065540-23-02>
- Eritsland, A. G. (2003). Rituale eller kjelde til endring? Om rammeplanar for allmennlærerutdanninga. *Norske pedagogiske tidsskrift*, 87(3-4), 146-158. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2003-03-04-06>
- Faglig råd for lærerutdanning (2020). *Partnerskap for kvalitet i lærerutdanningene. Anbefalinger fra Faglig råd for lærerutdanning*

2025. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/partnerskap-for-kvalitet-i-larerutdanningene/id2783256/>
- Fekjær, S. B., Prøitz, T.S. og Mausestøl, S. (2022). Offentlig ph.d.: Forskerkompetanse for skoleutvikling. I Mausestøl, S. og Helstad, K. (red.), *Skoleutvikling – i forskning, politikk og praksis*. 233–251. Cappelen Damm Akademisk.
- Forskrift om NKR og EQF. (2017). *Forskrift om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring* (FOR-2017-11-08-1846). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-11-08-1846>
- Forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning. (2012). *Forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning* (FOR-2012-06-04-475). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-06-04-475>
- Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.-7. trinn og 5.-10. trinn (2010). *Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.-7. trinn og 5.-10. trinn*. (FOR-2010-03-01-295). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/2010-03-01-295>
- Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 1-7. (2016). *Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 1-7* (FOR-2016-06-07-860). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-06-07-860>
- Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 5–10. (2016). *Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 5–10* (FOR-2016-06-07-861) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-06-07-861>
- Forskrift om rammeplan for ingeniørutdanning. (2018). *Forskrift om rammeplan for ingeniørutdanning* (FOR-2018-05-18-870). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-05-18-870>
- Forskrift til opplæringslova. (2006). Forskrift til opplæringslova (FOR-2006-06-23-724). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724>
- 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. <https://hdl.handle.net/11250/3060385>
- Følgegruppen for lærerutdanningsreformen (Følgegruppen). (2012). *Med god gli i kupert terreng. GLU-reformens andre år*. Rapport nr. 2. Universitetet i Stavanger. <https://www.uis.no/sites/default/files/2021-02/Rapport%20%20fra%20F%C3%B8lgegruppen.pdf>
- Følgegruppen for lærerutdanningsreformen (Følgegruppen). (2015). *Grunnskulelærerutdanningene etter fem år – status, utfordringer og vegar vidare*. Rapport nr. 5. Universitetet i Stavanger.

- <https://www.uis.no/sites/default/files/2021-02/Rapport%20nr.%205%20fr%C3%A5%20F%C3%B8lgjegruppa.pdf>
- Fulsås, N. (2000). Frå binært til hierarkisk system i høgare utdanning. *Historisk tidsskrift*, 79(3), 385-396.
- 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 <https://www.uis.no/nb/forskning/trender-i-empirisk-barnehageforskning-i-de-skandinaviske-landene-2006-2019-en>
- Gilje, N. (2017). Profesjonskunnskapens elementære former. I S. Mausethagen & J.-C. Smeby (red.), *Kvalifisering til profesjonell yrkesutøvelse*, 21-33. Universitetsforlaget.
- Grimen, H. (2008). Profesjon og kunnskap. I A. Molander & L.I. Terum (red.), *Profesjonsstudier*, 71-86. Universitetsforlaget.
- Hage, J. (2018). Two concepts of constitutive rules. *Argumenta*, 4, 21-39.
<https://doi.org/10.14275/2465-2334/20187.hag>
- Hansén, S.-E., Lavonen, J., Sjöberg, J., Aspfors, J., Wikman, T., Eriksson, I. (2023). Tension patterns in Finnish teacher education – Recruitment, reform and relevance. I Elstad, E. (red.) *Teacher Education in the Nordic Region. Evaluating Education: Normative Systems and Institutional Practices*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-26051-3_5
- Harford, J., & Fleming, B. (2023). Teacher supply in Ireland: anatomy of a crisis. *Irish Educational Studies*, 1-14. <https://doi.org/10.1080/03323315.2023.2222709>
- Harford, J., & O'Doherty, T. (2016). The discourse of partnership and the reality of reform: Interrogating the recent reform agenda at initial teacher education and induction levels in Ireland. *Center for Educational Policy Studies Journal*, 6(3), 37-58.
<https://doi.org/10.26529/cepsj.64>
- Helsvig, K. (2011). 1975-2011. Mot en ny samfunnskontrakt. I Collet, J.P., Benum, E., Gjestland, D. & Torgersen (Red.), *Universitetet i Oslo 1811-2011*. Unipub.
- Helsvig, K. (2017). *Reform og rutine. Kunnskapsdepartementets historie (1945-2017)*. Pax forlag.
- Holtar, L. (2023). *Rekrutteringsmønstre ved OsloMet – storbyuniversitetet, Universitetet i Oslo og Universitetet i Sørøst-Norge*. OsloMet skriftserie 15/2023.
<https://skriftserien.oslomet.no/index.php/skriftserien/article/view/840>
- Inglar, T. (1997). *Yrkesfaglærerutdanningen i Norge. 1947-1994*. Yrkespedagogiske dokumenter og rapporter 24:1997. Høgskolen i Akershus.
- Innst. O. nr. 66 (1972-73). *Tilråding frå kyrkje- og undervisningsnemnda om lov om lærarutdanning. (Ot.prp. nr. 36 for 1972-73, jfr. Ot.prp. nr. 51 for 1971-72.)*. Kyrkje- og

- undervisningsnemda. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1972-73&paid=6&wid=b&psid=DIVL631&pgid=b_0387
- Innst. S. nr 230 (1990-91). *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om høgre utdanning. Fra visjon til virke (St.meld. nr. 40)*. Kirke- og undervisningskomiteen. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1990-91&paid=6&wid=aI&psid=DIVL1738&pgid=aI_1213&cs=False
- Innst. S. nr. 285 (1996–97). *Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen om lærarutdanning. St.meld. nr. 48 (1996-97)*. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1996-97&paid=6&wid=aIc&psid=DIVL457&pgid=aIc_0477
- Innst. S. nr. 337 (2000–2001). *Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen om Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høgere utdanning. St.meld. nr. 27 (2000-2001)*. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=2000-2001&paid=6&wid=aIc&psid=DIVL1322>
- 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>
- Johnston, M., & Martin, S. (2023). *Who teaches the teachers? Reforming Initial Teacher Education in New Zealand*. The New Zealand Initiative. <https://www.nzinitiative.org.nz/reports-and-media/reports/who-teaches-the-teachers/>
- Justisdepartementet. (2000). *Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftstarbeid*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veiledning-om-lov--og-forskriftsarbeid/id87536/>
- Karseth, B. (2020). Norsk lærerutdanning—alle vil ha fingra i den... E.-B. Jodal, S. Lindblad, C. Runesdotter (red.), *Läroplansteori i och om lärarutbildning*, 35, 35-50. Institutionen för pedagogik och specialpedagogik. <http://hdl.handle.net/2077/65073>
- Kelsen, H. (1934 [2008]). *Reine Rechtslehre*. Mohr Siebeck.
- Kirke- og undervisningsdepartementet/Universitetsforlaget. (1980). *Studieplan for førskolelærerutdanning*
- Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet. (1992). *Rammeplan for allmennlærerutdanningen*.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. (1995). *Rammeplan for førskolelærerutdanningen*.

- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1999). *Rammeplan for allmennlærerutdanningen*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). *Om tillitsreformen*. Inspirasjonsnotat.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/informasjon-om-arbeidet-med-tillitsreformen/id2894125/>
- Kunnskapsdepartementet. (2014). *Lærerløftet. På lag for kunnskapskolen*.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/planer/kd_strategiskole_web.pdf.
- Kunnskapsdepartementet. (2016). *Rundskriv. Forskrifter om rammeplaner for femårige grunnskolelærerutdanninger for trinn 1–7 og trinn 5–10 – rundskriv med merknader, og engelsk oversettelse* (Nr. F-06-16). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/f-06-16/id2507752/>
- Kunnskapsdepartementet. (2017a). *Lærerutdanning 2025: Nasjonal strategi for kvalitet og samarbeid i lærerutdanningene*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-larerutdanningene/id2555622/>
- Kunnskapsdepartementet. (2017b). Mandat fase 1 og 2: Retningslinjer for helse- og sosialfagutdanninger. REETHOS.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d8466abdfa714e7dac938f82083d8583/mandat-2018-.pdf>
- Kowalczyk-Wałędziak, M., Lopes, A., Underwood, J., Daniela, L., & Clipa, O. (2020). Meaningful time for professional growth or a waste of time? A study in five countries on teachers' experiences within master's dissertation/thesis work. *Teaching Education*, 31(4), 459-479. <https://doi.org/10.1080/10476210.2019.1649649>
- Kvernbekk, T. (2001). Erfaring, praksis og teori. I T. Kvernbekk (red.), *Pedagogikk og lærerprofesjonalitet*, 146-163. Gyldendal akademisk.
- Kyrkje- og undervisningsdepartementet. (1968). *Innstilling om lov om lærerutdanning. Frå lærerutdanningsrådet, 19. desember 1968*.
- LEP-loven. *Bekendtgørelse af lov om erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser*, jf. LBK nr 1343 af 10/12/2019. (2019). <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1343>
- Lillejord, S. (2003). *Ledelse i en lærende skole*. Universitetsforlaget
- Lindgren, J., & Rönnerberg, L. (2019). Hayek and the ted Tape: The politics of evaluation and quality assurance reform—From shortcut governing to policy rerouting. *The Governing-*

- Evaluation-Knowledge Nexus: Swedish Higher Education as a Case*, 83-101.
https://doi.org/10.1007/978-3-030-21143-1_5
- Lorentzen, M., Afdal, H., Risan, M., & Holmeid, H. (2022). *Bachelor-og masteroppgaven i lærerutdanningene—en kartlegging*. Vedlegg til rapporten «Arbeid ned bachelor- og masteroppgaver i lærerutdanningane», Fagleg råd for Lærerutdanning 2025.
<https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/429/2022/12/Vedlegg-2.pdf>
- 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. <https://hdl.handle.net/11250/2683464>
- Lärarutbildning 2020*. Niemi, H., Hansén, S-E., Jakku-Sihvonen, R. & Välijärvi, J. (2007). Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2007: 44. Helsingfors.
- Lærerskoleloven. (1938). *Lov um lærarskular og prøvor for lærarar i folkeskulen*
- Lærerutdanningsloven. (1973). *Lov om lærerutdanning*.
- Lærerutdanningsrådet. (1980). *Rammeplan for praktisk-pedagogisk utdanning av 1-års omfang*.
- Madsen, L., & Jensen, E. (2023). Teacher Education in Denmark. I Elstad, E (Red). *Teacher Education in the Nordic Region: Challenges and Opportunities*, 195-208. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-26051-3_7
- Mandatet for ekspertgruppen*. Ekspertgruppen om styring av lærerutdanning. (2023). *Mandat for ekspertgruppe om styring av lærerutdanning – fase 2*.
<https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/530/2023/11/Mandat-forekspertgruppe-om-styring-av-laererutdanning.pdf>
- Meld. St. 11 (2008-2009). *Læreren – rollen og utdanningen*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-11-2008-2009-/id544920/>
- Meld. St. 18 (2014-2015). *Konsentrasjon for kvalitet — Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Kunnskapsdepartementet <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-2014-2015/id2402377/>
- 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* (Styringsmeldingen). Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20202021/id2839431/>
- Meld. St. 19 (2023-2024). *Profesjonsnære utdanninger over hele landet* (Profesjonsmeldingen). Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20232024/id3032273/>
- Messel, J. (2022). Profesjonsutdanninger i sentrum. *Fra jordmorutdanning til OsloMet 1818-2018*. Pax forlag.
- Misco, T., McIntyre, G., Molina, E., Bennett-Kinne, A., & Hughes, M. (2023). An analysis of teacher education mission statements in the United States. *The Teacher Educator*, 58(2), 199-216. <https://doi.org/10.1080/08878730.2022.2122096>
- 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*. https://www.nokut.no/contentassets/40568ec86aab411ba43c5a880ae339b5/alueva_hovedrapport.pdf
- NOKUT. (2022a). *Sluttrapport fra evalueringen av lektorutdanningen for trinn 8-13*. Rapport 15/2022. https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2022/sluttrapport-fra-nokuts-evaluering-av-lektorutdanning-for-trinn-813_15-2022.pdf
- NOKUT (2022b). *Evaluering av implementeringen av RETHOS for studieprogrammene i tannpleie*. Rapport 5/2022. <https://munin.uit.no/handle/10037/26802>
- NOKUT (2023). *Kvalifikasjoner på ramme alvor. Evaluering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring*. Rapport 4/2023. <https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2023/evaluering-av-nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring-hovedrapport.pdf>
- Nordberg, T. H., & Andreassen, T. A. (2020). Challenging professional control? Reforming education through stakeholder involvement. *Journal of Education and Work*, 33(2), 169-183. <https://doi.org/10.1080/13639080.2020.1737659>
- NOU 1974:58 (1974). *Lærerutdanning*. Kirke- og undervisningsdepartementet. https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2013100805016

- NOU 1976:32 (1977). *Samordning av lærerutdanningen*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2012120606069
- NOU 1977:53 (1977). *Faglærerutdanning*. Kyrkje- og undervisningsdepartementet.
https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2012071106024
- NOU 1983:2 (1983). *Lærerutdanning til videregående skole*. Kultur- og vitenskapsdepartementet.
https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2012092706149
- 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 2008: 3 (2008). *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning* (Stjernø-utvalget). Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2008-3/id497182/>
- NOU 2019: 23 (2019). *Ny opplæringslov*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2682434/>
- NOU 2019: 5 (2019). *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/>
- NOU 2020: 3 (2020). *Ny lov om universiteter og høyskoler*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-3/id2690294/>
- NOU 2022: 13 (2022). *Med videre betydning – Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-13/id2929000/>
- NOU 2023: 27 (2023). *Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-27/id3013760/>

- O'Doherty, T., & Harford, J. (2018). Teacher recruitment: Reflections from Ireland on the current crisis in teacher supply. *European Journal of Teacher Education*, 41(5), 654-669. <https://doi.org/10.1080/02619768.2018.1532994>
- Olsen, J. P. (2007). The institutional dynamics of the European university. I P. Maassen & J.P. Olsen (red.), *University dynamics and European integration*, Higher Education Dynamics (19), 25-54. Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5971-1_2
- Opplæringslova. (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (LOV-1998-07-17-61). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>
- Ot. prp. nr. 36 (1972-73). I. *Om å trekkje attende Ot. Prp. Nr. 51 (1971-72) om lov om lærarutdanning* | II. *Om å remje ny proposisjon om lov om lærarutdanning*. Kyrkje- og undervisningsdepartementet. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1972-73&paid=4&wid=b&psid=DIVL73&pgid=b_0007
- Ot.prp. nr. 79 (2003–2004). *Om lov om universiteter og høyskoler*. Utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-79-2003-2004-/id393263/>
- Pettersvold, M. og Østrem, S. (2018). Barnehagelærere med masterutdanning – potensial for å styrke profesjonen og ivareta barnehagens samfunnsmandat? *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, 4. <https://doi.org/10.23865/ntpk.v4.720>
- Proitz, T. S. (2016). *Læringsutbytte*. Universitetsforlaget.
- REP-rådet. Rådet for Erhvervsakademiuddannelser og Professionsbacheloruddannelser. (2024). *Årsberetning 2023*. Uddannelses- og Forskningsministeriet. <https://ufm.dk/publikationer/2024/aler/rep-radets-arsberetning-2023.pdf>
- Rammer for styring. Ekspertgruppen om styring av lærerutdanning. (2023). *Rammer for styring. Delrapport fra ekspertgruppen om styring av lærerutdanningene*. <https://nettsteder.regjeringen.no/stylu/2023/12/14/delrapport-fase-2-rammer-for-styring/>
- Rawls, J. (1955). Two concepts of rules. *The Philosophical Review*, 64(1), 3-32. <https://doi.org/10.2307/2182230>
- Reale, E., & Primeri, E. (2015). Approaches to policy and governance in higher education. I Huisman, J., de Boer, H., Dill, D.D., Souto-Otero, M. (red.) *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance*, 20-37. London: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5_2

- Risan, M. (2022). Negotiating professional expertise: Hybrid educators' boundary work in the context of higher education-based teacher education. *Teaching and Teacher Education* (109) 103559. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2021.103559>
- Sahlberg, P., Munn, P., & Furlong, J. (2012). *Report of the international review panel on the structure of initial teacher education provision in Ireland*. Department of Education and Skills. <https://www.gov.ie/en/publication/0ef415-report-of-the-international-review-panel-on-the-structure-of-initial/>
- Samordna opptak. (2024). *Søking til høyere utdanning ved universiteter og høyskoler – April 2024*. Samordna opptak. <https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/faktanotat-uhg-2024-april.pdf>
- Schnurbus, V., & Edvardsson, I. R. (2022). The third mission among Nordic universities: A systematic literature review. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 66(2), 238-260. <https://doi.org/10.1080/00313831.2020.1816577>
- Searle, J.R. 1995, *The Construction of Social Reality*. The Free Press.
- SFS 2011:686. *Förordning om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen*. <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2011686-om-kompletterande-pedagogisk-sfs-2011-686/>
- SFS 2016:705. *Förordning om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå*. <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2016705-om-kompletterande-pedagogisk-sfs-2016-705/>
- SFS 2021:1336. *Förordning om försöksverksamhet med kompletterande pedagogisk utbildning som leder till grundlärarexamen eller ämneslärarexamen*. <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20211336-om-forsoksverksamhet-med-sfs-2021-1336/>
- Slette, A. L., Sivertsen, G., & Fossum, L. W. (2023). *FoU-aktivitet i grunnskolelærerutdanningene (GLU): En kartlegging for NOKUT – delrapport 1*. NIFU-rapport 2023:16. <https://hdl.handle.net/11250/3098506>
- Smeby, J.-C. og Mausestagen, S. (2017). Profesjonskvalifisering. I Mausestagen, S & Smeby, J.-C. (red.). *Kvalifisering til profesjonell yrkesutøvelse*, 11–20. Universitetsforlaget.
- 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>

- SOU 1999:63. (1999). *Att lära och leda - En lärarutbildning för samverkan och utveckling*. Utbildningsdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/1999/05/sou-199963/>
- SOU 2008:109. *En hållbar lärarutbildning*. Utbildningsdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2008/12/sou-2008109/>
- St. meld. nr. 82 (1971-72). *Om utdanning av lærere I yrkesfag for håndverk, industri, servicenæringer og maritime fag*. Kirke- og undervisningsdepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1971-72&paid=3&wid=e&psid=DIVL451>
- St. meld. nr. 53 (1989–90). *Lærerutdanning ved høyskoler og universitet*. Utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1989-90&paid=3&wid=d&psid=DIVL153>
- St.meld. nr. 40 (1990–91). *Fra visjon til virke Om høgre utdanning*. Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet. https://www.stortinget.no/no/Saker-ogpublikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1990-91&paid=3&wid=c&psid=DIVL638&pgid=c_0671
- St.meld. nr. 48 (1996–97). *Om lærerutdanning*. 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/>
- Stensaker, B. (2014). Troublesome institutional autonomy: governance and the distribution of authority in Norwegian universities. I M. Shattock (red.) *International trends in university governance*, 34-48. Routledge.

- Stortingstidende [Forhandlinger i Stortinget], 2001-2002. *Stortingstidende inneholdende 146. Stortingsforhandlinger 2001-2002. Forhandlinger i Stortinget*. Stortinget.
<https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2001-2002/?all=true>
- Stortingstidene [Forhandlinger i Odelstinget] (1972-73). *Stortingstidende inneholdende 117. ordentlige Stortingsforhandlinger 1972-73. Forhandlinger i Odelstinget*. Stortinget.
https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1972-73&paid=8&wid=a&psid=DIVL72&s=True&pgid=a_0011&vt=a&did=DIVL74
- Swales, J. (1990). *Genre analysis. English in academic and research setting*. Cambridge University Press.
- Teaching Council. Teaching Council of Aotearoa New Zealand. (2019a). *ITE Programme approval, monitoring and review requirements*. <https://teachingcouncil.nz/assets/Files/ITE/ITE-Programme-Approval-Monitoring-and-Review-Requirements.pdf>
- Teaching Council. Teaching Council of Aotearoa New Zealand. (2019b). *Standards for the teaching profession*. <https://teachingcouncil.nz/assets/Files/Code-and-Standards/Standards-for-the-Teaching-Profession-English-two-pages.pdf>
- Thorsen, K. & Lundberg, P. (2022). FoU-kompetanse i grunnskolelærerutdanningen: Lærerutdanneres perspektiv. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 106(5), 435-449.
<https://doi.org/10.18261/npt.106.5.5>
- Thue, F. W. (2017). Lærerrollen lag på lag – et historisk perspektiv. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 101(1), 92-116. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2987-2017-01-09>
- Tjeldvoll, A. (2018). Pedagogikk. *Store norske leksikon*. <https://snl.no/pedagogikk>
- 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
- UHR-LU. Universitets- og høskolerådet – Lærerutdanning. (2017). *Nasjonale retningslinjer for lektorutdanning for trinn 8-13*. https://www.uhr.no/f/p1/i4d4335f1-1715-4f6e-ab44-0dca372d7488/lektorutdanning_8_13_vedtatt_13_11_2017.pdf
- UHR-LU. Universitets- og høskolerådet – Lærerutdanning. (2018a). *Nasjonale retningslinjer for 3-årig yrkesfaglarerutdanning*. <https://www.uhr.no/f/p1/ic588da7c-a777-49d8-8695-1e25a0f254ac/nasjonale-retningslinjer-for-trearig-yrkesfaglarerutdanning-godkjent-140618.pdf>

- UHR-LU. Universitets- og høskolerådet – Lærerutdanning. (2018b). *Nasjonale retningslinjer for barnehagelærerutdanning*. <https://www.uhr.no/f/p1/i8dd41933-bff1-433c-a82c-2110165de29d/blu-nasjonale-retningslinjer-ferdig-godkjent.pdf>
- UHR-MNT. Universitets- og høskolerådet – Matematikk, naturvitenskap og teknologi. (2023). *Nasjonale retningslinjer for ingeniørutdanningene*. <https://www.uhr.no/f/p1/i906ea646-71d3-4cea-8d7c-696786b6ae12/nasjonale-retningslinjer-for-ingeniørutdanning-vilkar-for-siving-vedtatt-12mai-2023.pdf>
- Universitetslag (2009). *Universitetslag 558/2009*. Undervisningsministeriet. <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2009/20090558>
- Utdannings- og forskningsdepartementet. (2003). *Rammeplan for allmennlærerutdanningen*.
- Van Leeuwen, T. (2005). *Introducing Social Semiotics*. Routledge.
- Waldron, J. (1999). *Law and disagreement*. Oxford University Press.
- Winch, C. (2018). Professional knowledge, expertise and perceptual ability. *Education and expertise*, 138-156. <https://doi.org/10.1002/9781119527268.ch7>
- Østerud, P, Sunnanå, S. & Frøysnes, Å. (2015). *Norsk lærerutdanning i etterkrigstida. Ei utvikling i spenning mellom tradisjon og fornying*. ABM-media.