

Besparelser rammer den nye læreruddannelse hårdt

Professionshøjskolerne er midt i at indfase den nye læreruddannelse og med at udfolde de politiske ambitioner bag den nye læreruddannelse. Sektoren slutter op om reformen og ser gode takter både i forhold til kvaliteten af de optagne studerende, arbejdet med kompetencemålsstyring og i det tættere samarbejde med skoler og kommuner om udvikling af praktik og undervisning i uddannelsen.

Professionshøjskolerne har en regional forpligtelse til at sikre forsyningen af faguddannede lærere, således at kommunerne kan leve op til kravet om, at lærerne har undervisningskompetence i de fag de underviser i. Læreruddannelsen indeholder 18 undervisningsfag svarende til folkeskolens fagrække. Fire af disse fag er differentierede i aldersspecialiseringer. Hertil kommer rækken af pædagogiske fag og valgmoduler.

Disse forhold betyder, at læreruddannelsen adskiller sig markant fra andre grunduddannelser med et mere lineært forløb, hvor der ofte kun skal stilles få valgmuligheder til rådighed for de studerende. Der er ikke andre professionsbacheloruddannelser med samme strukturelle udfordring. Udfordringen betyder yderligere, at studentervolumen i den enkelte professionshøjskole skal være tilpas stor for, at en spredning af de studerende på en sådan bred fagvifte reelt kan opretholdes.

Ved faldende optag og de foreslåede besparelser på finanslovsforslaget for 2016 udfordres læreruddannelserne i forhold til at vedligeholde og bemande en tilstrækkelig bred fagvifte. Sektoren har oprettet nationale faggrupper for at sikre faglige stærke miljøer i alle fag, men flere af disse vil ikke kunne opretholdes, hvis de enkelte professionshøjskoler er nødsaget til at indskrænke udbuddet. Der er en betydelig risiko for, at de faglige miljøer omkring en række af uddannelsens mindre fag svækkes i en sådan udstrækning, at det kan give problemer med at opretholde et tilpas fagligt niveau - både i grunduddannelserne og i de tilknyttede efter- og videreuddannelser.

I flere fag findes der ikke umiddelbart alternative faglige miljøer, der kan støtte op om folkeskolens fagrække. Som de økonomiske rammer ser ud for læreruddannelsen frem mod 2019, bliver det overmåde vanskeligt at opretholde såvel kvaliteten som omfanget af undervisningstilbuddet til de studerende.

Sektoren ønsker med dette notat at synliggøre de markante økonomiske udfordringer, som læreruddannelsen står i.

Hovedkonklusioner

Professionshøjskolerne har beregnet de økonomiske konsekvenser for den nye læreruddannelse til samlet set til et tab på 132 mio.kr. i 2019 i forhold til i 2014. Dette skal ses i forhold til en beregnet taxameterindtægt for læreruddannelsen i 2014 på 636 mio.kr. I beregningen er forudsat, at uddannelsen har været fuldt indfaset i et år, har et optagniveau i 2015/2016 og frem på ca. 3.100 studerende årligt, og at omprioriteringsbidraget årligt udmøntes på taksterne frem til 2019.

Forudsættes det, at optaget i 2016/2017 og frem falder til ca. 2.600 studerende, svarende til en ændring på -15 pct. i forhold til det forventede optag for 2015/2016, vil de økonomiske konsekvenser være et tab på 189 mio. kr. i forhold til 2014.

I et mere optimistisk scenarie, hvor optaget stiger til ca. 3.550 studerende, svarende til en ændring på +15 pct. i forhold til det forventede optag for 2015/2016, vil de økonomiske konsekvenser fortsat være et tab, men nu på 75 mio.kr. i forhold til 2014.

De økonomiske konsekvenser af ”midter-scenariet” med optaget på ca. 3.100 studerende fremadrettet er fordelt på indtægts- og udgiftsårsager i tabel 1. Årsagerne er kort beskrevet under tabellen.

Tabel 1. Økonomiske konsekvenser for LU2013

Mio. kr. (2016-niveau)	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Mindreindtægter ifht. 2014</i>	<i>-41</i>	<i>-76</i>	<i>-116</i>	<i>-128</i>	<i>-132</i>
Faldende optag	-41	-64	-95	-96	-90
Omprioriteringsbidrag	0	-11	-21	-31	-42
<i>Merudgifter ifht. 2014</i>	<i>12</i>	<i>14</i>	<i>16</i>	<i>17</i>	<i>17</i>
Mere kompleks struktur og højere faglige ambitioner	11	13	15	15	15
Øgede administrative omkostninger	1	1	1	1	1

Faldende optag. Optaget faldt med 25 % fra studieåret 2012/2013 til studieåret 2014/2015. Optaget ser ud til at vende i studieåret 2015/2016, idet antallet af tilbudte studiepladser pr. 31/7-2015 er steget med 6 % i forhold til året før. Det faldende optag i en periode vil få betydelige konsekvenser for professionshøjskolernes STÅ og taxameterindtægter i en årrække fremover. En modelberegning viser at professionshøjskolerne vil få et indtægtstab på 132 mio.kr. i 2019 i forhold til 2014 ved forudsætning om uændret optag fra 2015 og frem. Professionshøjskolerne vil i et vist omfang kunne tilpasse udgifterne til udviklingen i optaget. Et estimat herfor er ikke medtaget i denne sammenhæng. Dette vil kræve en nærmere analyse af sammenhængen mellem ændringen i studentergrundlaget og udgiften til at sikre udbuddet af fagviften mv. i henhold til den regionale forsyningsforpligtigelse uanset studentergrundlag.

Omprioriteringsbidrag. Regeringens omprioriteringsbidrag i FFL 2016 (2-4-6-8 % i 2016-2019) vil ved fuld indfasning have reduceret læreruddannelsens taxameterindtægter med 42 mio. kr. årligt i 2019.

Mere kompleks struktur og højere faglige ambitioner. Den nye læreruddannelse er i sin struktur mere kompleks end de tidligere læreruddannelser, og de politiske ambitioner om at styrke viden- grundlaget og relationen til praksis stiller nye krav til uddannelsen. Samtidig er en del opgaver lagt ud til sektoren, og nye opgaver er kommet til. Samlet er de øgede omkostninger estimeret til over 11 mio. kr. i 2015 stigende til over 15 mio. kr. pr år fra 2017.

Øgede administrative omkostninger. Professionshøjskolerne konstaterer væsentlige øgede administrative omkostninger ved omlægning fra fag til moduler. Der er forskellige vurderinger heraf og det kan være vanskeligt at opgøre præcist, men alene meromkostninger til modul-evalueringer er anslået til 1 mio. kr. i 2018, når alle studerende går på 2013-ordningen.

Bilag: Uddybning af hovedkonklusioner

Beregningsgrundlaget og forudsætninger for estimat af de økonomiske konsekvenser for ny læreruddannelse gennemgås nedenfor, og er baseret på indhentning af oplysninger fra professionshøjskolerne ultimo 2014, senest oplysninger om optag, takster og takstudvikling på FFL 2016 samt modelberegninger.

1. Faldende optag og omprioriteringsbidraget

Professionshøjskolernes optag på læreruddannelsen falder med 25 pct. fra studieåret 2012/2013 til studieåret 2014/2015. Tallene baserer sig på professionshøjskolernes indberetning af optag til ministeriet pr. 1/10 (efterår) og 1/3 (forår). Optagsindberetningen giver det mest retvisende billede af, hvor mange studerende der har påbegyndt uddannelsen, idet både frafald i første måned og et væsentligt efteroptag er indarbejdet i forhold til KOT-tallene. De tilbudte studie-pladser er pr. 31. juli 2015 steget med 6 pct. i forhold til samme opgørelse i 2014. Optaget i studieåret 2015/2016 er i beregningsgrundlaget derfor forudsat øget med 6 pct. i forhold til studieåret før.

Tabel 2. Udvikling i optaget på læreruddannelsen

Optagsår							Diff. 12/13 til 14/15		Diff. 14/15 til 15/16	
2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016-2018/2019	Antal	pct.	Antal	pct.
3.289	3.627	3.698	3.895	3.068	2.913	3.088	-982	-25%	175	6%

Note: Faktisk optag til og med 1/3 2015, antaget optag 1/10 2015 frem til 1/10-2018

Det lavere optag på læreruddannelsen fra 2012/2013 til 2015/2016 vil afspejle sig i lavere STÅ i de kommende år på læreruddannelsen. Såfremt optaget fortsætter på samme niveau som de tilbudte studiepladser pr. 31/8-15 indikerer med antallet af tilbudte studiepladser pr. 31/7-15 vil antallet af STÅ efter en årrække igen stige. Dette ses af en modelberegning i tabel 3. Der er taget udgangspunkt i optagstal i tabel 2 samt konstaterede gennemførelsesprocenter fra ét UC. Med disse forudsætninger vil teori-STÅ falde med ca. 1.100 STÅ fra 2014 til 2019, svarende til 13 pct.

Tabel 3. Modelberegning af Professionshøjskolernes STÅ

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Diff. 2014-2019	
Teori-STÅ	8.979	8.449	8.050	7.723	7.768	7.841	-1.138	-13%
Praktik-STÅ	1.245	1.171	1.094	1.038	1.045	1.057	-188	-15%
Færdiggørelse	2.568	2.619	2.758	2.172	2.063	2.186	-382	-15%

I tabel 4 fremgår faktiske takster for 2014 og 2015 samt takster for 2016 i regeringens FFL 2016. Taksterne falder ml. 7-8 pct. fra 2014 til 2019.

Tabel 4. Taxametertakster på læreruddannelsen

kr. i 2016-niveau	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Diff. 2014-2019	
Undervisningstakst *	56.694	55.956	54.900	53.802	52.726	51.671	-5.023	-9%
Praktik-takst	12.185	12.212	12.000	11.760	11.525	11.294	-890	-7%
Færdiggørelse	15.206	15.215	14.900	14.602	14.310	14.024	-1.182	-8%
Bygning	6.948	7.007	7.000	6.860	6.723	6.588	-360	-5%

* Pga. omlægning af takster samles undervisnings- og fællestakst i ny undervisningstakst fra 2015, i tabellen er fælles- og undervisningstakster sammenlagt for 2015

Professionshøjskolernes beregnede taxameterindtægter for læreruddannelser er i tabel 5 beregnet på baggrund af beregnede STÅ i tabel 3 og takster i tabel 4. Som det fremgår forventes et indtægstab på 132 mio.kr. i 2019 set i forhold til 2014.

Tabel 5. Taxameterindtægter for læreruddannelser inkl. tab ved omlægning af takster

Resultat, mio. kr. i 2016-niveau	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Undervisning *	512	473	442	416	410	405
Praktik	15	14	13	12	12	12
Færdiggørelse	39	40	41	32	30	31
Bygning	65	63	59	55	52	51
Taxameterindtægter i alt	631	590	555	515	503	499
<i>Taxameterindtægtsreduktion ifht. 2014</i>		-41	-76	-116	-128	-132

* Indeholder både fællesudgifts- og undervisningstaxametertilskud i 2012-2014 før omlægningen

Professionshøjskolernes forventede taxametertilskudsreduktion på læreruddannelsen er i tabel 2 fordelt på årsager.

Tabel 6. Ændringer i taxameterindtægter for læreruddannelser fordelt på årsager

mio. kr. i 2016-niveau	2015	2016	2017	2018	2019
Tab ved lavere optag	-41	-64	-95	-96	-90
Tab ved omprioriteringsbidrag	0	-11	-21	-31	-42
I alt	-41	-76	-116	-128	-132

2. Mere kompleks struktur og højere faglige ambitioner

De øgede omkostninger til honorering af den nye læreruddannelses mere komplekse struktur, de politiske ambitioner om at styrke videngrundlaget og relationen til praksis samt udlægning af opgaver til sektoren er estimeret i tabel 7. Forudsætningerne er beskrevet under tabellen.

Tabel 7. Sammenfatning af øgede underviseromkostninger

mio. kr. (2016-priser)		2015	2016	2017	2018	2019
	Andel af studerende på LU2013	50%	75%	100%	100%	100%
1.	Prøver og modulevalueringer i den nye læreruddannelse	3,1	4,4	5,7	5,8	5,8
2.	- heraf skabeloner til de nationale kompetencemålsprøver	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
3.	- heraf ekstra afsluttende prøve i forhold til LU07	1,2	1,7	2,3	2,3	2,3
4.	- heraf modulprøver	1,5	2,3	2,9	3,0	3,0
5.	Øgede udgifter til studievejledning og studieledelse	1,4	2,1	2,7	2,7	2,7
6.	Praktik og praksissamarbejde	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
7.	Indførelse af optagelsessamtaler	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
8.	Styrkelse af videngrundlaget	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
9.	Øget nationalt koordinationsbehov	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
	I alt	11,4	13,4	15,3	15,4	15,4

1. Prøver og modulevalueringer i den nye læreruddannelse. Med LU13 udarbejdes fællesdelen af studieordningen på sektorniveau, og der udvikles fælles prøveformer og skabeloner for de skriftlige prøver. I LU07 havde den studerende 7-8 afsluttende prøver. I LU13 har hver studerende 9 afsluttende prøver. Dertil kommer, at der med LU13 er indført modulprøver efter hvert modul, samtidigt med, at de afsluttende prøver er bibeholdt. Det betyder en væsentlig ekstra udgift til såvel studieadministrationen som underviserne. Ekstraopgaverne til undervisere er medtaget i oversigten.
2. Øgede udgifter til studievejledning og studieledelse. En modulariseret uddannelse med mange valg og muligheder for specialiseringer og særlige talentforløb kræver mere vejledning og information.
3. Praktik og praksissamarbejde. Krav om øget praksissamarbejde og nye krav til praktikken kræver øget kontakt og koordinering med skolerne.
4. Indførelse af optagelsessamtaler. Omkostninger til udvikling af casemateriale, kursus for interviewere og afholdelse af samtaler.
5. Styrkelse af videngrundlaget. Krav om styrket videngrundlag i læreruddannelsen håndteres gennem etablering af nationale faggrupper i alle fag, der bl.a. udvikler nationale moduler og oversigter over ny viden af relevans for en professionsrettet læreruddannelse
6. Øget nationalt koordinationsbehov. De mange nye tiltag kræver et nationalt læreruddannelsessekretariat og national koordinering blandt chefer og ledere.

3. Ekstra administrative opgaver ved omlægning til moduler mv.

Der er som konsekvens af overgang til LU2013 opstået en række nye administrative opgaver. Disse kan i sagens natur variere mellem professionshøjskolerne afhængig af intern organisering. Nedenfor er en sammenfatning af de administrative forhold, der på tværs af professionshøjskolerne giver sig udslag i øgede administrative omkostninger. Der er medtaget en konkret beregning af ekstraudgifter til studieadministration af modulevalueringer.

Modulevalueringer. I LU07 blev der afholdt eksaminer for enheder svarende til 36-72 ECTS, med den nye læreruddannelse skal der registreres en karakter for hver 10 ECTS, hvilket betyder, at der skal registreres omkring 5 gange så mange karakterer i SIS. Modulevalueringerne er ekstraarbejde for såvel undervisere som administration.

Administrationsopgaven består i:

- Navngive ”lokale” moduler (efterflg. rettelser)
- Holdsæt studerende på hhv. 3 / 4 moduler
- Censurliste
- Opsætte flow og overførsel af de studerende til Wiseflow og i SIS
- Vipning af hold over på næste modulgruppe i SIS
- Danne karakterlister på hhv. 3 / 4 moduler
- Registrér karakterlister på hhv. 3 / 4 moduler
- Tjek af stud har bestået/gennemført hhv. 3 / 4 moduler
- Registrér modulevaluering mhp stå/indberetning
- Oprette ståperioder
- Reeksamen/reparation, særlig opfølgning på studerende som hænger

Belastningen vurderes meget forskellige af professionshøjskolerne. UCL har som eneste UC foretaget et mere præcist estimat, opgjort til 40,72 min. pr. studerende/studieår, og svarer til en udgift på 167 kr. pr. teori-STÅ. Dette estimat er anvendt i beregningen i tabel 8. For at tage højde for de stadig mange studerende på 2007-ordningen, er der indlagt en indfasning af ny læreruddannelse. Som

det fremgår, stiger de ekstra administrative omkostninger til 1,3 mio. kr./år, når alle studerende er på 2013-ordningen.

Tabel 8. Estimat over ekstra omkostninger ved overgang til moduler

2016-niveau	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Teori-STÅ	8.979	8.449	8.050	7.723	7.768	7.841
Andel af stud på ny LU	20%	42%	65%	95%	100%	100%
kr. / teori-STÅ	167	167	167	167	167	167
Ekstra adm. omk., (mio. kr.)	0,3	0,6	0,9	1,2	1,3	1,3

Specialisering. Administrationen udsender en survey for at afklare, hvilke specialiseringsmoduler de studerende ønsker at følge. Modulerne skal oprettes, og de studerende skal overføres til de rigtige moduler i SIS. Det er erfaringen, at der er en del studerende, som ændrer mening i forhold til deres valg, og disse omvalg skal også testes i SIS.

Praktikeksamen. De nye praktikeksaminer er en tung administrativ opgave. Dels skal der tilrettelægges eksamen med mange involverede, dels skal der oprettes grupper i SIS, som skal overføres til WISEflow, der skal tilknyttes undervisere, vejleder og censorer, sidstnævnte skal oprettes i systemet, og karakterer skal registreres både i WISEflow og i SIS.

Kompetencemålsprøve. På den nye læreruddannelse skal de studerende indstilles til en kompetencemålsprøve, når de har bestået 3 eller 4 moduler. Det er en betydelig opgave at holde styr på, hvilke studerende der kan indstilles til kompetencemålsprøve, da SIS ikke har indbygget et regelstyringsværktøj. Dette gøres ved udtræk fra SIS på beståede moduler, som sammenholdes med godkendelsen/ikke godkendelsen af det afsluttende modul før prøven.

Studerende med forsinkelser eller merit. Da læreruddannelsen nu er opdelt i mindre enheder, har det øget mængden af administration vedr. studerende, som er forsinkede, eller som får merit fra tidligere beståede uddannelser. Disse studerende passer ikke ind med deres årgang og skal derfor i vid udstrækning håndholdes. Der er et stort arbejde i at udarbejde studieplaner, således at de studerende kan være fuldt studieaktive, og at sikre, at de bliver tilmeldt de rigtige kurser.

STÅ indberetning. Med ændringen fra eksamen- STÅ til semester-STÅ ligger der en ny opgave i at kontrollere og sikre, at alle studerende har bestået de 3 moduler, de skal afslutte i et semester for at udløse STÅ. Igen er der en betydelig ny arbejdsopgave. De studerende kan f.eks. have fået ikke godkendt, eller de kan have fået merit for et modul. Undersøgelsen af de studerendes grunde til ikke at have bestået 3 moduler er tidskrævende, da det kræver individuel sagsbehandling af hver studerende.