

Rapport om beregning av praksiskostnader i lærerutdanning

Et arbeid utført av Eystein Arntzen, Høgskolen i Østfold, på oppdrag fra Nasjonalt råd for lærerutdanning. 10.1.2014

Innledning

Praksiskostnader i lærerutdanning, er ikke et presist eller entydig begrep. Ulike aktører legger ulikt innhold i begrepet. For å kunne sammenlikne opplysninger fra ulike kilder har det derfor vært nødvendig å presisere begrepet. En måte å gjøre dette på er gjennom dekomponering av praksiskostnadene i mer homogene størrelser.

Jeg har valgt å dekomponere praksiskostnader i følgende komponenter:

1. Eksterne kostnader regulert av øvingslæreravtalen og studienes rammeplaner.
2. Faglige kostnader per program som igjen kan dekomponeres i
 - a. Interne lønnskostnader for praksisveiledere
 - b. Eksterne reise og diett kostnader
3. Administrative kostnader, som kan være fordelt på ulike nivå i institusjonen avhengig av organisering
4. Andre kostnader, som blant annet kan omfatte
 - a. Utgifter til samlinger av praksislærer
 - b. Utgifter til veiledningsutdanning
 - c. Refusjon til studenter med ekstraordinære høye praksisutgifter
5. Indirekte kostnader som er knyttet til andelen av institusjonens totale kostnader tilnærmet uavhengig av drift (husleie, strøm etc.). Hvorvidt dette skal regnes som del av praksiskostnader kan diskuteres, men dersom en skal sammenlikne med et inntektssystem som skal være kostnadsdekkende, er det nødvendig også å ta hensyn til disse kostnadene.

Det kan videre være nyttig å skille mellom total kostnader og merkostnader. Med det første tenker en først og fremst på hvor stor andel av institusjonenes samlede kostnader som bør tilskrives praksisvirksomheten. Dette begrepet er særlig interessant dersom kostnadene skal sammenliknes med finansieringsordninger. Merkostnader må defineres i forhold til annen sammenliknbar aktivitet og avviker fra totalkostnadene da en rekke kostnader ikke forsvinner dersom praksis nedlegges. Det vil være problemstillingen som avgjør hvilke av disse kostnadsbegrepene som er mest relevante.

Begrepsbruken på området for øvrig er også forvirrende. Det er ulik bruk av begrepene øvingslærer, praksislærer, praksisveileder osv.

Samlet sett fører dette ofte til misforståelser og konflikter og at det er vanskelig å komme frem til en omforent forståelse av hva praksiskostnadene i lærerutdanningene er.

Dette er ikke en rapport som har hatt til hensikt å foreta en fullstendig analyse eller dokumentasjon av praksiskostnadene i lærerutdanningene. Oppdraget har begrenset seg til å forta en sammenstilling av data fra fem institusjoner og sammenholde dette med resultatene fra tidligere arbeider.

Avtaleverk og kostnadskomponenter

Direkte kostnader reguleres av KDs rundskriv F04-05 også kalt øvingslæreravtalen og av rammeplanene for de enkelte studieprogram. Rundskrivet består av en avtaledel med vedlegg. Rundskrivet er ikke justert siden 2005 og er dels foreldet, fragmentert og vanskelig å tolke.

Godtgjørelse gis per øvingslærer justert for organisering og kompetanse, godtgjørelse gis i tillegg per praksissted (skole, barnehage) og endelig gis det timegodtgjørelse for medgått ekstra tid justert for lønnsnivå og hvorvidt medgått tid ligger i eller utenfor ordinært årsverk. Viktige parametere som påvirker kostnadene er antall skoler/barnehager, antall grupper og studenter per gruppe samt lærernes lønnsnivå og kompetanse. I tillegg kommer at arbeidsgiveravgiften er ulik avhengig av hvor i landet virksomheten foregår. Omfanget av og om utenlands praksis er ført som en del av praksiskostnadene kan også påvirke resultatet for den enkelte institusjon.

Dersom partene er enige, kan det inngås lokale avtaler som avviker fra den sentralt vedtatte avtalen. Det er imidlertid uklart om lokale avtaler kan gi en mindre godtgjørelse enn øvingsavtalen da intensjonen med øvingslæreravtalen er å sikre en minimumsgodtgjørelse.

I avtalen skilles det mellom godtgjørelse til enkeltpersoner og godtgjørelse til institusjoner. Selv om avtalen regulerer forholdet mellom høyskoler og institusjonseiere har dette ført til ulik praksis når det gjelder hvem som får utbetalt godtgjørelse. I noen tilfeller betales et rammebeløp til institusjonen som selv fordeler penger innad, i andre tilfeller betales godtgjørelse direkte til navngitte personer.

Vedleggene 1a (avtale) og 1b (retningslinjer) gjelder allmennlærerutdanninga, yrkesfaglærerutdanningene og faglærerutdanningene med unntak av utdanningene i musikk, dans og drama. Uten at det går fram av avtaleverket er det rimelig å legge til grunn at denne også gjelder for de nye grunnskolelærerutdanningene.

Vedlegg 1a legges til grunn for **avtale** mellom høyskole og skoleeier. Det fremgår ikke om avtalen også gjelder universitetene, men det er det rimelig å anta. Det går fram av avtalen at den skal sikre at øvingslærere og rektorer får en minimums godtgjørelse.

Det skilles mellom godtgjørelse til skoler med praksisavtale og skoler uten slik avtale. Godtgjørelse til skoler med avtale er delt i tre komponenter:

- a) Av pkt. 2a fremgår det at øvingslærere skal ha en godtgjørelse på kr 11 000.- basert på 7 ukers praksis per år med grupper på inntil 4 studenter. Godtgjørelsen kan fordeles på teammedlemmer. I så tilfelle gis det en ekstra godtgjørelse på kr. 2000.- for teamkoordinering. Godtgjøringen økes med 10 % hvis den ikke er pensjonsgivende i skoleeiers pensjonsordning.
- b) Av pkt. 2b fremgår det at praksisskolen i tillegg får kr 12 000.-som kompensasjon for ekstra arbeid
- c) Av pkt. 2c fremgår det at det betales etter avtale en (overtids)godtgjørelse for lærernes merarbeid med utgangspunkt i lærerens lønn i stilling

Av pkt. 4 fremgår det at for skoler uten avtale gjelder timebetaling av øvingslærere for veiledning og annet ekstraarbeid. Timeprisen settes til kr. 270.-. Antall timer beregnes med 1 time påslag for hver 2 time opplæring til dekning av forberedelse og etterarbeid. I full stilling skal øvingslærer ha

overtidsgodtgjørelse, mens deltidsansatte får godtgjort merarbeid. Overtidsgodtgjørelse forutsetter forutgående avtale. Det fremgår imidlertid av vedlegg 1 b at arbeid som øvingslærer forutsettes utført innenfor ordinær stilling.

Vedlegg 1b gir **retningslinjer** for innholdet i praksisplaner og lokale avtaler. Det går frem av retningslinjene at det for en normalperiode på 7 uker med inntil 4 studenter avsettes 125 timer av et ordinært årsverk til øvingsundervisning. Videre heter det at lærerutdanningsinstitusjonene betaler ekstra lønnskostnader ved praksisopplæringen til kommunen/fylkeskommunen/skolen, i henhold til avtalen om lønns- og arbeidsvilkår for øvingslærere. Dette er tolket som at disse timene skal godtgjøres i tillegg til beløpet oppgitt i avtalen.

Vedleggene 2a og 2b gjelder førskolelærerutdanning.

Vedlegg 2a legges til grunn for **avtale** mellom høyskole og barnehageeier. Avtalen skal sikre at øvingslærere og eiere får en minimums godtgjørelse. Dersom partene er enig kan det inngås avtaler som avviker fra den sentralt vedtatte avtalen. Uten at det går fram av avtaleverket er det rimelig å anta at det også legges til grunn for ny barnehagelærerutdanning.

Prinsippene for oppgjør er annerledes enn for allmennlærerutdanningen. Godtgjørelsen er imidlertid også her delt i tre komponenter:

- a. I følge pkt. a) godtgjøres arbeidet øvingslæreren gjør med kr 10 000.- for en student og 17 200.- dersom det er to studenter. Beregningen er basert på 16 ukers praksis per år. Påtar en lærer seg mer enn 16 ukers øvingsopplæring gis en kompensasjon på kr 650.- per student per uke. Det forutsettes at arbeidet utføres innenfor ordinær arbeidstid, men det kan gis overtidkompensasjon hvis arbeidet går ut over dette. Godtgjøringen økes med 10 % hvis den ikke er pensjonsgivende i skoleeiers pensjonsordning.
- b. I følge pkt. b) mottar øvingslærere med minst 10 vekttall veiledningspedagogikk i tillegg kr 2000.- per år.
- c. Styrer i barnehagen utbetales kr. 400.- per praksisuke.

Vedlegg 2b gir **retningslinjer** for innholdet i praksisplaner og lokale avtaler. Det går frem av retningslinjene at det avsettes 80 timer per årsverk for en student og 120 timer dersom øvingslæreren har ansvar for to studenter. Videre heter det at lærerutdanningsinstitusjonene betaler ekstra lønnskostnader ved praksisopplæringen til barnehageeier. Det forutsettes at arbeidet utføres innenfor øvingslærerens ordinære stilling. Dette er tolket som at disse timene skal godtgjøres i tillegg til beløpet oppgitt i avtalen.

Vedlegg 3 gjelder avtale for PPU og faglærerutdanning i musikk, dans og drama. Her skilles det også mellom to alternativ. Enten kan det inngås avtale i tråd med retningslinjer for Allmennlærerutdanning eller det inngås avtale med praksisskolen om en kronegodtgjørelse per student per praksisuke samt mulighet for godtgjørelse for timebetalt øvingslærer som ikke er ansatt ved praksisskole. Her er det ikke angitt nærmere beløp.

Lærerkostnader ved den enkelte høyskole/universitet påvirkes av oppfølgingsomfang nedfelt i rammeplaner og lokale studieplaner, antall skoler, studenter, mens eksterne lærerkostnader påvirkes av antall besøk, avstand og reisemåte.

Interne administrative kostnader er avhengig av lokal organisering og kan være fordelt på program-, avdeling-, institutt-, fakultet- og institusjon nivå. Kostnadene kan være vanskelig å identifisere da oppgavene som utføres er en integrert del av mer generelle arbeidsplaner.

Diverse kostnader er i stor grad resultat av den enkelte institusjons policy, og kan delvis erstatte lærerkostnader.

I tillegg til de aktivitetsbaserte kostnadene har alle institusjoner betydelige basiskostnader. Hvorvidt en skal ta hensyn til disse ved beregning av praksiskostnader er avhengig av hva resultatet skal brukes til. Finansieringsmodellen har ingen egen komponent for å ta hensyn til praksiskostnader, og det er ikke foretatt noen analyse av hvilken kompensasjon den kategoriserte studentprisen gir for slike kostnader.

Alle lærerutdanningene har fått nye rammeplaner i løpet av de siste årene. Det har ikke vært en del av dette oppdraget å vurdere om endringer i rammeplaner vil påvirke praksiskostnadene. Det er dessuten for tidlig å dokumenterer eventuelle slike effekter med empirisk materiale. Det har imidlertid kommet fram faglige argumenter for at revisjon av rammeplanen for barnehagelærerutdanningen og praktisk pedagogisk utdanning kan føre til økte praksiskostnader.

Tidligere arbeider

Kunnskapsdepartementet tok i 2007 initiativ til å få kartlagt praksisutgiftene i lærerutdanningene. Oppdraget gikk til Rambøll management som i november 2007 la fram rapporten «Kartlegging av praksisopplæringen i lærerutdanningene». Rapporten ble behandlet på NRLUs rådsmøte i februar 2008 hvor det ble fattet følgende vedtak

Arbeidsutvalget utarbeider et notat som skal fungere som handlingsplan for denne saken. Dessuten vil AU sette ned en gruppe bestående av tre-fire kontorsjefer for å utarbeide en grundigere økonomisk analyse der også institusjonenes basisfinansiering er tatt med i vurderingen.

Resultatet av dette arbeidet ble så lagt fram på junimøte samme år.

Rapporten fra Rambøll omfatter mye mer enn finansiering av praksis, men vi begrenser oss her til en kort oppsummering av de viktigste konklusjonene når det gjelder økonomi.

Rambøll skiller mellom eksterne kostnader regulert av øvingslæreravtalen og rammeplaner for den enkelte utdanning og interne kostnader som den enkelte institusjon har som følge av oppfølging og organisering av praksisutdanning.

I følge denne undersøkelsen beløp de eksterne utgiftene for daværende allmennlærerutdanning seg til 38 000.- for 22 praksisuker i et 4 årig løp, for daværende førskolelærer utdanning seg til 37 000.- for 20 uker i et 3 årig løp og for PPU heltid til kr. 14 000.- for 11 uker i ett studieår, mens deltid PPU ble beregnet til 10 700.- for 7,2 uker.

Når det gjelder eksterne utgifter skiller rapporten mellom utgifter til UH-læreres oppfølging av praksis, som varierer mellom kr 2000.- og kr 2800.- per student per år likevel slik at de er høyest de første par årene for så å bli redusert det tredje og fjerde året.

Når det gjelder lønnsmidler til internt praksisansvarlige anslås disse til å ligge på mellom 1200 og 2500 kr per student per år.

I tillegg registrert Rambøll sterkt varierende utgifter, fra kr 1000 til kr 120 000 per år, knyttet til andre aktiviteter som for eksempel etablering av møtearenaer.

Rapporten fra utvalget nedsatt av NRLU la fram sitt resultat i juni 2008. De peker på at det er vel så interessant å se på årsaken til de store forskjellene som man finner i de registrerte data som å forsøke å beregne et gjennomsnitt slik Rambøll gjør i sin rapport.

Utvalget fant også en del feil i tallmaterialet i rapporten fra Rambøll. Feil som ble rettet før utvalget la fram sin egen rapport.

Utvalgets viktigste innvending er likevel at Rambøll rapporten ikke tar opp finansieringssystemet for praksis. Ved å begrense seg til å registrere den interne budsjetteringen på studiestedene utelater rapporten basiskostnader som forutsettes finansiert av finansieringssystemet.

Ved å legge til grunn et påslag på 40 % for basiskostnader kommer rapporten med følgende konklusjon:

FLU:

Eksterne utgifter	: 12 000 (9000-20000)
Interne utgifter	: 4 000 (4000-44000)
Indirekte utgifter 40 %	: 6 000
Utgifter i alt	: 22 000
Inntekter	: 15 000

«Tap» per student per år: kr 7 000.-

AU gir tilnærmet samme resultat som FLU

Eksterne utgifter	: 12 000 (9000-25000)
Interne utgifter	: 4 000 (1000-10000)
Indirekte utgifter 40 %	: 6 000
Utgifter i alt	: 22 000
Inntekter	: 15 000

«Tap» per student per år: kr 7 000.- (Med kategorihevingen for GLU studenter, nærmer imidlertid enhetsinntekten seg beregnet kostnad per student).

PPU

Eksterne utgifter	: 19 000 (12000-36000)
Interne utgifter	: 8 000 (2000-31000)
Indirekte utgifter 40%	: 11 000
Utgifter i alt	: 38 000
Inntekter	: 21 000

«Tap» per student per år: kr 17 000.-

Metodiske problemer

Ettersom de eksterne kostnadene er regulerte av nasjonale øvingslæreravtaler og nasjonale rammeplaner, skulle en forvente liten variasjon i kostnader per student når det gjelder disse kostnadene.

Når man finner store variasjoner, kan det ha svært ulike årsaker. Ved gjennomgang av materiale i Rambøll rapporten fant utvalget nedsatt av NRLU en del direkte feil. Dette illustrerer at det lett oppstår feil når data skal gjennom mange ledd. Også dette arbeidet har vist at det er svært lett å mistolke data som kommer fra ulike kilder. I tillegg vil ulike måter å beregne gjennomsnittskostnad per student ut fra bokførte kostnader og registrerte studenttall kunne gi noe ulike resultater. Ingen av disse forholdene synes med rimelighet å kunne forklare de store variasjonene.

Ved gjennomgang av øvingslæreravtalen er det lett å se at en rekke forhold påvirker gjennomsnittskostnadene; antall studenter per gruppe og praksissted, læreres lønnsnivå og kompetanse, variasjoner i arbeidsgiveravgiften og beregning av studieår for å nevne noen. Uten at det er foretatt nøyaktige beregninger anslår jeg at kostnadene gitt de mest «ugunstige» betingelsen lett kan bli det dobbelt av de mest «gunstige». I tillegg kommer det at det kan inngås lokale avtaler som avviker fra øvingslæreravtalen.

Interne kostnader er i noe større grad resultat av institusjonelle valg slik at det er rimelig å forvente noe større variasjon når det gjelder disse kostnadene. Men som angitt over kan variasjonene skyldes mange forhold. Når det gjelder interne kostnader, kommer det ofte bokføringstekniske og skjønsmessige avgrensninger inn i bilde med større tyngde enn for eksterne utgifter.

Beregningene er basert på regnskapsførte tall. Erfaringene viser at det kan være vanskelig å få ført alle kostnader på riktig konto i riktig periode. Dette gjelder særlig det vi her har kalt interne kostnader. Lønnskostnader må som regel anslås som andel av årsverk uten nærmere dokumentasjon.

Et annet problem er at inntekter og utgifter følger budsjettår, mens antall studenter følger studieår. Antall studenter varierer dessuten i løpet av året og samsvarer ikke alltid med antallet som har gjennomført praksis. Det er normalt flere studenter ved studiestart enn ved studieslutt.

Ved omregning fra kostnader per periode eller program til gjennomsnittlige kostnader per student per år forutsetter en at kostnadene har en kontinuerlig fordeling og ikke som faktisk er tilfelle skjer i diskontinuerlige sprang.

Slike metodiske problemer vil kunne føre til betydelige unøyaktigheter, men ved å kombinere bottom-up tilnærming med top-down tilnærming bør vi kunne komme fram til rimelig sikre estimater.

Dette må sees i forhold til at variasjon i kostnader kan være uttrykk for variasjon i kvalitet. Uten en standard for kvalitet sier variasjoner i gjennomsnittskostnader oss lite. En altfor ofte forekommende feilslutning er at det statistiske gjennomsnittet er et uttrykk for en riktig kostnad underforstått at det uttrykker en riktig standard. Det er god grunn til å advare mot den type feilslutning.

Praksis ved Høgskolen i Østfold

Beregningene er basert på regnskap 2012/13 og studenttall 2012/13. For ikke å gi inntrykk av urealistisk nøyaktighet er anslagene avrundet.

Grunnskolelærerutdanningene

Ved HiØ beregnes eksterne kostnader per skole etter følgende mal:

- a) Kr. 11 000 + 12 % feriepenger + 14,1 % arbeidsgiveravgift per øvingslærer
- b) Kr. 125 timer = 8,33 % av årslønna + 12 % feriepenger + 14,1 % arbeidsgiveravgift per skole
- c) Kr. 12 000 + 12 % feriepenger + 14,1 % arbeidsgiveravgift per skole
- d) Kr. 2000 i påslag for koordinering av veilederteam
- e) Studieåret regnes som 10,85 måneder
- f) Øvingslærere med utdanning i pedagogisk veiledning tilsvarende 30 STP gis lønn tilsvarende B-regulativ 8 kr 6400, og med minst 60 STP lønn tilsvarende B-regulativ 12 kr 9 600 i 100 % øvingslærerstilling

Beregningen gjelder 4 studenter i 7 uker og justeres andelsvis. Praksis i ALU/GLU tilsvarer 20 uker for hele programmet. Det er valgt to uavhengige metoder.

For det første en **top-down** beregning ved å ta regnskapsførte utgifter et år og dividere på antall studenter. Dette gir en kostnad per student per år på kr.12 300.-

For det andre en **bottom –up** tilnærming ved kontrollregning med basis i en skole med 3 grupper a 4 studenter og med to øvingslærere med 30 STP veiledningspedagogikk samt koordineringsgodtgjørelse for veilederteam ble resultatet 12 700.- kroner per student per år.

Da begge tilnærminger er beheftet med noe usikkerhet, og vi vet at praksisutgiftene i GLU ved HiØ er noe overvurdert på grunn av regnskapstekniske feil, er et estimat på 12 000.- et rimelig anslag på gjennomsnittlige eksterne kostnader per student per år. Dette samsvarer godt med resultatet fra 2008.

Interne administrative kostnader er beregnet som andel av årslønn pluss sosiale utgifter og tilsvarer om lag 1200 kr per student per år.

Høgskolen i Østfold sender ikke lenger ut fagansatte på praksisbesøk. Isteden samles representanter fra praksisskoler til to samlinger på høgskolen. Kostnadene med dette er anslått til 300 kr per student per år.

Barnehagelærerutdanningen

Top down tilnærming: Fakturerte totalkostnader for studieåret 12/13 dividert på antall aktive studenter er kr. 4 179 000 : 399 studenter som gir kr. 10 500 i gjennomsnitt per student per år (inklusive ABF).

Bottom-up: Eks. Barnehage: 1 student i 16 uker, 2 studenter i 16 uker og 1 pluss 2 studenter i 16 uker. Tre øvingslærere hvorav en har veiledningspedagogikk. Settes tallene inn i skjema for beregning av praksisutgifter og satser i henhold til avtalen fra KD gir det følgende størrelser.

Øvingslærer 1	$((2\,000+10\,000)/12*10,85x(1,12+1,1))x1,141$	15 103
Øvingslærer 2	$((2\,000+17\,200)/12*10,85x(1,12+1,1))x1,141$	21 648
Øvingslærer 3	$((10\,000+17\,200)/12*10,85x(1,12+1,1))x1,141$	34 234
Vikargodtgjørelse 1	$((5x16)/12*10,85x(420\,000/1950))x(1,12+1,1)x1,141$	21 687
Vikargodtgjørelse 2	$((7,5x16)/12*10,85x(420\,000/1950))x(1,12+1,1)x1,141$	32 530
Vikargodtgjørelse 3	$((5x16+7,5x16)/12*10,85x(420\,000/1950))x(1,12+1,1)x1,141$	54 217
Godtgjørelse til styrer	$(400*16=6\,400)/12x10,85x1,12x1,141$	7 395
Sum		186 816

Kr. 186 816 : 6 studenter = (kr. 31 136 pr student :16 uker)*18 uker = (kr. 35 028 for hele studiet) : 3 år = kr. **11 700** pr student pr år.

Merknader/forutsetninger:

Linje 1-3: Øvingslærer godtgjøres med kr. 10 000 pr. skoleår i for 1 student i 16 uker og kr. 17 200 for 2 studenter. Det forutsettes at det gis veilednings pedagogikk Kr. 2 000 pr. lærere til lærere. At alle er i 100 % øvingslærerstilling dvs. 16 uker., og at det regnes 12 % feriepenger, 10 % pensjon + 14,1 % arbeidsgiveravgift. Ovennevnte satser er ifølge avtalen med KD.

Linje 4-6: I følge avtalen med KD skal alle få 80 timer med 1 student/120 timer med 2 studenter i frikjøp av tidsressurs til barnehagen og det er tatt utgangspunkt i en årslønn på kr. 420 000 for alle tre inklusive sosiale kostnader.

Linje 7: Det er regnet med kr. 400 x 16 uker i koordineringspåslag for styrer inklusive sosiale kostnader.

For å beregne kostnad per student per år tas sluttsummen dividert med antall studenter. For å finne praksisutgiftene for hele studiet, divideres det med 16 uker og ganges med 18 uker. Det siste illustrerer en annen feilkilde. Regnskapsmessige skiller en mellom utgifter betalt til skoler og utgifter betalt til barnehager, noe som innebærer at praksisutgiftene for førskolelærerstudenter i skoler blir lagt til grunnskolelærereprogrammet. Slik blir kostnadene for GLU studenter overvurdert og tilsvarende undervurdert for førskolelærerutdanningen. Ettersom hele studiet er 3 år divideres det med 3.

Skjønnsmessig korrigert for registrerte feilkilder anslås eksterne praksiskostnader per student per år til kr. 12 000.

Interne administrative kostnader er beregnet som andel av årslønn pluss sosiale utgifter og tilsvarer om lag 1200 kr per student per år.

Høyskolen i Østfold sender ikke lenger ut fagansatte på praksisbesøk. Isteden samles representanter fra praksisskoler to samlinger på høyskolen. Kostnadene med dette er anslått til 300 kr per student per år.

Praktisk-pedagogisk utdanning (PPU)

For godtgjørelse skilles det mellom ordinær praksis og praksis i på egen arbeidsplass.

- a. Godtgjørelse ordinærpraksis kr. 14 000 per student per år + 12 % feriepenger + 14,1 % arbeidsgiveravgift
- b. Godtgjørelse praksis på eget arbeidssted hvor kr 10 000.- per student +12 % feriepenger + 14,1 % arbeidsgiveravgift
- c. Hovedkontakt gis 6 timer per student. Godtgjørelse med feriepenger og arbeidsgiveravgift bestemmes av eget lønnstrinn

Ut fra en **bottom-up** tilnærming gir dette en gjennomsnittlig års kostnad på mellom 12 800 og 17 900 kr.

Ut fra en **top-down** tilnærming kommer en til en gjennomsnittlig års kostnad per student på kr.13 400.-

Tradisjonelt har det vært vanskelig å periodisere kostnadene i PPU riktig. Dessuten innebærer kombinasjon av heltids- og deltids studenter beregningsmessige problemer. Basert på skjønnsmessig korrigering for dette anslås gjennomsnittlig eksterne praksiskostnadene per student per år til kr 15 000.-

Interne administrative kostnader er beregnet som andel av årslønn pluss sosiale utgifter og er høyere for PPU enn for de andre lærerutdanningene. Kostnadene er anslått til om lag 2000 kr per student per år.

Når det gjelder PPU sender høyskolen fortsatt fagansatte ut på praksisbesøk. Dette innebærer både interne lønnskostnader og utgifter til reise og diett. Samlet sett er dette satt til 2300 kr per student per år.

Praksis ved Dronnings Mauds Minne Høgskole

Denne høyskolen har bare førskole-/barnehagelærerutdanning. Til gjengjeld har de en rekke linjer (spesialiseringen). De har satt opp følgende dokumentasjon for kostnadene per student (3 år):

Direktekostnader til barnehager og skoler	15 544.-
Lærerressurser internt	2 594.-
Praksisadministrasjon	1 228.-
25 % overhead	4 841.-
Totalkostnader	24 207.-

Kostnadene er beregnet som et gjennomsnitt for en 3 årig utdanning. Kostnadene varierer fra trinn til trinn, og er høyere de to første årene av utdanningen, noe som skyldes variasjon i antall uker og andel med grunnskolepraksis.

Praksis ved Høgskolen i Hedmark

Høgskolen har både grunnskolelærerutdanning, førskolelærerutdanning og PPU. Tilsendt materiale viser følgende kostnader

Grunnskolelærerutdanningene

Direkte kostnader til skoler og øvingslærere	kr. 11 975.-
Beregnete utgifter til egne faglærere	kr. 1 600.-
Beregnete utgifter til administrasjon	kr. 1 650.-

Gjennomsnittlig kostnad per student per år kr 15 225.-

Barnehagelærerutdanning

Direkte kostnader til barnehager og øvingslærere	kr. 14 100.-
Beregnete utgifter til egne faglærere	kr. 1 600.-
Beregnete utgifter til administrasjon	kr. 1 650.-
Gjennomsnittlig kostnad per student per år	kr 17 350.-

Praktisk Pedagogisk Utdanning (PPU)

Direkte kostnader til skoler og øvingslærere	kr. 22 100.-
Beregnete utgifter til egne faglærere	kr. 2 500.-
Beregnete utgifter til administrasjon	kr. 1 650.-
Gjennomsnittlig kostnad per student per år	kr. 26 250.-

Praksis ved Kunsthøgskolen i Oslo

Praksiskostnader er innhentet for PPU. Basert på regnskap 2012 og studenttall 2012/13 har høyskolen kommet fram til følgende tall:

Eksterne kostnader til skoler og øvingslærere	(126070+16675):13	= 10980.-
Interne lærerkostnader	178829:13	= 13756.-
Eksterne kostnader egne lærere	2977:13	= 229.-
Interne administrative kostnader	114450:13	= 8804.-
Veiledningsutdanning øvingslærere	81540:13	=6272.-
Totalt	520 540.- : 13	=40 042.-

Skolen fremhever at administrasjonskostnadene er høye fordi en faglig ansatt har hatt ansvar for den administrative oppfølgingen og fordi skolen har få studenter på PPU. I interne lærerkostnader inngår tid til møter og seminarer med øvingslærere. Skolen argumenterer for at kostnader til veiledningsutdanning av øvingslærere skal regnes som praksiskostnader. For sammenliknbarhetens skyld holdes de likevel utenfor i sammenfatningen

Praksis ved Høgskolen i Bergen

(ble først mottatt 20. desember. Av arbeidsmessige årsaker er disse derfor bare gjengitt i sammendraget uten nærmere analyse.)

Sammenfatning

Alle tidligere og også denne undersøkelsen viser at gjennomsnittlige praksiskostnader per student per år varierer for samme utdanning fra institusjon til institusjon.

Dette skyldes dels at øvingslæreravtalen er sammensatt av en rekke faktorer som varierer med tid og sted. Slike faktorer er for eksempel ulik sammensetning av praksis, øvingslæreres lønnsnivå og kompetanse, antall studenter og grupper.

Variasjoner kan også skyldes ulike organisering og skjønnsmessige avgrensninger av praksisvirksomheten eller ulik standard/kvalitet på denne delen av utdanningen.

Undersøkelsene viser også at det er systematisk forskjell på kostnadsnivået mellom de ulike lærerutdanningene. Den mest nærliggende forklaring er at ved beregning av gjennomsnitt per student per år, er det færrest uker per år i grunnskolelærerutdanninga, noe mer i barnehagelærerutdanning og desidert mest i praktisk pedagogisk utdanning. Eller sagt på en annen måte, praksis utgjør andelsmessig ulike deler i de ulike studieprogrammene. Legger man et slikt resonnement til grunn og tar utgangspunkt i kr. 12 000.- per år i grunnskolelærerutdanninga vil forventet kostnad for barnehagelærerutdanninga være kr. 16 000.- og for PPU kr. 28 000.-

Nedenfor følger en sammenstilling av innsendt materiale. Tallene er avrundet i samsvar med den usikkerhet som ligger i beregningsnivå.

ALU/GLU					
	Rambøll	NRLU	HiØ	HiH	HiB
Eksterne utgifter	8600	12000	12000	12000	11000
Administrative utgifter	1300	4000	1200	1650	1100
Faglige utgifter	2000			1500	1000
Andre utgifter	100		200	100	
Sum	12000	16000	13400	15250	13100
Indirekte kostnader		6000			3300
Totalt	12000	22000	13400	15250	16400

Ut fra dette materiale vil jeg anslå at eksterne kostnadene for praksis i grunnskolelærerutdanningene er om lag kr. 12 000 per år per student. Til dette kommer det interne kostnader. Jeg har valgt å sette dem til 25 % av de eksterne kostnadene. Det kan selvsagt innvendes at det ikke er en lineær sammenheng mellom eksterne kostnader og interne for eksempel på grunn av stordriftsfordeler, men slik sammenheng er ikke påvist. (Materiale fra Høgskolen i Bergen kan tyde på at det kan være en stordriftsfordel, men dette er ikke analysert nærmere). Hvorvidt en i tillegg skal ta hensyn til andel av basiskostnadene er avhengig av hva beregningene skal nyttes til jf. tidligere NRLU rapport.

På dette grunnlaget er gjennomsnittskostnad per student per år for grunnskolelærerutdanningene satt til: kr. 12 000*1,25= kr. 15 000.-

FLU/BLU						
	Rambøll	NRLU	HiØ	DMMH	HiH	HiB
Eksterne utgifter	12300	12000	12000	15500	14000	9300
Administrative utgifter	1400	4000	1200	1250	1650	800
Faglige utgifter	2000			2600	1500	1100
Andre utgifter	100		200		100	
Sum	15800	16000	13400	19350	17250	11200
Indirekte kostnader		6000		4850		2800
Totalt	15800	22000	13400	24200	17250	14000

Ut fra dette materiale vil jeg anså at eksterne kostnadene for praksis i førskolelærerutdanningene er om lag kr. 12 000 per år per student. Til dette kommer det interne kostnader. Jeg har valgt å sette dem til 25 % av de eksterne kostnadene. Det kan selvsagt innvendes at det ikke er en lineær sammenheng mellom eksterne kostnader og interne for eksempel på grunn av stordriftsfordeler, men slik sammenheng er ikke påvist. . (Materiale fra Høgskolen i Bergen kan tyde på at det kan være en stordriftsfordel, men dette er ikke analysert nærmere). Hvorvidt en i tillegg skal ta hensyn til andel av basiskostnadene er avhengig av hva beregningene skal nyttes til jf. tidligere NRLU rapport.

**På dette grunnlaget er gjennomsnittskostnad per student per år for førskole-
/barnehagelærerutdanning satt til: kr. 12 000*1,25= kr. 15 000.-**

PPU						
	Rambøll	NRLU	HiØ	KHiO	HiH	HiB
Eksterne kostnader	16000	19000	15000	11000	22100	9000
Administrative kostnader	2500	8000	2000	9000	1650	1000
Faglige kostnader	2100		2300	14000	2400	3000
Andre utgifter	100		100		100	
Sum	20700	27000	19400	34000	26250	13000
Indirekte kostnader		6000				3300
Totalt	20700	33000	19400	34000	26250	16300

Ut fra dette materiale vil jeg anså at eksterne kostnadene for praksis for Praktisk Pedagogisk Utdanning er om lag kr. 15 000 per år per student. Det må likevel bemerkes at variasjonene er svært store. Dette kan skyldes så vel omfang som sammensetning av studentmassen, tilgang til og styring av bruk av praksisplasser, valgt standard og organisering uten at dette er analysert nærmere. Til dette kommer det interne kostnader. Jeg har valgt å sette dem til 25 % av de eksterne kostnadene. Det kan selvsagt innvendes at det ikke er en lineær sammenheng mellom eksterne kostnader og interne for eksempel på grunn av stordriftsfordeler, men slik sammenheng er ikke påvist. Hvorvidt en i tillegg skal ta hensyn til andel av basiskostnadene er avhengig av hva beregningene skal nyttes til jf. tidligere NRLU rapport.

**På dette grunnlaget er gjennomsnittskostnad per student per år for grunnskolelærerutdanningene
satt til: kr. 15 000*1,25= kr. 18 750.-**

Et grunnleggende problem med denne type tilnærming, er at dokumentert faktiske utgifter ikke trenger å si noe om hva som er riktige utgifter. Det siste kan bare vurderes i lys av resultat og nytte. Dette forutsetter igjen en kostnadsberegnet standard eller en måling av nytte som innebærer både kvalitative og kvantitative mål.

Dersom øvingslæreravtalen uttrykker en nasjonal standard, er kostnadsberegning av denne en vei å gå., men som vist i denne rapporten er det ikke enkelt å benytte øvingslæreravtalen som beregningsgrunnlag for kostnader.

Konklusjon og tilråding

Hensiktsmessigheten av å kartlegge praksiskostnader for å sammenlikne med finansieringssystemets bruk av inntektskategorier, kan diskuteres. Inntektssystemet brukes for å gi den enkelte institusjon en rammebevilgning og gir ingen føringer for hvordan den enkelte institusjon skal budsjettere sine enkelte studier eller studieprogram. Beregning av praksiskostnader kan imidlertid si noe om skjevheter i finansieringssystemet og gi grunnlag for strategiske valg av studier basert på inntekspotensial.

Det synes dokumentert ut over en hver rimelig tvil at lærerutdanning har en merkostnad knyttet til praksis. Hvor stor denne er, kan diskuteres og er blant annet avhengig av hvilke utdanninger man sammenlikner seg med.

Det er også slik at finansieringsmodellen ikke tar hensyn til praksiskostnader, men at variasjoner i godtgjørelse per student (kategori) til dels avspeiler antatt forskjell i kostnader.

Dersom en forutsetter at finansieringssystemet innebærer økonomiske insentiver, betyr dette at institusjoner over tid vil prøve å unngå utdanninger som går med «tap», og øke utdanninger som gir «fortjeneste».

Det er rimelig grunn til å anta at i hvert fall førskolelærerutdanning og PPU er slike «taps» prosjekter i dag.

Bruker den enkelte institusjon finansieringsmodellen som intern budsjettmodell vil disse problemene forsterkes.

Det er imidlertid vanskelig å finne en «riktig» budsjettmodell. Alle utdanninger kan dekomponeres i ulike aktiviteter som kan kostnadsberegnes. For at en slik tilnærming skal føre fram må en ta hensyn til alle komponenter, og ikke bare trekke ut en eller noen få. Det er derfor ikke gitt at påvisning av at praksis har en kostnad, er det samme som at dette er en merkostnad.

Uansett betyr dette at dersom lærerutdanningene ikke får en kompensasjon for praksiskostnader, må kostnadene for annen type virksomhet innen programmet reduseres tilsvarende.

Dersom inntektene ikke samsvarer med utgiftene, vil konsekvensen bli at kvaliteten vil variere mellom studieprogram. Siden den helt dominerende kostnaden er lønnsutgifter betyr dette i praksis at lærerressurser (lønnsutgifter) per student må reduseres eller at disse studiene får mindre ressurser til utvikling (FoU).

En måte å unngå slike vridningseffekter, er å gi en separat kompensasjon for praksiskostnader (øremerkede midler) eller utvikle budsjettmodeller som mer eksplisitt bygger inn hensynet til kostnadsforskjeller mellom ulike programmer.

Ut fra disse beregningene er det grunn til å hevde at finansieringsmodellen favoriserer institusjoner som har liten eller ingen lærerutdanning. Disse beregningene viser dessuten at lærerutdanningene blir sterkt underfinansiert dersom den enkelte institusjon legger finansieringsmodellen til grunn for sin egen budsjettering, noe som innebærer at kostnader til campusundervisning og ressurser til forskning og utvikling må reduseres.

Det synes godt dokumentert at øvingslæreravtalen til dels er foreldet, komplisert og uklar. Dette fører til utilsiktede variasjoner i kostnader og betydelig administrativt merarbeid.

Ut fra dette er det nærliggende å foreslå:

1. Det nedsettes et utvalg for å se på behovet for og utforming av en sentral øvingslæreravtale
2. Det settes i gang et arbeid for å se på utilsiktede vridningseffekter av dagens finansieringsmodell
3. Institusjoner med lærerutdanning oppfordres til å vurdere sine budsjettmodeller i lys av dokumenterte praksiskostnader i lærerutdanningene

Referanser

Rundskriv F-04-05: Nye avtaler for øvingslærere, Kunnskapsdepartementet 2005

Rambøll management: Kartlegging av praksisopplæringen i lærerutdanningene, november 2007

Rolf Mikkelsen, Brit Ørum Østmo: Kartlegging av praksisutgiften i lærerutdanningene, 2.6.2008

Eystein Arntzen

10. januar 2014