

August 2008

Overordnede rammer for udvikling af supplerende læreruddannelser

1. Indledning
 - 1.1. Baggrund
 - 1.2. Rapportens opbygning
 - 1.3. Arbejdsgruppens sammensætning og arbejdsproces
2. Status for læreruddannelsen
 - 2.1. Eksisterende læreruddannelser
 - 2.2. Efter- og videreuddannelsesmuligheder for professionsbachelor
 - 2.3. Fakta om læreruddannelsen i en samfundsøkonomisk belysning
3. Eksisterende rammer for uddannelser udbudt af universiteter og professionshøjskoler
 - 3.1. Rammer for uddannelser udbudt af universiteter
 - 3.2. Akkreditering og godkendelse af universitetsuddannelser
 - 3.3. Rammer for uddannelser udbudt af professionshøjskolerne
 - 3.4. Akkreditering og godkendelse af professionsbacheloruddannelser
 - 3.5. Sammenfatning vedr. rammer for indhold og udbrud af uddannelser
4. Undervisningskompetence i folkeskolen og gymnasieskolen
5. Parametre til vurdering af supplerende læreruddannelser
6. Muligheder for etablering af supplerende læreruddannelser
7. Nye muligheder for professionsbacheloruddannede læreres adgang til efter- og videreuddannelse
8. Præcedens i forhold til andre professionsbacheloruddannelser
9. Interessenternes synspunkter
10. Konklusion: Krav til supplerende læreruddannelser
11. Den videre proces

Bilag 1: Grundoplysninger om læreruddannelsen

Bilag 2: Samfundsøkonomiske konsekvenser af supplerende læreruddannelser

1 Indledning

1.1 Baggrund

Regeringen har nedsat arbejdsgruppen for supplerende læreruddannelser med henblik på at få opstillet de overordnede rammer for etableringen af supplerende læreruddannelser.

Af regeringsgrundlaget *Mulighedernes samfund* fra november 2007 fremgår det, at der skal etableres supplerende læreruddannelser:

”Interessen for lærerfaget skal styrkes ved etableringen af supplerende læreruddannelser, der, afhængig af den enkelte studerendes valg, kan føre til job i folkeskolen eller i gymnasiet. Den nuværende struktur med henholdsvis universiteter og professionshøjskoler fastholdes, men der åbnes for, at professionshøjskoler og universiteter kan gå sammen om udviklingen af nye uddannelser på lærerområdet, der fagligt skal godkendes af Akkrediteringsrådet.”

Videnskabsministeren har den 28. februar 2008 meddelt aftalepartierne bag akkrediteringsloven følgende:

”Regeringen har nu besluttet, at der skal ske udbud af supplerende læreruddannelser, herunder forskningsbaserede læreruddannelser, fra 2009.

*Det er vurderingen, at der er behov for at overveje de samfundsøkonomiske konsekvenser yderligere, før en supplerende læreruddannelse kan godkendes.
[...]*

På den baggrund er det besluttet, at Videnskabsministeren meddeler Aarhus Universitet og Akkrediteringsrådet, at der er behov for yderligere overvejelser af de samfundsøkonomiske aspekter. [...]

Videnskabsministeriet igangsætter samtidig i samarbejde med Undervisningsministeriet og Finansministeriet et arbejde med udformningen af nogle overordnede rammer for udvikling af supplerende læreruddannelser, herunder forskningsbaserede læreruddannelser, med henblik på Akkrediteringsrådets akkreditering og godkendelse, jf. regeringsgrundlaget. Udformningen af rammerne skal også ske under hensyntagen til de frihedsgrader, som gælder for forskningsbaserede uddannelser. I den forbindelse skal bl.a. følgende afklares:

- *Samarbejdet mellem universiteter og professionshøjskoler med henblik på at understøtte en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig udnyttelse af ressourcerne i uddannelsessektoren.*
- *Præcedenskabelse i forhold til andre mellemlange uddannelser.*
- *Professionsbacheloruddannede læreres adgang til kandidatuddannelser.”*

Undervisningsministeren har samme dag givet forligskredsen for læreruddannelsen en tilsvarende meddelelse.

Formålet med at etablere supplerende læreruddannelser er ifølge regeringsgrundlaget at øge rekrutteringen til læreruddannelsen via

- Større variation i uddannelsesstilbudene for studerende, der ønsker at arbejde i folkeskolen.
- Fleksible uddannelsesstilbud, der afhængigt af den studerendes valg, kan føre til job i enten folkeskolen eller gymnasiet.

Der har været fremført flere gode begrundelser for, at det kan være hensigtsmæssigt at oprette supplerende læreruddannelser, der udvikles og forankres i tilknytning til universiteterne.

For det første kan der peges på, at en forankring af en læreruddannelse i tilknytning til et forskningsbaseret undervisningsmiljø på universiteterne vil kunne øge uddannelsens faglighed og styrke de studerendes fag-faglige kompetencer.

For det andet vil det kunne skabe gode betingelser for, at uddannelsen gennem udveksling af viden og metoder med andre forskningsbaserede uddannelser vil kunne videreudvikles på nye måder.

For det tredje vil supplerende læreruddannelser med en styrket faglig profil muligvis kunne øge rekrutteringsgrundlaget til læreruddannelsen og tiltrække flere studerende, som ellers ikke ville have taget en læreruddannelse. Uddannelserne vil således eventuelt kunne medvirke til at øge den samlede søgning til læreruddannelsen, som de seneste år har været faldende.

Oprettelsen af supplerende læreruddannelser, der knyttes tæt til universiteterne, indebærer dog også en række uddannelsesfaglige udfordringer samt potentielt set betydelige økonomiske konsekvenser.

Undervisning af børn og unge i folkeskolen forudsætter, at lærerne som en helt grundlæggende del af deres uddannelse med udgangspunkt i et tæt kendskab til folkeskolens hverdag tilegner sig en række faglige, formidlingsmæssige og pædagogiske kompetencer. Det er hidtil lagt til grund, at disse kompetencer bedst tillæres gennem et praksisnært og didaktisk orienteret uddannelsesforløb, som kendetegner den nuværende læreruddannelse på professionshøjskolerne.

1.2 Rapportens opbygning

I afsnit 2 gives en status for de eksisterende læreruddannelser, de læreruddannedes muligheder for efter- og videreuddannelse og fakta om læreruddannelserne i en samfundsøkonomisk belysning. I afsnit 3 beskrives de gældende regler for henholdsvis professionshøjskolernes og universiteternes uddannelser med hensyn til indhold, adgang, godkendelse og akkreditering. I afsnit 4 redegøres for krav til undervisningskompetence i folkeskolen og gymnasiet.

Dernæst opstilles i afsnit 5 med udgangspunkt i arbejdsgruppens opdrag følgende parametre, som arbejdsgruppen finder væsentlige i forhold til at fastlægge krav til supplerende læreruddannelser:

- Undervisningskompetence (linjefag, pædagogik, didaktik og praktik).

- Sporskifte/fleksibilitet
- Udbudsret
- Samarbejde og arbejdsdeling
- Samfundsøkonomiske konsekvenser

På baggrund af en gennemgang af disse parametre opstilles i afsnit 6 en række mulige modeller for supplerende læreruddannelser. I forlængelse heraf omtales i afsnit 7 nye muligheder for adgang til efter- og videreuddannelse for professionsuddannede lærere. I afsnit 8 redegøres for eventuel præcedens i forhold til andre professionsbacheloruddannelser, hvis der åbnes op for supplerende læreruddannelser på universiteterne.

I afsnit 9 redegøres for de synspunkter, som de interessenter, som arbejdsgruppen har holdt møde med, har givet udtryk for. Det drejer sig om følgende: Professionshøjskolernes Rektorkollegium, Danske Universiteter, KL, FTF, Danmarks Lærerforening og følgegruppen for den ny læreruddannelse.

I rapportens konklusion, afsnit 10, gives en samlet præsentation af arbejdsgruppens forslag til krav til supplerende læreruddannelser.

Afsnit 11 beskriver den videre proces vedrørende udviklingen af supplerende læreruddannelser.

1.3 Arbejdsgruppens sammensætning og arbejdsproces

Arbejdsgruppen er sammensat af repræsentanter fra Videnskabsministeriet, Undervisningsministeriet og Finansministeriet. Videnskabsministeriet har varetaget formandskabet. Gruppen har holdt 9 møder i perioden 27. marts – 29. maj 2008.

Gruppen har som led i sit arbejde den 15. og 16. maj samt den 26. maj afholdt møder med følgende interessenter: Professionshøjskolernes Rektorkollegium, Danske Universiteter, KL, FTF, Danmarks Lærerforening (DLF) og følgegruppen for den nye læreruddannelse.

Arbejdsgruppen har skullet afslutte sit arbejde den 1. juni 2008.

2. Status for læreruddannelsen

2.1 De eksisterende læreruddannelser

Professionsbachelor uddannelsen som lærer i folkeskolen

Den eksisterende læreruddannelse blev udbudt første gang september 2007. Den udbydes p.t. ved 18 uddannelsessteder under professionshøjskolerne. Uddannelsesstederne er geografisk spredt over hele landet.

Uddannelsen er reguleret via lov nr. 579 af 9. juni 2006 om uddannelse til professionsbachelor som lærer i folkeskolen. Uddannelsen er normeret til fire år. Formålet med den nye læreruddannelseslov er at styrke fagligheden i uddannelsen. Hovedprincipperne i uddannelsen er større linjefag (to til tre linjefag i alt), obligatorisk valg mellem de grundlæggende linjefag dansk, matematik,

natur/teknik og fysik/kemi og aldersspecialisering i fagene dansk og matematik mod enten begynder-/melletrin eller mellem-/sluttrin. Linjefagene er normeret til 2,4 årsværk, pædagogiske fag til 0,5 årsværk og praktik til 0,6 årsværk.

Der er – ud over reglen om, at 1. linjefag skal være et af de ovennævnte – ingen bindinger på, hvilke linjefag de studerende vælger. De uddannede lærere kan undervise i alle folkeskolens fag. Det er ledelsen på den enkelte skole, som bestemmer, hvilke fag de enkelte lærere skal undervise i.

Forsøgs- og udviklingsarbejde

Undervisningsministeren har inden for den eksisterende læreruddannelse i henhold til § 10 i læreruddannelsesloven mulighed for at fravige lovens bestemmelser med henblik på at fremme forsøgs- og udviklingsarbejde.

Der foreligger pt. en række ansøgninger fra professionshøjskolerne om forsøg med læreruddannelsen. På baggrund af den nuværende rekrutteringssituation har undervisningsministeren godkendt to forsøg med en ændret rækkefølge af linjefagene.

Meritlæreruddannelsen

Meritlæreruddannelsen blev oprettet i 2002 for at afhjælpe den fremtidige mangel på folkeskolelærere og for at give andre grupper end de ordinært uddannede mulighed for at undervise i folkeskolen. Uddannelsen er målrettet personer, der har faglige eller pædagogiske kvalifikationer, og som ønsker at undervise i folkeskolen.

Man kan optages, hvis man enten har en afsluttet kandidat- eller bacheloruddannelse i et eller to af folkeskolens fag eller en afsluttet uddannelse som pædagog eller ernærings- og husholdningsøkonom/professionsbachelor i ernæring og sundhed. Der kan dispenseres fra disse krav, så andre ansøgere med særlige kvalifikationer kan optages.

Meritlæreruddannelsen har tidligere været dimensioneret, men Undervisningsministeriet har ophævet dimensioneringen fra studieåret 2006/2007. Ansøgerantallet er faldende, og det var i 2007 det laveste hidtil. Ifølge Danmarks Lærerforening optages halvdelen af ansøgerne ved dispensation fra adgangskravene.

Uddannelsen er normeret til ca. 2 år – målt som heltidsuddannelse. Den udbydes som deltidsuddannelse under lov om åben uddannelse. Man opnår kompetence i to linjefag, de fire pædagogiske fag samt praktik. Ansættelsesforholdene for meritlærere er parallelle med professionsbacheloruddannede lærere. Dog opnår man ikke professionsbachelorstatus med meritlæreruddannelsen og dermed ikke samme mulighed for at videreudanne sig.

Uddannelsen udbydes i medfør af lov om åben uddannelse, hvilket dels betyder, at der er deltagerbetaling, dels at den ikke er SU-berettigende. Studerende kan søge

om Statens Voksenuddannelsesstøtte (SVU), der maksimalt gives i et år ved tilrettelæggelse på fuld tid.

Som konsekvens af den nye læreruddannelseslov (større linjefag, adgangskrav til linjefagene) forventes en revideret bekendtgørelse om meritlæreruddannelsen udsendt i juni 2008.

Med den nye bekendtgørelse forventes det indført, at alle ansøgere med afsluttet bachelor- eller kandidatuddannelse kan optages direkte – uanset uddannelsesretning. En ansøger med et fag inden for folkeskolens fagrække på bachelor eller kandidatniveau vil få merit for dette fag – og dermed kunne tage meritlæreruddannelsen på knap ét år.

2.2 Efter- og videreuddannelsesmuligheder for professionsbachelor

Diplomuddannelser

Den pædagogiske diplomuddannelse er en fleksibelt tilrettelagt uddannelse, der omfatter en række uddannelsesretninger med tilhørende, fagligt afgrænsede moduler samt nogle fælles, faglige moduler. Uddannelsen er normeret til 1 år (målt som heltidsuddannelse) og består af seks moduler. Den udbydes som en deltidsuddannelse over to til tre år af professionshøjskolerne under lov om åben uddannelse. Adgang til uddannelsen forudsætter en relevant erhvervsakademi- eller professionsbacheloruddannelse samt to års erhvervs erfaring.

Uddannelsesretningerne er indholdsmæssigt placeret i fem områder:

- Kommunikation, ledelse og organisation.
- Pædagogik, didaktik og social inklusion.
- Humanistiske fag, undervisning og læring.
- Naturvidenskabelige fag, undervisning og læring.
- Æstetiske fag, undervisning og læring.

Kandidatuddannelser

Det er universiteterne, der i studieordningen fastsætter adgangskravene til den enkelte kandidatuddannelse inden for rammerne af Videnskabsministeriets adgangsbekendtgørelse og uddannelsesbekendtgørelse.

Adgang til en kandidatuddannelse forudsætter en relevant akademisk bacheloruddannelse eller anden relevant dansk eller udenlandsk uddannelse på samme niveau, fx en professionsbacheloruddannelse. Universitetet kan fastsætte, hvilke særlige adgangskrav med hensyn til fag og fagenes omfang i ECTS-point den studerende skal have opfyldt på den enkelte bacheloruddannelse for at kunne optages på kandidatuddannelsen.

Akademiske bachelorer og professionsbachelorer kan få adgang til en kandidatuddannelse på to måder. Enten ved at universitetet har fastsat, at den pågældende akademiske bacheloruddannelse eller professionsbacheloruddannelse er direkte adgangsgivende eller ved, at adgang opnås via suppleringskurser i form af enkeltfag fra eksisterende bacheloruddannelser, som universitet er godkendt til at udbyde. Herudover er der undtagelsesvist mulighed for særligt tilrettelagte suppleringsforløb, som forudgående skal godkendes af Videnskabsministeriet.

Supplering udbydes af universiteterne efter universitetslovens regler om deltidsuddannelse. Det medfører, at denne supplering er pålagt delvis deltagerbetaling, samt at der ikke kan oppebæres SU under suppleringsforløbene. Der er mulighed for Statens Voksenuddannelsesstøtte (SVU). Til to kandidatuddannelser er der godkendt særligt tilrettelagte suppleringsforløb, der er fastsat via bekendtgørelser. Det gælder suppleringsuddannelsen til den sundhedsfaglige kandidatuddannelse (cand.scient.san.), og suppleringsuddannelsen til de pædagogiske kandidatuddannelser (cand.pæd.) Begge suppleringsforløb er normeret til max. 30 ECTS-point.

Professionsbacheloruddannede lærere har en lang række muligheder for at videreudanne sig til kandidatniveau uden supplering, mens andre professionsbachelorer generelt har lettere adgang til masteruddannelser end til kandidatuddannelser.

Masteruddannelser

Masteruddannelser er forskningsbaserede efteruddannelsestilbud, der udbydes af universiteterne efter reglerne om deltidsuddannelse. Der er derfor deltagerbetaling. Masteruddannelser er normalt normeret til 60 ECTS point svarende til et års heltidsstudier. De tilrettelægges normalt som deltidsstudier.

Det er universiteterne, som fastsætter adgangskravene til masteruddannelser, dog inden for rammerne af lov om videreuddannelsessystemet for voksne, dvs. at der forudsættes mindst en relevant bacheloruddannelse eller professionsbacheloruddannelse samt mindst to års relevant erhvervs erfaring efter den adgangsgivende uddannelse.

Masteruddannelser er forskningsbaserede uddannelser, der gennemføres på et niveau, der svarer til en kandidatuddannelse. Kravet om mindst 2 års relevant erhvervs erfaring samt det forhold, at masteruddannelser oftest tilrettelægges på deltid inden for en tidsramme på højst 3 år bevirker, at masteruddannelser til forskel fra kandidatuddannelser bliver mere praksisrettede, idet den studerende ved indgangen til masteruddannelsen skal besidde viden om anvendelse af teorier i praksis.

Herudover er masteruddannelserne i forhold til kandidatuddannelserne enten snævrere specialiseringer eller bredere tværfaglige forløb. Den adgangsgivende uddannelses relevans bliver særlig udtalt, når det drejer sig om videreuddannelser, der indebærer specialisering i dybden, og mindre, når det drejer sig om masteruddannelser i bredden.

Professionsbacheloruddannede læreres muligheder for optag på kandidat- og masteruddannelser

DPU (i dag Danmarks Pædagogiske Universitetsskole under Aarhus Universitet) har siden oprettelsen i 2000 udviklet nye kandidatuddannelser til erstatning for de tidligere kandidatuddannelser udbudt af Danmarks Lærerhøjskole. De nye kandidatuddannelser har professionsbachelorer som fx folkeskolelærere som en af de centrale målgrupper. Der er i dag godkendt 10 kandidatuddannelser.

Der er direkte adgang til følgende kandidatuddannelser for alle professionsuddannede lærere uanset linjefag:

- Generel pædagogik.
- It-didaktisk design.
- Pædagogisk antropologi.
- Pædagogisk psykologi.
- Pædagogisk sociologi.

For følgende kandidatuddannelser er der direkte adgang for alle professionsuddannede lærere med relevant linjefag og bachelorprojekt (nævnes i parentes):

- Didaktik, dansk (kræver linjefag og bachelorprojekt i dansk).
- Didaktik, matematik (kræver linjefag og bachelorprojekt i matematik).
- Didaktik, materiel kultur (kræver linjefag og bachelorprojekt i hjemkundskab, håndarbejde, billedkunst eller sløjd).
- Didaktik, musikpædagogik (kræver linjefag og bachelorprojekt i musik).
- Pædagogisk filosofi (kræver linjefag og bachelorprojekt i kristendom/religion).

Afhængig af uddannelsesbaggrund kan øvrige ansøgere med en professionsbacheloruddannelse eller en anden mellemlang videregående uddannelse opnå adgang til ovenstående kandidatuddannelser efter bestået suppleringsuddannelse svarende til 30 ECTS-point, reguleret i bekendtgørelse nr. 515 af 20. juli 2005 om suppleringsuddannelserne til de pædagogiske kandidatuddannelser (cand.pæd.).

Endvidere udbyder universiteterne som videreuddannelse masteruddannelser efter reglerne om deltidsuddannelse. Flere af disse uddannelser er relevante for folkeskolelærere, og de giver derfor direkte adgang for disse efter mindst to års relevant erhvervs erfaring. Som eksempel på masteruddannelser kan nævnes: Master i læreprocesser, master i voksendannelse, master i specialpædagogik, master i børnelitteratur, master i vejledning, master i professionsudvikling og master i offentlig administration.

Tilgangen af læreruddannede til masteruddannelserne opgjort på slutår var i 2005-2006 på ca. 350 personer pr. år. Heraf var ca. 80 pct. optaget på 14 masteruddannelser med folkeskolelærere som en central målgruppe, jf. tabel 8 i bilag 1. De fleste læreruddannede tager kun enkeltmoduler af masteruddannelserne og ikke hele masteruddannelser.

I historisk perspektiv har ca. 11.000 læreruddannede i perioden 1971-2006 været optaget på en bachelor- eller kandidatuddannelse på universiteterne. Heraf har 88 pct. været optaget på en uddannelse under det humanistiske hovedområde, jf. tabel 7 i bilag 1.

67 pct. af de ca. 11.000 læreruddannede, der i perioden 1971-2006, har været optaget på en bachelor- eller kandidatuddannelse på universiteterne, har været optaget på en af DPU's to-årige kandidatuddannelser.

2.3 Fakta om læreruddannelsen i en samfundsøkonomisk belysning

Optag

Søgningen til folkeskolelæreruddannelsen har været præget af stor variation siden 1980. Søgningen var meget lav (ca. 1.500 optagne) i midten af 80'erne og høj (ca. 4.400 optagne) i 2002. Optaget er faldet markant siden 2004. I 2007 blev der optaget ca. 2.900 personer på professionsbacheloruddannelsen til lærer, se figur 1 i bilag 1 udviklingen i optaget.

Fra 2002 er der endvidere optaget studerende på meritlæreruddannelsen. Optaget var stort i starten, men er siden faldet. Fra 1.875 i 2003 til 861 i 2007.

Baggrunden herfor er blandt andet, at uddannelsen først blev oprettet i 2002, og at der ved uddannelsens start var akkumuleret ansøgere gennem flere år.

Meritlæreruddannelsen retter sig blandt andet mod akademikere med en bachelor- eller kandidatgrad. Derfor er det interessant at se på, hvorledes optaget af akademikere har udviklet sig. Dette er faldet fra 616 i 2003, hvor optaget på uddannelsen generelt var højest, til 247 i 2007.

Finansministeriets seneste prognoser² viser, at der i 2015 forventes en lærermangel på 350 personer. Det bemærkes, at der i denne prognose ikke er medregnet muligheden for at øge undervisningstiden og/eller udsætte tilbagetrækningstidspunktet.

I 2005 gennemførte EVA en evaluering af merituddannelsen, der viste, at 87 pct. af dimittenderne havde fået job efter endt uddannelse.

Forudgående studieaktivitet

I 2006 har 27 pct. af de lærerstuderende, der fuldfører uddannelsen, haft forudgående aktivitet på en videregående uddannelse. Ca. 65 pct. af denne gruppe har haft denne aktivitet på en universitetsuddannelse. I gennemsnit har disse studerende været indskrevet i 2,4 år, se tabel 5 i bilag 1. Det vides ikke, hvor mange eksamener disse studerende har bestået. I over halvdelen af tilfældene er det humanistiske uddannelser, de lærerstuderende har afbrudt. Herefter kommer de samfundsvidenskabelige uddannelser og endelig de naturvidenskabelige uddannelser, se tabel 6 i bilag 1.

Studieaktivitet på en videregående uddannelse (gennemsnittet er 2,3 år) kan opgøres til ca. 1.746 årsværk. Der foreligger ikke oplysninger om, hvor meget af denne aktivitet, der er indberettet som tilskudsudløsende. Den tilskudsudløsende aktivitet antages at udgøre ca. 1.400 årsværk, svarende til en driftsudgift på ca. 70 mio. kr., jf. bilag 2.

Merit

På læreruddannelsen er ca. 3 pct. af den samlede aktivitet i 2007 indberettet som meritskrevne årsværk, svarende til 300 årsværk. Såfremt disse 300 årsværk trækkes ud af beregningen, efterlader dette en driftsudgift til spildtid på 55 mio. kr. Dertil kommer en SU-udgift.

² *Borgernær service. Handlingsplan for at frigøre ressourcer til borgernær service.* Finansministeriet, 2. juni 2008

Statslige udgifter til læreruddannelserne

Den eksisterende fireårige professionsbacheloruddannelse under Undervisningsministeriet medfører direkte statslige driftsudgifter på 236.000 kr. pr. uddannet professionsbachelor. Beløbet dækker over udgifter til undervisning, fælles- og bygningsområdet, færdiggørelsestaxameter samt udgifter til praktiktakster og refusionstakster.

I 2007 anvendtes 601,2 mio. kr. på læreruddannelsen.

Meritlæreruddannelsen under Undervisningsministeriet udbydes som deltidsuddannelse. Uddannelsen medfører direkte statslige driftsudgifter på ca. 48.800 kr. pr. uddannet meritlærer, såfremt forløbet er to-årigt. Dette tal er udtryk for et gennemsnit, da uddannelsens længde varierer alt efter forudgående uddannelse. Da uddannelsen er udbudt som åben uddannelse, er der en egenbetaling, der vurderes til ca. 30.000 kr. pr. årsværk. Dertil skal lægges de statslige udgifter til meritlærerens forudgående uddannelse.

I 2007 anvendtes 16,4 mio. kr. på meritlæreruddannelsen. Herudover var udgifterne til læreruddannelse udbudt som enkeltfag under åben uddannelse 8,0 mio. kr.

3. Eksisterende rammer for uddannelser udbudt af universiteter og professionshøjskoler

3.1 Rammer for uddannelser udbudt af universiteter

Rammerne for universiteternes uddannelser er reguleret i universitetsloven samt bekendtgørelser udstedt i medfør af loven. De centrale bekendtgørelser i relation til universiteternes uddannelser er Videnskabsministeriets uddannelsesbekendtgørelse, adgangsbekendtgørelse og eksamensbekendtgørelse.

Ovenstående regulerer bl.a. rammerne for *indholdet* og *udbuddet* af uddannelserne samt *muligheder for merit*.

Herudover er akkrediteringsloven relevant for akkreditering og godkendelse af universiteternes udbud af uddannelser.

Universitetsuddannelsernes indhold

Universiteternes uddannelser – bachelor-, kandidat- og masteruddannelser – er kendetegnet ved at være forskningsbaserede. Denne forskningsbaseret er i sidste ende en forudsætning for, at universiteterne via de årlige finanslove kan modtage uddannelsesstaxameter.

Universiteterne fastsætter som en del af deres faglige selvstyre selv det nærmere faglige indhold af uddannelsen inden for rammerne i Videnskabsministeriets uddannelsesbekendtgørelse. Universiteterne skal imidlertid inddrage de nye aftagerpaneler, som siden 1. januar 2008 skal oprettes for alle uddannelser, i udviklingen af nye uddannelser.

På universitetsuddannelser skal den studerende opnå akademiske kompetencer, og uddannelserne indeholder derfor med få undtagelser (bachelor i journalistik og bachelor i levnedsmiddelvidenskab) ikke krav om praktik.

Hvis universiteterne ønsker at udbyde bachelor- og kandidatuddannelser rettet mod gymnasieskolerne, skal de, for at kunne give faglig kompetence til undervisning i gymnasieuddannelserne, opbygges inden for rammerne af Videnskabsministeriets uddannelsesbekendtgørelse og tilrettelægges efter retningslinjerne om faglige mindstekrav, der er udstedt af videnskabsministeren efter aftale med undervisningsministeren, jf. afsnit 4 nedenfor.

Muligheder for merit

Det er i henhold til universitetsloven studienævnet for den enkelte universitetsuddannelse, der træffer afgørelser om merit. Når en studerende er optaget på en bachelor- eller kandidatuddannelse, kan der søges om merit for uddannelsesdele, der er bestået i et tidligere uddannelsesforløb, fx på en professionsbacheloruddannelse.

Studienævnet kan i en uddannelses studieordning fastsætte, at uddannelseselementer fra en anden dansk eller udenlandsk uddannelse på samme niveau træder i stedet for uddannelseselementer, der indgår i uddannelsen.

Afgørelser om merit træffes på grundlag af en faglig vurdering, jf. § 72 i Videnskabsministeriets uddannelsesbekendtgørelse.

Udbud af universitetsuddannelser

Universiteterne beslutter selv, hvilke uddannelser de ønsker at udbyde, men udbuddet er betinget af, at Akkrediteringsrådet akkrediterer og godkender den enkelte uddannelse, da universiteterne kun kan modtage taxametertilskud til uddannelser, der er akkrediterede og godkendte (eksisterende uddannelser vil blive akkrediteret inden for de kommende fem år).

3.2 Akkreditering og godkendelse af universitetsuddannelser

Akkreditering

I medfør af § 5, stk. 1, i lov nr. 294 af 27. marts 2007 om Akkrediteringsinstitutionen for videregående uddannelse skal alle kandidat- og bacheloruddannelser, masteruddannelser og anden deltidsuddannelse, som er udbudt efter universitetsloven, akkrediteres og godkendes af Akkrediteringsrådet. Afgørelse om akkreditering sker efter følgende fire kriteriesøjler:

1. Behov for uddannelsen på arbejdsmarkedet.
2. Forskningshøjden (forskningsbaseret).
3. Uddannelsesdybden (uddannelsens organisering og tilrettelæggelse).
4. Uddannelsens resultater (de studerendes læringsudbytte).

Disse kriteriesøjler indeholder en række kriterier, uddannelsen skal leve op til. Af relevans for supplerende læreruddannelser skal særligt fremhæves:

- *Uddannelsens relevans*
Institutionen skal ved en arbejdsmarkedsanalyse sandsynliggøre, at der er behov for uddannelsen, og at relevante aftagere og aftagerpaneler har været involveret i udviklingen af uddannelsen (ad kriteriesøjle 1).

- *Uddannelsens placering i forhold til eksisterende uddannelser*
Institutionen skal, i de tilfælde hvor det er relevant, redegøre for uddannelsens særkende i forhold til beslægtede uddannelser og godtgøre, at der er behov for en ny uddannelse inden for området (ad kriteriesøjle 1).
- *Uddannelsens forskningsbaserings*
De studerende undervises i udstrakt grad af aktive forskere (ad kriteriesøjle 2).

Godkendelse

Akkrediteringsrådet godkender nye uddannelser, dvs. sikrer, at uddannelsen opfylder lovgivningsmæssige krav, herunder centralt fastsatte uddannelsesregler.

Som led i godkendelsen af nye uddannelser, skal Videnskabsministeriet efter indstilling fra Akkrediteringsrådet træffe afgørelse om, jf. akkrediteringslovens § 10, stk. 2:

- Specifikke adgangskrav til bacheloruddannelser.
- Uddannelsens titel.
- Takstindplacering.
- Normering, dvs. uddannelsens normerede studietid opgjort i ECTS-point.
- Dimensionering, dvs. evt. fastlæggelse af maksimumrammer for tilgang til uddannelsen.

Videnskabsministeren kan endvidere med hjemmel i § 10, stk. 3, stoppe godkendelsen af en uddannelse ud fra en samfundsøkonomisk vurdering mv., eller hvis uddannelsen ikke opfylder lovgivningsmæssige krav.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at § 10, stk. 3, blandt andet kan anvendes, hvor oprettelsen af en uddannelse kunne være uhensigtsmæssig, fordi en lignende uddannelse allerede eksisterer under en anden minister. I en sådan situation drøftes sagen mellem ministrene, inden der træffes beslutning, om uddannelsen skal afvises.

Akkrediteringsrådet kan, jf. akkrediteringslovens § 5, stk. 3, i visse situationer afvise at akkreditere en uddannelse. Det gælder blandt andet, hvor rådet tidligt i forløbet bliver klar over, at videnskabsministeren vil anvende muligheden i § 10, stk. 3, for at beslutte, at en uddannelse skal afvises fra godkendelse.

3.3 Rammer for uddannelser udbudt af professionshøjskolerne

Professionshøjskolernes uddannelser reguleres af Undervisningsministeriet via lov nr. 562 af 6. juni 2007 om professionshøjskoler for videregående uddannelser og lov nr. 207 af 31. marts 2008 om erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser. I relation til læreruddannelsen reguleres denne via lov nr. 579 af 9. juni 2006 om uddannelsen til professionsbachelor som lærer i folkeskolen med tilhørende bekendtgørelse nr. 219 af 12. marts 2007 om uddannelsen til professionsbachelor som lærer i folkeskolen.

Professionsbacheloruddannelserne reguleres endvidere af en række centrale bekendtgørelser; Undervisningsministeriets adgangsbekendtgørelse,

eksamensbekendtgørelse og karakterskalabekendtgørelse, ligesom uddannelserne er omfattet af akkrediteringsloven.

Professionsbacheloruddannelsernes formål er at være praksisnære uddannelser, der på et internationalt niveau imødekommer behovet for kvalificeret arbejdskraft i den private og den offentlige sektor, og hvis videngrundlag er karakteriseret ved erhvervs- og professionsbaseret samt udviklingsbaseret.

Professionsbacheloruddannelsernes primære sigte er at kvalificere de uddannede til beskæftigelse på arbejdsmarkedet. Herudover skal uddannelserne kvalificere til videre uddannelse.

Uddannelsernes erhvervs- og professionsbaseret indebærer, at de skal være kendetegnet ved et tæt og dynamisk samspil mellem teori og praksis, der løbende skal sikre tidssvarende og relevante uddannelser af høj kvalitet. Uddannelsernes tætte tilknytning til arbejdsmarkedet understreges bl.a. af, at uddannelserne indeholder obligatorisk praktik; en professionsbacheloruddannelse skal således indeholde praktik af en varighed på 0,5 årsværk.

Uddannelserne er udviklingsbaserede, hvilket betyder, at uddannelserne skal være baseret på ny viden fra forsøgs- og udviklingsarbejde i relation til praksis samt ny viden fra forskning inden for området.

Uddannelsernes indhold og udbud godkendes af undervisningsministeren efter akkreditering, se afsnit 3.4.

3.4 Akkreditering og godkendelse af professionsbacheloruddannelser

Akkrediteringsrådet, der er nedsat i henhold til lov om Akkrediteringsinstitutionen for videregående uddannelser, træffer afgørelse om akkreditering af alle videregående uddannelser på Undervisningsministeriets område. Det er ministeren, der godkender nye uddannelser under forudsætning af Akkrediteringsrådets positive akkreditering.

På Undervisningsministeriets område behandles ansøgning om godkendelse af nye uddannelser og udbud først i ministeriet, der foretager en indledende vurdering af ansøgningen (screening). Ministeren kan på baggrund af screeningen afvise en ansøgning. Ministerens afgørelse vil basere sig på overordnede uddannelsespolitiske og -strategiske hensyn. I Undervisningsministeriets udkast til bekendtgørelse om akkreditering og godkendelse af videregående uddannelser og uddannelsesudbud er fastsat en bestemmelse om, at såfremt en ny uddannelse sigter mod erhvervsfunktioner, der traditionelt forsynes af uddannelser under andre ministerområder, vil screeningen som minimum omfatte høring af pågældende ministerier.

For de ansøgninger, der ikke afvises ved screeningen, vil ministeren anmode Danmarks Evalueringsinstitut eller eventuelt anden international anerkendt kvalitetssikringsaktør om at udarbejde akkrediteringsrapport på baggrund af et ekspertpanels vurdering af uddannelsens kvalitet og relevans i henhold til kriterier, der fastsættes inden for Undervisningsministeriets område. På grundlag af rapporten afgør Akkrediteringsrådet, om uddannelsen kan akkrediteres.

På Undervisningsministeriets område er den ministerielle godkendelse af nye uddannelser og udbud fastholdt. Fastholdelsen sker især på baggrund af ønsket om at sikre et landsdækkende og regionalt udbud af de praksisnære videregående uddannelser.

Fastholdelsen af den ministerielle godkendelse betyder, at akkreditering på disse områder bliver et redskab til at sikre kvalitet og relevans af nye og eksisterende uddannelser, men at den uddannelsespolitiske og -strategiske vurdering af, om nye uddannelser og udbud vil kunne indgå i det samlede uddannelsesbillede på en hensigtsmæssig og samfundsøkonomisk forsvarlig måde, fortsat varetages af ministeren. Denne vurdering er placeret i screeningen, der går forud for akkrediteringen, for at sikre, at der ikke gennemføres tids- og ressourcetrævendende akkrediteringsvurderinger af forslag til nye uddannelser og nye uddannelsesudbud, som efter ministerens vurdering ikke vil kunne indgå i det samlede uddannelsesbillede på en hensigtsmæssig og samfundsøkonomisk forsvarlig måde.

3.5 Sammenfatning vedr. rammer for indhold og udbud af uddannelser

Som det fremgår af ovenstående afsnit, er der en række forskelle i reguleringen af henholdsvis universiteternes og professionshøjskolernes uddannelser.

Videnskabsministeriet regulerer de universitære uddannelsers struktur og indhold på et overordnet rammeniveau. Dette er en konsekvens af universitetsreformen fra 2003 og har sammenhæng med det enkelte universitets faglige selvstyre. Akkrediteringen og godkendelsen af universiteternes udbud af uddannelser er henlagt til Akkrediteringsrådet.

Undervisningsministeriet regulerer professionshøjskolernes udbud af uddannelser på anden vis. Indholdet i og opbygningen af professionsbacheloruddannelserne reguleres af Undervisningsministeriet via loven om professionsbacheloruddannelser samt en bekendtgørelse for hver enkelt uddannelse. Dertil kommer, at enkelte uddannelser, herunder lærer- og pædagoguddannelserne, reguleres via selvstændige love. Uddannelserne er i modsætning til universiteternes uddannelser professionsrettede og udviklingsbaserede. Herudover er uddannelserne særligt kendetegnet ved at indeholde mindst 0,5 årsværk praktik, som universiteternes uddannelser med enkelte undtagelser ikke har. I relation til akkreditering og godkendelse af uddannelserne er det undervisningsministeren, som beslutter, hvilke uddannelser der skal godkendes til udbud på professionshøjskolerne.

4. Undervisningskompetence i folkeskolen og gymnasieskolen

Undervisningskompetence i folkeskolen

Uddannelsen til professionsbachelor som lærer i folkeskolen, som i dag udbydes af professionshøjskolerne, giver generel undervisningskompetence i folkeskolen. Ved generel undervisningskompetence forstås kompetence til at undervise på alle klassetrin og i alle folkeskolens fag.

Uddannelser, der skal give generel kompetence til at undervise i folkeskolen, skal kunne godkendes efter § 28, stk. 1 i folkeskoleloven:

”§ 28. For at kunne varetage undervisning i grundskolen og i 10. klasse skal den pågældende have gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen, jf. dog stk. 2 og 3, eller anden læreruddannelse, der er godkendt af undervisningsministeren i denne henseende. Godkendelsen kan dog betinges af, at de uddannede består en prøve ved en professionshøjskole, der af undervisningsministeren er godkendt til at uddanne lærere i folkeskolen. Undervisningsministeren kan i særlige tilfælde fravige bestemmelsen i pkt. 1”.

Herudover fremgår det af § 28, stk. 2, at ”Der kan ansættes personer med særlige kvalifikationer til at undervise i enkelte fag.”

De uddannelser, der i dag har undervisningsministerens godkendelse i forhold til generel undervisningskompetence i folkeskolen, er:

- Professionsbacheloruddannelsen som lærer i folkeskolen.
- Meritlæreruddannelsen.
- Læreruddannelsen på Den Frie Lærerskole – Ollerup, efter supplerende prøve, jf. bekendtgørelse nr. 328 af 4. maj 2003 om Ollerupprøven.
- Derudover kan lærere med udenlandske lærerkvalifikationer efter en konkret vurdering få undervisningskompetence til folkeskolen.

Det er væsentligt at fremhæve, at undervisning i folkeskolen kræver brede undervisningskompetencer. Det skyldes, at undervisningsopgaven her indeholder store udfordringer i forhold dels til aldersspredning, dels til undervisningsdifferentiering i forhold til elevernes meget forskellige personlige og faglige forudsætninger.

Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning (DPU/AU) har netop gennemført et systematisk review for det norske undervisningsministerium af 70 undersøgelser fra 1998-2007 om sammenhængen mellem lærerkompetencer og elevlæring. Review’et viser, at udover, at læreren er fagligt dygtig, er det afgørende for elevens indlæring, at læreren evner at etablere sociale relationer til eleven og at ’regellede’, dvs. klart og eksplicit at udtrykke, hvilke regler der gælder for klassens arbejde og derigennem bevirke, at eleverne selv overtager disse regler.

Review’et konkluderer, at læreren ud over faglige kompetencer bør besidde tre andre former for kompetencer:

- Relationskompetence.
- Ledelseskompetence i forhold til klassen.
- Didaktisk kompetence.

Review’et underbygger dermed vigtigheden af, at pædagogik, didaktik og praktik også indgår med en vis tyngde i kommende, supplerende læreruddannelser. Kort sagt er det afgørende for elevens indlæring, at læreren er god til at *undervise* i sit fag (ikke at han blot er god til sit fag).

Undervisningskompetence i gymnasieskolen

Universitetsuddannelser, der fører frem mod at kunne opnå to-faglig kompetence til at kunne undervise i de gymnasiale uddannelser, er opbygget af et bachelor- og kandidatforløb, der udbydes af universiteterne efter regler fastsat af Videnskabsministeriet.

Efter kandidatuddannelsen skal kandidaterne gennemgå pædagogikum for at opnå pædagogisk kompetence til at undervise i gymnasieskolen. Pædagogikum sker i dag som led i en to-årig uddannelsesstilling på en gymnasieskole, hvori indgår teoretisk pædagogikum udbudt efter regler fastsat af Undervisningsministeriet.

Fra 1. januar 2009 forventes en ny pædagogikumordning at træde i kraft. Pædagogikum vil bestå af teoretisk og praktisk pædagogikum samt undervisning i egne klasser. Pædagogikum tilrettelægges over et år og skal normalt gennemføres i ansættelsens første år. Undervisningsministeren godkender universiteter til udbud af teoretisk pædagogikum.

Det gymnasiale pædagogikum er altså ikke en del af selve universitetsuddannelsen, men ligger i forlængelse af uddannelsen.

Lærere, der underviser i de gymnasiale uddannelser, skal have undervisningskompetence (faglig og pædagogisk kompetence) i et eller flere fag inden for de gymnasiale uddannelsers fagrække.

5. Parametre til vurdering af supplerende læreruddannelser

Ved udarbejdelsen af de overordnede rammer for supplerende læreruddannelser skal der tages udgangspunkt i følgende, helt grundlæggende forudsætninger:

1. Regelsæt for universitetsuddannelser og professionsbacheloruddannelser
Ovenstående gennemgang af de eksisterende læreruddannelser samt rammerne for universiteternes og professionshøjskolernes uddannelser viser, at *udbudsret*, akkreditering og godkendelse reguleres forskelligt på områderne.

2. Undervisningskompetence

Undervisningsministerens kompetence til at godkende, at uddannelser kan føre til generel undervisningskompetence efter folkeskolelovens § 28, stk. 1, er central i forhold til supplerende læreruddannelser.

Undervisningsministerens godkendelse afhænger af følgende tre forhold:

- *Antal af linjefag.*
- *Praktik.* Der skal sikres en sammenhæng til skolens hverdag
- *Pædagogik/didaktik.* Det samlede uddannelsesforløb hen i mod undervisningskompetence skal foruden høj faglighed sikre, at lærerne tilegner sig pædagogiske og didaktiske kompetencer, der sikrer den faglige formidling.

Det understreges, at ovennævnte grundbetingelser vedrørende undervisningskompetence skal sikre, at uddannelsen kan godkendes af undervisningsministeren til at give generel undervisningskompetence i

folkeskolen – og dermed som udgangspunkt vurderes at være anvendelig for aftagerne.

3. Samfundsøkonomiske hensyn

Herudover skal Akkrediteringsrådet i overensstemmelse med sædvanlig procedure vurdere ansøgningen ud fra en aftagervinkel, herunder om relevante aftagere har været involveret i udviklingen af uddannelsen.

Samtidig har videnskabsministeren i henhold til akkrediteringslovens § 10, stk. 3, mulighed for at afvise en godkendelse af ansøgninger om supplerende læreruddannelser fra universiteterne, hvis uddannelsen ud fra en samfundsøkonomisk betragtning ikke skønnes hensigtsmæssig.

4. Regeringsgrundlaget

Herudover sætter regeringsgrundlaget som forudsætning for supplerende læreruddannelser, at der finder et *samarbejde* og en *arbejdsdeling* sted mellem universiteterne og professionshøjskolerne samt, at de supplerende læreruddannelser giver mulighed for *sporskifte/fleksibilitet*, så de afhængig af den studerendes valg kan føre til job i folkeskolen eller gymnasiet.

Endelig fremgår det af regeringsgrundlaget, at de supplerende læreruddannelser skal akkrediteres.

På baggrund af disse helt grundlæggende forudsætninger har arbejdsgruppen opstillet følgende fem parametre som grundlag for at fastsætte kravene til supplerende læreruddannelser:

- Undervisningskompetence (linjefag, pædagogik, didaktik og praktik).
- Sporskifte/fleksibilitet.
- Udbudsret.
- Samarbejde og arbejdsdeling.
- Samfundsøkonomiske konsekvenser.

Undervisningskompetence (linjefag, pædagogik, didaktik og praktik)

Arbejdsgruppen lægger til grund, at antallet af linjefag og vægtingen af linjefag, pædagogik, didaktik og praktik i en supplerende læreruddannelse er væsentligt i forhold til aftagernes efterspørgsel, folkeskolens behov samt regeringens ønske om, at supplerende læreruddannelser efter den studerendes valg i uddannelsesforløbet skal kunne føre til job i folkeskolen eller gymnasiet.

Linjefag

Antallet af linjefag er afgørende for uddannelsens anvendelighed på det efterfølgende aftagermarked. For den enkelte skole er det således centralt, at færdiguddannede lærere har opnået undervisningskompetence i et tilstrækkeligt antal linjefag med henblik på at sikre den fornødne fleksibilitet og undervisningsdækning mv. på skolen.

Antallet af linjefag indgår i undervisningsministerens vurdering af, jf. folkeskolelovens § 28, stk. 1, om en uddannelse kan godkendes med henblik på at give generel undervisningskompetence i folkeskolen.

Pædagogik, didaktik og praktik

Pædagogik, didaktik og praktik skal indgå i en supplerende læreruddannelse. Arbejdsgruppen peger på, at praktikken skal have en vis længde for at forberede den studerende til undervisningsopgaven i folkeskolen. Undervisningen i folkeskolen indeholder store udfordringer i forhold til aldersspredning samt undervisningsdifferentiering i forhold til elevernes faglige og personlige forudsætninger.

Sammenhængen mellem disse elementer (pædagogik, didaktik, praktik) og uddannelsens faglige dele kan tilrettelægges på flere måder.

Pædagogik, almen og faglig didaktik samt praktik indgår som elementer i både læreruddannelsen og meritlæreruddannelsen. Både i læreruddannelsen og i meritlæreruddannelsen er disse elementer integreret med de faglige elementer gennem hele uddannelsen. Praktikelementet i læreruddannelsen er normeret til 0,6 årsværk, mens det i meritlæreruddannelsen er normeret til 0,3 årsværk.

På de universitetsuddannelser, der retter sig mod gymnasiet, opnår kandidaten alene faglige kompetencer. Pædagogik, almen didaktik og fagdidaktik samt praktik er lagt i et efterfølgende pædagogikum, hvor læreren ansættes på en gymnasieskole i en uddannelsesstilling, hvilket er med til at sikre en sammenhæng til gymnasieskolens hverdag, samt at pædagogikken udgør en del af gymnasielærernes undervisningskompetence.

Universiteternes faglige selvstyre

Universitetsloven giver ikke mulighed for fra centralt hold at fastsætte specifikke krav til indholdet og tilrettelæggelsen af en ny uddannelse. Undtagelsen herfra er dog de muligheder, der ligger i de generelle bestemmelser, der fremgår af loven og de bekendtgørelser, der er udstedt med hjemmel i loven, herunder især uddannelsesbekendtgørelsen.

I forbindelse med uddannelser, der fører frem til bestemte erhverv, kan der fastsættes myndighedskrav. Eksempelvis er der udarbejdet vejledende retningslinjer om faglige mindstekrav til en bachelor- og kandidatuddannelse, der leder til gymnasielærerjob, og i uddannelsesbekendtgørelsen er fastlagt nærmere rammer for struktur og indhold til disse uddannelser. Hvis en supplerende læreruddannelse direkte skal kunne føre til job som gymnasielærer eller give adgang til en kandidatuddannelse, der fører til job som gymnasielærer, vil uddannelsen skulle tilrettelægges under hensynet til disse faglige mindstekrav, samt opbygges inden for rammerne af Videnskabsministeriets uddannelsesbekendtgørelse.

På samme måde vil de fremtidige krav til supplerende læreruddannelser danne grundlag for mindste krav til universitetsuddannelser, der kan føre til generel undervisningskompetence i folkeskolen.

Sporskifte/fleksibilitet

Regeringsgrundlaget nævner, at en supplerende læreruddannelse skal kunne føre til job i folkeskolen eller gymnasiet. Dermed skal uddannelserne give mulighed

for, at den studerende på et givet tidspunkt i uddannelsen kan vælge at specialisere sin uddannelse mod folkeskolen eller gymnasieskolen.

Blandt lærerstuderende i dag har en betydelig andel flere års studieaktivitet bag sig, herunder afbrudte universitetsuddannelser, når de påbegynder læreruddannelsen, jf. tabel 5 i bilag 1. Denne spildtid kan nedbringes dels ved at der etableres faste aftaler om merit mellem universiteter og professionshøjskoler, dels ved at oprette supplerende læreruddannelser.

Flere universiteter og professionshøjskoler er allerede i dialog om etablering af samarbejder, der har til hensigt at øge fleksibiliteten og meritmulighederne fra universiteternes uddannelser til læreruddannelsen samt øge den generelle videnudveksling. Hvorvidt disse samarbejder skal betragtes som nye uddannelser, som skal akkrediteres, afhænger af en konkret vurdering, når indholdet af de konkrete samarbejdsaftaler kendes.

Med hensyn til merit bemærkes, at undervisningsministeren i henhold til lov om uddannelse til professionsbachelor som lærer i folkeskolen, jf. § 9, stk. 1, nr. 3, kan fastsætte regler om, at uddannelse erhvervet andre steder kan erstatte dele af uddannelsen til professionsbachelor som lærer i folkeskolen. Herudover kan den enkelte professionshøjskole ud fra en konkret og individuel vurdering give merit for uddannelse erhvervet andre steder. Afgørelsen træffes på grundlag af en faglig vurdering af ækvivalensen mellem de berørte uddannelsesdele.

Som nævnt i afsnit 3.1, er det ifølge universitetsloven studienævnet for den konkrete uddannelse, der ud fra en konkret faglig vurdering træffer afgørelser om merit, jf. § 72, stk. 3, i Videnskabsministeriets uddannelsesbekendtgørelse.

Studienævnet kan i en uddannelses studieordning fastsætte, at uddannelseselementer fra en anden dansk eller udenlandsk uddannelse på samme niveau træder i stedet for uddannelseselementer, der indgår i uddannelsen.

Såfremt en supplerende læreruddannelse skal kunne føre frem til et job i gymnasiet, forudsætter det, at uddannelsen er tilrettelagt under hensyntagen til de faglige mindstekrav om faglig kompetence i to fag, der indgår i gymnasieskolens fagrække. Herudover skal sporskiftemulighederne være tydelige.

Udbudsret

Det fremgår af regeringsgrundlaget, at universiteter og professionshøjskoler kan gå sammen om at udvikle nye uddannelser på lærerområdet under hensyntagen til den nuværende struktur.

Ifølge gældende regler skal udbuddet af en uddannelse ske efter universitetsloven eller lov om professionsbacheloruddannelser mv.

Den udbydende institution har ansvaret for, at de studerende, som institutionen optager på en uddannelse, har mulighed for at gennemføre uddannelsen, herunder på normeret tid, og at uddannelsens kvalitet og relevans lever op til de krav, som var en forudsætning for akkrediteringen og godkendelsen. Ansvar for de studerendes mulighed for at gennemføre den samlede uddannelse er dermed entydigt.

Arbejdsgruppen har overvejet mulighederne for at etablere delt udbud eller fælles udbud i forbindelse med supplerende læreruddannelser. Delt/fælles udbud er ikke reguleret i gældende lov. Det vil indebære principielle og væsentlige ændringer af ansvars- og styringsregler, eksempelvis akkrediteringsreglerne, idet det betyder, at flere institutioner i fællesskab er ansvarlige for en uddannelse. Ændringer på dette område ville derfor i givet fald kræve nærmere undersøgelser og ændringer i den eksisterende lovgivning. En nærmere undersøgelse af spørgsmålet om delt udbud har ikke været muligt på kort tid, og der lægges således i rapporten ikke op til ændringer på dette område.

I forhold til udbud skal iagttages en række hensyn vedrørende regionale forhold. Et nyt udbud af (supplerende) læreruddannelser kan påvirke det eksisterende udbud af læreruddannelsen på en u hensigtsmæssig måde. Dette kan gælde for såvel udkantsområder som for de store byer. Eksempelvis kan et nyt uddannelsesstilbud i en given region vanskeliggøre fortsat udbud af et allerede godkendt udbud, som vurderes at basere sig på en lignende ansøgekreds.

Arbejdsgruppen peger derfor på, at regionale hensyn i forbindelse med udbudssted skal indgå i de krav, der fastsættes til supplerende læreruddannelser.

Samarbejde og arbejdsdeling

Regeringsgrundlaget nævner, at professionshøjskoler og universiteter kan gå sammen om at udvikle nye uddannelser på lærerområdet. Det indebærer, at uddannelser uden samarbejde falder uden for arbejdsgruppens opdrag, uanset om uddannelsen udbydes af et universitet eller en professionshøjskole.

Der kan tænkes et kontinuum af forskellige former for samarbejde varierende fra samarbejde om enkeltelementer i den foreslåede uddannelse til et samarbejde om alle uddannelsens dele. Arbejdsgruppen vil ikke i denne rapport anbefale en bestemt form for samarbejdsaftale. Men det fastslås, at der som forudsætning for at opnå akkreditering og godkendelse skal foreligge en forpligtende samarbejdsaftale, som beskriver arbejdsdelingen mellem de deltagende institutioner, og som udgør et bindende grundlag for uddannelsen.

Aftalen skal være nedskrevet og forpligtende for begge parter, dels af hensyn til at skabe synlighed om arbejdsdelingen, dels for at sikre den studerendes retssikkerhed.

Der er ikke eksplicit hjemmel i Videnskabsministeriets lovgivning til at gøre indgåelsen af en forpligtende samarbejdsaftale til en betingelse. Men da aftaleindgåelse vurderes at være en central præmis for at sikre, at oprettelsen af en supplerende læreruddannelse ikke har u hensigtsmæssige samfundsøkonomiske konsekvenser, vil en ansøgning, der ikke er ledsaget af en aftale, blive afvist fra godkendelse efter akkrediteringslovens § 10, stk. 3, hvis ikke Akkrediteringsrådet i sin relevansvurdering af ansøgningen har taget højde for dette.

For så vidt angår Undervisningsministeriets lovgivning bemærkes, at det af professionshøjskolelovens § 5, stk. 2, følger, at "Professionshøjskolerne og universiteterne skal samarbejde strategisk og konkret".

Undervisningsministeriet kan udtale sig vejledende om fortolkningen af professionshøjskoleloven, herunder om en professionshøjskoles forpligtelse til at indgå i et samarbejde med et universitet.

Behovet for arbejdsdeling må herudover ses i forhold til arbejdsgruppens opdrag om, at udbud af supplerende læreruddannelser skal sikre en effektiv udnyttelse af de samlede ressourcer i uddannelsessystemet. Arbejdsgruppen peger derfor på, at praktikdelen på de supplerende læreruddannelser bør varetages af professionshøjskolerne, da det vil være uhensigtsmæssigt, at universiteterne opretter et parallelt praktiksistem til det eksisterende.

Samarbejde og arbejdsdeling om uddannelsernes øvrige dele, eksempelvis de faglige, pædagogiske eller didaktiske elementer i de supplerende læreruddannelser, skal aftales mellem de konkrete institutioner og afhænge af de pågældendes institutioners kompetencer og styrkepositioner. Det skal sikre, at der sker en anvendelse af begge institutionstypers spidskompetencer. Overvejelser om og den konkrete aftale om arbejdsdelingen mellem de deltagende institutioner skal fremgå af ansøgningen om akkreditering og godkendelse af uddannelsen.

Arbejdsgruppen bemærker i den sammenhæng, at universiteterne i henhold til § 9, stk. 4, i akkrediteringsloven har pligt til at underrette Akkrediteringsrådet, hvis forudsætningerne for akkrediteringen og godkendelsen ændres. Det bør fx ske, hvis en aftale om samarbejde og arbejdsdeling om en uddannelse, der indgår i ansøgningen og dermed i grundlaget for godkendelsen af uddannelsen, ændres væsentligt eller ophæves.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Etableringen af supplerende læreruddannelser skal udformes under hensyntagen til, at der sker en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig udnyttelse af ressourcerne i uddannelsessektoren. I overensstemmelse med akkrediteringslovens § 10, stk. 3, kan videnskabsministeren således vælge at afvise en uddannelse fra godkendelse, hvis uddannelsen ud fra en samfundsøkonomisk betragtning ikke skønnes hensigtsmæssig.

De mulige modeller for etablering af supplerende læreruddannelser skal derfor vurderes i forhold til de samlede samfundsøkonomiske konsekvenser, de kan have. En vurdering heraf bør dels omfatte en vurdering af de statsfinansielle konsekvenser, dels en vurdering af de afledte samfundsøkonomiske konsekvenser.

De *statsfinansielle konsekvenser* vedrører de offentlige mer- eller mindreudgifter, som etableringen af en given supplerende læreruddannelse vil medføre. Der kan peges på følgende forhold, der har direkte betydning for en given supplerende læreruddannelses statsfinansielle konsekvenser, og som kan opgøres forud for uddannelsens eventuelle etablering:

- *Uddannelsens placering.* Taxametertilskuddene pr. årsværk til henholdsvis forskningsbaserede uddannelser på universiteterne og professionsuddannelserne på professionshøjskolerne er forskellige. Såfremt

en given supplerende læreruddannelse udbydes af universiteterne vil det derfor kunne medføre mer- eller mindreudgifter pr. færdiguddannet lærer afhængig af det taxametertilskud, der knyttes til uddannelsen.

- *Uddannelsens normering.* Uddannelsens normering vil have betydning for, hvilke mer- eller mindreudgifter der er knyttet til en given supplerende læreruddannelse. Såfremt uddannelsen fx gøres 5-årig i stedet for den nuværende 4-årige uddannelse vil det således dels medføre øgede driftsudgifter, dels medføre ekstra udgifter til SU.

Hertil kommer en række forhold, der har indirekte betydning for en given supplerende læreruddannelses statsfinansielle konsekvenser, og som ikke umiddelbart kan opgøres forud for uddannelsens eventuelle etablering:

- *Frafald.* I det omfang en supplerende læreruddannelse har en positiv og/eller negativ effekt på frafaldet vil det få en række statsfinansielle konsekvenser. Såfremt frafaldet fx reduceres på en supplerende læreruddannelse sammenlignet med frafaldet på den nuværende læreruddannelse vil det medvirke til at nedbringe den gennemsnitlige udgift pr. færdiguddannet lærer.
- *Spildtid.* I det omfang en supplerende læreruddannelse medvirker til at reducere »spildtiden« i uddannelsessystemet for dem, der uddanner sig til lærere, vil det kunne nedbringe den gennemsnitlige udgift pr. uddannet lærer. Såfremt den tid, som de uddannede lærere tidligere har brugt på fx en universitetsuddannelse, reduceres, eller i øget omfang godskrives som merit på en læreruddannelse, vil det betyde en reduktion i den gennemsnitlige udgift pr. uddannet lærer.
- *Substitution.* I det omfang en supplerende læreruddannelse ikke kun tiltrækker »nye« studerende, men også studerende som ville have søgt ind på den nuværende læreruddannelse, hvis den supplerende uddannelse ikke var blevet oprettet, kan det medføre mer- eller mindreudgifter. Såfremt udgiften pr. færdiguddannet lærer på en given supplerende uddannelse er højere end på den eksisterende læreruddannelse, og et stigende antal studerende substituerer væk fra professionsuddannelsen til fordel for den nye supplerende læreruddannelse, vil de samlede udgifter til uddannelsen af lærere stige, uden at antallet af færdiguddannede lærere vokser.

Det er sædvanlig praksis i opgørelse af de statsfinansielle konsekvenser af et initiativ, kun at medtage de afledte effekter, der kan beregnes, og hvor der kan sandsynliggøres en direkte sammenhæng med initiativet.

De afledte *samfundsøkonomiske konsekvenser* vedrører de større, langsigtede og strukturelle effekter som etableringen af supplerende læreruddannelser kan få. Ved vurderingen af en given supplerende læreruddannelses samfundsøkonomiske konsekvenser bør bl.a. følgende forhold indgå:

- *Løndannelsen.* Der eksisterer en lønstruktur i uddannelsessystemet, der dels afspejler uddannelsens normering, dels afspejler hvor i uddannelsessystemet, man er ansat. Såfremt der fx etableres supplerende læreruddannelser på kandidatniveau, og det generelt bliver normen, at lærere får en akademisk uddannelse, kunne det få betydelige konsekvenser

for løndannelsen. Det må således forventes, at folkeskolelærere med en kandidatuddannelse over tid vil opnå et lønniveau, der svarer til gymnasielærernes, og at denne udvikling vil indebære et pres for, at også de professionsuddannede lærere får en højere løn. Dette vil have meget betydelige samfundsøkonomiske konsekvenser.

- *Præcedensskabelse.* Etableringen af supplerende læreruddannelser på kandidatniveau vil kunne skabe krav om, at der oprettes tilsvarende uddannelser på andre professionsområder, herunder fx på sygeplejerskeområdet. En sådan præcedensskabelse vil kunne få en række betydelige afledte samfundsøkonomiske konsekvenser, idet udviklingen af uddannelsesniveaet for de professionsuddannede generelt vil stige, hvilket vil skabe et lønpres mv., jf. i øvrigt afsnit 8.
- *Beskæftigelsesmuligheder.* Muligheden for, at de færdiguddannede lærere fra en given supplerende læreruddannelse kan opnå efterfølgende beskæftigelse, har betydning for uddannelsens samfundsøkonomiske konsekvenser. Såfremt de færdiguddannede lærere fx ikke kan opnå beskæftigelse som folkeskolelærere, vil det indebære en inoptimal samfundsøkonomisk ressourceudnyttelse.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der som skitseret ovenfor kan være flere forhold, der kan begrunde en afvisning af en given supplerende læreruddannelse ud fra en samfundsøkonomisk betragtning. Det må imidlertid i hvert tilfælde bero på en konkret politisk vurdering af, hvorvidt de samfundsøkonomiske konsekvenser af oprettelsen af en given supplerende læreruddannelse er så betydelige, at uddannelsen bør afvises i overensstemmelse med akkrediteringslovens § 10, stk. 3.

Det er dog under alle omstændigheder en forudsætning for supplerende læreruddannelser, at professionsbacheloruddannelsen bevares som hovedsporet for uddannelse af lærere til folkeskolen. Dette kan for eksempel sikres ved at dimensionere antallet af studiepladser på supplerende uddannelser, hvormed den nuværende arbejdsdeling og struktur mellem henholdsvis universiteter og professionshøjskoler søges fastholdt, jf. regeringsgrundlaget. En dimensionering vil derudover samtidig i et vist omfang kunne bidrage til at begrænse eventuelle afledte samfundsøkonomiske konsekvenser.

Et dimensioneret optag skal sikre arbejdsdelingen i uddannelsessektoren, således at den nuværende struktur med henholdsvis universiteter og professionshøjskoler fastholdes, jf. regeringsgrundlaget.

6. Muligheder for etablering af supplerende læreruddannelser

I det følgende præsenteres et antal modeller for etablering af supplerende læreruddannelser, der vurderes ud fra de parametre, som arbejdsgruppen har gennemgået i afsnit 5.

Indledningsvis afsøges området i en matrix, der illustrerer, hvilke lovgivningsmæssige og institutionelle forhold der betinger det mulige rum for etableringen af supplerende læreruddannelser.

Da det er arbejdsgruppens opdrag, at en supplerende læreruddannelse skal akkrediteres og indeholde et samarbejde, er modeller, der ikke skal akkrediteres, og som ikke indeholder et samarbejde mellem professionshøjskoler og universiteter som hovedregel ikke omfattet af denne rapport.

Matrixen omfatter seks mulige kombinationer (A-F) af lovgrundlag og institutionel forankring af supplerende læreruddannelser. Disse seks kombinationer gennemgås og beskrives i forhold til de i afsnit 5 gennemgåede parametre, der anvendes som screeningsparametre:

- Undervisningskompetence (linjefag, pædagogik, didaktik og praktik).
- Sporskifte/fleksibilitet.
- Udbudsret.
- Samarbejde og arbejdsdeling.
- Samfundsøkonomiske konsekvenser.

Udover de supplerende læreruddannelser, der vil forudsætte akkreditering, kan der være uddannelsesforløb, som ikke er nye selvstændige uddannelser – og derfor ikke kræver akkreditering – men som har det formål at indfri regeringsgrundlagets mål om at øge rekrutteringen til læreruddannelsen via fleksible uddannelsesforløb, der kan føre til job i folkeskolen eller gymnasiet, afhængigt af den enkelte unges valg. Det drejer sig om:

- sporskifte via merit
- forsøg med den eksisterende læreruddannelse.

Sporskifte via merit

Sporskifte via merit kan etableres ved en særlig tilrettelæggelse af fx første år på en bacheloruddannelse på universitetet – i et fag inden for folkeskolens fagrække. Dette særlige forløb giver efter aftale med en eller flere professionshøjskoler automatisk merit for ét år i læreruddannelsen. Den studerende har således efter første år valgmuligheden mellem fuld merit på læreruddannelsen eller at fortsætte på universitetet og gennemføre den påbegyndte bacheloruddannelse.

En sådan model er nærmere beskrevet som model 4 i det følgende.

Forsøg med læreruddannelsen

Der foreligger p.t. flere forsøgsansøgninger fra professionshøjskolerne om forsøg med læreruddannelsen, jf. læreruddannelseslovens § 10. Forsøgene har alle det formål at øge rekrutteringen via større fleksibilitet og højere kvalitet i læreruddannelsen. Forsøgene baserer sig på et samarbejde med et universitet. Stillingtagen til og eventuel godkendelse af forsøgene har afventet udarbejdelsen af de overordnede rammer for supplerende læreruddannelser.

Figur 1. Oversigt over muligheder for etablering af supplerende læreruddannelser

	Uddannelser i henhold til universitetslov	Udd. iht. læreruddannelseslov (Lov nr. 579) og Lov nr. 207 om erhvervsakademiudd. og professionsbacheloruddannelser	Uddannelser og initiativer, der kræver lovændring
1. Udbud på professionshøjskoler			
<i>Uden samarbejdsaftale med universiteter</i>	<i>(Uden for regeringsgrundlag)</i>	<i>(Uden for regeringsgrundlagets opdrag)</i> Forsøg med læreruddannelsen iht. § 10 i Lov nr.579 Nye uddannelser iht. Lov nr. 207, som ikke skal give undervisningskompetence til folkeskolen)	<i>(Uden for regeringsgrundlag)</i>
<i>Med samarbejdsaftale med universiteter</i>	A Professionshøjskolerne kan ikke udbyde forskningsbaserede uddannelser	C Nye, udviklingsbaserede uddannelser iht. Lov nr. 207. Professionsbacheloruddannelser med klar arbejdsdeling med universiteterne Uddannelser, der er tilrettelagt med henblik på at kunne give øget merit for beståede studieelementer fra universiteternes bacheloruddannelser	E ”Folkeskolepædagogikum” (ét-årig overbygning til tre-årig bacheloruddannelse, SU-finansieret eller som uddannelsesstilling) Ét-årig overbygning til den fire-årige læreruddannelse
2. Udbud på universiteter			
<i>Uden samarbejdsaftale med professionshøjskoler</i>	<i>(Uden for regeringsgrundlag)</i>	<i>(Uden for regeringsgrundlag)</i>	<i>(Uden for regeringsgrundlagets opdrag)</i>
<i>Med samarbejdsaftale med professionshøjskoler</i>	B Forskningsbaserede uddannelser med klar arbejdsdeling mellem universiteter og professionshøjskoler.	D Nye, udviklingsbaserede uddannelser iht. Lov nr. 207. Professionsbacheloruddannelser med klar arbejdsdeling med universiteterne	F Ingen uddannelser

A: Uddannelser udbudt af professionshøjskolerne efter universitetsloven

Arbejdsgruppen har lagt til grund, at professionshøjskolerne heller ikke fremover skal kunne udbyde forskningsbaserede uddannelser.

B: Uddannelser udbudt af universiteter under universitetsloven

Uddannelserne er forskningsbaserede og skal indeholde en klar arbejdsdeling mellem universiteter og professionshøjskoler.

Uddannelserne vil udgøre et alternativ til den eksisterende læreruddannelse via sin forskningsbaseret, og det må forventes, at uddannelsernes dimittender vil kunne udgøre et supplement til de nuværende lærere i folkeskolen.

I forhold til rekruttering må det forventes, at uddannelserne vil appellere til en anden gruppe studerende end dem, der søger optagelse på den eksisterende læreruddannelse, fordi uddannelserne vil give flere valgmuligheder med hensyn til videreuddannelse og dermed efterfølgende beskæftigelse.

Det må endvidere forventes, at der kan opnås en generelt højere faglig dybde i eksempelvis linjefagene, idet uddannelserne er forskningsbaserede og tilrettelagt med henblik på også at give mulighed for at vælge gymnasiesporet efter bacheloruddannelsen.

Inden for forskningsbaserede læreruddannelser er der rum for modeller, der strækker sig fra en mere traditionel universitetsuddannelsesstruktur, til mere integrerede forløb, der kan være tilrettelagt omkring øget fleksibilitet og bedre udnyttelse af merit. Nedenstående modeller er af hensyn til universiteternes generelle frihedsgrader kun skitseret løst.

Fundamentet er en treårig bacheloruddannelse, der suppleres med enten:

- en overbygning af et års varighed udbudt af professionshøjskolerne, eksempelvis som en slags SU-berettiget pædagogikumuddannelse med fokus på bl.a. praktik, pædagogik og didaktik eller som en uddannelsesstilling. Dette vil afhængig af tilrettelæggelsen af denne overbygning kunne kræve lovgivning, og er beskrevet nærmere under afsnit **E**.
- toårige kandidatoverbygninger, der kan rette sig mod job i henholdsvis folkeskolen eller gymnasiet (3+2 model).

Undervisningskompetence:

Uddannelsen skal omfatte mindst to linjefag samt pædagogik, didaktik og praktik, hvor de pædagogiske, didaktiske og praktiskdelen i 3+1 modellen vil kunne ligge i overbygningen, mens det i 3+2 modellen kan være integreret i uddannelsen.

Udbudsret: Universiteterne. Dog udbydes det ét-årige overbygningsforløb af professionshøjskolerne, jf. afsnit E, model 5.

Samarbejde og arbejdsdeling: Der vil som minimum skulle være et samarbejde omkring praktikken og eventuelt om andre elementer, så som pædagogik og didaktik, afhængigt af de samarbejdende institutioners konkrete kompetencer.

Samfundsøkonomiske konsekvenser: Finansieringssystemet for henholdsvis professionsuddannelser og universitetsuddannelser er forskelligt opbygget, hvilket vanskeliggør en sammenligning af udgifterne til de to typer af uddannelser. Dette forhold medfører, at nedenstående sammenligning af udgifterne til supplerende læreruddannelser udbudt af henholdsvis professionshøjskoler og universiteter må tages med forbehold.

Etableringen af en forskningsbaseret læreruddannelse på universiteterne vil dels have en række statsfinansielle konsekvenser som følge af højere driftsudgifter samt en eventuel øget uddannelseslængde og deraf følgende merudgifter til SU, dels have en række afledte samfundsøkonomiske konsekvenser, især i form af øget lønpres, hvis der oprettes en uddannelse, der forlænger uddannelsen til folkeskolelærer generelt.

Det er ikke muligt meget præcist at skønne over de samlede økonomiske konsekvenser af oprettelsen af en given supplerende læreruddannelse, da disse desuden også afhænger af, hvordan en lang række faktorer vedrørende bl.a. substitution, frafald, »spildtid« mv. påvirkes, jf. *afsnit 5*. Der er derfor i det følgende opstillet to (hypotetiske) beregningseksempler for hver model, der alene tager højde for de afledte mer- eller mindreudgifter, der kan beregnes direkte, jf. i øvrigt *bilag 2*.

Udgifter ved 3+2 model

Hvis der bliver tale om en kandidatuddannelse til lærer (3+2 år), vil den være et år længere end den eksisterende læreruddannelse, hvilket vil øge den samlede driftsudgift samt udgifterne til SU pr. uddannet lærer. De samlede merudgifter kan antages at blive op til 474 mio. kr. årligt, jf. *bilag 2*, hvis det over tid bliver normen, at samtlige lærere får en kandidatuddannelse, og de lærerstuderende dermed substituerer væk fra læreruddannelsen. Det er ikke urealistisk, at dette vil kunne blive konsekvensen på længere sigt, som erfaringerne fra den erhvervsøkonomiske HA-uddannelse på handelshøjskolerne viser. Op gennem 1980'erne og 1990'erne blev det normen, at HA-studerende supplerede deres 3-årige bacheloruddannelse med en 2-årig cand.merc. overbygning, se endvidere afsnit om løndannelse i *bilag 2*. Det kan dog ikke på forhånd antages, at en sådan substitutionseffekt også fuldt ud vil vise sig i forbindelse med, at der i givet fald oprettes en 5-årig supplerende læreruddannelse på universiteterne. Desuden vil det gennem en tæt dimensionering af uddannelsen i et vist omfang være muligt at inddæmme de økonomiske konsekvenser af en sådan substitutionseffekt.

Såfremt kandidatuddannelsen således fx dimensioneres, og kun 10 pct. af de nuværende lærerstuderende substituerer over til en supplerende kandidatuddannelse vil de samlede merudgifter blive ca. 47 mio. kr. årligt.

Udgifter ved 3+1 model

En 3-årig bacheloruddannelse med en ét-årig overbygning (3+1 år) vil indebære direkte merudgifter på knap 6 mio. kr. årligt, såfremt uddannelsen fx

dimensioneres, svarende til 10 pct. af de fuldførte læreruddannede, mens merudgifterne vil blive ca. 60 mio. kr. årligt, hvis samtlige lærerstuderende i dag i stedet tog denne uddannelse. Denne uddannelse udgør imidlertid ikke blot et alternativ til professionsbacheloruddannelsen, men også til meritlæreruddannelsen. Såfremt samtlige meritstuderende derfor i stedet tog en ét-årig overbygning ville det medføre årlige merdriftsudgifter på ca. 16 mio. kr. samt øgede udgifter til SU. Dertil kommer dog mindreudgifter til Statens Voksenuddannelsesstøtte (SVU), jf. *bilag 2*.

Reduktion af spildtid

Det bemærkes, at det vil kunne medføre mindreudgifter, hvis modellerne gør øget brug af de optagnes forudgående meritter eller øger fleksibiliteten i uddannelsessystemet generelt. Disse mindreudgifter er ikke indregnet i ovennævnte statsfinansielle konsekvenser. Se bilag 2 for oversigt over mindreudgifter ved reduktion af spildtid.

Konsekvenser for løndannelse

En udvikling, hvor det bliver normen, at folkeskolelærere generelt har en uddannelse på kandidatniveau – svarende til gymnasielæreres – må forventes at resultere i et lønpres. Såfremt hele den nuværende lærerbestand på knap 53.000 (2007-tal) får løftet deres gennemsnitsløn med 30.000 kr. årligt, således at lønnen svarer til en gymnasielærers, vil det føre til en årlig merudgift på ca. 1,6 mia. kr. De afledte samfundsøkonomiske konsekvenser kan være endnu større, såfremt etableringen af kandidatlæreruddannelser skaber præcedens i forhold til andre områder, som fx sygeplejerskeområdet, jf. *afsnit 8 og bilag 2*. Det bemærkes dog, at der alene er tale om et skøn, der illustrerer den maksimale merudgift til løn som over tid i givet fald vil kunne følge af etableringen af supplerende læreruddannelser på kandidatniveau.

Såfremt der alene bliver tale om forskningsbaserede læreruddannelser på bachelorniveau med en ét-årig overbygning, må det umiddelbart forventes, at der ikke vil blive skabt et tilsvarende lønpres, da uddannelsernes normering forbliver 4-årig.

Da en 3+2 model vil kunne medføre betydelige afledte samfundsøkonomiske konsekvenser, vil der være behov for, at en sådan uddannelse i givet fald dimensioneres meget stramt, således at den eksisterende læreruddannelse bevares som hovedspor til folkeskolelærersigtet.

For en 3+1 model er de samfundsøkonomiske konsekvenser mere moderate, men en dimensionering vil i givet fald alligevel være nødvendig af økonomiske grunde. Endvidere vil en dimensionering sikre, at der ikke sker en afgørende forrykkelse af forholdet mellem de to institutionstyper, jf. *regeringsgrundlaget*.

Sporskifte/fleksibilitet: Nye supplerende læreruddannelser udbudt af universiteterne skal indeholde muligheder for at skifte spor fra folkeskolelærer til gymnasielærer, fx efter et tre-årigt bachelorforløb.

Universiteterne vil i samarbejde med professionshøjskolerne kunne tilrettelægge bacheloruddannelserne, så der efter eller undervejs i bacheloruddannelsen vil kunne skiftes til den eksisterende professionsbacheloruddannelse eller en supplerende læreruddannelse, såfremt den studerende ønsker dette, uden at den samlede studietid øges.

Nedenfor er beskrevet to mulige modeller for udbud af supplerende læreruddannelse, der udbydes af universiteterne efter universitetsloven.

Model 1. Bacheloruddannelse 3+1

Denne model giver mulighed for at styrke fagligheden i relevante fag, eksempelvis i de naturvidenskabelige fag som fysik, kemi og matematik og i fremmedsprogene tysk og fransk. Inden for disse fag kan det i dag være vanskeligt for nogle uddannelsessteder på professionshøjskolerne at etablere faglige miljøer med tilstrækkelig volumen og dermed faglig tyngde.

Af hensyn til mulighederne for at skabe attraktive fagkombinationer kan dansk, historie og engelsk også indgå i uddannelsen.

Bacheloruddannelsen er normeret til 3 år. Den vil være efterfulgt af et ét-årigt forløb bestående af pædagogik/didaktik og praktik, eksempelvis i et pædagogikumlignende forløb, der udbydes af professionshøjskolerne (jf. afsnit E).

Modellen vil kunne tilrettelægges, så den indeholder mulighed for afstigning mod gymnasielærersporet efter de første 3 år, såfremt uddannelsen er tilrettelagt efter § 17, stk. 3, i Videnskabsministeriets uddannelsesbekendtgørelse og sammen med kandidatuddannelsen tilrettelægges efter de vejledende retningslinjer om faglige mindstekrav.

Model 2. Bachelor og kandidatuddannelse – 3+2

Formålet med denne model i forhold til en 4-årig uddannelse er at styrke den færdiguddannedes kompetencer via et femårigt forskningsbaseret bachelor- og kandidatforløb, der giver mulighed for faglig fordybelse og specialisering inden for linjefag og/eller pædagogik og didaktik.

Kandidatuddannelsen kan fx rette sig mod særlige funktioner i folkeskolen eller kommunernes uddannelsesafdelinger eller udbygge fagligheden i de linjefag, der indgår i bachelordelen eller det fagdidaktiske eller pædagogiske indhold.

Uddannelsen kan tilrettelægges, så den giver mulighed for at skifte til gymnasielærersporet efter bachelordelen.

C: Uddannelser udbudt af professionshøjskoler under professionshøjskolernes lovgivning

Uddannelser inden for dette område udbydes af professionshøjskolerne, men med en klar arbejdsdeling med universiteterne. Professionshøjskolerne kan ansøge om godkendelse af nye professionsbacheloruddannelser efter Undervisningsministeriets nye akkrediteringsbekendtgørelse, som forventes at træde i kraft i juni 2008.

På baggrund af professionshøjskolernes interesse i at øge den samlede rekruttering til læreruddannelsesområdet må det forventes, at institutionerne vil gøre brug af denne mulighed.

Efter reglerne kan undervisningsministeren ved en indledende screening af ansøgningerne afvise en ansøgning ud fra uddannelsespolitiske hensyn.

Undervisningskompetence: Udviklingsbaseret uddannelse med linjefag, pædagogik/didaktik og praktik integreret i uddannelsen.

Sporskifte/fleksibilitet: Der skal være indeholdt muligheder for sporskifte til gymnasielæreruddannelsen og den eksisterende læreruddannelse. Det forhold, at undervisning i visse fag, fx linjefag, varetages af universitetsforskere vil øge de studerendes mulighed for sporskifte til gymnasielæreruddannelsen, men forudsætter at uddannelserne er tilrettelagt under hensyntagen til de faglige mindstekrav til uddannelse til gymnasielærer.

Udbudsret: Professionshøjskolerne.

Samarbejde og arbejdsdeling: Forudsætter en samarbejdsaftale med universiteter – med eksempelvis aftale om forskningsbaseret undervisning i linjefag eller undervisning i pædagogiske fag varetaget af universitetsforskere.

Samfundsøkonomiske konsekvenser: Da uddannelsen gennemføres inden for den eksisterende ramme, er den som udgangspunkt udgiftsneutral. En professionsbacheloruddannelse, som indeholder et formaliseret samarbejde om den nyeste forskning på universiteterne, vil kunne tiltrække nye studerende og give mulighed for øget specialisering i forhold til folkeskolens udfordringer.

For så vidt angår den merit-baserede model, vil udbredelsen af mere formaliserede meritsamarbejder mellem universiteterne og professionshøjskoler kunne medvirke til at nedbringe den spildtid i form af forudgående studieaktivitet, som er blevet identificeret på den nuværende læreruddannelse, og vil dermed kunne indebære ikke ubetydelige mindreudgifter. De potentielle mindreudgifter som følge af en reduktion af spildtid er søgt beregnet i bilag 2.

Der er ikke behov for at dimensionere denne model.

Model 3. Nye 4-årige professionsbacheloruddannelser som lærer udbudt af professionshøjskolerne

Man kan forestille sig to typer af ansøgninger:

- Uddannelser rettet mod specifikke funktioner i folkeskolen, fx uddannelser til sproglærere eller til lærere med særlige funktioner, fx evaluering eller særligt ansvar for to-sprogede elever.
- Forskellige toninger af læreruddannelsen, fx naturfagsdidaktik eller specialundervisning.

En række samarbejdsaftaler mellem professionshøjskoler og universiteter er under udvikling. En aftale mellem Københavns Universitet og de to professionshøjskoler i Region Hovedstaden omfatter et samarbejde om læreruddannelsen. Ud fra det foreliggende grundlag er samarbejdsmodellen beskrevet nedenfor i model 4.

Samarbejdet omkring en mulig etablering af formaliserede meritveje som i ovenstående eksempel kan skabe klarhed over mulige adgangsveje for professionsbacheloruddannede, der ønsker adgang til en kandidatuddannelse. Erfaringer fra samarbejdet må følges med henblik på at vurdere, om der kan ske tilpasninger, der kan gøre det lettere for færdiguddannede lærere at blive optaget på en kandidatuddannelse. Det gælder fx læreruddannede, der ønsker at videreuddanne sig til gymnasielærere. Et sådant uddannelsesperspektiv vil i sig selv kunne styrke tilgangen til læreruddannelsen.

Model 4. Merit ind i professionsbacheloruddannelsen

Der etableres et samlet studieforløb på et år *forankret i bacheloruddannelsen* i Dansk på Københavns Universitet med fokus på at give kompetencer til at undervise i faget. Dette forløb giver automatisk *merit* for et år på læreruddannelsen på professionshøjskolerne, ligesom forløbet kan føre over i et fortsat danskstudium på universitetet. Eksamen for studieåret dokumenteres som universitetseksamen.

Den studerende optages på bacheloruddannelsen i Dansk. Studerende indskrives herefter på særlige/særligt hold efter ansøgning, der indrettes med henblik på senere undervisningskarriere enten i folkeskolen eller gymnasieskolen. Screening af ansøgere sker via interviews.

Arrangementet sigter mod at give bedre muligheder for universitetsstuderende, der ønsker en karriere som underviser. Samtidig gives læreruddannelsen en bredere akademisk indgang med videnskabsteori, akademisk skrivning mv.

Universitetet forestår primært den danskfaglige undervisning, professionshøjskolerne har fokus på praktik, mens der samarbejdes tæt om det didaktiske.

Tilsvarende forløb udvikles for matematik og inden for det naturfaglige område.

Forløbet implementeres gennem en tilpasning af studieordningerne.

Ud fra de foreliggende oplysninger (samarbejdsaftale af 1. marts 2008 offentliggjort på Københavns Universitets hjemmeside) vurderer Videnskabsministeriet, at modellen ikke skal akkrediteres.

D: Uddannelser udbudt af universiteterne under professionshøjskolernes lovgivning

Der eksisterer i dag et udbud af udviklingsbaserede professionsbacheloruddannelser på universiteter, eksempelvis diplomingeniør og socialrådgiver. Dette er imidlertid historisk begrundet – bl.a. i institutionsfusioner.

Der er ifølge lovgivningen mulighed for, at universiteter kan søge Akkrediteringsrådet om udbud af nye professionsbacheloruddannelser.

Undervisningsministeren kan godkende, at en uddannelsesinstitution, der ikke er en professionshøjskole, kan udbyde en professionsbacheloruddannelse, hvis der er et behov for udbud af uddannelsen, som ikke kan forventes at kunne dækkes af udbud på professionshøjskoler eller på erhvervsakademier, der har en partnerskabsaftale med en professionshøjskole.

Det vurderes ikke realistisk, at universiteter vil være interesseret i at udbyde en læreruddannelse, der ikke er forskningsbaseret.

E: Uddannelser, der kræver lovændring og udbydes af professionshøjskolerne

Overbygning til bacheloruddannelser

Oprettelsen af et ”folkeskolepædagogikum” som overbygning på en bacheloruddannelse, jf. model 3+1 i afsnit B. Hvis man ønsker at udvikle en pædagogikumlignende ordning på folkeskoleområdet på samme vis som den eksisterende pædagogikum på gymnasieområdet, vil dette kræve en regulering ved lov.

De samfundsøkonomiske konsekvenser er beskrevet under model 3+1 i afsnit B.

Model 5. ”Folkeskolepædagogikum”

Inspireret af gymnasiepædagogikum er der mulighed for at oprette et ”folkeskolepædagogikum”, der indeholder pædagogik/didaktik og praktik. Da der er store forskelle på folkeskolen og gymnasieskolen, vil det have indflydelse på udformningen.

Et sådant pædagogikum, der omfatter praktik og teoretisk undervisning, kan udbydes som en SU-berettiget overbygning af professionshøjskolerne, eventuelt i samarbejde med et universitet om de teoretiske dele af uddannelse. Et sådant ”folkeskolepædagogikum” forventes at skulle reguleres ved lov. ”Folkeskolepædagogikum” kan også tilrettelægges som en lønnet uddannelsesstilling i folkeskolen.

Det nuværende gymnasiepædagogikum forudsætter, at en række faglige mindstekrav er opfyldt i den forudgående universitetsuddannelse. På tilsvarende vis

kan der formuleres faglige mindstekrav for folkeskolens fag, som en supplerende lærerbacheloruddannelse skal leve op til.

Overbygning til professionsbacheloruddannelsen til lærer

Fra professionshøjskolernes side er der fremsat ønske om en 1-årig overbygning oven på den 4-årige læreruddannelse. I dag udbydes diplom- og masteruddannelser, der delvist finansieres af deltagerbetaling og forudsætter mindst to års erhvervs erfaring. Professionshøjskoler ønsker direkte adgang til et SU-berettigende 5. år fra læreruddannelsen for de studerende, der ønsker at videreudanne sig. Det 5. år kunne rettes mod specielle funktioner i forhold til folkeskolens store udfordringer, fx evaluering, inklusion eller specialundervisning. Det understeges, at den 4-årige læreruddannelse fortsat vil skulle være hovedsporet, da der ellers ikke vil være tale om en supplerende læreruddannelse. Etableringen af en eventuel overbygning bør således ikke indebære en generel forlængelse af læreruddannelsen, da dette kan have en række betydelige samfundsøkonomiske konsekvenser, jf. nedenfor. Den 1-årige overbygning tænkes således alene rettet mod lærere, der skal varetage særlige funktioner i folkeskolen, om end det er spørgsmålet om en sådan forudsætning kan opretholdes over tid.

Professionshøjskolerne henviser til EU's anbefalinger om etablering af systematiske videreuddannelsesmuligheder for lærere.

En sådan overbygning vil eventuelt medføre behov for tilpasninger i den eksisterende læreruddannelse. Overbygningen forudsætter ny lovgivning.

Det er dog generelt uklart, hvorvidt en overbygningsuddannelse til den nuværende læreruddannelse vil kunne give mulighed for, at den studerende kan vælge enten at undervise i folkeskolen *eller* i gymnasiet. Lige som det er uklart, om og i givet fald hvordan et samarbejde mellem professionshøjskolen og et universitet kan etableres. Der er dog i dag et krav om, at gymnasielæreruddannelserne skal være forskningsbaserede bachelor- og kandidatuddannelser, jf. gymnasielovene.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Der vil være afledte samfundsøkonomiske konsekvenser ved at give de studerende mulighed for at fortsætte på den 1-årige overbygning. Såfremt 10 pct. af den samlede population af professionsbacheloruddannede lærere på 2.700 i 2005 havde taget en 1-årig overbygning, ville merudgifterne således have været 33,2 mio. kr. Hvis samtlige 2.700 lærere derimod havde taget en 1-årig overbygning, ville merudgifterne være 332,1 mio. kr., jf. bilag 2.

Et eventuelt lønpres vil afhænge af de overenskomstmæssige forhold. Som udgangspunkt vil lærere med en 1-årig overbygning ikke flytte overenskomstmråde, men der vil være risiko for lønpres som følge af den forlængede uddannelseslængde. Såfremt overbygningsuddannelsen kan sidestilles med en forskningsbaseret uddannelse på kandidatniveau, vil folkeskolelærere med en sådan overbygning således i princippet opnå et uddannelsesmæssigt niveau, der svarer til en gymnasielærers. Dette kan indebære, at det over tid

bliver normen, at samtlige lærerstuderende tager en 1-årig overbygning med henblik på at opnå en højere løn, jf. erfaringerne fra HA/cand.merc.-studiet.

Der vil desuden være betydelig risiko for, at modellen vil danne præcedens, således at andre professionsbacheloruddannelser også vil ønske en 1-årig overbygning, hvilket vil kunne forstærke det lønpres, som umiddelbart må forventes vil opstå over tid.

Model 6. Overbygning til professionsbacheloruddannelsen som lærer

En ét-årig SU-berettigende overbygning på den 4-årige uddannelse til professionsbachelor som lærer. Uddannelsen udbydes af professionshøjskolerne. Tanken er, at uddannelsen rettes mod specielle funktioner i folkeskolen.

F: Uddannelser i universitetsregi, der kræver lovændring

Der er ingen uddannelser i denne kategori.

7. Nye muligheder for professionsbacheloruddannede læreres adgang til efter- og videreuddannelse

Som det fremgår af afsnit 2.2., har professionsbacheloruddannede lærere direkte adgang til 10 kandidatuddannelser og en lang række masteruddannelser på Danmarks Pædagogiske Universitetsskole. Professionsbacheloruddannede lærere har dermed sammenlignet med andre professionsbachelorere gode muligheder for at opkvalificere sig inden for deres fag.

Professionsbacheloruddannede lærere har ikke samme direkte adgang til universiteternes øvrige kandidatuddannelser, hvis de ønsker at uddanne sig væk fra professionen.

Hvis supplerende læreruddannelser udbudt af professionshøjskolerne skal give øgede muligheder for at uddanne sig ud af lærerprofessionen med henblik på at opnå adgang til fx universiteternes gymnasierettede kandidatuddannelser, vil det forudsætte, at disse supplerende læreruddannelsers faglige indhold tilrettelægges under hensyntagen til de faglige mindstekrav for gymnasiefagrækken.

I bemærkningerne til lovforslag nr. 25 af 28. november 2007 om erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser anfører undervisningsministeren, at i forlængelse af øget sammenhæng mellem akademi- og professionsuddannelser, ”...overvejes det, om der skal gives mulighed for inden for videreuddannelsessystemet for voksne at etablere professionsmasteruddannelser. Baggrunden herfor er et stigende behov for videreuddannelsesmuligheder for professionsbachelorere på et højt fagligt niveau, der er målrettet specialiserede funktioner inden for relevante sektor- og fagområder. Behovet og rammerne for professionsmasteruddannelserne skal afklares med de relevante interessenter”.

Det har ikke været muligt inden for den tidsmæssige ramme at afdække behovet og rammerne for etablering af professionsmasteruddannelser.

8. Præcedens i forhold til andre professionsbacheloruddannelser

Det er arbejdsgruppens vurdering, at det ud fra en samfundsøkonomisk betragtning ikke vil være hensigtsmæssigt at åbne op for, at der etableres supplerende uddannelser på andre professionsområder på nuværende tidspunkt. De potentielle samfundsøkonomiske konsekvenser af at etablere supplerende læreruddannelser kan således i sig selv være meget betydelige, og konsekvenserne af også at åbne for etableringen af supplerende uddannelser på andre professionsområder vil være endog meget vidtrækkende og uforudsigelige.

Såfremt samtlige færdiguddannede sygeplejersker i 2005 således fx havde taget en kandidatuddannelse i stedet, ville det have betydet direkte merudgifter på op mod 650 mio. kr., jf. bilag 2. Hertil kommer afledte effekter på løndannelsen, som i et sådant scenarium ville være endog meget betydelige.

Det skal nævnes, at der findes uddannelsesområder, hvor der er etableret en arbejdsdeling mellem universiteterne og professionshøjskolerne, og hvor begge institutionstyper udbyder uddannelser. Det drejer sig bl.a. om ingeniøruddannelserne. For ingeniøruddannelsernes vedkommende viser erfaringerne, at udbuddet af diplom- og civilingeniøruddannelser supplerer hinanden, og at de begge efterspørges af aftagerne. Herudover viser erfaringerne fra eksempelvis Aarhus og Odense, at de forskellige uddannelsesinstitutioner kan arbejde tæt sammen om ingeniøruddannelserne og dermed sikre en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse.

Det kan ikke afvises, at universiteterne i fremtiden vil ansøge Akkrediteringsrådet om akkreditering og godkendelse af uddannelser, der ligger inden for uddannelsesområder, der traditionelt udbydes af professionshøjskolerne, men arbejdsgruppen har ikke kendskab til sådanne planer.

Forudsætningen for, at Akkrediteringsrådet kan godkende sådanne nye universitetsuddannelser, er, at videnskabsministeren afviser at benytte sin mulighed i henhold til § 10, stk. 3, i akkrediteringsloven for at stoppe en godkendelse af en sådan uddannelse. I henhold til § 10, stk. 3, skal videnskabsministeren drøfte ansøgninger om denne type universitetsuddannelser med de pågældende ressortministre, herunder foretage en vurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser. Såfremt det viser sig, at en godkendelse af en sådan uddannelse vil have u hensigtsmæssige samfundsøkonomiske konsekvenser, vil videnskabsministeren anvende sin mulighed for at afvise en godkendelse af uddannelsen.

9. Interessenternes synspunkter

Arbejdsgruppen har afholdt møder med Professionshøjskolernes Rektorkollegium, Danske Universiteter, KL, FTF, Danmarks Lærerforening og følgegruppen for den nye læreruddannelse med henblik på at give interessenterne mulighed for at bidrage med synspunkter på arbejdsgruppens opdrag.

Professionshøjskolernes Rektorkollegium

Professionshøjskolesektorens Rektorkollegium oplyste, at der pt. er etableret samt ved at blive etableret en lang række gode konkrete samarbejdsaftaler mellem

universiteter og professionshøjskoler om bl.a. læreruddannelsen, herunder vedr. bedre af- og påstigningsmuligheder i læreruddannelsen, samt sporskifte mod fx gymnasielærerprofessionen. Professionshøjskolerne ser store gevinster i et styrket samarbejde med universiteterne.

Det er professionshøjskolernes opfattelse, at udbuddet af eventuelle supplerende læreruddannelser skal forankres hos professionshøjskolerne af hensyn til præcedens. Det vil ifølge professionshøjskolerne afspejle regeringsgrundlagets tekst om, at den nuværende struktur med professionshøjskoler og universiteter fastholdes, hvis professionshøjskolerne står for udbud af professionsbacheloruddannelser, mens universiteterne står for udbud af kandidatuddannelser.

Herudover ser professionshøjskolerne gerne, at universiteternes nuværende brede udbud af efter- og videreuddannelsesmuligheder for læreruddannede styrkes yderligere med henblik på at gøre lærerfaget mere attraktivt for kommende studerende.

Professionshøjskolernes Rektorkollegium lagde vægt på, at kernekompetencer for lærere i grundskolen - ud over de fag-faglige kompetencer - er 1) Relationskompetence 2) Ledelseskompetence i forhold til klassen 3) Didaktisk kompetence.

Ønsket fra professionshøjskolerne er en landsdækkende fælles læreruddannelse af 4 års varighed med differentieringsmuligheder og med bedre sammenhæng til uddannelse for undervisere i ungdomsuddannelserne. Professionshøjskolerne ønsker derudover mulighed for en 1-årig overbygning (master), der kan anvendes til forskellige former for opkvalificering.

Professionshøjskolerne gav endvidere udtryk for den opfattelse, at hvis der åbnes for mulighed for udbud af supplerende læreruddannelser på universiteterne vil andre professionsrettede uddannelser ønske det samme – fx sygeplejerskeuddannelse og socialrådgiveruddannelsen.

Danske Universiteter

Danske Universiteter oplyste, at universiteterne er interesseret i at bidrage til en bedre læreruddannelse, bl.a. ved at kvalitetsudvikle den eksisterende læreruddannelse, skabe bedre overgange mellem professionshøjskolernes og universiteternes uddannelser og ved at udbyde supplerende læreruddannelser.

Danske Universiteter henviste til internationale erfaringer med at udbyde supplerende læreruddannelser på forskellige institutioner, samt at professionshøjskolerne og universiteterne i Danmark begge udbyder ingeniøruddannelser, der supplerer hinanden. Danske Universiteter anser samarbejdet med professionshøjskolerne som en forudsætning for universiteternes udbud af supplerende læreruddannelser, da universiteterne ikke er interesseret i at opbygge parallelitet til professionshøjskolernes kompetencer.

Danske Universiteter understregede behovet for, at professionshøjskolerne ikke får mulighed for at blokere for universiteternes udbud ved at nægte at samarbejde. Danske Universiteter udtrykte ønske om, at samarbejder etableres på

institutionsniveau af hensyn til bl.a. gensidige meritaftaler. Danske Universiteter oplyste, at flere universiteter samarbejder med professionshøjskoler om modeller, der inkluderer en øget adgang til udvalgte kandidatuddannelser med henblik på at øge fleksibiliteten og dermed medvirke til at styrke læreruddannelsens attraktivitet.

Danske Universiteter oplyste, at universiteterne og professionshøjskolerne pt. samarbejder om en lang række initiativer, men at der hos universiteterne er en bekymring for, om den videre udvikling kan bremses, hvis ikke samarbejde gøres til en gensidig forpligtelse. Danske Universiteter forventede, at andre professioner ville ønske at få en lignende mulighed for supplerende uddannelser på universiteterne. Danske Universiteter var dog ikke bekendt med konkrete planer på nuværende tidspunkt.

KL

En forudsætning for, at en supplerende læreruddannelse vil finde støtte hos kommunerne og KL som aftager, er, at der er overensstemmelse mellem uddannelsesmodellen og de forventninger, som i øvrigt findes til skolen. Det betyder fx, at når det er en ambition at linjefagsdække undervisningen, må læreruddannelser som minimum give linjefagskompetence i to fag. KL er ikke så optaget af, hvor udbuddet ligger, men mere af, om uddannelsesinstitutionerne har forudsætningerne for at lave uddannelser der lever op til de behov, kommunerne har som aftagere. KL understregede Akkrediteringsrådets forpligtelse til at sikre, at aftagerne er tæt nok inddraget i ansøgninger om nye uddannelser. Herudover mener KL, at nye, attraktive veje til lærerjobbet bør fremmes, men at det er vigtigt at holde sig balancen, herunder dimensioneringen, i forhold til den eksisterende læreruddannelse for øje. KL mener endvidere, at man bør fastholde normeringen af læreruddannelsen på fire år. Det er KL's forventning, at en femårig læreruddannelse vil have præcedensskabende effekt i forhold til andre professioner, særligt sygeplejersker, fysioterapeuter og ergoterapeuter. En forøget uddannelseslængde vil bl.a. betyde øgede lønudgifter, praktikudgifter mm.

FTF

FTF ser meget gerne et langt stærkere samspil end tilfældet er nu mellem professionshøjskolerne og universiteterne, og foreslår derfor at der iværksættes en egentlig handlingsplan herfor.

Udgangspunktet for et styrket samspil skal være den nuværende udbudsstruktur. Akkreditering skal derfor ikke kunne anvendes til at opnå ret til udbud af videregående uddannelser på tværs af den politisk vedtagne uddannelseslovgivning. Hvis akkrediteringslovgivningen giver mulighed herfor er der efter FTF's opfattelse behov for en lovændring.

Konsekvensen af at anvende akkreditering til at opnå ret til udbud af videregående uddannelser på tværs af uddannelseslovgivningen vil være, at hele målsætningen om at styrke de erhvervsrettede videregående uddannelser undermineres og at uddannelsesressourcerne derfor ikke anvendes hensigtsmæssigt.

Samspillet mellem de to sektorer for videregående uddannelser skal sikre mulighed for direkte overgang mellem relevante professionsbachelor og relevante kandidatuddannelser.

Det er afgørende at samspillet om videnudvikling og forskning mellem de to sektorer kan ske i et ligeværdigt samarbejde. Det er derfor meget beklageligt at professionshøjskolernes vilkår for videnudvikling er blevet stærkt beskåret med de seneste besparelser på finansloven.

FTF arbejder for en styrkelse af den nuværende læreruddannelse. Udviklingen skal ske på grundlag af princippet om én fælles læreruddannelse og med udgangspunkt i en politisk beslutning for at sikre den fortsatte brede politiske opbakning til uddannelsen. FTF kan derfor ikke støtte at der etableres en parallel 3 årig læreruddannelse, som foreslået af Århus Universitet.

FTF havde gerne set, at der havde været bedre mulighed for at indgå i arbejdet med udformningen af overordnede rammer. Inddragelse af interessenterne via ét enkelt møde og uden informationer eller orientering om arbejdsgruppens overvejelser er utilstrækkelig. Processen har således ikke åbnet mulighed for at give konkrete bemærkninger til arbejdsgruppens forslag til rammer for udvikling af supplerende læreruddannelser.

Danmarks Lærerforening (DLF)

DLF mener, at læreruddannelsen i fremtiden bør være på kandidatniveau, normeres til fem år og indeholde minimum tre linjefag. Samtidig er DLF af den opfattelse, at målet også i fremtiden må være én samlet læreruddannelse, som reguleres via lov om læreruddannelsen. DLF opfordrer til, at der bliver iværksat en grundig undersøgelse, der kortlægger, hvad der er behov for at afprøve i forhold til en supplerende læreruddannelse, samt at et sådant forsøg bliver evalueret. Herudover mener DLF, at det er u hensigtsmæssigt, at der bliver skabt usikkerhed om læreruddannelsen på nuværende tidspunkt, hvor professionshøjskolerne lige er blevet oprettet.

Følgegruppen for den nye læreruddannelse

Følgegruppen lægger vægt på, at supplerende læreruddannelser skal indeholde et samarbejde mellem professionshøjskoler og universiteter, og de opfordrede arbejdsgruppen til at sikre, at rammerne for supplerende læreruddannelser var klare og ikke på forhånd udelukker nogle institutioner fra at deltage i denne type samarbejde. Følgegruppen betonedede, at der er tale om supplerende læreruddannelser. Dvs. at supplementet kun skal udgøre en lille del af det samlede udbud.

Følgegruppen udtrykte store betænkeligheder i forhold til opbygningen af to forskellige læreruddannelsessystemer, hvor det ene (den nuværende læreruddannelse) er reguleret i mindste detalje, og det andet vil komme til at indeholde meget store frihedsgrader.

Følgegruppen betonedede behovet for et generelt styrket samarbejde mellem forskningsmiljøer (herunder universiteter), professionshøjskoler og praksissektoren.

Endvidere pegede følgegruppen på, at en nytænkning vedrørende udbud i form af et fælles udbud mellem institutioner vil skabe muligheder for et nybrud i udviklingen af læreruddannelsen.

Herudover finder følgegruppen, at forskningsbaserede supplerende læreruddannelser kan være med til at øge den samlede rekruttering til lærerfaget, da et varieret udbud af læreruddannelser vil appellere bredere. Følgegruppen gav endvidere udtryk for den opfattelse, at der findes fagligt velkvalificerede studerende, som i dag fravælger den eksisterende læreruddannelse, fordi deres karrieremuligheder kun er inden for professionen, hvilket ifølge følgegruppen medfører, at potentielle lærerstuderende i dag vælger humaniora frem for læreruddannelsen. Følgegruppen finder, at en fem-årig uddannelse kun giver mening, hvis den har et bredere erhvervssigte, da en sådan uddannelse ellers ikke vil kunne øge rekrutteringen.

Følgegruppen finder det derfor væsentligt, at de overordnede rammer for supplerende læreruddannelser indtænker karrieremuligheder. Følgegruppen anser det for at være en del af rekrutteringsproblemet, at videre- og efteruddannelsesmuligheder ikke er synliggjorte. Ifølge følgegruppen skal behovet ses i forhold til, at læreruddannede kun bliver i lærerprofessionen 6-8 år. Konkret nævnte følgegruppen behovet for videreuddannelsesmuligheder til gymnasielærere og på sigt, at sammenhængen i de lærerrelaterede uddannelser blev samlet i et læreruddannelsessystem fra skolelærer til gymnasielærer til universitetslærer.

I relation til uddannelsernes indhold lægger følgegruppen vægt på, at supplerende læreruddannelser matcher folkeskolens behov, herunder medvirker til, at de studerende opnår en høj faglighed, ikke kun i forhold til linjefagene, men også i relation til pædagogik og didaktik, da følgegruppen anser denne kombination for at være en forudsætning for at kunne blive en god underviser i sine fag.

10. Konklusion: Krav til supplerende læreruddannelser

Det grundlæggende formål med etableringen af supplerende læreruddannelser er at øge rekrutteringen til læreruddannelsen, der de seneste år har været vigende.

Etableringen af supplerende læreruddannelser indebærer imidlertid en række uddannelsesfaglige udfordringer og kan samt potentielt have set meget betydelige økonomiske konsekvenser, der kan begrunde, at visse supplerende uddannelser afvises fra godkendelse.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der er flere forhold, der kan begrunde, at en række supplerende læreruddannelser afvises ud fra en samfundsøkonomisk betragtning. Det er derfor også nødvendigt meget nøje at vurdere både de direkte og indirekte statsfinansielle konsekvenser og de mulige afledte samfundsøkonomiske konsekvenser af etableringen af en given supplerende læreruddannelse, førend den i givet fald godkendes.

I sidste ende beror det på en konkret politisk vurdering af, hvorvidt de samfundsøkonomiske konsekvenser af oprettelsen af en given supplerende læreruddannelse er så betydelige, at uddannelsen bør afvises i overensstemmelse med akkrediteringslovens § 10, stk. 3. Arbejdsgruppen har således ikke taget

stilling til om og i givet fald, hvilke konkrete modeller for supplerende læreruddannelser, der ud fra en samfundsøkonomisk betragtning, bør afvises.

Udover at godkendelsen af en supplerende læreruddannelse generelt forudsætter, at den ikke skønnes uhensigtsmæssig ud fra en samfundsøkonomisk betragtning, vil arbejdsgruppen anbefale, at der opstilles en række konkrete krav til supplerende læreruddannelser, der skal være opfyldt for, at en uddannelse kan akkrediteres positivt. Kravene falder inden for følgende fire kategorier:

- Undervisningskompetence (linjefag, praktik, pædagogik/didaktik)
- Samarbejde og arbejdsdeling
- Sporskifte/fleksibilitet
- Udbud og dimensionering

Krav vedrørende undervisningskompetence:

De supplerende læreruddannelser skal kunne anvendes på arbejdsmarkedet. Der lægges derfor til grund, at uddannelserne skal kunne godkendes efter § 28, stk. 1 i folkeskoleloven:

”§ 28. For at kunne varetage undervisning i grundskolen og i 10. klasse skal den pågældende have gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen, jf. dog stk. 2 og 3, eller anden læreruddannelse, der er godkendt af undervisningsministeren i denne henseende. Godkendelsen kan betinges af, at de uddannede består en prøve ved en professionshøjskole, der af undervisningsministeren er godkendt til at uddanne lærere i folkeskolen. Undervisningsministeren kan i særlige tilfælde fravige bestemmelsen i 1. pkt.1”

Der skal opstilles helt overordnede grundbetingelser som forudsætning for at opnå undervisningskompetence til folkeskolen. Hvis en uddannelse opfylder de opstillede grundbetingelser, jf. nedenfor, og den akkrediteres positivt af Akkrediteringsrådet, er det hensigten, at uddannelsen hermed godkendes af undervisningsministeren til at give kompetence til at undervise i grundskolen, jf. folkeskolelovens § 28, stk. 1.

Arbejdsgruppen peger på, at de overordnede grundbetingelser skal omfatte tre forhold:

- Antal af linjefag, jf. aftagernes ønske om mere end ét linjefag.
- Praktik. Der skal sikres en sammenhæng til skolens hverdag.
- Pædagogik/didaktik. Det samlede uddannelsesforløb hen i mod undervisningskompetence skal foruden høj faglighed sikre, at lærerne tilegner sig pædagogiske og didaktiske kompetencer, der sikrer den faglige formidling.

Arbejdsgruppen anbefaler, at der vedrørende **linjefag** fastsættes følgende konkrete krav til supplerende læreruddannelser:

- Krav om mindst to linjefag inden for folkeskolens fagrække, heraf mindst ét af folkeskolens store fag (dansk, matematik, engelsk, naturvidenskabelige fag).

I forhold til **praktik** finder arbejdsgruppen det hensigtsmæssigt, at der fastsættes et krav om praktikens omfang. Arbejdsgruppen lægger vægt på, at praktikken

har en vis længde for at forberede den studerende til undervisningsopgaven i folkeskolen, der indeholder store udfordringer i forhold til aldersspredning samt undervisningsdifferentiering i forhold til elevernes faglige og personlige forudsætninger.

I den ordinære læreruddannelse er der krav om 0,6 årsværk praktik. Det generelle krav til professionsrettede uddannelser er på mindst 0,5 årsværk, jf. Lov om erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser. I meritlæreruddannelsen er der krav om praktik på 0,3 årsværk.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der fastsættes et mindstekrav, som ligger inden for det nævnte spænd på 0,3 til 0,6 årsværk. Arbejdsgruppen finder, at det er nødvendigt, at institutionerne i deres ansøgninger til Akkrediteringsrådet begrundet praktikkens omfang på baggrund af uddannelsens struktur og målgruppe.

Et obligatorisk indhold af **pædagogik og didaktik** i kommende supplerende læreruddannelser finder arbejdsgruppen bør konkretiseres, så det fremgår, at der er reflekteret over sammenhængen mellem på den ene side det faglige og på den anden side det pædagogiske og didaktiske. Arbejdsgruppen anbefaler, at det er op til den udbydende institution at sikre denne sammenhæng.

Det understreges, at ovennævnte grundbetingelser vedrørende undervisningskompetence skal sikre, at uddannelsen kan godkendes af undervisningsministeren til at give generel undervisningskompetence i folkeskolen – og dermed som udgangspunkt vurderes at være anvendelig for aftagerne.

Herudover skal Akkrediteringsrådet i overensstemmelse med sædvanlig procedure se på ansøgningen ud fra en aftagervinkel, herunder om relevante aftagere har været involveret i udviklingen af uddannelsen.

Krav vedrørende samarbejde og arbejdsdeling

Som forudsætning for at opnå akkreditering og godkendelse skal der foreligge en forpligtende samarbejdsaftale, som beskriver arbejdsdelingen mellem de deltagende institutioner, og som udgør et bindende grundlag for uddannelsen.

Arbejdsgruppen finder, at aftalen skal være nedskrevet og forpligtende for begge parter, dels af hensyn til at skabe synlighed om arbejdsdelingen, dels for at sikre den studerendes retssikkerhed.

Der er ikke eksplicit hjemmel i Videnskabsministeriets lovgivning til at gøre indgåelsen af en forpligtende samarbejdsaftale til en betingelse. Men da aftaleindgåelse vurderes at være en central præmis for at sikre, at oprettelsen af en supplerende læreruddannelse ikke har u hensigtsmæssige samfundsøkonomiske konsekvenser, vil en ansøgning, der ikke er ledsaget af en aftale, blive afvist fra godkendelse efter akkrediteringslovens § 10, stk. 3, hvis ikke Akkrediteringsrådet i sin relevansvurdering af ansøgningen har taget højde for dette.

For så vidt angår Undervisningsministeriets lovgivning bemærkes, at det af professionshøjskolelovens § 5, stk. 2, følger, at ” Professionshøjskolerne og universiteterne skal samarbejde strategisk og konkret”.

Undervisningsministeriet kan udtale sig vejledende om fortolkningen af professionshøjskoleloven, herunder om en professionshøjskoles forpligtelse til at indgå i et samarbejde med et universitet.

Hvis det ikke er lykkedes at indgå en aftale, men en ansøgende institution på kvalificeret vis kan dokumentere, at institutionen aktivt har søgt aftaleindgåelse med en professionshøjskole/et universitet, er Videnskabsministeriet og Undervisningsministeriet indstillet på at gå i dialog med institutionerne for at sikre, at en aftale kan indgås.

Krav vedrørende sporskifte/fleksibilitet

Såfremt en supplerende læreruddannelse skal kunne føre frem til job i gymnasiet, forudsætter det, at uddannelsen er tilrettelagt under hensyntagen til de faglige mindstekrav om faglig kompetence i to fag, der indgår i gymnasieskolens fagrække. Herudover skal sporskiftemulighederne være tydelige.

Arbejdsgruppen finder derfor, at der skal være klare meritveje – i form af veldefinerede af- og påstigningsmuligheder i forhold til henholdsvis læreruddannelsen og gymnasielæreruddannelsen.

Krav vedrørende udbud og dimensionering

Arbejdsgruppen finder, at etableringen af supplerende læreruddannelser bør ske under hensyntagen til, at der opretholdes en hensigtsmæssig regional spredning i udbuddet af læreruddannelser. Et nyt udbud af (supplerende) læreruddannelse kan således påvirke tilgangen til det eksisterende udbud af læreruddannelsen på en u hensigtsmæssig måde. Dette kan gælde for såvel udkantsområder som for de store byer. Eksempelvis kan et nyt uddannelsesudbud i en given region vanskeliggøre fortsat udbud af et allerede godkendt udbud, som vurderes at basere sig på en lignende ansøgerkreds.

Arbejdsgruppen anbefaler, at regeringen forlods udmelder en samlet ramme (antal studerende der kan optages årligt), som de supplerende læreruddannelser skal holde sig inden for. En dimensionering vil kunne begrænse eventuelle afledte samfundsøkonomiske konsekvenser.

Arbejdsgruppen anbefaler desuden, at dimensioneringen af supplerende læreruddannelser bør ske konkret alt afhængig af model i forbindelse med uddannelsens godkendelse. Dimensioneringen af supplerende uddannelser skal tilgodese regionale hensyn, lige som den ansøgende institution i ansøgningen om akkreditering skal redegøre for udbudssted samt udbud af beslægtede uddannelser i området. Dimensioneringen skal ske i lyset af den forlods udmeldte samlede ramme og vil blive aftalt i et samarbejde mellem Videnskabsministeriet, Undervisningsministeriet og Finansministeriet.

Endelig anbefaler arbejdsgruppen, at der under hensyntagen til de potentielt set meget betydelige samfundsøkonomiske konsekvenser ikke åbnes op for, at der

etableres supplerende uddannelser på andre professionsområder på nuværende tidspunkt.

Hvis kravene ikke er opfyldt

Hvis kravene **ikke** er opfyldt, vil der ske følgende:

For uddannelser i henhold til universitetsloven:

- Akkrediteringsrådet afviser anmodningen om akkreditering eller stopper behandlingen af anmodningen, jf. akkrediteringslovens § 5, stk. 3 (jf. bemærkningerne til lovforslaget kan dette ske, hvis Rådet tidligt i forløbet bliver klar over, at videnskabsministeren vil anvende muligheden § 10, stk. 3 for at beslutte, at uddannelsen ikke kan godkendes) - alternativt at
- Videnskabsministeren træffer afgørelse om, at uddannelsen ikke kan godkendes, fordi oprettelsen af uddannelsen ud fra en samfundsøkonomisk betragtning ikke skønnes hensigtsmæssig, jf. § 10, stk. 3 - efter drøftelse med relevant minister.

For professionsbacheloruddannelser:

- Undervisningsministeren afviser at godkende uddannelsen ved den indledende screening - efter drøftelse med relevant minister.

11. Den videre proces

Når der er taget stilling til rammerne for udbud af supplerende læreruddannelser, kan der indsendes ansøgninger om akkreditering og godkendelse af sådanne uddannelser.

For forskningsbaserede uddannelser gælder, at Akkrediteringsrådet modtager ansøgning om akkreditering af nye bacheloruddannelser pr. 1. september og ansøgninger om nye kandidat- og masteruddannelser pr. 1. september og 1. april.

Bilag 1. Grundoplysninger om læreruddannelsen

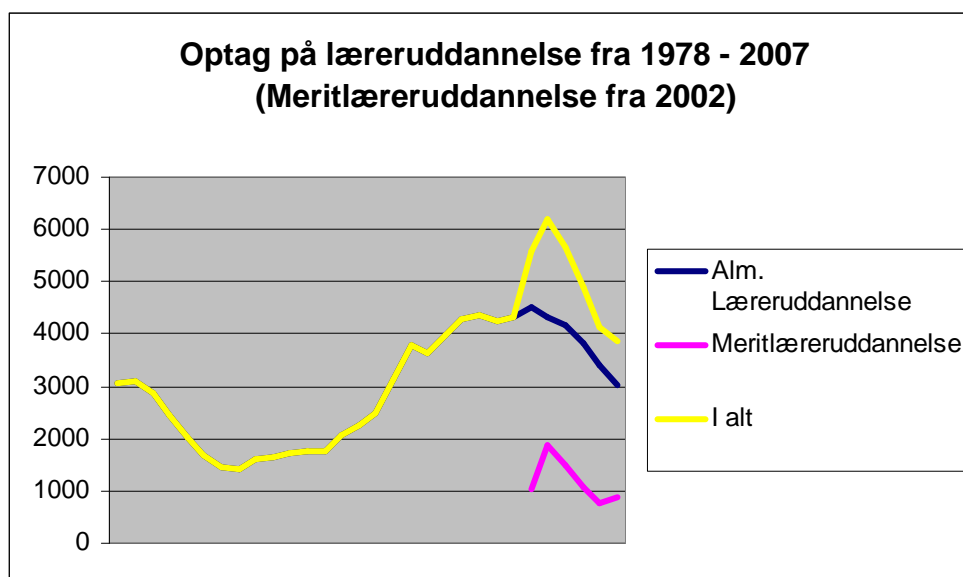
Der blev optaget nye lærerstuderende på 18 forskellige uddannelsessteder i juli 2007.

Tabel 1: Institutioner med optag på læreruddannelsen pr. 28/7 2007 fordelt efter geografi.

Geografi	Antal
Den flerfaglige professionshøjskole i Region Hovedstaden	243
Læreruddannelsen på Frederiksberg	243
Den pædagogiske professionshøjskole i Region Hovedstaden	707
Læreruddannelsen i Skovlunde	205
Læreruddannelsen i København (Zahle)	294
Læreruddannelsen i Søborg (Blaagaard)	208
Professionshøjskolen Lillebælt University College	415
Læreruddannelsen i Odense	201
Læreruddannelsen i Jelling	139
Læreruddannelsen i Skårup	75
Professionshøjskolen Sjælland University College	264
Læreruddannelsen i Vordingborg	107
Læreruddannelsen i Haslev	57
Læreruddannelsen i Holbæk	100
Professionshøjskolen Syd University College	125
Læreruddannelsen i Haderslev	125
Professionshøjskolen University College Nordjylland	279
Læreruddannelsen i Aalborg	206
Læreruddannelsen i Hjørring	73
Professionshøjskolen Vest University College	108
Læreruddannelsen i Ribe	108
Professionshøjskolen VIA University College	755
Læreruddannelsen i Silkeborg	177
Læreruddannelsen i Århus	416
Læreruddannelsen i Skive	91
Læreruddannelsen i Nørre Nisum	71
	2.896

Kilde: Den koordinerede tilmeldings sekretariat, 28/7 opgørelsen

Figur 1. Optag på læreruddannelsen og meritlæreruddannelsen, 1978-2007



Optaget på læreruddannelsen har været faldende de seneste år, jf. tabel 2 nedenfor.

Tabel 2: Antal optagne på læreruddannelsen 2000 til 2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Antal optagne	4.280	4.392	4.538	4.314	4.175	3.810	3.479	2.896
Indekstal	100	103	106	101	98	89	81	68

Kilde: Den koordinerede tilmeldings sekretariat, 28/7 opgørelsen

I forhold til lærerarbejdsstyrken er det dog væsentligt at bemærke, at der fra 2002 og frem er optaget en del på den såkaldte meritlæreruddannelse, der således er et væsentligt bidrag til at sikre flere undervisere i folkeskolen.

Tabel 3: Antal optagne på meritlæreruddannelsen 2002 til 2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Antal optagne	1.042	1.875	1.476	1.553	1.092	890
Indekstal	100	180	142	149	105	85
Antal optagne akademikere	348	616	755	508	247	
Indekstal	100	177	217	146	71	

Kilde til antal optagne i 2002-2004: Meritlæreruddannelsen – En undersøgelse blandt seminarier, dimittender og skoleledere. Eva 2005 for 2005-2007 UNI-C statistik og Analyse. Kilde vedr. antal optagne akademikere, Dansk Magisterforening, Magisterbladet 5. maj 2007 – nr. 8

Finansministeriet seneste prognoser i *Borgernær service. Handlingsplan for at frigøre ressourcer til borgernær service* fra juni 2008, viser, at der i 2015 forventes at være en lærermangel på 350 personer.

Tabel 4 nedenfor indeholder en række af de centrale nøgletal for de lærerstuderende. Der ses på optag, bestand, frafald, gennemsnitlig

fuldførelsesprocent, gennemsnitlig studietid samt gennemsnitlig alder ved studiestart og fuldførelse.

Tabel 4: Nøgletal om læreruddannelsen 2000 til 2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Optag	4.199	4.229	4.414	4.179	4.163	3.819	3.365
Fuldførte	2.948	3.303	2.598	2.836	2.739	2.704	2.804
Afbrud	962	1.179	1.244	1.232	1.374	1.535	1.388
Antal studerende	15.944	15.691	16.263	16.374	16.424	16.004	15.177
Fuldførelsesprocent	66,3	63,7	64,6	64,1	62,9	63,1	
Gns. alder ved studiestart	25,2	26,4	27,4	26,4	26,1	25,9	25,5
Gns. alder ved fuldførelse	29,1	28,9	29,2	29,2	29,4	29,8	30,9
Gns. Studietid	4,1	4,1	4,1	4,2	4,3	4,3	4,3

Kilde: Institutionernes indberetning til Danmarks Statistik

Flere forhold tiltrækker sig opmærksomhed. Bl.a. er det overraskende, at antallet af afbrud stiger ganske dramatisk i en periode, hvor antallet af studerende er konstant, og optaget faktisk er faldende. Fuldførelsesprocent på læreruddannelsen er også i den lave ende af det forventede, således ligger gennemsnittet indenfor professionsbacheloruddannelserne på 75 procent.

Den relativt høje alder ved fuldførelse er et udtryk for, at lærerstuderende påbegynder uddannelsen i en relativ høj alder. Forklaringen på det er bl.a., at mange lærerstuderende har været i gang med andre videregående uddannelser før læreruddannelsen.

Tabel 5: Forudgående aktivitet på anden videregående uddannelse for personer, der fuldførte en læreruddannelse, 2000 til 2006.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Antal fuldførte lærere	2.948	3.303	2.598	2.836	2.788	2.750	2.854
Antal med forudgående aktivitet på en videregående uddannelse	643	717	625	647	672	695	759
Andel med forudgående aktivitet på en videregående uddannelse	22%	22%	24%	23%	24%	25%	27%
År på videregående uddannelser (nedre kvartil)	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8
År på videregående uddannelser (median)	1,7	1,5	1,5	1,7	1,3	1,5	1,8
År på videregående uddannelser (gns.)	2,2	2,1	2,2	2,3	2,1	2,2	2,3
År på videregående uddannelser (øvre kvartil)	3,1	2,9	2,9	2,9	2,8	2,9	3,0
Antal med forudgående aktivitet ba./kand. uddannelse	476	516	449	480	491	495	496
Andel med forudgående aktivitet på en ba./kand. uddannelse	16%	16%	16%	17%	18%	18%	17%
År på ba./kand. uddannelse (nedre kvartil)	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
År på ba./kand. uddannelse (median)	1,5	1,1	1,2	1,3	1,0	1,1	1,5
År på ba./kand. uddannelse (gns.)	2,2	2,0	2,2	2,6	2,1	2,3	2,4
År på ba./kand. uddannelse (øvre kvartil)	3,1	2,8	2,9	2,9	2,8	2,8	2,9

Kilde: Institutionernes indberetninger til Danmarks Statistik

Det fremgår af tabel 5, at rundt regnet hver fjerde af de, der fuldfører en læreruddannelse, har været i gang med en eller flere videregående uddannelser før den læreruddannelse, der fuldføres. Det fremgår også, at de fleste af de lærerstuderende, der har været i gang med en anden videregående uddannelse har været i gang med en uddannelse på et universitet.

Det gennemsnitlige tidsforbrug på forudgående videregående uddannelse for de, der har en sådan aktivitet, er godt 2 år. Det bemærkes dog, at hver fjerde af de der har forudgående videregående uddannelsesaktivitet har læst mindst 3 år på den eller de foregående videregående uddannelser. Tabel 6 viser hvilke universitetsuddannelser, de der har fuldført en læreruddannelse, tidligere har læst på.

Tabel 6: Forudgående aktivitet på universitetsuddannelse for personer, der fuldfører en læreruddannelse, 2000 til 2006, opdelt på hovedområde og med de største enkeltuddannelser.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Humaniora I alt	211	246	228	276	279	283	253
Heraf Engelsk,bach.	14	10	8	28	24	22	28
Heraf Historie,bach.	13	18	9	20	22	26	22
Heraf Dansk-nordisk, bach.	11	14	22	22	24	26	20
Heraf Teologi,kand.	16	23	19	22	25	18	16
Naturvidenskab I alt	100	105	86	81	61	84	77
Heraf Matm.-fysisk faggr., kand.	33	29	15	11	6	4	11
Heraf Biologi, bach.	1	3	2	7	3	13	11
Heraf Idræt, bach.	2	2	5	7	5	9	11
Samfundsvidenskab I alt	130	125	103	85	125	101	139
Heraf HA	48	36	41	19	29	27	33
Heraf Samfund.(RUC),basis, bach.	3	9	5	6	11	7	11
Heraf Økonomi, bach.	15	14	6	10	17	12	11
Heraf Jura, bach.	2	10	9	11	19	10	17
Heraf Statskundskab, bach.	4	4	2	4	3	4	19
Sundhedsvidenskab I alt	11	16	11	15	10	8	11
Teknisk videnskab I alt	24	24	21	23	16	19	16
Heraf Arkitekt, kandidat	9	5	4	8	10	3	8
I alt	476	516	449	480	491	495	496

Kilde: Institutionernes indberetninger til Danmarks Statistik

Tabel 6 viser, at de fleste af de lærere, der har været i gang med en universitetsuddannelse, før de startede på en læreruddannelse, har læst indenfor humaniora. Næststørste hovedområde er samfundsvidenskab, og der er også en del ansøgere fra naturvidenskab, mens sundhedsvidenskab og teknisk videnskab ikke fylder så meget.

Tabel 6 medtager de største enkeltuddannelser under hvert hovedområde. Alene af tabel 6 fremgår det derfor, at den tidligere uddannelsesaktivitet er meget spredt, da f.eks. de fire største uddannelser indenfor humaniora kun dækker en tredjedel af aktiviteten indenfor humaniora. De fleste af uddannelserne har en relevans i forhold til undervisningen i folkeskolen, men der er også uddannelser, der ikke umiddelbart har nogen stor anvendelighed i forhold til undervisning i folkeskolen. Det gælder f.eks. jura, HA og arkitekt.

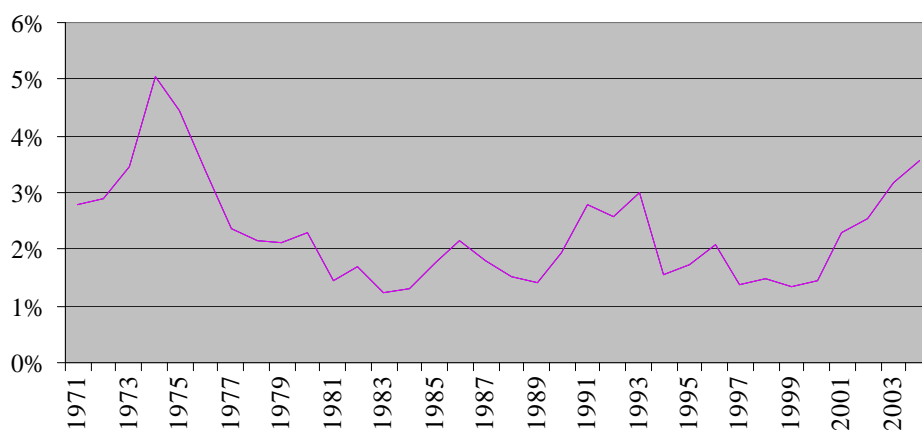
Efterfølgende uddannelsesaktivitet

I dette afsnit undersøges hvor hyppigt, de der har fuldført en læreruddannelse efteruddanner sig. Der sættes fokus på to forhold. For det første hvor hyppigt der påbegyndes uddannelsesaktivitet på universiteterne. For det andet hvor hyppigt der påbegyndes voksen/efteruddannelsesaktivitet i form af diplom- og masteruddannelser.

Med hensyn til uddannelsesaktivitet på universiteterne har analysen taget udgangspunkt i de godt 84.000, der har fuldført en læreruddannelse fra 1971 til 2006. Analysen viser, at 13 procent eller 10.648 af disse personer har påbegyndt en universitetsuddannelse efter læreruddannelsen. På opgørelsestidspunktet (okt. 2006) var 1.329 af de 10.648 i gang med universitetsuddannelsen. 2.728 af de 10.648 havde fuldført universitetsuddannelsen og de resterende 6.591 havde afbrudt universitetsuddannelsen.

I figur 3 nedenfor ses på, om det over tid er blevet mere eller mindre almindeligt at påbegynde en universitetsuddannelse efter en læreruddannelse.

Figur 3: Andel af de fuldførte lærere der i de første 2 år efter fuldførelse påbegynder en universitetsuddannelse fordelt på fuldførelsesår for læreruddannelsen



Kilde: Institutionernes indberetninger til Danmarks Statistik

For at kunne sammenligne tallene over tid, skal lærerne have den samme tid til at starte på en universitetsuddannelse. Figur 3 viser derfor kun dem, som er påbegyndt en universitetsuddannelse senest 2 år efter fuldførelsen af læreruddannelsen, da det giver en tidsrække frem til år 2004. Det fremgår af figur 3, at normalt ca. 2 procent af de fuldførte vælger at påbegynde en

universitetsuddannelse indenfor de første 2 år efter fuldførelse. Det fremgår dog også, at andelen var højere i midt 1970'erne og andelen er også stigende fra år 2000 og frem

Tabel 7 viser, hvilke universitetsuddannelser de 10.648 lærere er blevet optaget på. Analysen viser, at de 10.648 lærere er blevet optaget på i alt 287 universitetsuddannelser. I 2006 er der blevet optaget lærere på 55 universitetsuddannelser. De universitetsuddannelser, der har optaget flest lærere fremgår af tabel 7 nedenfor.

Tabel 7: De universitetsuddannelser der har optaget ansøgere med en forudgående læreruddannelse i perioden 1971 til 2006, opdelt på bachelor, kandidat og udelte kandidat samt hovedområde og med de største enkeltuddannelser.

Bachelor/kandidat	Hovedområde	Udvalgte enkeltuddannelser	Antal	Procent
Bachelorer			1.151	10,8%
	Hum		720	6,8%
		Dansk-nordisk, bach.	93	0,9%
		Psykologi,bach.	63	0,6%
		Historie,bach.	54	0,5%
		Bibliotekar	46	0,4%
		Kunsthistorie, bach.	41	0,4%
	Nat		284	2,7%
		Legemsøvelser,faglærer	164	1,5%
		Idræt,bach.	45	0,4%
	Samf		140	1,3%
		Jura,bach.	46	0,4%
	sund og tek		7	0,1%
Delte kandidatuddannelser			7.150	67,1%
	Hum		6.914	64,9%
		Psyk.-pæd.(DPU),kand.2år	1.885	17,7%
		Hum.pæd.(dpu),kand.2år	1.358	12,8%
		Pædagogik(dpu),kand.2år	961	9,0%
		Pæd.-faglig(dpu),kand.	870	8,2%
		Mat.nat.pæd(DPU),kand.2å	326	3,1%
		Psykologi(DPU),kand.2 år	303	2,8%
		Sociologi(DPU),kand.2 år	244	2,3%
		Pædagogik(DPU),kand.2 år	202	1,9%
		Dansk(DPU),kand. 2 år	166	1,6%
		Antropologi(DPU)kand.2år	125	1,2%
		Filosofi(DPU),kand. 2 år	75	0,7%
		Dansk,kand. 2 år	61	0,6%
		Historie, kand. 2 år	36	0,3%
		Matematik(DPU),kand.2 år	35	0,3%
		Didaktik, kand. 2år	31	0,3%
	Nat		122	1,1%
		IT,kand. 2 år	38	0,4%
		IT-de.kom.medie,kand.2år	27	0,3%
	Samf		109	1,0%
		Forvaltning (RUC),kand.	29	0,3%

	sund og tek	5	0,0%
Udelte kandidatuddannelser		2.347	22,0%
	Hum	1.693	15,9%
	Psykologi,kand.	336	3,2%
	Dansk-nordisk,kand.	241	2,3%
	Teologi,kand.	190	1,8%
	Engelsk,kand.	119	1,1%
	Historie,kand.	97	0,9%
	Tysk,kand.	90	0,8%
	Pædagogik,kand.	78	0,7%
	Fransk,kand.	59	0,6%
	Musik,kand.	46	0,4%
	Kunsthistorie,kand.	40	0,4%
	Nat	257	2,4%
	Matm.-fysisk faggr.,kand	112	1,1%
	Biologi,kand.	64	0,6%
	Legemsøvelser,kand.	28	0,3%
	Samf	333	3,1%
	Jura,kand.	193	1,8%
	Samf.forvalt.stats.,kand	56	0,5%
	sund og tek	64	0,6%
I alt		10.648	100,0%

Det fremgår af tabel 7, at selvom lærerne læser på ganske mange forskellige universitetsuddannelser, er aktiviteten ret koncentreret. Således ligger 65 procent af aktiviteten på delte kandidatuddannelser inden for humaniora. Ikke overraskende er det her, det tidligere Danmarks Pædagogiske Universitets kandidatuddannelser er placeret.

Med baggrund i kursistregisteret på Danmarks Statistik er lavet en foreløbig opgørelse af lærernes brug af mulighederne for efter- og videreuddannelse indenfor Diplom, Master og Hd/Ed-uddannelserne.

Tabel 8 viser for årene 2005 og 2006 uddannede læreres aktivitet på diplom, master og Hd/Ed-uddannelserne. Aktiviteten er dels gjort op som antal kursister (underforstået antal uddannede lærere) og dels disses aktivitet opgjort som årselevtal (dvs. STÅ). Aktiviteten tælles med uanset hvordan kurset afsluttes, altså om kursisten fuldfører kurset eller ej.

Tabel 8: Lærere (bortset fra meritlærere) der efter deres lærereksamen har tilgang til Master, Diplom eller HD/Ed-uddannelserne. Fordelt efter antal kursister, antal årselever (STÅ) og slutår.

I alt master, diplom og HD/Ed samt de største enkeltuddannelser

		2005		2006	
		Antal kursister	Antal årselever	Antal kursister	Antal årselever
Type					
Diplom	Dansk andetsprog voksne	66	11	28	6
	Pædagogik,diplomudd.	2.685	426	2.544	402
	Diplomudd. i ledelse	973	150	980	154
	Diplomudd. i off. adm.	22	3	12	2
	Øvrige	38	7	72	16
	I alt	3.784	597	3.636	580
Master	Læreprocesser (MLP)	29	5	37	7
	Voksenudd.,master	27	8	21	7
	Professionsudvikling,mast	16	4	8	2
	Specialpædagogik,master	45	10	20	4
	Fremmedsprogpæd.,mast	.	.	14	2
	Master i børnelitteratur	22	5	10	2
	Master i vejledning	18	4	11	2
	Børn/ ungd.kultur,master	3	2	18	4
	Business adm.(MBA),mast.	1	1	41	2
	Public adm.(MPA)	22	3	23	4
	Pub.managem.(MPM),master	18	4	12	5
	Social integration,mast.	13	3	11	3
	IKT og Læring,master	56	11	20	8
	Softwareudvikling,master	.	.	12	2
	Master i ledelse af uddannelsesinstitutioner	14	3	10	3
	Øvrige	66	17	74	21
	I alt	350	80	342	78
HD/ED	Erhv.spr.una,diplomprøve	10	1	14	2
	HD-1.del	32	3	34	5
	Off.virksom.øk.,HD-2.del	53	6	41	5
	Øvrige	8	2	6	0
	I alt	103	12	95	12
I alt		4.237	689	4.073	670

Kilde: Danmarks Statistiks kursistregister

Bilag 2. De samfundsøkonomiske konsekvenser af supplerende læreruddannelser

I det følgende søges for det *første* henholdsvis de direkte og indirekte statsfinansielle konsekvenser knyttet til etableringen af forskellige modeller for supplerende læreruddannelser opgjort. For det *andet* søges en række potentielle samfundsøkonomiske konsekvenser beregnet.

1. Statsfinansielle konsekvenser

1.1. Direkte statsfinansielle konsekvenser

Den eksisterende fireårige professionsbacheloruddannelse under Undervisningsministeriet medfører direkte statslige driftsudgifter på 262.080 kr. pr. uddannet lærer. Med henblik på at søge at skabe sammenlignelighed i enhedsudgifterne pr. færdiggøddannet lærer på henholdsvis universiteterne og professionshøjskolerne er Undervisningsministeriets bygningstaxameter forsimplet og beregningsteknisk fordoblet i beregningerne, da institutioner under Videnskabsministeriet og Undervisningsministeriet har forskellig taxameterstruktur på bygningsområdet og udgifter til bygninger derfor afspejles forskelligt.³

Det samlede beløb dækker over statslige udgifter til undervisning, fælles- og bygningsområdet, færdiggørelsestaxameter samt udgifter til praktiktakster og refusionstakster.

De direkte udgifter til en akademisk lærerbacheloruddannelse afhænger af, hvilken af tre takster (40.400, 65.600 eller 96.000 kr. i 2008 priser), den bliver indplaceret på. Hvis en uddannelse fx indplaceres på takst 2, som svarer til udgiftsniveauet for læreruddannelsen (når bygningsudgifterne fordobles), er udgiften 65.600 kr. pr. år eller i alt ca. 196.800 kr. for en treårig akademisk bachelor. Taksten skal dække udgifter til undervisnings-, fælles- og bygningsområdet. Hertil kommer eventuel færdiggørelsesbonus, som i dag er på 21.700 kr. for bacheloruddannelser inden for humaniora og samfundsvidenskab. Bachelorbonusen vil fra 2009 blive udbetalt for bachelorer, der færdiggør studiet inden for normeret tid plus 1 år. I beregningerne tages det udgangspunkt, at alle udløser bachelorbonus. En samlet bachelor koster hermed 218.500 kr.

Hvis en 3-årig akademisk lærerbachelor suppleres med en ét-årig overbygning (fx et 1-årigt forløb på en professionshøjskole eller et folkeskolepædagogikum) forventes det at betyde en merudgift på max. kr. 65.600. Udgiften vil afhænge af omfanget af moduler mv., der afholdes af institutionerne, og de økonomiske rammer for praktikophold.

De samlede driftsudgifter pr. uddannet akademisk lærerbachelor kombineret med et ét-årigt forløb vil på den baggrund være maksimalt 284.100 kr., hvis man ikke fratrækker eventuelle praktikperioder.

³ Såfremt der ikke korrigeres for forskelle i taxameterstruktur på bygningsområder, udgør enhedsudgiften pr. uddannet lærer på professionshøjskolerne 236.000 kr.

En kandidatoverbygning vil under forudsætning af takst 2 indebære driftsudgifter på ca. 131.200 kr. pr. kandidat. Hertil kommer eventuel kandidatbonus, som indføres fra 2009 og som udløses, såfremt uddannelsen gennemføres på normeret tid. Kandidatbonus for uddannelser indplaceret på takst 2 vil være ca. 50.000 kr., svarende til 75 pct. af ordinær takst. Det stilles som forudsætning, at 50 pct. af de færdiguddannede udløser denne bonus.

Den gennemsnitlige driftsudgift pr. uddannet lærer på kandidatniveau (bachelor- og kandidatdel) vil på den baggrund være 374.700 kr. Hertil skal imidlertid lægges en udgift på 63.000 kr. til et ekstra års SU for, at enhedsudgiften kan sammenlignes med enhedsudgiften til en færdiguddannet professionsbachelor.

Uddannelse af en meritlærer koster 48.800 kr. i direkte udgifter, samt Statens Voksenuddannelsesstøtte (SVU) i maksimalt 1 år, svarende til 182.780 kr. For den enkelte er der en egenbetaling på ca. 60.000 kr. for uddannelsen.

1.2. Indirekte statsfinansielle udgifter

De indirekte statsfinansielle konsekvenser lader sig som regel kun meget vanskeligt opgøre. Det er imidlertid muligt at skønne over udgifterne til den »spildtid«, der følger af, at en stor del af de lærerstuderende har haft en forudgående uddannelsesaktivitet, inden de starter på læreruddannelsen. Ca. 27 pct. af de personer – svarende til 759 – , der i 2006 afsluttede læreruddannelsen, havde været i gang med en anden videregående uddannelse inden de gik i gang med læreruddannelsen. I gennemsnit havde disse 759 personer været i gang med en videregående uddannelse i 2,3 år. De havde altså tilsammen brugt 1.746 år på en videregående uddannelse, herunder 1.200 år på universitetsuddannelser, inden de startede på læreruddannelsen. Det vurderes, at ca. 1.400 årsværk er indberettet som tilskudsudløsende, heraf 1.000 årsværk vedr. universitetsuddannelser. Hvis antagelsen om andelen af lærerstuderende med forudgående aktivitet spredes til at dække hele optaget på læreruddannelse, er populationen 910 studerende, der i alt har 2.093 forudgående år på en videregående uddannelse, hvoraf det antages, at 1.600 årsværk er indberettet som tilskudsudløsende, heraf 1.300 årsværk på universitetsuddannelserne.

Der findes ikke oplysninger om omfanget af taxameterudløsende studieaktivitet på de tidligere uddannelser. Hvis det antages, at der er udbetalt et gennemsnitligt taxameter på 50.000 kr. pr. bestået årsværk, idet 4/5 af denne studieaktivitet har været på uddannelser inden for humaniora og samfundsvidenskab, giver det en samlet udgift til forudgående studieaktivitet på universitetsuddannelser (1.300 STÅ) på 65 mio. kr. Såfremt en lignende gennemsnitsudgift anvendes på de år, der vedrører andre videregående uddannelser, er der en yderligere udgift på 15 mio. kr. I alt driftsudgifter til spildtid på 80 mio. kr. Hertil kommer en SU-udgift på 63.000 kr. pr. årsværk, hvilket samlet set svarer til 132 mio. kr. for det samlede antal årsværk på i alt 2.093.

Forudgående studieaktivitet kan kun betragtes som »spildtid« i forhold til læreruddannelsen, hvis den studerende ikke får godskrevet studieaktiviteten som merit, når læreruddannelsen påbegyndes. I dag gives der på læreruddannelsen kun i begrænset omfang merit for tidligere studieaktivitet. På læreruddannelsen blev således 3 pct. af den samlede studieaktivitet på 10.000 årsværk i 2007 indberettet som meritskrevne, svarende til 300 årsværk. I forhold til ovenstående

beregning bør SU og taxameterudgifter for meritskrevne årsværk så modregnes i spildtidsomkostninger, svarende til en samlet nedskrivning på 33,9 mio. kr. Udgiften til spildtid i forbindelse med de lærerstuderendes forudgående aktivitet er altså på ca. 178 mio. kr.

En model, der baserer sig på godtgørelse af merit, jf. tabel 3, vurderes at kunne nedbringe denne udgift i større eller mindre omfang. For 3+1 modellen og 3+2 modellen vurderes dette ligeledes at være tilfældet i et vist omfang.

1.3. Modelberegninger

På baggrund af ovenstående oplysninger er det muligt at skønne over de statsfinansielle konsekvenser af etableringen af forskellige modeller for supplerende læreruddannelser. Ved skønnene tages alene udgangspunkt i de afledte mer- eller mindreudgifter, der kan beregnes direkte.

Det er ikke muligt meget præcist at skønne over de samlede økonomiske konsekvenser af oprettelsen af en given supplerende læreruddannelse, da disse som nævnt afhænger af, hvordan en lang række faktorer vedrørende bl.a. substitution, frafald, »spildtid« mv. påvirkes, jf. i øvrigt *afsnit 5*. Der er derfor i det følgende opstillet to (hypotetiske) beregningseksempler for hver model, der alene tager højde for de afledte mer- eller mindreudgifter, der kan beregnes direkte.

Der vil blive foretaget en modelberegning i forhold til følgende supplerende læreruddannelser:

- 3+1-modellen, dvs. en universitetsbacheloruddannelse kombineret med et 1-årigt forløb
- 3+2-modellen, dvs. en samlet universitetsbachelor- og kandidatuddannelse
- Model med øget meritgodtgørelse
- 1-årig overbygning til professionsbacheloruddannelse som lærer

De samlede driftsudgifter pr. uddannet universitetslærerbachelor inkl. en ét-årig overbygning vil udgøre 284.100 kr. Sammenlignet med udgifterne til den nuværende professionsbacheloruddannelse vil 3+1-modellen således indebære ekstra driftsudgifter på 22.020 kr. pr. uddannet lærer. Såfremt 10 pct. af den samlede population af professionsbacheloruddannede lærere på 2.700 i 2005 i stedet havde taget en universitetslærerbacheloruddannelse inkl. en 1-årig overbygning, ville merudgifterne således have været 5,9 mio. kr. Hvis samtlige 2.700 lærere derimod havde taget en universitetslærerbacheloruddannelse inkl. en 1-årig overbygning, ville merudgifterne være 59,5 mio. kr., hvis uddannelsen blev gennemført på normeret tid plus 1 år, jf. *tabel 1*.

Tabel 1. Mer-/mindreudgifter ved 3+1-modellen, mio. kr.

	10 pct. af population	Hele population
Normeret tid	5,9	59,5

En bacheloruddannelse med en 1-årig overbygning udgør imidlertid ikke blot et alternativ til læreruddannelsen, men også et alternativ til meritlæreruddannelsen, da en bacheloruddannet allerede i dag vil kunne tage meritlæreruddannelsen, der

typisk er et to-årigt forløb. Såvel den 1-årige overbygning i 3+1 modellen som meritlæreruddannelsen retter sig i princippet mod studerende med en afsluttet akademisk bacheloruddannelse. Eftersom meritlæreruddannelsen indebærer en egenbetaling på ca. 30.000 kr. pr. årsværk, i alt knap 60.000 kr., er det forventeligt, at der vil være fuld substitution på dette område, i det omfang adgangskravene tillader det. Som det fremgår af bilag 1. tabel 3, er der i dag dog kun 25 pct. af de optagne på meritlæreruddannelsen med en forudgående akademisk uddannelse.

Hvis man sammenligner meritlæreruddannelsen med overbygningen på 3+1 modellen, der begge leder til generel undervisningskompetence i folkeskolen, ville den 1-årige overbygning indebære 16.800 kr. i merudgifter pr. uddannet lærer, eller en merudgift på i alt 15,6 mio. kr., hvis samtlige fuldførte på merituddannelsen i 2006 i stedet havde valgt en 1-årig overbygning på universitetet. SVU- og SU-udgifter er ikke indregnet, og der er ikke taget højde for en evt. praktikperiode. Hertil kommer så den kortere uddannelseslængde, der betyder, at de universitetsuddannede ville være hurtigere færdige med uddannelsen og deraf have flere år på arbejdsmarkedet, hvilket alt andet lige betyder øgede indtægter i form af skat o. lign.

De samlede driftsudgifter pr. uddannet lærer på kandidatniveau (bachelor- og kandidatdel) vil være på 374.700 kr. Sammenlignet med udgifterne til den nuværende professionsbacheloruddannelse vil 3+2-modellen således indebære ekstra driftsudgifter på 112.620 kr. pr. uddannet lærer. Hertil kommer et års merudgifter til SU svarende til 63.000 kr. Såfremt 10 pct. af den samlede population af professionsbacheloruddannede lærere på 2.700 i 2005 i stedet havde taget en læreruddannelse på kandidatniveau, ville merudgifterne således have været 47,4 mio. kr. Hvis samtlige 2.700 lærere derimod i stedet havde fået en kandidatuddannelse, ville merudgifterne være 474,2 mio. kr., jf. *tabel 2*.

Tabel 2. Mer-/mindreudgifter ved 3+2-modellen, mio. kr.

	10 pct. af population	Hele population
50 pct. på normeret tid	47,4	474,2

Det vurderes ikke som urealistisk, at det over tid bliver normen, at læreruddannede får en kandidatuddannelse, såfremt der i givet fald først etableres en mulighed herfor. Erfaringerne fra den erhvervsøkonomiske HA-uddannelse på handelshøjskolerne viser således, at det op gennem 1980'erne og 1990'erne generelt blev normen, at de HA-studerende supplerede deres 3-årige bacheloruddannelse med en 2-årig cand.merc. overbygning. Denne udvikling tog bl.a. fart som følge af, at der i 1984 blev oprettet en række nye typer af cand. merc. overbygninger. Uagtet at denne situation ikke kan sammenlignes fuldt ud med oprettelsen af en akademisk læreruddannelse, indikerer det dog, at der potentielt vil kunne ske en substitution over mod en ny forskningsbaseret kandidatlæreruddannelse – ikke mindst, hvis en kandidatuddannet lærer kan opnå en højere løn end en professionsbacheloruddannet lærer, jf. nedenfor.

Det er endelig muligt at beregne de økonomiske konsekvenser, der følger af, at en større del af den forudgående studieaktivitet, som de lærerstuderende i dag typisk har haft, bliver godskrevet. I dag gives der merit for ca. 300 årsværk ud af

de i alt ca. 1.600 taxameterudløsende årsværk, der vedrører forudgående studieaktivitet. Dette giver en »spildtid« på ca. 1.300 årsværk, som svarer til en driftsudgift på ca. 65 mio. kr. Såfremt samtlige 1.300 årsværk blev godskrevet som merit, ville det altså medføre mindredgifter på 65 mio. kr., mens mindredgiften ville være 40 mio. kr., hvis 800 af de 1.300 årsværk blev godskrevet som merit, jf. *tabel 3*. Hertil kommer en reduktion af SU-udgiften, hvis den generelle spildtid blev nedbragt som følge af større fleksibilitet.

Tabel 3. Mer-/mindredgifter ved øget meritgodtgørelse, mio. kr.

	1.300 årsværk	800 årsværk
Godtgørelse af merit	-65,0	-40,0
SU-udgift	-81,9	-50,4

Uddannelsesudgifterne til den 1-årige overbygning til den nuværende professionsbacheloruddannelse kan skønsmæssigt fastsættes til 60.000 kr. pr. studerende. Hertil kommer SU-udgifter på ca. 63.000 kr. pr. studerende. Dvs. i alt 123.000 kr. pr. studerende. Såfremt 10 pct. af den samlede population af professionsbacheloruddannede lærere på 2.700 i 2005 havde taget en 1-årig overbygning, ville merudgifterne således have været 33,2 mio. kr. Hvis samtlige 2.700 lærere derimod havde taget en 1-årig overbygning, ville merudgifterne være 332,1 mio. kr., jf. *tabel 4*.

Tabel 4. Mer-/mindredgifter ved en 1-årig overbygning på professionsbacheloruddannelsen som lærer

Mio. kr.	10 pct. af population	Hele population
1-årig overbygning	33,2	332,1

2. Afledte samfundsøkonomiske konsekvenser

2.1. Præcedens i forhold til andre professionsbacheloruddannelser

Det er sandsynligt, at godkendelse af forskningsbaserede læreruddannelser og/eller 1-årige overbygninger til de nuværende professionsbacheloruddannelser vil føre til, at professionsbacheloruddannelser på andre områder ligeledes vil arbejde for, at der etableres lange videregående uddannelser og/eller 1-årige overbygninger inden for deres profession. Fx vil der kunne søges om etablering af supplerende forskningsbaserede uddannelser og/eller 1-årige overbygninger for fx sygeplejersker, fysioterapeuter, jordemødre og bioanalytikere.

Det koster 245.900⁴ kr. at uddanne en sygeplejerske i dag. Hvis det fx antages, at samtlige sygeplejersker, der blev uddannet i 2005 (2.640), skulle have en kandidatuddannelse på normeret tid, ville det medføre merudgifter på op mod 506,4 mio. kr. som følge af øgede driftsudgifter. Såfremt 10 pct. af de sygeplejersker, der blev uddannet i 2005, fik en kandidatuddannelse på normeret tid, ville det medføre merudgifter på 50,6 mio. kr.

⁴ For sammenlignelighedens skyld er udgiften til sygeplejerskeuddannelsen tillagt et tilnærmet bygningstaxameter, da bygningsrelaterede udgifter i dag ikke indgår som en del af taxametergrundlaget.

Tilsvarende ville det skønsmæssigt indebære merudgifter på 324,7 mio. kr. årligt, hvis samtlige sygeplejersker, der blev uddannet i 2005, skulle have en 1-årig overbygningsuddannelse.

I det omfang, at oprettelsen af supplerende læreruddannelser på kandidatniveau kan føre til, at der ligeledes oprettes kandidatuddannelser på de øvrige professionsområder, kan det således have en række meget væsentlige afledte samfundsøkonomiske konsekvenser – ikke mindst, da et højere uddannelsesniveau samtidig kan forventes at påvirke løndannelsen, jf. nedenfor.

2.2. Konsekvenser for arbejdsmarkedet

I dag er de uddannede lærere i gennemsnit 30 år, når de afslutter deres uddannelse. Det hænger bl.a. sammen med, at mange lærere har haft en forudgående studieaktivitet af betydeligt omfang, jf. bilag 1, tabel 5.

Etablering af supplerende læreruddannelser med større fleksibilitet og bedre muligheder for merit vil formentlig have den effekt, at de færdiguddannede lærere er yngre, når de afslutter deres uddannelse. De vil dermed være flere år på arbejdsmarkedet og dermed alt andet lige bidrage til at øge arbejdsstyrken på lærerområdet og dermed reducere lærermanglen, jf. bilag 1.

Konsekvenser for løndannelsen

Det er kun muligt at lave et groft skøn over de mulige konsekvenser for løndannelsen ved oprettelsen af akademiske læreruddannelser.

Det er vurderingen, at en 3+1 model ikke vil påvirke løndannelsen, da uddannelsesniveautet ikke vil overstige professionsbacheloruddannelsen til lærer.

For kandidatuddannede kan det derimod generelt siges, at der eksisterer et lønhierarki, der dels afspejler uddannelsens længde, dels afspejler hvor i uddannelsessystemet, man er ansat, og dermed hvilken overenskomst man er ansat efter. Dette er illustreret i *tabel 4*.

Tabel 4. Gennemsnitsløn for udvalgte lærergrupper samt AC-fuldmægtige ekskl. pension og særlige ydelser pr. 1. oktober 2007/4. kvartal 2007.

	Kr. årligt.
Gymnasielærer (stx/hf)	420.491
Fuldmægtig (AC) (stat)	375.760
Gymnasielærer (hvx/stx)	373.513
Handelsskolelærer	352.780
Tekniskskolelærer	345.030
Folkeskolelærer	336.582

Kilde: Forhandlingsdatabase/Fælleskommunale løndatakontor.

Note: Der er ikke ensartede opgørelsesmetoder i stat og kommune. Der tages derfor forbehold for om det anvendte lønbegreb er ens og om lønnen til folkeskolelærere er undervurderet. Gennemsnitslønninger påvirkes i øvrigt af forskellig alderssammensætning på områderne på grund af anciennitetsbestemt løn. Når pensionen, som ligger på ca. 17 pct, er undtaget er det pga. en stor andel af ansatte med tjenestemandspension blandt folkeskolelærere.

Lønningerne for ansatte med en mellemlang videregående uddannelse ligger således væsentligt under lønningerne for ansatte med en lang videregående uddannelse.

Det må forventes, at lønningerne for kandidatuddannede lærere over tid vil nå op på et niveau, der svarer til gymnasielærere på hhx/stx, dvs. et niveau der er ca. 30.000 kr. højere pr. år end det nuværende gennemsnitlige lønniveau for folkeskolelærere. Dette svarer til ca. 35.000 kr. inkl. pension. Det bemærkes, at der er tale om et groft skøn, der er foretaget ud fra aflønning af kandidater. Hvor lønnen præcis kommer til at ligge, afhænger af de konkrete markeds- og forhandlingsforhold. Da der endvidere er tale om samme arbejde, som professionsbachelor løser i dag, kan forskellen være overvurderet.

Generelt vurderes det dog, at akademisk uddannede lærere med en kandidatgrad over tid vil opnå en løn svarende til en gymnasielærers, og at denne udvikling vil indebære et pres for, at også de professionsbacheloruddannede lærere får en højere løn. En sådan udvikling vil have meget betydelige samfundsøkonomiske konsekvenser.

Hvis det således fx helt simpelt antages, at hele den nuværende lærerbestand på knap 53.000 (2007-tal) fik løftet deres gennemsnitløns med 30.000 kr. årligt, svarer det til en årlig merudgift på ca. 1,6 mia. kr.

Udover at 3+2-modellen må forventes at skabe et lønpres, vil 4+1-modellen ligeledes kunne tænkes over tid at medvirke til at øge lønningerne for folkeskolelærere. Et eventuelt lønpres vil dog afhænge af de overenskomstmæssige forhold. Som udgangspunkt vil lærere med en 1-årig overbygning ikke flytte overenskomstområde, men der vil være risiko for lønpres som følge af den forlængede uddannelseslængde.

Såfremt overbygningsuddannelsen kan sidestilles med en forskningsbaseret uddannelse på kandidatniveau, vil folkeskolelærere med en sådan overbygning i princippet opnå et uddannelsesmæssigt niveau, der svarer til en gymnasielærers. En højere løn for folkeskolelærere med en 1-årig overbygning kan over tid betyde, at flere lærerstuderende ønsker at tage en sådan overbygning, og at det dermed i praksis bliver normen, at læreruddannelsen bliver 5-årig. En sådan udvikling er ikke usandsynlig – jf. erfaringerne fra HA/cand.merc.-studiet – og kan dermed indebære et lønpres, der svarer til det, som er skitseret i forhold til 3+2-modellen.