

Sammendrag

Denne rapporten beskriver kommunenes og fylkeskommunenes utgifter til etter- og videreutdanning av undervisningspersonale og skoleledere i 2013-2014. Rapporten presenterer også et estimat på fremtidige utgifter til videreutdanning av undervisningspersonale. Videre drøftes organiseringen, innretningen og finansieringen av dagens videreutdanning av lærere, og her kommer vi med anbefalinger til hvordan utdanningen kan bli mer målrettet og kostnadseffektiv. Rapporten bygger i hovedsak på en omfattende spørreundersøkelse blant skoleledere og skoleeiere i hele landet og en rekke intervjuer med representanter fra skoleeiere, rektorer og representanter fra høyskoler. Rapporten er utarbeidet av DAMVAD og Asplan Viak på vegne av KS.

1.1.1.1 Utgifter til etter- og videreutdanning

Kommunenes og fylkeskommunenes utgifter til etter- og videreutdanning av undervisningspersonale og skoleeiere kan i hovedsak deles i vikarutgifter og andre utgifter (eksempelvis reise og opphold). Skoleeierne har utgifter til kompetanseheving gjennom følgende kompetanseheving:

- Etterutdanning (skoleeiere betaler i hovedsak utgiftene uten statlig tilskudd)
- Videreutdanning som er utenom *Kompetanse for kvalitet* (skoleeier finansierer uten statlig tilskudd, gjerne i samarbeid med lærer)
- Videreutdanning som faller innunder *Kompetanse for kvalitet* (vikarutgiftene dekkes i hovedsak av staten, men med bidrag fra skoleeier og lærer. Skoleeier betaler utgifter til reise, opphold, studieavgift og læremateriell)

Kommunene og fylkeskommunene brukte totalt 660,1 mill. kroner til etter- og videreutdanning i 2013-2014 (tabell A).¹ Av dette gikk 76 prosent til videreutdanning **innenfor** *Kompetanse for kvalitet*, og inkluderer i hovedsak utgifter til reise, opphold, studieavgift og læremateriell, siden staten betaler hoveddelen av vikarutgiftene. 24 prosent av de totale utgiftene gikk til etterutdanning og videreutdanning **utenom** *Kompetanse for kvalitet*, tilsvarende 156,6 mill. kroner.

1.1.1.2 TABELL A

Totale utgifter til etter- og videreutdanning, 2013-2014

Etter- og videreutdanning (totalt)	660 147 854	100 %
- Etterutdanning	83 099 243	13 %
- Videreutdanning utenfor <i>Kompetanse for kvalitet</i>	73 580 951	11 %
- Videreutdanning innenfor <i>Kompetanse for kvalitet</i>	503 467 391	76 %

Kilde: DAMVAD 2014

¹ Utgiftene inkluderer eventuelle utgifter som skolene har hatt og som er betalt av skolenes egne rammer.

Av de 156,6 mill. kronene gikk 53 prosent til etterutdanning og 47 prosent til videreutdanning. Det at i underkant av halvparten av utgiftene gikk til videreutdanning tyder på at *Kompetanse for kvalitet* ikke dekker behovet for videreutdanning fullt ut. Dette bekreftes også gjennom informasjonen som er innhentet i prosjektet.

Av de 83 mill. kronene som gikk til etterutdanning, var 61 prosent kommunale utgifter, mens 30 prosent var fylkeskommunale utgifter. Av de 73,5 mill. kronene som gikk til videreutdanning utenom strategien, var 68 prosent kommunale utgifter, mens 32 prosent var fylkeskommunale utgifter. Fordelingen må i hovedsak antas å følge av det er langt flere grunnskoler og lærere i grunnskolen enn det er videregående skoler og lærere i videregående opplæring. Datainnsamlingen gir ikke grunnlag for å si at etterutdanningsaktiviteten er vesentlig forskjellig i grunnskolen og i videregående opplæring.

Både av kommunens og fylkeskommunens utgifter til etterutdanning, gikk i underkant av 80 prosent til reise, opphold, kursavgift, læremateriell og oppretting og gjennomføring av kompetansehevingstiltak. Resterende andel gikk til vikarutgifter. Hovedforklaringen på denne fordelingen er at etterutdanning i liten grad generer vikarutgifter, da opplæringen ofte er kort i omfang og i mange tilfeller finner sted utenom arbeidstid. Samtidig er det slik at mange må reise for å delta på opplæring. Det er også kostnadskrevende å opprette og gjennomføre kompetansehevingstiltak.

Av kommunenes utgifter til videreutdanning utenom strategien, gikk 54 prosent til vikarutgifter og resten til reise, opphold, studieavgift og læremateriell. Av tilsvarende fylkeskommunale utgifter, gikk 30 prosent til vikarutgifter og 70 prosent til reise, opphold, studieavgift og læremateriell. En forklaring på forskjellen mellom fordelingen av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter kan være at vikarbehovet i videregående opplæring er vanskeligere å dekke enn i grunnskolen, særlig for fag- og yrkesopplæringen. Dette fører til at man må dekke vikarbehovet på andre måter enn ved å ta inn vikarer, eller organiserer timeplanen slik at vikarbehov ikke genereres på samme måte.

1.1.1.3 *Estimerte fremtidige utgifter til videreutdanning*

Anslagsvis er det i snitt per i dag 0,7 lærer per skole i Norge som har behov for videreutdanning i matematikk eller naturfag, mens det i snitt er to lærere per skole som har behov for videreutdanning i andre fag. Vårt estimat viser at statens og skoleeieres utgiftene til å dekke dette behovet vil komme på i overkant av 8 milliarder kroner. Fordelt over en tiårsperiode tilsvarer dette 805,3 mill. kroner per år. 61 prosent av utgiftene er kommunale og fylkeskommunale utgifter.

1.1.1.4 *Forslag til en mer kostnadseffektiv gjennomføring av videreutdanningen*

Kostnadsnivået danner grunnlag for å vurdere om videreutdanningen kan organiseres, innrettes og finansieres på en annen måte enn i dag, for å gjøre satsingen på videreutdanningen mer kostnadseffektiv og bærekraftig. En mulig tilnærming er i større grad å legge bedre til rette for lokale løsninger, slik at videreutdanning kan tas i lærernes nærmiljø. Det kan for eksempel ta form av at undervisere fra høgskole eller

Executive summary universitet kommer til lærerne, i stedet for at lærerne skal dra til de høyere utdanningsinstitusjonene. Utdanningstilbudet kan enten være opplegg som allerede er etablert, eller nye skreddersydde utdanningsopplegg utarbeidet av utdanningsinstitusjonene i samarbeid med skoleeier og skoleledelse. Sistnevnte tilfelle vil være mer ressurskrevende enn dersom utdanningsopplegget allerede er opprettet. Lokale løsninger vil redusere kostnader til reise og opphold, da slike utgifter i hovedsak vil knyttes opp til undervisers reiseaktivitet. Mindre reise vil også kunne redusere vikarbehovet og -utgiftene. Vikarutgiftene kan også reduseres ved å knytte dekning av vikarutgifter i større grad til reelt fravær i stedet for forhåndsbestemte satser for ulike fag slik tilfellet i dag. Vikarbehovet kan ytterligere minkes dersom videreutdanningen i større grad avholdes utenom arbeidstid. En lokal løsning danner også grunnlag for en større forutsigbarhet for når videreutdanningen finner sted, noe som gjør at skoleledelsens planlegging av timeplanen blir enklere. Det vil også være hensiktsmessig å legge til rette for at større deler av videreutdanningen kan tas gjennom nettbaserte løsninger, enten i sin helhet eller kombinasjon med andre læringsformer.

Dersom man ønsker å dreie videreutdanningen mot større grad av lokale løsninger, bør det vurderes om midlene skal tildeles utdanningsinstitusjonene selv eller skoleeierne, eventuelt begge i kombinasjon. Det bør også vurderes i hvilken grad man kan motivere lærere til å ta videreutdanning gjennom ulike insentiver.

Til slutt i rapporten presenteres et verktøy for kompetansekartlegging. Målgruppen for systemet er skoleledere og skoleeiere i grunnopplæringen. Verktøyet skal gi en oversikt over undervisningspersonalets eksisterende kompetanse, målt opp mot gjeldende kompetansekrav for tilsetning og undervisning i undervisningsfag, jf. forskrift til opplæringslova. På denne måten vil systemet gi en oversikt over hvilke kompetansebehov den enkelte lærer og skole eventuelt har.

Intervjuene med skoleeiere og rektorer tyder på at mange kommuner og fylkeskommuner allerede har ulike former for kompetansekartleggingssystem. Mange av disse er knyttet opp mot lønns- og personalsystemer. Tilbakemeldingen vi har fått fra kommunene og fylkeskommunene på systemet vi har utviklet, er generelt at de ser nytten av å kunne kartlegge undervisningspersonalets kompetanse opp mot kravene i forskriften, da dette vil være med på å styre fremtidige prioriteringer rundt kompetansehevingstiltak. Innvendingen har vært at siden mange allerede har kompetansekartleggingsverktøy, vil det være merarbeid å skulle vedlikeholde flere systemer. En annen innvending som har kommet fra fylkeskommunene, er at de avventer nå et arbeid som er satt i gang for å lage et felles skoleadministrativt system, som også ville kunne inkludere kompetansekartlegging. Arbeidet skal etter planen være helt ferdig i 2018.

This report presents a mapping of municipal and county costs towards continuing education for school personnel in 2013-14. In addition to mapping actual costs, the report presents estimates for future costs relating to continuing education for school personnel. Further, the report discusses present policy and practice for competence building among school personnel and makes recommendations for future organization to ensure more targeted and cost-efficient efforts. The report also presents a tool for mapping competence needs in light of current qualifications, formal requirements, and teaching responsibilities of each teacher and headmaster. The report builds mainly on an extensive survey among owners and leaders of schools across Norway, and a series of interviews among school owners and –leaders, and representatives of Norwegian colleges. DAMVAD carried out the survey and analysis in collaboration with Asplan Viak, and on behalf of KS.

Norwegian schools are subject to major efforts to strengthen and develop competences of its teachers. The main investment program is the strategy Competence for Quality – Strategy for continuing education 2012-2015 (Ministry of Research and Education 2012). The strategy is primarily geared towards formal education and provides, inter alia, significant financial support to cover substitute costs related to education activities among teachers. The program entails substantial costs both for central and local authorities. Trends in demand and new formal competence requirements indicate that activities and costs will increase, especially within formal education.

This report is mainly concerned with the local expenditures in municipalities and counties. These costs can be divided in the following categories:

- Non-formal training without formal ECTS credits (primarily covered by local authorities without central financing)
- Formal education outside Competence for Quality (primarily covered by local authorities without central financing, occasionally cost-sharing with personnel)
- Formal education within Competence for Quality (substitute costs are covered in large part by central authorities, with contributions from local authorities and personnel. Local authorities cover costs related to travel, accommodation, tuition, and material)

In each of these three, we divide costs in two: expenses for substitutes and other expenses. For non-formal education, other costs typically include travel, accommodation, tuition, material, and course development. For formal education, there are few costs related to the establishment of courses, since these are developed by higher education institutions and subject to other funding channels.

- Municipalities and counties spent a total of MNOK 660.1 on continuing education in 2013-2014. Of this, 75 percent was for formal education within Competence for Quality. Costs are mostly travel, accommodation, tuition, material, since substitute costs are covered in large part by central authorities.
- Expenses outside Competence for Quality amounted to 156.6 MNOK, or 24 percent of total costs. Of this, 53 percent was for non-formal training and 47 percent to formal education.

- Our estimates further indicate that on average, 0.7 teachers will need continuing education in mathematics, while two teachers in each school needs education in other subject matters. Assuming similar costs and cost sharing models as today, this implies future costs just above BNOK 8, or MNOK 805.3 per year over a ten-year period.

The scaling up of competence building presents a number of challenges, especially with regards to formal education, which is where the bulk of competence building is taking place. These challenges are likely to increase as demand for continuing education continues to grow.

A major challenge is in the current organization of education. The most common model is for teaching personnel to participate in a study program offered by a higher education institution on campus. This entails extensive travel over several days, with related costs and absence. This generates travel costs and costs for substitutes, and may cause practical challenges at the employing schools to manage its timetable and organization of staff, and to ensure quality. These factors in turn may limit the number of teachers each school is able to offer educational opportunities, with delays in implementation as a consequence. Yet in order to satisfy formal competence requirements within the foreseen ten-year implementation period, accelerated implementation is necessary. Finally, the financing model provides limited incentive to limit absence and related substitute costs, since these are largely covered by the state. Consequently, the current model appears unsustainable in light of estimated future demand.

We propose increased efforts to establish local solutions, enabling teachers to obtain the same qualifications with less travel. Specifically, decentralized programs on a county or municipal level would lower absence and travel costs. Specific programs on single schools could also be considered for the larger entities. Such models would require decentralization of existing study programs, or development of tailored programs in a tripartite collaboration between local authorities, schools, and higher education institutions. The latter would require additional funding. On the other hand, localized solutions would save costs related to travel, accommodation, and to some extent substitute teachers. When local solutions are not possible, the financing model could more strongly link to actual absence rather than specific study programs. Finally, the need for extra staff will be lower if more education can be offered outside working hours, enabled by local solutions and incentives for teachers. Increased use of virtual solutions and MOOCs could also be considered, fully or in combination with other forms of learning. Additional financing towards local solutions can be provided directly to municipalities and counties or to higher education institutions, or a combination.

Finally, the report presents a tool for assessing competence needs at the school level. Interviews indicate that many schools already have in place systems for mapping competence needs, and consequently, relevance and extent of rolling out the system presented in this report will vary between schools and levels.