

Hvem er lærerne uten lærerutdanning?

Jon Marius Vaag Iversen, Marianne Haraldsvik, Ole Henning Nyhus



Senter for økonomisk forskning

Hvem er lærerne uten lærerutdanning?

Jon Marius Vaag Iversen, Marianne Haraldsvik, Ole Henning Nyhus



Samfunnsforskning AS

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll allé 38 B

Telefon: 91 89 77 27

E-post: kontakt@samforsk.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS
Senter for økonomisk forskning
Juni 2024

ISBN 978-82-7570-762-6 (web)

ISSN 1892-7661 (web)



Du har lov til:

Dele — kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle.

Bearbeide — remixe, endre, og bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle.

Lisensgiver kan ikke kalle tilbake disse frihetene så lenge du respekterer disse lisensvilkårene.

På følgende vilkår:

Navngivelse - Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke til lisensen, og indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av verket.

Ingen ytterligere begrensninger - Du kan ikke gjøre

bruk av juridiske betingelser eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrer andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

Notiser:

Du trenger ikke å rette deg etter lisensen for de deler av materialet som er falt i det fri eller der bruken er tillatt av etter lånereglene i åndsverkloven eller annen gjeldende rett.

Ingen garantier er gitt. Lisensen gir deg ikke nødvendigvis alle de tillatelsene som er nødvendig for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettigheter, som reklame-, personvern-, eller ideelle rettigheter, sette begrensninger på hvordan du kan bruke materialet.

Les mer om kreditering på creativecommons.org

Forord

Denne rapporten handler om å beskrive lærere uten godkjent utdanning eller lærerutdanning med bakgrunn i ulike statistikkilder. Prosjektet er gjennomført på oppdrag for KS. Vi er takknemlige for innspill og kommentarer fra kontaktpersonene Christian Monsbakken, Kjersti Myklebust og Unn Wahl Karlsen hos KS, samt Rune Soleng for levering av data fra PAI-registeret. Disse dataene ble sendt til SSB for kobling mot andre registerdata. Vi retter også en takk til respondenter som stilte opp for intervju om tematikken.

Forfatterne er alene ansvarlige for rapportens resultater og tolkninger.

Trondheim, juni 2024

Jon Marius Vaag Iversen (prosjektleder), Marianne Haraldsvik
og Ole Henning Nyhus

Innhold

1. Innledning og sammendrag	11
1.1 Innledning.....	11
1.2 Fullført lærerutdanning og krav til kompetanse i opplæringsloven.....	14
1.3 Sammendrag.....	18
1.4 Begrepsbruk.....	23
2. Data og metode	25
2.1 Kvantitativt datamateriale	25
2.2 Kvalitative data.....	38
2.3 Oppsummering	38
3. Hvem er lærerne uten lærer-utdanning (SSB) eller uten godkjent utdanning (PAI)?	40
3.1 Stillingsstørrelse.....	41
3.2 Ansettelsesforhold.....	45
3.3 Ansiennitet.....	53
3.4 Skolens eierform.....	54
3.5 Hvilke fag underviser lærere uten godkjent utdanning?.....	55
3.6 Lærere uten lærerutdanning i bemanningsbyrå	58
3.7 Utdanning fra utlandet.....	63
3.8 Oppsummering	64

4. Forskjeller mellom lærerstatistikkene	66
4.1 Lærernes stillingskode og utdanning	66
4.2 Oppsummering	82
5. Oppsummering og diskusjon.....	84
5.1 Hvem er lærere uten godkjent utdanning eller uten lærerutdanning?	84
5.2 Lærere med lang ansiennitet på studieforbereende fag - mangler de	
lærerutdanning?	86
5.3 Spesialpedagogene ansatt som lærere?	90
5.4 Hvor stor rolle spiller utdanning fra utlandet?.....	91
5.5 Hva er tilsvarende pedagogisk kompetanse?	93
5.6 Lærerstudentene som vikarer	95
5.7 Bemanningsbyråenes rolle	96
5.8 Forskjeller mellom grunnskole og videregående skole	96
5.9 Fullført lærerutdanning eller godkjent utdanning?	97
6. Konklusjon.....	99
Litteratur	100
Vedlegg 1 - Detaljert beskrivelse av operasjonalisering av SSB-definisjonene i analysedataene	101
Vedlegg 2: Sammenheng mellom analyseutvalg og offisiell statistikk. Delt på alder og utdanningskategori – videregående skole.....	106

Figuroversikt

Figur 1-1 Oppsummering av våre hovedfunn	20
Figur 2-1 Lærernes stillingskategori i PAI-registeret, 2017-2022	26
Figur 2-2 Stillingskategori i hhv. grunnskole og VGO fra PAI-registeret, 2017-2022.....	27
Figur 2-3 Sammenligning av kategorier av lærerutdanninger i analyseutvalget og offisiell statistikk – grunnskole.....	31
Figur 2-4 Sammenligning av kategorier av andre utdanninger i analyseutvalget og offisiell statistikk – grunnskole.....	32
Figur 2-5 Sammenligning av hovedkategorier for utdanninger (lærerutdanning og uten lærerutdanning) mellom analyseutvalg og offisiell statistikk – grunnskoler	33
Figur 2-6 Sammenligning av kategorier av lærerutdanninger i analyseutvalget og offisiell statistikk – videregående skole.....	35
Figur 2-7 Sammenligning av kategorier av andre utdanninger i analyseutvalget og offisiell statistikk – videregående skole.....	37
Figur 2-8 Sammenligning av hovedkategorier for utdanninger (lærerutdanning og uten lærerutdanning) mellom analyseutvalg og offisiell statistikk – videregående skole	37
Figur 3-1 Lærerutdanning og stillingsprosent i grunnskolen (SSB).....	44
Figur 3-2 Lærerutdanning og stillingsprosent i VGO (SSB)	45
Figur 3-3 Lærerutdanning og ansettelsesforhold i grunnskolen (SSB).....	47
Figur 3-4 Lærerutdanning og ansettelsesforhold i VGO, 2021 (SSB)	48
Figur 3-5 Lærerutdanning og lærernes alder i grunnskolen, 2021 (SSB).....	49
Figur 3-6 Lærerutdanning og utdanningslengde i grunnskolen, 2021 (SSB).....	50

Figur 3-7 Lærerutdanning og lærernes alder i VGO, 2021 (SSB)	51
Figur 3-8 Lærerutdanning og utdanningslengde i VGO, 2021 (SSB).....	52
Figur 3-9 Utdanningsnivå blant lærere ansatt i bemanningsbyrå. SSB. 2021.....	61
Figur 3-10 Geografisk fordeling av arbeidsstedsregion for lærere ansatt i bemanningsbyrå. SSB. 2021.	62
Figur 4-1 Stillingskoder i PAI og utdanningskategori fra SSB, lærere i grunnskolen	70
Figur 4-2 Stillingskoder i PAI og utdanningskategori fra SSB, lærere i VGO	72
Figur 4-3 Fordeling av utdanningskategorier (Fra SSB-statistikken) for 2021, VGO.....	73
Figur 4-4 Aldersfordeling blant lærere med og uten lærerutdanning, 2021, VGO	74
Figur 4-5 Aldersfordeling blant lærere med og uten lærerutdanning i SSB, 2021, Grunnskole.....	80

Tabelloversikt

Tabell 2-1 Omfanget av lærere uten godkjent utdanning, målt i årsverk (PAI).....	27
Tabell 2-2 Årsverk uten godkjent utdanning, 2017-2022	28
Tabell 2-3 Sammenligning av antall lærere i grunnskolen i analysepopulasjonen og SSB statistikk, årene 2017-2021	29
Tabell 2-4 Oversikt over fordeling av pedagogiske utdanninger i analysepopulasjonen - grunnskole.....	30
Tabell 2-5 Sammenligning av antall lærere i videregående skole i analysepopulasjonen og SSB statistikk, årene 2017-2021	34
Tabell 2-6 Oversikt over fordeling av pedagogiske utdanninger i analysepopulasjonen – videregående skole	34
Tabell 3-1 Stillingsstørrelse for lærere med og uten godkjent utdanning i grunnskolen (PAI-registeret).....	41
Tabell 3-2 Stillingsstørrelse for lærere med og uten godkjent utdanning i videregående opplæring (PAI-registeret).....	42
Tabell 3-3 Fordeling av stillingsprosent for lærere med og uten lærerutdanning i grunnskolen (SSB)	42
Tabell 3-4 Fordeling av stillingsprosent for lærere med og uten lærerutdanning – videregående skole (SSB).....	43
Tabell 3-5 Tilsettingsforhold for lærere med og uten godkjent utdanning i grunnskolen (PAI).....	46
Tabell 3-6 Tilsettingsforhold for lærere med og uten godkjent utdanning i videregående opplæring (PAI).....	46
Tabell 3-7 Generell utdanningskategorisering blant lærerne i hhv. grunnskole og VGO som ikke har godkjent utdanning i PAI	53
Tabell 3-8 Ansiennitet for lærere med og uten godkjent utdanning i grunnskolen. (PAI).....	53

Tabell 3-9 Ansiennitet for lærere med og uten godkjent utdanning i videregående opplæring. (PAI)	53
Tabell 3-10 Grunnskolelærernes utdanning i henholdsvis offentlig og privat sektor (SSB).....	54
Tabell 3-11 VGO-lærernes utdanning i henholdsvis offentlig og privat sektor (SSB).....	55
Tabell 3-12 Antall og andel lærere uten godkjent utdanning eller lærerutdanning per utdanningsprogram	57
Tabell 3-13 Utdanningstype blant lærere ansatt i bemanningsbyrå. SSB. 2020-2021.....	58
Tabell 3-14 Utdanningsstatistikk om lærere med annen pedagogisk utdanning ansatt i bemanningsbyrå. SSB. 2020-2021	59
Tabell 3-15 Utdanningsstatistikk om lærere uten pedagogisk utdanning ansatt i bemanningsbyrå. SSB. 2020-2021.....	60
Tabell 3-16 Bakgrunnskarakteristika blant lærerne ansatt i bemanningsbyrå. SSB. 2021.	60
Tabell 3-17 Andel av lærerne som er registrert med utdanningsaktivitet på fagfelt 2 (pedagogisk utdanning) fra utlandet, 2017-2021 samlet. (SSB)	63
Tabell 4-1 Stilling og registrert utdanning blant lærere i grunnskolen	67
Tabell 4-2 Stilling og registrert utdanning blant lærere i videregående opplæring	68
Tabell 4-3 Fordeling av lærere uten lærerutdanning i SSB etter studieprogram, for 2021. N=3802	76
Tabell 4-4 Fordeling av lærere etter utdanningsprogram, stillingskode og lærerutdanning, 2021.....	77
Tabell 4-5 Sammenligning av ulike kjennetegn ved lærerne etter lærerutdanning og stillingskode, 2017-2021 samlet, videregående opplæring.....	79
Tabell 4-6 Sammenligning av ulike kjennetegn ved lærerne etter lærerutdanning og stillingskode, 2017-2021 samlet, grunnskole	82
Tabell 0-1: Oversikt over ansatte lærere i grunnskolen fra SSBs tabell 12071.....	104
Tabell 0-2: Oversikt over ansatte lærere i videregående skole fra SSBs tabell 12091	105

1. Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Framstillingen av læreres utdanning og kompetanse har blitt mye debattert de siste årene og debatten er ofte knyttet til fallende søkertall til lærerutdanningene. Sviktende søkertall til lærerutdanningene gir bekymringer for lærermangel fram i tid. SSB framskriver hvert tredje år tilbud og etterspørsel etter lærere ved bruk av modellen LÆRERMOD. Deres simuleringer tilsier en økning i antall lærere fram mot 2040, sammen med fallende elevtall i Norge, som igjen tilsier lavere etterspørsel etter lærere. Dette gir dermed et overskudd av lærere i perioden, sammenlignet med dagens situasjon (Gunnes mfl., 2023). Tidligere simuleringer av modellen har vist mangel på lærere framover (Gunnes mfl., 2018). En av forutsetningene bak disse framskrivningene, er imidlertid at det uteksamineres lærere på dagens nivå.

Formålet med dette prosjektet og denne forskningsrapporten er å nyansere kunnskapen om gruppen av lærere som regnes som «uten godkjent utdanning» eller «lærere uten lærerutdanning» og de lærerne som grupperes ulikt mellom statistikkene. Formålet med prosjektet er å beskrive hvem denne gruppen av lærere er, hva deres utdanningsbakgrunn er og hvordan de karakteriseres i statistikkene. Vi har ingen statistisk informasjon om kompetansevurderingen som gjøres av skoleeier, men vi kan beskrive lærerne som blir vurdert til å ha pedagogisk kompetanse av skoleleder/skoleeier, men ikke regnes som lærerutdanning i SSB.

NTNU Samfunnsforskning, ved Senter for økonomisk forskning, har hatt flere prosjekt om lærerstatistikken og om lærerrekuttering de siste årene. Iversen, Haraldsvik og Krehic (2023) analyserte rekrutteringsutfordringene blant norske skoler. Konklusjonen fra denne rapporten var at de aller fleste skolene sier de *ikke* har store utfordringer med å rekruttere lærere, men at utfordringene er knyttet til geografi, trinn, fag og arbeidsmarked. I distriktene, særlig i Nordland, Troms og Finnmark, er rekrutteringen ganske vanskelig. Det er også vanskeligere på 1.-4. trinn og på yrkesfag på videregående skoler. Stillinger som lyses ut i løpet av skoleåret er også vanskelig å få tilsatt i. Iversen mfl. (2023) knytter imidlertid utfordringene til generelle kjennetegn ved arbeidsmarkedet. I deler av Norge er det mangel på arbeidskraft og dette gjelder også lærere. Andre vesentlige poeng fra denne rapporten

er at studentenes valg om spesialisering i lærerutdanningen ikke samsvarer med behovet i skolen. Det er størst mangel på lærere på 1.-4. trinn. Det kan imidlertid se ut til at søkertallene for grunnskolelærerutdanning 1-7 er på vei opp (Samordna opptak, 2023).

Iversen, Haraldsvik og Nyhus (2021) så på forskjellene i lærerstatistikkene. GSI (Grunnskolens informasjonssystem), PAI (Personaladministrativt informasjonssystem) og SSB sin statistikk gir ulike inntrykk av læreres utdanning og kompetanse. Mens PAI og GSI gir inntrykk av at kun omtrent 5 prosent av lærerne i Norge ikke fyller kompetansekravene i opplæringsloven, viser SSB at omtrent 20 prosent av lærerårsverkene mangler lærerutdanning. Iversen mfl. (2021) pekte på noen forklaringsfaktorer. En viktig faktor er definisjoner og datainnsamling. GSI og PAI måler planlagte lærerårsverk i starten av skoleåret. Rektorene som registrerer dette i GSI, kjenner da naturligvis ikke til vikarbehov senere i skoleåret, permisjoner, sykdom eller lærere som slutter. SSB registrerer personer ansatt til å undervise i skolene en referanseuke i november. Her er da alle som jobber som lærere denne uken med i statistikken, også de som er leid inn en uke for å vikariere for en syk lærer. Generelt er inkludering av vikarer en viktig forskjell. Andre viktige forklaringsfaktorer var lærere med utdanning fra utlandet. Dersom ikke disse har søkt en særskilt yrkesgodkjenning av sin utdanning (tidligere fra NOKUT, fra 01.01.2023 fra HK-dir) vil de feilaktig inngå som lærer uten utdanning i SSB-statistikken.

Iversen mfl. (2021) pekte på flere mulige hypoteser til forklaring av forskjeller mellom statistikkene, men med de tilgjengelige dataene i prosjektet var det ikke mulig å teste disse hypotesene. Rapporten kunne for eksempel ikke gi svar på hvor viktig utdanning fra utlandet var, eller hvor stor del av forskjellene som var knyttet til at lærerstudenter brukes som vikarer. For å kunne besvare flere slike spørsmål pekte forskerne på behovet for analyser av individdata. Dette prosjektet og denne rapporten er et svar på dette behovet.

I dette prosjektet legges det opp til bruk av individdata for å få mer kunnskap om forskjellene mellom de to statistikkene. Mer konkret ønskes det en mer presis beskrivelse av gruppen lærere som er ansatt med «tilsvarende pedagogisk utdanning», i tillegg til en bedre beskrivelse av ansatte som ikke fyller lovens og forskriftens kompetansekrav og som dermed er ansatt midlertidig.

Prosjektet som ønskes gjennomført er tredelt, hvor hver av de tre delene på ulik måte belyser lærere uten lærerutdanning i skolen:

1. KS ønsker at det gjøres en undersøkelse med individdata for å få en mer presis oversikt over forskjeller mellom SSB og PAI/GSI, og hvordan dette slår ut for lærerstatistikk. Det ønskes her en sammenligning av individdata fra SSB og i PAI-registeret for å undersøke sammenhenger mellom kompetansevurdering og registerbasert utdanningsinformasjon. I denne delen vil det være relevant å beskrive lærere ansatt på vilkår om at utdanningen blir fullført, jfr. Opplæringsloven § 10-6 a og lærere med utdanning og praksis fra andre land jfr. forskrift til opplæringsloven §14-6 og 14-7.
2. KS ønsker en analyse av omfanget av lærere som ikke fyller lovenes kompetansekrav og er ansatt midlertidig, hvilken kompetanse disse har, samt hvilke kjennetegn lærerne har i form av stillingsstørrelse og varighet.
3. KS ønsker en analyse av omfanget av lærere som er ansatt med tilsvarende pedagogisk kompetanse som lærerutdanning med hjemmel i forskrift til opplæringsloven, hvilken utdanning denne gruppen har, samt i hvilke fag disse typisk underviser i.

En utvidelse fra Iversen mfl. (2021) er at dette prosjektet også skal omhandle videregående skoler. Gunnes, Ekren og Arnesen (2023) viser at andelen lærerårsverk uten godkjent utdanning er høyere i videregående opplæring enn for grunnskoler.

Kvantitative analyser av individdata gir oss mye informasjon om lærere som ikke er registrert med fullført lærerutdanning. Noen problemstillinger som dette prosjektet belyser, kan imidlertid ikke analyseres statistisk. For eksempel er statistikken på lærere fra bemanningsbyrå mangelfull. Det er heller ingen informasjon om lærere som er ansatt på vilkår i statistikken. KS er også opptatt å finne ut av hvilke lærere som vurderes å ha «tilsvarende pedagogisk kompetanse» som lærerutdanning og dermed rapporteres som «godkjent kompetanse etter opplæringsloven». Denne vurderingen har vi heller ingen statistisk innsikt i. Vi har derfor valgt å gjennomføre en del kvalitativ datainnsamling. Vi har intervjuet skoleledere på to videregående skoler, tre grunnskoler og tre intervjuer med representanter for bemanningsbransjen.

1.2 Fullført lærerutdanning og krav til kompetanse i opplæringsloven

Iversen mfl. (2021) påpekte at noen av forskjellene mellom statistikkene på lærere i Norge skyldes ulikheter i definisjoner. SSB-statistikken presenterer lærere med og uten lærerutdanning, mens GSI og PAI avspeiler omfanget av lærere uten godkjent utdanning etter opplæringslovens kompetansekrav. Disse definisjonene har likheter, men er ikke identiske.

Hvordan SSB definerer lærerutdanningene kommer frem i detalj i kapittel 2 og 3. Kort oppsummert, bruker man i SSB-definisjonen registerinformasjon om alle lærerne. Vi har reprodusert denne inndelingen i utdanninger basert på SSB sine beskrivelser. For å defineres som lærerutdanning, kreves det for det første en avsluttet utdanning. Videre defineres en pedagogisk utdanning og en rangering av de pedagogiske utdanningene. Noen av de pedagogiske utdanningene defineres som «lærerutdanning», mens andre defineres som «annen pedagogisk utdanning». Barnehagelærere, grunnskolelærerutdanning (inntil fire år eller master), fag- og yrkesfaglærerutdanningen, praktisk pedagogisk utdanning (PPU og PPU-Y) og lektorutdanningen defineres som lærerutdanning, mens spesialpedagogikk og andre pedagogiske utdanninger som ikke er nevnt ovenfor defineres som «annen pedagogisk utdanning».

Opplæringsloven definerer hva som er godkjent kompetanse for lærere i skolen. Opplæringslova § 10-1 beskriver

Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse. Departementet gir nærmare forskrifter om krav til utdanning og praksis for den som skal tilsetjast i undervisningsstillingar på ulike årstrinn og i ulike skoleslag.

Videre beskriver Opplæringslova § 10-2 at:

«Tilsette som skal undervise, må ha relevant kompetanse i dei faga dei skal undervise i».

Forskrift til opplæringslovens kapittel 14 beskriver mer i detalj kravene til kompetanse ved tilsetting og undervisning. § 14-1 presiserer ytterligere krav til pedagogisk kompetanse for tilsetting:

Alle som skal tilsetjast i undervisningsstilling, må ha pedagogisk bakgrunn i samsvar med krava i rammeplanane for lærarutdanningane med forskrifter, jf. lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler § 3-2 andre ledd, eller ha tilsvarende pedagogisk kompetanse.

Det er ulike krav til tilsetting for henholdsvis 1.-4. trinn, 5.-7. trinn, ungdomstrinnet og videregående opplæring. For 1.-4. trinn inngår barnehagelærerutdanning, dersom man i tillegg har 60 studiepoeng med videreutdanning innrettet på undervisning på barnetrinnet eller spesialpedagogisk utdanning (dersom lærerens hovedoppgave er spesialundervisning eller at behovene til elevene gjør slik utdanning ønskelig). Sistnevnte utdanning med spesialpedagogikk gjelder også for 5.-7. trinn og for ungdomstrinnet.

Dersom læreren tok førskoleutdanning før 2007, kan læreren godkjennes uten å ha videreutdanning, gitt at læreren tilsettes for undervisning på første trinn. For 1.-4. trinn gjelder også grunnskolelærerutdanning 1.-7. trinn. Det samme gjelder også for 5.-7. trinn, men her kan lærere alternativt ha grunnskolelærerutdanning 5.-10. trinn. Sistnevnte gjelder også for ungdomstrinnet.

I tillegg godkjennes faglærerutdanninger for undervisning på fagområder der vedkommende har minst 30 studiepoeng relevant utdanning. Dette gjelder i praktisk-estetiske fag og for alle trinn. Det samme gjelder treårig lærerutdanning for tospråklige lærere. Her kan også tilsetting skje på fagområder der vedkommende har minst 30 studiepoeng relevant utdanning.

For 5.-7. trinn og ungdomstrinnet godkjennes også 3-årig yrkesfaglærerutdanning dersom læreren har minst 30 studiepoeng relevant utdanning i det faget man skal tilsettes for å undervise i. Her gjelder også universitets- og/eller høyskoleutdanning som utgjør minst 240 studiepoeng, inklusive pedagogisk utdanning. Også her gjelder tilsettingen for undervisning i fag der læreren har minst 30 studiepoeng relevant utdanning. Ved tilsetting for å undervise i norsk, matematikk og engelsk på ungdomstrinnet kreves minst 60 studiepoeng relevant utdanning.

Forskrift til opplæringsloven § 14-5 beskriver kompetansen til morsmållærere. Godkjent kompetanse her vil for eksempel være lærerutdanning fra hjemlandet og dokumentert gode norskkunnskaper. Alternativt kan læreren ha samme morsmål som eleven og i tillegg universitets og/eller høyskoleutdanning av en samlet lengde på minst tre år inklusive pedagogisk utdanning godkjent etter § 14-1. I tillegg må læreren ha dokumenterte norskkunnskaper og 1 ½ år av utdanningen må omfatte språket og kulturen til eleven. Et tredje alternativ er en lærer som ikke har samme morsmål som eleven, er norskspråklig og minst 90 studiepoeng universitets- og/eller høyskoleutdanning i eleven sitt språk. Læreren skal også ha god kjennskap til den kulturelle bakgrunnen til eleven, samt pedagogisk utdanning etter § 14-1. En treårig lærerutdanning for tospråklige lærere kan godkjennes dersom læreren har samme morsmål som eleven. Utdanning og praksis fra andre land kan også godkjennes dersom utdanning er godkjent av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) eller HK-dir. Det skal i tillegg stilles krav om kunnskaper i norsk. SSB registrerer enkelte av disse utdanningene som lærerutdanning, men dersom lærere har fått individuell godkjenning hos NOKUT/HK-dir, vil de ikke inngå i denne statistikken.

Opplæringslovens § 14-9 sier at alle som tidligere har vært kvalifiserte for tilsetting i en undervisningsstilling, eller som har fått dispensasjon fra tidligere utdanningskrav, fremdeles vil ha gyldig kompetanse for å bli tilsatt i en undervisningsstilling. På samme måte kan de som har allmennlærerutdanning fullført våren 2014 eller senere, tilsettes på samme måte som de med allmennlærerutdanning fullført før 2014.

Dersom det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene, kan skolen tilsette en søker som er i gang med relevant utdanning. Personen vil da tilsettes på det vilkåret at utdanningen blir fullført.

Det er skoleeier som avgjør hva som er relevant utdanning. Det vil si om den som skal tilsettes, har lærerutdanning etter kravene eller *tilsvarende pedagogisk kompetanse*. Tilsvarende pedagogisk kompetanse er ikke veldefinert, verken i lover, forskrifter eller andre veiledninger. Det vi kan finne om offentlige rundskriv om dette er helt tilbake fra 2003 fra Kunnskapsdepartementet

§ 14-1 åpner for at det ved tilsetting i ordinære lærerstillinger i skoleverket også kan vurderes søkere med annen pedagogisk bakgrunn enn den som er beskrevet i universitets- og høyskoleloven § 54b. Betingelsen er at denne andre pedagogiske bakgrunnen kan sies å tilsvare kravene i universitets- og høyskoleloven § 54b. Skoleeier

må i slike tilfeller vurdere om en søker både gjennom annen pedagogisk utdanning og praksis har slik tilsvarende bakgrunn. Departementet mener at personer som ikke har alternativ pedagogisk utdanning, men kun pedagogisk praksis, bør kunne vurderes å ha slik tilsvarende pedagogisk kompetanse som nevnt i § 14-1 første ledd, dersom de har minst 5 års reell undervisningspraksis og dersom skoleeier samtidig har forsikret seg om at vedkommende har den nødvendige teoretiske pedagogiske innsikten.

(Kunnskapsdepartementet, 2003)

Opplæringsloven beskriver ekstra krav til utdanning og kompetanse for å undervise fag. Det vil si at i tillegg til å ha lærerutdanning, kreves det utdanning innenfor faget og trinnet man underviser i. I SSB-statistikken kommer det ikke frem hvilke fag man underviser i eller hvilke trinn man underviser på, så andelen som har «lærerutdanning» vil ikke hensynta dette. For eksempel, en lærer med grunnskolelærerutdanning på 5.-10. trinn, men som underviser på 2. trinn, vil ikke ha godkjent utdanning etter opplæringsloven, men være registrert med lærerutdanning i SSB-statistikken. Det er også slik at SSB definerer både barnehagelærer og grunnskolelærer som lærerutdanning, mens at disse som regel ikke regnes som godkjent kompetanse i henhold til opplæringsloven for undervisning i videregående opplæring. Det er altså mulig å ha «lærerutdanning» i SSB-statistikken uten å fylle opplæringslovens kompetansekrav for tilsetting i undervisningsstilling, og det er mulig å oppfylle kompetansekravene i opplæringsloven uten å ha «lærerutdanning» i SSB-statistikken.

Ny opplæringslov gjøres gjeldende fra 1. august 2024. Ifølge Utdanningsdirektoratet er den nye loven en videreføring av bestemmelser fra den tidligere opplæringsloven fra 1998, men også en rekke nye bestemmelser.

I ny opplæringslov § 17-3 Krav til å bli tilsett i lærarstilling står det:

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at dei som blir tilsett i lærarstilling, har relevant lærerutdanning seinast når dei tar til i stillingen»

Forskrift til ny opplæringslov ble vedtatt i begynnelsen av juni, og trer i kraft samtidig med loven.

1.3 Sammendrag

Formålet med dette prosjektet og denne forskningsrapporten er å nyansere kunnskapen om gruppen av lærere som er registrert som «uten godkjent utdanning» eller «lærere uten lærerutdanning» og de lærerne som grupperes ulikt mellom statistikkene fra SSB og PAI. Formålet med prosjektet er å beskrive hvem denne gruppen av lærerne er, hva deres utdanningsbakgrunn er og hva deres bakgrunn er. Vi har ingen statistisk informasjon om kompetansevurderingen som gjøres, men vi kan beskrive lærerne som anses som å ha pedagogisk kompetanse ut fra stillingskoder, men som ikke regnes å ha lærerutdanning i SSB.

Rapporten bygger på flere tidligere rapporter gjennomført av Senter for økonomisk forskning i NTNU Samfunnsforskning. Iversen mfl. (2021) analyserte forskjeller i statistikkene på skolenivå og presenterte flere hypoteser for hva som kunne være forskjellene mellom statistikkene. Iversen mfl. (2023) gjennomførte analyser av rekrutteringsutfordringene ved norske skoler og fant at det overordnede bildet er at tilgangen på lærere er ganske god, men at det enkelte steder i landet, og for enkelte typer kompetanse, er vanskelig.

Opplæringsloven definerer hva som kan regnes som godkjent kompetanse for å bli tilsatt i undervisningsstilling. I all hovedsak kreves det lærerutdanning med spesialisering innen de fag og trinn som læreren skal tilsettes for å undervise i. Opplæringsloven definerer at lærere skal ha slik utdanning, eller ha tilsvarende pedagogisk kompetanse.

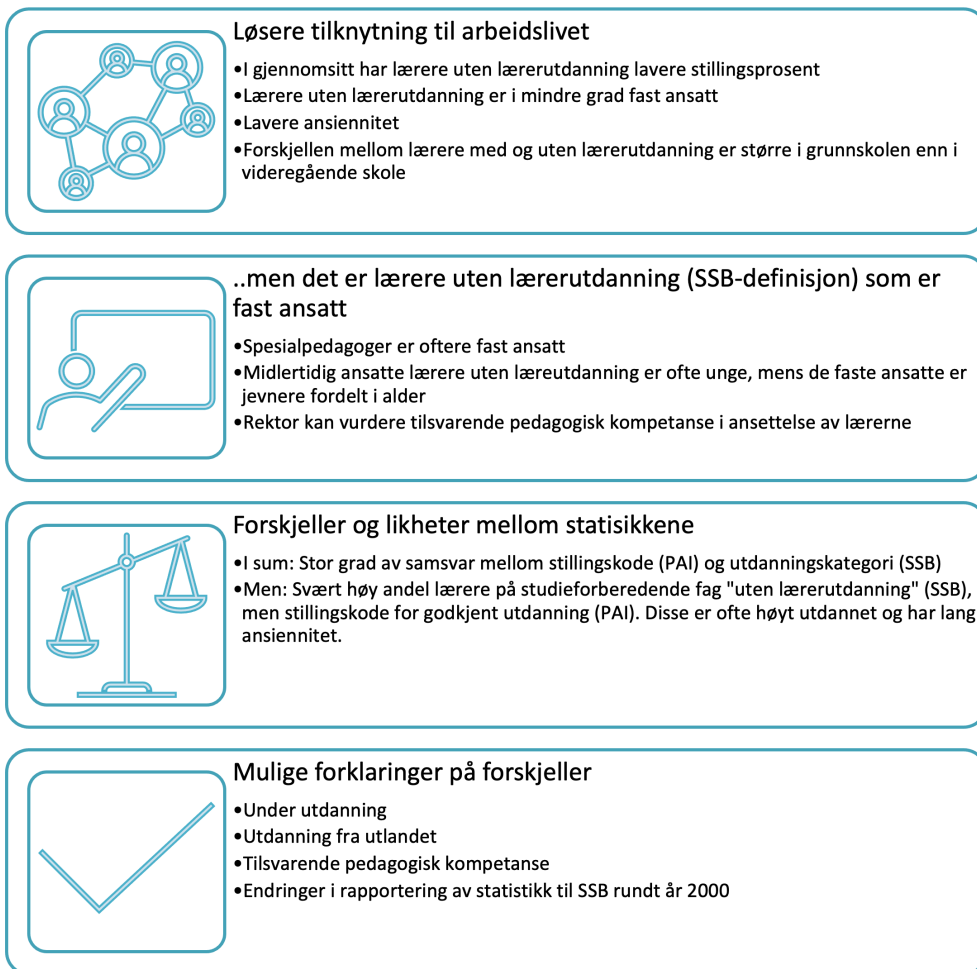
Vi presenterer datamaterialet i kapittel 2, og sammenligner vår analysepopulasjon med populasjonen i den offisielle statistikken som presenteres av SSB. Dataene som dette prosjektet bruker, er basert på to ulike kilder. For det første har vi PAI-registeret (personaladministrativt informasjonssystem), som administreres av KS. Dette er basert på kommunenes registreringer i egne lønssystemer. Her registreres lærere blant annet etter stillingskoder ut fra hvorvidt de regnes som godkjent utdanning eller ikke. Stillingskodene bestemmes også ut fra utdanningslengde.

I PAI-registeret finner vi at andelen uten godkjent utdanning ligger mellom 4 og 6 prosent i årene 2017-2022, og at andelen er svakt økende i perioden. Samlet sett er det flest i kategoriene adjunkt og adjunkt med tilleggsutdanning, men på videregående er det en del flere lærere med lektorutdanning. Andelen uten godkjent utdanning i PAI øker mer på grunnskolen enn i videregående skolen.

Presentasjonen av statistikken fra SSB, viser at det er svært godt samsvar mellom analyseutvalget i dette prosjektet og den offisielle statistikken som vi sammenligner med. Vi har fulgt beskrivelsene til SSB om kategorisering av lærere med og uten «lærerutdanning» og i ulike utdanningskategorier. Andelen lærere uten lærerutdanning er svakt økende i perioden vi studerer for grunnskole, og det er lærere med «annen pedagogisk utdanning» som er økende. For videregående er andelen uten lærerutdanning nedadgående. Det blir færre lærere «uten pedagogisk utdanning». Blant utdanningskategoriene er det på grunnskolen overvekt av lærere med grunnskoleutdanning, mens det på videregående er lærere med PPU og PPU for yrkesfag som er dominerende.

Figur 1-1 oppsummerer hovedtrekkene i funnene fra sammenligningene av PAI-statistikken og SSB-statistikken. Vi finner at lærerne uten lærerutdanning har en løsere tilknytning til arbeidslivet, men at det likevel er en ikke ubetydelig andel som er fast ansatt. Det er både stor grad av samsvar mellom de to statistikkene når vi sammenligner stillingskode og utdanningskategori, men den mest overraskende forskjellen finner vi for lærere på studieforbereende som viser at mange av lærerne uten lærerutdanning har høy utdanning og lang ansiennitet, og er ansatt i en stillingskode som tilsvarer godkjent utdanning. Videre i oppsummeringen diskuterer vi nærmere disse punktene og peker på mulige forklaringer på forskjeller.

Figur 1-1 Oppsummering av våre hovedfunn



Lærerne som er ansatt i stillingskode 7960, altså uten godkjent utdanning i PAI-registeret, har lavere stillingsprosent og er i mindre grad ansatt i en 100 prosent stilling, sammenlignet med lærerne som har godkjent utdanning. Denne forskjellen er imidlertid mindre for videregående skoler enn for grunnskolen. Lærerne med stillingskode 7960 er også i mindre grad fast ansatt og i større grad timelønnet. Også her er forskjellen mindre for videregående skoler. Her er en relativt høy andel av lærerne uten godkjent utdanning fast ansatt i skolen. Lærerne uten godkjent utdanning har i tillegg lavere ansiennitet, men er høyt utdannet.

Blant lærerne som ikke har godkjent utdanning, er det likevel noen lærere som er registrert med lærerutdanning i SSB-statistikken for grunnskolen. Mange av disse er barnehagelærere. For videregående er andelen litt høyere og de fleste av disse er i SSB-statistikken registrert med PPU.

Lærerne uten lærerutdanning i SSB har også i gjennomsnitt lavere stillingsprosent enn lærere med lærerutdanning. Vi ser også her at i videregående skole er forskjellen mindre enn for grunnskolen. Lærere uten lærerutdanning er også i mindre grad fast ansatt, men blant spesialpedagogene er det en del lærere med fast ansettelse. Dersom vi skiller mellom midlertidige og faste ansatte, er de midlertidige ansatte lærerne uten lærerutdanning unge, mens de faste ansatte er jevnere fordelt i alder. Også i SSB statistikken ser vi at alle lærere i skolen, både de med og uten lærerutdanning i stor grad er registrert med høyere utdanning. Andelen lærere uten lærerutdanning er en god del høyere i private skoler.

Dersom vi ser på videregående skole, så ser vi at mønsteret fra grunnskolen også stemmer godt her, men forskjellene mellom lærere med og uten lærerutdanning er mindre her (både om vi studerer PAI-registeret eller SSBs registre). I den videregående skolen har lærerne uten lærerutdanning høyere stillingsprosent enn i grunnskolen, og det er flere som har 100 prosent stilling. Men også her har lærere uten lærerutdanning i gjennomsnitt lavere stillingsprosent og mindre stillingsstørrelser enn lærere med lærerutdanning. På samme måte er forskjellen i faste ansettelser mindre i videregående skoler. Det er flere av lærerne som er registrert uten lærerutdanning som er fast ansatt. Vi finner de også i større grad blant den eldre aldersgruppen. Forskjellen mellom private og offentlig skoler er omtrent den samme for videregående skoler som for grunnskolen.

Kjernen i dette prosjektet handler om hva som kjennetegner lærere som karakteriseres ulikt i lærerstatistikkene. Blant lærerne som ikke er registrert med lærerutdanning i SSB-statistikken, hvilken utdanning og stilling har de i PAI-registeret? Hovedsakelig ser vi et godt samsvar mellom utdanningskategoriene i SSB og stillingskodene i PAI for grunnskolen. Lektorene er i stor grad karakterisert som lektorer for eksempel, mens faglærere og de med PPU i stor grad er adjunkter. Grunnskolelærerne er også i stor grad adjunkter. Så overordnet er det godt samsvar mellom statistikkene på dette området. Dette gjelder også for lærerne i den videregående skolen.

I den videregående skolen ser vi at på studieforberedende har flest lærere PPU-utdanning i tillegg til at en del er lektorer eller faglærere. En høy andel er også «uten pedagogisk utdanning». For yrkesfag er den dominerende gruppen PPU for yrkesfag, men det er også mange med PPU og faglærere. Her er det færre lektorer, men en del som har «ingen pedagogisk utdanning» ifølge registrene.

Vi har også sett at aldersfordelingen er ulik. På studieforberedende er det i størst grad de eldre lærerne som karakteriseres som «uten lærerutdanning», mens på yrkesfag er andelen høyest blant de yngste lærerne. Vi ser dermed mange eldre lærere på studieforberedende fag som er registrert i SSB som uten lærerutdanning. De utdanningsprogrammene som dominerer i gruppen «uten lærerutdanning», er studiespesialiserende, musikk, dans og drama og idrettsfag blant de studieforberedende fagene. På yrkesfag er det bygg og anleggsteknikk, elektro og datateknologi, helse og oppvekstfag og teknologi og industrifag som har flest lærere uten godkjent utdanning.

Det er mange lærere på studieforberedende fag og som er «uten lærerutdanning» i SSB-statistikken, men som har en stillingskode som tilsier godkjent utdanning i PAI, mange av dem lektorer og lektor med tilleggsutdanning. Nærmere studier av denne gruppen viser at mange av dem har høy utdanning, svært mange har høyere utdanning av høyere grad. De er også registrert innenfor pedagogiske fag i stor grad, en del av dem har utdanningsaktivitet innen pedagogiske fag fra utlandet. I tillegg har vi sett at det mangler noe utdanningsinformasjon for denne gruppen og at mange av dem startet sin utdanningsaktivitet før år 1999. I dokumentasjonen til SSB, beskrives utdanningsinformasjonen som mer mangelfull før 1999. En forklaring er dermed at mangelfull rapportering før 1999 gjør at de kategoriseres feil i SSB-statistikken. En annen forklaring er at rektorer godkjenner «tilsvarende pedagogisk kompetanse» for noen av lærerne. Inntrykket i dette prosjektet er at begge forklaringsfaktorene er gjeldende.

Også for grunnskolen har vi sett at en del lærerne har lærerutdanning i SSB-statistikken og som har andre stillingskoder i PAI. Også her er dette høyt utdannede personer og svært mange av dem har registrert utdanningsaktivitet innen pedagogiske fag. 9,3 prosent av dem har utdanningsaktivitet innen pedagogiske fag fra utlandet, og det mangler utdanningsinformasjon om en ganske stor del av disse lærerne. På samme måte som for den videregående skolen startet en relativt sett høyere andel av disse lærerne utdanningen sin på 90-tallet, som vil si at disse lærerne er eldre enn lærerne som står registrert med fullført lærerutdanning.

Basert på den kvalitative informasjonen i dette prosjektet finner vi lærere uten lærerutdanning i de fleste fag. Det er ingen mønstre i at noen fag er overrepresentert. Lærerstudenter som for eksempel brukes som vikarer eller i midlertidige stillinger, underviser som regel de fagene de har i sin fagkombinasjon. Videre viste intervjuene noen eksempler på lærere som ikke hadde lærerutdanning, men som var ansatt i form av sin spesialkompetanse, for eksempel innen kunst eller musikk og blir benyttet som lærere i de fagene.

På videregående har vi imidlertid mulighet til å se på i hvilke fag lærere uten lærerutdanning eller godkjent utdanning befinner seg. Det vil si hvilke utdanningsprogram de er ansatt ved. Overraskende nok finner vi at det er en svært høy andel på studieforberevende fag.

Omtrent halvparten av lærerne som er ansatt i bemanningsbyråer og som brukes som vikarer, har lærerutdanning. Mange av dem er barnehagelærere. Omtrent 40 prosent har ingen pedagogisk utdanning.

Det ser ut til at lærerne med lærerutdanning blir prioritert i den forstand at de har større stillingsprosent i gjennomsnitt. De ansatte i bemanningsbyrå, er unge sammenlignet med lærere ansatt i skolene.

Aktiviteten til bemanningsbyråene er klart størst på i Bergensområdet, men basert på intervjuer med flere av aktørene brer det seg til de andre store byene i Norge også. Basert på kvalitativ informasjon kan vi oppsummere denne aktiviteten med at den i all hovedsak er fokusert til barneskolen og særlig 1.-4. trinn. Bemanningsbyråene rekrutterer i stor grad fra lærerskolene og bruker mye studenter. De får en fast ansettelse i bemanningsbedriften og kan jobbe utover denne stillingen.

1.4 Begrepsbruk

Denne rapporten omhandler lærere med ulik utdanning og kompetanse fra to ulike statistikkilder. Definisjonene av dem er diskutert både innledningsvis og i detalj i kapittel 2 og vedlegg.

SSB definerer hva som i sin statistikk regnes som lærerutdanning og ikke. Vi omtaler derfor kategoriseringen i SSB som lærere med lærerutdanning eller lærere uten lærerutdanning. Lærere uten lærerutdanning er videre delt inn i lærere med annen pedagogisk utdanning og lærere uten pedagogisk utdanning.

I PAI-statistikken kategoriseres lærere etter stillingskoder. Dersom en lærer er i stillingskode 7960 er han eller hun ansatt som «uten godkjent utdanning». Om man ansettes i stillingskode 7961-7966 er man kategorisert «med godkjent utdanning». Vi omtaler derfor skillet i PAI-statistikken som godkjent utdanning eller ikke godkjent utdanning.

2. Data og metode

Denne rapporten er i all hovedsak analyse og fremstilling av kvantitativt materiale. Formålet med rapporten, er å analysere forskjeller mellom ulike statistikkilder, når det kommer til klassifisering av læreres utdanning og kompetanse. Sammenligningen skjer på individnivå. I dette kapitlet beskriver vi datakildene, samt den kvalitative datainnsamlingen.

2.1 Kvantitativt datamateriale

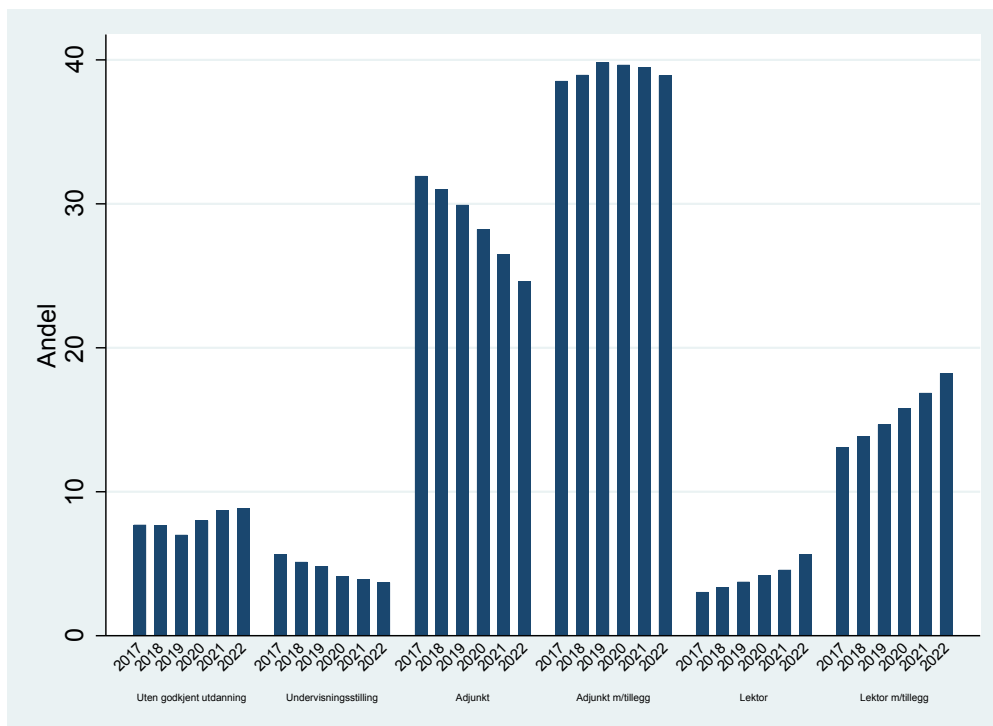
Det kvantitative datamaterialet består av registerdata på individnivå fra PAI og SSB. Først gir vi en beskrivelse av dataene hentet fra PAI-registeret, som KS administrerer, mens det deretter gis en beskrivelse av registerdataene fra SSB. I presentasjonen av SSB-statistikkene har vi særlig lagt vekt på å sammenligne lærerkategoriseringene vi foretar opp mot den offisielle statistikken som SSB presenterer.

PAI

PAI-registeret (personaladministrativt system) er et register med lønns- og personalopplysninger om samtlige ansatte i kommunal sektor. Registeret gir individinformasjon om opplysninger som lønn, type stilling, arbeidstid, arbeidssted, utdanning og en rekke andre opplysninger. Data fra PAI danner for eksempel tallgrunnlaget som benyttes under tariffoppgjør. Data fra PAI-registeret går tilbake til 1985. I dette prosjektet benytter vi data fra 2017 til 2022.

For å karakterisere kompetansen og utdanningen til ansatte i PAI-registeret benyttes stillingskoder. Alle kommunalt ansatte er registrert med stillingskoder i PAI-registeret. Dersom en lærer oppfyller kompetansekravene i opplæringsloven § 10-1, registreres man på kode 7961-7966. Hvilken av disse kodene den ansatte er registrert med, avhenger av utdanningslengde og -type. Dersom man tilsettes som lærer og ikke oppfyller kompetansekravene, registreres man i stillingskode 7960. Fordeling av ansatte på stillingskodene for perioden vi analyserer er vist i figur 2-1.

Figur 2-1 Lærernes stillingskategori i PAI-registeret, 2017-2022



Figuren gjengir andeler etter antall lærere og ikke årsverk. Vi ser at andelen uten godkjent utdanning har økt noe over tidsperioden 2017-2022. Det er også en endring i perioden hvor flere karakteriseres som lektor og lektor med tillegg og færre som lærer og adjunkt.

Dersom vi summerer alle stillingene som er registrert per individ i datasettet, får vi andelen av lærere i PAI, som regnes som lærere uten godkjent utdanning. Andelen av lærerne som fra år til år regnes som uten godkjent utdanning varierer stort sett mellom 6 og 8 prosent i registeret. Som vi imidlertid skal komme inn på senere, har mange av lærerne uten godkjent utdanning, deltidsstilling eller redusert stilling.

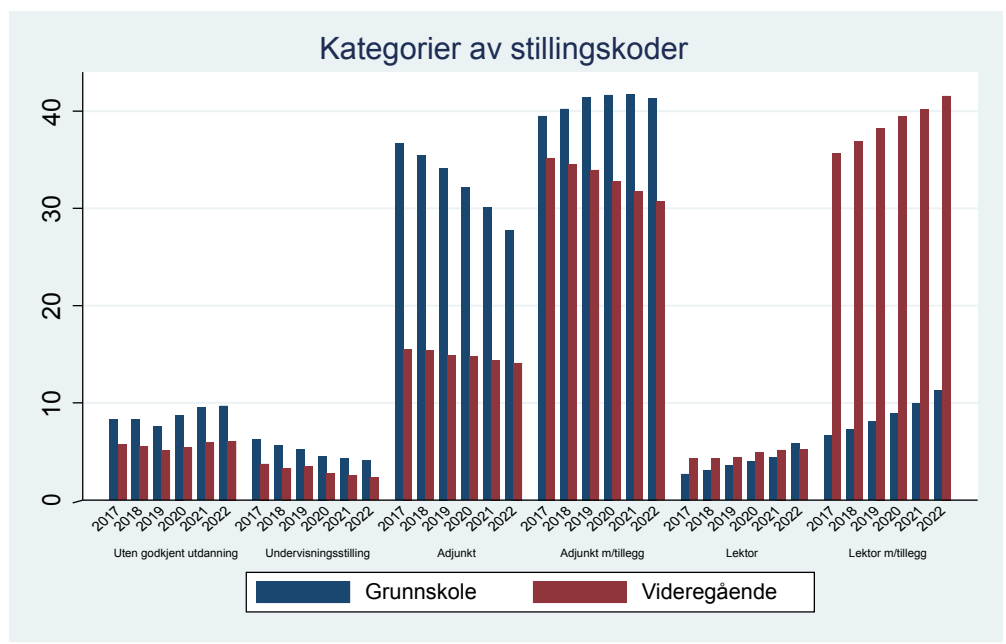
Tabell 2-1 Omfanget av lærere uten godkjent utdanning, målt i årsverk (PAI)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Årsverk med godkjent utdanning	69 150	70167	70799	72524	72364	72620
Årsverk uten godkjent utdanning	3273	3276	3001	4088	4414	4651
Andel uten godkjent utdanning	4,5 %	4,5 %	4,1 %	5,3 %	5,7 %	6 %

Tabell 2-1 viser omfanget av lærerårsverk uten godkjent utdanning. Vi ser at andelen av årsverkene som regnes inn under stillingskode 7960 er ganske lav, men økende i perioden, fra 4,5 til 6 prosent.

PAI-registeret lar oss også sammenligne grunnskole og videregående. Figur 2-2 presenterer denne sammenligningen. Som vi presiserer innledningsvis, er det noen forskjeller i kravene til kompetanse mellom grunnskole og videregående fra opplæringsloven. Dette ser vi også kommer til syne i fordelingen av stillingskategorier. Det er langt færre adjunkter i videregående skole og langt flere lektorer med tilleggsutdanning. Vi ser heller ikke noen økning i andel lærere uten godkjent utdanning for videregående skoler.

Figur 2-2 Stillingskategori i hhv. grunnskole og VGO fra PAI-registeret, 2017-2022



Tabell 2-2 nedenfor ser på utviklingen i andel årsverk uten godkjent utdanning. Utviklingen viser samme bilde som figuren ovenfor. Andelen lærere uten godkjent utdanning er svakt økende, men det er mindre økning i videregående skole enn i grunnskolen.

Tabell 2-2 Årsverk uten godkjent utdanning, 2017-2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Andel av årsverkene som er uten godkjent utdanning grunnskole	4,5 %	4,5 %	4,1 %	5,6 %	6 %	6,3 %
Andel av årsverkene som er uten godkjent utdanning videregående	4,4 %	4,2 %	3,8 %	4,5 %	4,8 %	5,1 %

Statistisk sentralbyrå (SSB)

Nedenfor presenteres data fra SSB, hvor vi sammenligner offisielle tall om antall lærere i ulike kategorier av utdanning med tallene i vårt analyseutvalg. Detaljer fra presentasjonen kan legges i et vedlegg.

Grunnskole

SSB publiserer informasjon om lærere i grunnskolen, kategorisert etter pedagogiske utdanninger, i tabell 12071. I beskrivelse av statistikken står det hvordan SSB definerer en lærer, samt hva som skal til for å bli regnet som en pedagogisk utdanning. Innenfor pedagogiske utdanninger skiller det videre mellom *lærerutdanning* og *annen pedagogisk utdanning*. De sju utdanningene som klassifiseres som lærerutdanninger er: førskolelærer, grunnskolelærer, fag- og yrkesfaglærerutdanning, PPU, PPU-Y, mastergrad for grunnskolelærer og lektorutdanning (trinn 8-13). Annen pedagogisk utdanning består av en kategori for spesialpedagogisk utdanning, og en kategori for annen pedagogisk utdanning som fanger opp øvrige pedagogiske utdanninger. De som er registrert som lærer, men ikke oppfyller kravene til pedagogisk utdanning, er fanget opp i restkategorien *ingen pedagogisk utdanning*.

For dette prosjektet har vi bestilt individbasert registerdata om lærere. Et første steg har vært å klassifisere individene i dataene så likt tabell 12071 som mulig¹. Dette innebærer å klassifisere informasjonen om utdanningsforløp for disse individene.

¹ Vi har så langt som mulig fulgt SSBs beskrivelser under «Definisjoner av viktige begreper og variabler» <https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/ansatte-i-barnehage-og-skole#om-statistikken>

Nærmere detaljer knyttet til databearbeiding og operasjonalisering av SSBs definisjoner er beskrevet i vedlegg 1. Tabell 2-3 viser at analyseutvalget som denne rapporten baserer analysene på er nærmest identisk med den offisielle statistikken hos SSB.

Tabell 2-3 Sammenligning av antall lærere i grunnskolen i analysepopulasjonen og SSB statistikk, årene 2017-2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Totalt antall lærere – SSBs statistikk (tabell 12071)	74631	75708	76699	77559	78625
Totalt antall lærere – rådata (analyse)	75008	76038	77092	77860	78964
Antall lærere med forløpsinformasjon om utdanning – analyseutvalg	74228	75427	76626	77472	78619

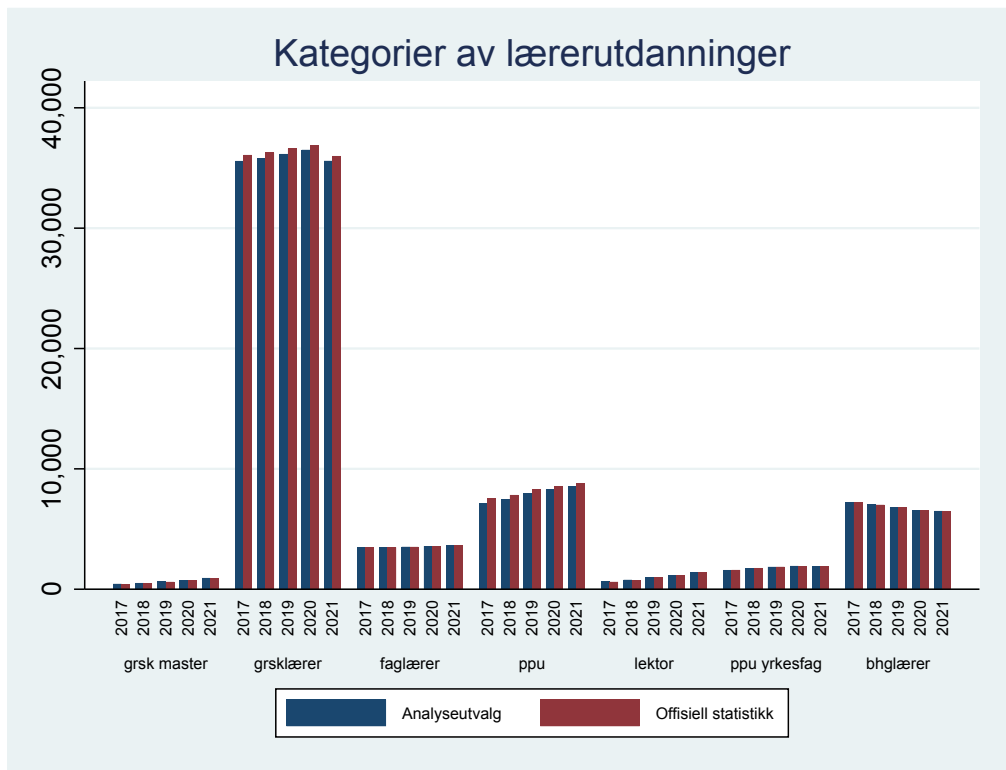
Tabell 2-4 viser fordelingen av de ulike utdanningskategoriene blant lærere når vi har forsøkt å følge SSBs definisjoner i bearbeidingen av analysedataene våre. For sammenligning mot SSBs offisielle statistikk har vi gjengitt SSB-tabell 12071 i vedlegg, tabell 0-1.

Tabell 2-4 Oversikt over fordeling av pedagogiske utdanninger i analysepopulasjonen - grunnskole

	2017	2018	2019	2020	2021
Totalt antall lærere	74228	75427	76626	77472	78619
Lærere med lærerutdanning (sum)	56064 (75,5%)	56817 (75,3%)	57921 (75,6%)	58790 (75,9%)	58547 (74,5%)
- Førskole-/barnehagelærerutdanning	7210	7035	6799	6558	6504
- Allmenn-/grunnskolelærer-utdanning, inntil fire år	35585	35787	36167	36508	35592
- Fag- og yrkesfaglærerutdanning	3489	3474	3522	3582	3642
- Praktisk-pedagogisk utdanning for universitets- og høyskolekand.	7106	7462	7984	8293	8530
- Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfaglærere	1597	1759	1857	1935	1915
- Grunnskolelærerutdanning, master	447	519	622	751	935
- Lektorutdanning for trinn 8-13 og tilsvarende masterutdanninger	630	781	970	1163	1429
Lærere med annen pedagogisk utdanning (sum)	8357 (11,3%)	8622 (11,4%)	8828 (11,5%)	8782 (11,3%)	9978 (12,7%)
- Utdanninger i spesialpedagogikk	487	504	561	589	645
- Annen pedagogisk utdanning	7870	8118	8267	8193	9333
Lærere uten pedagogisk utdanning	9807 (13,2 %)	9988 (13,2 %)	9877 (12,9 %)	9900 (12,8 %)	10094 (12,8 %)

Målet for prosjektet er å beskrive nærmere kategorien av lærere som faller inn under definisjonen “lærere uten lærerutdanning”. Som beskrevet over, omfatter det lærerne som kategoriseres med *utdanninger i spesialpedagogikk, annen pedagogisk utdanning og ingen pedagogisk utdanning* i SSB sin statistikk. Når man bearbeider store mengder data må man alltid gjøre noen antagelser, og selv om vi har fulgt beskrivelsene for SSB-statistikken, er ikke alle detaljer beskrevet. Dette kan gi forskjeller mellom den offisielle statistikken og analysepopulasjonen vår. For å undersøke dette nærmere, sammenligner vi kategoriseringen i den offisielle statistikken med analysepopulasjonen. Denne sammenligningen er presentert i figur 2-3, for de sju kategoriene av lærerutdanninger, og i figur 2-4, for de tre øvrige utdanningskategoriene. Se også figurer som viser godt samsvar mellom analyseutvalg og offisiell statistikk når utvalget er delt etter både alder og utdanningskategori i vedlegg 2.

Figur 2-3 Sammenligning av kategorier av lærerutdanninger i analyseutvalget og offisiell statistikk – grunnskole

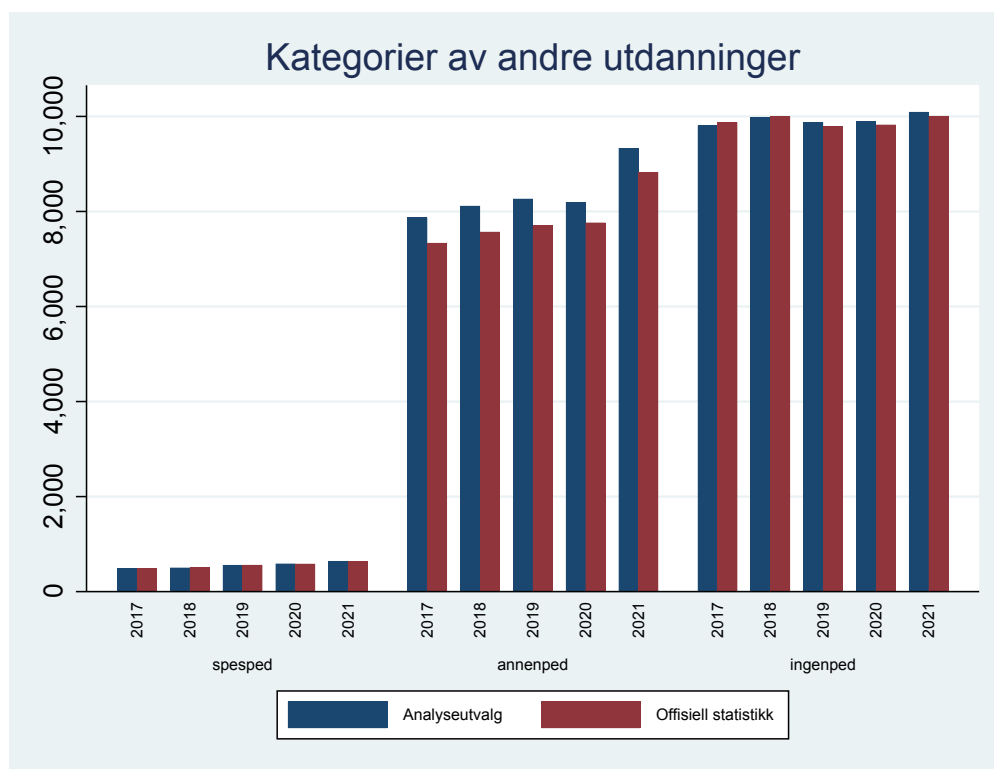


Sammenligningen i figur 2-3 viser at det er godt samsvar mellom analysepopulasjonen og den offisielle statistikken når vi sammenligner antall undervisningspersonell for de sju kategoriene som SSB definerer som lærerutdanninger. De blå søylene i figuren viser fordelingen i analyseutvalget, mens de røde søylene gjenspeiler antall som er oppgitt per kategori i SSBs tabell 12071 *Ansatte lærere i grunnskolen*. Den største utdanningskategorien er *Allmenn-/grunnskolelærerutdanning, inntil fire år (grsklærer)*. Alt i alt, er det små forskjeller i kategoriseringen vi gjør i analyseutvalget og den offisielle statistikken i SSB.

I denne rapporten er det ikke disse sju utdanningskategoriene som er av hovedinteresse, men vi inkluderer disse utdanningskategoriene i sammenligningen av analyseutvalg og offisiell statistikk, for å gi et overordnet bilde på hvordan analyseutvalget reflekterer utdanningsgruppene i den offisielle statistikken. Utdanningskategoriene som er presentert i figur 2-4, er de kategoriene som fanger opp ansatte lærere uten lærerutdanning. To av kategoriene er pedagogiske

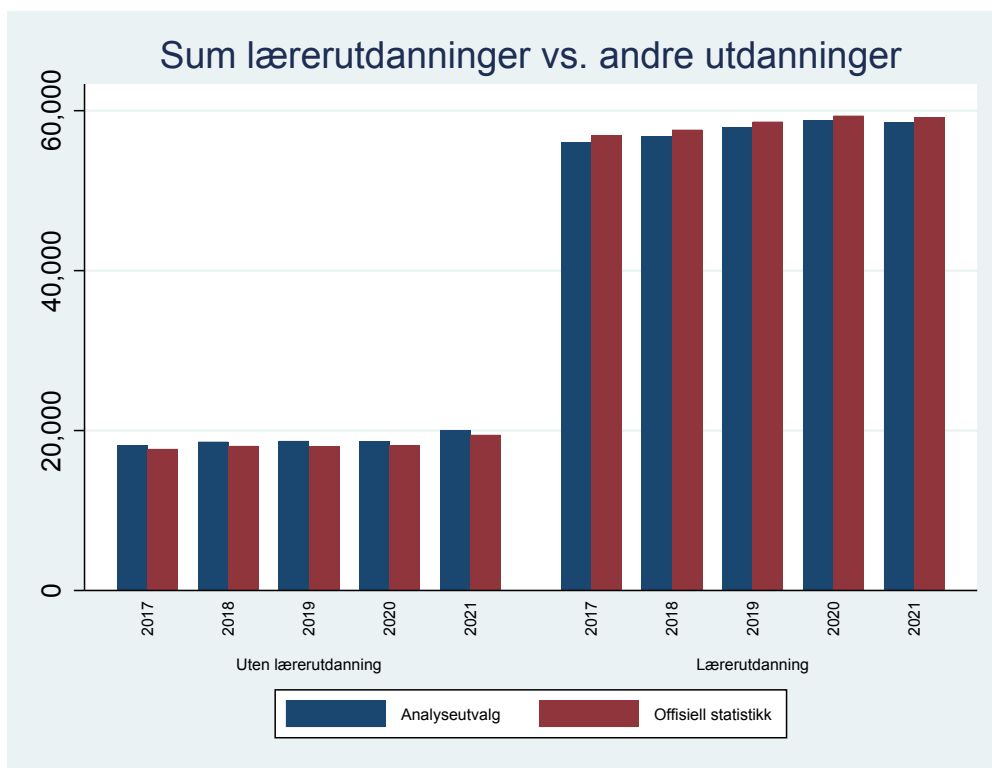
utdanninger (*Utdanning i spesialpedagogikk (spesped)* og *Annen pedagogisk utdanning (annenped)*), mens en av kategoriene reflekterer at lærerne ikke har en pedagogisk utdanning (*ingenped*).

Figur 2-4 Sammenligning av kategorier av andre utdanninger i analyseutvalget og offisiell statistikk – grunnskole



Som vi ser av figur 2-4, er det noe mer avvik mellom analyseutvalget og offisiell statistikk når vi sammenligner de tre kategoriene som ikke er lærerutdanninger. Analyseutvalget registrerer flere med utdanninger i annen pedagogisk utdanning, men sett bort fra det er forskjellene små. Hvis vi sammenligner totalt antall lærere som kategoriseres med en lærerutdanning og de som ikke har en av de sju lærerutdanningene (jf. figur 2-5), ser vi at det er relativt små forskjeller. Alt i alt er vår vurdering at analysepopulasjonen samsvarer godt med den offisielle statistikken for grunnskole.

Figur 2-5 Sammenligning av hovedkategorier for utdanninger (lærerutdanning og uten lærerutdanning) mellom analyseutvalg og offisiell statistikk – grunnskoler



Videregående

Bearbeidingen av data for lærere i videregående skole og lærere i grunnskole, gjøres i stor grad likt, men prioriteringen blant pedagogiske utdanninger varierer mellom grunnskole og videregående for å reflektere at det er ulike kompetansekrav. Dette er nærmere beskrevet i Vedlegg 1.

Tabell 2-5 viser totalt antall lærere i analysepopulasjonen for videregående sammenlignet med offisiell statistikk. Som for grunnskoledataene ser vi at det ikke er mulig med våre data å koble alle lærerne med forløpsinformasjon om utdanning, som vi benytter i forbindelse med utdanningskategoriseringen. Vi ser også at analysepopulasjonen vår er noe større enn totalt antall lærere som inngår i den offisielle statistikken som publiseres i SSB tabell 12091 *Ansatte lærere i videregående skole*. Mens det i den offisielle statistikken totalt er 27 283 lærere i videregående skole

i 2021, er det totalt 28 545 lærere i våre rådata for 2021, hvorav 28 380 kan kobles med utdanningsinformasjon. Vi har ingen god forklaring på hvorfor vi har flere lærere i vår populasjon enn SSB har, men som vi ser fra vedlegg 2, er disse lærerne spredt fordelt innen alle alders- og utdanningskategorier.

Tabell 2-5 Sammenligning av antall lærere i videregående skole i analysepopulasjonen og SSB statistikk, årene 2017-2021

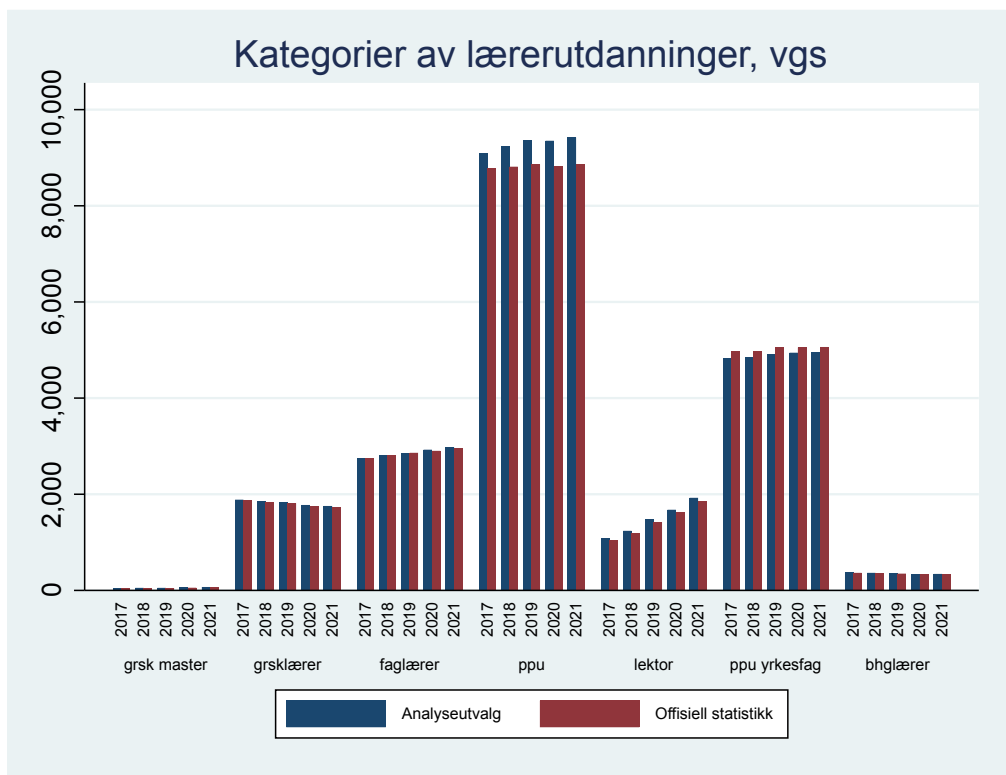
	2017	2018	2019	2020	2021
Totalt antall lærere – SSBs statistikk (tabell 12091)	26565	26512	26755	26797	27283
Totalt antall lærere – rådata (analyse)	27810	27705	27976	28044	28545
Antall lærere med forløpsinformasjon om utdanning – analyseutvalg	27520	27435	27719	27829	28380

Tabell 2-6 Oversikt over fordeling av pedagogiske utdanninger i analysepopulasjonen – videregående skole

	2017	2018	2019	2020	2021
Totalt antall lærere	27520	27435	27719	27829	28380
Lærere med lærerutdanning (sum)	20450 (74,3 %)	20659 (75,3 %)	21004 (75,8 %)	21184 (76,1 %)	21497 (75,7 %)
- Førskole-/barnehagelærerutdanning	380	370	365	342	348
- Allmenn-/grunnskolelærer-utdanning, inntil fire år	1939	1903	1889	1830	1806
- Fag- og yrkesfaglærerutdanning	2815	2877	2914	2983	3030
- Praktisk-pedagogisk utdanning for universitets- og høskolekand.	9029	9067	9117	9076	9101
- Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfaglærere	5150	5150	5192	5214	5215
- Grunnskolelærerutdanning, master	48	53	53	61	71
- Lektorutdanning for trinn 8-13 og tilsvarende masterutdanninger	1089	1239	1474	1678	1926
Lærere med annen pedagogisk utdanning (sum)	2463 (8,9 %)	2546 (9,3 %)	2565 (9,3 %)	2568 (9,2 %)	2628 (9,3 %)
- Utdanninger i spesialpedagogikk	103	102	100	104	104
- Annen pedagogisk utdanning	2360	2444	2465	2464	2524
Lærere uten pedagogisk utdanning	4607 (16,7 %)	4230 (15,4 %)	4150 (15,0 %)	4077 (14,7 %)	4255 (15,0 %)

I tabell 2-6 ser vi hvordan lærerne i analysepopulasjonen for videregående skoler fordeler seg mellom de ulike utdanningskategoriene. For sammenligning mot SSBs offisielle statistikk har vi gjengitt SSB-tabell 12091 i vedlegg tabell 0-2. Summert for 2021 ser vi at 75,7 prosent av lærerne i videregående skole har en av de sju lærerutdanningene, mens 9,3 prosent har en annen pedagogisk utdanning, og 15,0 prosent har ingen pedagogisk utdanning. Som for grunnskole undersøker vi samsvar mellom den offisielle statistikken og vårt analyseutvalg. I figur 2-6 sammenligner vi fordelingen av lærere i videregående skole etter de sju kategoriene for lærerutdanninger. Det store bildet tilsier stor grad av samsvar mellom fordelingen i analyseutvalget og den offisielle statistikken. Vi ser at det i den offisielle statistikken er noen færre med PPU enn i vårt analyseutvalg, men forskjellene er små.

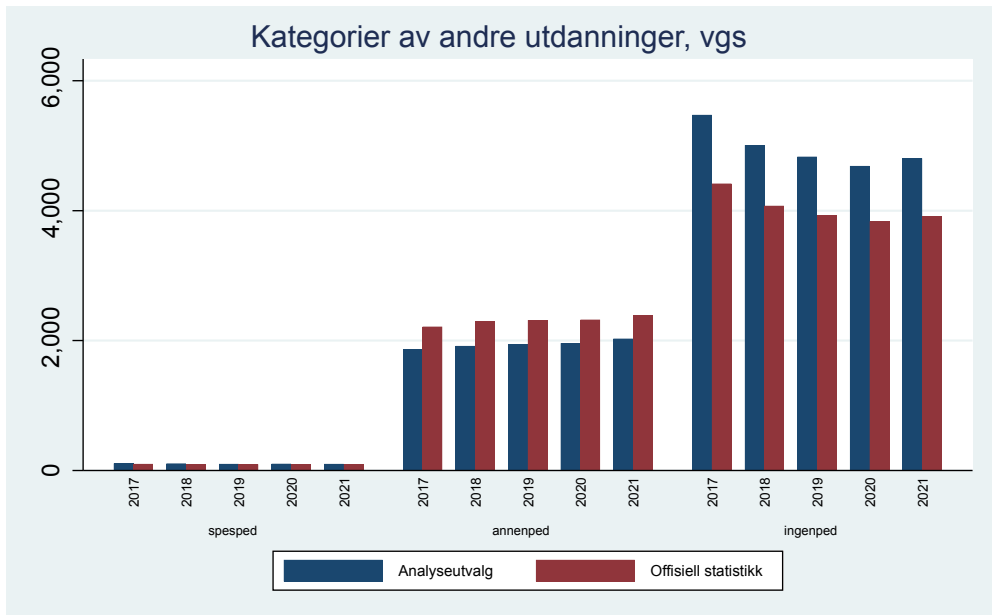
Figur 2-6 Sammenligning av kategorier av lærerutdanninger i analyseutvalget og offisiell statistikk – videregående skole



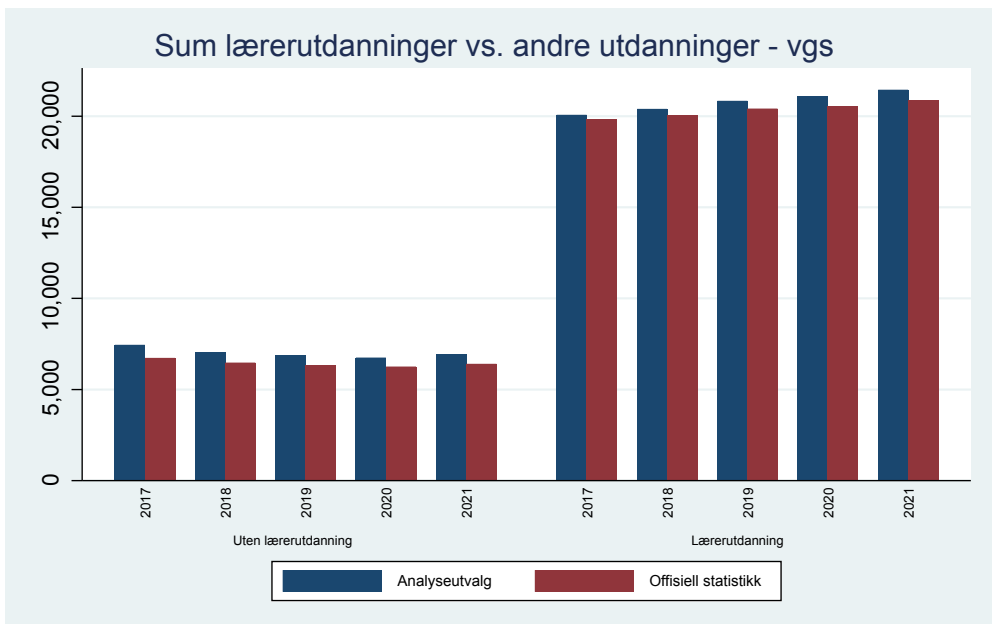
I figur 2-7, hvor vi sammenligner de tre utdanningskategoriene for lærere uten lærerutdanning, ser vi det samme mønsteret som for grunnskole; det er relativt flere i analyseutvalget som er kategorisert uten pedagogisk utdanning sammenlignet med den offisielle statistikken. Det er også noen forskjeller for «annen pedagogisk utdanning» Det er mindre forskjell for spesialpedagogiske utdanninger. Siden vi ikke har samme totalt antall lærere verken for grunnskole (færre sammenlignet med offisiell statistikk) eller for videregående skole (flere sammenlignet med offisiell statistikk), er det rimelig å anta at noe av forskjellene vi får når vi sammenligner med den offisielle statistikken skyldes noe avvik i populasjonen av lærere. Samtidig tilsier mønsteret i figur 2-6 at noe av forskjellen kan skyldes at vår operasjonalisering av definisjonene som ligger til grunn for statistikken gir systematisk avvik sammenlignet med den offisielle statistikken, særlig for videregående skole. I vårt analyseutvalg får vi i analyseutvalget flere uten pedagogisk utdanning og færre med annen pedagogisk utdanning sammenlignet med den offisielle statistikken. Vår vurdering er at analyseutvalget i stor grad samsvarer med den offisielle statistikken, og så lenge totalt antall lærere uten lærerutdanning er tilnærmet likt i analyseutvalget og den offisielle statistikken, vil ikke forskjellen i kategoriseringen mellom de tre kategoriene for lærere uten lærerutdanning ha stor betydning for analysen vi skal gjøre.

I vedlegg har vi også en tabell, ganske lik figur 2-6, men hvor vi også ser på aldersfordelingen innenfor hver utdanningskategori. Hovedkonklusjonen fra denne er at analyseutvalg stemmer godt med offisiell statistikk også når vi deler inn på både alder og utdanning.

Figur 2-7 Sammenligning av kategorier av andre utdanninger i analyseutvalget og offisiell statistikk – videregående skole



Figur 2-8 Sammenligning av hovedkategorier for utdanninger (lærerutdanning og uten lærerutdanning) mellom analyseutvalg og offisiell statistikk – videregående skole



2.2 Kvalitative data

Noen av problemstillingene i dette prosjektet kan ikke besvares ved å analysere statistikk. Dette gjelder for eksempel tema som kompetansevurdering, ansatte på vilkår, rekruttering og bemanningsbyråenes rolle. Vi har derfor inkludert en liten kvalitativ datainnsamling i prosjektet. Datagrunnlaget består av:

- Intervjuer med skoleleder ved tre grunnskoler
- Intervjuer med skoleleder ved to videregående skoler
- Intervjuer med tre representanter fra bemanningsbransjen

Intervjuene ble gjennomført i teams og det var satt av en time til hver samtale. Intervjukontaktene fikk tilsendt en grov samtaleguide i forkant med tema for intervjuet og noen hovedspørsmål.

Resultatene fra den kvalitative datainnsamlingen blir benyttet gjennom store deler av rapporten. De har en sentral rolle i å beskrive bemanningsbyråenes rolle og for ansatte på vilkår og midlertidige ansatte. Men også i de andre problemstillingene vil resultater fra disse undersøkelsene brukes til å forklare eller beskrive noen av funnene fra de statistiske resultatene.

Utvalget av skoler og bemanningsbyrå var ikke tilfeldig. For skolene forsøkte vi å få til geografisk spredning, i tillegg til å snakke med skoler både i sentrale strøk og i rurale strøk. For bemanningsbyråene valgte vi ut bedrifter med høy aktivitet innenfor skolesektoren.

2.3 Oppsummering

Kapittel 2 har presentert datamateriale, og sammenlignet vår analysepopulasjon med populasjonen i den offentlige statistikken hos SSB.

Statistikken som dette prosjektet bruker, er basert på to ulike kilder. For det første har vi PAI-registeret (personaladministrativt informasjonssystem), som administreres av KS. Dette er basert på kommunenes registreringer i egne lønnsystemer. Her registreres lærere blant annet i stillingskoder, ut fra hvorvidt de regnes som ha godkjent utdanning eller ikke, dvs. om de fyller kompetansekravene etter opplæringsloven eller ikke. Stillingskodene bestemmes også ut fra utdanningslengde. I PAI-registeret finner vi at andelen uten godkjent utdanning ligger på mellom 4

og 6 prosent i årene 2017-2022, og at andelen er svakt økende i perioden. Samlet sett er det overtall i kategoriene adjunkt og adjunkt med tilleggsutdanning, men på videregående er det en del flere lærere med lektorutdanning. Andelen uten godkjent utdanning i PAI øker mer på grunnskolen enn i videregående skolen.

Presentasjonen av statistikken fra SSB, viser at det er svært godt samsvar mellom analyseutvalget i dette prosjektet og den offisielle statistikken fra SSB som vi sammenligner med. Vi har fulgt beskrivelsene til SSB om kategorisering av lærere med og uten lærerutdanning og i ulike utdanningskategorier. Andelen lærere uten lærerutdanning er svakt økende i perioden vi studerer for grunnskole, og det er lærere med «annen pedagogisk utdanning» som er økende. For videregående er andelen uten lærerutdanning nedadgående. Det blir færre lærere «uten pedagogisk utdanning». Blant utdanningskategoriene er det er det på grunnskolen overvekt av lærere med grunnskoleutdanning, mens det på videregående er lærere med PPU og PPU på yrkesfag som er dominerende.

3. Hvem er lærerne uten lærer- utdanning (SSB) eller uten godkjent utdanning (PAI)?

Gjennomgangen i kapittel 2 viste andelen lærere som i PAI registreres som «uten godkjent utdanning» eller i SSB registreres om «uten lærerutdanning», og hvordan denne andelen har utviklet seg over tid for grunnskolen og for den videregående skolen. Nedenfor skal vi fokusere på gruppen som karakteriseres som «uten lærerutdanning» eller uten «godkjent utdanning» i de to statistikkildene og beskrive denne gruppen lærere best mulig.

Annen pedagogisk utdanning i SSB-statistikken, er enten personer med utdanning i spesialpedagogikk, eller personer som har en pedagogisk utdanning etter definisjonen, men ikke faller inn under noen av de øvrige utdanningskategoriene². Personer med ingen pedagogisk utdanning har verken en grad innenfor pedagogiske fag, eller er registrert med minst 60 studiepoeng innenfor pedagogiske fag enten i kombinasjon med 120 studiepoeng totalt, eller i kombinasjon med en grad innenfor et annet fagfelt.

I denne gjennomgangen vil vi forsøke å gi et bredt bilde av hvilke kjennetegn disse personene har. Vi starter med å beskrive ansettelsesforhold ved hjelp av informasjonen som rapporteres inn til SSB gjennom a-meldingen og registreringer i PAI-registeret. Særlig interessant er informasjon om stillingsprosent, samt om personen er ansatt fast eller midlertidig. Informasjonen om hvorvidt personen er ansatt fast eller midlertidig har vi kun for 2021 i SSB-statistikken, og det er i tillegg mangelfull rapportering for 2021 med mange individer som mangler denne informasjonen.

² Det er totalt sju utdanningskategorier som omfatter utdanninger som er klassifisert som «lærerutdanning». I tillegg er det to kategorier for «annen pedagogisk utdanning», hvor spesialpedagogikk utgjør én av kategoriene, og øvrige pedagogiske utdanninger som ikke er definert som lærerutdanning eller spesialpedagogikk utgjør annen pedagogisk utdanning. Definisjonen av at en utdanning er en pedagogisk utdanning, er enten at man har en fullført grad innenfor fagfelt to, eller at man minst har 60 studiepoeng på fagfelt 2 i kombinasjon med 120 studiepoeng totalt eller i kombinasjon med en grad utenfor fagfelt 2.

3.1 Stillingsstørrelse

Både sysselsetningsstatistikken i SSB og data fra PAI-registeret sier noe om stillingsstørrelse, midlertidighet og annen tilknytning til skolen. Resultatene fra Iversen m.fl. (2021) tydet på at vikarer, midlertidig ansatte og ansatte med mindre tilknytning til skolene, forklarte noen av forskjellene mellom statistikkene.

Tabell 3-1 Stillingsstørrelse for lærere med og uten godkjent utdanning i grunnskolen (PAI-registeret)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gjennomsnittlig stillingsprosent for lærere med godkjent utdanning	87,3 %	87,9 %	88,2 %	89,1 %	89,7 %	90,3 %
Gjennomsnittlig stillingsprosent for lærere uten godkjent utdanning	45,9 %	46,2 %	46,7 %	55,2 %	54,9 %	56,4 %
Lærere med godkjent utdanning						
Andel med minimum 100% stilling	68,4 %	80 %	71,2 %	72,9 %	74,2 %	75,8 %
Andel av stillingene under 50%	8,2 %	7,8 %	7,8 %	7 %	6,6 %	6,1 %
Andel av stillingene under 20%	2,5 %	2,4 %	2,5 %	2,1 %	1,8 %	1,5 %
Lærere uten godkjent utdanning						
Andel med minimum 100% stilling	17 %	18 %	18,6 %	26,5 %	25,6 %	27,2 %
Andel av stillingene under 50%	57,5 %	56,1 %	56,5 %	47 %	47,5 %	45,2 %
Andel av stillingene under 20%	31,8 %	32,7 %	31,5 %	24,2%	23,4 %	21,7 %

Dersom vi ser på tabell 3-1, kommer det tydelig fram at lærere uten godkjent utdanning har vesentlig lavere stillingsprosent og at mange har redusert stilling. For lærere uten godkjent utdanning, er stillingsstørrelsen og andelen med minimum 100 prosent stilling, vesentlig høyere på videregående enn for grunnskolen. Disse forskjellene kommer vi tilbake til.

Tabell 3-2 Stillingsstørrelse for lærere med og uten godkjent utdanning i videregående opplæring (PAI-registeret)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gjennomsnittlig stillingsprosent for lærere med godkjent utdanning	88,3 %	88,2 %	88,5 %	88,5 %	87,7 %	88,2 %
Gjennomsnittlig stillingsprosent for lærere uten godkjent utdanning	67,9 %	65,4 %	64,9 %	72,1 %	69,4 %	73,8 %
Lærere med godkjent utdanning						
Andel med minimum 100% stilling	71,8 %	72,6 %	72,4 %	72,6 %	72,2 %	73,2 %
Andel av stillingene under 50%	8,2 %	8,4 %	7,9 %	8 %	9 %	8,6 %
Andel av stillingene under 20%	2,7 %	3,2 %	2,5 %	2,3 %	2,7 %	2,7 %
Lærere uten godkjent utdanning						
Andel med minimum 100% stilling	45,5 %	44,7 %	43,1 %	51 %	50 %	56,4 %
Andel av stillingene under 50%	31,2 %	35,3 %	36,2 %	27,9 %	32,3 %	27,4 %
Andel av stillingene under 20%	15,2 %	18,9 %	17 %	9,7 %	13,4 %	9,8 %

Også fra a-meldingen i SSB sin sysselsettingsstatistikk, får vi fram sammenlignbare tall for stillingsstørrelse. Her har vi også mulighet til å koble forskjellene til individkjennetegn ved lærerne i større grad. Ved å sammenligne stillingsprosent fra A-meldingen i SSB, så ser vi også her at lærere med lærerutdanning i gjennomsnitt har høyere stillingsprosent enn lærere uten lærerutdanning. Gjennomsnittlig stillingsprosent for lærere uten lærerutdanning er imidlertid litt høyere i SSB-statistikken enn hva vi så i PAI. Dette skyldes sannsynligvis at det er en større gruppe lærere som er uten lærerutdanning i SSB-statistikken enn i PAI-statistikken.

Tabell 3-3 Fordeling av stillingsprosent for lærere med og uten lærerutdanning i grunnskolen (SSB)

	2017	2018	2019	2020	2021
Gjennomsnittlig stillingsprosent for lærere med godkjent utdanning	91,7 %	92,2 %	92,1 %	92,3 %	92,8 %
Gjennomsnittlig stillingsprosent for lærere uten godkjent utdanning	66,0 %	66,0 %	66,0 %	64,7 %	62,1 %

For de videregående skolene, så vi fra gjennomgangen av PAI-statistikken at det var noen forskjeller mellom lærerne i grunnskolen og den videregående skolen. Lærerne i den videregående skolen uten godkjent utdanning, hadde i gjennomsnitt større stillingsprosent.

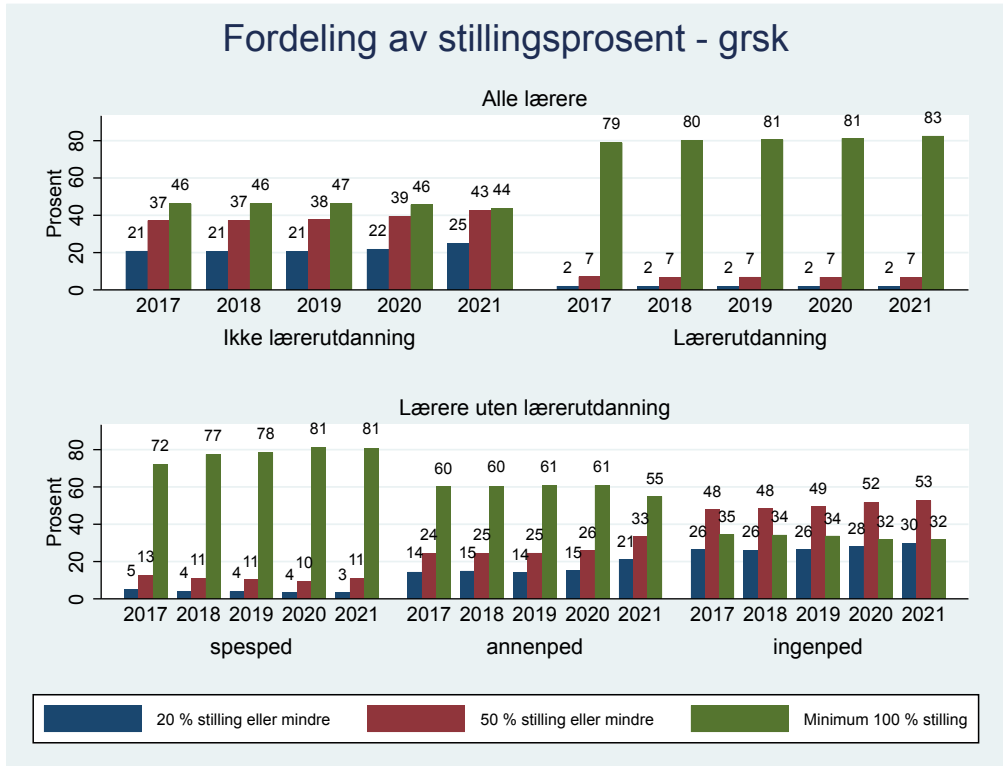
Tabell 3-4 viser gjennomsnittlig stillingsprosent blant lærere i videregående opplæring, for henholdsvis de med og uten lærerutdanning. Også her ser vi at stillingsprosenten er lavere blant lærere uten lærerutdanning, men forskjellen mellom gruppene er mindre enn forskjellen var for grunnskolen. Stillingsprosenten blant lærere uten lærerutdanning er omtrent 15 prosentpoeng høyere enn i grunnskolen. Dette stemmer godt overens med gjennomgangen av PAI-statistikken lengre opp. Tabell 3-4 viser at forskjellene og nivået er stabilt gjennom perioden.

Tabell 3-4 Fordeling av stillingsprosent for lærere med og uten lærerutdanning – videregående skole (SSB)

	2017	2018	2019	2020	2021
Gjennomsnittlig stillingsprosent for lærere med godkjent utdanning	90,5 %	90,9 %	90,7 %	90,8 %	90,8 %
Gjennomsnittlig stillingsprosent for lærere uten godkjent utdanning	76,3 %	76,5 %	76,5 %	76,4 %	75,8 %

Figur 3-1 viser fordelingen av stillingsprosent over år for ulike kategorier av lærere. Vi ser for det første en stabilitet i perioden i de fleste kategorier. For de med lærerutdanning har over 80 prosent minimum 100 prosent stilling, mens denne andelen er på litt over 40 prosent for de uten lærerutdanning. Blant lærere uten lærerutdanning ser vi en nokså sterk økning i spesialpedagoger som har minimum 100 prosent stilling. Spesialpedagogene har også større stillingsprosent enn andre lærere uten lærerutdanning.

Figur 3-1 Lærerutdanning og stillingsprosent i grunnskolen (SSB)

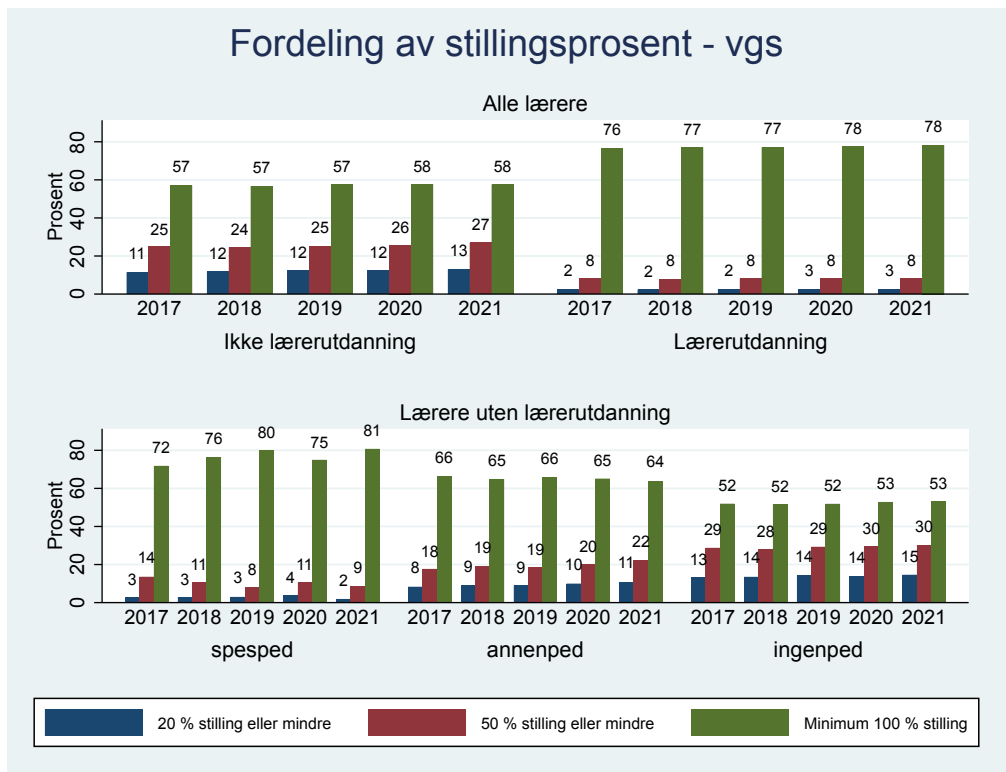


På linje med analysene av PAI-registeret, ser vi i figur 3-2 fra SSB-statistikken, at lærerne med lærerutdanning i større grad er fast ansatt enn lærere uten lærerutdanning. Blant lærere uten lærerutdanning er omtrent halvparten ansatt midlertidig, mens den andre halvparten er fast ansatt. Opplæringsloven regulerer mulighetene for å ansette lærere som ikke fyller kompetansekravene. Derfor forventer vi lavere andel faste ansatte i denne gruppen. Dersom vi ser videre på gruppen uten lærerutdanning, ser vi imidlertid at spesialpedagogene i større grad er fast ansatt og lærere med en annen pedagogisk utdanning enn lærerutdanning har også høyere andel faste ansatte enn lærere uten lærerutdanning.

Figur 3-2 viser fordelingen over tid i ulike stillingsstørrelser for videregående skoler. Vi ser for det første at lærere med lærerutdanning i større grad har 100 prosent stilling, men blant de lærerne uten lærerutdanning, har også over halvparten 100 prosent stilling ifølge SSB-statistikken. Denne andelen er en del høyere enn for

grunnskolen (11-13 prosentpoeng høyere per år). Andelen spesialpedagoger med 100 prosent stilling er høy og på linje med spesialpedagogene i grunnskolen. Lærere med annen pedagogisk utdanning eller uten pedagogisk utdanning har i større grad 100 prosent stilling i videregående skole enn i grunnskolen.

Figur 3-2 Lærerutdanning og stillingsprosent i VGO (SSB)



3.2 Ansettelsesforhold

En annen viktig variabel som beskriver lærernes tilknytning til skolen, er deres ansettelsesforhold. Analysene om stillingsstørrelse ovenfor gir en indikasjon på at lærere uten lærerutdanning i SSB-statistikken eller uten godkjent utdanning fra PAI, har svakere tilknytning til skolene enn lærere med lærerutdanning (eller godkjent utdanning i PAI). Dette er også som forventet, siden det er så sterke tilsetningskrav for skolene i opplæringsloven.

PAI-registeret gir oss noe informasjon om tilsetningsforhold. Kategoriseringen av dette er faste stillinger, timelønnet under 14 timer per uke, timelønnet over 14 timer per uke, tilfeldig og pensjonist. De to sistnevnte kodene er ikke benyttet i datasettet.

Om vi ser på tabell 3-5 og tabell 3-6, kommer det tydelig fram at lærere uten godkjent utdanning i stillingskode 7960 i mindre grad har faste stillinger, og i større grad andre tilsetningsformer. Særlig gjelder dette for grunnskolene. Vi ser noen forskjeller også for videregående skoler, men her er det en høy andel med faste stillinger, også blant de uten godkjent utdanning. Lærere uten godkjent utdanning (fra PAI-registeret) i videregående, har dermed en sterkere tilknytning til skolen, enn lærere uten godkjent utdanning fra grunnskolen.

Tabell 3-5 Tilsetningsforhold for lærere med og uten godkjent utdanning i grunnskolen (PAI)

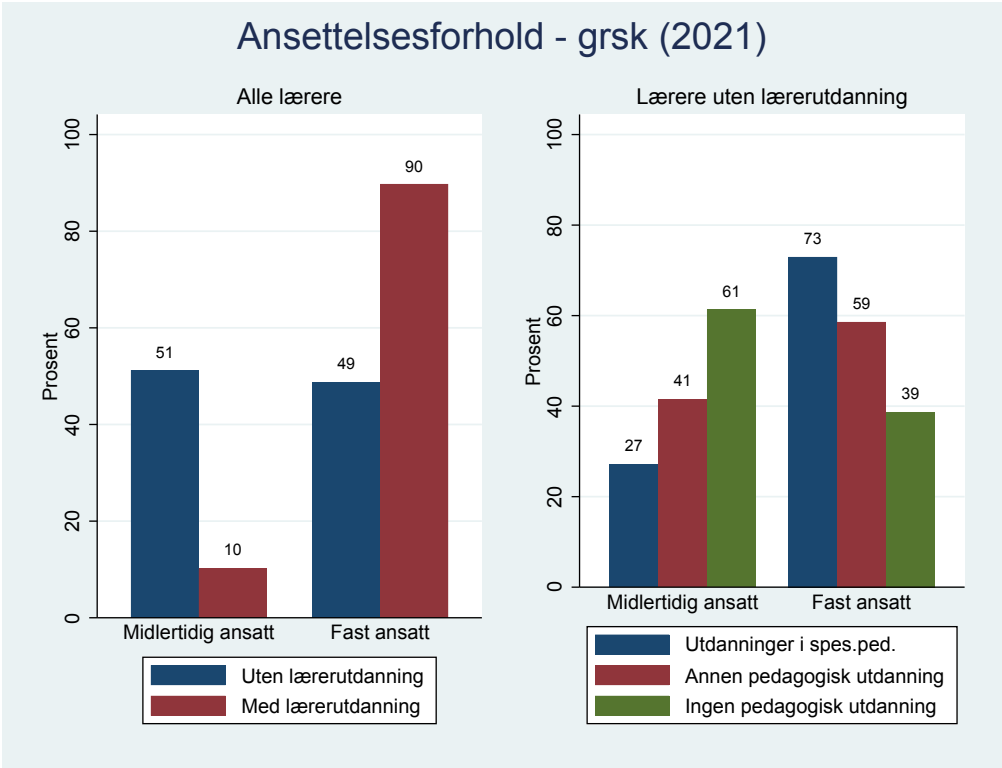
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Lærere med godkjent utdanning						
Andel faste stillinger	99 %	99%	98,9 %	98,5 %	98,8 %	98,7 %
Andel timelønnet over 14 timer	0,5 %	0,5 %	0,5 %	1 %	0,8 %	0,8 %
Andel timelønnet under 14 timer	0,5 %	0,5 %	0,6 %	0,5 %	0,4 %	0,5 %
Lærere uten godkjent utdanning						
Andel faste stillinger	50,7 %	49,6 %	49,9 %	40,3 %	40,2 %	42,8 %
Andel timelønnet over 14 timer	20,1 %	20,6 %	21,4 %	37,4 %	36,1 %	35,2 %
Andel timelønnet under 14 timer	29,2 %	29,7 %	28,7 %	22,3 %	23,7 %	22 %

Tabell 3-6 Tilsetningsforhold for lærere med og uten godkjent utdanning i videregående opplæring (PAI)

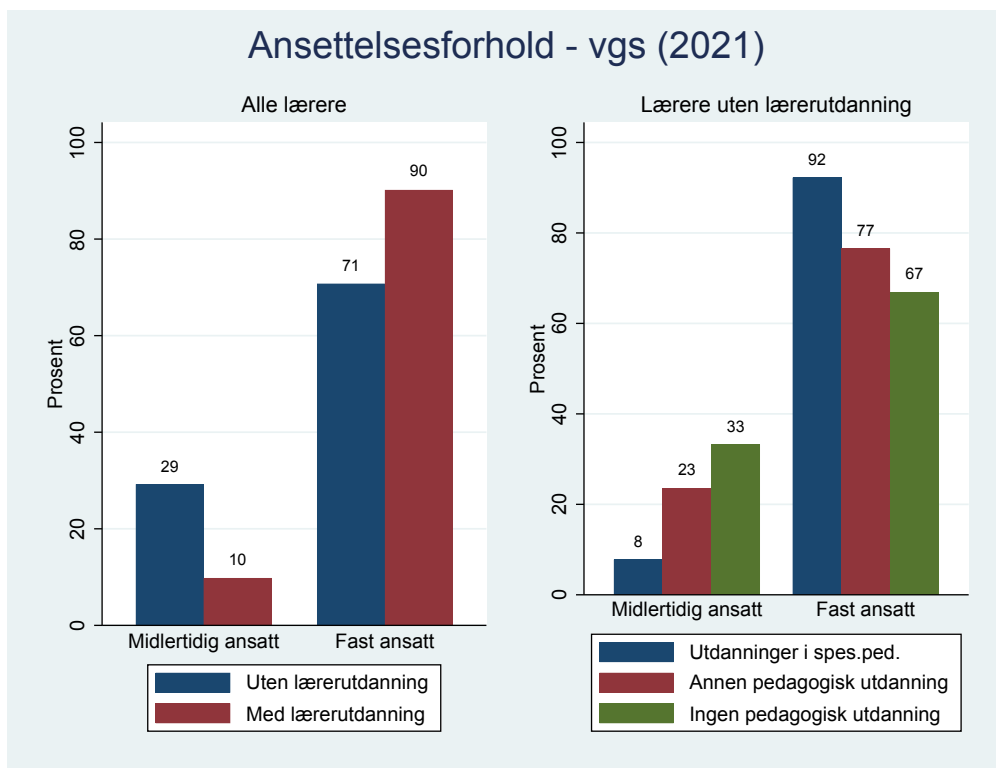
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Lærere med godkjent utdanning						
Andel faste stillinger	99,1 %	98,9 %	98,8 %	99 %	98,5 %	98,8 %
Andel timelønnet over 14 timer	0,2 %	0,2 %	0,4 %	0,7 %	0,9 %	0,9 %
Andel timelønnet under 14 timer	0,7 %	0,8 %	0,8 %	0,3 %	0,5 %	0,2 %
Lærere uten godkjent utdanning						
Andel faste stillinger	87,7 %	82,3 %	84,6 %	87 %	81,1 %	87,6 %
Andel timelønnet over 14 timer	2,1 %	3,1 %	3,9 %	9,2 %	11,5 %	9,4 %
Andel timelønnet under 14 timer	10,2 %	14,6 %	11,4 %	3,9 %	7,4 %	3 %

Om vi studerer samme kjennetegn ut fra SSB-statistikken, ser vi fra figur 3-3 at blant lærere med lærerutdanning, har 90 prosent av lærerne fast ansettelse. Denne andelen er identisk mellom grunnskole og videregående. Blant lærere uten lærerutdanning, ser vi imidlertid at for grunnskolen har omtrent halvparten fast ansettelse, mens denne andelen er på 71 prosent i den videregående skolen. Vi har tidligere sett at spesialpedagoger i liten grad er ansatt som lærere, men blant de som er der, er de i større grad fast ansatt. Ikke overraskende er andelen faste ansatte lavest blant lærere uten pedagogisk utdanning.

Figur 3-3 Lærerutdanning og ansettelsesforhold i grunnskolen (SSB)

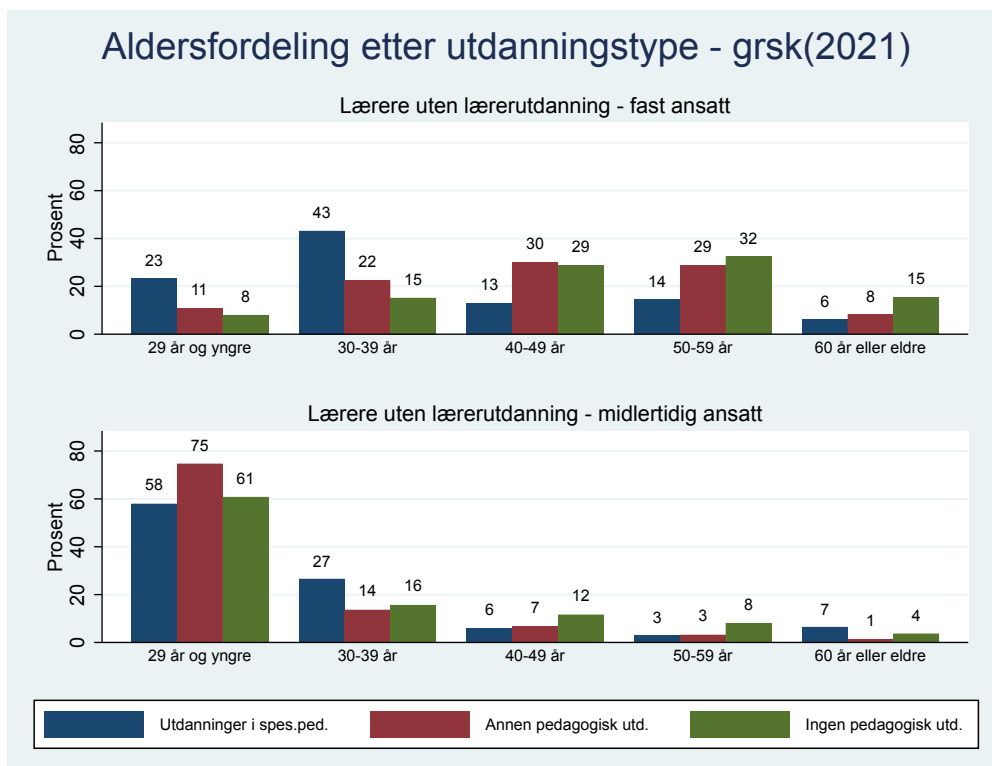


Figur 3-4 Lærerutdanning og ansettelsesforhold i VGO, 2021 (SSB)



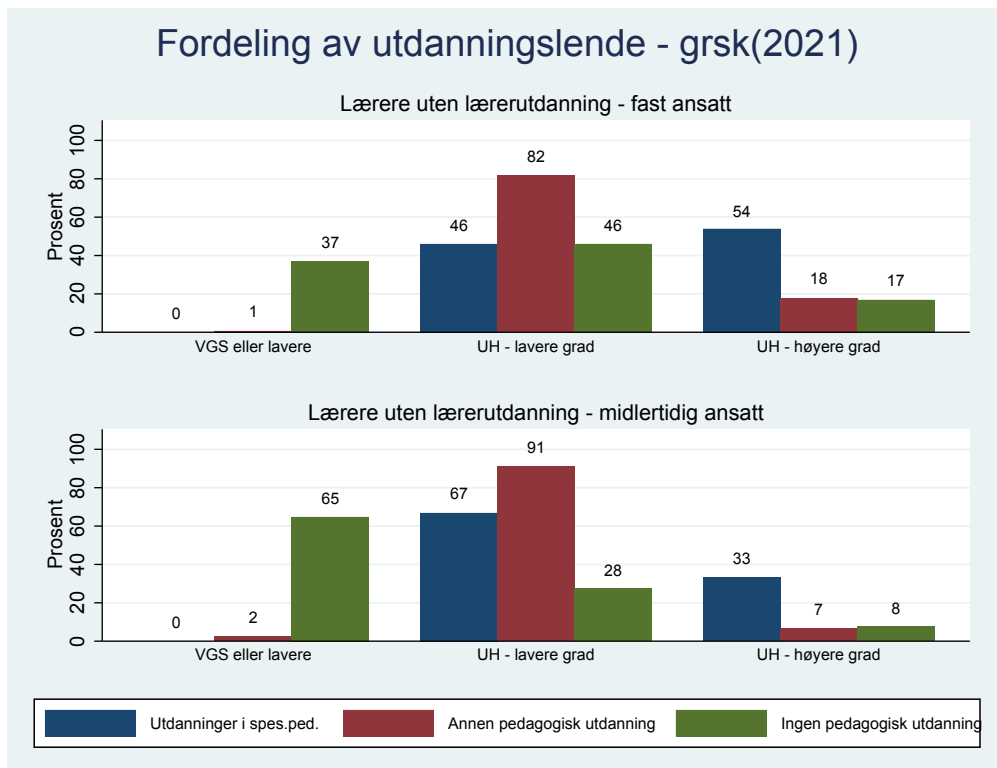
SSB-statistikken tillater oss å kombinere ansettelsesforhold med en rekke andre kjennetegn ved lærerne også, slik som alder, utdanningskategori og utdanningslengde. For grunnskolen ser vi fra figur 3 5 at det er en stor forskjell i aldersfordelingen mellom faste og midlertidige ansatte for lærere uten godkjent utdanning. De midlertidige ansatte er i større grad yngre og det er svært lave andeler i de eldste alderskategoriene. Aldersfordelingen er en del jevnere for de faste ansatte. Bortsett fra spesialpedagogene (som i gjennomsnitt er en del yngre), er det en

Figur 3-5 Lærerutdanning og lærernes alder i grunnskolen, 2021 (SSB)



Figur 3-6 gir informasjon om utdanningslengde for den samme gruppen. Figuren viser at lærere med utdanning innen spesialpedagogikk og lærere med «annen pedagogisk utdanning» i all hovedsak har universitet og høyskoleutdanning. Dette gjelder både faste ansatte og midlertidige ansatte. De aller fleste har høyeste fullførte utdanning av lavere grad (det vil si inntil fire år), men det er også en del, særlig spesialpedagoger som har lengre høyere utdanning. Generelt er utdanningsnivået (høyeste fullførte utdanning) høyere blant faste ansatte enn blant midlertidig ansatte.

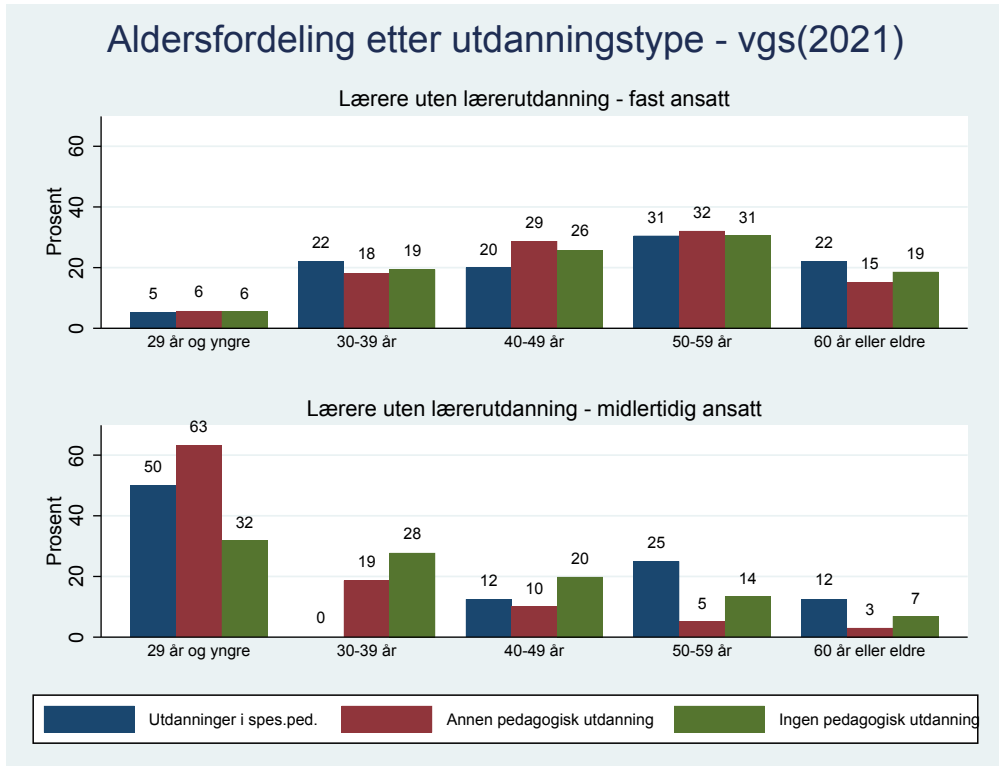
Figur 3-6 Lærerutdanning og utdanningslengde i grunnskolen, 2021 (SSB)



Note: Informasjon om utdanningslengde er basert på informasjon om høyeste fullførte utdanning.

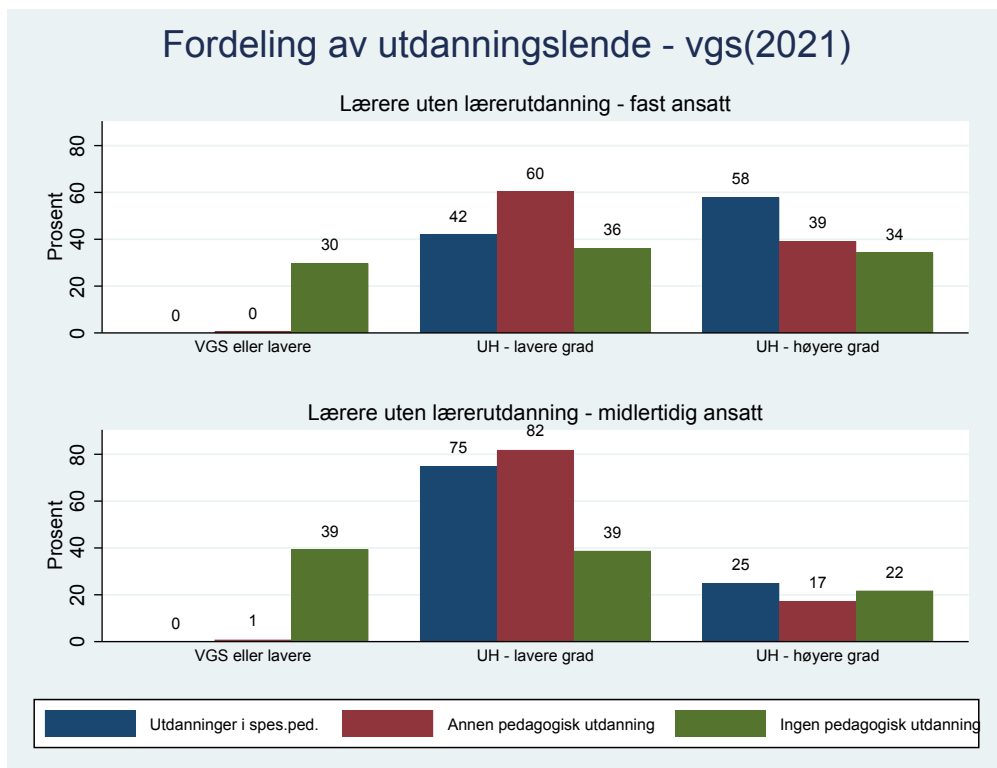
For videregående skoler er forskjellene mellom lærere med og uten lærerutdanning litt annerledes. Blant midlertidige ansatte lærere uten lærerutdanning, finner vi mange unge lærere også her, slik som i grunnskolen. Dette ser vi fra figur 3-7. Den store overvekten av unge er imidlertid ikke like tydelig i videregående opplæring. Her ser vi også større andeler blant eldre lærere. Den store forskjellen fra grunnskolen er likevel blant de faste ansatte. Det er mange fast ansatte lærere uten lærerutdanning, som er mellom 50 og 59 år og over 60 år. Dette gjelder både spesialpedagoger, lærere med annen pedagogisk utdanning og lærere uten pedagogisk utdanning. Vi kommer

Figur 3-7 Lærerutdanning og lærernes alder i VGO, 2021 (SSB)



Lærere med lærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning har utdanning på universitet og høyskole. Det vil si høyere utdanning som sin høyeste fullførte utdanning. På videregående ser vi at de i større grad har høyere utdanning av høyere grad, mens det var større tyngde på høyere utdanning av lavere grad for grunnskolelærerne. Dette gjelder også lærerne som er midlertidig ansatt. Flere av dem har høyere utdanning av høyere grad enn grunnskolelærerne, men også for videregående er tyngden på høyere utdanning av lavere grad. Konklusjonen er uansett at både blant faste og midlertidige ansatte er lærerne uten lærerutdanning høyt utdannede personer.

Figur 3-8 Lærerutdanning og utdanningslengde i VGO, 2021 (SSB)



Vi har også mulighet til å koble informasjonen i PAI-registret, med data fra SSB sine registre for å beskrive gruppen i enda større grad. Ved å se på utdanningslengde fra SSB registre, det vil si høyeste fullførte utdanning, ser vi en del forskjeller mellom lærere fra grunnskole og videregående skole. Blant lærere som ikke har godkjent utdanning, er det mange som har høyere utdanning, men i videregående skole er det en del som også har kun videregående skole. Vi skal følge opp disse lærerne senere i rapporten.

Tabell 3-7 Generell utdanningskategorisering blant lærerne i hhv. grunnskole og VGO som ikke har godkjent utdanning i PAI

	Grunnskole	Videregående skole
Universitet og høyskole – høyere grad	10,6 %	14,6 %
Universitet og høyskole – lavere grad	48,4 %	40,4 %
Videregående utdanning	33,3 %	42,2 %
Grunnskole	7,7 %	2,7 %

3.3 Ansiennitet

Ansiennitet er registrert i intervaller i PAI-registeret. Ansiennitet er gitt i grupper, slik som 0 som er mindre enn to år, 2 som er 2-4 år osv. 18 for de med 18 til 20 år. Verdien 20 gis til de med over 20 års ansiennitet. Nedenfor viser vi tallverdien av denne variabelen for henholdsvis lærere med og uten godkjent utdanning i PAI-registeret.

Tabell 3-8 Ansiennitet for lærere med og uten godkjent utdanning i grunnskolen. (PAI)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ansiennitet lærer med godkjent utdanning	14	13,9	13,7	13,6	13,7	13,7
Ansiennitet lærere uten godkjent utdanning	7,5	7,8	7,7	7,1	7	7,6

Tabell 3-9 Ansiennitet for lærere med og uten godkjent utdanning i videregående opplæring. (PAI)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ansiennitet lærer med godkjent utdanning	15,8	15,8	15,6	15,7	15,6	15,7
Ansiennitet lærere uten godkjent utdanning	12,2	12	12,1	12,4	11,5	12,6

Lærere uten godkjent utdanning er lærere med vesentlig lavere ansiennitet enn lærere med godkjent utdanning. Dette gjelder både videregående skole og grunnskole, men også her ser vi at lærere uten godkjent utdanning i videregående ikke skiller seg like mye fra dem med godkjent utdanning.

3.4 Skolens eierform

Dersom vi ser på andelen lærere uten lærerutdanning i henholdsvis privat og offentlig sektor, ser vi fra tabell 3-10 at andelen lærere uten lærerutdanning er en god del høyere ved private skoler. Dette stemmer godt overens med Iversen mfl. (2021) som både gjorde kvalitative og kvantitative analyser av private skoler. Diskusjonen i denne rapporten omhandler utdanning fra utlandet. Mange lærere ved internasjonale skoler hadde utdanning fra utlandet og hadde ikke søkt yrkesgodkjenning hos NOKUT. De hadde dermed godkjent kompetanse i henhold til opplæringsloven, men dette ble ikke fanget opp i statistikken i SSB. Vi kommer tilbake til en diskusjon om utdanning fra utlandet senere i rapporten.

Tabell 3-10 Grunnskolelærernes utdanning i henholdsvis offentlig og privat sektor (SSB)

	Offentlig sektor			Privat sektor		
	Med lærer- utdanning	Uten lærer- utdanning	Antall lærere	Med lærer- utdanning	Uten lærer- utdanning	Antall lærere
2017	77,3 %	22,7 %	70663	59,6 %	40,4 %	3565
2018	77,2 %	22,8 %	71581	58,8 %	41,2 %	3846
2019	77,4 %	22,6 %	72548	59,8 %	40,2 %	4078
2020	77,7 %	22,3 %	73175	60,3 %	39,7 %	4297
2021	76,1 %	23,9 %	74147	60,5 %	39,5 %	4472

Forskjellen mellom private og offentlige skoler for videregående er vist i tabell 3-11. Akkurat på samme måte som for grunnskolen er det en høyere andel uten lærerutdanning i privat sektor og forskjellen er ganske lik som for grunnskolen. I private skoler er over 40 prosent uten lærerutdanning, mens denne andelen er like over 20 prosent i offentlige skoler. Disse forskjellene mellom offentlige og private skoler er i tråd med analysene i Ekren, Stengrundet og Kalcic (2024) som analyserer private skoler i Norge.

Tabell 3-11 VGO-lærernes utdanning i henholdsvis offentlig og privat sektor (SSB)

	Offentlig sektor			Privat sektor		
	Med lærer- utdanning	Uten lærer- utdanning	Antall lærere	Med lærer- utdanning	Uten lærer- utdanning	Antall lærere
2017	76,1 %	23,9 %	25014	56,0 %	44,0 %	2506
2018	77,0 %	23,0 %	24971	57,8 %	42,2 %	2464
2019	77,6 %	22,4 %	25064	58,3 %	41,7%	2655
2020	78,0 %	22,0 %	25058	59,5 %	40,5 %	2771
2021	77,7 %	22,3 %	25414	59,3 %	40,7 %	2966

3.5 Hvilke fag underviser lærere uten godkjent utdanning?

Statistikken gir ingen informasjon om hvilke fag lærerne underviser. Så i denne delen av prosjektet må vi belage oss på kvalitativ informasjon. Men vi kan si litt om lærerne som underviser på videregående opplæring og hvilken KOSTRA-funksjon de tilhører. Det vil si hvilket utdanningsprogram de underviser på. Grunnskole føres imidlertid på kun en KOSTRA-funksjon, så der kan vi ikke gjøre noen karakteristikk ut fra statistikken.

Den kvalitative informasjonen i prosjektet gir heller ikke grunnlag for å si noen om at enkelte fag er overrepresentert med lærere uten godkjent utdanning. Det er for eksempel noen lærere med lærerutdanning, men som underviser på trinn der den lærerutdanningen de har ikke er relevant. Da vil de ikke fylle kompetansekravene etter opplæringsloven, og de blir registrert som lærer uten godkjent utdanning i PAI. Disse vil imidlertid stå med registrert lærerutdanning i SSB.

Vikarbruk har vært mye diskutert som forklaring på andelen lærere uten lærerutdanning og lærerstudenter blir i høy grad brukt som vikarer. Den kvalitative informasjonen sier heller ikke her noe om at enkelte fag er overrepresentert blant vikarer. En skole fortalte blant annet om bruk av lærerstudenter som vikarer og at lærerstudenter i avslutningsfasen av utdanningen, som regel etter at de hadde hatt praksis på skolen, kunne bli brukt som vikar eller ansatt i en liten stilling med vilkår om fullføring av utdanningen. Disse underviste da i de fagene som inngikk i spesialiseringen i studiet. De gikk også ofte inn i et to-lærersystem med en erfaren lærer.

Man har også lærere uten lærerutdanning som har en annen spesialkompetanse og blir brukt til undervisning innen den kompetansen de har der. I intervjuene blir det nevnt personer med kunstutdanning, musikere, kokker og en politimann. Disse

blir da ofte benyttet i kunst og håndverk, i musikkundervisningen, i mat og helse osv. Eksemplet med politimannen, er på elever med store og sammensatte behov og krevende adferd, hvor personlige egenskaper er sentrale. Disse skolene understreker likevel at det er lærere med lærerutdanning de først og fremst ønsker, men at i disse spesialtilfellene, så fungerer undervisningen likevel godt.

På videregående skoler er lærerne uten godkjent utdanning som regel på yrkesfag, ifølge de kvalitative undersøkelsene i dette prosjektet. Som diskutert flere steder i denne rapporten rekrutteres det yrkesfaglærere fra næringslivet som må ta utdanning for å bli lærere i etterkant. På denne måten ivaretar man behovet både for fagkompetansen i yrkesfaget og den pedagogiske kompetansen. Elektrofag og Teknikk og industriell produksjon nevnes som fag hvor det er vanskelig å rekruttere ferdig utdannede lærere. Dette stemmer overens med funnene i Iversen, Haraldsvik og Krehic (2023).

Tabell 3-12 viser hvilke utdanningsprogram lærerne uten godkjent utdanning i PAI registeret eller uten lærerutdanning i SSB-registret, underviser i ved videregående skoler. Tabellen avdekker også store forskjeller mellom PAI og SSB-statistikken i andelen lærere uten godkjent utdanning/uten lærerutdanning. Disse forskjellene diskuteres nærmere i neste kapittel.

I PAI-registeret er det en svært lav andel som ikke regnes som godkjent utdanning i de studieforbredende fagene, mens i SSB-statistikken er andelen uten lærerutdanning like høy som de andre utdanningsprogrammene. For idrettsfag og musikk, dans og drama, er den høyere enn gjennomsnittet. I samtlige utdanningsprogram er det flere lærere som regnes som lærere uten lærerutdanning i SSB, enn lærere uten godkjent utdanning i PAI.

Sett bort fra de studieforbredende fagene, er det imidlertid et klart samsvar mellom PAI og SSB-statistikken, ved at utdanningsprogrammene som skiller seg ut med høy andel uten godkjent utdanning i PAI også har en relativt sett høyere andel uten lærerutdanning i SSB-statistikken. I PAI-registeret er det yrkesfagene Bygg- og anleggsteknikk, Elektro- og datateknologi, teknologi- og industrifag, naturbruk, informasjonsteknologi og medieproduksjon, i tillegg til landslinjene og fagopplæring som skiller seg ut med høyere enn 10 prosent andel lærere uten godkjent utdanning. Disse skiller seg også ut med en høy andel lærere uten lærerutdanning i SSB-statistikken.

Vikarbyråene vi snakket med, kunne heller ikke trekke frem enkelte fag som var overrepresentert. Det var for det første lærere på barnetrinnet som var etterspurt. Det var imidlertid et viktig skille mellom såkalte dagsvikariater og vikariater med en viss lengde.

Akutte situasjoner, kortidssykdom som dagsengasjement har vi mest av. I disse tilfellene handler det som regel om å finne en tilgjengelig lærer og fagkombinasjon er ikke like viktig. Vi får som regel kun vite hvilket trinn læreren skal inn på. For litt lengre engasjement, for eksempel en skole som har sykdom hos en tysklærer over flere uker, så klarer vi som regel å sette inn en lærer med riktig fagkombinasjon. (Kontaktperson i vikarbyrå).

Tabell 3-12 Antall og andel lærere uten godkjent utdanning eller lærerutdanning per utdanningsprogram

Utdanningsprogram	Uten godkjent utdanning i PAI-registeret		Uten lærerutdanning i SSB-registrene	
	Antall	%andel	Antall	%andel
Studiespesialisering	1,4	1,4	1622	17,8
Bygg og Anleggsteknikk	15,4	15,4	215	23,2
Elektro og datateknologi	12,9	12,9	217	20,4
Design og Håndverk	4,2	4,2	24	10
Restaurant og matfag	5,7	5,7	48	12,5
Helse og oppvekstfag	4,4	4,4	291	13,6
Idrettsfag	2,9	2,9	325	29,3
Teknologi og industrifag	13,8	13,8	299	23,3
Musikk, dans og drama	4,8	4,8	426	36,9
Medier og kommunikasjon	5,5	5,5	65	14,9
Naturbruk	13,3	13,3	133	23,5
Service og samferdsel	3,5	3,5	66	15,2
Kunst, design og arkitektur	-	-	31	13,3
Håndverk, design og produktutvikling	-	-	-	-
Informasjonsteknologi og medieproduksjon	16,6	16,6	36	25,9
Salg, service og reiseliv	6,2	6,2	36	14,9
Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign	12	12	20	17,1
Landslinjer	21,4	21,4	83	35,5
Fagopplæring	25	25	23	35,9

Note: Enkelte tall er ikke rapportert i tabellen på grunn av personvern hensyn (få observasjoner).

3.6 Lærere uten lærerutdanning i bemanningsbyrå

For å besvare bemanningsbransjens rolle støtter vi oss både på registerbasert statistikk om denne gruppen, i tillegg til tre intervjuer med representanter fra bransjen. Vi har også spurt skolene om deres samarbeid med vikarbyrå. Vikarer fra bemanningsbransjen inngår ikke i SSB sin offisielle statistikk over læreres utdanning. Den statistikken tar utgangspunkt i lærere som er ansatt i skolene.

Både fra de kvalitative og kvantitative undersøkelsene ser vi at markedet for vikarbyrå er størst i Bergensområdet. Vi har snakket med to ulike aktører som begge jobber mest i og rundt Bergen. Bergen kommune har også rammeavtaler med vikarbyrå for lærere. Det er imidlertid også noe aktivitet i de andre storbyene i Norge. Vikarbyråene rapporterer yrke for sine lønnstakere i a-meldingen. SSB rapporterer at det har vært mangler ved denne rapporteringen, men at dette skal ha bedret seg etter 2020. Det er imidlertid grunn til å tro at denne rapporteringen fortsatt ikke er feilfri. Vi har fokusert på individene som er rapportert å jobbe som lærere i 2020 og 2021. Her har vi til sammen 1180 unike observasjoner som vi kan beskrive ut fra SSB-statistikken.

Tabell 3-13 Utdanningstype blant lærere ansatt i bemanningsbyrå. SSB. 2020-2021

År	2020	2021
<i>Utdanningskategori</i>		
Lærere med lærerutdanning	49,5 %	44,6 %
Førskole- og barnehagelærer	37 %	33,9 %
Grunnskolelærer	4,2 %	3 %
Fag- og yrkesfaglærer	0,9 %	1 %
Praktisk pedagogisk utdanning	5,5 %	5,3 %
Praktisk pedagogisk utdanning for yrkesfaglærere	1,5 %	0,6 %
Grunnskolelærerutdanning master	0 %	0 %
Lektorutdanning	0,4 %	0,7 %
Annen pedagogisk utdanning	9 %	14,8 %
Spesialpedagogikk	2,2 %	3 %
Annen pedagogisk utdanning	6,8 %	11,9 %
Ingen pedagogisk utdanning	41,4 %	40,6 %

Vi starter med å se på definisjonene av lærerutdanning. Nesten halvparten av lærerne har lærerutdanning. Dette stemmer også overens med inntrykket vi har fra intervjuene. Begge aktørene vi intervjuet, fortalte om lærerstudenter som den største gruppen som var ansatt hos dem og som ble brukt som vikarer i skolen. Man ansatte så mange med lærerutdanning som mulig, men at de ofte ble ansatt på skolen hvor de var vikar, slik at denne gruppen har stor gjennomtrekk. Bemanningsbyråene beskrev sine minstekrav hovedsakelig som «noe erfaring fra skole eller utdanning som lærer». Når det gjelder kompetanse innen fag og hvilke trinn man underviser på, forteller våre intervjuobjekter at for de kortsiktige vikariatene (time, dag eller noen få dager), får man sjelden informasjon om fag og at det handler om å sette inn en vikar så raskt som mulig. For litt lengre engasjement, forsøker man etter beste evne å løse det med å sette inn lærere med riktig fagkombinasjon.

I dette prosjektet er det mest mulig informasjon om kategorien «Annen pedagogisk utdanning» eller «uten pedagogisk utdanning» vi er ute etter og som vil være fokus i resten av dette kapitlet.

Tabell 3-14 Utdanningsstatistikk om lærere med annen pedagogisk utdanning ansatt i bemanningsbyrå. SSB. 2020-2021

	2020	2021
Personen har en grad	60 %	41 %
Personen har en grad fra utlandet	3,7 %	6,7 %
Personen har grad innen fagfelt 2	54 %	41 %
Gjennomsnittlig antall studiepoeng fra pedagogiske fag	126	97
Sum studiepoeng totalt	155	177

Mange av de med «annen pedagogisk utdanning» har en grad, og av de som har en grad, er graden innenfor et pedagogisk fagfelt. Dersom de ikke har en grad, har de nok studiepoeng for å kategoriseres med pedagogisk utdanning. Dersom vi samler samme oversikt blant de som inngår «uten pedagogisk utdanning» er situasjonen litt annerledes.

Tabell 3-15 Utdanningsstatistikk om lærere uten pedagogisk utdanning ansatt i bemanningsbyrå. SSB. 2020-2021

	2020	2021
Personen har en grad	14,7 %	11,1 %
Personen har en grad fra utlandet	6,9 %	4,6 %
Personen har grad innen fagfelt 2	0 %	0 %
Gjennomsnittlig antall studiepoeng fra pedagogiske fag	76	73
Sum studiepoeng totalt	157	168

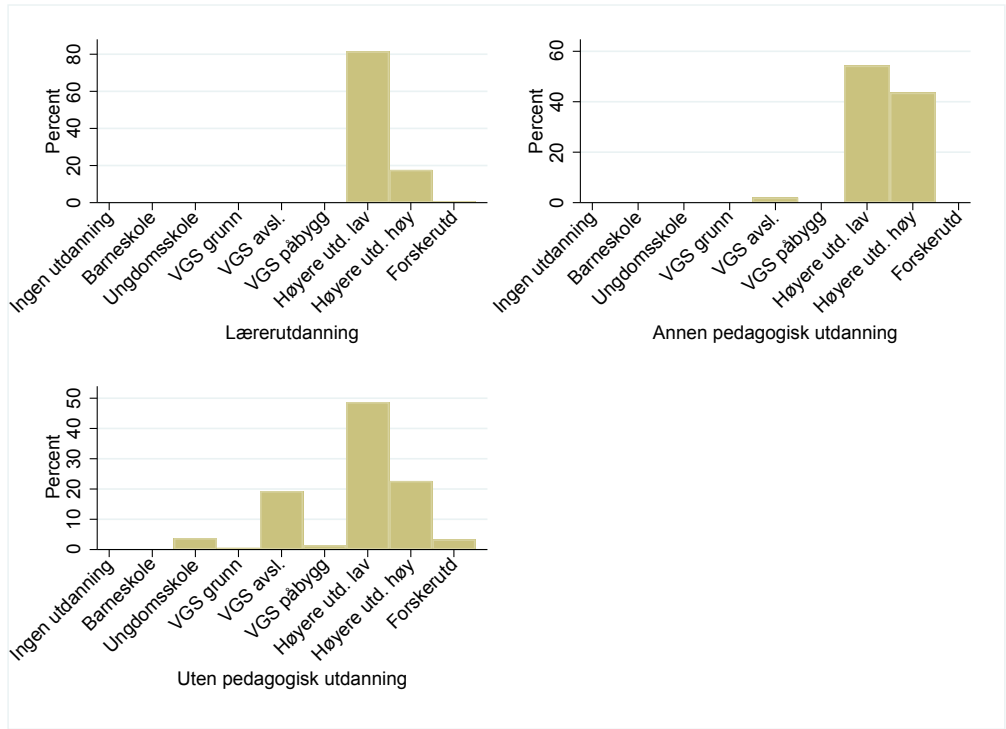
Her er det færre som har grad og ingen som har grad innen en pedagogisk utdanning. Dette er som forventet, fordi da skulle de ha vært kategorisert med «annen pedagogisk utdanning». Mange har imidlertid mange års høyere utdanning. SSB sin statistikk lar oss også sammenligne arbeidsmarkedsstatistikk og personlige kjennetegn. Vi ser at lærerne med lærerutdanning har større avtalt stillingsprosent enn de uten lærerutdanning, og at de også er litt eldre. Blant de uten pedagogisk utdanning, er det flere innvandrere og en lavere andel kvinner.

Tabell 3-16 Bakgrunns karakteristika blant lærerne ansatt i bemanningsbyrå. SSB. 2021.

	Lærerutdanning	Annen pedagogisk utdanning	Uten pedagogisk utdanning
Avtalt stillingsprosent	81	60,1	60,9
Alder	34	29	31,3
Andel kvinner	78,2	76 %	56
Førstegenerasjonsinnvandrere	6,5 %	9 %	20,2

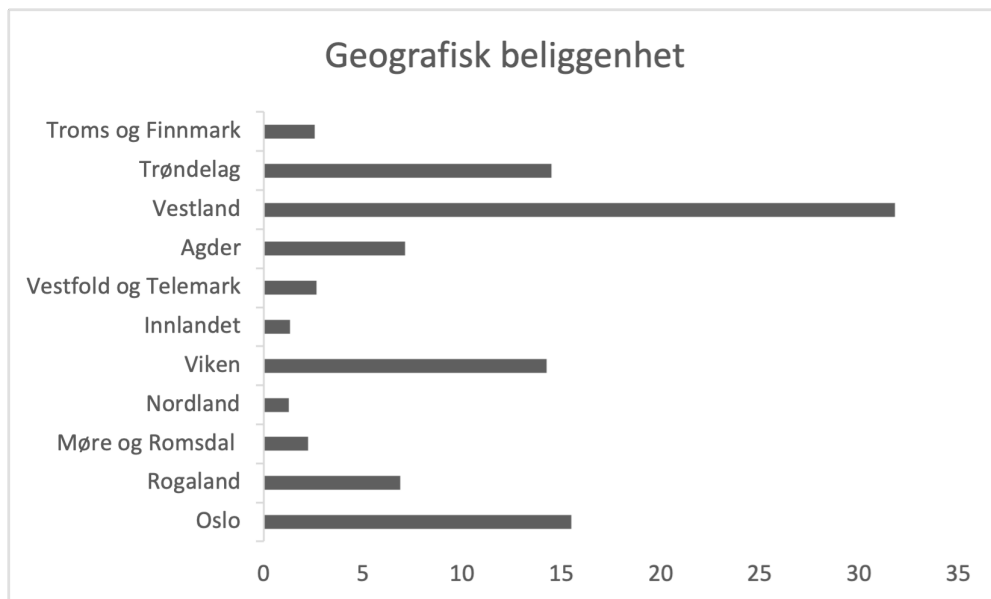
Vikarene fra bemanningsbyråene, er høyt utdannede personer. Både blant de med lærerutdanning og de med «annen pedagogisk utdanning», har nesten alle noe utdanning på universitet og høyskole. Også vikarene «uten pedagogisk utdanning»

Figur 3-9 Utdanningsnivå blant lærere ansatt i bemanningsbyrå. SSB. 2021.



De kvalitative intervjuene ga inntrykk av at mye av aktiviteten hos bemanningsbyråene innenfor skole, var lokalisert i Bergensområdet. Figuren nedenfor gir en fylkesvis fordeling av lærerne. Som vi ser, er det klart flest i Vestland fylke. Det er også en god del aktivitet i Trøndelag og i Oslo og kommunene rundt Oslo (Viken).

Figur 3-10 Geografisk fordeling av arbeidsstedsregion for lærere ansatt i bemanningsbyrå. SSB. 2021.



Intervjuene med bemanningsbransjen ga også en del annen informasjon om deres aktivitet og hvordan den er organisert. Aktiviteten er ofte knyttet til kortsiktige vikariater. Man har åpningstider fra tidlig på morgenen til sent om kvelden og har løsninger dersom det skulle oppstå akutt sykdom. Aktiviteten er størst på 1.-4. trinn og det er så godt som ingenting i videregående opplæring.

Det er også noen lengre avtaler med skolene. Ofte er det i påvente av ansettelse eller ved sykmeldinger. Videre er ansettelsesforholdet slik at vikarene er fast ansatt i bemanningsbedriften. En av aktørene praktiserer ansettelse på 5 prosent og at arbeid utover dette blir merarbeid. En annen aktør praktiserer faste ansettelse mellom 20 og 60 prosent stilling og at man har noen forpliktelser innenfor den stillingen, men kan jobbe mer.

Lærerstudenter er en viktig gruppe for bemanningsbedriftene. Lærerstudenter, særlig mot slutten av utdanningsløpet, ønsker å jobbe ved siden av utdanningsløpet. De er også en ønsket gruppe fra skolene. Bemanningsbedriftene jobber aktivt mot utdanningsinstitusjonene for å skaffe vikarer.

3.7 Utdanning fra utlandet

Iversen m.fl. (2021) diskuterte utdanning fra utlandet som en forskjell mellom lærerstatistikkene. Lærerutdanning fra utlandet ble i mindre grad inkludert som fullført lærerutdanning i SSB-statistikken enn den ble i PAI-registeret. Iversen m.fl. (2021) hadde imidlertid ingen mulighet til å analysere omfanget av denne forskjellen. Siden koblingen mellom stillingskode og utdanningskategori bare kan gjøres for offentlige skoler på grunn av at stillingskodene kommer fra PAI-registeret, er det aktuelt å se nærmere på hvordan pedagogisk utdanning fra utlandet fordeler seg mellom registrert fullført lærerutdanning og ikke registrert fullført lærerutdanning, og privat eller offentlig skole. Tabellen over indikerer at det er noen flere i kategorien ikke registrert fullført lærerutdanning fra SSB-dataene, som er innplassert på en stillingskode som tilsvarer godkjent utdanning. Vi ser fra tabellen at det er en relativt stor andel i gruppen uten lærerutdanning i privatskoler som har utdanningsaktivitet på fagfelt 2 fra utlandet.

Dette stemmer godt overens med funnene fra Iversen mfl. (2021). Både de kvantitative og de kvalitative undersøkelsene fra denne rapporten pekte på at private skoler, særlig internasjonale skoler, hadde høy andel lærere uten lærerutdanning. Mange av disse skolene hadde en vesentlig lavere andel lærer uten godkjent kompetanse i GSI enn de hadde uten registrert lærerutdanning i SSB-statistikken. Tabell 3-17 viser tall som samsvarer med Iversen mfl. (2021). Blant lærere som er registrert med utdanningsaktivitet på fagfelt 2 (pedagogisk utdanning) fra utlandet, er det en relativt høy andel på private skoler, som er karakterisert som «uten lærerutdanning» i SSB. Iversen mfl. (2021) konkluderte med at dette var lærere som hadde relevant pedagogisk utdanning, men som ikke hadde søkt yrkesgodkjenning hos NOKUT.

Tabell 3-17 Andel av lærerne som er registrert med utdanningsaktivitet på fagfelt 2 (pedagogisk utdanning) fra utlandet, 2017-2021 samlet. (SSB)

	Grunnskole		VGO	
	Uten lærer- utdanning	Med lærer- utdanning	Uten lærer- utdanning	Med lærer- utdanning
Offentlig	5 %	3 %	3,8 %	1,6 %
Privat	15 %	4 %	9,2 %	1,7 %

3.8 Oppsummering

Lærerne som kategoriseres i stillingskode 7960, altså uten godkjent utdanning i PAI- registeret har lavere stillingsprosent og i mindre grad en 100 prosent stilling, sammenlignet med lærerne som har godkjent utdanning. Denne forskjellen er imidlertid mindre for videregående skoler enn for grunnskolen. Lærerne uten lærerutdanning i SSB har også i gjennomsnitt lavere stillingsprosent enn lærere med lærerutdanning. Vi ser også her at i videregående skole er forskjellen mindre enn for grunnskolen.

Lærerne uten godkjent utdanning (PAI) og lærere uten lærerutdanning (SSB) er også i mindre grad fast ansatt og i større grad timelønnet eller midlertidig ansatt. Dette gjelder for begge statistikkildene. Også her er forskjellen mindre for videregående skoler. Her er en høyere andel av lærerne uten lærerutdanning fast ansatt i skolen enn de er i grunnskolen.

Fra SSB-statistikken ser vi at blant spesialpedagogene er det en del lærere med fast ansettelse. Dette er imidlertid en ganske liten gruppe. Dersom vi skiller mellom midlertidig og faste ansatte, er de midlertidige ansatte lærerne uten lærerutdanning unge, mens de faste ansatte er jevnere fordelt i alder, spesielt for grunnskolen. I SSB-statistikken finner vi at for videregående, er lærere uten lærerutdanning som er fast ansatt, godt representert i de eldste aldersgruppene.

Både for videregående skoler, er det en forskjell mellom private og offentlige skoler. Både basert på PAI og SSB-statistikken, er andelen uten henholdsvis godkjent utdanning/registerert lærerutdanning vesentlig høyere i privatskoler.

Basert på den kvalitative informasjonen i dette prosjektet finner vi lærere uten lærerutdanning i de fleste fag. Det er ingen mønstre i at noen fag er overrepresentert. Lærerstudenter som for eksempel brukes som vikarer eller i midlertidige stillinger, underviser som regel de fagene de har i sin fagkombinasjon. Videre viste intervjuene noen eksempler på lærere som ikke hadde lærerutdanning, men som var ansatt på bakgrunn av sin spesialkompetanse, for eksempel innen kunst eller musikk og blir benyttet som lærere i de fagene.

På videregående har vi imidlertid mulighet til å se på i hvilke utdanningsprogram lærere uten henholdsvis godkjent utdanning/lærerutdanning befinner seg. Overraskende nok finner vi at det er en svært høy andel lærere uten lærerutdanning

på studieforbereidende fag, men også enkelte yrkesfag. Samsvaret mellom PAI og SSB-statistikken er størst på yrkesfag og mindre på studieforbereidende fag. Omtrent halvparten av lærerne som er ansatt i bemanningsbyråer og som brukes som vikarer, har lærerutdanning. Mange av dem er barnehagelærere eller førskolelærere. Omtrent 40 prosent har ingen pedagogisk utdanning. Det ser ut til at lærerne med godkjent utdanning blir prioritert i den forstand at de har større stillingsprosent i gjennomsnitt. De ansatte i bemanningsbyrå, er unge sammenlignet med lærere ansatt i skolene.

Aktiviteten til bemanningsbyråene er klart størst på i Bergensområdet, men basert på intervjuer med flere av aktørene brer det seg til de andre store byene i Norge også. Basert på kvalitativ informasjon kan vi oppsummere denne aktiviteten med at den i all hovedsak er fokusert til barneskolen og særlig 1.-4. trinn. Bemanningsbyråene rekrutterer i stor grad fra lærerskolene og bruker mye studenter. De får en fast ansettelse i bemanningsbedriften og kan jobbe utover denne stillingen. Dette er i hovedsak korte vikariater.

4. Forskjeller mellom lærerstatistikkene

En vesentlig del av dette prosjektet er å følge opp Iversen, Haraldsvik og Nyhus (2021) om forskjeller i lærerstatistikk. En av konklusjonene der, var at det var godt samsvar mellom GSI (Grunnskolen informasjonssystem) og PAI-registeret i fastsettelsen av andelen lærere med godkjent utdanning, men at statistikken fra SSB viser en mye høyere andel av lærerne som ikke var registrert med fullført lærerutdanning. I dette prosjektet har vi i motsetning til Iversen mfl. (2021) koblet individdata fra de ulike registrene og kan gå nærmere inn på dette.

4.1 Lærernes stillingskode og utdanning

Tabell 4-1 gir en oversikt over lærernes utdanning og hvilken stilling de er tilsatt i. Dersom vi tar utgangspunkt i PAI-statistikken, ser vi at samsvaret er langt fra perfekt. Blant lærerne som i PAI har en stillingskode 7961 og oppover i grunnskolen, det vil si godkjent utdanning iht. opplæringsloven, er det kun 86,9 prosent som regnes som «lærerutdanning» i SSB-statistikken. Det er ytterligere 8,6 prosent som regnes som «annen pedagogisk utdanning» og også 4,5 prosent som regnes som «uten pedagogisk utdanning».

På motsatt side, ser vi imidlertid også en del som regnes som ikke godkjent utdanning i PAI, det vil si stillingskode 7960, men som har lærerutdanning ifølge SSB sin statistikk. Det er 6,8 prosent av de i stillingskode 7960 som har lærerutdanning. De fleste av disse har barnehagelærerutdanning, men også en del som har PPU og fag- og yrkesfaglærerutdanning. En hypotese her, er at disse har en lærerutdanning etter SSBs definisjon, men lærerutdanningen er ikke relevant for tilsetting ved det skoleslag eller det trinnet man er tilsatt for å undervise på. For eksempel kan en barnehagelærer tilsettes på 1.-4. trinn og ha godkjent utdanning i PAI, men en tilsetting på 5.-7. trinn ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting. I SSB-statistikken regnes barnehagelæreren som lærerutdanning i begge tilfeller.

Det er også 28 prosent som har «annen pedagogisk utdanning», mens flertallet her har ikke pedagogisk utdanning i hele tatt. Det er kun 20,4 prosent som har en fullført grad blant lærere uten godkjent utdanning fra PAI-registeret. De har imidlertid mye utdanning og mye utdanning fra pedagogiske fag. En nærliggende hypotese, er at dette handler om lærerstudenter i stor grad, eller studenter som har tatt fag på universitet/høgskole, men ikke PPU.

Tabell 4-1 Stilling og registrert utdanning blant lærere i grunnskolen

	Godkjent utd. st.kode 7961-7966	Ikke godkjent utd. st.kode 7960
Andel som har en grad	90,7 %	20,4 %
Andel med grad fra utlandet	1,5 %	2,9 %
Andel med grad innen pedagogikk	89,2 %	9,8 %
Fullført lærerutdanning i SSB	86,9 %	6,8 %
Barnehagelærer	9,2 %	3,8 %
Grunnskolelærer	53,6 %	0,3 %
Fag og yrkesfaglærer	5,3 %	0,8 %
Praktisk pedagogisk utdanning	13,3 %	1,2 %
Praktisk pedagogisk utdanning yrkesfag	2,6 %	0,6 %
Grunnskole master	1,3 %	0,02 %
Lektor	1,8 %	0,07 %
Annen pedagogisk utdanning i SSB	8,6 %	28 %
Spesialpedagogikk	0,7 %	1,2 %
Annen	7,9 %	26,8 %
Uten pedagogisk utdanning i SSB	4,5 %	65,2 %

Dersom vi ser på videregående er det noenlunde samme forskjeller som vi så for grunnskolen. Blant de med godkjent utdanning i PAI, har 84,1 prosent lærerutdanning ifølge SSB-statistikken. Ytterligere 7,5 prosent har annen pedagogisk utdanning, mens 8,4 prosent er uten pedagogisk utdanning. Her kan vi se på den kvalitative informasjonen som vi har fra intervjuene i dette prosjektet. Dersom man skal rekruttere yrkesfaglærere, må man ofte rekruttere fagarbeidere som i ettetid tar utdanning for å fylle opplæringslovens kompetansekrav, f.eks. PPU-Y.

Også her ser vi at blant lærere uten godkjent utdanning i PAI, regnes 6,6 prosent av disse å ha lærerutdanning i SSB-statistikken. De fleste av disse har PPU eller PPU-Y. Men det er også noen som har annen lærerutdanning som ikke nødvendigvis er godkjent for å undervise videregående skoler.

Tabell 4-2 Stilling og registrert utdanning blant lærere i videregående opplæring

	Godkjent utd. st.kode 7961-7966	Ikke godkjent utd. st.kode 7960
Andel som har en grad	91,8 %	23,6 %
Andel med grad fra utlandet	1,6 %	3,1 %
Andel med grad innen pedagogikk	86,7 %	7,7 %
Fullført lærerutdanning i SSB	84,1 %	6,6 %
Barnehagelærer	0,8 %	1,3 %
Grunnskolelærer	5,2 %	0,3 %
Fag og yrkesfaglærer	12,4 %	0,8 %
Praktisk pedagogisk utdanning	37,1 %	1 %
Praktisk pedagogisk utdanning yrkesfag	21,1 %	3 %
Grunnskole master	0,2 %	0,2 %
Lektor	7,3 %	0,1 %
Annen pedagogisk utdanning i SSB	7,5 %	12,7 %
Spesialpedagogikk	0,2 %	0,1 %
Annen	7,3 %	12,6 %
Uten pedagogisk utdanning i SSB	8,4 %	80,7 %

I kapittel 3 så vi en god del forskjeller mellom statistikkene for hvorvidt lærere på studieforberedende fag hadde godkjent utdanning. Tabell 4 2 for videregående skoler viser at kun 84,1 prosent av lærerne som har godkjent utdanning i PAI-registeret også regnes for å ha fullført lærerutdanning i SSB-statistikken. Dersom vi ser nærmere på gruppen som ikke er registrert med lærerutdanning i SSB, men godkjent utdanning i PAI og er ansatt som lærere på idrettsfag og studiespesialiserende, har 8,5 prosent av dem en grad fra utlandet. Dette er ganske mye mer enn gjennomsnittet. Videre er nesten to tredeler av dem er karakterisert som «uten pedagogisk utdanning», mens litt over en tredel har «annen pedagogisk utdanning». De har høy stillingsprosent. Over halvparten av dem har stillingskode som tilsvarer lektor med tilleggsutdanning. Kun 3 prosent har stillingskode 7961 «lærer». Når vi skal diskutere nærmere forskjellen mellom statistikkene, er dette en viktig gruppe.

PAI-registeret (kommunenes lønssystem) bruker stillingskoder for å kategorisere lærere med godkjent utdanning eller ikke. I SSB-statistikken brukes utdanningskategorier. Når vi kobler disse to kildene til informasjon om lærere, kan vi si noe om hvor godt stillingskategoriene og utdanningskategoriene samsvarer på

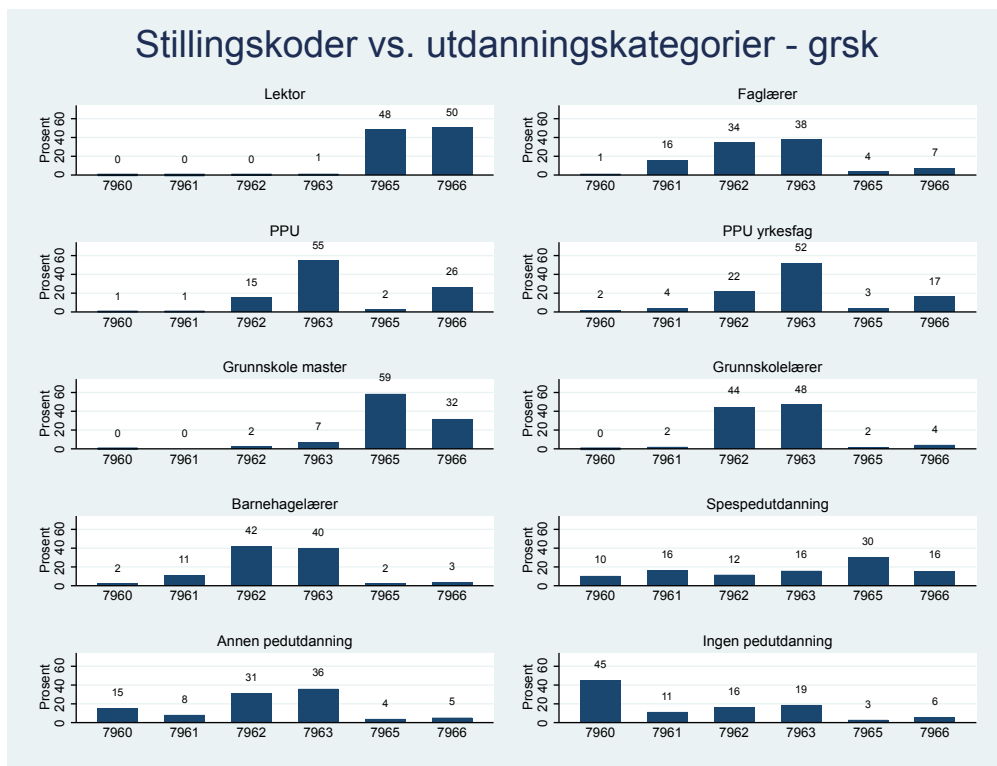
tvers av statistikkildene. Siden PAI-registeret kun inkluderer offentlige skoler, vil denne sammenligningen begrense seg til lærerne som er ansatt i offentlig skole, og som er inkludert i begge statistikkene.

Vi starter med å studere lærere i grunnskolen i figur 4 1. Søylene i figuren er basert på alle observasjoner over årene 2017-2021, totalt 306 227 observasjoner. I snitt er det koblet informasjon om ca. 61 250 lærere ansatte i offentlig grunnskole hvert år.³ Hver enkeltfigur viser andelen av lærerne på hver stillingskode fra lønssystemene. I den første grafen øverst til venstre ser vi på de lærerne som er kategorisert som lektor fra SSB-statistikken. Her ser vi at omtrent samtlige lærere enten har stilling som lektor (7965) eller lektor med tilleggsutdanning (7966), mens kun én prosent har stilling som adjunkt med tilleggsutdanning (7963).

Stillingskode for faglærere i SSB-statistikken kan ses i den andre figuren øverst til høyre. Her ser vi at 34 og 38 prosent har stilling som henholdsvis adjunkt (7962) eller adjunkt med tilleggsutdanning (7963). Videre ser vi også at 16 prosent har stilling som lærer (7961), mens 11 prosent er ansatt i en lektorstilling (7965 og 7966). Én prosent av observasjonene har stillingskoden «lærer uten godkjent utdanning». Bildet er nokså likt om vi ser på utdanningskategoriene PPU og PPU-Y. I begge tilfellene er om lag halvparten ansatt som adjunkt med tilleggsutdanning, mens resterende hovedsakelig er tilsatt som adjunkt (7962) eller lektor med tilleggsutdanning (7966). For utdanningskategoriene grunnskolelærer med og uten master er bortimot samtlige lærere tilsatt i henholdsvis lektorstilling eller adjunktstilling. For de med mastergrad, er i underkant 10 prosent ansatt i en adjunktstilling, mens 6 prosent av grunnskolelærere uten master er tilsatt i en lektorstilling.

³ Det er både observasjoner i PAI vi ikke får koblet med SSB-registrene, og vise versa. I alt er det årlig ca. 3000 lærere som det finnes utdanningsinformasjon om, som det ikke finnes informasjon om i begge sysselsettingsregistrene.

Figur 4-1 Stillingskoder i PAI og utdanningskategori fra SSB, lærere i grunnskolen



Lærerne med barnehageutdanning er i hovedsak tilsatt som adjunkt, i tillegg til at 11 prosent har stilling som lærer. Kun 2 prosent av disse er tilsatt som lærer uten godkjent utdanning.

Når det gjelder lærere med utdanningskategori lik spesialpedagogisk utdanning er bildet mer sammensatt. Hele 46 og 28 prosent av disse er henholdsvis tilsatt i en lektor eller adjunktstilling, mens 10 prosent innehar stillingskode som lærer uten godkjenning. Andelen tilsatt som 7961 lærer er også nokså betydelig (16 prosent). Litt det samme bildet ser vi for lærerne med annen pedagogisk utdanning. Den største forskjellen fra de med spesialpedagogisk utdanning er at andelen tilsatt i en lektorstilling er svært lav, men 2/3 innehar en adjunktstilling. Andelen for henholdsvis adjunkt og adjunkt med tilleggsutdanning er nokså lik. Som for spesialpedagogisk utdanning, er andelen ansatt som ikke godkjente lærere nokså betydelig (15 prosent).

For den siste utdanningsgruppen, ingen pedagogisk utdanning, ville man i utgangspunktet forvente at de fleste er tilsatt som 7960, lærer uten godkjent utdanning. Dette gjelder riktignok for 45 prosent av aktuelle lærere. Samtidig er i underkant av 10 prosent tilsatt i en lektorstilling, mens 35 prosent er adjunkter. Andelen tilsatt som lærer (7961) er 11 prosent.

I figur 4 2 viser vi den samme oversikten mellom utdanningskategori og stillingskode for lærerne i videregående opplæring, som vi så på i figur 4-1 over. Søylene i figuren er basert på alle observasjoner over årene 2017-2021, totalt 92 593 observasjoner. I snitt har vi dermed koblet informasjon om ca. 18 500 lærere ansatte i offentlig videregående opplæring hvert år.⁴

Som for grunnskolen, er det tilnærmet full overenskomst for utdanningskategorien lektor. Her en 66 prosent tilsatt som lektor med tilleggsutdanning, mens 33 prosent er tilsatt i en ordinær lektorstilling. Kun et fåtall lærere er tilsatt som adjunkt med tilleggsutdanning.

For utdanningskategorien faglærere er de aller fleste i videregående opplæring tilsatt som adjunkt (34 prosent) eller adjunkt med tilleggsutdanning (41 prosent). Men her ser vi også at en andel på nærmere 20 prosent er tilsatt i en av de to lektorstillingene. Hovedsakelig gjelder dette lektor med tilleggsutdanning. Ingen er tilsatt i en stilling som lærer uten godkjent utdanning (7960), mens 5 prosent er tilsatt som lærer (7961).

Blant lærerne med PPU og PPU-Y som utdanning er bildet omtrent det samme som vi så for grunnskolelærerne, ved at de aller fleste er tilsatt som enten adjunkt med tilleggsutdanning eller lektor med tilleggsutdanning. Blant de med PPU-Y er 25 prosent tilsatt som adjunkt, mens andelene for begge utdanningskategorier er svært lave for øvrige stillingskoder. Utdanningskategoriene grunnskolelærer med master og grunnskolelærer fordeler seg på de ulike stillingene nokså likt med det vi ser for utdanningskategoriene PPU og PPU-Y.

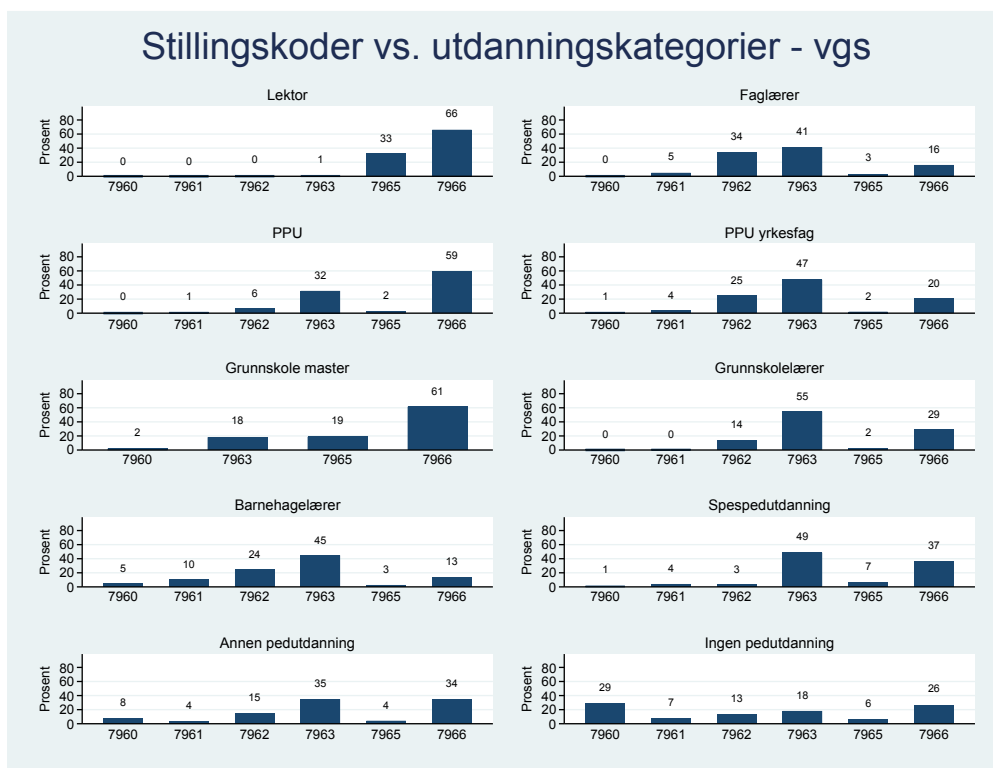
Det er svært få lærere i videregående opplæring med barnehagelærerutdanning. Men blant de få som er karakterisert med denne utdanningen, er nesten 70 prosent tilsatt

⁴ Det er både observasjoner i PAI vi ikke får koblet med SSB-registrene, og vise versa. Dette gjelder ca. 6700 årlige observasjoner i SSB-registrene og 4-500 årlige observasjoner i PAI-registeret.

i en stilling som adjunkt eller adjunkt med tilleggsutdanning. Andelen er 16 prosent fordelt på de to stillingskategoriene for lektor. Kun et fåtall (5 prosent) er tilsatt som lærer uten godkjent utdanning. Av barnehagelærerne i videregående opplæring er mer enn 80 prosent ansatt på helse- og oppvekstfag.

Blant de med spesialpedagogisk utdanning, er det kun 1 prosent som er tilsatt som lærer uten godkjent utdanning. Andelene er såpass høye som 49 og 37 prosent for henholdsvis adjunkt med tilleggsutdanning og lektor med tilleggsutdanning. Også blant de karakterisert med annen pedagogisk utdanning ser vi at en stor overvekt er tilsatt i de ulike adjunkt- eller lektorstillingene. Her er imidlertid andelen tilsatt som lærer uten godkjent utdanning 8 prosent.

Figur 4-2 Stillingskoder i PAI og utdanningskategorier fra SSB, lærere i VGO

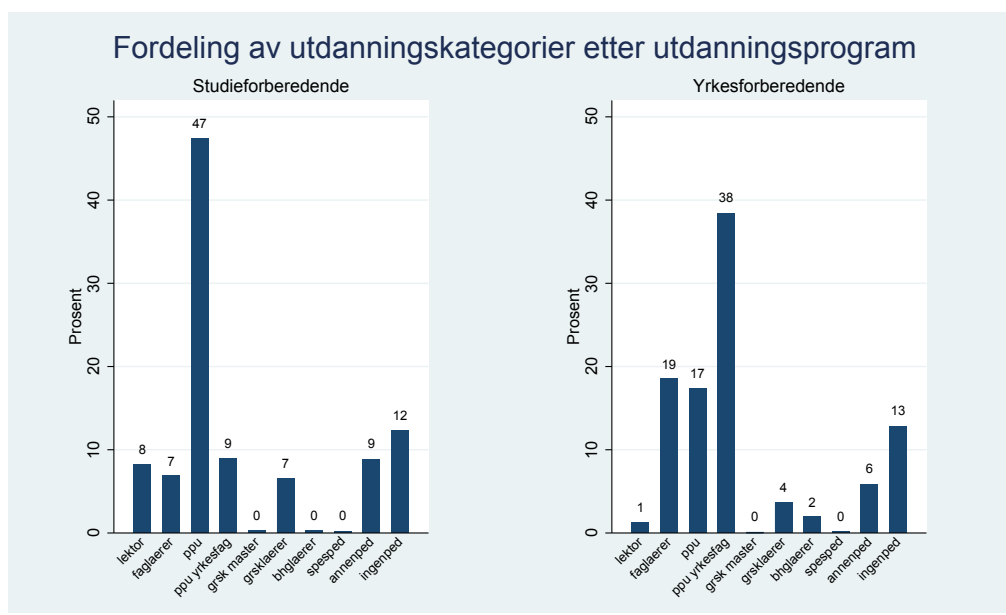


Utdanningskategorien med den høyeste andelen tilsatt som lærer uten godkjent utdanning er som ventet de med ingen pedagogisk utdanning (se grafen nederst til høyre). Men fortsatt er det kun 29 prosent som er registrert med “ingen pedagogisk utdanning” som er tilsatt som lærer uten godkjent utdanning. Her varierer de øvrige andelene mellom 6 og 26 prosent. Overraskende nok har tilsetningskoden lektor med tilleggsutdanning den nest høyeste andelen med 26 prosent, mens kun 7 prosent er tilsatt i stillingskategorien lærer (7961).

Videre ser vi på videregående skoler og skiller mellom studieforberedende og yrkesforberedende utdanningsprogram. Figur 4-3 viser at omtrent halvparten av lærere på studieforberedende fag har PPU. Deretter er det en del som har lektorutdanning, PPU yrkesfag og faglærer. Omtrent 20 prosent er uten lærerutdanning og flesteparten av disse er «uten pedagogisk utdanning».

Andelen uten lærerutdanning er omtrent på samme nivå på yrkesfag. Og også her er de fleste av lærerne registrert med «uten pedagogisk utdanning». På yrkesfag er imidlertid hovedtyngden av lærerne registrert i utdanningskategorien PPU yrkesfag, men også en del på vanlig PPU og mange faglærere. Her er det ganske få lektorer og andre kategorier som karakteriserer lærere med lærerutdanning.

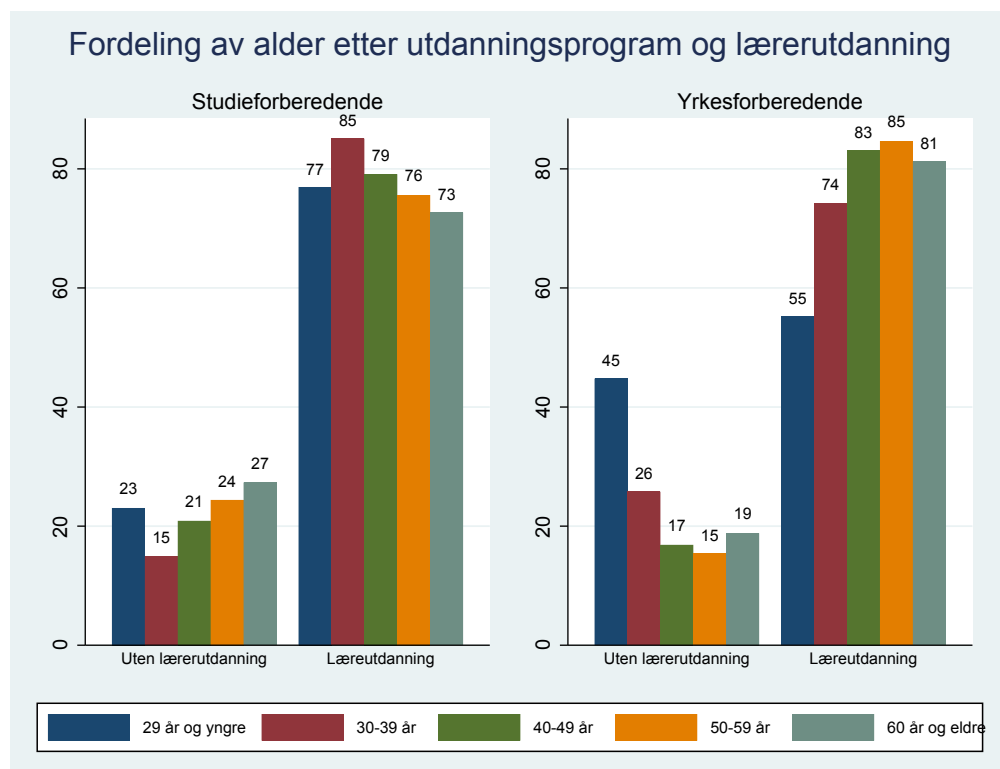
Figur 4-3 Fordeling av utdanningskategorier (Fra SSB-statistikken) for 2021, VGO



Figur 4-4 viser aldersfordelingen blant lærere med og uten lærerutdanning. Her ser vi, litt overraskende, at aldersfordelingen blant lærere på studieforberedende uten lærerutdanning, indikerer at gruppen 60 år og eldre er den største gruppen med 27 prosent. I aldersspennet 30-49 år, er andelen uten lærerutdanning vesentlig lavere, men også den nest eldste gruppen (50-59 år) har en ganske høy andel lærer uten lærerutdanning. Dette tyder på at det er mange eldre lærere på studieforberedende fag som i SSB-statistikken mangler en utdanning som faller inn under definisjonen «lærerutdanning». Dette diskuteres nærmere i kapittel 5.

På yrkesfag ser bildet litt annerledes ut. Blant lærerne under 30 år, er 45 prosent uten lærerutdanning. Også blant lærerne mellom 30 og 39 er andelen uten fullført lærerutdanning over gjennomsnittet. For alle alderskategorier fra 40 år er imidlertid andelen uten lærerutdanning en del lavere og den er lavest i gruppen mellom 50 og 59 år. Selv om det ikke er like tydelig blant lærerne på yrkesfag, ser vi også her at det er en liten økning i alderskategorien over 60 år blant lærere uten lærerutdanning.

Figur 4-4 Aldersfordeling blant lærere med og uten lærerutdanning, 2021, VGO



På videregående skole kan vi også se på hvert utdanningsprogram. Prosentandelen viser hvor stor andel av lærere uten lærerutdanning som er plassert i utdanningskategoriene spesped, annenped eller ingenped. Totalt for 2021 er det 3802 lærere i VGO uten lærerutdanning. KOSTRA-kode om utdanningsprogram er hentet fra PAI-registeret, så utvalget her er bestemt ut fra de lærerne som kobler mellom SSB-statistikken og PAI. Som vi har sett tidligere i denne rapporten, er populasjonen noe ulik.

Vi ser dermed hvordan lærere uten lærerutdanning i SSB fordeler seg på utdanningsprogram. Vi har tidligere sett at andelen lærere uten godkjent utdanning er ganske lik mellom yrkes- og studieforberedende fag, men som vi ser nedenfor varierer det mye mellom utdanningsprogrammene.

Funnene fra Iversen mfl. (2023) var at utfordringene i å rekruttere lærere med godkjent utdanning i all hovedsak var i yrkesfag og de yrkesfagene som ble nevnt, var elektro og datateknologi, bygg og anleggsteknikk og teknikk og industriell produksjon. Den samme gjennomgangen viste generelt sett at rekruttering av lærere med godkjent utdanning på studieforberedende fag, var uproblematisk.

Tabell 3-14 viser tall som er i strid med hva skolene fortalte i Iversen mfl. (2023). Det er svært tydelig at det er mange av lærerne uten registrert lærerutdanning, over 40 prosent, som underviser på studiespesialiserende. Om vi i tillegg tar med andre studieforberedende fag som idrettsfag, musikk, dans og drama, medier og kommunikasjon og kunst, design og arkitektur er 55 prosent av lærerne uten lærerutdanning på studieforberedende fag. Knappe 10 prosent av lærerne uten lærerutdanning er på musikk, dans og drama.

Vi ser også at det *ikke* er spesialpedagogene som dominerer gruppen lærere uten lærerutdanning. Under 1 prosent av lærerne uten lærerutdanning har utdanning innen spesialpedagogikk. Den dominerende gruppen er lærere uten pedagogisk utdanning.

Blant de yrkesfaglige utdanningsprogrammene kjenner vi igjen utfordringene fra Iversen mfl. (2023). Vi ser at høyest andeler av lærere uten lærerutdanning finnes i utdanningsprogram som bygg og anleggsteknikk, elektro og datateknologi, teknikk og industriell produksjon og helse og oppvekstfag. Her ser vi også at det «ingen pedagogisk utdanning» som dominerer. Fra Iversen mfl. (2023) var

konklusjonene at det i disse programmene var vanskelig å rekruttere lærere til en rekke programfag. Man måtte rekruttere personell direkte fra næringslivet, som i etterkant av ansettelsen (ansatt på vilkår etter opplæringsloven § 10-6A) tar PPU for yrkesfaglærere.

Det er også verd å merke seg at flere av utdanningsprogrammene har svært lave andeler av lærerne uten lærerutdanning. Det er imidlertid viktig å tenke på at antall lærere på hvert utdanningsprogram varierer mye og studiespesialisering er utdanningsprogrammene med flest lærere og flere av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene har få lærere, relativt sett. Vi kommer tilbake til en diskusjon av dette i diskusjonen av «hvilke fag underviser lærere uten godkjent utdanning»?

Tabell 4-3 Fordeling av lærere uten lærerutdanning i SSB etter studieprogram, for 2021. N=3802

	Studieprogram	Spesped	Annenped	Ingenped	Samlet
521	Studiespesialisering	0,32 %	21,28 %	19,54 %	41,14 %
522	Bygg- og anleggsteknikk		1,24 %	4,23 %	5,47 %
523	Elektro og datateknologi	0,03 %	0,95 %	4,68 %	5,65 %
524	Design og håndverk		0,16 %	0,47 %	0,63 %
525	Restaurant- og matfag	0,05 %	0,42 %	0,76 %	1,24 %
526	Helse- og oppvekstfag	0,13 %	3,39 %	4,00 %	7,52 %
527	Idrettsfag	0,16 %	3,50 %	4,66 %	8,31 %
528	Teknologi- og industrifag		1,92 %	5,76 %	7,68 %
529	Musikk, dans og drama	0,03 %	1,63 %	8,02 %	9,68 %
530	Medier og kommunikasjon	0,05 %	0,68 %	0,92 %	1,66 %
531	Naturbruk	0,03 %	0,87 %	2,50 %	3,39 %
532	Service og samferdsel		0,76 %	0,92 %	1,68 %
533	Kunst, design og arkitektur		0,34 %	0,45 %	0,79 %
534	Håndverk, design og produktutvikling			0,05 %	0,05 %
535	Informasjonsteknologi og medieproduksjon		0,18 %	0,74 %	0,92 %
536	Salg, service og reiseliv	0,03 %	0,39 %	0,50 %	0,92 %
537	Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign	0,03 %	0,24 %	0,26 %	0,53 %
559	Landslinjer		0,24 %	1,92 %	2,16 %
570	Fagopplæring	0,03 %	0,11 %	0,45 %	0,58 %
	Samlet	0,87 %	38,30 %	60,84 %	100 %

I tabell 4-4 ser vi PAI-statistikken og SSB-statistikken i sammenheng. Fra tabellen ser vi at for studieforberevende fag, er litt over 20 prosent uten registrert fullført lærerutdanning. Det vi ser er imidlertid at blant lærerne «uten lærerutdanning» er det svært mange som er karakterisert i stillingskode 7961-7966 i PAI, det vil si stillingskoder som tilsvarer godkjent utdanning. Generelt ser vi det er svært få lærere som i PAI-registeret regnes som lærere uten godkjent utdanning. Det er også noen lærere som har lærerutdanning i SSB-statistikken, men som likevel ikke har godkjent utdanning i PAI. Dette er mer overraskende, men kan skyldes at lærere ikke er tilsatt for å undervise i skoleslag eller i fag de har kompetanse for.

Tabell 4-4 Fordeling av lærere etter utdanningsprogram, stillingskode og lærerutdanning, 2021

Stillingskode →	Lærerutdanning		Uten lærerutdanning		Total
	7960	7961-7966	7960	7961-7966	
Studieforberevende	0,1 %	79,7 %	1,9 %	18,4 %	11573
Yrkesfag	0,7 %	80,3 %	9,3 %	9,7 %	7706

Det finnes en del lærere som er registrert i utdanningsløp, men aldri har fullført noen utdanning, eller fått registrert studiepoeng i utdanningsløpet. I tillegg vet vi fra SSB sin beskrivelse av utdanningsregistreringen at datakvaliteten er svakere før 1999 enn etter 1999. Dette er beskrevet slik av SSB:

«Data over avsluttet utdanning inneholdt fram til undervisningsåret 1998/1999 mindre detaljerte opplysninger om avsluttet utdanning ved universitet og høyskoler enn hva som er tilfelle nå. Det skyldes at kun større enheter slik som for eksempel grunnfag og halvårsheter ved høyskolene ble innrapportert til SSB. Dette førte blant annet til at studenter som tok eksamener på de matematisk-naturvitenskapelige fakultetene ikke fikk oppdatert sitt utdanningsnivå før man hadde oppnådd cand.mag. graden, mens andre studenter fikk oppdatert utdanningsnivå så snart de hadde avlagt vekttall.

Fra og med studieåret 1998/1999 har oppnådde studiepoeng blitt samlet inn for universitets- og høyskolestudenter og datagrunnlaget omfatter nå alle avlagte eksamener ved institusjonene. Oppdatering til universitets- og høyskolenivå har fra og med 1998/1999 blitt gjort på grunnlag av summen av oppnådde studiepoeng. Dersom en student har oppnådd til sammen 120 studiepoeng i for eksempel matematisk- naturvitenskapelige fag, blir studentens utdanning oppdatert med en kode på nivå 6 - universitets- og høyskolenivå, kort.»

Vi vil komme tilbake til en diskusjon av dette i kapittel 5.

Tabell 4-5 viser informasjon fra utdanningsforløpet til lærerne. Som vi har sett tidligere, har de fleste lærere uten lærerutdanning i SSB, høyere utdanning på et eller annet nivå. Dette gjelder uavhengig av om de har godkjent utdanning som lærere etter opplæringsloven eller ikke. En interessant observasjon er likevel at blant lærere som er registrert uten fullført lærerutdanning i SSB, er det ganske mange som er registrert med utdanningsaktivitet innen pedagogiske fag, og at andelen er høyere blant dem som står med godkjent utdanning i PAI. Det er også vesentlig flere som har sin grad fra utlandet. Dette støtter hypotesen fra Iversen mfl. (2021) om at noe av forskjellen skyldes utdanning fra utlandet.

En annen interessant observasjon fra tabell 4-5, er at lærerne som er uten lærerutdanning i SSB, men med godkjent utdanning i PAI, er eldre enn de andre kategoriene. De er også eldre enn lærere med godkjent utdanning i PAI. Blant lærere uten fullført lærerutdanning, ser vi imidlertid en høy andel av som er i gang med lærerutdanning.

Vi ser også at blant lærerne som er registrert med fullført lærerutdanning i SSB-statistikken, men karakterisert ulikt i PAI, er det mye likheter. En åpenbar forskjell er likevel at blant lærerne som er karakterisert som uten godkjent utdanning i PAI, det vil si stillingskode 7960, er mange i gang med sin utdanning. Siden disse likevel står med fullført lærerutdanning i SSB, mistenker vi at dette er lærere som mangler kompetanse til å undervise på sitt skoleslag eller i enkelte fag.

Tabell 4-5 Sammenligning av ulike kjennetegn ved lærerne etter lærerutdanning og stillingskode, 2017-2021 samlet, videregående opplæring

Stillingskode →	Uten lærerutdanning		Lærerutdanning	
	7960	7961-7966	7960	7961-7966
<i>Utdanning (andeler):</i>				
- VGO eller lavere	48%	9%	-	-
- Kort høyere utdanning	37%	49%	87%	57%
- Lang høyere utdanning	15%	41%	12%	43%
Registrert utdanningsaktivitet innenfor pedagogiske fag (fagfelt 2) på nivå 6 eller høyere (andel)	76%	68%	100%	100%
Registrert utdanningsaktivitet på fagfelt 2 fra utlandet	0,7%	4,8%	1,1%	1,4%
<i>Studiepoeng eksamen:</i>				
Gjennomsnitt	239 (119)	186 (138)	172 (116)	225 (145)
Andel uten informasjon	10,1%	27,8%	2,0%	11,3%
Alder	40 år (11)	49 år (11)	45 år (11)	47 år (11)
År (snitt) første registrerte oppmelding i UH	2010 (9)	1995 (12)	2007 (9)	1998 (11)
I gang med utdanning (andel)	56%	14%	39%	14%
I gang med utdanning på fagfelt 2 (andel)	49%	9%	33%	7%

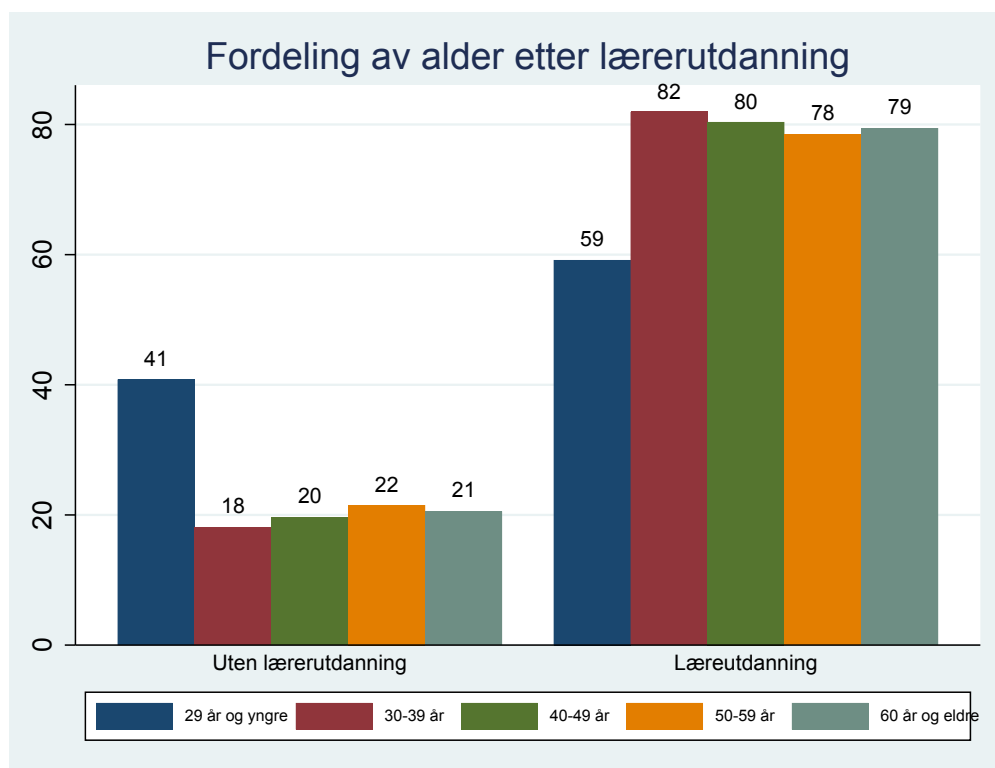
Note: Kort høyere utdanning forstås med dagens system typisk som bachelorutdanning, mens lang typisk forstås som masterutdanning fra høyere utdanning. Andel uten informasjon knyttet til studiepoengproduksjon skyldes at utdanningen ble gjennomført før utdanningsregistrene ble komplette (1999). Tall i parentes angir standardavvik.

Som diskutert ovenfor, er påliteligheten til utdanningsregistreringen lavere før 1999 enn etterpå. Dette ser vi tydelig i kategorien uten lærerutdanning i SSB-statistikken, men likevel en stillingskode som tilsier godkjent utdanning i PAI. 27,8 prosent av lærerne i denne kategorien har manglende informasjon om sin utdanning. I de andre kategoriene er denne andelen svært mye lavere. Informasjonen om andelen som mangler informasjon om studiepoeng på eksamen, gir en pekepinn på at personene primært har gjennomført sin studieaktivitet før 1999 når studiepoengproduksjon også ble rapportert inn til utdanningsstatistikken. Den høye andelen som vi mangler informasjon om studiepoeng for gruppen uten lærerutdanning i SSB-statistikken, men med en stillingskode tilsvarende godkjent utdanning i PAI, samsvarer også godt med at disse lærerne er eldre og startet sitt utdanningsløp mye tidligere, og før registreringen av utdanningen i SSB var så detaljert som den er nå.

Iversen mfl. (2021) diskuterte at en forklaringsfaktor til forskjellen mellom statistikkene var utdanning fra utlandet. Gjennomgangen hadde imidlertid ikke data til å si noe om omfanget av denne forskjellen. Tabell 4-6 viser at blant lærere som er registrert *uten lærerutdanning* i statistikken fra SSB, er det en vesentlig høyere andel som har utdanning fra utlandet. Tabellen viser lærere som har registrert utdanningsaktivitet innenfor pedagogiske fag i utlandet.

Figur 4-5 viser aldersfordelingen blant lærere i grunnskole med og uten lærerutdanning. Vi ser at blant lærere under 29 år er andelen uten lærerutdanning høy. Men vi ser også at andelen er litt høyere blant de eldste lærerne enn blant lærerne mellom 30 og 50 år.

Figur 4-5 Aldersfordeling blant lærere med og uten lærerutdanning i SSB, 2021, Grunnskole



Vi ønsker å se nærmere på gruppen lærere som er klassifisert uten lærerutdanning i SSB, men som har en stillingskode som indikerer at personen har godkjent utdanning i PAI.

Tabell 4-6 viser en lignende sammenligning for grunnskole, som vises for lærere i videregående opplæring i tabell 4-5. Vi kjenner igjen mange av de samme mønstrene. Den gruppen vi hovedsakelig er interessert i, er lærerne som er uten lærerutdanning i statistikken fra SSB, men likevel regnes som godkjent utdanning i PAI. Vi ser fra tabellen at dette i stor grad er personer med høyere utdanning. 85 prosent av disse er registrert med utdanningsaktivitet innen pedagogiske fag, mens det er nesten 10 prosent som har utdanningsaktivitet fra pedagogiske fag i utlandet (mye høyere andel enn de andre kategoriene). På samme måte som for videregående opplæring ser vi at vi mangler en del utdanningsinformasjon for denne gruppen og det er eldre lærere enn lærerne i de andre kategoriene i tabellen. De startet også utdanningen tidlig, i gjennomsnitt, før statistikken fra SSB ble så pålitelig som den er i dag.

I tillegg ser vi blant lærerne som er karakterisert i stillingskategori 7960 i PAI, at det er en vesentlig høyere andel som er «under utdanning» enn de som har godkjent utdanning.

Tabell 4-6 Sammenligning av ulike kjennetegn ved lærerne etter lærerutdanning og stillingskode, 2017-2021 samlet, grunnskole

Stillingskode →	Uten lærerutdanning		Lærerutdanning	
	7960	7961-7966	7960	7961-7966
<i>Utdanning (andeler):</i>				
- VGO eller lavere	47%	9%	-	-
- Kort høyere utdanning	46%	73%	90%	88%
- Lang høyere utdanning	7%	18%	10%	12%
Registrert utdanningsaktivitet innenfor pedagogiske fag (fagfelt 2) på nivå 6 eller høyere (andel)	47%	85%	100%	100%
Registrert utdanningsaktivitet på fagfelt 2 fra utlandet	0,8%	9,3%	2,3%	2,6%
<i>Studiepoeng eksamen:</i>				
Gjennomsnitt	202 (110)	166 (120)	236 (102)	239 (82)
Andel uten informasjon	5,4%	17,0%	5,3%	8,7%
Alder	34 år (12)	46 år (11)	38 år (10)	43 år (11)
År (snitt) første registrerte oppmelding i UH	2010 (9)	1996 (11)	2005 (8)	1997 (10)
I gang med utdanning (andel)	36%	15%	39%	14%
I gang med utdanning på fagfelt 2 (andel)	26%	11%	30%	10%

Note: Kort høyere utdanning forstås med dagens system typisk som bachelorutdanning, mens lang typisk forstås som masterutdanning fra høyere utdanning. Andel uten informasjon knyttet til studiepoengproduksjon skyldes at utdanningen ble gjennomført før utdanningsregistrene ble komplette (1999). Tall i parentes angir standardavvik.

4.2 Oppsummering

Kjernen i dette prosjektet handler om hva som kjennetegner lærere som karakteriseres ulikt i lærerstatistikkene. Blant lærerne som ikke har lærerutdanning i SSB-statistikken, hvordan karakteriseres de i PAI-registeret? Hovedsakelig ser vi et godt samsvar mellom utdanningskategoriene i SSB og stillingskodene i PAI for grunnskolen. Lektorene er i stor grad karakterisert som lektorer for eksempel, mens faglærere og de med PPU i stor grad er adjunkter. Grunnskolelærerne er også i stor grad adjunkt. Så overordnet er det godt samsvar mellom statistikkene på dette området. Dette gjelder også for lærerne i den videregående skolen.

I den videregående skolen ser vi at på studieforbereidende har flest lærere PPU-utdanning i tillegg til at en del er lektorer eller faglærere. En høy andel er også «uten pedagogisk utdanning» i SSB-statistikken. For yrkesfag er den dominerende gruppen PPU for yrkesfag, men det er mange med PPU og faglærere. Her er det færre lektorer, men en del som har «ingen pedagogisk utdanning» ifølge registrene.

Vi har også sett at aldersfordelingen er ulik. På studieforbereidende fag, er det i størst grad de eldre lærerne som karakteriseres som «uten lærerutdanning», mens på yrkesfag er andelen høyest blant de yngste lærerne. Vi ser dermed mange eldre lærere på studieforbereidende fag som er registrert i SSB som uten lærerutdanning. De utdanningsprogrammene som dominerer i gruppen «uten lærerutdanning», er studiespesialiserende, musikk, dans og drama og idrettsfag blant de studieforbereidende fagene. På yrkesfag er det bygg og anleggsteknikk, elektro og datateknologi, helse og oppvekstfag og teknologi og industrifag som har flest lærere uten godkjent utdanning.

Det er en svært høy andel av lærere på studieforbereidende fag og som er «uten lærerutdanning» i SSB-statistikken, men som har en stillingskode som tilsier godkjent utdanning i PAI. Nærmere studier av denne gruppen viser at mange av dem har høy utdanning, svært mange har høyere utdanning av høyere grad. De er også registrert innenfor pedagogiske fag i stor grad, en del av dem har utdanningsaktivitet innen pedagogiske fag fra utlandet. I tillegg har vi sett at det mangler noen utdanningsinformasjon for denne gruppen og at mange av dem startet sin utdanningsaktivitet før år 1999 og i dokumentasjonen til SSB, beskrives utdanningsinformasjonen som mer mangelfull før 1999.

Også for grunnskolen har vi sett at en del lærerne har lærerutdanning i SSB-statistikken og som har andre stillingskoder i PAI. Også her er dette høyt utdannede personer og svært mange av dem har registrert utdanningsaktivitet innen pedagogiske fag. 9,3 prosent av dem har utdanningsaktivitet innen pedagogiske fag fra utlandet, og det mangler utdanningsinformasjon om en ganske stor del av disse lærerne. På samme måte som for den videregående skolen startet en relativt sett høyere andel av disse lærerne utdanningen sin på 90-tallet, som vil si at disse lærerne er eldre enn lærerne som har godkjent utdanning.

5. Oppsummering og diskusjon

Denne rapporten har presentert mye statistikk om læreres kompetanse og utdanning. I dette kapitlet forsøker vi å se de ulike delene av rapporten i sammenheng og diskutere hovedfunnene rundt hvem lærere uten lærerutdanning i SSB-statistikken er. I gjennomgangen skal vi trekke inn innsikt fra de kvalitative undersøkelsene, samt gi noen eksempler fra datamaterialet som illustrerer funnene.

Det viktigste vi kan trekke ut fra gjennomgangen av datamaterialet, er at andelen uten godkjent utdanning i PAI-registeret er lavt, men svakt økende. Slik som Iversen mfl. (2021) diskuterte, samsvarer denne kompetansevurderingen med den vurderingen som gjøres i GSI (Grunnskolen informasjonssystem). SSB sin andel uten lærerutdanning er vesentlig høyere og ganske stabil. Det er ikke store forskjeller mellom grunnskole og videregående i disse andelene, men i SSB-statistikken er andelen uten lærerutdanning fallende for videregående og økende for grunnskole.

Vi har fulgt SSB sin beskrivelse av hvordan de definerer lærere inn i utdanningskategorier og et viktig utgangspunkt for sammenligningen, er at samsvaret mellom vårt analyseutvalg og den offentlige statistikken, er svært godt. For PAI er det enklere, for der er kompetanse vurdert etter stillingskoder.

5.1 Hvem er lærere uten godkjent utdanning eller uten lærerutdanning?

Dette er hovedproblemstillingen vår, og dersom vi ser på begge datakildene under ett, kan vi trekke fram noen hovedkjennetegn. For det første er disse lærerne i lavere stillingsprosent enn lærere med godkjent utdanning, og det er flere med små stillinger og flere som er midlertidig ansatt. De har dermed en løsere tilknytning til skolen enn lærere med fast ansettelse. Lærere uten godkjent utdanning eller uten lærerutdanning har også lavere ansiennitet. Det er noen forskjeller mellom grunnskole og videregående her. Vi ser forskjeller for begge skoletypene, men forskjellene er generelt mindre i videregående skole. Lærere uten lærerutdanning er også i større grad representert i private skoler. En god del lærere uten lærerutdanning har tatt utdanningen sin i utlandet. Et viktig kjennetegn ved gruppen, er likevel at de i gjennomsnitt har høy utdanning.

Fra intervjuene i prosjektet, både med grunnskoler og videregående skoler, gir skolene ulikt inntrykk av hvor vanskelig eller enkelt det er å skaffe lærere med godkjent

utdanning eller lærerutdanning. Iversen mfl. (2023) viste også at det ikke er store vanskeligheter med å rekruttere for skolene samlet sett, men at det noen steder i landet er vanskelig, og også når det gjelder lærere med enkelte spesifikke fagkombinasjoner.

For grunnskolene diskuterer rektorene at det kan være vanskelig å få noen fagkombinasjoner til å gå opp, slik at lærere får fylt opp sine stillinger med fag de har i sin fagkombinasjon fra lærerutdanningen. Skolene snakker i tillegg om vikarer som ikke er ferdigutdannet eller må undervise fag de ikke har kompetanse i og særlig for de minste elevene vektlegger rektorene at det skal være en voksen i klasserommet som barna kjenner godt. Dette blir av flere sett på som en bedre løsning enn å hente inn en lærer som oppfyller alle kompetansekravene i opplæringsloven, dersom læreren blir syk en dag.

Skolene forteller videre om en del lærere som underviser på småtrinnet, men som har utdanning til 5.-10.trinn. Det er også noen eksempler på lærere som fyller de faglige kompetansekravene, men som mangler PPU. Andre lærere har litt pedagogisk utdanning, i tillegg til kompetanse eller bakgrunn i estetiske fag. Et eksempel fra intervjuene er for eksempel en kunstner som underviser kunst og håndverk, det nevnes en kokk som underviser mat og helse og en musiker som underviser musikk. En spesialskole vi snakket med har en del førskolelærere med spesialpedagogisk utdanning. Disse har godkjent kompetanse etter opplæringsloven, men så har de også enkelte med mastergrad i spesialpedagogikk, som ikke defineres som «lærerutdanning».

På de videregående skolene vi har snakket med kommer det i stor grad frem eksempler på yrkesfag. Man har måttet rekruttere programfaglærere i en del fag, og lærere med den nødvendige fagkompetansen er svært vanskelig å rekruttere. Den vanlige rekrutteringsveien blir da å ansette noen fra en relevant næring, som har den nødvendige fagkompetansen, slik at de i etterkant kan ta pedagogisk utdanning. Disse blir da ansatt med vilkår om å fullføre f.eks. PPU-Y i løpet av en tidsperiode. Ved alle skolene vi snakket med hadde man flere slike eksempler.

Det er også noen lærere som er midlertidig ansatt, fordi de mangler kompetansen til å bli fast ansatt. En skole nevner en person som driver sin egen tømmerbedrift og er ansatt i en liten stilling ved en videregående skole som programfaglærer i tømmerfaget. I tillegg til fagkompetansen som tømmer er han også barnehagelærer. Han vil stå med fullført lærerutdanning i SSB-statistikken, men som lærer uten godkjent utdanning i PAI-statistikken.

5.2 Lærere med lang ansiennitet på studieforberedende fag - mangler de lærerutdanning?

Fra Iversen m.fl. (2021 og 2023) viste de kvalitative undersøkelsene og spørreundersøkelser at det er ingen vanskeligheter å rekruttere lærere med godkjent utdanning til de studieforberedende fagene og at man har mange søkere til de fleste stillingene. Også i dette prosjektet har vi spurt skolene om dette i intervjuer og rektorene bekrefter dette inntrykket. Det kan være utfordringer på yrkesfag, men på de studieforberedende fagene er det ganske greit.

Dersom vi studerer PAI-statistikken er det også svært få lærere på studieforberedende fag som *ikke* har godkjent utdanning. Dette bildet stemmer altså godt overens med de undersøkelsene som er gjort. Om vi derimot studerer andel lærere uten lærerutdanning fra SSB-statistikken, ser vi at andelen er på nesten 20 prosent for studiespesialiserende fag, 30 prosent på idrettsfag og nesten 37 prosent på musikk, dans og drama. Bildet som tegnes er dermed svært annerledes enn vi får når vi snakker med skolene, eller studerer statistikken fra PAI. Det er omtrent 1500 lærere ved studiespesialiserende fag, som har godkjent utdanning i PAI, men som ikke står registrert med fullført lærerutdanning i SSB-statistikken. Dette er også overraskende i og med at Iversen m.fl. (2023) fant ganske tydelig at det er få problemer med å rekruttere lærere til disse utdanningsprogrammene og at det er mange søkere med lærerutdanning til dem. Skolene vil da ikke ha rom for å ansette lærere som *ikke* oppfyller tilsetningskravene i opplæringsloven.

Generelt har vi sett at for videregående skole, blant lærere uten lærerutdanning i SSB-statistikken og godkjent utdanning i PAI, så er de eldre og i gjennomsnitt 49 år, og de startet utdanningen sin tidlig. Det året de startet sine registreringer i universitet eller høyskole var i gjennomsnitt i 1995. Dette er i gjennomsnitt 3 år tidligere enn de som har lærerutdanning og hele 15 år tidligere i gjennomsnitt enn lærere uten godkjent utdanning i PAI. Det er også en lav andel av dem som er i gang med utdanning i dag. De er imidlertid registrert med mange studiepoeng og har lang utdanning og mer enn to tredeler av dem har utdanningsaktivitet innen pedagogiske fag.

Bildet for videregående skole er veldig tydelig. Dette er mange lektorer (fra PAI-registret), som har jobbet i skoleverket i over 20 år, men som ikke er registrert med riktig utdanning til å kunne regnes som fullført lærerutdanning. For grunnskolen er ikke bildet like tydelig som for videregående skole, men også her er gruppen som regnes som uten

lærerutdanning i SSB, men med godkjent utdanning i PAI, lærere med lang ansiennitet, i gjennomsnitt eldre enn andre lærere og som startet utdanningen sin tidligere. 85 prosent av dem har også utdanningsaktivitet innenfor pedagogiske utdanninger og nesten 10 prosent av dem har også registrert denne utdanningsaktiviteten fra utlandet.

Gjennomgangen av SSB-statistikken, viser også at særlig på de studieforberedende fagene, er de eldre lærerne i større grad kategorisert som «uten lærerutdanning». For eksempel blant lærere over 60 år er 27 prosent karakterisert som «uten lærerutdanning» og for de mellom 50 og 59 år er 24 prosent karakterisert som «uten lærerutdanning». For de yngre lærerne er andelene vesentlig lavere. Og på yrkesfag er fordelingen helt annerledes. Der er det vesentlig flere yngre lærere uten lærerutdanning, mens andelene blant eldre lærere er mye lavere.

Et viktig funn i denne rapporten er derfor, at den viktigste forskjellen mellom statistikkene, altså blant lærere uten lærerutdanning i SSB og som har godkjent utdanning i PAI, er «eldre» lærere i grunnskolen eller på studieforberedende fag i videregående skole, med lang ansiennitet. Et annet kjennetegn ved disse lærerne, er at de tok utdanningen sin tidligere enn andre lærere og en stor del av dem på 1980- og 1990-tallet.

Fra SSB sine beskrivelser av utdanningsdata finner vi følgende:

«Data over avsluttet utdanning inneholdt fram til undervisningsåret 1998/1999 mindre detaljerte opplysninger om avsluttet utdanning ved universitet og høyskoler enn hva som er tilfelle nå. Det skyldes at kun større enheter slik som for eksempel grunnfag og halvårsenheter ved høyskolene ble innrapportert til SSB. Dette førte blant annet til at studenter som tok eksamener på de matematisk-naturvitenskapelige fakultetene ikke fikk oppdatert sitt utdanningsnivå før man hadde oppnådd cand.mag. graden, mens andre studenter fikk oppdatert utdanningsnivå så snart de hadde avlagt vekttall.

Fra og med studieåret 1998/1999 har oppnådde studiepoeng blitt samlet inn for universitets- og høyskolestudenter og datagrunnlaget omfatter nå alle avlagte eksamener ved institusjonene. Oppdatering til universitets- og høyskolenivå har fra og med 1998/1999 blitt gjort på grunnlag av summen av oppnådde studiepoeng. Dersom en student har oppnådd til sammen 120 studiepoeng i for eksempel matematisk- naturvitenskapelige fag, blir studentens utdanning oppdatert med en kode på nivå 6 - universitets- og høyskolenivå, kort.»

Vi har ikke mulighet til å analysere hvorvidt det er informasjon som mangler om denne gruppen lærere. Vi kan ikke presentere statistikk som eventuelt ikke er der. Analysene i rapporten slår fast at det er svært mange lærere som karakteriseres som lærere uten lærerutdanning i SSB-statistikken, men som har godkjent utdanning i PAI. Dette kan det hovedsakelig være to årsaker til. En forklaring kan være at vi mangler noe utdanningsinformasjon fra disse lærerne. En annen forklaring er at rektorer og skoleeier har vurdert kompetansen til disse lærerne som godkjent, selv om de ikke har lærerutdanning.

Mange av dagens eldre lektorer har for eksempel pedagogisk seminar fra universitetet som inneholdt det man trengte av pedagogisk teori og praksis for å kunne bli tilsatt som lærer. Pedagogisk seminar var imidlertid et halvårsstudium og burde etter definisjonen ovenfor bli registrert inn. Pedagogisk seminar har senere blitt erstattet av PPU, og utvidet til 1 år (60 studiepoeng). Det er likevel verdt å spørre seg, siden det er en så stor gruppe av lærere som ikke er registrert med lærerutdanning i SSB, men som likevel har fått godkjent utdanning ved tilsetning og stillingskode i henhold til dette, og som tok utdanningen sin før 1999, om mangelfull registrering kan være en forklaringsfaktor. Vi har imidlertid funnet en del lærere som er registrert med PPU (koden for pedagogisk seminar) også på 90-tallet. Samtaler med SSB i arbeidet med denne rapporten gir heller ikke klare svar på hva som er riktig forklaring her. De har heller ikke mulighet til å si noe om utdanning som eventuelt ikke er rapportert til dem, men de observerer at antallet innrapporterte lærere med pedagogisk seminar varierte mye fra år til år.

Som analysene i kapittel 3 viste er det mange lærere uten lærerutdanning i SSB-statistikken, men som har en stillingskode i PAI som avspeiler godkjent utdanning, som har manglende informasjon om studiepoeng. Det vil si at det mangler utdanningsinformasjon om individet fordi han/hun tok utdanningen sin før 2000.

Nedenfor gjengir vi noen eksempler på personer som er ulikt kategorisert. Det vil si at de ikke er registrert med fullført "lærerutdanning" i SSB, men likevel har fått stillingskode som avspeiler godkjent utdanning i PAI.

En høyskolekandidat i miljø og ressursfag tok utdanningen sin midt på 90-tallet og jobber i dag i en grunnskole i Norge. Personen har over 20 års ansiennitet og er 60 år. I SSB sine registre finner vi noe spor av pedagogiske utdanninger både før 2000 og etterpå.. Han er dermed kategorisert som «annen pedagogisk utdanning»

i SSB sin statistikk. I PAI-statistikken er han gitt stillingskode adjunkt med tilleggsutdanning og en utdanningskode som er beskrevet som: Utdanning som gir adjunktkompetanse, bygd på faglærerutdanning.

Om vi ser på noen lignende eksempler på videregående skole:

En lektor med tilleggsutdanning har utdanningskode «Embets-/mastergrad i matematiske og naturvitenskapelige fag». Læreren jobber på en videregående skole på studiespesialiserende fag. Han har noen få studiepoeng innen pedagogiske fag men er cand.scient i biologi fra 90-tallet. I SSB-statistikken går dette inn som en lærer som er uten pedagogisk utdanning, mens han er lektor med tilleggsutdanning i PAI-statistikken.

En lærer i 50-årene, har en cand.scient i kroppsøving og har over 20 års ansiennitet som lærer på idrettsfag. Det er ingen informasjon om studiepoeng i pedagogikk på denne læreren. Vi har ingen informasjon om pedagogisk utdanning på læreren og er dermed «uten pedagogisk utdanning» i SSB sin kategorisering. Personen er imidlertid tilsatt på en videregående skole som adjunkt med tilleggsutdanning og en utdanningskode som er beskrevet slik: Utdanning som gir adjunktkompetanse, bygd på faglærerutdanning.

Dette er altså eksempler på lærere ved norske skoler, som i registrene fra SSB ikke er registrert med en lærerutdanning, men hvor skoleeier i sin tid vurderte det slik at de hadde godkjent utdanning, og oppfylte kompetansekravene i loven. Felles for alle er at de har lang utdanning, de er i de eldste aldersgruppene og tok utdanningen på 90-tallet.

Et annet eksempel er:

En lærer i 50 årene, med over 20 års ansiennitet fra videregående skole, underviser på studiespesialiserende. I PAI-registeret er hun ansatt som lektor med tilleggsutdanning og en utdanningskode som sier: Embets-/Mastergradseksamen i humanistiske og estetiske fag (tidligere historisk- filosofiske fag)/Mastergrad humanistiske og estetiske fag. I SSB-registrene er hun registrert med en cand.polit i idrettsvitenskap. Hun er også registrert med noen pedagogiske utdanninger på 90-tallet, men ingen fullført grad. I tillegg har hun vært i gang med videreutdanning for lærere i løpet av de siste 10 årene. I SSB-statistikken defineres hun inn som «annen pedagogisk utdanning».

Det er særlig eldre lærere på studieforberedende fag som faller inn i denne kategorien. At flere av disse lærerne har pensjonert seg de siste årene og blitt erstattet av yngre lærere med lærerutdanning i registrene *kan* være en årsak til at andelen lærere med lærerutdanning i videregående skole er økende.

5.3 Spesialpedagogene ansatt som lærere?

En gjenganger i diskusjonen om lærere med eller uten godkjent utdanning, er spesialpedagoger. I SSB sin statistikk regnes spesialpedagogisk utdanning som «annen pedagogisk utdanning». En lærer med kun spesialpedagogisk utdanning skal heller ikke kategoriseres som godkjent utdanning. En lærer med kun spesialpedagogisk utdanning som underviser skal dermed i utgangspunktet ansettes i stillingskode 7960 – undervisningsstilling uten godkjent utdanning.

Opplæringsloven gir likevel en åpning for å ansette lærere med spesialpedagogisk bakgrunn. For å undervise i skolen kan man ha «førskolelærerutdanning eller barnehagelærerutdanning med spesialpedagogisk utdanning som tilsvarer minst 60 studiepoeng. Dette gjelder når hovedoppgaven er spesialundervisning, eller hvis behovet til elevene gjør slik utdanning ønskelig». Personene bygger da på en barnehageutdanning som fra før av regnes som lærerutdanning i SSB-statistikken og som godkjent utdanning på 1.-4.trinn i PAI-registeret.

Analysene i denne rapporten viser at blant lærerne uten godkjent utdanning, er det svært få spesialpedagoger. Spesialpedagogene er dermed ikke kategorisert som å drive undervisning. Heller ikke når vi analyserer lærerne som kategoriseres ulikt mellom statistikkene, spiller spesialpedagogene en særlig rolle. De spesialpedagogene som er, kategoriseres i stor grad som uten godkjent utdanning i PAI.

Vi har imidlertid snakket med en noen spesialskolere eller skoler med spesialavdelinger i dette prosjektet. En rektor diskuterte at hun trodde skolene var strengere før på å utelate disse lærerne, men at de nå oftere ble gitt «godkjent utdanning» fordi hovedoppgaven deres er spesialpedagogikk og lite fag. Denne skolen ønsket hovedsakelig å ansette førskolelærere med spesialpedagogisk utdanning i tillegg. I henhold til opplæringsloven slik som beskrevet ovenfor, er det rom for å kategorisere dem som «godkjent utdanning» dersom hovedoppgaven er knyttet til spesialundervisning.

En kvinne i 60-årene jobber på en grunnskole i Norge og har gjort det i mer enn 20 år. Hun tok utdanning innen spesialpedagogikk på slutten av 1980-tallet og har siden vært innom videreutdanning for lærere og pedagogisk veiledning. Hun har en grad innen det spesialpedagogiske feltet og mange studiepoeng innen pedagogikk, også etter år 2000. Ved skolen er hun ansatt som adjunkt med tilleggsutdanning med «utdanning som gir adjunktkompetanse, bygd på lærerutdanning». SSB statistikken kategoriserer henne innen spesialpedagogikk og dermed «annen pedagogisk utdanning»

5.4 Hvor stor rolle spiller utdanning fra utlandet?

I SØF-rapporten fra 2021, Iversen mfl. (2021), var et av funnene at en forskjell mellom statistikkene at SSB-statistikken ikke fullt og helt tok inn utdanninger fra utlandet. Aggregerte data, slik de ble brukt i Iversen mfl. (2021) kunne ikke si noe om omfanget av denne forskjellen. Denne årsaken ble likevel brukt som forklaringsfaktor for at andelen uten lærerutdanning var en del høyere i private skoler. Kvalitative undersøkelser av privatskolene viste at mange der hadde godkjent utdanning basert på en utdanning fra utlandet. Hvor stor del av lærerne som karakteriseres ulikt, skyldes manglende registrering av lærere med utdanning fra utlandet?

For å bli kategorisert som lærer med lærerutdanning og utdanning fra utlandet, må man søke HK-dir (tidligere NOKUT) om yrkesgodkjenning. Inntrykket fra Iversen mfl. (2021) var at dette ble gjort i svært varierende grad.

I denne rapporten har vi imidlertid hatt mulighet til å kvantifisere omfanget mye. For det første har analysene bekreftet at en høyere del av lærerne uten lærerutdanning har utdanning fra utlandet enn lærere med godkjent utdanning. Men det er også en høyere andel lærere med grad fra utlandet som ikke får godkjent utdanning i PAI (4,2 mot 1,6 prosent) enn blant lærere med godkjent utdanning.

I videregående er 4,5 prosent av lærerne som ikke har lærerutdanning i SSB, men godkjent utdanning i PAI, registrert med utdanningsaktivitet fra utlandet. Vi har også sett at omfanget er større på de private skolene. 8,4 prosent av lærerne i videregående skole som regnes som uten lærerutdanning i SSB har registrert utdanningsaktivitet fra utlandet. I grunnskolen er betydningen av utdanning fra utlandet vesentlig høyere. Blant lærere uten lærerutdanning i SSB-statistikken, men godkjent utdanning i PAI, har 9,3 prosent registrert utdanningsaktivitet i utlandet.

Blant de uten godkjent utdanning er andelen kun 0,8 prosent. Blant lærere uten lærerutdanning i SSB-statistikken i private grunnskoler har 15 prosent registrert utdanningsaktivitet i utlandet. Andelen er 5 prosent i offentlige skoler. For lærerne med godkjent utdanning er andelen 3-4 prosent.

I en av skolene vi intervjuet hadde man ansatt en lærer fra Ukraina. Hun hadde lærerutdanning derfra og jobbet i all hovedsak med flyktninger og asylsøkere. Læreren hadde ikke søkt godkjenning fra HK-dir/NOKUT enda og vil dermed komme inn som «annen pedagogisk utdanning» eller «uten pedagogisk utdanning» i SSB sin statistikk, avhengig av hvilken utdanning som er registrert på henne. Noen eksempler fra datamaterialet vårt:

En lærer ved en grunnskole i Norge innvandret til Norge på 90-tallet. Læreren er registrert med en utdanningskode i SSB som tilsier «Lærerutdanning og utdanning i pedagogikk, annen, uspesifisert, høyere nivå». Dette gir «annen pedagogisk utdanning» som karakteriseres om «uten lærerutdanning» i statistikken. I PAI er læreren ansatt som adjunkt og registret med utdanningskoden beskrevet som «Annen utdanning fra universitet, lavere grad, og fra høyskole».

En lærer som kom til Norge for under 10 år siden og er i slutten av 30 årene. Han er i SSB sin statistikk registrert med en doktorgrad, eller forskerutdanning med «uspesifisert fagfelt». Det er ikke registrert noe pedagogikk på personen. Denne informasjonen mangler. I PAI er han ansatt som adjunkt med tilleggsutdanning og «annen utdanning som gir adjunktkompetanse».

Disse eksemplene illustrerer noen utfordringer med utdanning fra utlandet. Ved å se på gruppen med utdanning fra utlandet (hele graden fra utlandet), ser vi ved å studere datamaterialet at mange er registrert med utdanningskoder som slutter med 999, som betyr «uspesifisert» eller «annen». Det vil si at utdanningsinformasjonen er ganske upresis for denne gruppen.

5.5 Hva er tilsvarende pedagogisk kompetanse?

Forskrift til opplæringslovens kapittel 14 beskriver mer i detalj kravene til kompetanse ved tilsetting og undervisning. §14-1 presiserer ytterligere krav til pedagogisk kompetanse for tilsetting:

Alle som skal tilsetjast i undervisningsstilling, må ha pedagogisk bakgrunn i samsvar med krava i rammeplanane for lærarutdanningane med forskrifter, jf. lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler § 3-2 andre ledd, eller ha tilsvarende pedagogisk kompetanse.

Formuleringen om tilsvarende pedagogisk kompetanse kan skape rom for noe skjønn for rektor eller skoleeier. Veiledningen til forskriften beskriver videre:

Det er skoleeier som avgjør hva som er relevant utdanning i samsvar med regelverket i forbindelse med tilsetting.

En av problemstillingen til dette prosjektet er også å se på hvem som regnes som tilsvarende pedagogisk kompetanse. Det er heller ikke mye veiledning å finne for de som skal gjøre denne kompetansevurderingen. Et mer enn 20 år gammelt rundskriv beskriver likevel noe av dette

*-§ 14-1 åpner for at det ved tilsetting i ordinære lærerstillinger i skoleverket også kan vurderes søkere med annen pedagogisk bakgrunn enn den som er beskrevet i universitets- og høyskoleloven § 54b. Betingelsen er at denne andre pedagogiske bakgrunnen kan sies å tilsvare kravene i universitets- og høyskoleloven § 54b. Skoleeier må i slike tilfeller vurdere om en søker både gjennom annen pedagogisk utdanning og praksis har slik tilsvarende bakgrunn. **Departementet mener at personer som ikke har alternativ pedagogisk utdanning, men kun pedagogisk praksis, bør kunne vurderes å ha slik tilsvarende pedagogisk kompetanse som nevnt i § 14-1 første ledd, dersom de har minst 5 års reell undervisningspraksis og dersom skoleeier samtidig har forsikret seg om at vedkommende har den nødvendige teoretiske pedagogiske innsikten.***

(Kunnskapsdepartementet, 2003)

Rundskrivet åpner dermed for at tilsvarende kompetanse både kan være basert på annen pedagogisk utdanning og pedagogisk praksis. Dersom dette er utbredt, vil det kunne gi store forskjeller mellom statistikkene.

Begrepet «tilsvarende pedagogisk kompetanse» kan imidlertid ikke leses ut fra noen av statistikkene. Heller ikke de kvalitative analysene ga oss noe særlig. Begrepet «tilsvarende pedagogisk kompetanse» var ikke svært sentralt for rektorene. Både gjennom datainnsamlingen i dette prosjektet og Iversen m.fl. (2021) kommer det frem at rektorene ikke opplever det som særlig vanskelig å vurdere hva som er godkjent utdanning eller ikke. Vårt inntrykk er også helt klart at det er kun utdanning som vurderes og ikke praksis.

Dersom vi ser på analysene i prosjektet ser vi at det er en del lærere som har annen pedagogisk utdanning enn lærerutdanning, men som likevel er kategorisert med godkjent utdanning i PAI-registeret. Vi har vært inne på noe av dette med de som har en gammel utdanning fra en periode hvor rapporteringen var dårligere enn i dag. Vi har sett på noen med spesialpedagogikk og en del som har utdanning fra utlandet. Alt dette kan relateres til «tilsvarende pedagogisk kompetanse»

Siden vårt inntrykk er at det først og fremst er basert på pedagogisk utdanning at «tilsvarende pedagogisk kompetanse» vurderes, er gruppen med «annen pedagogisk utdanning» den mest sentrale. Vi ser at i 2021 har hele 12,7 prosent av lærerne i grunnskolen «annen pedagogisk utdanning», mens denne andelen er på 9,6 prosent for videregående skoler. Vi gir nedenfor noen eksempler på vurderingen av «tilsvarende pedagogisk kompetanse». Vi kjenner naturligvis ikke til vurderingen av kompetansen som er gjort, men noen eksempler kan gi en pekepinn på hvilke lærere dette kan gjelde.

En lærer ansatt som adjunkt i grunnskolen med utdanningskoden «Annen utdanning som gir adjunktkompetanse» har en bachelorgrad i religion og kultur. Personen er i 30 årene og har 4 års ansiennitet. Han har over 100 studiepoeng innen pedagogiske fag, men ingen grad innen pedagogikk og er dermed kategorisert som «annen pedagogisk utdanning» i SSB

En lærer med mastergrad innen en statsvitenskapelig studieretning er ansatt som lektor med tilleggsutdanning. Han har også over 100 studiepoeng i pedagogiske emner. Han er registrert i utdanning innen både spesialpedagogikk og i videreutdanning for lærere. Læreren nærmer seg 50 år og har 10 års ansiennitet. Han er «annen pedagogisk utdanning» i SSB.

En lærer i 30 årene er ansatt som adjunkt med tilleggsutdanning på en videregående skole innen helse- og oppvekstfag. Læreren har en utdanningskode «Annen utdanning som gir adjunktkompetanse». Hun har en bachelorgrad innen sykepleie og er registrert flere år innen lærerutdanning, men utdanningen er aldri registrert avsluttet. Dermed kategoriseres læreren som «annen pedagogisk utdanning».

Det er mange eksempler som kunne vært gitt her. Inntrykket fra data, er at det er gjort en del skjønnsvurderinger av skoleeier på utdanninger som ikke er lærerutdanninger, men som er vurdert til å ha «tilsvarende pedagogisk kompetanse», dersom de har omfattende pedagogiske utdanninger.

5.6 Lærerstudentene som vikarer

Bruk av vikarer er noe som ikke fanges opp i GSI-statistikken som vi ofte sammenligner med. Der snakker vi om «planlagte lærerårsverk» og når rektor registrerer sin bemanning i oktober vet hen ingenting om hvem som er vikarer i desember. Så hvordan vikarer håndteres har betydning for hvor mange lærere som regnes for å ha lærerutdanning. Vikarer har i mindre grad lærerutdanning enn faste ansatte lærere.

Iversen mfl. (2023) fant at skolene i stor grad bruker lærerstudenter som vikarer. Særlig lærerstudenter i avsluttende fase. Skolene beskrev at man ofte fikk god kontakt med lærerstudenter på praksis og at de ofte ble brukt som vikarer etterpå. Dette ble sett på som en vinn-vinn-situasjon ved at dette hjalp på rekrutteringen for skolen, lærerstudentene fikk nyttig praksis, samt at elevene fikk en vikar med relevant bakgrunn, selv om utdanningen ikke var ferdig.

Vi kan ikke plukke lærerstudentene direkte ut fra datafila vår, men vi kan se på personer som er i utdanning, eller som nylig er registrert i utdanning og som ikke har avsluttet den. Dersom vi for eksempel ser på videregående skole, ser vi at halvparten av lærerne ansatt på stillingskode 7960, er i gang med utdanning innen fagfelt 2, som

er pedagogiske fag. Dette er dermed lærerstudenter med høy sannsynlighet, men kan både være vikarer og personer i videreutdanning. For grunnskolen så vi at omtrent 30 prosent av lærerne ansatt på stillingskode 7960 var i gang med pedagogisk utdanning.

I de kvalitative intervjuundersøkelsene diskuterte vi også lærerstudenter. For det første er lærerstudenter en viktig del av vikarbyråene. Dette diskuteres nærmere under neste overskrift. Men flere av skolene, særlig grunnskolene, diskuterte bruk av lærerstudenter som vikarer og dermed lærere som ikke oppfyller kriteriene til fullført lærerutdanning i SSB eller godkjent utdanning i PAI. Noen skoler sa at de hadde ansatt noen lærerstudenter til å undervise enkelttimer hver uke. Disse lærerne gikk ofte inn i et to-lærersystem de dagene de underviste.

5.7 Bemanningsbyråenes rolle

Vi har også sett litt på bemanningsbyråenes rolle i denne rapporten. Landet sett under ett, spiller ikke bemanningsbyråene noen stor rolle i norsk skole. I Bergensområdet og til dels i noen av de andre storbyene i Norge, er de til stede. De benyttes i all hovedsak på barneskolen og oftest for de yngste elevene. Anvendelsen er også som regel knyttet til time eller dagsvikariater. Både de kvalitative og kvantitative analysene tyder på at omtrent halvparten av vikarene som leies ut gjennom vikarbyrå har lærerutdanning. Intervjuene viste også at lærerstudenter brukes i stor grad. De ansettes da i en liten stilling ved siden av studiene. Bemanningsbyråene er mye til stede på utdanningsinstitusjonene for å posisjonere seg.

5.8 Forskjeller mellom grunnskole og videregående skole

Samlet sett er hovedinntrykket fra analysene i denne rapporten at det er flere lærere uten lærerutdanning i SSB sin statistikk enn det er lærere uten godkjent utdanning basert på PAI-registreringen. Forskjellene gjelder både grunnskole og videregående opplæring. Vi har sett at både lærerne uten lærerutdanning og lærere uten godkjent utdanning har lavere stillingsprosent og færre med 100 prosent stillinger. Dette gjelder for både grunnskolen og videregående skole, selv om forskjellene mellom de med og uten lærerutdanning er mindre på videregående skole. Det samme gjelder forskjellene i ansiennitet. Lærer uten lærerutdanning på videregående har mer erfaring enn lærere uten lærerutdanning i grunnskolen.

Utviklingen over tid er også noe ulik mellom grunnskole og videregående skole.

Det er en svak økning over tid i andelen uten lærerutdanning i grunnskolen, mens andelen avtar i videregående skole.

Lærere uten fullført lærerutdanning i den videregående skolen er i større grad blant de eldre aldersgruppene enn hva som er tilfelle i grunnskolen. Særlig gjelder dette på de studieforberedende utdanningsprogrammene på videregående.

Det er også mange likheter mellom analysene på grunnskole og videregående skole i dette prosjektet. Mønstrene i data er de samme, selv om forskjellen mellom gruppene er mindre på videregående. Det er mange av de samme forklaringsfaktorene på forskjellene mellom statistikkene.

5.9 Fullført lærerutdanning eller godkjent utdanning?

Vi har diskutert at det er styrker og svakheter med begge statistikkildene vi analyserer i dette prosjektet. Slik som i Iversen mfl. (2021) vil vi også her diskutere at statistikkene er ulike slik at de måler ulike ting. Datainnsamlingen er ulik og måler kompetansen på ulike tidspunkt. Om vi drar inn GSI i denne diskusjonen, får vi også et tydelig skille mellom planlagte lærerårsverk og et øyeblikksbilde av klasserommet.

Vi har brukt en del plass på å se på forskjeller i definisjonene. Fullført lærerutdanning slik som definert i SSB-statistikken er forklart i kapittel 2, og i innledningen i kapittel 1 diskuterte vi kravene til godkjent utdanning i PAI. Og godkjent utdanning og lærerutdanning er i stor grad sammenfallende begreper. Likevel gir opplæringsloven noe rom for å at «annen pedagogisk kompetanse» kan gjøre at personer blir ansatt som lærere i skolen. Dette handlingsrommet for skoleeier, i tillegg til noen av de andre definisjonsforskjellene som er diskutert i dette kapitlet (for eksempel utdanning fra utlandet) gjør at det er noen definisjonsforskjeller mellom fullført lærerutdanning i SSB-registrene og godkjent utdanning etter kravene i opplæringsloven som registreres i GSI og PAI. At et slikt handlingsrom for skoleeier kan tolkes og brukes ulikt, kan sies å være en svakhet med GSI og PAI.

GSI og PAI bruker imidlertid kompetansekravene i opplæringsloven, som i tillegg til utdanningstype hensyntar hvilke fag lærerne underviser og hvilke trinn de underviser på. Intervjuene med rektor er at dette er hovedutfordringen for om en lærer får godkjent utdanning eller ikke. Det er lærere som har lærerutdanning for 5.-10.trinn, men som tilsettes for å undervise på 1.-4.trinn. Da vil man ikke ha godkjent utdanning etter opplæringsloven. Det samme gjelder en lærer som tilsettes

for å undervise andre fagkombinasjoner enn det man har i utdanningen sin. Hvilke fag lærerne underviser eller hvilke trinn man underviser på hensyntas ikke i SSB-statistikken. Her defineres kun utdanningstypen og den regnes som godkjent om de oppfyller de kriteriene som er der. At SSB-statistikken ikke hensyntar de spesifikke kompetansekravene i opplæringsloven med forskrifter, blant annet ulike krav til fag og trinn, er en svakhet med den statistikken.

Dersom vi gjentar eksemplet brukt tidligere i dette kapitlet om en selvstendig næringsdrivende tømrer som var midlertidig ansatt på en videregående skole for å undervise i tømrerfaget. Han hadde i tillegg til å være tømrer også barnehagelærerutdanning. Slik som vi så fra kapittel 2 i denne rapporten regnes det som lærerutdanning i SSB sin oversikt, selv om han underviser på videregående skole. I PAI og GSI vil ikke dette være regnet som godkjent utdanning etter kravene i opplæringsloven.

6. Konklusjon

Kapittel 5 oppsummerer og drøfter de viktigste funnene i denne rapporten. Kort oppsummert der de viktigste resultatene som følger.

- Lærer uten godkjent utdanning (PAI) eller uten lærerutdanning (SSB) har en løsere tilknytning til skolene/arbeidslivet enn lærere med godkjent utdanning/lærerutdanning.
- Blant lærere uten godkjent utdanning er det svært få spesialpedagoger
- Mer usikker rapportering i SSB sine registre før 1999 er en sannsynlig forklaringsfaktor for at mange lærere er ansatt som adjunkt og lektor, men er uten lærerutdanning i SSB sine registre
- Utdanningsinformasjonen i SSB-statistikken er upresis for lærere med utdanning fra utlandet. Gruppen er overrepresentert blant lærere uten lærerutdanning
- Skolene/skoleeier har mulighet til å ansette lærere med «tilsvarende» pedagogisk kompetanse. Våre analyser viser at lærere med mye pedagogisk utdanning, i en del tilfeller er ansatt som adjunkt/lektor.
- Mange av lærere uten godkjent lærerutdanning, er lærerstudenter
- Bemanningsbyrå spiller en rolle i de store byene, særlig i Bergensområdet. De er i størst grad benyttet på 1.-4. trinn. Omtrent halvparten av lærerne i bemanningsbyrå har lærerutdanning
- Forskjellene mellom lærere med og uten lærerutdanning er mindre for lærere i videregående opplæring. Lærere uten lærerutdanning her, har i større grad fast ansettelse og i gjennomsnitt høyere stillingsprosent. I grunnskolen er andelen uten lærerutdanning økende, mens på videregående er andelen avtagende

Vi har også diskutert forskjellen mellom statistikkene i større grad. Begge statistikkene har fordeler og ulemper. En viktig forskjell er at SSB-statistikken er en statistikk som må dele inn lærerne i grupper basert på «harde» kriterier. PAI og GSI kategoriserer lærere basert på en vurdering av utdanning og pedagogisk kompetanse.

Litteratur

Ekren, R., Stengrundet, A., og Kalcic, M. (2024) Hva kjennetegner private skoler? SSB 2024/6

Iversen, J.M.V., Haraldsvik, M. og Krehic, L. (2023) Rekruttering av lærere ved norske skoler. SØF-rapport 4/23.

Iversen, J.N.V., Haraldsvik, M. og Nyhus, O.H. (2021) Ulikheter i lærerstatistikk. SØF-rapport 4/21.

Gunnes, T., Ekren, R. og Steffensen, K. (2018). LÆRERMOD 2016-2040: Tilbud og etterspørsel for fem utdanningsgrupper av lærere. Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2018/35

Gunnes, T., Perlic, B. og Ekren, R. (2023). LÆRERMOD 2030-2040: Tilbud og etterspørsel for fem grupper av lærerutdanninger. Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2023/13

Gunnes, T., Ekren, R. og Arnesen, H.S. (2023). LÆRERMOD 2020-2040: Tilbud og etterspørsel for fem grupper av lærerutdanninger. Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2023/13.

Vedlegg 1 - Detaljert beskrivelse av operasjonalisering av SSB-definisjonene i analysedataene

Vi definerer først populasjonen av lærere i grunnskolen:

- Tar utgangspunkt i A-meldingen for november
- Beholder bare ansettelsesforhold i grunnskole (nace-kode 85.201)
- Beholder bare de som er ansatt som lærer (tosiffer-styrk-kode 23 eller 33, unntatt firesiffer-styrk-kode 2352)

For denne populasjonen av lærere kobler vi på forløpsinformasjon om utdanning, og bearbeider dataene slik at vi i størst mulig grad følger klassifiseringene som benyttes for å produsere SSB-statistikken. Som det fremgår av tabellen over, er det ikke alle individene i rådataene vi får matchet med forløpsinformasjon for det enkelte år. Disse holder vi utenfor. Når vi benytter utdanningsinformasjon fra forløpsdataene, må vi definere år ved hjelp av avgangsdato for utdanningen. Vi vet måned og år for fullføring, men for enkelhet benytter vi år for fullføring når vi skal koble forløpsinformasjonen med andre datakilder. Siden det ikke står beskrevet hvilket rapporteringstidspunkt for utdanningsinformasjon som er benyttet i SSB-statistikken, har vi for enkelhet brukt avgangsåret som mål på år. Siden SSB-statistikken tar utgangspunkt i en referanseuke i november, vil det derfor være noe utdanningsinformasjon som vi benytter i våre beregninger, som ikke var tilgjengelig når SSB produserte sin statistikk. Et alternativ kunne være å definere utdanninger avsluttet til og med for eksempel måned 9 med avgangsåret, mens utdanninger som er avsluttet fra måned 10 til 12 defineres som påfølgende år. Vi har testet ulike tilnærminger, men det gir ikke store forskjeller i utdanningskategoriene, og siden det ikke er mulig å lese ut fra SSB-definisjonene hvordan det er gjort når statistikken ble produsert, må det uansett gjøres antagelser. Vår vurdering er at avgangsåret ser ut til å fungere godt nok.

Dette har vi gjort:

- Benytter informasjon som har kode 0 – altså som er avsluttet
- Utelukker informasjon om avbrutt eller ikke fullført utdanning
- Klassifiserer oppføringer som er en fullført grad (uavhengig av fagfelt)
- Klassifiserer oppføringer som er en fullført grad innenfor fagfelt 2 (pedagogisk grad)
- Summerer antall studiepoeng på eksamen, hvor vi skiller mellom eksamener innenfor pedagogiske fag og annet

Vi følger SSB når vi i) kategoriserer mellom pedagogisk utdanning eller ikke, ii) kategoriserer de pedagogiske utdanningene, og iii) prioriterer mellom de pedagogiske utdanningene.⁵

Klassifisering av pedagogisk utdanning:

- Fullført grad innenfor NUS-fagfelt 2, eller
- Minst 60 studiepoeng på fagfelt 2 i kombinasjon med 120 studiepoeng total eller i kombinasjon med en fullført grad utenfor fagfelt 2.

Kategorisering av de pedagogiske utdanningene:

- «Førskole-/barnehagelærerutdanning»: UH-gruppe 9 + øvrige NUS-koder som begynner på 721, 621
- «Allmenn-/grunnskolelærerutdanning, inntil fire år»: UH-gruppe 8 + øvrige NUS-koder som begynner på 622
- «Fag- og yrkesfaglærerutdanning»: NUS-koder som begynner på 623 (med unntak av 623801 og 623802)
- «Praktisk-pedagogisk utdanning for universitets- og høyskolekandidater»: NUS-kode 623801
- «Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfaglærere»: NUS-kode 623802
- «Grunnskolelærerutdanning, master»: NUS-koder som begynner på 722
- «Lektorutdanning for trinn 8-13 år og tilsvarende masterutdanninger»: NUS-koder som begynner på 723
- «Utdanning i spesialpedagogikk»: NUS-koder som begynner på 6242, 7242
- «Annen pedagogisk utdanning»: NUS-koder som begynner på 625 + alle andre utdanninger på NUS fagfelt 2 som ikke er inkludert i noen av de andre gruppene

⁵ <https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/ansatte-i-barnehage-og-skole#om-statistikken>

Prioritering blant pedagogiske utdanninger dersom grunnskolelæreren er registrert med mer enn én pedagogisk utdanning:

1. «Grunnskolelærerutdanning, master»
2. «Allmenn-/grunnskolelærerutdanning, inntil fire år»
3. «Fag- og yrkesfaglærerutdanninger»
4. «Praktisk-pedagogisk utdanning for universitets- og høskolekandidater»
5. «Lektorutdanning for trinn 8-13 år og tilsvarende masterutdanninger»
6. «Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfaglærere»
7. «Førskole-/barnehagelærerutdanning»
8. «Utdanning i spesialpedagogikk»
9. «Annen pedagogisk utdanning»

For å fange opp at det er lærere i videregående skole benytter vi nace-kode for videregående skole (85.310 og 85.320). For øvrig er forskjellen i databehandlingen primært knyttet til forskjeller i prioritering mellom ulike pedagogiske utdanninger for lærere i videregående skole sammenlignet med lærere i grunnskolen.

Prioritering blant pedagogiske utdanninger dersom videregående læreren er registrert med mer enn én pedagogisk utdanning:

- «Lektorutdanning for trinn 8-13 år og tilsvarende masterutdanninger»
- «Fag- og yrkesfaglærerutdanning»
- «Praktisk-pedagogisk utdanning for universitets- og høskolekandidater»
- «Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfaglærere»
- «Grunnskolelærerutdanning, master»
- «Allmenn-/grunnskolelærerutdanning, inntil fire år»
- «Førskole-/barnehagelærerutdanning»
- «Utdanning i spesialpedagogikk»
- «Annen pedagogisk utdanning»

Oversikt over ansatte lærere – gjengivelse av SSB-statistikken

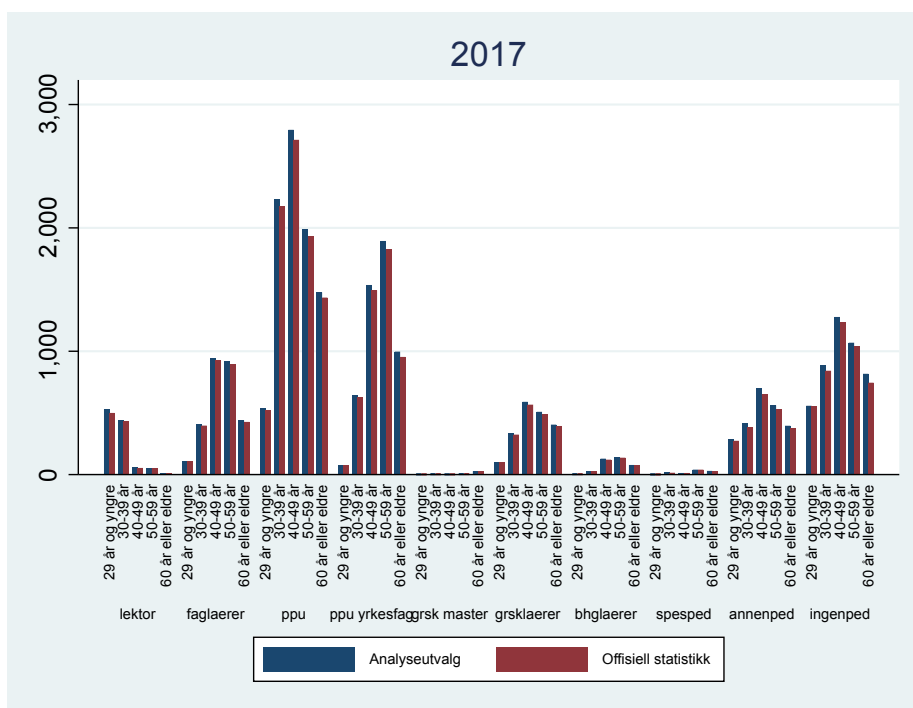
Tabell 0-1: Oversikt over ansatte lærere i grunnskolen fra SSBs tabell 12071

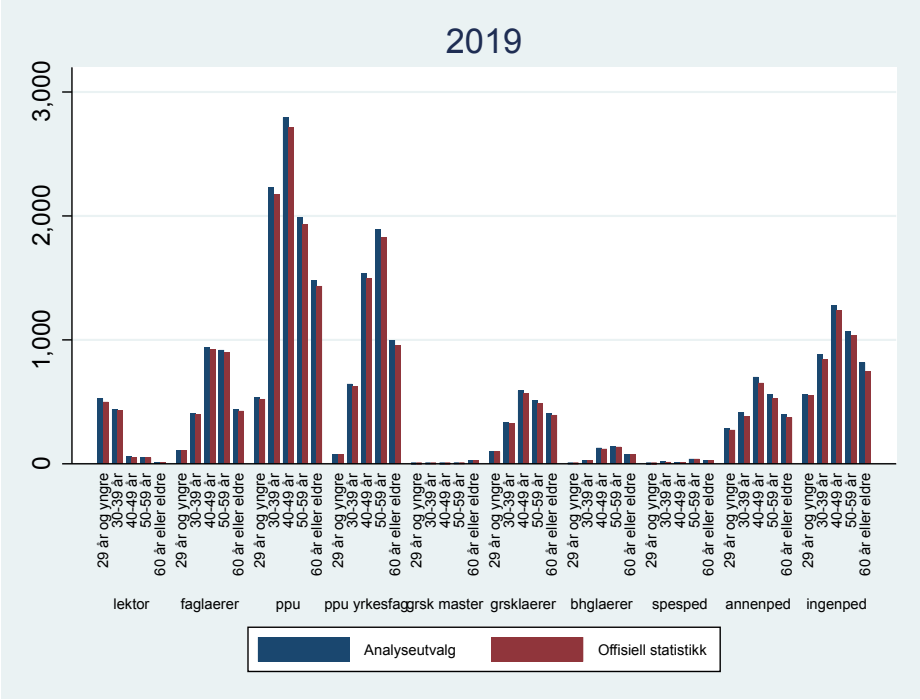
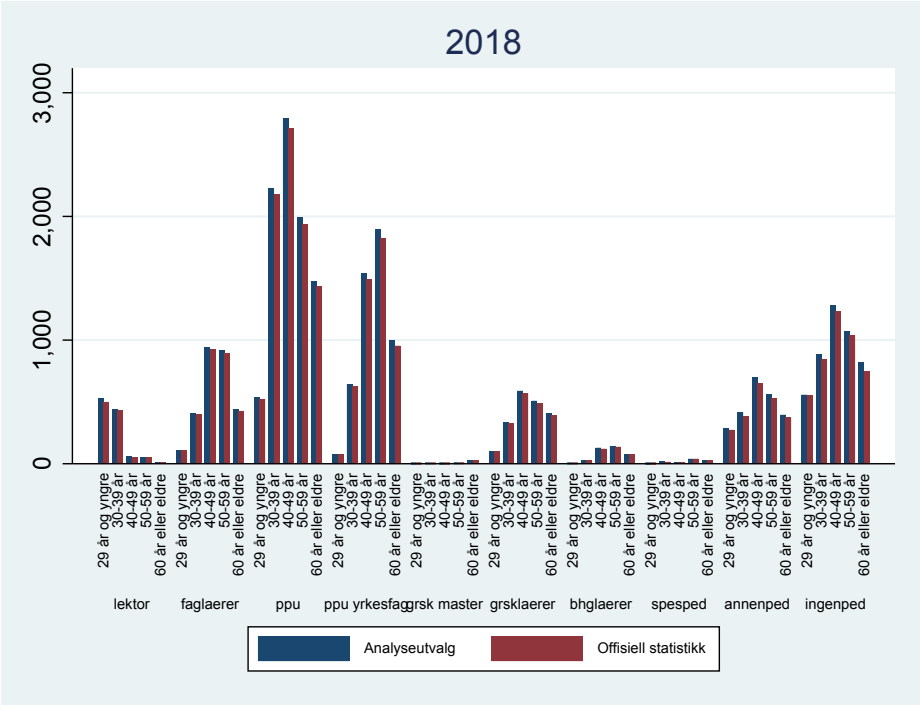
	2017	2018	2019	2020	2021
Totalt antall lærere	74631	75708	76699	77559	78625
Lærere med lærerutdanning (sum)	56923 (76,3 %)	57626 (76,1 %)	58636 (76,4 %)	59382 (76,6 %)	59152 (75,2 %)
- Førskole-/barnehagelærerutdanning	7185	7013	6771	6543	6481
- Allmenn-/grunnskolelærer-utdanning, inntil fire år	36084	36274	36603	36906	35997
- Fag- og yrkesfaglærerutdanning	3481	3475	3518	3569	3647
- Praktisk-pedagogisk utdanning for universitets- og høskolekand.	7529	7832	8325	8577	8813
- Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfaglærere	1604	1764	1860	1928	1909
- Grunnskolelærerutdanning, master	429	506	608	727	917
- Lektorutdanning for trinn 8-13 og tilsvarende masterutdanninger	611	762	951	1132	1388
Lærere med annen pedagogisk utdanning (sum)	7833 (10,5 %)	8081 (10,7 %)	8275 (10,8 %)	8351 (10,8 %)	9463 (12,0 %)
- Utdanninger i spesialpedagogikk	495	509	562	586	640
- Annen pedagogisk utdanning	7338	7572	7713	7765	8823
Lærere uten pedagogisk utdanning	9875 (13,2 %)	10001 (13,2 %)	9788 (12,8 %)	9826 (12,7 %)	10010 (12,7 %)

Tabell 0-2: Oversikt over ansatte lærere i videregående skole fra SSBs tabell 12091

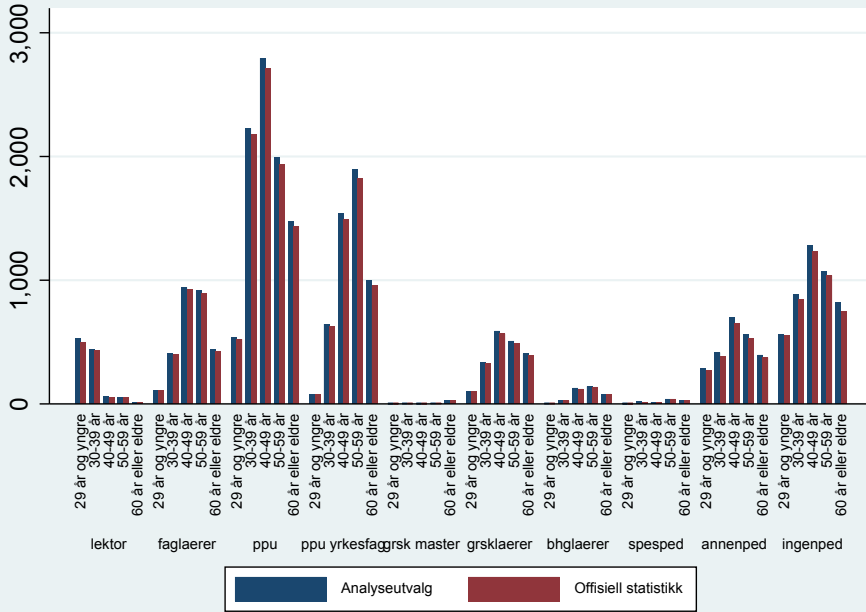
	2017	2018	2019	2020	2021
Totalt antall lærere	26565	26512	26755	26797	27283
Lærere med lærerutdanning (sum)	19837 (74,7 %)	20039 (75,6 %)	20415 (76,3 %)	20544 (76,7 %)	20879 (76,5 %)
- Førskole-/barnehagelærerutdanning	365	360	349	333	338
- Allmenn-/grunnskolelærer-utdanning, inntil fire år	1870	1836	1813	1751	1730
- Fag- og yrkesfaglærerutdanning	2753	2813	2862	2903	2962
- Praktisk-pedagogisk utdanning for universitets- og høyskolekand.	8781	8813	8859	8820	8861
- Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfaglærere	4974	4976	5060	5052	5063
- Grunnskolelærerutdanning, master	47	48	50	56	67
- Lektorutdanning for trinn 8-13 og tilsvarende masterutdanninger	1047	1193	1422	1629	1858
Lærere med annen pedagogisk utdanning (sum)	2313 (8,7 %)	2400 (9,1 %)	2410 (9,0 %)	2418 (9,0 %)	2491 (9,1 %)
- Utdanninger i spesialpedagogikk	100	99	95	97	99
- Annen pedagogisk utdanning	2213	2301	2315	2321	2392
Lærere uten pedagogisk utdanning	4415 (16,6 %)	4073 (15,4 %)	3930 (14,7 %)	3835 (14,3 %)	3913 (14,3 %)

Vedlegg 2: Sammenheng mellom analyseutvalg og offisiell statistikk. Delt på alder og utdanningskategori – videregående skole

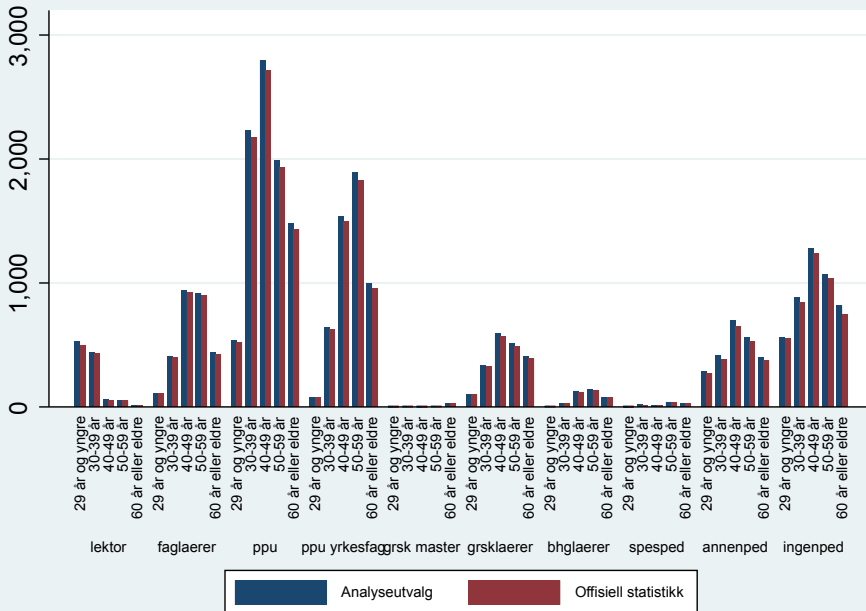




2020



2021



NTNU Samfunnsforskning AS

NTNU Samfunnsforskning AS er et uavhengig forskningsinstitutt med tilhørende nasjonalt kompetansesenter. Vi utvikler og formidler kunnskap innenfor et bredt spekter av samfunnsfaglige og samfunnsrelaterte problemstillinger.

NTNU Samfunnsforskning AS eies i sin helhet av NTNU, og har et nært faglig samarbeid med flere miljøer ved universitetet. Gjennom faglig samarbeid søker vi berikelse både for NTNU og NTNU Samfunnsforskning AS.

Instituttet er godkjent forskningsorganisasjon og mottar årlig grunnbevilgning fra Norges forskningsråd. Denne benyttes til strategisk utvikling av forskningsaktivitet og kompetansebygging.

Instituttet tilbyr beslutningsorientert og anvendt forskning og kunnskap til oppdragsgivere i offentlig og privat sektor, nasjonalt og internasjonalt.

Senter for økonomisk forskning / juni 2024

ISBN-nummer: 978-82-7570-762-6

ISSN-nummer: 1892-7661