

SØF-rapport nr. 04/23

Rekruttering av lærere ved norske skoler

Jon Marius Vaag Iversen

Lana Krehic

Marianne Haraldsvik

SØF-prosjekt nr. 3910: «Lærerrekuttering»

Prosjektet er finansiert av KS

SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING
TRONDHEIM, MAI 2023

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarfremstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-7570-720-6 Elektronisk versjon
ISSN 1892-7661 Elektronisk versjon

Forord

Dette prosjektet omhandler en undersøkelse av tilgangen på lærere i Norge. Prosjektet tar for seg både grunnskole og videregående opplæring. Vi ønsker å takke Unn Wahl Karlsen, Kjersti Myklebust, Christian Weisæth Monsbakken og Torkeld Sterner i KS for gode diskusjoner underveis i prosjektet.

Prosjektet er gjennomført av forskerne Jon Marius Vaag Iversen, Lana Krehic og Marianne Haraldsvik i NTNU Samfunnsforskning, avdeling Senter for økonomisk forskning. Torberg Falch har vært kvalitetssikrer i prosjektet.

Trondheim, mai 2023

Jon Marius Vaag Iversen (prosjektleder), Lana Krehic og Marianne Haraldsvik

Innhold

1.	Innledning og sammendrag	6
1.1.	Innledning	6
1.2.	Sammendrag	7
2.	Arbeidsmarkedet for lærere	10
3.	Datagrunnlag og metode	13
3.1.	Datagrunnlag	13
	Spørreundersøkelse	13
	Intervjuer	14
3.2.	Metode	14
2.3	Frafallsanalyse og analyse av representativitet for spørreundersøkelse	15
4.	Resultater fra spørreundersøkelse	19
4.1	Tilgangen på lærere	19
4.2	Kjennetegn ved skoler og tilgangen på lærere.....	26
4.3	Vikarbruk.....	35
4.4	Organisering av rekrutteringen.....	36
4.5	Søknader og ansettelse	38
4.6	Framtidig behov.....	43
	Hva gjør skolene for å tiltrekke seg lærere?	44
5.	Resultater fra caseintervju	46
5.1	Beskrivelse av kommuner og intervjudeltakere	46
5.2	Tilgang på lærere	47
5.3	Organisering av rekruttering.....	50
5.4	Bruk av kompetanseplan	51
6.	Drøfting og konklusjon	52
6.1	Hvor utfordrende er tilgangen på lærere i Norge?.....	52
6.2	Forholdet mellom lærerutdanningene og behovet i skolene.....	54

6.3 Hva kan kommunene gjøre for å løse utfordringene?	55
6.4 Organisering av rekrutteringen.....	55
6.5 Skiller utfordringene for lærerne seg fra andre yrkesgrupper?.....	56
Referanser.....	57

1. Innledning og sammendrag

1.1. Innledning

Sommeren og høsten 2022 var norske skoler berørt av en lang og omfattende arbeidskonflikt mellom lærernes fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjonen KS. Konflikten hadde mange elementer, men ett av temaene for diskusjon var lærermangel og læreres kompetanse. Her var det tidvis stor avstand i argumentasjonen mellom partene og en årsak til det synes å være et svakt kunnskapsgrunnlag på dette temaet.

Iversen, Nyhus og Haraldsvik (2021) analyserte forskjellene i statistikk om læreres kompetanse og utdanning. Det er ulike statistikkilder som viser store forskjeller. Konklusjonene er at vikarbruk, ulike datainnsamlingsmetoder og ulike definisjoner er viktige årsaker til forskjellene. Spesielt viktig er at Grunnskolens informasjonssystem (GSI) rapporterer planlagt undervisningspersonale i starten av skoleåret, mens Statistisk sentralbyrå (SSB) sin statistikk rapporterer utdanningsnivået til lærere som faktisk underviser i klasserommet en referanseuke i november. Dette inkluderer alle timevikarer og andre kortsiktige vikariater. Rapporten konkluderte med at forskjellene i lærerstatistikken gir svært ulikt inntrykk av læreres kompetanse, men at forskjellene i all hovedsak kan forklares ut fra ulike definisjoner og datainnsamling.

Det finnes i dag ingen god oversikt eller statistikk på hvorvidt det er eller blir lærermangel i Norge, og dette prosjektet er initiert av behovet for mer kunnskap. 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 (SSB, 2021). Tidligere simuleringer av modellen har vist mangel på lærere framover (SSB, 2018).

Kommunesektorens arbeidsgivermonitor kartlegger rekrutteringsutfordringene i norske kommuner og fylkeskommuner. Mange kommuner sliter med å rekruttere flere yrkesgrupper, og blant gruppene som nevnes å være utfordrende å rekruttere er et overveiende flertall av sykepleiere, leger, psykologer, vernepleiere ingeniører og ansatte innen IKT. Det er svært få kommuner som mener lærere er «meget utfordrende» å rekruttere. Det er likevel en høy andel som mener det er «litt» eller «ganske» utfordrende. Blant fylkeskommunene nevnes tannleger, IKT-utdannede, jurister og ingeniører som «meget» utfordrende å rekruttere, mens ingen av de spurte fylkeskommunene mener lærere er «meget» utfordrende å rekruttere. Også her er det

noen fylkeskommuner som mener det er «ganske» eller «litt» utfordrende å rekruttere lærere (KS 2021). KS (2021) estimerer også et framtidig behov for undervisningsstillinger, og dette behovet er avtagende fram mot 2031 i motsetning til stillinger innen helse og omsorg.

NAV's bedriftsundersøkelse gir et noe annet bilde av rekrutteringsutfordringene blant undervisningspersonell. Her sier en av seks respondenter at de har mislyktes i å rekruttere undervisningspersonell i år og ytterligere en av seks har ansatt noen med lavere, eller annen formell, kompetanse. Undersøkelsen viser også at det er noe mangel på undervisningspersonell og at dette tallet er høyere enn antallet ledige innenfor denne kategorien. I likhet med kommunesektorens arbeidsgivermonitor, viser også NAV's bedriftsundersøkelse at behovet for undervisningspersonell ikke er økende (NAV 2021).

Bildet som tegnes, basert på litteraturen referert til her, er at det trolig er noe utfordringer knyttet til rekruttering av lærere. Hensikten med denne rapporten er å kartlegge grundigere rekrutteringen av lærere blant grunnskoler og videregående skoler i Norge, finne ut om utfordringene er generelle eller knyttet til lærere på ulike trinn, eller med en spesiell type kompetanse. Analysene i denne rapporten bygger på en spørreundersøkelse sendt til alle offentlige skoler i Norge og en kvalitativ undersøkelse i 10 kommuner og fylkeskommuner.

1.2. Sammendrag

I denne rapporten har vi analysert ulike problemstillinger knyttet til rekruttering til læreryrket. Vi har både gått bredt til verks gjennom en spørreundersøkelse og dypere til verks gjennom caseundersøkelser i 10 ulike kommuner og fylkeskommuner.

Undersøkelsen er gjennomført i en tid som kjennetegnes ved et svært stramt arbeidsmarked. Arbeidsledigheten er lav, og mange bedrifter rapporterer om store utfordringer i å rekruttere viktig kompetanse til sin bedrift. Resultatene i denne undersøkelsen må ses i lys av det arbeidsmarkedet vi er en del av.

Resultatene fra undersøkelsene viser at det ikke er store utfordringer med å rekruttere lærere for de fleste stillingene ved de fleste skolene i Norge. Likevel er det en del skoler og kommuner som synes det er mer utfordrende, særlig for spesifikke fag og trinn. Tilgangen på lærere er vanskeligst for grunnskolen og særlig 1.- 4. trinn. Det er også utfordringer i å rekruttere lærere i fremmedspråk og praktisk-estetiske fag, samt på noen yrkesfag. Vår vurdering er at forskjellene i disse utfordringene er sammenfallende med forskjeller i arbeidsmarkedet for øvrig. Det er høye søkertall i gjennomsnitt per lærerstilling, med høy andel søkere med

lærerutdanning. Det er likevel tilfeller hvor utlysninger ikke fører fram til ansettelse. Dette er særlig i skoler utenfor tettsted eller kommunesentrum, skoler som er langt unna kollektivtilbud og skoler som etterspør spesiell kompetanse. For faste stillinger fører utlysningene i de aller fleste tilfellene til en ansettelse, men det varierer mellom skoler, kommuner og regioner i hvor mange søkere man har å velge i og kvalifikasjonene til søkerne. Det er særlig i den nordlige delen av landet at utfordringene er størst.

Skolene mener at dagens lærerutdanning ikke samsvarer godt nok med behovene i skolen. Mange studenter velger lærerutdanning for 5.-10 trinn og færre velger utdanning for 1-7. trinn. Skolene mener dette er en viktig årsak til at det er vanskeligere å rekruttere lærere inn på 1.-4.trinn. Skolene uttrykker i tillegg at nyutdannede lærere har smalere fagkombinasjoner i dag enn tidligere, og for mindre skoler er det blitt vanskelig å få timeplanen til å gå opp med de lærerne man har.

Enkelte av yrkesfagene er utfordrende å rekruttere til. Særlig gjelder dette noen programfag innen de tekniske yrkesfagene. Det er få personer tilgjengelig med den nødvendige fagkompetansen (som ofte krever erfaring fra bedrift) og nødvendig pedagogisk kompetanse. Dette løses som regel med at man rekrutterer personer fra næringslivet som ansettes på vilkår om å ta lærerutdanning innen en viss tidsperiode. I perioden fram til fullført utdanning går lærerne under paraplyen undervisningsstilling uten godkjent utdanning. Også denne rekrutteringsveien er vanskelig, særlig fordi kandidatene av og til må gå ned i lønn for å bli lærer.

Kommunene og fylkeskommunene organiserer rekrutteringsarbeidet på ulik måte. Små kommuner har oftere behov for å koordinere rekrutteringsarbeidet mellom skolene enn større kommuner. Det er også ulik grad av koordinering. I svært mange kommuner samarbeider skolene om hovedutlysningene og utlysningene gjennomføres sentralt i kommunen. I en del kommuner samarbeider også skolene om intervjuprosessen, og ytterligere noen kommuner koordinerer selve ansettelsene. Mange kommuner har imidlertid desentralisert alt til hver skole og dette er også den vanligste måten å organisere det på for de videregående skolene. Det er kommunenes og fylkeskommunenes behov og muligheter som styrer hvordan man organiserer rekrutteringsarbeidet.

Noen av kommunene som sliter med å rekruttere lærere har gjort en del tiltak for å forbedre dette. Det er også en del andre kommuner og fylkeskommuner som gjør ulike tiltak og benytter virkemidler for å hindre at rekruttering blir et problem. Mange skoler mener imidlertid at

kommunene og fylkeskommunene gjør altfor lite. Mentor- og veiledningsordninger trekkes fram som viktige tiltak, både lokale og nasjonale. I tillegg er tilbud om etter- og videreutdanning viktig. Samarbeid med UH-sektoren om å rekruttere til praksisstillinger og utplassering gjennom utdanningsløpet har blitt veldig viktig for å etablere kontakt med studentene. Mange skoler poengterer at dette er noe av det viktigste de gjør for å bedre rekrutteringen

Forskjellene mellom skoler i hvor utfordrende det er å rekruttere lærere gjenspeiler etter vår mening utfordringene i arbeidsmarkedet ellers. Det er vanskeligere å få kvalifisert arbeidskraft i distriktene, små kommuner, enheter med få ansatte og enheter som ligger et stykke unna sentrumskjernen. Lærere etterspørres over hele landet, fra de minste bygdene til de største byene. Elevene på de små skolene langt utenfor nærmeste tettsted, skal også ha undervisning i de samme fagene som elevene som bor i storbyene. Det er færre lærere i distriktene og det skjer oftere her at kompetansen som etterspørres i stillingsutlysninger ikke gjenspeiles i den kompetansen som søkerne har.

2. Arbeidsmarkedet for lærere

Tilbudet og etterspørselen etter lærere må ses i sammenheng med resten av arbeidsmarkedet. I en økonomi bestemmes etterspørselen av arbeidskraft av bedriftenes og det offentliges behov og preferanser. Tilbudet av lærere bestemmes av individene i befolkningen. Sett i sammenheng med dette prosjektet definerer skolene (kommunene og fylkeskommunene) etterspørselen etter lærere. Dette er igjen bestemt av faktorer som elevtallsutvikling, skolestruktur, økonomiske prioriteringer og nasjonale rammebetingelser. Tilbudet av lærere bestemmes av hvor mange individer som velger å ta lærerutdanning og ønsker å forbli lærer i skolen. Dersom vi i denne diskusjonen tenker oss at etterspørselen etter lærere på kort sikt er konstant, kan vi se nærmere på hvordan tilbudet av lærere bestemmes.

Tilbudet av arbeidskraft bestemmes av en rekke individuelle valg og vi gir her en skissemessig framstilling av disse valgene. For det første bestemmes arbeidstilbudet av individenes beslutning om å arbeide fremfor å konsumere fritid. For at et individ skal bestemme seg for å arbeide, må nytten av å jobbe være høyere enn nytten av ikke å jobbe. Deretter bestemmes tilbudet av lærere av hvor mange av de som ønsker å jobbe, som vil være lærere. Skolene er geografisk spredt i hele landet, så tilbudet av lærere til en skole avhenger av hvor mange av de som ønsker å jobbe som lærere som ønsker å være på akkurat denne skolen. Vi kan sette opp følgende rangering av beslutninger som fører fram til tilbudet av lærere til skole A i kommune B.

1. Antall utdannede lærere
2. Hvor mange av 1 som ønsker å jobbe fremfor å være hjemme
3. Hvor mange av 1+2 som velger å jobbe som lærere fremfor å velge andre yrker
4. Hvor mange av 1+2+3 som velger å jobbe i kommune B
5. Hvor mange av 1+2+3+4 som vil jobbe på skole A fremfor andre skoler i kommune B
6. Antall timer læreren ønsker å jobbe ved den aktuelle skolen

Dette er naturligvis en svært stilisert modell og en grov forenkling av virkeligheten. Det er ikke slik at alle yrkesvalg er så kalkulerende som beskrevet her og beslutningsrekkefølgen kan variere. For at en lærer skal jobbe på en enkelt skole, ligger det likevel en del valg bak. Personen har først bestemt seg for å bli lærer, hvilke trinn han/hun ønsker å jobbe på, hvilke fag læreren ønsker å spesialisere seg innen og i tillegg valg av geografisk beliggenhet om hvor lærerens kompetanse etterspørres.

Samme fremgangsmåte kan brukes til å beregne tilbudet av lærere ved en annen skole. Dersom dette tilbudet av lærere er høyere enn hva skolen har behov for, vil vi ha overskudd av lærere mens dersom antallet lærere som tilbyr sin kompetanse er lavere enn det skolene har behov for, så har man underskudd av lærere. Det er altså mange mulige årsaker til at sammenhengen mellom tilbud og etterspørsel av lærere varierer fra skole til skole og fra kommune til kommune.

Lærere har ulike kompetanse, ulike fagkombinasjoner, ulike preferanser og ulike utdanning for aldersgrupper av elever. Skolene etterspør også en miks av lærere som skal gjenspeile skolens behov for å gi et godt tilbud i alle fag og for alle elever og i tråd med opplæringslovens krav. Så i tillegg til å ha en likevekt mellom tilbud og etterspørsel av antall lærere på en skole må også tilbudet av ulike fagkombinasjoner og utdanningskombinasjoner stemme overens med skolens behov for lærere med ulike fagkombinasjoner og utdanningskombinasjoner. For at alle skoler skal ha lærere til å fylle alle krav og behov, må tilbudet av lærere med alle fagkombinasjoner og utdanningskombinasjoner være minst like høyt som skolenes etterspørsel etter akkurat denne kompetansen. I dette prosjektet skal vi undersøke om det er et slikt samsvar for landet som helhet, hvilke avvik som er vanligst og hva som eventuelt bestemmer avvikene mellom tilbud og etterspørsel etter lærere.

I denne diskusjonen må vi også karakterisere arbeidsmarkedet i Norge. En viktig variabel her, er arbeidsledigheten. Figur 1 nedenfor viser hvordan ledigheten, målt i antall ledige i forhold til arbeidsstyrken (SSBs definisjon), har utviklet seg over tid.



Figur 1: Antall ledige i prosent av arbeidsstyrken. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Selv om ledigheten er økende de siste månedene, er ledigheten fremdeles på et historisk lavt nivå. Gjennom 2022, som i stor grad er grunnlaget for skolens vurdering i dette prosjektet, var ledigheten på det laveste nivået på over 15 år.

Lærerne er en del av dette arbeidsmarkedet. Selv om konjunktorene innen skole ikke svinger på samme måte som for næringslivet, vil også tilgangen på lærere påvirkes av mangel på arbeidskraft for øvrig. I situasjoner hvor både næringslivet og det offentlige sliter med tilgangen på arbeidskraft er det ikke overraskende at dette også gjelder lærere. Det er derfor viktig å ha med seg situasjonen i arbeidsmarkedet når vi tolker resultatene i denne rapporten.

3. Datagrunnlag og metode

Det finnes ingen offentlige datakilder som er egnet til å analysere forskningsspørsmålene i dette prosjektet. Datagrunnlaget består derfor av data som forskerne i prosjektet selv har samlet inn. Det er både gått bredt til verks gjennom å samle inn informasjon fra alle skoler i en spørreundersøkelse, og det er gått smalere og dypere til verks ved å gjennomføre kvalitative undersøkelser i et utvalg kommuner og fylkeskommuner.

3.1. Datagrunnlag

Datagrunnlaget består av spørreundersøkelse til alle offentlige grunnskoler og videregående skoler i Norge, samt kvalitative undersøkelser i 10 kommuner og fylkeskommuner. Nedenfor beskrives datainnsamlingen

Spørreundersøkelse

I forbindelse med dette prosjektet er det utarbeidet en spørreundersøkelse til alle offentlige skoler i Norge, både grunnskoler og videregående skoler. Tema for undersøkelsen var tilgangen på ulike kategorier av lærere, bakgrunnsinformasjon om skolene, organisering av rekrutteringsarbeidet, tiltak for å rekruttere flere lærere og vikarbruk. Underveis i undersøkelsen var det mulig for respondentene å svare ved bruk av åpne tekstsvaer for å utdype eventuelle utfordringer. Undersøkelsen ble adressert til rektor med beskjed om at den skulle besvares av rektor ved skolen.

Undersøkelsen ble sendt ut ved bruk av verktøyet «nettskjema». Den ble utsendt ved bruk av e-postlister gjort tilgjengelig av KS og bearbeidet av forskerne i prosjektet. Denne listen besto for noen skoler av epostadresser til rektor, men for noen skoler besto den av skolens e-postmottaksadresse. Vår vurdering er at dette har både fordeler og ulemper. Rektoradressene blir oftere skiftet ut som følge av at rektorer slutter, skifter jobb, blir sykmeldt og lignende, mens skolens postmottaksadresse, blir et ekstra ledd mot respondenten, noe som kan gjøre at enkelte utsendelser ikke kommer frem. Vi har ikke hatt mulighet til å gjøre noen analyser av hvilke typer adresser som ga høyest tilslag siden spørreundersøkelsen er anonym.

Undersøkelsen tok i gjennomsnitt under ti minutter å svare på. Noen brukte lengre tid og noen kortere tid, avhengig av hvor mye man svarte i de åpne spørsmålene. Undersøkelsen til fylkeskommunene hadde en svarprosent på 61 %, mens den for kommunene hadde svarprosent på 35%. For kommunene er responsen noe lav, men likevel på et forventet nivå, basert på tilsvarende undersøkelser gjort tidligere. På grunn av ganske lav svarprosent, gjør vi noen

fracfallsanalyser og analyser av representativitet. Disse viser at utvalget i spørreundersøkelsen representerer populasjonen på en svært god måte.

Intervjuer

Det er gjennomført gruppeintervjuer i åtte kommuner og to fylkeskommuner i dette prosjektet. I intervjuene har gruppen stort sett bestått av en representant fra kommunens administrative ledelse innen skole, en representant fra HR/personal og to rektorer. Denne gruppen er satt sammen med tanke på å fange opp ulike syn mellom ulike skoler og mellom ulike organisatoriske nivåer. Det har vært små avvik fra denne sammensetningen.

Alle intervjuene ble gjennomført digitalt og varte mellom 45 og 60 minutter. Respondentene fikk tilsendt en grov intervjuguide i forkant. På denne måten hadde de mulighet til å se gjennom tema og stikkord før intervjuet, men det var ingen krav om forberedelser. Det deltok to forskere på hvert intervju og det ble skrevet referat i etterkant.

Formålet med intervjuene var å få mer dybdekunnskap på noen tema. Intervjuguiden var lagt tett opp til tema og spørsmål i spørreundersøkelsen, men gjennom samtalene med kommunene og fylkeskommunene hadde vi mulighet til å stille andre oppfølgingsspørsmål og å diskutere hvert tema mer inngående. I tillegg til temaene i spørreundersøkelsen, ble det i intervjuene diskutert kommunenes og fylkeskommunenes strategiske kompetanseplanlegging, hva den inneholder og hvilke konsekvenser den har for skolene. En mer detaljert gjennomgang av intervjuene er gjort i kapittel 5.

3.2. Metode

Det har vært en målsetning i prosjektet å gjøre resultatene lettfattelige. Det innebærer bruk av enkle metoder og sammenligninger, men uten at det går på bekostning av gyldighetene til resultatene. De kvantitative analysene av spørreundersøkelsen er fremstilt i enkle figurer og diagrammer, samt noen tabeller. Bakgrunns karakteristika blir benyttet for å kategorisere skoler og belyse årsaker til ulikheter i tilgangen på lærere. I tillegg til slike fremstillinger er det gjennomført regresjonsanalyser som er rapportert i kapittel 4. Hvordan disse skal leses og tolkes, er beskrevet der.

De kvalitative analysene er basert på intervjuer i grupper som beskrevet ovenfor. Intervjuene kan karakteriseres som såkalte *fokusgruppeintervjuer*. Fokus (tema) i intervjuene var tilgang til, og organisering av, rekrutteringsarbeidet i skolene og kommunene og gruppen besto av respondenter fra ulike organisatoriske nivå i kommunen.

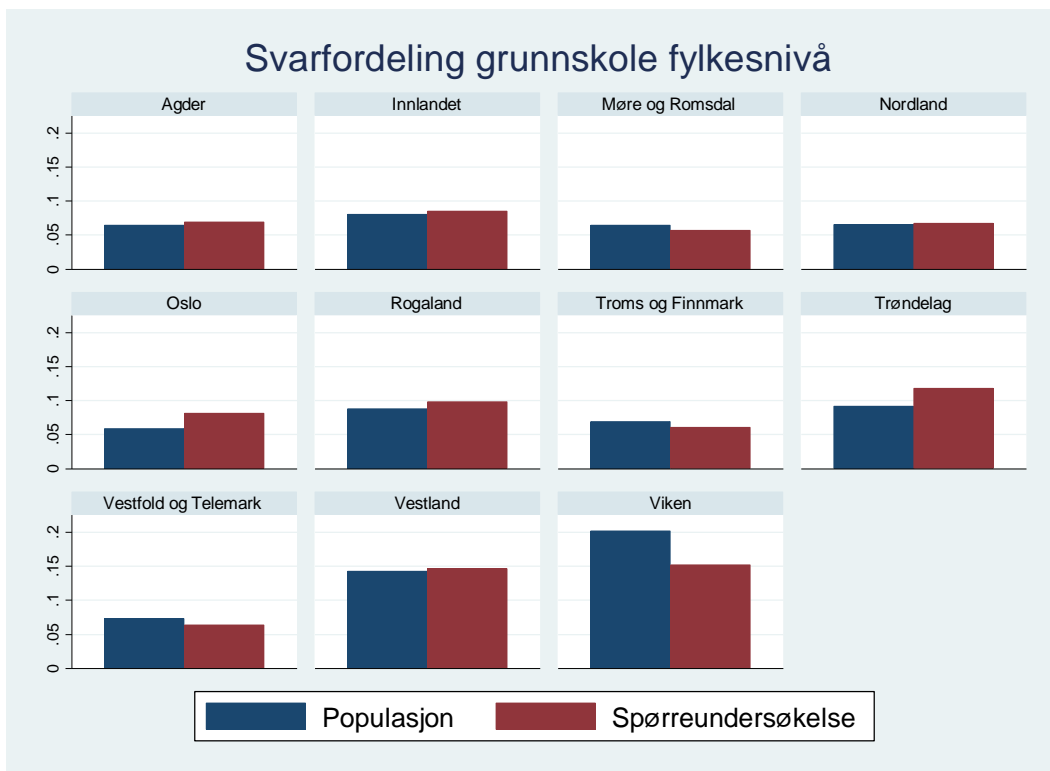
Utvalget av kommuner er beskrevet i kapittel 5. Kapittel 4 vil analysere resultatene fra spørreundersøkelsen, mens kapittel 5 oppsummerer resultatene fra intervjuene. I kapittel 6 drøfter vi resultatene i lys av hverandre og opp mot problemstillingen i rapporten.

2.3 Frafallsanalyse og analyse av representativitet for spørreundersøkelse

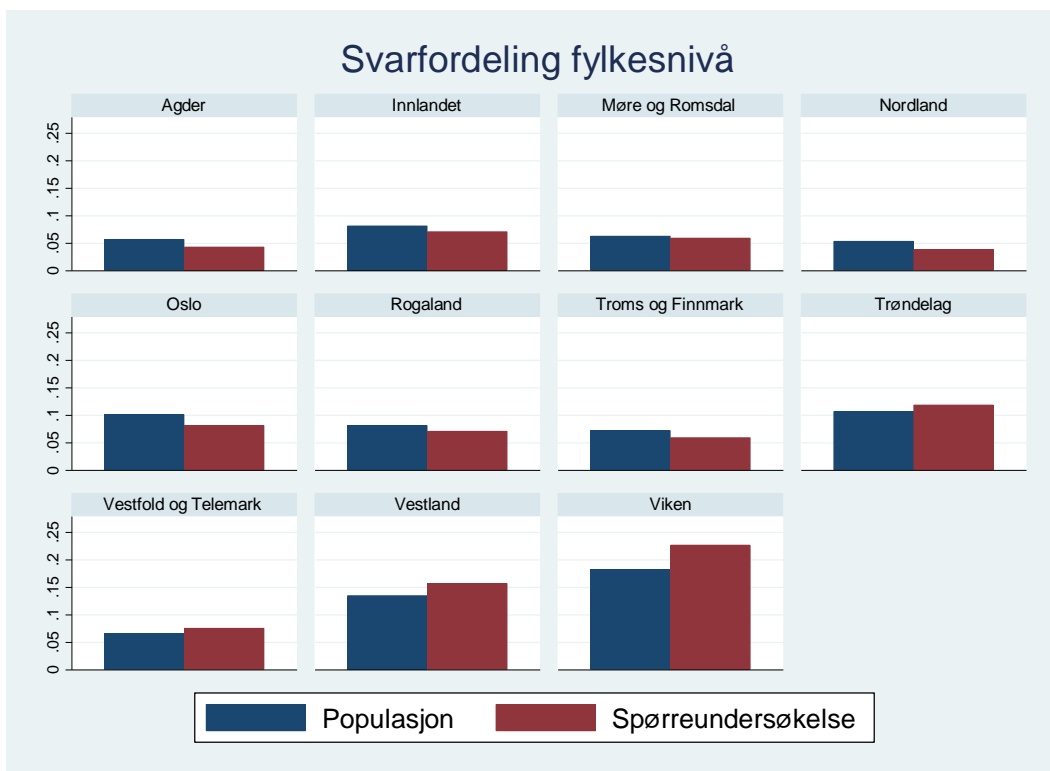
Vi sendte ut to ulike spørreundersøkelser, en til alle kommunale grunnskoler i Norge og en til alle fylkeskommunale videregående skoler. I tillegg til selve utsendelsen, ble det sendt ut tre påminnelser til de som ikke hadde svart. Til slutt resulterte dette i 186 svar fra videregående skoler og 831 svar fra grunnskoler. Det tilsvarer en svarprosent på 35 % for grunnskolene og 61 % for de videregående skolene. Det er svært lite frafall underveis i spørreundersøkelsen, det vil si at det ikke var mange som ikke fullførte undersøkelsen når de hadde startet. Dette er dermed ingen utfordring. Det er også fire videregående skoler og åtte grunnskoler som ikke har samtykket til at svarene kan brukes i undersøkelsen. Disse er naturligvis ikke en del av analysen.

Siden utvalget av skoler vi har i denne undersøkelsen ikke er tilfeldig trukket, men består av de skolene som valgte å svare på undersøkelsen, vil en analyse av representativitet være viktig for å undersøke om utvalget vårt representerer populasjonen på en god måte. Basert på bakgrunns-spørsmålene i undersøkelsen kan vi undersøke om skolene i undersøkelsene reflekterer populasjonen av alle skoler med tanke på fylkestilhørighet og skoletype.

Figur 2 og 3 viser svarfordelingen for grunnskoler og videregående skoler etter fylkestilhørighet. Vi ser at alle fylker er godt representert i begge undersøkelsene. Selv om det er noen små forskjeller i enkeltfylker, kan vi også basert på disse to figurene påstå at utvalget i spørreundersøkelsen representerer populasjonen av skoler geografisk på en god måte. For videregående skoler er det en noe høyere andel svar fra Viken enn hva populasjonen skulle tilsi, mens det for grunnskolene er en forskjell andre veien for Viken. Bortsett fra dette er forskjellene svært små og godt innenfor intervaller vi kunne forvente.

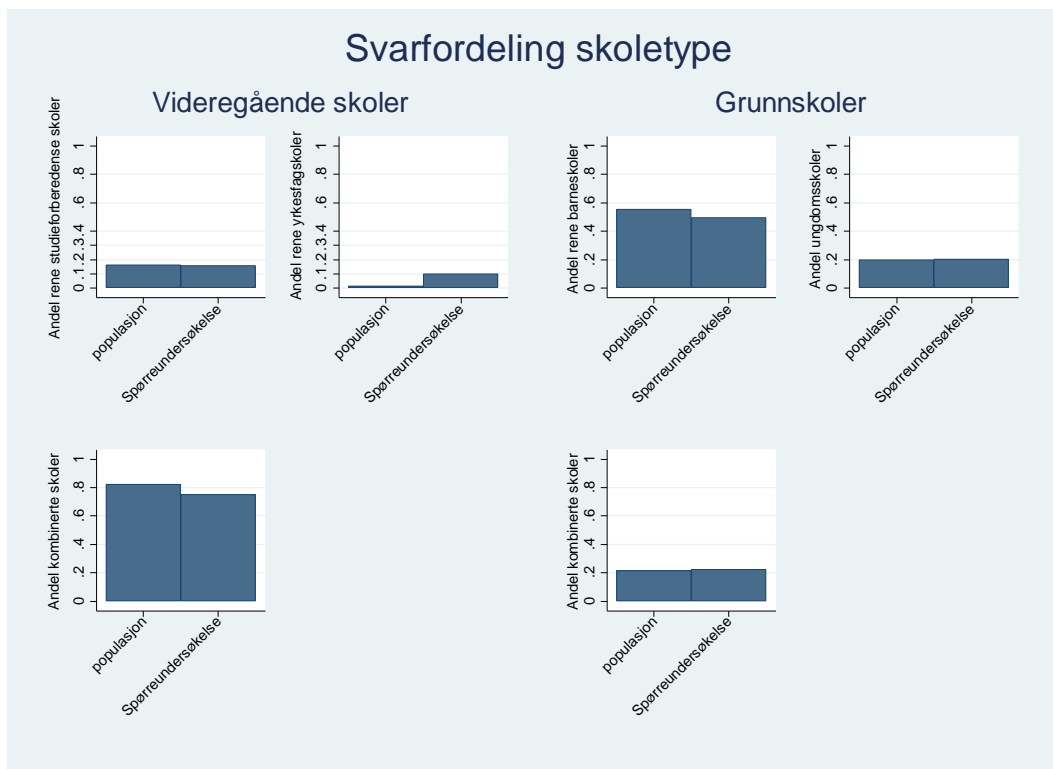


Figur 2: Svarfordeling for grunnskoler etter fylke

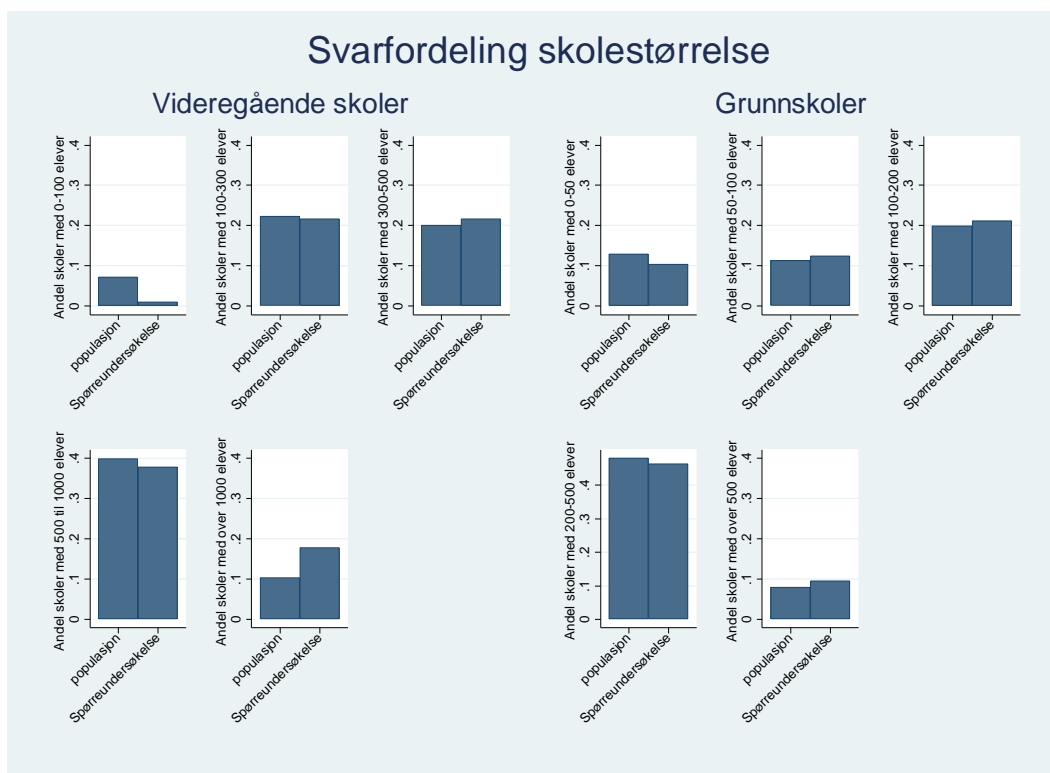


Figur 3: Svarfordeling for videregående skoler etter fylke

Av andre kjennetegn ved skolene, som vi ønsker å se på med tanke på representativitet, er skoletype og skolestørrelse. I spørreundersøkelsen har vi kategorisert skolene i intervaller etter skolestørrelse. Dette kan vi sammenligne med grunnskolens informasjonssystem (GSI) og Utdanningsdirektoratets statistikkportal. I tillegg har vi spurt om grunnskolene er barneskole, ungdomsskole, kombinert skole eller andre alternativer, og om de videregående skolene er rene studieforberedende skoler, rene yrkesfagskoler eller kombinerte skoler. Nedenfor presenteres sammenligninger av utvalget i spørreundersøkelsen mot kjennetegn ved populasjonen.



Figur 4: Svarfordeling skoletyper. Andel mellom 0 og 1.



Figur 5: Svarfordeling skolestørrelse. Andel mellom 0 og 1.

Også denne øvelsen viser at skolene i vårt utvalg representerer populasjonen av skoler på en svært god måte. Kjentegnene ved våre utvalg er svært sammenfallende med kjennetegn i populasjonen. Vi har en noe høyere andel store videregående skoler og en litt høyere andel rene yrkesfagskoler. Sistnevnte forskjell er nok litt misvisende. I den offentlige statistikken, regnes ikke en yrkesfagskole som tilbyr et VG3-tilbud i påbygging som en ren yrkesfaglig skole, mens vi mistenker at rektorene som besvarer undersøkelsen har krysset av for ren yrkesfaglig skole i det tilfellet.

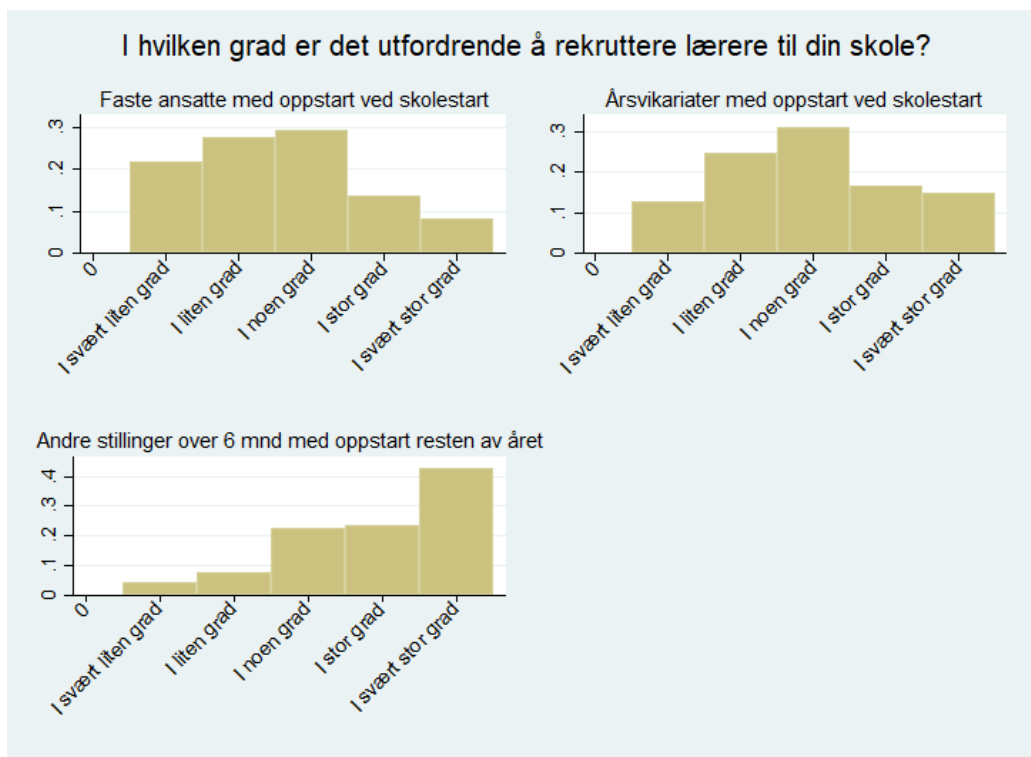
Resultatene i denne delen tyder på at selv om svarprosenten er noe lav for grunnskolene, representerer utvalget populasjonen på en tilfredsstillende måte. Vi kan dermed tolke resultatene slik at de representerer populasjonen og trenger ikke å hensynta skjevheter i utvalget i tolkningene våre.

4. Resultater fra spørreundersøkelse

Vi har vist at utvalget i undersøkelsen er rimelig representativt for populasjonen av skoler i Norge. I denne delen av prosjektet skal vi presentere resultatene fra spørreundersøkelsen. Vi starter denne gjennomgangen med de generelle svarene på tilgangen på lærere. Deretter ser vi mer spesifikt på hvordan ulike typer skoler opplever tilgangen på lærere og hvilke lærere som er mest utfordrende å rekruttere, før vi ser på organisering av rekrutteringen av ulike kategorier av lærere.

4.1 Tilgangen på lærere

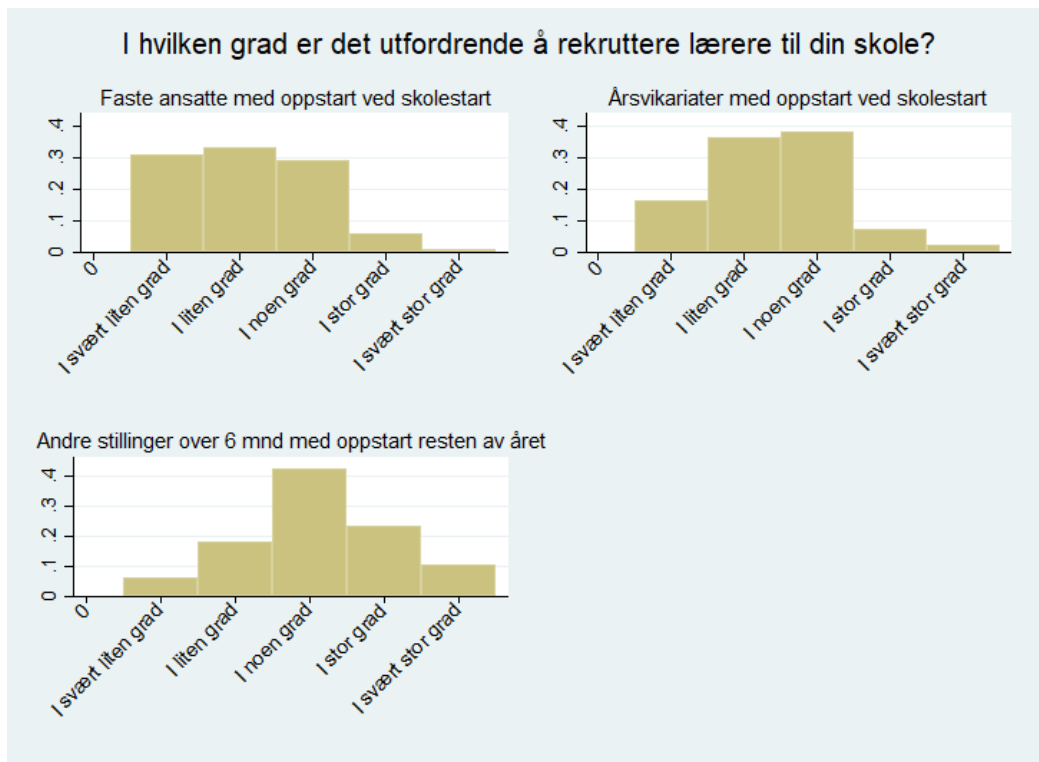
I undersøkelsen spør vi skolene følgende: «I hvilken grad er det utfordrende å rekruttere lærere til din skole?». Skolene blir **stilt** dette spørsmålet for faste ansatte med oppstart ved skolestart, for årsvikariater med oppstart ved skolestart og for andre stillinger over 6 måneder med oppstart på andre tidspunkt i løpet av året. Svarfordelingen for grunnskolene er illustrert i Figur 6.



Figur 6: I hvilken grad er det utfordrende å rekruttere lærere til din skole? Grunnskoler
Resultatene for grunnskolen viser at for faste stillinger svarer de fleste skolene at tilgangen på lærere *ikke* er utfordrende i stor eller svært stor grad. Likevel er det i overkant av 20 % av skolene som sier at utfordringene er store eller svært store for faste stillinger med oppstart ved skolestart. Det er litt mer utfordrende med årsvikariater, mens andre stillinger som ikke har oppstart ved skolestart, er svært utfordrende. Åpne svar og de kvalitative undersøkelsene

nyanserer dette en del. De fleste fritekstsvarene poengterer at det er vanskelig med vikarer når sykdom oppstår, mens at faste stillinger og stillinger ved skolestart går fint. Enkelte små skoler problematiserer at med få lærere, vil de mangle kompetanse i enkelte fag. Skoler i distriktene problematiserer at det er vanskelig å få lærere til å flytte dit, mens skoler som ligger sentralt og i nærheten av utdanningsinstitusjon beskriver stort sett at det er god tilgang på lærere. Disse sammenhengene kommer vi tilbake til. Det er også en del som problematiserer manglende ressurser som årsak til at de ikke fyller opp med vikarer, men dette har ingenting med rekrutteringsutfordringene å gjøre. En del skoler beskriver også at de fleste stillingene går greit å rekruttere, mens noe kompetanse er vanskeligere. Dette kommer vi tilbake til.

For videregående skoler (Figur 7) uttrykker skolene at det er svært få utfordringer med tilgangen til lærere. For faste stillinger og årsvikariater med oppstart ved skolestart, er det nesten ingen skoler som i stor eller svært stor grad mener det er utfordrende å rekruttere lærere. Også her er det flere skoler som rapporterer at stillinger med oppstart på andre tidspunkt i løpet av året er litt mer utfordrende, men i mye mindre grad enn for grunnskolene. De åpne svarene bekrefter dette inntrykket. En del skoler sliter med å skaffe noe spesiell kompetanse, men at det i det store og hele går fint. Også her problematiseres tilgangen på vikarer når det oppstår behov akutt. Mange skoler beskriver at de har mange søkere og at de kan velge blant flere lærere til de fleste stillinger, men at enkelte programfag er vanskelig.



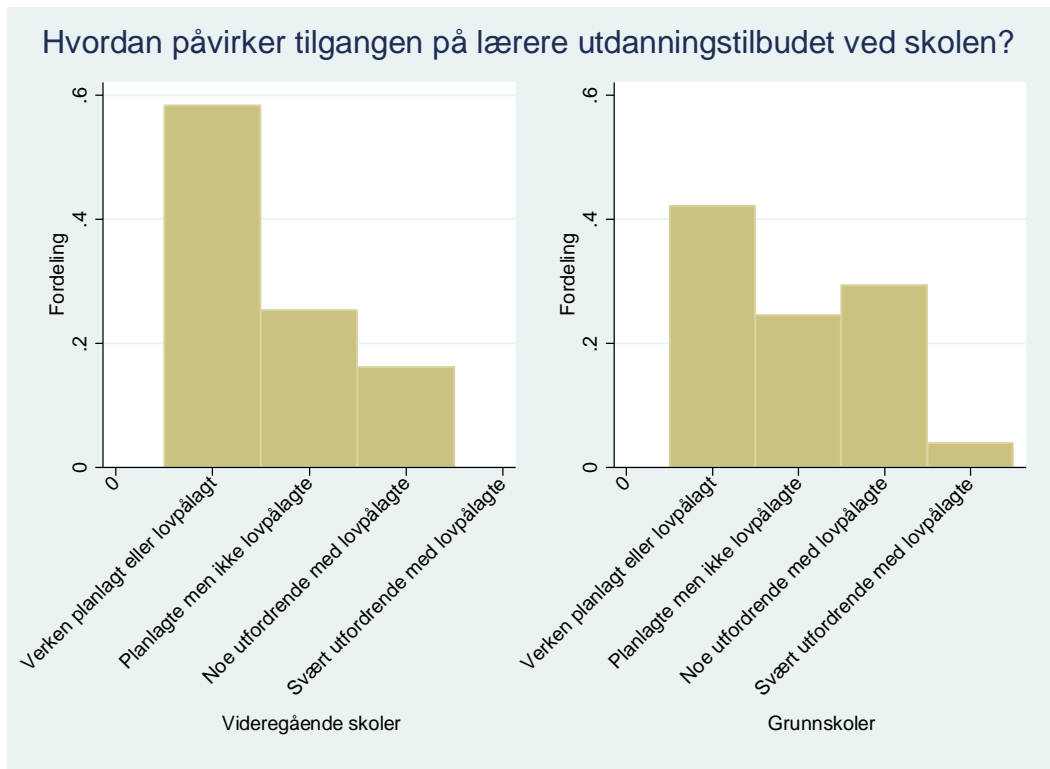
Figur 7: I hvilken grad er det utfordrende å rekruttere lærere til din skole? Videregående skoler

Overordnet viser figur 6 og 7 at de fleste skoler har små eller ingen særlige utfordringer med å rekruttere lærere, men at det likevel er noen skoler som har store utfordringer. Konsekvensen av eventuelle utfordringer med å rekruttere lærere, er likevel det mest interessante. At det er utfordrende å rekruttere lærere kan innebære at det er få søkere, at det kan være feil fagkombinasjoner eller lignende. I undersøkelsen spør vi nærmere om mulige konsekvenser. Respondentene kan velge blant følgende fire alternativer.

- 1: Tilgangen går verken utover planlagt eller lovpålagt undervisning
- 2: Tilgangen går utover planlagte aktiviteter, men undervisningen oppfyller kravene i opplæringsloven
- 3: Tilgangen gjør det noe utfordrende å gjennomføre undervisningen i henhold til opplæringsloven
- 4: Tilgangen gjør det veldig utfordrende å gjennomføre undervisningen i henhold til opplæringsloven

Vi ser av svarfordelingen i figur 8, at det er svært få som mener tilgangen gjør det utfordrende å oppfylle kravene i opplæringsloven. For videregående skoler er det ingen skoler som mener

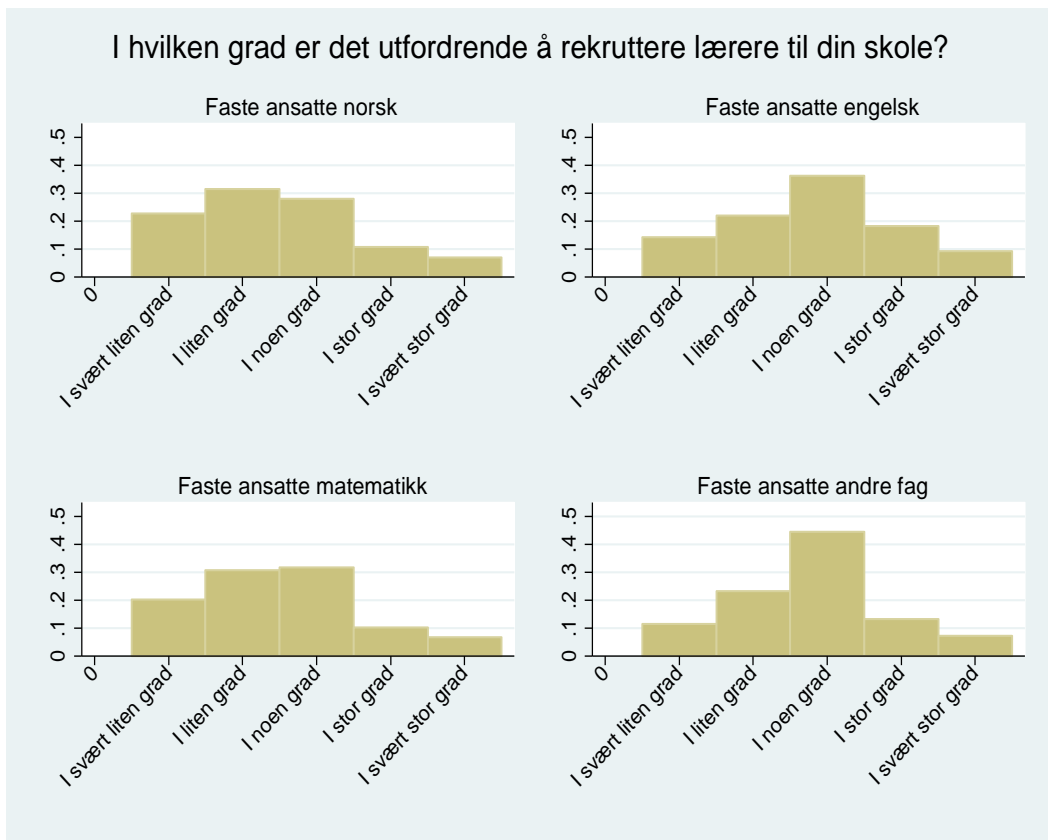
dette er svært utfordrende. Blant alle skoler er det høyest andel som mener tilgangen verken går ut over planlagte aktiviteter eller kravene i opplæringsloven. Likevel er det en vesentlig andel som mener det byr på noen utfordringer å gjennomføre undervisningen i henhold til opplæringsloven eller at det kan gå ut over noen aktiviteter.



Figur 8: Hvordan påvirker tilgangen på lærere utdanningstilbudet ved skolen?

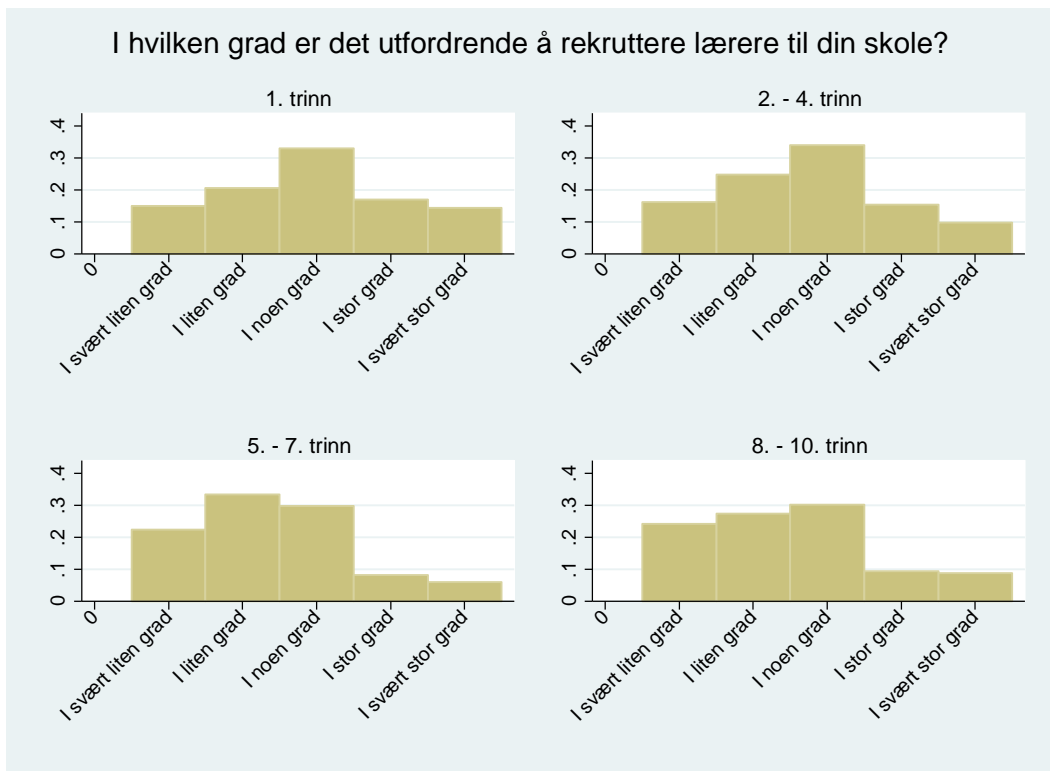
I spørreundersøkelsen til grunnskoler, spurte vi eksplisitt om utfordringene for undervisningskompetanse innen norsk, engelsk, matematikk og andre fag, mens for videregående skoler spurte vi om undervisningskompetanse innen språkfag, realfag, samfunnsfag, yrkesfag og øvrige fag. I en fritekstboks har rektorene mulighet til å utdype hvilke yrkesfag som er utfordrende. For grunnskolene har vi også spurt om tilgangen på lærere med kompetanse for å undervise ulike trinn.

Fra Figur 9 ser vi at engelsklærere er den lærerkompetansen det er mest utfordrende å rekruttere i grunnskolen. Det er nesten dobbelt så mange som har svart at det i stor eller svært stor grad er vanskelig å rekruttere engelsklærere, sammenlignet med lærere i matematikk, norsk eller andre fag. Andre fag er en stor og mangfoldig gruppe og inkluderer blant annet estetiske fag. Skolene rapporterer matematikklærere som den gruppen med minst utfordringer.



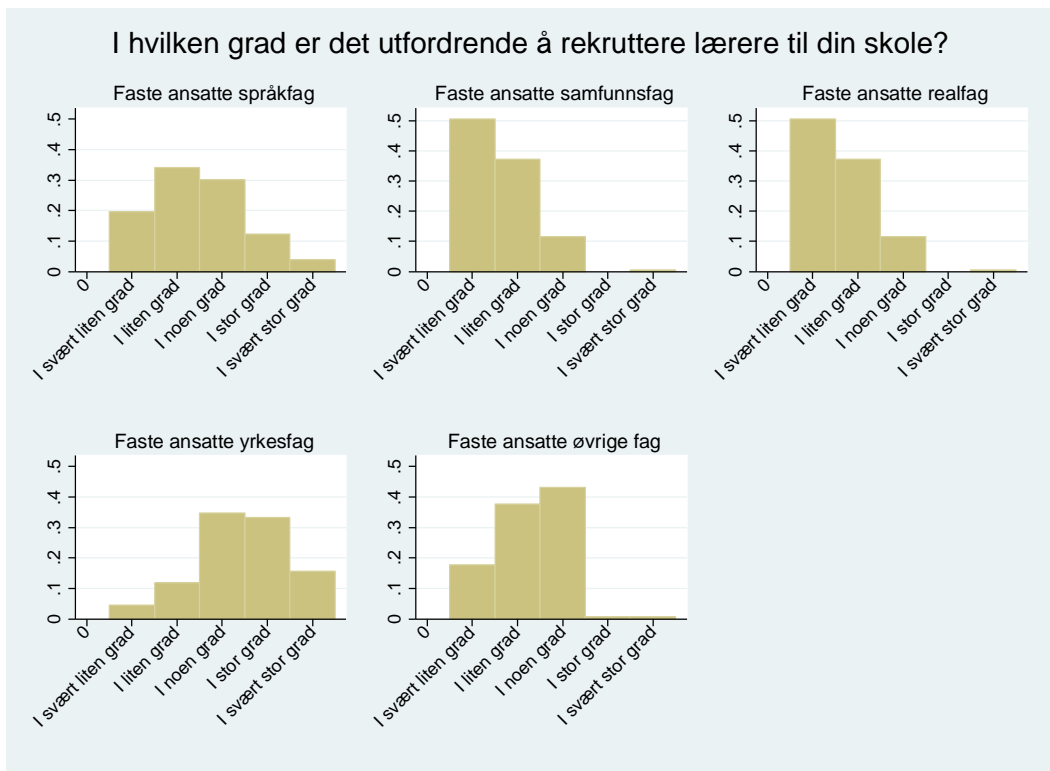
Figur 9: I hvilken grad er det utfordrende å rekruttere lærere til din skole innen ulike fag? Grunnskoler

Grunnskolenes vurdering av utfordringene i å rekruttere lærere med undervisningskompetanse for ulike trinn kommer frem av figur 10. Vi ser en tydelig forskjell mellom de ulike trinnene. På 1. trinn og 2.-4. trinn er det langt flere som opplever tilgangen på lærere som utfordrende, sammenlignet med mellomtrinnet og ungdomstrinnet. I diskusjonskapitlet, kapittel 6, diskuterer vi dette nærmere, sett i lys av de kvalitative undersøkelsene. For spørsmålene om tilgangen på ulike kompetanse hadde skolene mulighet til å utfylle i åpne svar for hvilke fag som var vanskelige å skaffe lærere til. Her er det for det første en del som poengterer at de ikke har utfordringer i noen fag. Blant fag som er utfordrende å rekruttere, nevnes flest ganger ulike former for estetiske fag, samt språkfag. Videre er det flere respondenter som mangler lærere med kompetanse i flere fag, slik at de er egnet til å være kontaktlærere. Det problematiseres også at det er vanskeligere å få tak i lærere med kompetanse til å undervise de yngste elevene. Dette kommer vi tilbake til.



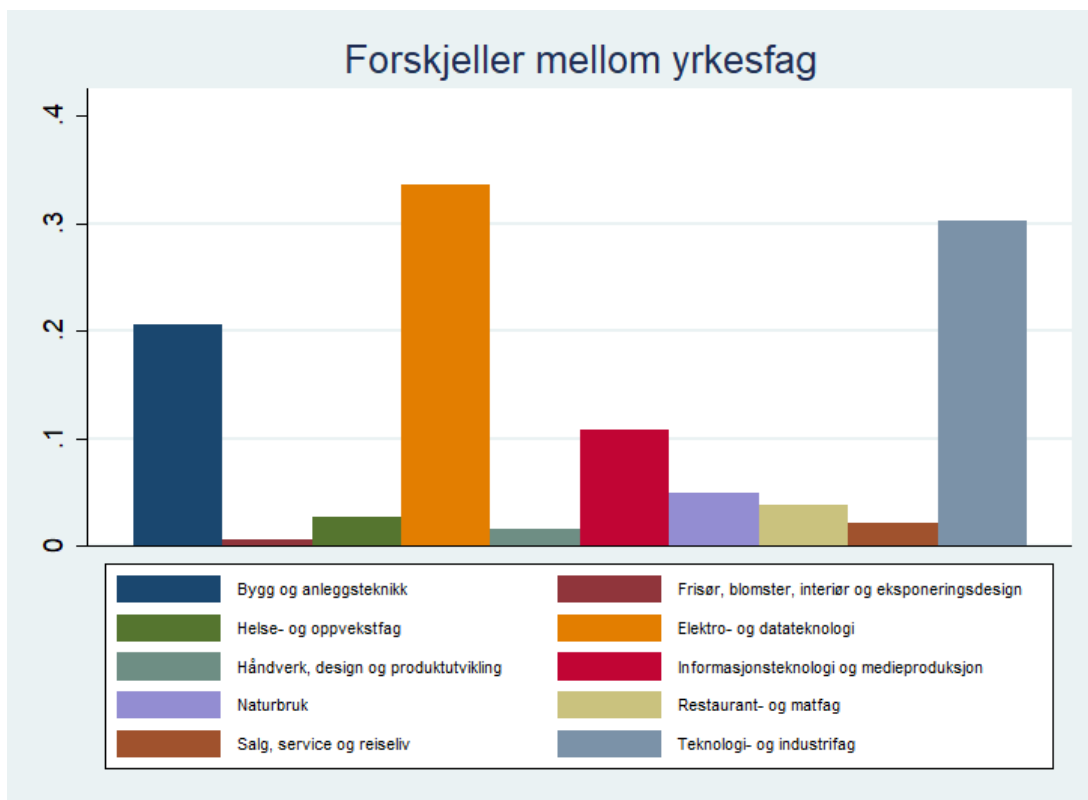
Figur 10: I hvilken grad er det utfordrende å rekruttere lærere for ulike trinn? Grunnskoler

For videregående skoler har vi delt inn undervisningskompetansen etter fagkategorier, nemlig samfunnsfag, språkfag, realfag, yrkesfag og øvrige fag. Vi ser fra figur 11, at de største utfordringene er knyttet til yrkesfag. Her er det en høy andel som opplever at tilgangen i stor eller svært stor grad er utfordrende. For samfunnsfag, realfag og øvrige fag er det så godt som ingen skoler som mener lærertilgangen er utfordrende. Innen språkfag er det likevel noen skoler som synes det er utfordrende å rekruttere lærere med riktig kompetanse. De kvalitative analysene som presenteres i neste kapittel peker mer spesifikt på fremmedspråk og særlig tysklærere som utfordrende. Også her hadde skolene gjennom fritekstsvar mulighet til å utdype hvilke fag de mente var mest utfordrende å rekruttere til. Språkfag trekkes fram som utfordrende, sammen med en del av yrkesfagene.



Figur 11: I hvilken grad er det utfordrende å rekruttere lærere for ulike fagkategorier? Videregående skole

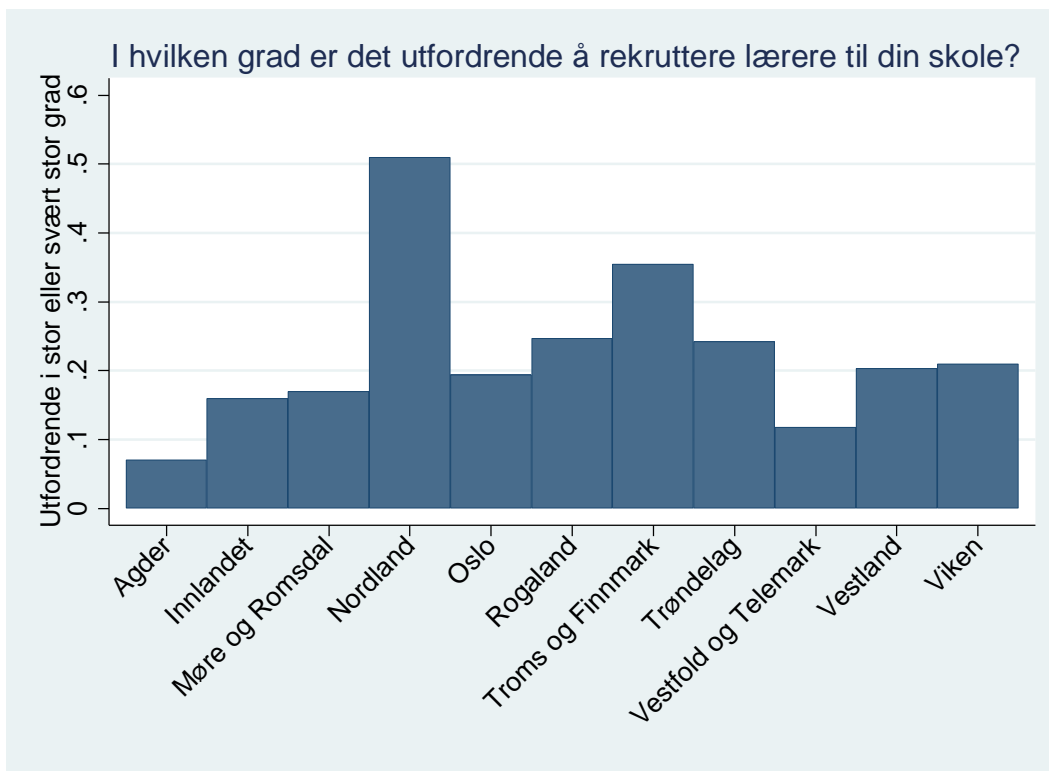
Nesten halvparten av skolene rapporterer at det er utfordrende å rekruttere lærere til yrkesfag. Dette gjelder imidlertid ikke alle yrkesfag. Figur 12 viser andelen som svarer «i stor grad» eller «i svært stor grad» på spørsmålet om det er utfordrende å rekruttere lærere innen det enkelte programområde for yrkesfagene. De skolene som ikke har programområdet på sin skole, har svart «ikke aktuelt». Vi ser at for de aller fleste yrkesfaglige programområdene er det ikke store utfordringer å rekruttere lærere, men for noen er det mange skoler som mener utfordringene er store eller svært store. Dette gjelder særlig bygg- og anleggsteknikk, elektro- og datateknologi og teknologi- og industrifag. Særlig for de to sistnevnte har over 30 % av skolene svart at utfordringene er store eller svært store. Det er også noen skoler innen informasjonsteknologi og medieproduksjon som mener utfordringene er store eller svært store.



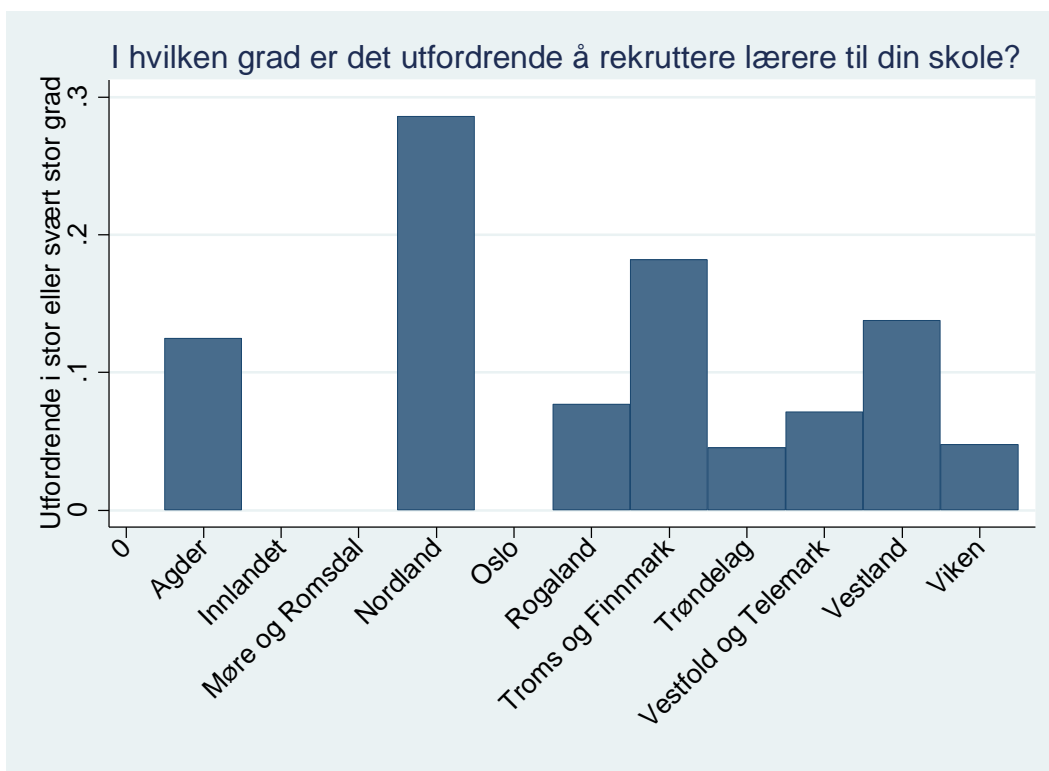
Figur 12: I hvilken grad er det utfordrende å rekruttere lærere til ulike yrkesfag?

4.2 Kjennetegn ved skoler og tilgangen på lærere

Så langt har vi presentert en rekke fordelinger basert på spørsmål til skolene. I de neste figurene skal vi benytte noen av bakgrunnsspørsmålene i undersøkelsene, for å kategorisere skolene og analysere hvorvidt det er forskjeller i hvordan skolene ser på utfordringene med å rekruttere lærere mellom kategorier av skoler. Vi starter med å undersøke fylkesforskjeller. Vi ser på andelen som svarer «i stor grad» eller «i svært stor grad» på hvorvidt det er utfordrende å rekruttere lærere til sin skole. Figur 13 ser på forskjellene for grunnskolene, mens Figur 14 ser på forskjellene for videregående skoler. Mønsteret i fylkesforskjeller er felles i de to figurene. For videregående skoler er det enkelte fylker hvor *ingen* skoler mener utfordringene er store eller svært store. For grunnskolene er det noen skoler i *alle* fylker som har utfordringer i stor eller svært stor grad. Både for grunnskoler og fylkeskommuner skiller Nordland seg ut. For grunnskolen sier over halvparten av skolene i Nordland at de har utfordringer med å rekruttere lærere i stor eller svært stor grad, mens andelen er på nesten 30 % for videregående skoler. I begge tilfeller er også Troms og Finnmark den fylkeskommunen med nest høyest andel med utfordringer. Agder og Vestfold og Telemark skiller seg ut med en del lavere andel skoler med utfordringer enn de andre fylkeskommunene.

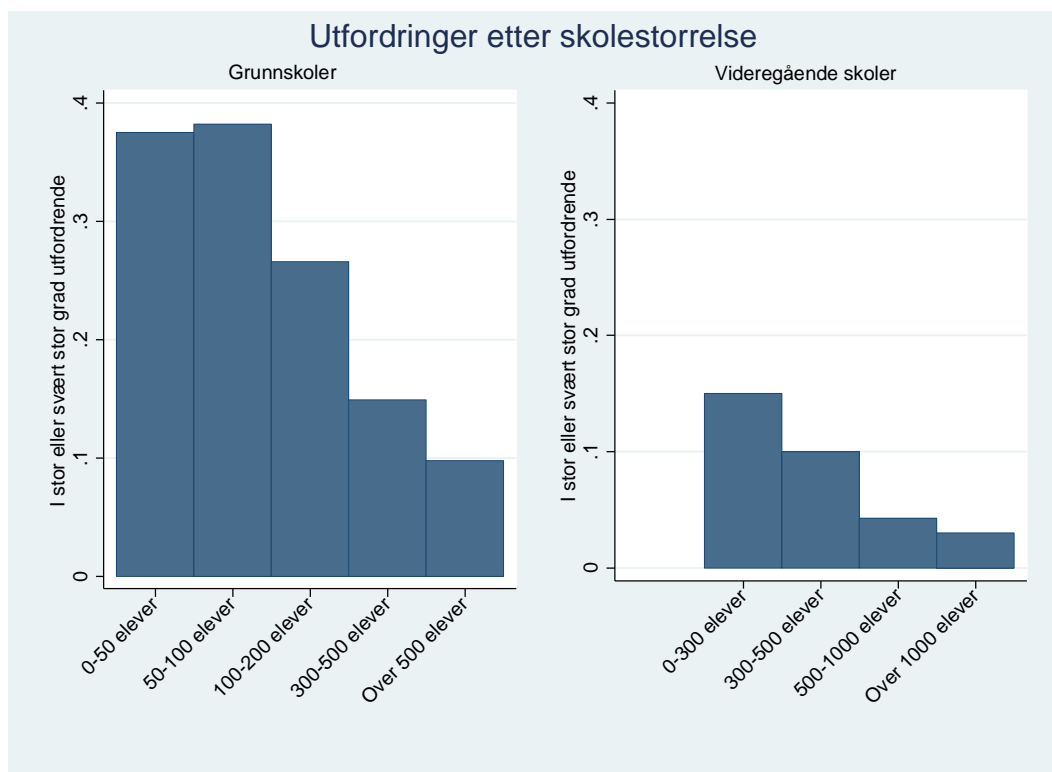


Figur 13: Fylkesforskjeller for grunnskoler i andelen skoler som synes det er utfordrende å rekruttere lærere i stor eller svært stor grad.



Figur 14: Fylkesforskjeller for videregående skoler i andelen skoler som synes det er utfordrende å rekruttere lærere i stor eller svært stor grad

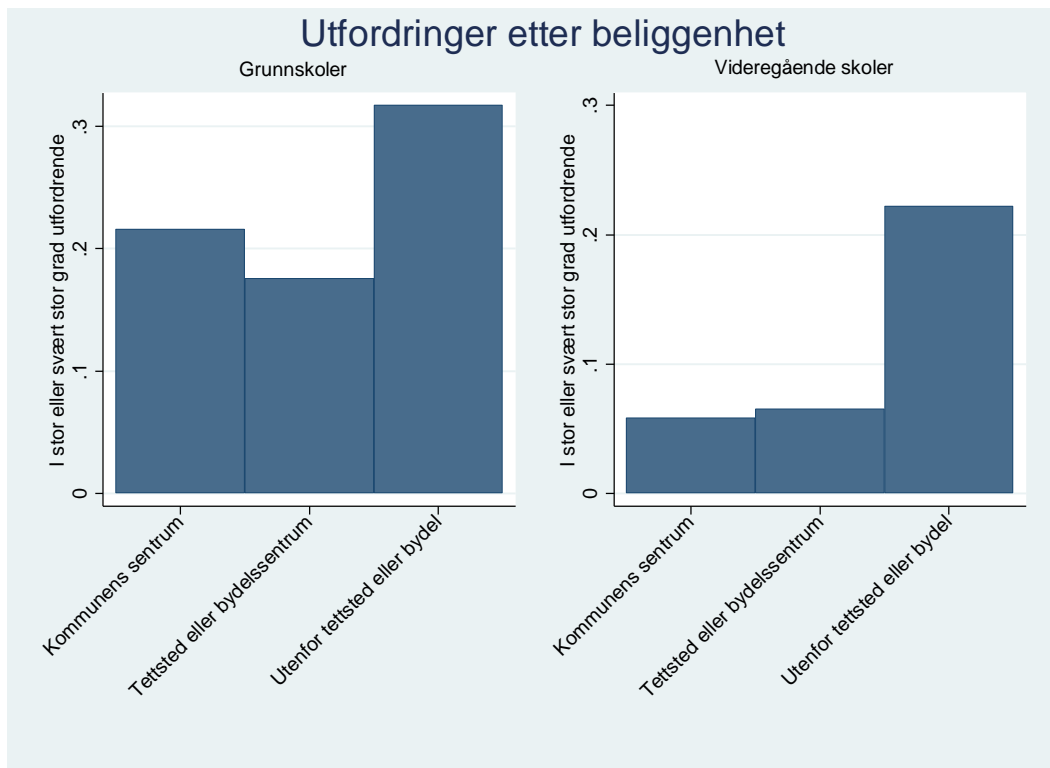
Figur 15 sammenligner skoler etter skolestørrelse og vi ser på forskjeller i hvordan skolene vurderer utfordringene i å rekruttere lærere. For både grunnskoler og videregående skoler ser vi tydelig at utfordringene avtar med økende elevtall. Det er veldig tydelig at store skoler har vesentlig mindre utfordringer enn mindre skoler. Både blant grunnskolene med under 50 elever, og grunnskolene med 50-100 elever, er det i underkant av 40 prosent som opplever rekrutteringsutfordringer i stor eller svært stor grad. Til sammenligning er det rundt 10 prosent av grunnskolene med mer enn 500 elever som har store rekrutteringsutfordringer. For de videregående skolene ser vi den samme nedgangen i rekrutteringsutfordringer med økende skolestørrelse, men unntaket er de minste videregående skolene hvor ingen av skolene har rekrutteringsutfordringer. Det er imidlertid kun to videregående skoler med færre enn 100 elever. For skolene med en 100-300 elever er det omtrent 15 prosent med utfordringer, mens det for skoler med flere enn 1000 elever bare er rundt et par prosent som oppgir at de strever med rekruttering av lærere.



Figur 15: Forskjeller mellom skoler etter skolestørrelse i andelen som synes det er utfordrende å rekruttere lærere i stor eller svært stor grad

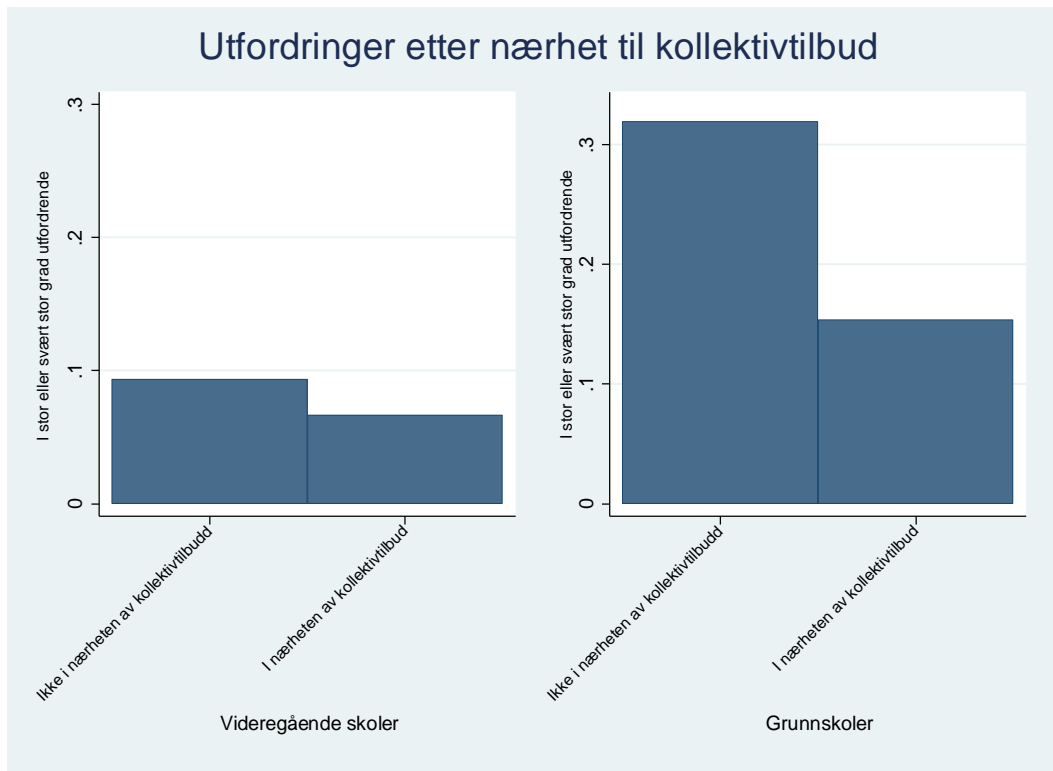
Skolens beliggenhet kan tenkes å ha betydning for om en lærer velger å søke på en lærerjobb eller ikke. I spørreundersøkelsen spurte vi også om skolen ligger i kommunens sentrum, i et tettsted eller bydelssentrum, eller om skolen ligger utenfor kommunesentrum, tettsted eller

bydelssentrum. Figur 16 oppsummerer resultatene både for grunnskoler og videregående skoler og i begge tilfeller ser vi tydelig at det er størst utfordringer for skoler som ligger utenfor kommunesentrum og tettsted/bydelssentrum. Det er liten forskjell mellom skoler som ligger i kommunens sentrum eller tettsted/bydelssentrum. Forskjellene mellom skoler som ligger utenfor sentrum og de som ligger i sentrum eller tettsted, er store. Mønsteret er relativt likt for grunnskole og videregående skole.

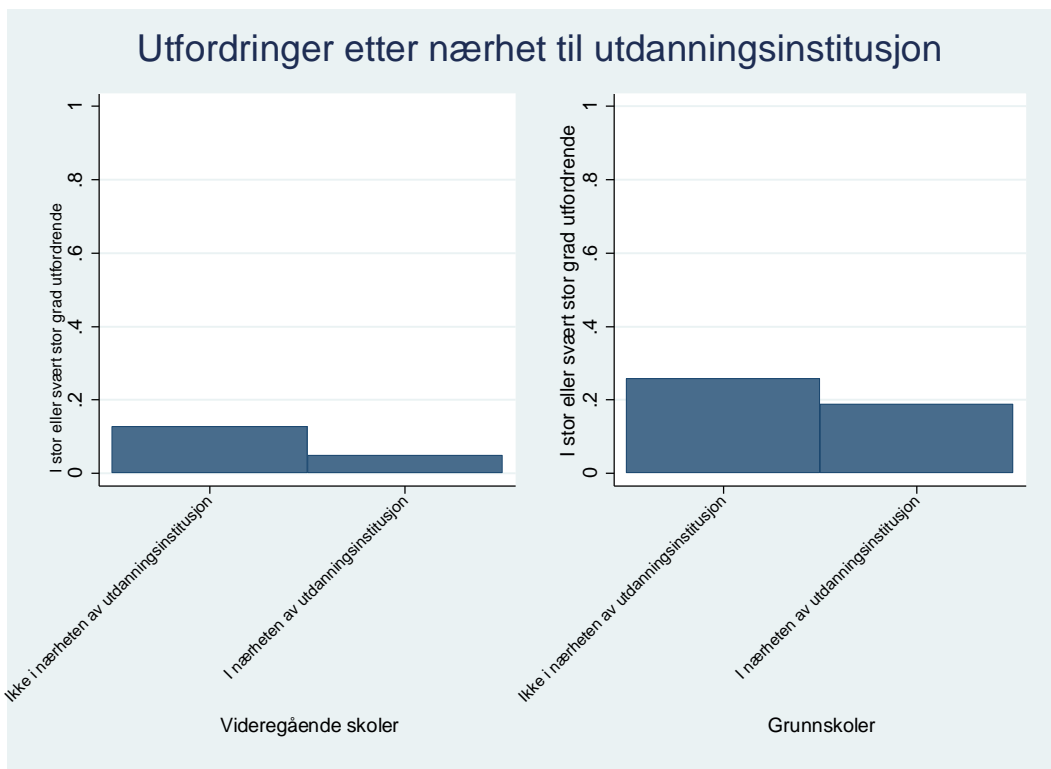


Figur 16: Forskjeller mellom skoler etter beliggenhet i andelen som synes det er utfordrende å rekruttere lærere i stor eller svært stor grad

Til slutt i denne sekvensen ser vi på forskjeller i skolenes vurderinger av rekrutteringsutfordringer mellom skoler som ligger nær kollektivtilbud eller ikke, og for skoler som ligger nær en lærerutdanningsinstitusjon eller ikke. Figur 17 og 18 viser sammenhengene for både grunnskoler og videregående skoler. Utfordringen er størst der skolen ikke ligger i nærheten av et kollektivtilbud. Det ser spesielt ut som at kollektivtilbudet er viktigst for grunnskolene. Det er også forskjeller for videregående, men ikke like tydelige. For nærheten til utdanningsinstitusjon er det også en tendens til at skoler som har utdanningsinstitusjon i sin kommune eller nabokommuner har mindre utfordringer med rekruttering. Den relative forskjellen er her størst for videregående skoler

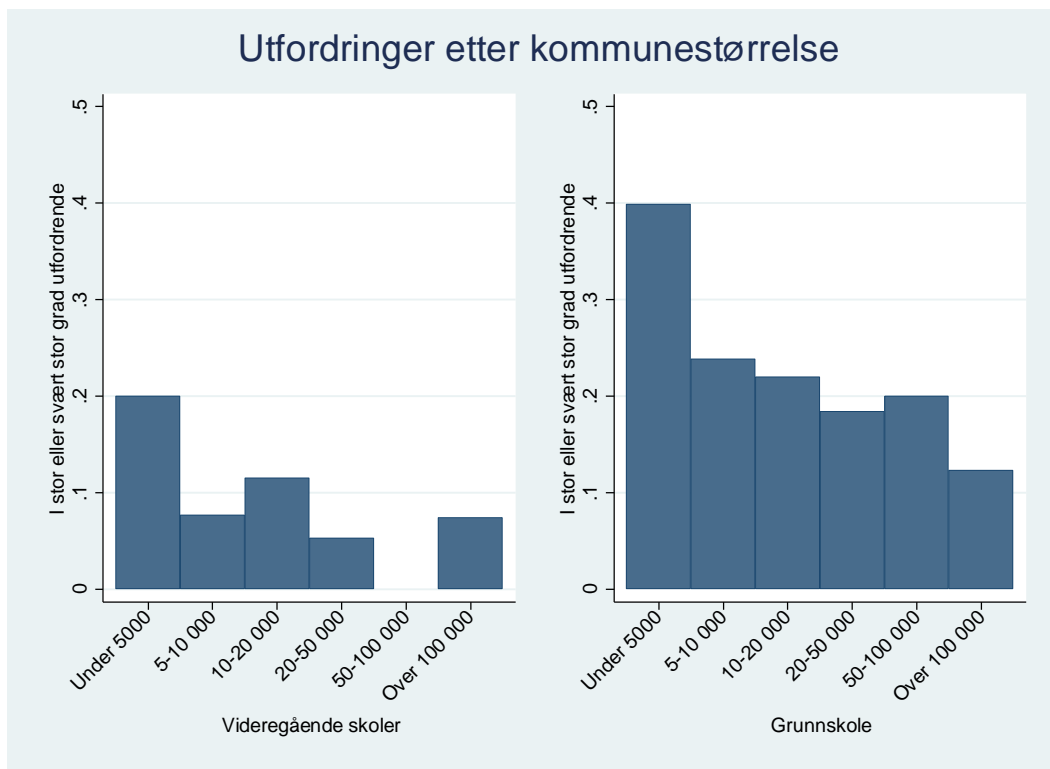


Figur 17: Forskjeller mellom skoler etter nærhet til kollektivtilbud i andelen som synes det er utfordrende å rekruttere lærere i stor eller svært stor grad



Figur 18: Forskjeller mellom skoler etter nærhet til utdanningsinstitusjon i andelen som synes det er utfordrende å rekruttere lærere i stor eller svært stor grad

I spørreundersøkelsen har vi spurt skolene om kommunetilhørighet. Det gir oss muligheten til å analysere kjennetegn ved kommunen som skolen ligger i. Nedenfor, i figur 19, undersøker vi hvordan skolene ser på utfordringene med å rekruttere lærere når vi sorterer skolene etter kommunestørrelse. For videregående skoler er det da kommunestørrelse i skolens hjemkommune. For både videregående og grunnskole ser vi en tydelig tendens til at utfordringene er størst i de mindre kommunene, mens rekrutteringsutfordringene er mindre i større kommuner.



Figur 19: Forskjeller i hvilken grad det er utfordrende å rekruttere lærere mellom skoler etter kommunestørrelse

De enkle figurene så langt, gir oss et godt overblikk over utfordringene med å rekruttere lærere til skoler i Norge. Når vi kategoriserer skoler med tanke på størrelse, beliggenhet og nærhet til henholdsvis kollektivtrafikk og utdanningsinstitusjoner, så finner vi store forskjeller i skolenes rapporterte utfordringer.

Disse variablene henger sammen og peker alle i retning av at skolestørrelse og lokalisering av skolen er av vesentlig betydning når det gjelder vanskelighetene med å rekruttere lærere. Lærere ser ut til å foretrekke store skoler når de søker til læreryrket og skoler som ligger i store kommuner og sentralt beliggende i kommunen.

I figurene ser vi på hver variabel hver for seg, men de samme kommunene og skolene går ofte igjen i flere kategorier. Små kommuner har ofte mindre skoler, er langt fra kollektivtilbud og utdanningsinstitusjoner. Det er derfor vanskelig å skille ut hvilke av variablene som har betydning for rekrutteringsutfordringene.

Nedenfor har vi forsøkt å løse denne utfordringen ved å gjennomføre regresjonsanalyser. I en regresjonsanalyse har vi mulighet til å se hvordan ulike kjennetegn ved skolen eller kommunen påvirker skolens syn på utfordringene med å rekruttere lærere. Når vi inkluderer flere kjennetegn, kan vi si at vi ser på forskjeller i utfordringene mellom to variabler, «alt annet likt». Vi kontrollerer bort flere kjennetegn ved skolen og har større mulighet til å isolere effekten av en variabel på den andre.

Det er imidlertid flere metodiske utfordringer med en regresjonsanalyse. Vi har ikke mulighet til å kontrollere for alt og det er sannsynligvis mange utelatte variabler i en slik modell. Vi går ikke inn i slike utfordringer her, men poenget er at vi må tolke resultatene med varsomhet. Det er ikke tydelige årsakssammenhenger, men mer betingede korrelasjoner.

For videregående skoler er det for få observasjoner og for lite variasjon i utfordringene til at resultatene fra regresjonsanalysene gir særlig mening, derfor rapporterer vi kun regresjonsanalyser fra grunnskolene. Det er for grunnskolene at rekrutteringsutfordringene er størst. I tabell 1 har vi koblet på flere kjennetegn ved skolene samtidig, og ser det opp mot den avhengige variabelen som er en variabel som tar verdien 1 dersom skolen har svart at de har store eller svært store utfordringer med å rekruttere lærere, og 0 ellers. En * ved koeffisienten indikerer grad av signifikans for den estimerte sammenhengen. Dersom det ikke er en * kan vi ikke med nok sikkerhet si at sammenhengen er ulik 0. Jo flere stjerner, jo mer presis er estimatet og jo mer sikker er vi på at det er en statistisk sammenheng.

Tabell 1: Regresjonsanalyse mellom skolekjennetegn, kommunekjennetegn og grad av utfordringer med rekruttering. Lineær sannsynlighetsmodell.

	Minste kvadraters metode	Minste kvadraters metode	Faste fylkeseffekter (FE)
	Skolen har store eller svært store utfordringer med å rekruttere lærere		
	1	2	3
Skolen ligge i nærheten av kollektivtilbud	-0.0844** (0.0373)	-0.0819** (0.0384)	-0.0776** (0.0380)
Det er en utdanningsinstitusjon i kommunen eller en nabokommune	-0.00739 (0.0318)	0.0316 (0.0381)	0.0241 (0.0375)
Skolestørrelse	-0.0655*** (0.0159)	-0.0507*** (0.0170)	-0.0436** (0.0171)
Skolen ligger i kommunesentrum eller et tettsted	-0.0208 (0.0408)	-0.0307 (0.0411)	-0.0258 (0.0404)
Antall innbyggere	1.69e-08 (8.02e-08)	5.41e-09 (1.42e-07)	-2.12e-07 (3.58e-07)
Andel barn 0-15 år i kommunen		-0.929 (0.827)	-0.535 (1.050)
Andel høyt utdannede i kommunen		-0.0106*** (0.00292)	-0.00927*** (0.00335)
Arbeidsledighet		-0.0968*** (0.0329)	-0.0700* (0.0362)
Constant	0.509*** (0.0535)	0.870*** (0.171)	
Observations	802	769	768
R-squared	0.064	0.099	0.138

NOTE: Analysen inneholder også kontroll for andel innvandrerbarn i kommunen.

Figur 18 viste at jo større kommunene var, jo færre skoler rapporterer om store utfordringer med rekruttering av lærere. I kolonne 1 ser vi at denne sammenhengen ikke er signifikant når vi inkluderer andre kjennetegn ved skolene og kommunene. Det betyr at det er andre kjennetegn ved skolen eller kommunen som er av større betydning enn antall innbyggere. I kolonne 1, hvor vi har inkludert skolekjennetegn fra svarene spørreundersøkelsen, finner vi en presis negativ sammenheng mellom skolestørrelse og om skolen har store eller svært store utfordringer med å rekruttere lærere. Vi finner også en signifikant negativ sammenheng for om skolen ligger nært et kollektivtilbud. Disse variablene ser ut til å dominere over de andre variablene. Koeffisienten er negativ også for om kommunen eller nabokommunen har en utdanningsinstitusjon eller om skolen ligger i sentrum eller tettsted, men disse er ikke signifikant forskjellig fra 0.

At skolestørrelse ser ut til å være en såpass dominerende variabel, samtidig som vi inkluderer variabler som sentralitet, innbyggertall og avstand til utdanningsinstitusjoner, samt en rekke etterspørselsindikatorer på kommunenivå, indikerer at lærere tiltrekkes av store skoler. Basert på resultatene og innspillene i arbeidet med denne rapporten kan vi peke på flere årsaker til dette. Blant annet ser det ut til at lærere tiltrekkes av større fagmiljø på skolen og at lærerne får muligheten til å undervise i de fagene man har kompetanse i. Vi ser også at kollektivtilbudet i området ser ut til å være av betydning. Fra de kvalitative analysene, kjenner vi igjen denne sammenhengen fra kommuner i utkanten av større byer i Norge, men hvor tog- og busstilbudet muliggjør pendling ut fra bysentrum.

I kolonne 2 har vi inkludert en del kjennetegn ved kommunene, som vi tenker kan påvirke etterspørselen etter lærere. Andel innbyggere mellom 0 og 15 år kan være en slik variabel. Jo høyere andel barn og unge som bor i kommunen, jo større behov vil det være for lærere, alt annet likt. Koeffisienten tyder imidlertid på en annen historie (kolonne 2). Det negative fortegnet på koeffisientestimatet sier at jo høyere andel barn og unge det er i kommunen, jo færre skoler rapporterer om store eller svært store utfordringer med rekrutteringen av lærere. Sammenhengen er imidlertid ikke signifikant forskjellig fra 0. Det er sannsynligvis andre kjennetegn ved kommunene med en høy andel barn og unge som påvirker denne sammenhengen. Det er for eksempel slik at kommuner i distriktene som sliter med fraflytting er kjennetegnet med en høy andel eldre og dermed lavere andel yngre innbyggere.

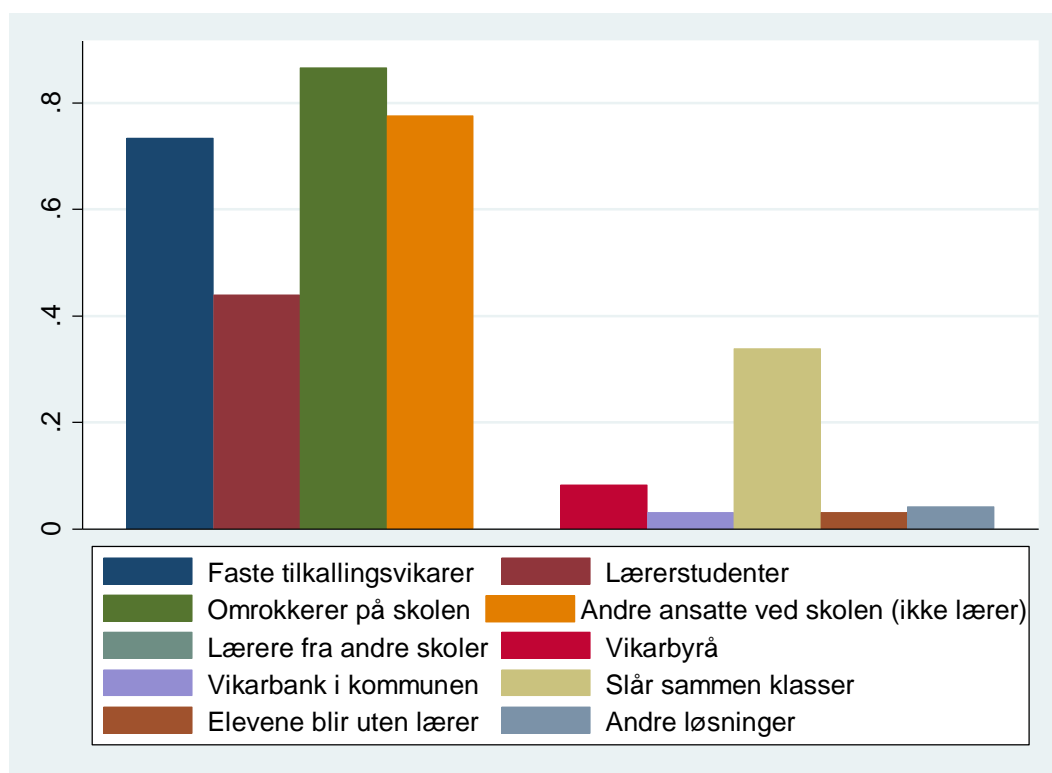
I kommuner med høyere andel høyt utdannede er det lavere sannsynlighet for at en skole rapporterer om store eller svært store utfordringer med rekrutteringen av lærere. Dette kan ha mange årsaker. En årsak er at lærere er blant disse høyt utdannede og at det dermed er høyere tilbud av lærere i området. Det kan også være at skolen ligger nær en utdanningsinstitusjon, eller at dette er en populær bokommune for høyt utdannede personer. Denne variabelen kan også tolkes på flere måter.

Videre har vi inkludert en indikator for arbeidsledighet i kommunen. Vi skal være svært forsiktige med å tolke årsakssammenhenger her også, men en mulig sammenheng er at der det er lav ledighet, er arbeidsmarkedet stramt og det er mer utfordrende å rekruttere, ikke bare lærere, men ansatte i andre sektorer også (Falch, Strøm og Johansen, 2009). Resultatene i tabell 1 tyder på at dette kan være tilfelle. Høy ledighet i kommunen reduserer sannsynligheten for at skolene rapporterer om store utfordringer med å rekruttere lærere.

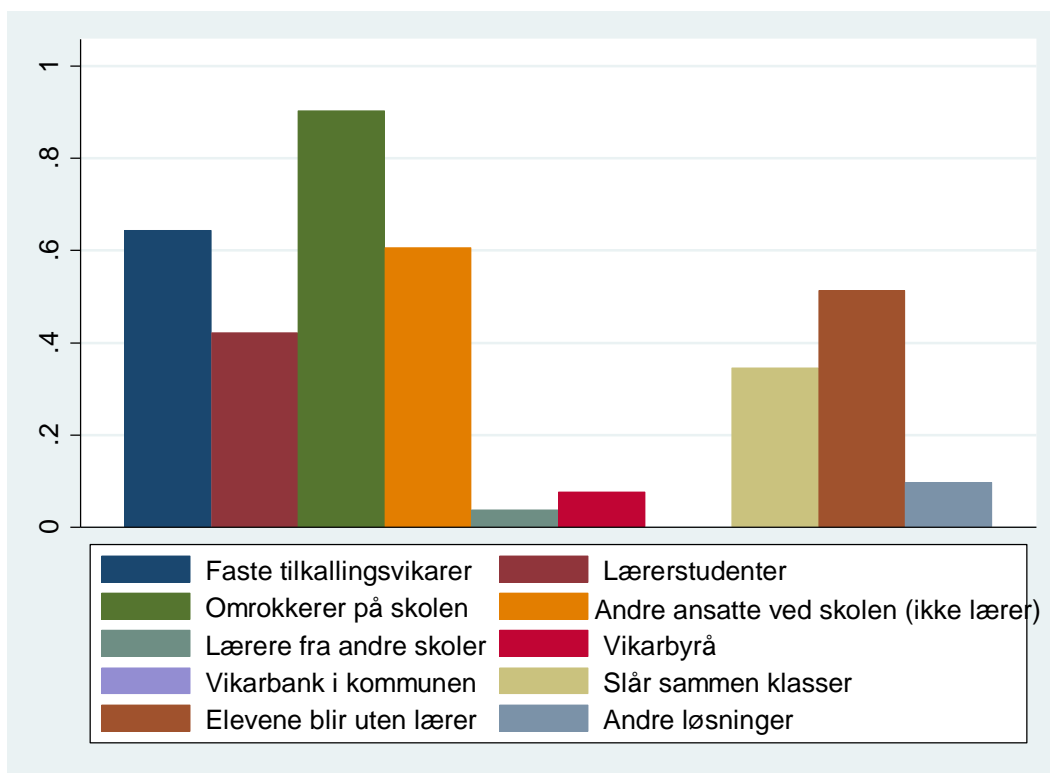
Forskjellen mellom kolonne 2 og 3 i tabell 1, er at i kolonne 3 har vi inkludert såkalte faste fylkeseffekter i regresjonsmodellen. Dette vil si at vi kontrollerer bort alle forskjeller mellom fylker og at vi kun sammenligner skolene innad i hvert fylke. Vi kan da eliminere årsaker som skyldes fylkesforskjellene avdekket tidligere, og forsøke å isolere sammenhengen mellom utfordringer med tilgangen på lærere og rene kommune- og skolekjennetegn. Sammenhengene holder seg imidlertid godt om vi kun benytter variasjon innad i fylkene.

4.3 Vikarbruk

Iversen mfl. (2021) diskuterer at vikarer utgjør en stor del av lærerne som *ikke* har fullført lærerutdanning. I situasjoner hvor man trenger en vikar på både kort og litt lengre sikt, må man av og til benytte seg av personell som ikke oppfyller alle kompetansekravene i opplæringsloven. De kvalitative undersøkelsene ser mer på dette. Tidligere i rapporten ser vi også at vikarer, særlig vikarer som ansettes i løpet av året, er mer utfordrende å rekruttere enn faste ansatte.



Figur 20: Hvordan løses behovet for kortsiktige vikariat? Grunnskoler

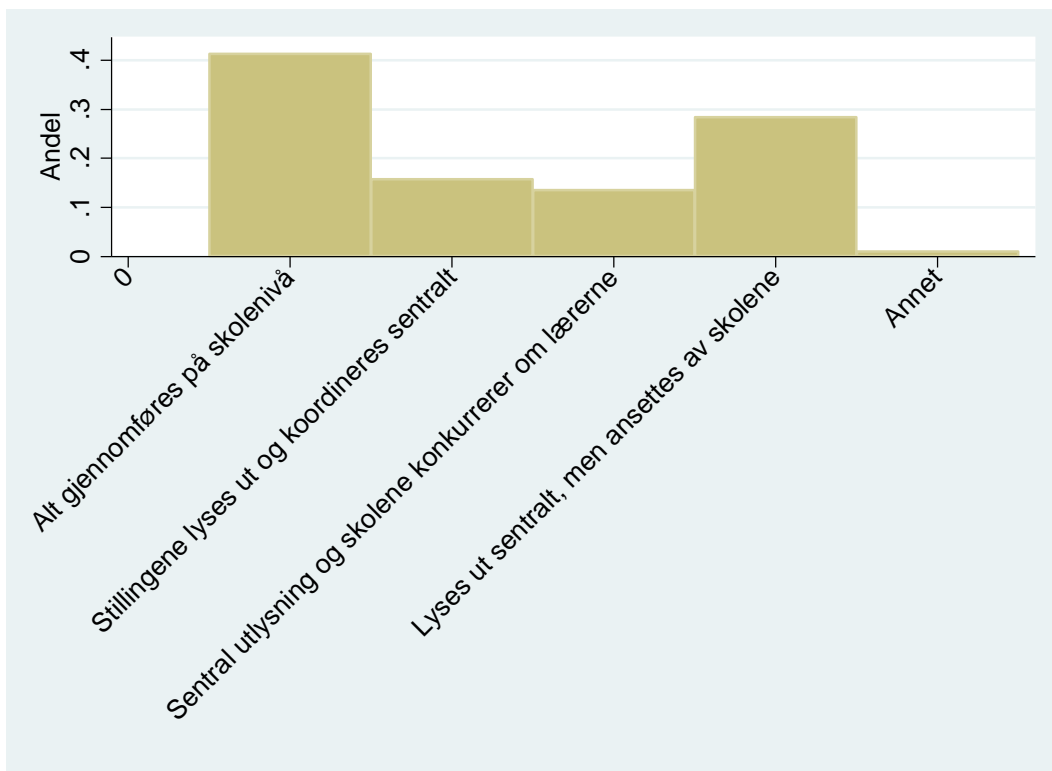


Figur 21: Hvordan løses behovet for kortsiktige vikariat? Videregående skoler

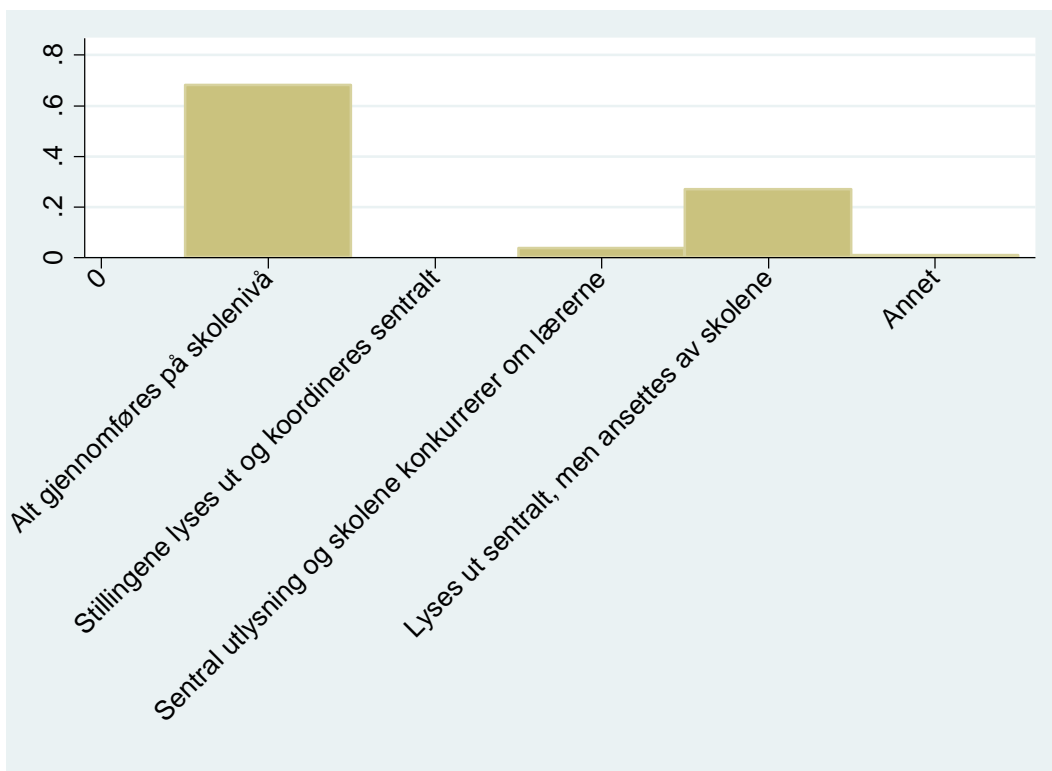
Fra Figur 20 og Figur 21 ser vi at de vanligste løsningene for kortsiktige vikariater er faste tilkallingsvikarer, bruk av lærerstuderenter, at man omrokkerer blant lærere på skolen eller at man bruker andre ansatte som allerede er på skolen, men som ikke er lærere. Fra de kvalitative undersøkelsene ser vi at sistnevnte løsning ofte prioriteres foran å hente inn andre lærere utenfra, særlig for 1.-4. trinn, fordi det er ønskelig med en person som kjenner elevene godt. For de videregående skolene ser vi også at elevene kan bli uten lærer i noen timer.

4.4 Organisering av rekrutteringen

Vi har spurt skolene hvordan rekrutteringen organiseres. Det finnes flere modeller for dette, med ulik grad av sentral styring.



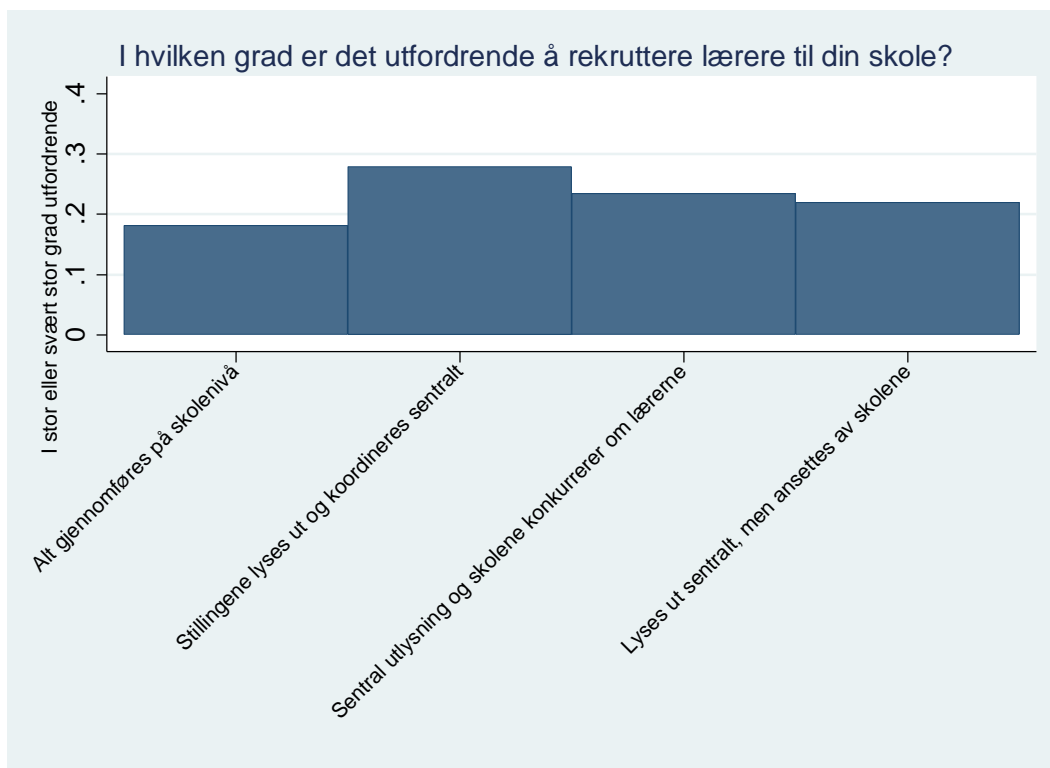
Figur 22: Hvordan organiseres rekrutteringen? Grunnskoler.



Figur 23: Hvordan organiseres rekrutteringen? Videregående skoler.

Figur 22 viser at de mest vanlige modellene for organisering av rekrutteringsarbeidet for grunnskolene, er enten en helt desentralisert modell hvor både utlysningene og ansettelsene skjer på skolenivå, eller at stillingene lyses ut sentralt, men ansettes på skolenivå. Det er likevel en del som har noe mer koordinering sentralt av ansettelsene. Fra de kvalitative undersøkelsene vet vi at argumentasjonen for dette er å sikre at alle skoler får den kompetansen som trengs. For de videregående skolene ser vi at den klart vanligste organiseringen er at ansettelsesprosessen gjennomføres på skolenivå.

I figuren nedenfor ser vi at der hvor rekrutteringsarbeidet koordineres mer sentralt, er det noe mer utfordrende å rekruttere lærere. Dette kan ha flere tolkninger. Selve organiseringen har nok betydning for hvordan man lykkes med rekrutteringen, men en annen årsak kan også være at kommunene velger sentral koordinering, nettopp fordi arbeidsmarkedet for lærere i regionen er stramt. Det er også slik at det er de mindre kommunene som koordinerer sentralt. Dette er de kommunene som har størst utfordringer.

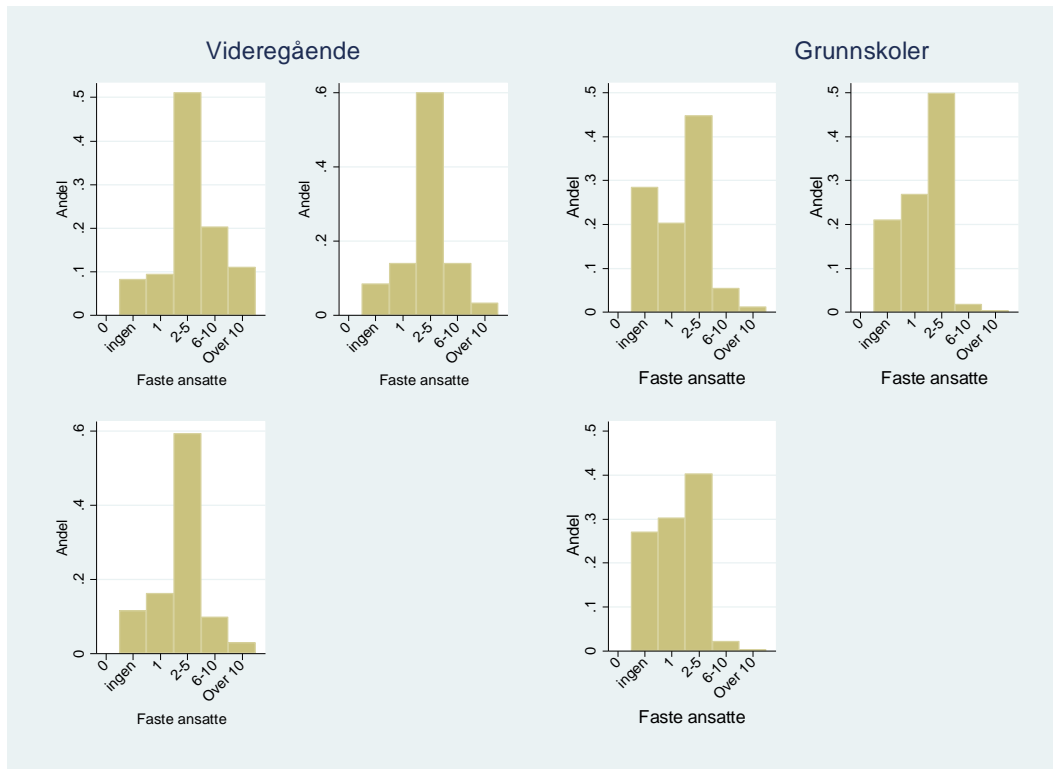


Figur 24. Variasjon i utfordringer i å rekruttere lærer etter organiseringen av rekrutteringen.

4.5 Søknader og ansettelser

I spørreundersøkelsen har vi kartlagt omfanget av søknader og ansettelser som skolene har gjort de siste 12 månedene. Resultater fra dette oppsummeres i figurer nedenfor. Her ser vi også på

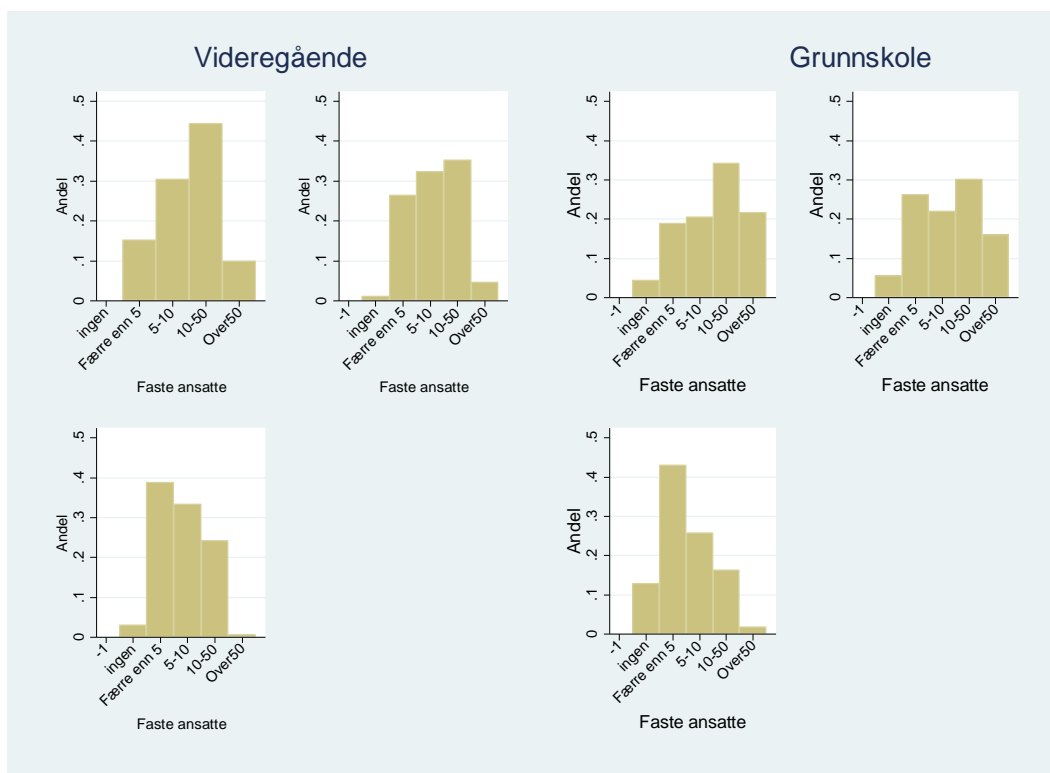
konsekvensene av vanskeligheter i rekruttering, som vil si om skolene ikke har ansatt noen, om man har ansatt noen som ikke fyller kompetansekravene i opplæringsloven, eller om man har ansatt noen på vilkår om ferdigstillelse av utdanning.



Figur 25: Antall stillinger utlyst de siste 12 månedene.

Skolene varierer i størrelse, så vi ser at de fleste skolene, særlig grunnskolene, har ganske få stillinger utlyst i løpet av et år. Flertallet i alle kategorier i Figur 25, er på mellom to og fem utlysninger. For grunnskolene er det en tyngde mot venstre i diagrammet, som vil si at det er flere som har utlyst en eller ingen utlysninger enn over fem, mens for videregående skoler er det en del skoler med flere enn fem utlysninger siste 12 måneder.

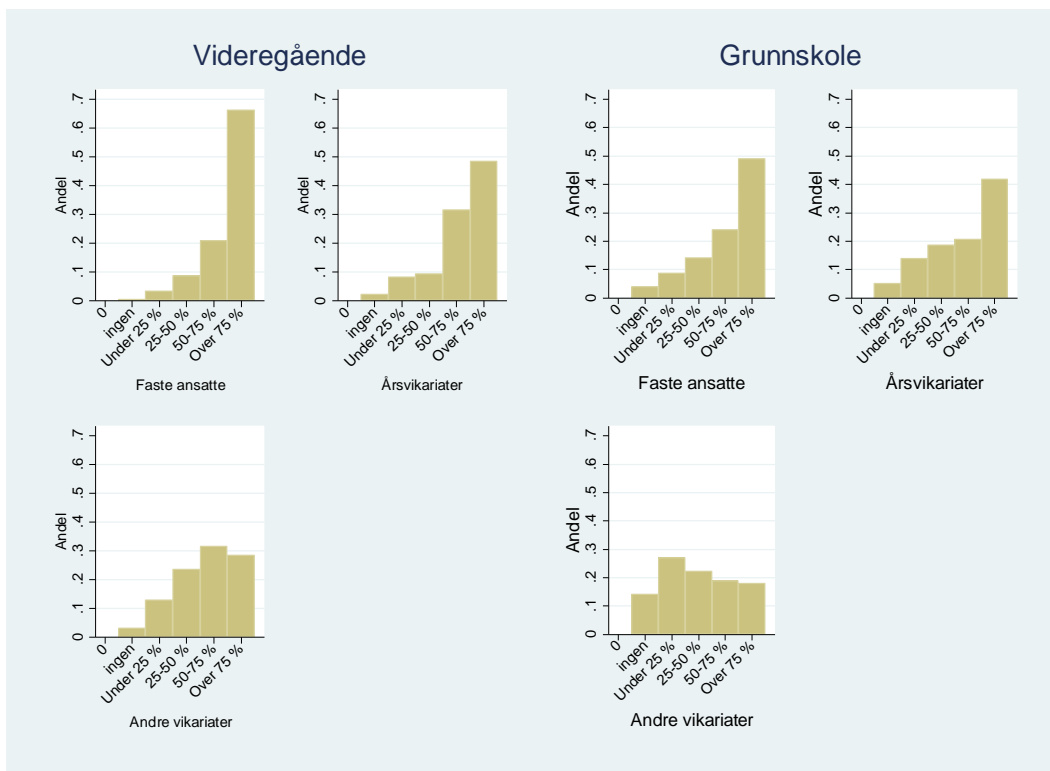
Figur 26 presenterer skolenes svar på spørsmålet om antall søkere per stilling de siste 12 månedene. Som vi ser, har de fleste skolene et høyt antall søkere. Det mest vanlige søkerantallet for faste stillinger og årsvikariater, er på mellom 10 og 50 søkere. For andre vikariater er antallet lavere. Hovedinntrykket fra søkermassen er at det i gjennomsnitt er mange søkere per lærerstilling. Likevel må vi trekke frem at det er noen skoler, selv om det ikke er mange, som svarer at de ikke har noen søkere på sine stillinger. Dette betyr også at det er stor forskjell mellom skolene.



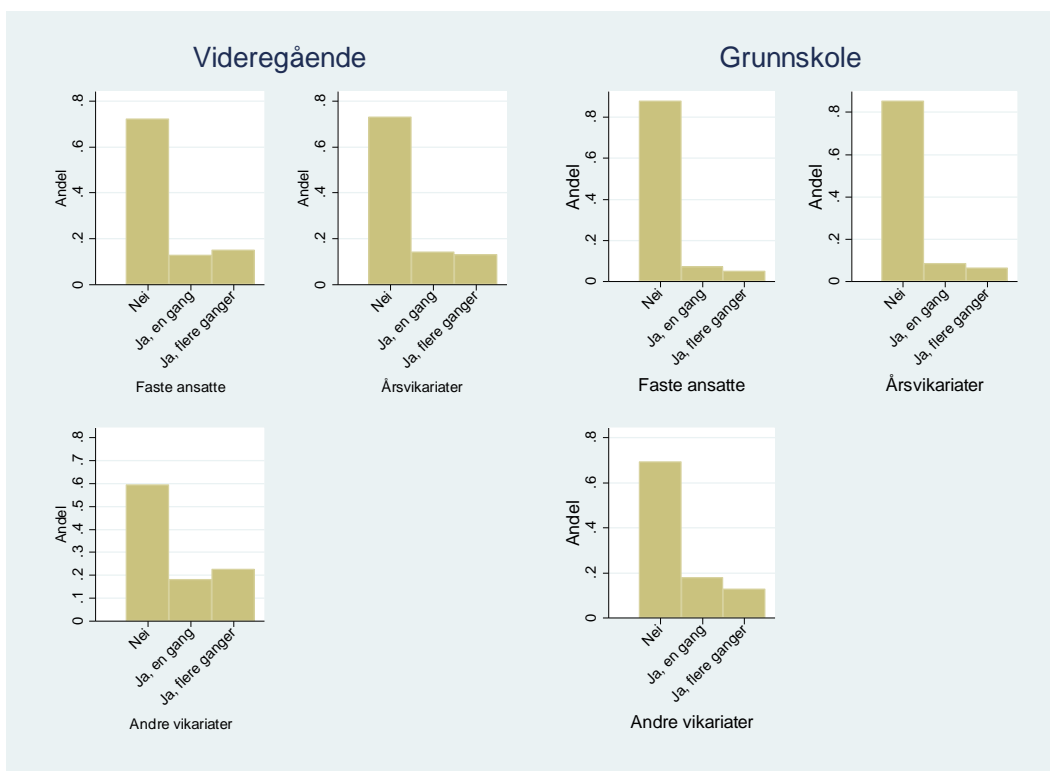
Figur 26: Antall søkere per stilling i gjennomsnitt siste 12 måneder.

Det er kanskje likevel ikke antallet søkere som er mest relevant. Hvem som helst kan søke på en lærerstilling. For å ansettes som lærer krever en spesifikk kompetanse. Kompetansekravene for å bli tilsatt i en undervisningsstilling er nedfelt i opplæringsloven § 10-1. Figur 27 illustrerer gjennomsnittlig andel av søkere med godkjent kompetanse etter opplæringsloven. Vi ser at for faste stillinger og årsvikariater, er andelen søkere med godkjent kompetanse høy, med et klart flertall på over 75 %. For vikariater med oppstart andre tidspunkt i året, er imidlertid situasjonen en annen. Her ser det ut til at det i mange tilfeller er ingen eller under 25 % av søkerne som har godkjent kompetanse.

Figur 28 ser på samme problemstilling med en litt annen innfallsvinkel. Her spør vi om det har vært utlysninger de siste 12 månedene hvor det IKKE har vært noen søkere med godkjent kompetanse etter opplæringsloven. For grunnskolen, ser vi at dette er tilfelle for noen av utlysningene for vikarer, men at det er svært sjeldent for faste stillinger og årsvikariater. Det er noe mer vanlig for videregående skoler. Vi kommer tilbake til en diskusjon av dette sammen med det kvalitative materialet, hvor vi fokuserer på rekruttering av lærere til yrkesfag.

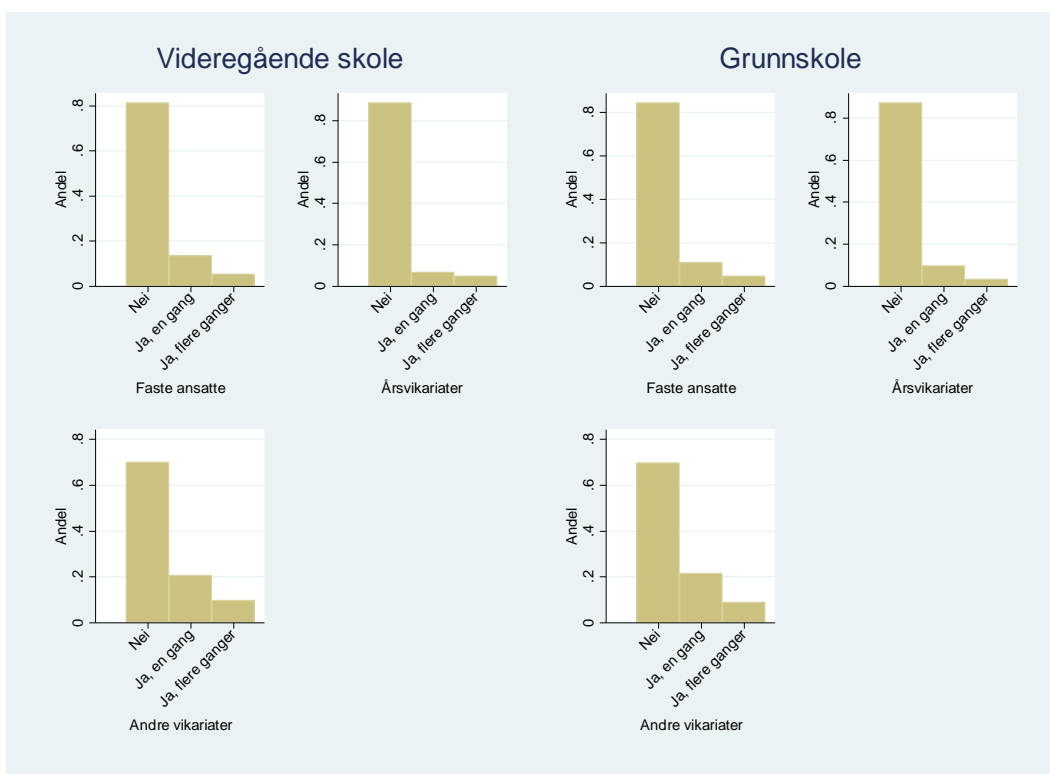


Figur 27: Andel søkere med godkjent kompetanse etter opplæringsloven



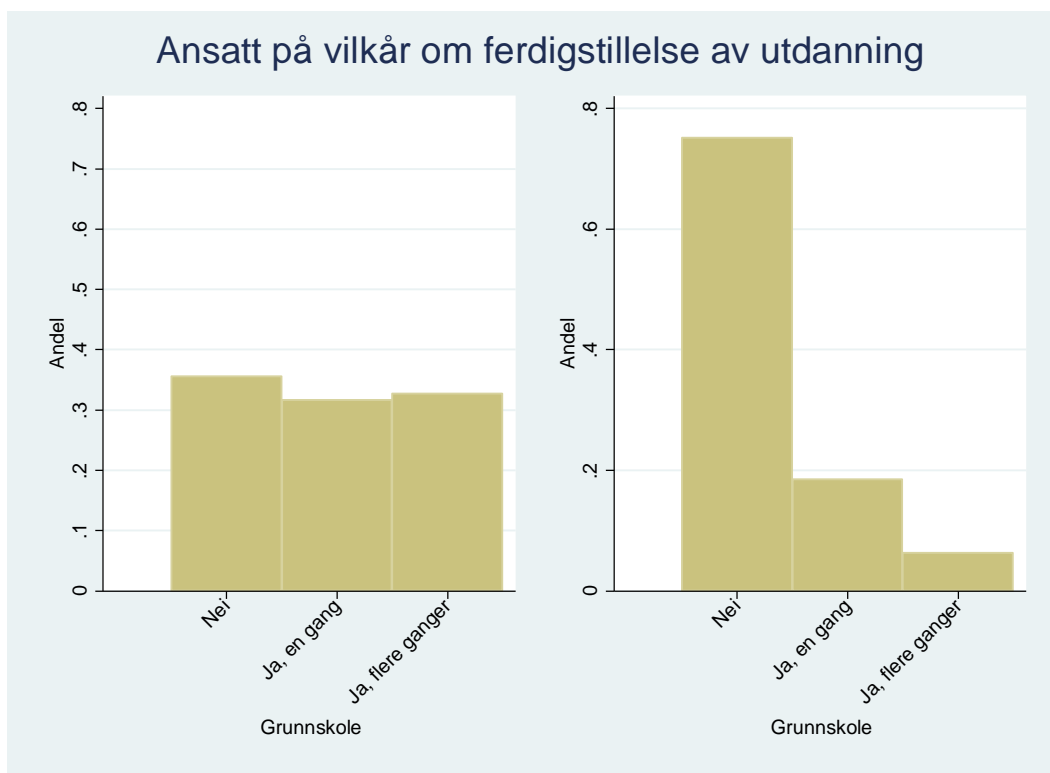
Figur 28: Har dere hatt utlysninger de siste 12 månedene hvor ingen søkere hadde godkjent kompetanse etter opplæringsloven?

Mange søkere per stilling og høy andel søkere med godkjent kompetanse etter opplæringsloven indikerer at det ikke skulle være store utfordringer med å få ansatt en lærer på de utlyste stillingene. Figur 29 bekrefter det inntrykket. Det er en svært lav andel som på faste stillinger eller årsvikariater ikke har ansatt en person etter en utlysning siste 12 måneder. For vikariater hender det i en del tilfeller. Heller ikke på videregående er det vanlig at man ikke får ansatt en person. Likevel er det verdt å merke seg at det hender av og til, og vi må se dette i sammenheng med at det er utfordrende å rekruttere noen typer kompetanse, slik som fremmedspråk, til dels estetiske fag og noen programfag på yrkesfag.



Figur 29: Har dere vært gjennom en søknadsprosess de siste 12 månedene hvor dere endte med ikke å ansette noen?

Dersom man ikke finner en lærer som oppfyller kompetansekravene kan en person som allerede har påbegynt den relevante utdanningen, ansettes på vilkår om at denne ferdigstilles. Figur 30 viser at dette er en ganske vanlig løsning for videregående skoler, men at det skjer vesentlig sjeldnere for grunnskolene.



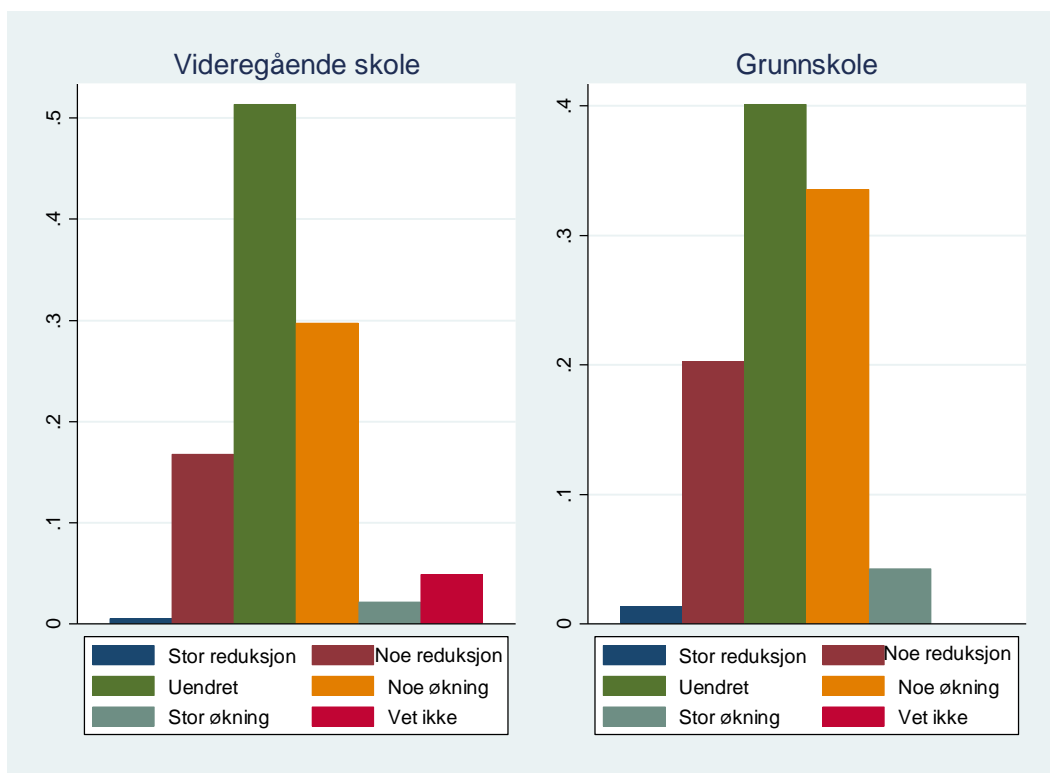
Figur 30: Har dere vært gjennom en søknadsprosess de siste 12 månedene hvor dere har ansatt en lærer på vilkår om ferdigstillelse av utdanning?

4.6 Framtidig behov

Framtidig behov for lærere er mye diskutert. En nylig framskriving gjort ved SSB sin LÆRERMOD-modell viser at det utdannes flere lærere framover enn økningen i behovet skal tilsi (Gunnæs, Ekren og Arnesen 2023). Rapporten beskriver at det framskrives en økning i lærertettheten fram mot 2040. Det vil si at det blir flere lærerutdannede årsverk per barn i barnehage og elev i skolen enn i 2022. Framskrivningene forutsetter blant annet at antall nyutdannede lærere forblir på 2021-nivå og at SSB sine befolkningsframskrivninger treffer.

Vi har også spurt skolene om hvordan de anser behovet for lærere om tre og om fem år. Nedenfor vises resultatene på tre års sikt. Resultatene for fem år er veldig like treårsutsiktene. Vi ser at de fleste skolene skisserer et uendret behov, men det er flere som ser for seg økt behov for lærere, enn en reduksjon. På fem års sikt er det noen flere som ser før seg økt behov enn det var for tre års sikt.

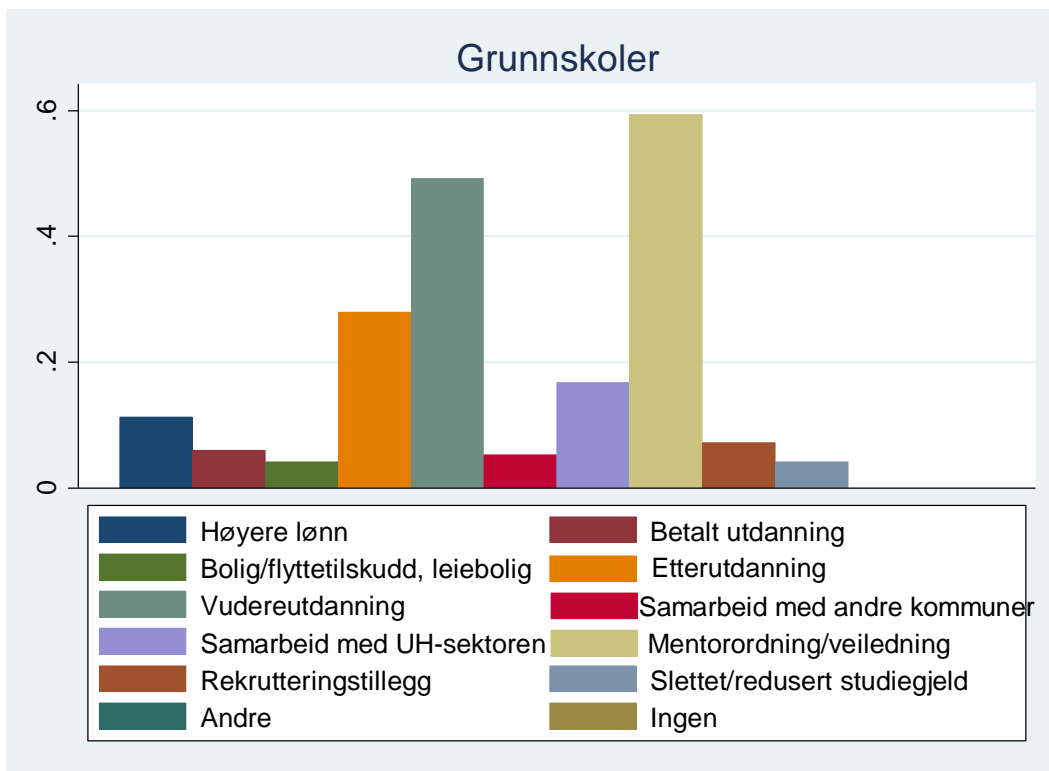
Vi spør også om årsakene til eventuelle endringer i behov. De vanligste årsakene her er endringer i elevtall i skolekretsen eller inntaksområdet og endringer i lærerstaben, slik som for eksempel mange lærere som skal pensjoneres.



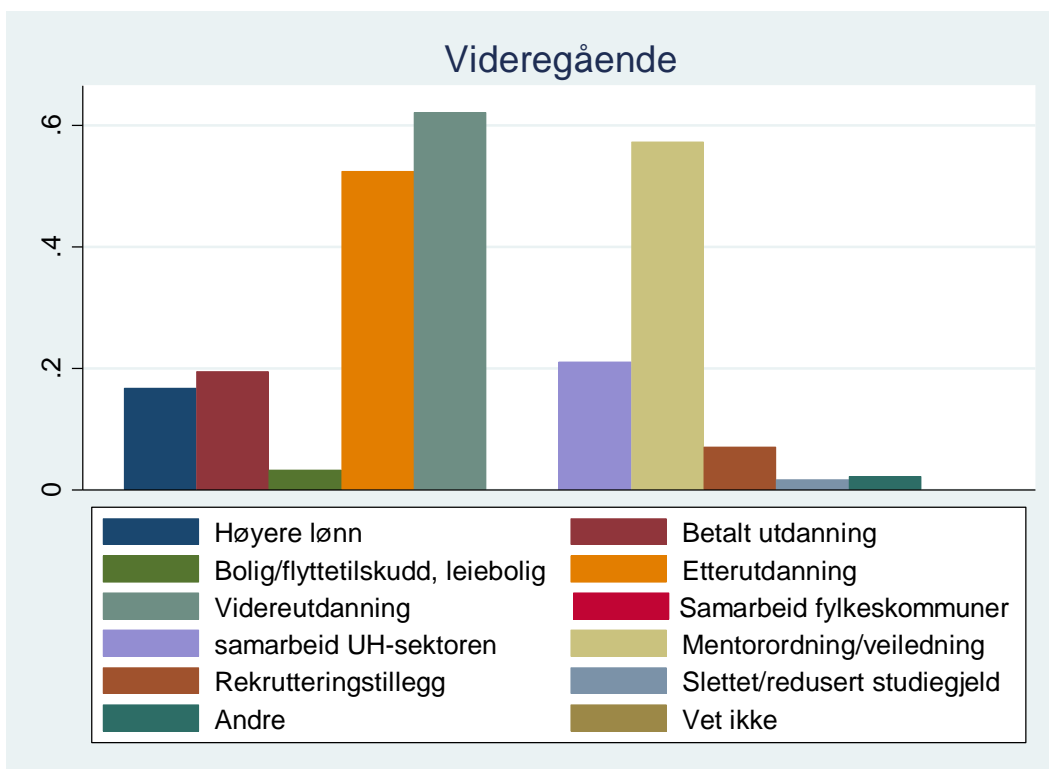
Figur 31: Hvordan anser du det framtidige behovet for lærere ved din skole?

Hva gjør skolene for å tiltrekke seg lærere?

De kommunene som mener at det er utfordrende å rekruttere lærere, antar vi at gjør noen tiltak for å tiltrekke seg flere lærere. Dette var også et tema i spørreundersøkelsen. Skolene kunne velge blant mange relevante alternativer, men det som både grunnskolene og de videregående skolene peker spesielt på er etter- og videreutdanning og at det er mentor- eller andre veilederordninger. Det er klart mindre vanlig med finansielle virkemidler her, mens noen trekker fram et tett samarbeid med universitet- og høyskolesektoren (UH-sektoren).



Figur 32: Hvilke tiltak gjør kommunen for å tiltrekke seg lærere? Andel fra 0 til 1. Flere svar mulig.



Figur 33: Hvilke tiltak gjør fylkeskommunen for å tiltrekke seg lærere?

5. Resultater fra caseintervju

I denne delen av rapporten vil vi gjennomgå resultatene fra intervju gjennomført med ulike kommuner og fylkeskommuner. Vi vil først kort beskrive utvalget som deltok i intervjuene. Deretter vil vi beskrive hovedfunnene, som presenteres etter tre kategorier, nemlig tilgang på lærere, organisering av rekruttering og kompetanseplan.

5.1 Beskrivelse av kommuner og intervjudeltakere

I prosjektet har vi intervjuet representanter fra åtte kommuner og to fylkeskommuner. En av kommunene ligger i Nord-Norge og en i Trøndelag, to ligger på Vestlandet mens de fire siste kommunene ligger på Østlandet. Befolkningstallet i kommunene varierer kraftig. To av kommunene har under 7000 innbyggere, mens to av kommunene har over 70.000 innbyggere. De resterende kommunene har innbyggertall som ligger mellom disse størrelsene. Utvalget av kommuner er spredt både med hensyn til geografi og størrelse. Kommunene tilhører også ulike arbeidsmarked, både med tanke på nærings sammensetning og tilgang til nyutdannede lærere. Mens noen kommuner er bykommuner eller grenser til kommuner som har en lærerutdanningsinstitusjon, er andre kommuner plassert mer ruralt og er for det meste omringet av andre, lavt befolkede kommuner.

I tillegg har vi snakket med representanter fra to fylkeskommuner, som har ansvar for videregående opplæring. Disse fylkeskommunene har både mellomstore og små kommuner, men med overvekt av små kommuner.

Samtalene foregikk på Teams, og en samtaleguide som var sendt ut til representantene i god tid før intervjuene ble foretatt ble fulgt. Deltakerne på møtet bestod ofte av fire-fem personer, med to rektorer og oppvekstsjefen i kommunen. I nesten alle intervjuene var det også en representant fra HR/rekruttering med på intervjuet.

Samtaleguiden var delt opp i tre temaområder: tilgang på lærere, organisering av rekruttering og kompetanseplan. Generelt fulgte samtaleguiden samme struktur og inneholdt spørsmål som var tett knyttet opp mot spørsmålene i spørreundersøkelsen. Hensikten med dette var at caseintervjuene skulle bidra med en grundigere forståelse av svarene fra spørreundersøkelsen. Vi tillot deltakerne å reflektere dypere rundt temaene i undersøkelsen, samtidig som vi stilte oppfølgingsspørsmål for å klargjøre både deres svar og våre spørsmål. I det følgende vil vi beskrive funnene fra caseintervjuene etter de tre ulike hovedkategoriene som utgjorde samtaletemaene.

5.2 Tilgang på lærere

Tilgangen på lærere ble diskutert med utgangspunkt i antall søkere på ulike stillinger. I samtalene skilte vi mellom om stillingene ble utlyst som en del av en hovedutlysningen eller i løpet av året, og om stillingene var faste eller midlertidige og vikariater. I tillegg ba vi deltakerne peke ut om det var mindre eller mer utfordrende å rekruttere personer med fagkompetanse i enkelte fag, eller om det var forskjeller etter hvilke klassetrinn stillingene var knyttet opp mot.

Generelt kan tilgangen på lærere karakteriseres som ekstremt varierende, både på tvers og innad i en kommune. Mens enkelte kommuner melder om mange og kvalifiserte søkere på sine stillinger, er det spesielt én kommune som forteller at de har «alvorlige» problemer. Forskjellene i tilgangen på lærere har en klar sammenheng med den geografiske beliggenheten til både kommunen og skolen. Mens større bykommuner og skoler som ligger nært byens eller tettstedets sentrum i større grad er fornøyde med rekrutteringen, har skoler som ligger i distriktskommuner eller utenfor bysentrum i større kommuner noe mer utfordringer.

De fleste kommunene anser tilgangen på lærere til faste stillinger i hovedutlysningene med oppstart i august som tilfredsstillende. Søkertallet er redusert, men man har fortsatt nok søkere til å løse behovet for ansettelser. Det er også slik at de fleste ansettelser skjer i forbindelse med hovedutlysningene. Det er imidlertid betydelig vanskeligere å gjennomføre en fast ansettelse utenom hovedutlysningene. En av representantene forteller at *«de fleste lærerne er veldig lojale, og vil fullføre skoleåret med sin klasse før de eventuelt bytter jobb»*. Det er likevel noen som får fylt faste stillinger i løpet av året. Det er også klare beretninger om at andelen søkere som ikke oppfyller kompetansekravene er betraktelig høyere på stillinger som lyses ut i løpet av skoleåret.

Også tilgangen på vikarer er varierende mellom kommunene. Det er likevel en tydelig tendens til at kommuner som har, eller grenser til, institusjoner som utdanner lærere har bedre tilgang på både ferdigutdannede lærere, men også lærerstudenter som benyttes som vikarer. Flere av skolene forteller at de benytter seg av lærerstudenter som nærmer seg slutten av sitt studieløp som vikarer. Denne kanalen nevnes også som en viktig del av fremtidig rekruttering. *«Vi er veldig nøye med å si ja til å ta imot praksisstudenter og benytter lærerstudenter som vikarer»* forteller en deltaker. En annen forteller i tillegg at *«vi er ekstra nøye med å ta vare på studenter som er innom her i praksis eller som vikarer. Vi er imøtekommende, hjelper dem og fremhever det positive ved å jobbe i denne kommunen. Dette for at de skal ha lyst til å søke fast jobb her*

etter endt studie». Samtidig understreker flere av kommunene, spesielt de som ligger mer ruralt til, at de i de fleste tilfellene er avhengig av at studentene har naturlig tilknytning til stedet (oppvokst eller partner med tilhørighet til stedet) for å få dem til å søke fast jobb hos dem. Lærerstudenter som benyttes som vikarer regnes som «undervisningsstilling uten godkjent utdanning», men noen av skolene ser likevel på bruk av lærerstudenter som en vinn-vinn-situasjon. Studentene får relevant erfaring og skolene etablerer gode kontakter for senere rekruttering.

Ettersom de fleste kommunene regner med at det blir noen permisjoner i løpet av skoleåret, for eksempel grunnet sykdom eller foreldrepermisjon, er det flere som nevner at de har ansatt flere lærere enn de har hjemler for. Dette reduserer behovet for å skaffe vikarer i løpet av året og sjansen for at andre lærere må jobbe utover sin arbeidstid for å dekke opp for sine kolleger. Noen kommuner har også løsninger hvor de roterer på lærere på tvers av skoler for å dekke behovet for lærere på kort sikt.

Når det kommer til hvilke fag som er minst og mest utfordrende å rekruttere på grunnskolenivå, er det stor samstemthet mellom skolene på tvers av geografi og klassetrinn. Norsk, samfunnsfag og RLE oppleves som det enkleste, mens fremmedspråk og estetiske fag er mer utfordrende. Også dette varierer mye mellom skoler. Her kommenterer representanter fra samtlige kommuner at de forventer at tilgangen forverres fremover. Det begrunnes blant annet med at nyutdannede lærere har smalere undervisningskompetanse og at det utdannes for få med kompetanse til å undervise på 1.-4.trinn.

Nyutdannede kan ofte kun undervise i to fag, noe som gjør det utfordrende å legge opp kabalen for enkelte skoler, særlig de små skolene. *«Tidligere var lærere generalister og var mer fleksible. Nå er det nesten slik at nyutdannede må rett i videreutdanning så fort de blir ansatt»*. I de fleste tilfeller går organiseringen greit for større skoler, men for skoler som ligger i distriktskommuner eller utenfor bykjernen nevnes dette som en økende utfordring. På ungdomsskolenivå er denne spissingen tveegget. På den ene siden er kravet til fagkompetanse høyere og dermed er det lettere å oppfylle kravene. Lærerne underviser i større grad samme fag i flere klasser. På den andre siden er altså fleksibiliteten til lærerstaben generelt redusert. Flere representanter forteller at skolene nå i større grad oppfordrer egne lærere til å ta etter- og videreutdanning, i stedet for å utvide staben.

Et annet tema hvor representantene for grunnskolene er samstemte om tilgangen på lærere, er rekruttering med undervisningskompetanse for ulike klassetrinn. Samtlige skoler forteller at det

er relativt mer utfordrende å rekruttere lærere til 1.-4.trinn enn mellomtrinn, og at det er størst tilgang til lærere med undervisningskompetanse på ungdomsskolenivå. Det begrunnes blant annet med at man på lavere trinn generelt ønsker lærere med bredere undervisningskompetanse, noe som ikke er tilfelle for nyutdannede (ref. diskusjon om utfordrende fag tidligere).

På videregående skoler forteller representantene fra begge fylkeskommunene at det går fint å rekruttere lærere på fellesfag og innenfor studiespesialisering. Man har et godt antall søkere som er kvalifiserte, men også her nevnes undervisningskompetanse innenfor tysk som et fag som skiller seg negativt ut med tanke på tilgang.

På den andre siden er fylkeskommunene samstemte om at det er mer utfordrende å rekruttere lærere innenfor enkelte yrkesfag. Her trekkes spesielt tekniske og teknologiske fag frem som særlig problematisk, og det er to begrunnelser for dette. For det første har potensielle undervisere innenfor yrkesfag større valgmulighet når det kommer til alternative jobber. En representant forteller at det *«i gode tider er vanskelig å rekruttere, mens det i dårlige tider er lett å rekruttere. Det blir ofte et stort gap i lønn. Det er fag med sterkest konkurranse mot næringslivet som er vanskeligst å rekruttere»*. For det andre er det slik at mange som søker på yrkesfaglærerstillinger ikke har praktisk-pedagogisk utdanning (PPU eller PPU-Y) eller yrkesfaglærerutdanningen (YFL). Det betyr at de plasseres med noe lavere lønn og eventuelt må ansettes på vilkår om å fullføre PPU/PPU-Y/YFL. Ettersom dette tar tid å sette i gang og gjennomføre er det noen som finner ut at læreryrket ikke var for dem, og fullfører dermed ikke.

Samtidig peker representantene på oppdelingen av lærerstudiet som en mulig grunn. Studenter må velge mellom å oppnå undervisningskompetanse på 1.-7.-trinn eller 5.-10.-trinn. Representantenes inntrykk er at de fleste da velger sistnevnte utdanningsløp ettersom det er mer fleksibelt. *«Da kan man undervise både på mellomtrinn og ungdomsskole, mens man ved 1.-7.-trinn kun kan undervise på barneskolen»*. Det er derfor færrest søkere på stillinger på barneskolestillinger, spesielt 1.trinn. Siden lærerne har færre fag i sin portefølje, er det også vanskelig å rekruttere inn kontaktlærere, fordi det da er ønskelig at de har elevene i så mange fag som mulig. De fleste skolene får ansatt lærere i henhold til minimumskravene, men flere nevner at de enkelte ganger ansetter barnehagelærere med undervisningskompetanse for 1.trinn. En representant påpeker at *«det er litt ubehagelig det også, ettersom vi vet at også barnehagesektoren skriker etter ansatte»*. For å tiltrekke seg lærere i kontaktlærerstillinger nevnes kontaktlærertillegg av enkelte kommuner som et virkemiddel.

5.3 Organisering av rekruttering

Del to av samtaleguiden omhandler selve praksisen rundt rekruttering. Her ble alt fra stillingsutlysning til intervju og ansettelsessted diskutert. Mellom kommunene var praksisen rundt ansettelse varierende. Likevel starter i alle tilfeller prosessen med at oppvekstsjefen og rektorene i kommunen kartlegger behovet og ønsker for de respektive skolene. Samtidig er det her likhetene slutter. I de fleste tilfellene gjelder utlysningene ledige stillinger i kommunen, mens noen få kommuner opplyser om at både stillingsteksten skrives og stillingene lyses ut av skolene selv.

Hvem som går videre til intervju er bestemt av rektorene, ofte i samråd med oppvekstsjefen og eventuelt en HR-representant. I flere av tilfellene er tillitsvalgte også inkludert i prosessen. I enkelte tilfeller, der antall søkere er relativt lavt, er det noen kommuner som forteller at alle søkere blir innkalt til intervju. Prosessen etter intervjudelen er todelt. I noen kommuner går rektorer og oppvekstsjefer sammen og blir enige om hvem som skal ansettes. Da blir lærerne fordelt på tvers av skolene i kommunen, etter behov og hvor de passer inn. *«Vi foretrekker at rektorer blir enige om hvilke kandidater som skal jobbe hvor, og så plasseres de der. Det er mest rettferdig, og gir en god fordeling av de beste kandidatene. Søkere kan ønske seg til skoler og vi prøver så godt vi kan å møte disse behovene. Dersom de blir tildelt en skole som ikke er førstevalget, kan de velge å stå på en venteliste på sin foretrukne skole».*

Andre kommuner har en mer desentralisert prosess, hvor alt fra intervju til ansettelsesbeslutning og tilbud bestemmes på skolenivå. Da hender det at én kandidat får tilbud om jobb fra flere skoler i en og samme kommune. I begge fylkeskommunene vi snakket med bestemmes ansettelsene på skolenivå. *«Vi synes det er mest rettferdig at kandidaten får bestemme selv hvor de vil jobbe»* sier en representant. I slike tilfeller er det opp til rektorene selv å fremheve kvaliteter og fordeler ved sin skole for å tiltrekke seg de beste kandidatene. *«Samtidig er det en liten ulempe for oss som er plassert litt lenger unna sentrum enn de andre skolene i kommunen»* sier en rektor.

Siden skolene innenfor en kommune ikke kan konkurrere på lønn eller andre generelle vilkår, må de i stedet utforme stillingen slik at den matcher kandidatens ønsker om hvilke trinn eller fag de skal undervise i. En representant forteller at *«vi har inntrykk av at det er viktigere for lærere at de underviser i de fagene og for trinnene de ønsker seg, i stedet for hvilken skole de jobber på»*. I en kommune som har flere skoler, forteller rektorene at det, på grunn av at skolene selv er ansvarlig for hvem de ansetter, ikke er uvanlig at personer som er vikarer ved en skole

blir tilbudt fast stilling ved en annen skole. Slike ansettelser skjer hovedsakelig i løpet av skoleåret, dersom behovet plutselig oppstår.

5.4 Bruk av kompetanseplan

I siste delen av intervjuene var temaene kompetanseplan på kommune- og skolenivå. Denne delen skiller seg noe ut fra de andre ved at det ikke var spørsmål om kompetanseplan i spørreundersøkelsen. Hensikten med denne delen av intervjuet var å oppnå innsikt i hvordan kommuner kartlegger og planlegger dagens og fremtidens kompetansebehov.

Det var svært varierende i hvor stor grad kommunene hadde en kompetanseplan. Samtidig svarte samtlige at de hadde en kompetanseoversikt på begge nivåene. Det betyr at oppvekstsjefer og rektorer til enhver tid har oversikt over hvilken kompetanse de besitter i lærerstaben. Da blir også behovene for neste rekrutteringsrunde belyst, og denne innsikten er i stor grad styrende for hvilke stillinger som lyses ut ved neste hovedutlysning, og i neste runde, hvem som ansettes. Denne oversikten brukes også til å peke på utviklingsområder for de som allerede er ansatt ved skolene, og benyttes til å planlegge etter- og videreutdanningsprioriteringer, veiledning, anskaffelse av nettressurser og kompetansepakker. En kommune forteller at de er i gang med å utvikle en kompetanseplan på kommunenivå, og legger til at *«dette trolig blir mer viktig etter hvert ettersom lærere blir mer spissede i sin undervisningskompetanse»*.

På fylkeskommunenivå er det mer utbredt å benytte seg av kompetanseplan, og i begge fylkeskommunene vi snakket med var denne oppgaven tilordnet skolene selv. *«Man bruker kompetanseplanene strategisk for å motvirke overtallighet på sikt. Dette kan gjøres ved at ansatte får utvidet kompetanse for å ha flere ben å stå på når det er fag som står i fare for å forsvinne»*.

6. Drøfting og konklusjon

I denne delen av rapporten diskuterer vi resultatene fra spørreundersøkelsene og den kvalitative undersøkelsen i sammenheng. Intervjuguiden til de kvalitative undersøkelsene er basert på spørreundersøkelsen og hele det empiriske analyseopplegget er satt opp på en måte slik at resultatene fra intervjuene skal bidra til å gi mer dyptgående innsikt i spørsmål fra spørreundersøkelsen. Ut fra diskusjonen skal vi oppsummere og konkludere med hovedfunnene fra rapporten.

Resultatene i de ulike delene av prosjektet, samsvarer svært godt. Vi får i stor grad de samme svarene i intervjuene, som vi har funnet i spørreundersøkelsen, men med både litt bredere og dypere argumentasjon, som bidrar til at vi kan belyse resultatene i spørreundersøkelsen på en bedre måte.

6.1 Hvor utfordrende er tilgangen på lærere i Norge?

Dersom vi kort skal karakterisere skolenes utfordringer med å rekruttere lærere, vil det bli å si at det er *svært varierende*. Variasjonen blir bestemt av geografi, trinn, fag, arbeidsmarked og lignende. De aller fleste skolene synes *ikke* det er veldig utfordrende å rekruttere de fleste stillinger gjennom hovedutlysningene med oppstart ved skolestart. Dette blir underbygget gjennom intervjuene. For stillinger med oppstart ellers i året er det mer utfordrende. Kommunene og fylkeskommunene forklarer dette på flere måter, men en hovedbegrunnelse er at lærere ofte ønsker å fullføre skoleåret med den klassen de jobber med og at det naturlige tidspunktet for å skifte jobb, er ved skolestart. Nyutdannede lærere har også en naturlig oppstart da, siden de fleste fullfører utdanningen sin like før sommerferien. Å skaffe lærere underveis i skoleåret er som oftest utfordrende.

Tilgangen på lærere er mer utfordrende for grunnskoler enn den er for videregående skoler. Det er en høyere andel grunnskoler med store ellers svært store utfordringer i å rekruttere lærere, enn det er videregående skoler.

Selv om det for de fleste skoler og de fleste stillinger *ikke* er veldig utfordrende å rekruttere lærere, er det en del unntak. Dette er for eksempel lærere innen fremmedspråk. Dette gjelder spesielt tysk, spansk og fransk. Flere skoler nevner også at engelsklærere er vanskelig å rekruttere. Også praktisk-estetiske fag i grunnskolen kan være utfordrende. For videregående skoler viser spørreundersøkelsen at det i stor grad ikke er særlige utfordringer innen de studieforberedende fagene og fellesfagene, men at det er store utfordringer på noen yrkesfag. Dette gjelder ikke alle yrkesfagene, men spesielt for en del tekniske fag. To yrkesfagskoler vi

snakket med, poengterer at rekrutteringsprosessene er krevende. For eksempel finnes knapt lærere innen bilmekanikerfaget eller elektrofagene. Rekrutteringen skjer i stor grad ved at man rekrutterer en person fra næringslivet, som må starte på et utdanningsløp for å bli lærer. I hele perioden fram til denne personen blir lærer, regnes han eller hun som undervisningspersonale uten godkjent kompetanse. Et punkt som også vanskeliggjør rekruttering på disse yrkesfagene, er at for mange fag er lønna for lærer lavere enn lønna i det yrket som vedkommende kommer fra. Det er utfordrende å rekruttere kompetanse innenfor disse fagene når de som ansettes må gå ned i lønn, samtidig som de må gjennomføre ekstra utdanning.

Barneskolene rapporterer om større utfordringer på 1. trinn og 2.-4. trinn enn for mellomtrinnet. Med unntak av enkelte yrkesfag, rapporterer ikke de videregående skolene om særlige utfordringer i å finne lærere. Ungdomsskolene har også færre utfordringer enn barneskolene. Utfordringene er dermed størst for undervisningsstillinger rettet mot de yngste barna.

Skolestørrelse er en viktig faktor som bestemmer rekrutteringsutfordringene. Andre variabler som geografi og beliggenhet er også av betydning, men både figurene og regresjonsanalysene viser at skolestørrelse er en dominerende faktor. Sentrumsskoler og skoler i tettsteder utenfor sentrum har vesentlig færre utfordringer enn distriktsskoler. Vi har også sett gjennom intervjuer at skoler i større byer, men som ikke ligger i sentrumskjernen, har færre søkere enn sentrumsskolene. Det er dermed store forskjeller mellom skoler i hvor stor grad de synes tilgangen på lærere er utfordrende, og dette ser ut til å ha sammenheng med skolens beliggenhet. Lærere ser ut til å ha geografiske preferanser for hvor de vil jobbe, slik som det er i mange andre yrker

Regresjonsanalysene viste en negativ sammenheng mellom arbeidsledigheten og hvordan skolene opplever utfordringene med å rekruttere lærere. Det vil si at der ledigheten er høy, rapporterer færre skoler om utfordringer med rekrutteringen. Vi har skrevet i analysene at vi må tolke slike sammenhenger med varsomhet. Vi kan likevel se det i sammenheng med intervjuundersøkelsene. Et par av distriktskommunene diskuterer lekkasje til privat næringsliv, hvor lærere har en kompetanse som er etterspurt i næringslivet. Mangel på arbeidskraft i andre sektorer synes å ha negativ innvirkning på mulighetene for å rekruttere lærere til skolen. En av de større byene vi snakket med, har også et stramt arbeidsmarked, og enkelte skoler der sliter med å rekruttere lærere, selv om det er en sentralt beliggende kommune med flere store skoler.

Tilgangen på lærere karakteriserer vi også ved hjelp av søkertall og kompetanse blant søkerne. Spørreundersøkelsen viser at for faste stillinger, er det i gjennomsnitt et høyt antall søkere, og

blant disse søkerne har de fleste godkjent utdanning. Den viser også at de fleste stillinger blir besatt, men at det de siste 12 månedene har skjedd at en lærer har blitt ansatt på vilkår om ferdigstillelse av utdanningen. Dette er mer vanlig i de videregående skolene. Gjennom intervjuene ble det identifisert noen stillinger som var svært utfordrende å rekruttere. Dette var i all hovedsak vikarstillinger og enkelte programfag på yrkesfag. Det var også enkelte tilfeller fra undersøkelsen hvor skolene ikke har fått ansatt lærere for utlysninger som skjer midt i skoleåret.

6.2 Forholdet mellom lærerutdanningene og behovet i skolene

De åpne svarene i spørreundersøkelsen, samt resultatene i de kvalitative undersøkelsene, er veldig tydelig på at forholdet i kompetansen til nyutdannede lærere og behovet i skolene ikke er like god som det har vært tidligere. Det er flere punkter som underbygger uttalelsene fra skolene, og skolene, kommunene og fylkeskommunene er svært samstemte.

Grunnskolelærerutdanningen er todelt. En student kan velge spesialisering på 1.-7. trinn eller 5.-10. trinn. Skolene opplever at det er god tilgang på lærere med utdanning på 5.-10. trinn, mens det er for få lærere som blir uteksaminert for 1.-7. trinn. Skolene benytter dette som hovedforklaring på at det er mer utfordrende å rekruttere lærer på 1.-4. trinn. Dette er imidlertid ingen ukjent problemstilling. Det har vært et viktig argument for at lærere som tar utdanning på 1.-7. trinn kan få slettet en større del av studielånene sine enn de som velger andre spesialiseringer.

Studentenes fagkombinasjoner har også blitt endret de siste årene og skolene rapporterer i våre undersøkelser at studentene har smalere kompetanse, med færre undervisningsfag enn tidligere. På en mindre barneskole blir det dermed utfordrende å få timeplanen til å gå opp med godkjent kompetanse, siden en nyutdannet lærer ofte har færre fag i sin kompetanseportefølje. Intervjuene har avdekket tilfeller i kommuner hvor man har sendt relativt nyutdannede lærere på etter- og videreutdanning for å ha flere bein å stå på med tanke på godkjent undervisningskompetanse. Dette er mindre utfordrende for ungdomsskoler og videregående skoler, men også noen videregående skoler snakker om denne mismatchen. Større skoler kan i større grad dra nytte av mer spesialisert kompetanse, men også en del kommuner og skoler mener det er utfordrende at mange ulike lærere må inn i klassene til de yngste elevene. For 1.-4.trinn er det på grunn av dette vanskelig å rekruttere egnede kontaktlærere, som følge av at hver lærer kan undervise for få fag til å være kontaktlærer.

6.3 Hva kan kommunene gjøre for å løse utfordringene?

De aller fleste skoler, kommuner og fylkeskommuner opplever ikke store utfordringer med å rekruttere de fleste typer lærere. Av tiltak som nevnes for å tiltrekke seg flere lærere, er etter- og videreutdanning og mentorordninger. Også samarbeid med UH-sektoren nevnes.

For skoler som mener rekruttering er ganske utfordrende, er det mange som vektlegger samarbeid med UH-sektoren. Dette nevnes også av mange i spørreundersøkelsen. Gjennom å ha studenter og tilby praksisplasser på skolene, blir man kjent med kandidatene, kan bruke dem som vikarer og vil etablere kontakt som gjør det enklere å rekruttere dem inn til faste lærerstillinger senere. Flere kommuner poengterer at dette har blitt en svært viktig rekrutteringskanal. Andre måter å bli kjent med studentene på, er å være til stede på karrieredager og lignende. Det er en avveining for skolene å bruke lærerstudenter som vikarer. Skolene har et ønske om å finne vikarer som har godkjent utdanning og kompetanse til å undervise de elevene de blir satt til å undervise. På den andre siden er det mange skoler som ser på lærerstudenter i en avsluttende fase av utdanningen som gode alternativer og som et svært viktig tiltak for framtidig rekruttering av lærere.

Distriktskommuner som ligger langt unna utdanningsinstitusjoner uttrykker at nettopp dette er en årsak til at de sliter med å få tak i lærere. For disse kommunene er det vanskeligere å ta inn studenter og det er lengre avstand for de nyutdannede å flytte. Man er ofte avhengig av at ungdom flytter ut for å ta lærerutdanning og deretter komme tilbake hjem.

Utlysninger av vikariater og andre behov i løpet av året er utfordrende for kommunene og fylkeskommunene å fylle. En del kommuner har tatt konsekvensene av det og ansetter flere lærere i faste stillinger ved hovedutlysningene enn de både har hjemler og økonomi til. De er dermed forberedt på behov for lengre og kortere vikariater som alltid oppstår underveis i skoleåret. De startet gjerne skoleåret med litt ekstra kapasitet, men slipper å måtte ut i like mange krevende rekrutteringsprosesser underveis i skoleåret.

6.4 Organisering av rekrutteringen

Det er forskjeller i hvordan skolene oppfatter rekrutteringsutfordringene i kommuner med ulik organisering av rekrutteringsarbeidet. I intervjuene ble det brukt en del tid på organiseringen av rekrutteringsarbeidet. Dette er hovedsakelig oppsummert i kapittel 5. Organiseringen av rekrutteringen vil hovedsakelig reflektere kommunens størrelse og behov. Det er en avveining mellom koordinering av rekrutteringsarbeidet i skolene og desentralisering av hele prosessen til skolene.

En argumentasjon i denne diskusjonen er hvorvidt kommunen sentralt skal styre kompetansen mellom skolene. Dette kan ha noen fordeler ved at man kan sikre at skoler som sliter med rekrutteringen får den kompetansen de trenger. Siden lærere blir ansatt i kommunen, men med et arbeidssted, er det en del kommuner som utnytter nettopp det til å bruke lærerne mer fleksibelt på tvers av skoler. Argumentene imot dette er hovedsakelig at kommunene mener søkerne selv må bestemme hvor man ønsker å akseptere tilbud og at det er urettferdig ovenfor søkerne å koordinere hvilken skole de skal få tilbud fra.

6.5 Skiller utfordringene for lærerne seg fra andre yrkesgrupper?

Som omtalt innledningsvis i denne rapporten, så er vi generelt i et stramt arbeidsmarked. Arbeidsledigheten er lav, og det er utfordrende å rekruttere arbeidskraft. Enkelte steder i landet har det over tid vært vanskelig å trekke til seg kompetanse, særlig høyt utdannede personer. Disse kjennetegnene ved arbeidsmarkedet gjelder også for læreryrket. Når resten av arbeidsmarkedet er stramt, er det heller ikke overskudd av lærere.

Selv om vi i Norge samlet skulle ha tilstrekkelig antall lærere, er det utfordrende at dette skal matche behovene til den enkelte skole til enhver tid. Behovet for en tysklærer ved en skole i ei bygd, og en lærer i kunst og håndverk et annet sted, gjenspeiles ikke alltid i lærertilbudet. Skolene uttrykker at dette også har blitt verre og verre i tråd med at lærerne har en smalere fagbakgrunn nå enn tidligere.

En annen viktig diskusjon i denne sammenhengen, er også hva som kjennetegner et balansert arbeidsmarked for lærere. Er det et sunt arbeidsmarked, at skolene til enhver tid mangler viktig kompetanse? Sannsynligvis ikke. Er det et sunt arbeidsmarked at det til enhver tid er lærere uten fast arbeid som har alle godkjente fagkombinasjoner, og ikke har fast jobb, men er tilgjengelig for vikariater? Sannsynligvis ikke. Et balansert og godt arbeidsmarked er sannsynligvis et sted mellom disse ytterpunktene. I så fall, er et balansert arbeidsmarked kjennetegnet med at det er godt med tilgjengelig personell med godkjent utdanning i alle faste stillinger og årsvikariater. Det vil igjen bety, at andelen uten godkjent kompetanse i GSI er lav. I GSI rapporteres de lærerne som skolene planlegger å bruke gjennom skoleåret. Det kan også bety at det finnes muligheter for å hente inn vikarer som har godkjent utdanning, men at det likevel er slik at man av og til må bruke lærerstudenter eller andre høyt utdannede personer til å fylle kortsiktige vikariater.

Referanser

Askling B., Dahl, T., Heggen, K., Kulbrandstad, L.I., Lauvdal, T., Mausestaden, S., Qvortrup, L., Salvanes, K.J., Skagen, K., Skrøvset, S. & Thue, F.W. (2016). Om lærerrollen. Et kunnskapsgrunnlag. Bergen: Fagbokforlaget.

Falch, T., Strøm, B., og Johansen, K. (2009) Teacher shortages and the business cycle. Labour Economics 16(6).

SSB (2021) [LÆRERMOD 2019-2040 - SSB](#)

SSB (2018) LÆRERMOD 2016-2040 - SSB

Gunnes, T, Ekren, R. og Arnesen, H.S, 2023 Lærermot 2020-2040. Tilbud og etterspørsel for fem grupper av lærerutdanninger.

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

KS (2021) Kommune sektorens arbeidsgivermonitor <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/nyskapende-arbeidsgivere/Kommunesektorens-arbeidsgivermonitor-2021.pdf>

Nav (2021) – Navn bedriftsundersøkelse - [NAV's bedriftsundersøkelse 2021: Fortsatt høy mangel på arbeidskraft - nav.no](#)

With, M. L. (2016). Rekruttering til og avgang fra læreryrket 1975-2010 Doktorgradsavhandling. Senter for profesjonsstudier. Høgskolen i Oslo og Akershus. <https://oda.hioa.no/en/item/asset/dspace:10857/A-16-5-manusWith-SPS.pdf>

Vedlegg A – Intervjuguider

Intervjuguide

Denne intervjuguiden gir en oversikt over tema og spørsmål for intervjuet. Den består av tre ulike tema som vi vil være innom. Den første er rekruttering av lærere, inkludert en diskusjon av hvordan tilgangen på ulike typer lærere er og konsekvensene av det. Det andre temaet er organiseringen av rekrutteringen i kommunen/fylkeskommunen og på den enkelte skole. Til slutt er det et tema om kompetanseplanlegging og tiltak som skolen og kommunen/fylkeskommunen gjør for å tiltrekke seg flere lærere.

Rekruttering av lærere

Samlet sett: Hvordan vil dere karakterisere tilgangen til lærere i kommunen/fylkeskommunen?

- Småtrinn/Mellomtrinn ungdomstrinn
- Studieforberevende/yrkesfag
- Forskjeller mellom skoler?
- Utvikling over tid?
- Hvordan vil det se ut framover?
- Er det mange søkere til stillingene i dag?
- Er det tilstrekkelig med søkere som har godkjent utdanning/kompetanse
- Er det stor forskjell på hovedutlysning eller andre utlysninger i løpet av året.
 - o Faste stillinger, årsvikariater, halvårsvikariater og kortsiktige vikariater

Dersom tilgangen på enkelte lærere er vanskelig – hvilke konsekvenser har dette for utdanningstilbudet?

Hvordan løses eventuelle utfordringer med tilgangen på lærere?

Organisering av rekrutteringen?

Hvordan organiseres rekrutteringen?

- Grad av sentralisering/desentralisering?
- Koordinering?
- Hovedutlysning – utlysning i løpet av året
 - o Hvordan er de prosessene ulike?
- Er det konkurranse mellom skolene innenfor kommunen/fylkeskommunen om de beste lærerne? Eller samarbeid?

Hvilke tiltak gjør kommunen/fylkeskommunen for å tiltrekke seg lærere?

- Hvilke virkemidler har man?

- For eksempel samarbeid med UH og andre kommuner

Hvilke tiltak gjør skolene for å tiltrekke seg lærere?

- Hvilke virkemidler har man?

Hva slags tiltak anser dere som effektive?

Hvilke tiltak kan man gjøre for å beholde lærere?

Har kommunen/fylkeskommunen en kompetanseplan for kommunen generelt eller skolene spesielt?

- Hva inneholder disse planene?
- Hvor godt kjenner aktørene i sektoren til denne?
- Hvilke føringer eller muligheter gir denne planen?
- Hvordan tas planen i bruk?

Har skolene en kompetanseplan?

- Hva er innholdet i disse?
- Ligger det noen forpliktelser i disse planene og evt. På hvilken måte?