

SØF-rapport 4/21

Ulikheter i lærerstatistikk

**Jon Marius Vaag Iversen
Marianne Haraldsvik
Ole Henning Nyhus**

SØF-prosjekt nr. 3681: «Lærerstatistikk og ulikheter mellom kilder»

Prosjektet er finansiert av Utdanningsdirektoratet

NTNU SAMFUNNSFORSKNING AS
SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING
TRONDHEIM, MAI 2021

© 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 978-82-7570-656-8	Trykt versjon
ISBN 978-82-7570-655-1	Elektronisk versjon
ISSN 1504-5226	Trykt versjon
ISSN 1892-7661	Elektronisk versjon

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for og er finansiert av Utdanningsdirektoratet (Udir). Oppdraget i sin helhet er gjennomført av NTNU Samfunnsforskning avdeling for Senter for økonomisk forskning. Vi ønsker å rette en spesiell takk til dataeierne i dette prosjektet som har vært svært hjelpelig med oppklaringer rundt definisjoner og begrensninger rundt datamaterialet. Forskerne er imidlertid ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Trondheim, mai 2021

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

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING OG SAMMENDRAG	1
1.1	Innledning	1
1.2	Problemstilling.....	2
1.3	Begrepsforståelse.....	2
1.4	Lover og forskrifter – Godkjent pedagogisk kompetanse	3
1.5	Sammendrag	5
2	DATA OG METODE	9
2.1	GSI – Grunnskolens informasjonssystem.....	9
2.2	SSB – Ansatte i skole og barnehage	10
2.3	PAI – Personaladministrativt informasjonssystem.....	11
2.4	Sammenstilling av data.....	12
2.5	Metodisk utgangspunkt.....	14
3	ANALYSE - ULIKHETER I LÆRERSTATISTIKK	19
3.1	Forskjeller i definisjoner og datainnsamling	19
3.2	Kategorisering av utdanning og kompetanse i datakildene	23
3.3	Andel lærere med godkjent kompetanse eller utdanning – sammenligning av datakilder	28
3.4	Hva kjennetegner skoler med store forskjeller mellom statistikkene?	43
3.5	Hva kjennetegner de 100 skolene med størst forskjell mellom statistikkene?	51
3.6	Hovedresultater fra de kvalitative undersøkelsene	52
3.7	Individanalyser av innvandringsstatus og godkjent/ikke godkjent utdanning.....	55
4	VURDERING AV LÆRERSTATISTIKKEN, OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER	
	57	
4.1	Definisjoner i statistikken og tydelig begrepsbruk	57
4.2	Ulik vurdering av kompetanse.....	58
4.3	Årsverk, antall lærere og vikarbruk	59
4.4	Morsmåslærere	60
4.5	Utenlandsk utdanning	61
4.6	Hvor gode er lærerkvalifikasjonene i den norske skolen – hva skal vi stole på?	62
4.7	Hvordan kan vi få enda bedre svar?	63
5	KONKLUSJON	64

REFERANSER	66
VEDLEGG 1: SAMTALEGUIDE SKOLELEDERE.....	67

1 Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Det er ulike kilder til statistikk om lærere i Norge. Grunnskolens informasjonssystem (GSI), som administreres av Utdanningsdirektoratet, gir statistikk om lærere i grunnskolen som rapporteres av skolene selv. Personaladministrativt informasjonssystem (PAI) er KS' register for lønns- og personalopplysninger. Her rapporterer kommunene informasjon om alle sine ansatte basert på sine lønnsystem, og er en kilde til statistikk om lærere ut fra stillingskoder som reflekterer ansiennitet og kompetanse. Statistisk sentralbyrå (SSB) sin statistikk "ansatte i skole og barnehage" henter informasjon fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret) om alle lønnstakere over 15 år ved skolen, og kobler denne informasjonen med registerdata om den enkelte lønnstakers utdanningsnivå. Disse tre datakildene bidrar til statistikk om lærere i grunnskolen, og utgjør basis for prosjektet som denne rapporten er et resultat av.

Utgangspunktet for prosjektet er at de ulike kildene til lærerstatistikk gir forskjellig bilde av andel lærere med godkjent utdanning eller kompetanse for å tilsettes i en undervisningsstilling i grunnskolen. Hovedfokus i bestillingen er forskjellen mellom GSI og SSB sine tall, mens PAI-registeret også trekkes inn som sammenligningsgrunnlag som kan bidra til å forklare og forstå forskjellene mellom GSI og SSB.

Denne rapporten gir mange svar på de viktigste årsakene til forskjellene mellom statistikkene. Tidsrammene i prosjektet har imidlertid gjort det umulig å skaffe individdata. Individdata med forløpsinformasjon fra SSB og individdata fra PAI-registeret, kunne gjort det mulig å se på individforskjeller mellom SSB og PAI, hvor stillingskode kobles med registerinformasjon om utdanningsnivå. GSI-statistikken rapporteres ikke på individnivå, men kompetansevurderingen i PAI skal være lik vurderingen i GSI. Dermed kunne man benyttet individdata i PAI og SSB for å gjøre sammenligninger mellom kompetansevurdering og registerbasert utdanningsinformasjon. For å få ytterligere svar, som denne rapporten ikke kan gi, bør individdata utnyttes for å gjøre sammenligninger mellom SSB og PAI.

Oppbyggingen av rapporten er som følger: Kapittel 1 gir en innledning, gjennomgang av sentrale begreper, gjennomgang av relevante lover og forskrifter, samt et sammendrag. I kapittel 2 presenteres de ulike statistikkildene og data og metode presenteres. I kapittel 3 gjøres

sammenligninger av datakildene på skolenivå. Det gjennomføres også regresjonsanalyser og andre analyser som forsøker å peke på forklaringsfaktorer for forskjellen i statistikkene. I kapittel 4 oppsummerer vi, gir en vurdering av forskjellene og gir anbefalinger, før kapittel 5 konkluderer.

1.2 Problemstilling

Problemstillingen som ønskes belyst er ganske konkret:

Hva er de viktigste årsakene til at lærerstatistikken gir ulikt uttrykk av lærerqualifikasjonen i skolen?

Prosjektet er avgrenset til å gjelde grunnskolen, selv om en sammenligning av lærerstatistikk kan være like relevant for videregående opplæring. Siden bakgrunnen for prosjektet er forskjeller i lærerstatistikk mellom GSI og SSB, og GSI kun inkluderer tall for grunnskolen, avgrenser det prosjektets omfang.

Vår tilnærming til problemstillingen har vært å kombinere kvantitative analyser med en kvalitativ tilnærming. De kvantitative analysene er sammenligninger av datakildene på skolenivå med en deskriptiv analyse og regresjonsanalyser. Parallelt med de kvantitative analysene har vi også innhentet kvalitativ informasjon gjennom intervju med forskjellige aktører. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 2. For å få overordnet kunnskap om datakildene, om grunnleggende forskjeller og likheter, gjennomførte vi i en tidlig fase også samtaler med representanter for hver av de tre dataeierne. Vi har også hatt kommunikasjon med dataeierne underveis for å avklare spørsmål som dukket opp etter hvert som vi jobbet med dataene og problemstillingen.

1.3 Begrepsforståelse

Dette delkapitlet er en diskusjon av begrepene *godkjent utdanning* og *godkjent kompetanse*. Tilbudsutlysningen som danner grunnlaget for dette prosjektet, benytter begrepet “ukvalifiserte” lærere om det som alle statistikkene måler. Vi ønsker å nyansere begrepsbruken.

Opplæringslovens kapittel 14 med tilhørende forskrift beskriver krav til kompetanse for tilsetting og undervisning i skolen. Lovens krav er diskutert i detalj nedenfor. Lærerutdanning er en vesentlig del av denne kompetansen, men skolene har mulighet til å gjøre noen vurderinger av annen kompetanse. Siden både PAI-registeret og GSI bygger på ansettelsesinformasjon, vil disse vurderingene ligge til grunn for kategoriseringen av lærerne i disse to statistikkene. For

lærere som oppfyller kompetansekravene i opplæringsloven benytter vi begrepet «godkjent kompetanse». Dette er i tråd med definisjonen i GSI, og vil også gjelde for PAI, selv om PAI-dataene har en finere inndeling med stillingskoder.

SSB sin lærerstatistikk måler læreres utdanningsnivå. Utdanningen deles inn i 7 kategorier og er beskrevet i kapittel 2. Det er to av disse utdanningskategoriene som anses som godkjent for en lærer i undervisningsstilling. Dette er lærere med lavere eller høyere universitet- eller høyskolegrad med lærerutdanning. Dermed er andre pedagogiske utdanninger holdt utenfor det som regnes som godkjent. For lærere som oppfyller kravene til utdanning i SSBs definisjon benytter vi derfor begrepet «lærere med lærerutdanning».

Vi merker oss i første omgang at vi benytter to ulike begreper for å beskrive lærerkompetansen i de ulike statistikker. Vi kommer grundig tilbake til denne forskjellen og konsekvensene av det. Når vi omtaler begge definisjonene, benytter vi begrepet «lærere med godkjent kompetanse eller utdanning».

1.4 Lover og forskrifter – Godkjent pedagogisk kompetanse

Slik som beskrevet i kapitlet om begrepsforståelse tar GSI og PAI-registeret utgangspunkt i opplæringslovens krav til tilsetning i undervisningsstilling i sin kategorisering av lærere. Dette kapitlet gjennomgår kravene til kompetanse i loven. Vi skal ikke gjengi hele forskriften, men gi en forklaring på hvilken kompetanse som gir uttelling ved tilsetning av undervisningspersonell. Opplæringslova kap. 10 §10-1 setter krav til kompetanse hos personalet i skolen:

«Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse».

Videre beskriver Opplæringslova §10-2 at:

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

Forskrift til opplæringslovens kapittel 14 beskriver mer i detalj kravene til kompetanse ved tilsetning og undervisning. Det er noen ulike krav til tilsetning for henholdsvis småtrinnet, mellomtrinnet og ungdomstrinnet. For småtrinnet inngår førskolelærerutdanning eller barnehagelærerutdanning, dersom man i tillegg har 60 studiepoeng med videreutdanning innrettet på undervisning på barnetrinnet eller spesialpedagogisk utdanning dersom lærerens hovedoppgave er spesialundervisning eller at behovene til elevene gjør slik utdanning ønskelig.

Sistnevnte utdanning med spesialpedagogikk gjelder også for mellomtrinnet. Dersom læreren tok førskoleutdanning før 2007, kan læreren godkjennes uten å ha denne videreutdanningen, gitt at læreren underviser på første trinn. For småtrinnet gjelder grunnskolelærerutdanning 1.-7. trinn. Dette gjelder også for mellomtrinnet, men her kan lærere alternativt ha grunnskolelærerutdanning 5.-10. trinn. Sistnevnte gjelder også for ungdomstrinnet.

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

For mellomtrinnet og ungdomstrinnet godkjennes yrkesfaglærerutdanning der læreren har minst 30 studiepoeng relevant utdanning i det faget man underviser. Her gjelder også universitets- og/eller høyskoleutdanning som utgjør minst 240 studiepoeng, inklusive pedagogisk utdanning for undervisning i fag der læreren har minst 30 studiepoeng relevant utdanning. For norsk, matematikk og engelsk kreves minst 60 studiepoeng relevant utdanning.

For å godkjenne andre lærere er det også andre utdanninger som kan regnes som godkjent kompetanse. Forskrift til opplæringsloven § 14-5 beskriver kompetansen til morsmållærere. Godkjent kompetanse her, vil for eksempel være lærerutdanning fra hjemlandet og dokumentert gode norskkunnskaper. Alternativt kan læreren ha samme morsmål som eleven og i tillegg universitets og/eller høyskoleutdanning av en samlet lengde på minst tre år inklusive pedagogisk utdanning godkjent etter §14-1. I tillegg må læreren ha dokumenterte norskkunnskaper og 1 ½ år av utdanningen må omfatte språket og kulturen til eleven. Et tredje alternativ er en lærer som ikke har samme morsmål som eleven, er norskspråklig og minst 90 studiepoeng universitets- og/eller høyskoleutdanning i eleven sitt språk. I tillegg skal læreren ha god kjennskap til den kulturelle bakgrunnen til eleven, samt pedagogisk utdanning etter §14-1. En treårig lærerutdanning for tospråklige lærere kan også godkjennes dersom læreren har samme morsmål som eleven.

Utdanning og praksis fra andre land kan også godkjennes dersom utdanning er godkjent av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Det skal i tillegg stilles krav om kunnskaper i norsk. SSB registrerer enkelte av disse utdanningene som lærerutdanning, men dersom lærere har fått individuell godkjenning hos NOKUT, vil de ikke inngå i denne statistikken.

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

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

Friskolelovens § 4-2 beskriver kompetansekravene for friskolene. Utgangspunktet for kompetansekravene er de samme som i de offentlige skolene, men Kunnskapsdepartementet kan i enkelte tilfeller gi forskrift om at det ikke skal stilles krav om relevant kompetanse i enkelte fag og det kan stilles krav til tilleggskompetanse i enkelte fag.

Samlet sett ser vi at hovedgrunnlaget for godkjenning av kompetanse i forhold til opplæringsloven er lærerens utdanning, men at det er noen vurderinger som kan gjøres som godkjenning for enkelte lærere. Disse vurderingene, blant annet av om utdanningen er godkjent for undervisning på et bestemt trinn for den aktuelle lærer, vil ikke uten videre kunne gjennomføres i SSB-dataene.

1.5 Sammendrag

SSBs datakilde «Ansatte i skole og barnehage», Utdanningsdirektoratets GSI og PAI-registeret fra KS er alle kilder til lærerstatistikk. Tidligere presentasjoner av statistikkene, har gitt ulikt bilde av lærerkvalifikasjonene i skolen. Mens GSI viser at andelen lærere uten godkjent kompetanse er på omtrent 5 prosent og PAI-registeret har sammenlignbare tall, viser SSB-statistikken at andelen lærere uten lærerutdanning er på 23-24 prosent årlig.

Opplæringslova kap. 10 §10-1 setter krav til kompetanse hos personalet i skolen. Forskriften til opplæringsloven kapittel 14 utdyper disse kravene. Denne forskriften gir også noe rom for å godkjenne kompetanse som ikke regnes som lærerutdanning i SSB-statistikken. Kvalitative undersøkelser viser at rektorene synes det er tydelig hva som skal regnes som godkjent kompetanse. Materialet vårt gir likevel indikasjoner på at ulike personer kan vurdere kompetanse ulikt.

Det er definisjonsforskjell mellom hva som måles i SSB på den ene siden og GSI/PAI på den andre siden. Fra SSB måles andelen lærere uten lærerutdanning. Disse lærerne kan ha annen

pedagogisk utdanning eller ikke ha pedagogisk utdanning i det hele tatt. Statistikkene fra GSI og PAI måler andelen lærere uten godkjent kompetanse, ut fra kravene i opplæringsloven. Et sentralt resultat i rapporten er derfor at definisjonen mellom kildene ikke er lik og at dette vil gi noen forskjeller. Hoveddelen av godkjent kompetanse bygger imidlertid på lærerutdanningen.

Andre forskjeller mellom statistikkene er telletidspunktet, datainnsamling og populasjon. Vår vurdering er at telletidspunktet er av liten betydning, mens populasjonen og datainnsamlingen har større betydning. Mens GSI måler planlagte lærere 1. oktober, gir PAI og SSB et øyeblikksbilde i ei bestemt arbeidsuke. Planlagt og faktisk bruk av lærere vil ofte avvike. Populasjonen er også ulik som følge av at vikarer håndteres ulikt i de tre datakildene. Mens man i SSB inkluderer både vikarer og den det vikarieres for, holdes primært vikarer utenom både i PAI og GSI. Unntaket er vikarer ved langtidsfravær.

Andelen uten godkjent kompetanse/utdanning ser ut til å være nokså stabil over tid i alle tre datakildene. Forskjellene vi finner er altså *mellom* datakildene og ikke tidsvariasjon innen datakildene.

I tillegg til det kvantitative datamaterialet og de kvantitative analysene er det gjennomført kvalitative undersøkelser ved tre skoler og Oslo kommune. Det er i tillegg gjennomført intervjuer med dataeierne og med NOKUT, som håndterer utdanning fra utlandet. Kvantitative analyser og kvalitative analyser har i stor grad gitt støtte for de samme forklaringsfaktorene i dette prosjektet. Det er særlig tre faktorer som kan trekkes fram som de viktigste forklaringene på forskjellene mellom statistikkene. Dette er:

- Utdanninger fra utlandet. Personer som får yrkesgodkjenning av NOKUT som lærer i norsk skole uten å ha søkt om godkjenning av utdanningen sin i Norge, vil regnes som «annen pedagogisk utdanning» i SSB, men godkjent kompetanse i GSI. Vi har ingen presise anslag på hvor mange lærere dette gjelder, men har fått et inntrykk av at dette over år har fått stor betydning. Både kvantitative og kvalitative undersøkelser underbygger dette. Et eksempel kan hentes fra en privat skole vi gjennomførte intervju med. Her var andelen med godkjent kompetanse i GSI på 100 prosent, mens andelen med godkjent utdanning i henhold til SSB-statistikken var kun 25 prosent. Trolig kan hele eller det meste av forskjellen forklares gjennom lærere med utdanninger i utlandet, som har fått yrkesgodkjenning av NOKUT.

- Statistikkene behandler vikarer ulikt. I GSI rapporteres planlagte lærere på et tidspunkt i oktober, mens SSB teller både vikarer og den fraværende i løpet av ei arbeidsuke i november. Dette er en viktig årsak til at det er registrert 10 prosent flere lærere i SSB-statistikken. Vikarer er i større grad uten lærerutdanning. To av caseskolene med vesentlige forskjeller mellom statistikkene i andelen lærere med godkjent utdanning/kompetanse, kunne i helhet forklares ut fra vikarbruk.
- I SSB statistikken kan vi kun beregne andelen lærere med godkjent utdanning, mens et bedre bilde på lærerkompetansen ville vært andel årsverk med godkjent lærerutdanning. Nå teller en timevikar like mye som en fast ansatt lærer i 100 prosent stilling. Å sammenligne årsverk i SSB-statistikken med andel årsverk i GSI og PAI ville gitt mer sammenlignbare resultater.

I tillegg til disse forskjellene har ulike deler av prosjektet pekt på andre sammenhenger. Eksempler på dette er at sammenligningene og kvalitative intervjuer gir indikasjoner på at skolene og kommunene regner en del lærere som faller inn under «annen pedagogisk utdanning» i SSB som godkjent kompetanse i GSI/PAI. Vi finner også at antall lærere med godkjent utdanning/kompetanse er ganske lik mellom kildene når annen pedagogisk utdanning inkluderes blant godkjent utdanning i SSB. Lærere med annen pedagogisk utdanning er i stor grad personer med påbegynt, men ikke fullført lærerutdanning, utdanninger i pedagogikk, spesialpedagogikk og lærere som har tatt videreutdanning uten å ha en godkjent lærerutdanning. Caseundersøkelser viser at dette både kan være vikarer og det kan være lærere ansatt på vilkår, det vil si at de er ansatt med en forventning om at de fullfører utdanningen innen en viss tid.

Det er geografiske forskjeller i andelen med godkjent utdanning/kompetanse. For de fleste fylker er forskjellen mellom datakildene noenlunde stabil. Oslo utmerker seg imidlertid med at andelen uten godkjent utdanning i SSB-statistikken er litt større enn i andre fylker. Det er også fylkesvise forskjeller mellom GSI og PAI, selv om de baserer vurderingen av kompetanse på samme grunnlagt. For noen fylker er forskjellen i andelen godkjent kompetanse/utdanning ganske stor mellom datakildene.

Andelen uten godkjent utdanning/kompetanse er høyere ved private friskoler. Forskjellen mellom statistikkene, målt i antall prosentpoeng, er høyere for friskoler sammenlignet med offentlige skoler. Enkelte av friskolene har også andre kompetansekrav enn offentlige skoler.

Kvalitative undersøkelser bekrefter mange av funnene i de kvantitative analysene, men peker på to spesielle faktorer: Utdanning fra utlandet og vikarbruk. Vi har snakket med tre skoler som har store forskjeller mellom statistikkene og to av de kunne forklares ut fra vikarer og en av dem forklares med lærerutdanning fra utlandet. I tillegg peker intervjuet med Oslo kommune på at begge faktorer er viktige.

Det er årsaker til forskjellene som fortsatt mangler forklaring og som man ikke finner svar på i slike undersøkelser. De store forskjellene har vi forklart ut fra analysene, men det kan fortsatt være noe vi ikke har fått tak på og som ikke kan besvares. Kvalitative undersøkelser har antydnet at det er en del forskjeller i rektors vurderinger av kompetanse. Dette ser vi også i sammenligningene mellom GSI og PAI hvor det kan se ut som de samme lærerne vurderes noe ulikt. Vi har også sett forskjeller over tid ved en skole, som kun kan forklares ved ulik vurdering av rektorene. Det kan også variere i hvor stor grad rektorer har god oversikt over alle detaljer ved utdanningene.

Vi har vurdert det som en styrke at man har ulike kilder til lærerstatistikk. Definisjonene er ikke identiske, og det er ulik datainnsamling med ulik populasjon. Det er forskjell mellom kompetanse og utdanning og det er forskjell mellom et øyeblikksbilde og planlagte lærere. Vi vurderer det slik at å bruke årsverk i stedet for antall lærere i alle kilder (eventuelt vekte lærere etter timebruk) vil bidra til at statistikkene blir mer sammenlignbare. I tillegg kan det være at definisjonen av lærerutdanning kan nærme seg enda mer enn i dag, særlig hvordan man håndterer utdanning fra utlandet. Vi ser imidlertid at det er en del individuelle vurderinger som det er vanskelig å fange opp i et register. Med slike justeringer, særlig med tanke på årsverk og inkludering av vikarer, vil forskjellen mellom statistikkene i stor grad skyldes telletidspunkt, forskjell mellom planlagte lærere og faktiske lærere på telletidspunktet og en del individuelle vurderinger av kompetanse i GSI. Vi vurderer det slik at to kilder som har slike forskjeller vil gi bedre informasjon om kvalifikasjonen til lærere i skolen enn å kun se på en datakilde. SSB-statistikken gir også annen viktig informasjon om utdanningen til lærere, som det er viktig å få fram. Gruppen av lærere med «annen pedagogisk» utdanning er hovedsakelig høyt utdannede personer med pedagogisk utdanning. Det er likevel viktig at forskjellene er forklarbare.

2 Data og metode

Datamaterialet i prosjektet er mangfoldig. Kjernen i datamaterialet er kvantitativt materiale i perioden 2016 til 2019 fra hver av datakildene som inngår i prosjektet: SSB, GSI og PAI. Prosjektet innehar også et omfattende datamateriale fra kvalitative datainnsamlinger.

I det følgende gir vi en beskrivelse av datakildene som utgjør grunnlaget for den kvantitative analysen. Videre beskriver vi vår metodiske tilnærming for å besvare problemstillingen som utgjør grunnlaget for dette prosjektet.

2.1 GSI – Grunnskolens informasjonssystem

Grunnskolens informasjonssystem, heretter omtalt som GSI, er en statistikkilde med informasjon om alle grunnskoler i Norge. Datainnsamlingen foregår ved at rektor eller en annen ansatt ved skolen fyller inn skjema med opplysninger om elever, lærere, andre ansatte, timetall og lignende. Mer enn 1000 opplysninger registreres om hver enkelt skole. Dato for registrering hvert år er 1. oktober, og opplysningene som registreres beskriver da planlagt og forventet ressursbruk og behov. For antallet lærere og årsverk er det dermed de lærerne og årsverkene som er planlagt 1. oktober som registreres i GSI. Dette vil si at vikarer på timebasis ikke hensyntas, mens de lærerne som på telle tidspunktet er planlagt å gjennomføre undervisningen er inkludert i registreringen. Våre kvalitative undersøkelser har vist at vikarer som rapporteres i GSI i all hovedsak er vikarer for langtidsfravær som er kjent på registreringstidspunktet. Disse har i vesentlig større grad godkjent kompetanse sammenlignet med lærere på korttidskontrakter.

Variablene som benyttes er for det første antall lærere som er definert på følgende måte: «*Her fylles det ut hvor mange personer som underviser på skolen. Assistenten skal ikke inkluderes, men dersom assistenter underviser regnes de som lærere uten godkjent utdanning og skal føres her. I fordelingen på hovedtrinn skal en person bare føres opp én gang, selv om vedkommende underviser på flere årstrinn. Personen skal føres på det høyeste årstrinnet vedkommende underviser. Dersom for eksempel en rektor også underviser, skal han/hun telles med*» (GSI 2020).

Deretter benyttes variabelen *Antall lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting, jf. opplæringsloven § 10-1 og friskoleloven § 4-2*. Hvordan dette er definert i lovverket er diskutert ovenfor. Fra GSI er andelen lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting 1. oktober 2020 på 4,9 prosent.

2.2 SSB – Ansatte i skole og barnehage

Statistikken *Ansatte i barnehage og skole* fra SSB omfatter bosatte lønnstakere over 15 år som har utført arbeid av minst én times varighet 3. uke i november, eller som var midlertidig fraværende fra slikt arbeid på grunn av sykdom, ferie, lønnet permisjon eller lignende. Det vil si at dersom det er vikarer til stede på skolen under telle tidspunktet, så telles både vikaren og den ansatte som er midlertidig fraværende. Informasjon om lønnstakere hentes fra A-ordningen, som er en samordnet digital innsamling av opplysninger om arbeidsforhold, inntekt og skattetrekk til Skatteetaten, NAV og SSB.

Lærere er identifisert ved hjelp av STYRK-98-koder (standard for yrkesklassifisering).¹ Dette er en 7-sifret yrkeskode som viser ansattes titler i rapporteringen av yrker til a-meldingen. Lærere omfatter alle ansatte med yrkeskode som starter med 23 eller 33, med unntak av personer med kode 2352, som er studieinspektører og lignende. Dette er dermed populasjonen av lærere som inkluderes i statistikken.

Informasjonen som utgjør grunnlaget for lærerstatistikken i SSB er registerbasert individinformasjon, hvor informasjon fra A-ordningen benyttes for å identifisere arbeidssted og yrke for individene ved hjelp av STYRK-98-koder. Informasjon fra Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB) gir detaljert informasjon om individenes utdanning. Dermed kan man koble utdanning med undervisningspersonell i skole, og presentere statistikk om fordelingen av ulike utdanninger blant lærere. Kategoriseringen av utdanninger gjøres basert på såkalte NUS-koder (standard for utdanningsgruppering).² Dette er koder som klassifiserer utdanning etter nivå, fagfelt, faggruppe, utdanningsgruppe og enkeltutdanninger. Lavere nivå universitets-/høgskoleutdanning tilsvarer 4 år eller mindre, mens høyere nivå tilsvarer mer enn 4 år. I tillegg gir NUS-kodene detaljert informasjon om type utdanning. For undervisningspersonale har SSB utnyttet den detaljerte informasjonen om utdanninger som ligger i NUS-kodene, og klassifisert 7 grupper av utdanninger. Dette er:

- Universitets-/høgskoleutdanning høyere nivå, med lærerutdanning
- Universitets-/høgskoleutdanning høyere nivå, med andre pedagogiske utdanninger
- Universitets-/høgskoleutdanning høyere nivå, uten pedagogisk utdanning
- Universitets-/høgskoleutdanning lavere nivå, med lærerutdanning
- Universitets-/høgskoleutdanning lavere nivå, med andre pedagogiske utdanninger

¹ Nærmere beskrivelse av STYRK-98 ligger på SSBs nettside: <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/145/>

² Nærmere beskrivelse av NUS-koder ligger på SSBs nettside: <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/36>

- Universitets-/høgskoleutdanning lavere nivå, uten pedagogisk utdanning
- Videregående utdanning eller lavere

De to kategoriene «*Universitet-/høgskoleutdanning høyere nivå, med lærerutdanning*» og «*Universitet-/høgskoleutdanning lavere nivå, med lærerutdanning*» er det som ligger til grunn for godkjent utdanning når man med SSB-statistikken presenterer andelen undervisningspersonell med godkjent lærerutdanning. Listen under viser hvilke utdanninger som utgjør godkjent lærerutdanning:

- *Førskole-/barnehagelærerutdanning:*
- *Allmenn-/grunnskolelærerutdanning, inntil fire år*
- *Fag- og yrkesfaglærerutdanning*
- *Praktisk-pedagogisk utdanning for universitets- og høgskolekandidater (PPU)*
- *Praktisk pedagogisk utdanning for yrkesfaglærere (PPU-Y)*
- *Grunnskolelærerutdanning, master*
- *Lektorutdanning for trinn 8-13 år og tilsvarende masterutdanninger*

Kort oppsummert ser vi at dette handler om lærerutdanning og universitets- og høyskolekandidater med praktisk-pedagogisk utdanning. Undervisningspersonell med universitets og høyskoleutdanning og andre pedagogiske utdanninger enn lærerutdanning faller inn under kategorien «annen pedagogisk utdanning». Andelen lærere uten lærerutdanning var i 2019 på 23,6 prosent for landet som helhet. Av disse hadde omtrent halvparten universitets- og høyskoleutdanning med annen pedagogisk utdanning. I dette prosjektet ble det også etterbestilt mer detaljerte data om gruppen av lærere som går under kategorien «annen pedagogisk utdanning». Dette datamaterialet ga oss mer oversikt over hvilken utdanning disse lærerne hadde. Som vi skal se senere er en stor del av disse spesialpedagoger (uten lærerutdanning i tillegg) og personer som har tatt videreutdanning for lærere, men ikke har godkjent lærerutdanning. En annen del (nesten halvparten) er lærere som har påbegynt, men ikke fullført lærerutdanningen. Vi har laget en egen oversikt over disse lærerne i kapittel 4.

2.3 PAI – Personaladministrativt informasjonssystem

PAI-registeret administreres av KS. Registeret samler lønns- og personalopplysninger om samtlige ansatte i kommunal sektor. PAI står for personaladministrativt informasjonssystem. Registeret benyttes spesielt ved lønnsforhandlinger og for å beregne kostnader ved lønnsoppkjørene (KS, 2018). I tillegg benyttes registeret til å utarbeide statistikk, som benyttes av kommunesektoren, KS, departementer og til forskning. Talletidspunktet for denne innsamlingen er 1. desember hvert år.

I utgangspunktet skal alle som er ansatt i kommunen og får lønn per 1. desember være med i PAI-registeret. I utplukket til dette prosjektet er imidlertid vikarer holdt utenfor, men den som er fraværende er inkludert. Sammenlignet med GSI, så inkluderes vikarer dersom dette er planlagt allerede tidlig på året. I SSB sin statistikk inkluderes både vikarer og den det vikarieres for.

For å beregne andelen lærere med godkjent kompetanse, benyttes stillingskoder. Lærere uten godkjent kompetanse plasseres i stillingskode 7960. Bak vurderingen om godkjent kompetanse ligger det samme som for GSI: Læreren må oppfylle kravene til godkjent kompetanse i opplæringsloven.

Lærere med godkjent kompetanse plasseres i stillingskoder etter hvor lang utdanning de har. Den laveste koden er 7961 - lærer. Lærere som innplasseres her har godkjent faglig og pedagogisk utdanning fra universitet eller høyskoler tilsvarende 3 år. Videre innplasseres læreren som 7962 - adjunkt - ved 4 års utdanning, 7963 - adjunkt med tilleggsutdanning - ved 5 år, 7965 – lektor - dersom man har godkjent faglig og pedagogisk utdanning og godkjent mastergrad, hovedfagseksamen eller godkjent videreutdanning på hovedfags-/mastergradsnivå tilsvarende minst 5 års normert studietid, og 7966 – lektor med tilleggsutdanning - dersom man er lektor og minimum 6 års godkjent utdanning. I tillegg regnes alle lærere med lærerutdanning godkjent etter tidligere regler eller ved dispensasjon, som godkjent kompetanse. Morsmållærere som skal gi undervisning i og på morsmål for fremmedspråklige elever og som ikke har godkjent lærerutdanning fra Norge eller hjemlandet tilsettes midlertidig og innplasseres i stillingskode 7961 lærer, altså med godkjent kompetanse.

Innplasseringen i stillingskode skjer dermed i to steg. Først avgjøres det om læreren har godkjent kompetanse eller ikke. Det vil si om læreren skal plasseres i stillingskode 7960 eller ikke. Dersom konklusjonen er at kompetansekravene for tilsetting i opplæringsloven er oppfylt, plasseres læreren i stillingskode etter sin utdanningslengde og type. Andelen lærere uten godkjent kompetanse blir dermed andel lærere med stillingskode 7960. Andelen lærere uten godkjent kompetanse i PAI-registeret var i 2019 på 7,6 prosent.

2.4 Sammenstilling av data

Datakildene er ulike med tanke på datainnsamling og publiseringsnivå. SSBs og PAIs database er individbasert, mens opplysningene i GSI er summariske per skole. Skolene som danner grunnlaget for populasjonen, er også ulik mellom datakildene. For eksempel inkluderer GSI

data for ordinære grunnskoler, spesialskoler og andre kompetansesentre (næringskodene 85.201-85.203), mens SSB kun inkluderer data for ordinære grunnskoler (næringskode 85.201). Det er også skoler i GSI som ikke inngår i SSB sin database fordi næringskode 85.201 ikke er deres primære næringskode. Populasjonen (målt i antall skoler) er dermed større i GSI (<https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/ulike-statistikker-om-ansatte-i-barnehage-og-skole>). For PAI er utvalget begrenset til å kun omfatte kommunale skoler.

Selv om populasjonen av skoler i utgangspunktet er ulik i de tre statistikkildene, tar vi i denne rapporten utgangspunkt i GSI og benytter populasjonen av skoler som er felles mellom GSI og SSB. Deretter kobles PAI på og brukes som forklaringsfaktor for forskjellene mellom SSB og GSI. Populasjonen i analysen er dermed skoler som *både* er i SSB sitt datagrunnlag og i GSI sitt datagrunnlag.

Vi har innhentet skolenivådata for årene 2016, 2017, 2018 og 2019 til analysene i dette prosjektet. I tillegg til at statistikkene kategoriserer lærerne ulikt, er det også forskjeller i måten statistikken rapporterer informasjonen. SSB-dataene skiller mellom *antall lærere* i heltid og deltidsstilling etter utdanningsnivå. PAI-dataene gir informasjon om *antall lærere* og *antall stillinger* etter stillingskode. GSI-dataene gir informasjon om *antall lærere* og *antall avtalte årsverk* etter godkjent og ikke godkjent kompetanse. I tillegg har vi noe utfyllende informasjon om morsmålslærere, spesialundervisningslærere og andre lærere som ikke driver ordinær undervisning i GSI. Sammenligningene og analysene vil ta utgangspunkt i *antallet* lærere og ikke antall årsverk. Årsaken til dette er at SSB-statistikken kun opererer med antall lærere i sin statistikk. Dette vil imidlertid bli grundig diskutert.

I lærerdataene fra SSB er informasjonen om antall lærere etter ulike utdanningskategorier prikket for skoler med totalt 1 eller 2 lærere. Siden vi for hver skole har fått separat informasjon om heltids- og deltidsansatte kan vi for hver skole ha fire ulike utfall: i) Det er 3 eller flere heltidsansatte og 3 eller flere deltidsansatte, og alle lærerstillingene ved skolen er dermed kategorisert etter ulike utdanningskategorier. ii) Det er 3 eller flere heltidsansatte, men 1-2 deltidsansatte, og det er da kun oppgitt utdanningskategorier for de heltidsansatte. iii) Det er 1-2 heltidsansatte, men 3 eller flere deltidsansatte, og dermed kun informasjon om deltidsansatte etter utdanningskategorier. iv) Det er 1-2 heltidsansatte og 1-2 deltidsansatte, og dermed ingen informasjon om lærere etter utdanningskategorier ved skolen.

Siden vi primært er opptatt av forskjeller i kategoriseringen av lærerne mellom de ulike datakildene, har vi valgt å holde utenfor de skolene som både har prikket informasjon både for

heltids- og deltidsansatte. I realiteten betyr det skoler med totalt færre enn 4 ansatte lærere (heltid og deltid) i SSB-dataene. Vi har også holdt utenfor de skolene som har prikket informasjon på heltidsansatte, men ikke på deltidsansatte. Disse skolene har da i praksis 1-2 lærere på heltid og 3 eller flere deltidslærere. Dette er i hovedsak små skoler. Ved å pålegge disse begrensningene reduserer vi antall skoler i utvalget vårt med knapt 4 %. Siden det i stor grad er små skoler som fjernes fra utvalget har denne begrensningen størst konsekvenser for

Den siste kategorien skoler med prikket informasjon er skoler med prikket informasjon om deltidsansatte, men ikke for heltidsansatte. Dette vil også kunne omfatte større skoler som i liten grad benytter deltidsstillinger til undervisning. Denne gruppen skoler har vi valgt å inkludere selv om det da er noen lærere ved skolen vi ikke har informasjon om. I praksis betyr det at skolene har 1-2 i en deltidsstilling, og 3 eller flere i en heltidsstilling. Ved å ekskludere denne gruppen skoler hadde vi risikert å utelate mange skoler. I analysene kan vi håndtere dette ved å inkludere en dummyvariabel som fanger opp at det for enkelte skoler er missing på deltidsansatte.

Av andre data benyttet i dette prosjektet, har vi tatt i bruk microdata.no. I microdata.no er det tilgjengelig registerinformasjon om alle individer i Norge, mens databasene inneholder noe mindre informasjon enn det som er tilgjengelig i den komplette registerstatistikken. For det første har vi ikke kunnet hente statistikk fra den registerbaserte sysselsettingsstatistikken senere enn status 1. november 2014. I tillegg er det videre kun informasjon i form av NUS-kode for den høyeste utdanningen et individ har avlagt, og ikke utdanningsforløpet som helhet. Likevel har denne tjenesten gitt oss mulighet til å analysere problemstillinger knyttet til utdanning fra utlandet på en mer detaljert måte, enn hva resten av det kvantitative datamaterialet har gitt.

2.5 Metodisk utgangspunkt

Hovedproblemstillingen for dette prosjektet er å avdekke årsaker til de store forskjellene i lærerstatistikk mellom ulike datakilder. Bildet av andelen undervisningspersonell uten godkjent kompetanse, når man ser på GSI-statistikken, er betydelig lavere enn andelen uten godkjent lærerutdanning i SSBs lærerstatistikk. Beregningene av andel lærere med godkjent kompetanse eller utdanning per skole er gitt ved følgende brøk:

$$\frac{\textit{Antall lærere med godkjent kompetanse/utdanning}}{\textit{Totalt antall lærere ved skolen}}$$

Forskjeller i lærerstatistikken med tanke på andel godkjente lærere vil dermed i prinsippet skyldes to faktorer:

- Antallet lærere med godkjent kompetanse/utdanning beregnes ulikt
- Totalt antall lærere ved skolen, som tas inn i beregningen, gjøres ulikt.

For å avdekke kilder til forskjeller mellom statistikkene, har vi i dette prosjektet gått bredt metodisk til verks og kombinerer tilgjengelig kvantitative data med kvalitativ informasjon fra intervjuer. Vi har valgt denne tilnærmingen fordi ingen av metodene som er tilgjengelig for det gjeldende datamaterialet kan identifisere alle årsaker til forskjeller, og betydningen av de ulike faktorene, mellom statistikkene. Summen av metodene i prosjektet vil imidlertid kunne styrke resultatene, dersom de trekker i samme retning. Vi benytter derfor metodesammensetningen slik at de utfyller hverandre og gir mer kredibilitet til resultatene.

Kvantitative analyser

Analysene basert på det kvantitative datamaterialet er todelt, men de henger likevel tett sammen. Den første delen er deskriptive sammenligninger av datakildene. Disse analysene presenteres i all hovedsak grafisk. Utgangspunktet for analysene er de ulike målene på andelen lærere med godkjent utdanning/kompetanse i hver av datakildene og sammenligninger basert på dette. Vi presenterer slike sammenligninger for ulike kategorier av skoler, slik som offentlige eller private friskoler, barne- eller ungdomsskoler og for ulike fylker. Datamaterialet gir oss også muligheten til å sammenligne heltids- og deltidsansatte og sammenligninger av lærere med annen pedagogisk utdanning enn lærerutdanning.

Slike sammenligninger er svært nyttige. De illustrerer forskjellene mellom statistikkene på en enkelt og tydelig måte og gir oss indikasjoner på mulige sammenhenger. Deskriptive sammenligninger gir oss likevel mulighet til kun å se på en og en forklaringsfaktor samtidig. Dette motiverer for å gå videre med regresjonsanalyser.

I en regresjonsanalyse ser vi hvordan flere forklaringsfaktorer påvirker en avhengig variabel. Den avhengige variabelen i vårt tilfelle, er i de fleste analysene forskjellen i andelen lærere med godkjent utdanning/kompetanse mellom GSI og SSB, men vi analyserer også hvilke faktorer som påvirker andelen med godkjent utdanning/kompetanse i hver av datakildene. I en regresjonsanalyse kan vi dermed se hvilke kjennetegn ved skolene, eller lærerne ved skolene, som påvirker forskjellen i andelen lærere med godkjent utdanning eller kompetanse. I regresjonsanalysene har vi også mulighet til å kontrollere for andre kjennetegn ved skolene.

Disse kontrollvariablene er ikke nødvendigvis av interesse for tolkning, men bidrar til å isolere betydningen av den eller de variablene vi er interesserte i. For eksempler inkluderer vi faste fylkeseffekter som kontrollerer bort geografiske fylkesforskjeller.

Regresjonsanalyser og presentasjon av resultater introduserer en rekke begrep. Vi gjennomgår disse begrepene her.

Avhengig variabel: Dette er variabelen som vi ønsker å forklare. I vårt tilfelle er dette andelen lærere uten godkjent utdanning/kompetanse eller forskjellen mellom statistikkene i andelen lærere uten godkjent utdanning/kompetanse.

Uavhengig variabel: Dette er forklaringsvariablene, variablene som vi ønsker å forklare den avhengige variabelen med. I vårt eksempel er dette blant annet elevtall, andel elever med spesialundervisning, skoletype eller lignende.

Koeffisient: Dette er tallet som beskriver hvor mye en endring i uavhengig variabel påvirker avhengig variabel.

Signifikans: Resultatene angir om koeffisienten er statistisk forskjellig fra 0. * viser at vi med 90 prosent sikkerhet kan si at koeffisienten er signifikant forskjellig fra 0. ** angir 95 prosent sikkerhet, mens *** angir 99 prosent sikkerhet.

R-kvadrert: Dette er et mål på hvor mye av variasjonen i avhengig variabel som forklares av de inkluderte uavhengige variablene. Dette er et tall mellom 0 og 1. Om variablene forklarer all variasjon er tallet lik 1, dersom variablene ikke forklarer noe av variasjonen, er tallet lik 0.

Dummyvariabel: Dette er en kategorisk variabel. Det vil si at den tar verdien 0 eller 1.

I analysene har vi håndtert skoler hvor SSB har skjult (prikket) informasjon på følgende måte: Skoler med prikket informasjon både for heltidsansatte og deltidsansatte er ikke med i analysene. Skoler med prikket informasjon kun for heltidsansatte er ikke med i analysene. Skoler med prikket informasjon på deltidsansatte er inkludert i analysene. For å håndtere dette, har vi inkludert en dummyvariabel for disse skolene som kontrollerer for manglende informasjon.

I regresjonsanalysene er alle forklaringsvariablene definert identisk i alle modeller og regresjonskjøringer. Avhengig variabel benytter også samme måleskala, det vil si andeler mellom 0 og 1 eller forskjellen i disse andelene. Tolkningene i alle modellene blir dermed slik

at koeffisienten angir effekten av en enhets endring i forklaringsvariabelen (0-1 for dummyvariablene) på avhengig variabel.

Kvalitative analyser

De kvalitative analysene består av intervjuer og undersøkelser ved tre skoler, samt intervju med Oslo kommune og NOKUT, nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen. De kvalitative undersøkelsene ble i noen grad påvirket av den pågående pandemien. Undersøkelsene var på forhånd planlagt gjennomført digitalt, men planleggingen ble gjort i en tid hvor smittetrykket var vesentlig lavere enn i gjennomføringsperioden.

Målet ved prosjektstart var å gjennomføre caseundersøkelse i 5 skoler. Målsetningen ved undersøkelsen var å finne årsaken til forskjellen mellom lærerstatistikkene på den enkelte skole. Det var planlagt at dette skulle skje ved to tilnærminger, for det første et intervju med rektor og/eller den som har ansvaret for registrering i GSI. I tillegg skulle vi ha en gjennomgang av lærerlister ved hver skole, hvor alle lærere skulle kategoriseres etter definisjonene i PAI (stillingskode), GSI (godkjent/ikke godkjent) og SSB (utdanning). Som følge av pandemiens påvirkning, ble datainnsamlingen annerledes. For en av skolene besto undersøkelsen av gjennomgang av lærerliste og intervju med skoleleder. For de resterende skolene besto undersøkelsen kun av intervju med skoleleder. Målsetningen med undersøkelsene forble uendret, som var å finne årsakene til forskjellene mellom skolene. I intervjuene med skoleleder ble også enkeltlærere diskutert og forsøkt kategorisert ut fra lærerstatistikkenes definisjoner, slik at intervjuet erstattet den planlagte jobben med lærerlister på en måte som var mindre tidkrevende for skoleleder. Skolen fikk tilsendt tall fra statistikkene for sin skole som utgangspunkt for intervjuet. For hver skole resulterte intervjuene i tydelige forklaringer på årsakene, uavhengig av om vi fikk mulighet til å gjennomgå lærerlister eller ikke. Intervjuguide er gjengitt i vedlegg 1.

Med utgangspunkt i det kvantitative datamaterialet identifiserte vi skoler med stort avvik mellom datakildene. I det endelige utvalget av skoler som ble kontaktet, sørget vi for en viss geografisk spredning, at både barne- og ungdomsskoler var representert, i tillegg til at vi ønsket å inkludere minst en friskole. Totalt kontaktet vi 15 skoler. Vi fikk avtale med 5 skoler, men økt smittetrykk gjorde at vi mistet 2 skoler vi hadde avtale med, og at vi måtte komme skolene i møte med et mindre arbeidskrevende oppsett. Til slutt endte vi opp med 3 skoler for den kvalitative undersøkelsen; en barneskole, en ungdomsskole og en friskole, som representerer ulike geografiske områder.

I tillegg til de planlagte caseundersøkelsene, ble den kvalitative delen av prosjektet utvidet underveis ettersom behov for oppklaringer og forklaringer på funn i de kvantitative analysene og de kvalitative analysene på skolene oppsto. For det første, som en erstatning for at osloskolene ikke hadde mulighet til å delta i en slik undersøkelse, gjennomførte vi et intervju med en nøkkelperson i administrasjonen i Oslo kommune, som hadde detaljert informasjon om læreres utdanning og kompetanse. Tema for intervjuet var skole- og kommuneforskjeller for Oslo kommune i andelen lærere med godkjent kompetanse/utdanning. Selv om et slikt intervju ikke kunne gå inn på enkeltlærere, slik som for skoleundersøkelsene, gikk vi gjennom flere potensielle årsaker til forskjeller mellom statistikkene og kontaktpersonen satt med detaljinformasjon om blant annet kompetanse, utdanning og stillingskoder. For det andre, gjennomførte vi et intervju med to nøkkelpersoner i NOKUT, som jobber med godkjenning av utdanninger fra utlandet og yrkesgodkjenning for lærere.

Innledningsvis i prosjektet ble det også gjennomført samtaler med 1-3 nøkkelpersoner for hver av dataeierne i prosjektet. Her var definisjoner, datainnsamling og synspunkter på forskjellene mellom statistikkene vektlagt. Samtalene ble fulgt opp med omfattende mailkorrespondanser.

Den kvalitative informasjonen vi samlet inn gjennom prosjektet har vi kategorisert etter ulike tema. Dette presenteres i kapittel 3.

Styrken ved summen av metodene og analysene

Som nevnt innledningsvis, har vi gått bredt metodisk til verks. Årsaken til det, er at det er summen av metodene og analysene som gir oss best svar på hva som er de viktigste forskjellene mellom lærerstatistikkene. Styrken ved de kvantitative analysene er at vi kan analysere alle skoler samtidig. Svakheten med disse analysene, er at det ikke finnes kvantitativ informasjon om alle forklaringsfaktorer som vi ønsker å analysere. De kvantitative analysene kan gi viktige og tydelige indikasjoner på hvilke forklaringsfaktorer som er av betydning, og gi innspill til hvilke skoler som skal inngå i de kvalitative analysene og hva som skal være tema i de kvalitative analysene.

Styrken med de kvalitative analysene er at de gir svært detaljert informasjon om årsakene til forskjellen mellom statistikkene på enkeltskoler, mens den viktigste svakheten er at vi kun analyserer en og en enhet og at resultatene ved disse enhetene ikke er generaliserbare.

Med et så bredt metodisk utgangspunkt som i denne rapporten har vi imidlertid en stor mulighet til å vektlegge resultater som underbygges av alle analysene og se resultatene i sammenheng.

3 Analyse - ulikheter i lærerstatistikk

3.1 Forskjeller i definisjoner og datainnsamling

Det er store likheter mellom hva som måles i SSB på den ene siden og GSI/PAI på den andre siden. Noen forskjeller er det likevel som gjør at det alltid vil være ulikheter mellom statistikkene. I SSB-statistikken måles andelen lærere uten lærerutdanning. Disse lærerne kan ha annen pedagogisk utdanning eller ikke ha pedagogisk utdanning i det hele tatt. Statistikkene fra GSI og PAI måler andelen lærere uten godkjent kompetanse. Kravene til godkjent kompetanse kommer fra opplæringslovens kapittel 10 og forskrift til opplæringslovens kapittel 14. Her er også lærerutdanning sentralt for godkjenning, men annet undervisningspersonell med enkelte andre pedagogiske utdanninger kan også godkjennes basert på hvilke undervisningssituasjoner man underviser.

Siden informasjonen vi har fra de tre datakildene varierer noe, er det ikke rett frem og beregne andel «godkjente» lærere på tvers av datakildene. *Antall lærere* er en enhet som benyttes i alle de tre statistikkene og dermed vil vi bruke antall lærere når vi skal gjøre sammenligninger på tvers av datakildene. SSB-dataene gjør det ikke mulig å skille ut vikarer, mens GSI benytter *planlagte* lærere og PAI holder vikarer utenfor. Dermed forventer vi at antall lærere i SSB-dataene å avvike en del fra både PAI og GSI. Samtidig er det slik at dersom vikarene leies inn fra vikarbyråer, vil de *ikke* være registrert ved skolen.

Ettersom vi benytter antall lærere når vi beregner andel «godkjente» lærere, vil alle, uavhengig av stillingsprosent, telle like mye i beregningen. SSB-dataene, som ikke kan skille ut vikarer, vil særlig være berørt av dette. I tillegg kan man forvente at forekomsten av lærere uten godkjent kompetanse er høyere blant deltidsansatte sammenlignet med fulltid. Siden de tre datakildene presenterer lærerstatistikken ulikt, benytter vi ulike tilnærminger for å få et bilde av andelen «godkjente» lærere på tvers av datakildene.

Telletidspunktet er også ulikt mellom statistikkene, men tellingen foregår likevel i samme del av året. GSI teller 1. oktober, PAI teller 1. desember, mens SSB teller tredje uke i november. Det er altså to måneder i forskjell fra første til siste telling. Vår vurdering er at selve telletidspunktet ikke bidrar til store forskjeller. Et par av kontaktene vi har snakket med hevder imidlertid at telletidspunktet i november er et tidspunkt med relativt høy vikarbruk. De mener bildet hadde sett annerledes ut om man hadde registrert lærerne for eksempel i april.

En annen vesentlig forskjell mellom statistikkene er hvem som telles. GSI teller planlagt undervisning med det undervisningspersonalet som planlegges benyttet på talletidspunktet. Dette er i noen tilfeller vikaren dersom det er langtidsfravær, ellers er det den faste ansatte. Timevikarer og korttidsvikarer er ikke tatt med i GSI-rapporteringen, siden dette ikke kan planlegges 1. oktober. I PAI-registeret holdes vikaren utenom mens den det vikarieres for er med i registeret. I SSB telles alle som mottar lønn, enten det er læreren, vikaren, den sykelønte, læreren i permisjon eller lignende. Det vil si at alle telles som mottok lønn i en undervisningsstilling på talletidspunktet. Dette gir automatisk noen forskjeller mellom statistikkene. Målt i undervisningstimer eller i årsverk vil sannsynligvis ikke dette gi veldig store utslag, men om man teller antall lærere uavhengig av undervisningstid, kan det gi store utslag.

GSI og PAI gir oss mulighet til å beregne både årsverk og antall lærere. I SSB sin statistikk teller man antall lærere som mottar lønn den gitte uka i november. En lærer som jobber en time teller like mye som en lærer som jobber hver time hele uka. For de faste ansatte lærerne utgjør ikke dette noen stor forskjell. Når vikarer (timelærere) inkluderes, slik som det gjøres i SSB-statistikken, kan det gi store utslag. Vi har både i SSB- og PAI-dataene muligheten til å skille mellom ansatte i heltid og ansatte i deltid. Vi kan dermed gjøre sammenligninger og analyser kun med heltidsansatte. Alle som ikke har 100 prosent ansettelse regnes da som deltid.

Før vi studerer andelen lærere med og uten godkjent kompetanse skal vi se nærmere på de tre datakildene og hvordan undervisningspersonell er fordelt etter ulike kategorier. For å få mest mulig sammenlignbare datakilder, gjør vi noen avgrensninger. Vi tar utgangspunkt i dataene fra GSI siden disse dataene inkluderer mer informasjon om skolene, herunder driftsansvar. Blant skolene finner vi totalt seks typer driftsansvar: Statlig, fylkeskommunal, interkommunal, privat (uten statstilskudd), kommunal og friskole. Både statlige, interkommunale, fylkeskommunale og private skoler (uten statstilskudd) utgjør relativt få skoler, og representerer i noen grad skoler som har annet formål enn å tilby ordinær undervisning. Vi velger derfor kun å beholde kommunale grunnskoler og friskoler. I tillegg er det noen skoler som er oppført med 0 timer ordinær undervisning eller 0 elever totalt ved skolen. Disse fjernes også fra utvalget. I sum fører disse avgrensningene til at utvalget reduseres med 2,8 prosent.

Med utgangspunkt i dataene fra GSI, med de avgrensninger som er beskrevet over, kobler vi skolene i GSI med informasjon om stillingstyper fra PAI-registeret og undervisningspersonell etter utdanningskategorier fra SSB-statistikken. Informasjonen fra PAI om stillingstyper vil

bare være tilgjengelig for kommunale grunnskoler, mens SSB-statistikken med informasjon om utdanningstyper er tilgjengelig både for kommunale grunnskoler og private friskoler. Det kan likevel være tilfeller av manglende rapportering for enkeltskoler i enkelte av registrene. For å sikre at vi sammenligner undervisningspersonell ved de samme skolene i de ulike datakildene avgrensner vi utvalget av kommunale grunnskoler til å omfatte de skolene som er registrert i alle tre datakildene, mens friskolene i utvalget begrenses til de skolene som er representert både i GSI og i SSB dataene. I tillegg fjerner vi skoler som kun er representert i enkeltår, med mindre enkeltåret er 2019. Alle skolene i utvalget er dermed representert i 2019, og de fleste skolene er i tillegg representert alle fire årene. Som nærmere diskutert i kapittel 2 er også skoler som har få undervisningsstillinger ekskludert som følge av missing på undervisningskategorier i SSB-dataene. Unntaket er skolene som har 1-2 deltidsstillinger (og dermed missing på utdanningskategoriene for disse lærerne), men som samtidig har 3 eller flere heltidsansatte i undervisningsstilling.

Tabell 3.1 viser oversikt over antall lærere og antall skoler som representert i utvalget det enkelte år. Siden vi har balansert utvalget til å omfatte de samme skolene i alle de tre datakildene, varierer ikke antall skoler mellom datakildene. Antall lærere som er registrert ved disse skolene i de fire aktuelle årene varierer mellom datakildene. Tabellen lister derfor antall lærere som inngår i utvalget av skoler for hver av datakildene. I tillegg har vi skilt mellom lærere i kommunale skoler og friskoler. Siden PAI-registeret kun omfatter kommunale skoler, er det kun SSB og GSI som er oppført med informasjon om antall lærere i friskoler.

Tabell 3.1: Antall lærere og skoler etter driftsansvar, datakilde og år

		2019	2018	2017	2016
Antall lærere i kommunale skoler					
	GSI	63 363	62 171	60 909	60 114
	SSB	71 302	69 944	68 680	67 110
	PAI	62 897	62 218	60 775	60 056
Antall kommunale skoler		2 377	2 363	2 358	2 343
Antall lærere i friskoler					
	GSI	3 567	3 312	3 062	2 783
	SSB	3 792	3 456	3 219	2 978
Antall friskoler		207	191	183	167
Totalt antall lærere					
	GSI	66 930	65 483	63 971	62 897
	SSB	75 094	73 400	71 899	70 088
Totalt antall skoler (kommunale og friskoler)		2 585	2 554	2 541	2 510

Øverste panel i tabell 3.1 viser oversikt over kommunale grunnskoler. Som det fremgår av tabellen, omfatter utvalget 2 377 kommunale grunnskoler i 2019. Sammenligning av antall lærere på tvers av statistikkene viser at det er relativt stort samsvar mellom antall lærere registrert i GSI og antall lærere registrert i PAI, men antall lærere i PAI er marginalt lavere enn antall lærere i GSI. I 2019 var det registrert 63 363 lærere i GSI registeret blant vårt utvalg på 2 377 kommunale grunnskoler. Sammenlignet med antall lærere for de samme skolene i SSB-dataene er det en betydelig forskjell. I 2019 var antall lærere i de kommunale grunnskolene i SSB-dataene på 71 302. Dette gir en forskjell mellom SSB og GSI på 7 939 lærere, eller drøyt 12 prosent. Som diskutert over behandles blant annet vikarer ulikt i de tre datakildene. Siden SSB-dataene inkluderer *alle* lønnsmottakere ved skolen i en gitt uke, telles både vikarer og den det vikaries for, så lenge begge er lønnsmottakere. For GSI er det planlagt personell som rapporteres, mens PAI holder vikarer utenfor sin telling. Det til dels store avviket i antall lærere forventes i stor grad å skyldes disse forskjellene mellom registrenes håndtering av vikarer.

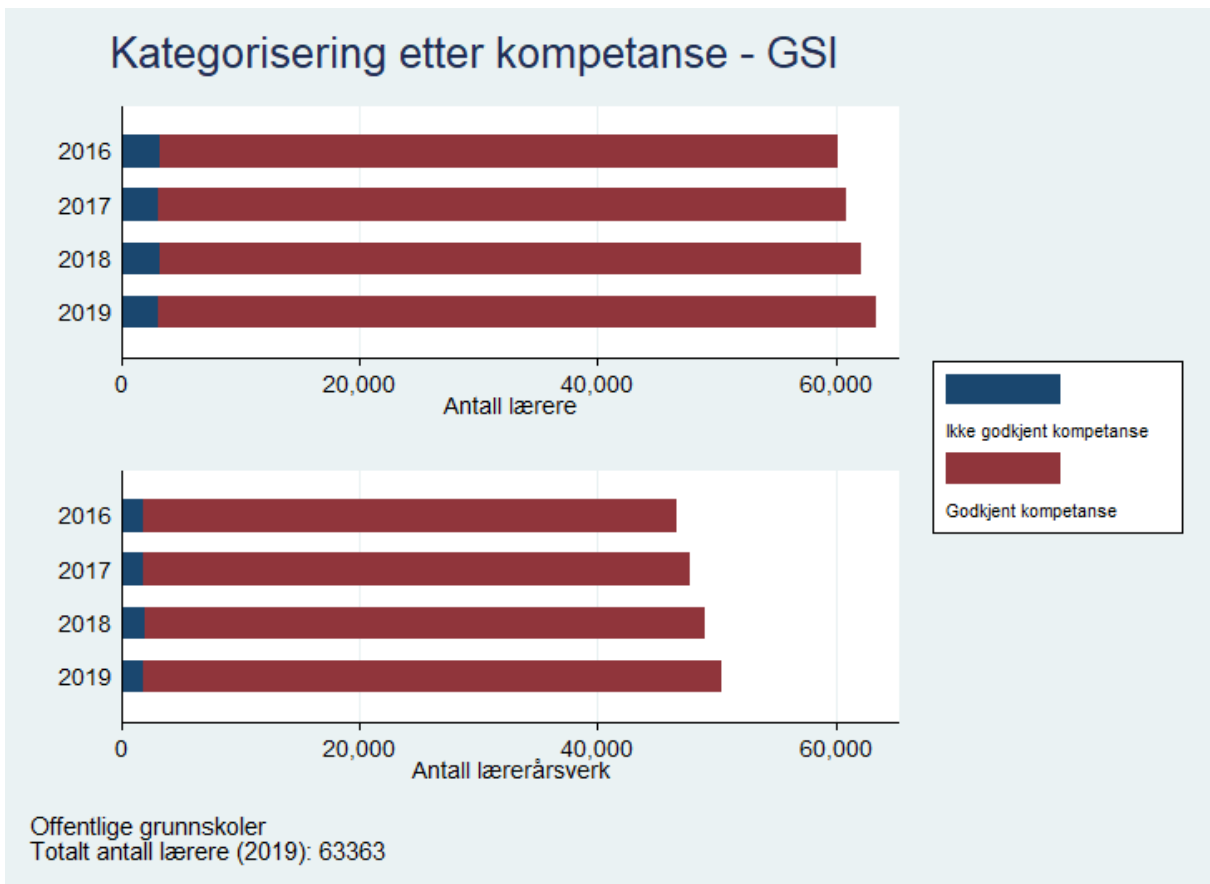
Midterste panel i tabell 3.1 gir en oversikt over antall lærere i friskoler for de to datakildene SSB og GSI. I 2019 er det i vårt utvalg 207 friskoler.³ Som for de kommunale grunnskolene er det registrert flere lærere i SSB statistikken sammenlignet med GSI. Forskjellen i 2019 er på 225 lærere, som utgjør drøyt 6 prosent. Den relative forskjellen i totalt antall lærere mellom datakildene i friskoler er dermed noe lavere sammenlignet med forskjellen mellom datakildene i de kommunale skolene (12 prosent).

Det siste panelet i tabellen viser totalt antall lærere og skoler i vårt utvalg, uavhengig av om skolen er kommunal eller friskole. Totalt har vi da 2 585 skoler i utvalget i 2019, med 66 930 registrerte lærere i GSI og 75 094 registrerte lærere i SSB-dataene. Siden den relative forskjellen mellom antall lærere for friskoler var noe lavere enn for kommunale skoler, finner vi også at den relative forskjellen reduseres noe når vi ser på totalt antall lærere, uavhengig av om skolen er kommunal eller en friskole. Siden antall friskoler og antall lærere i friskoler utgjør lite sammenlignet med antall lærere i kommunale skoler får det ikke stor betydning for det samlede bildet.

³ Vi har holdt øvrige privateide skoler utenfor utvalget, og inkluderer kun de privateide skolene som er underlagt friskoleloven og dermed mottar statsstøtte til drift.

3.2 Kategorisering av utdanning og kompetanse i datakildene

Vi har så langt sett på totalt antall lærere, uavhengig av stillingsprosent og kategorisering av kompetanse/stilling/utdanning. Som diskutert tidligere benytter de tre statistikkene ulik inndeling av lærerne, hvor GSI deler lærerne inn etter om de har godkjent kompetanse eller ikke, PAI deler lærerne inn etter stillingstype og SSB deler lærerne inn etter utdanningstype. I tillegg har vi for GSI og PAI informasjon om årsverk for hver av kategoriene, mens vi for SSB kan skille mellom heltid og deltidsansatte. I det følgende gir vi en grafisk fremstilling av kategorier av lærere i de ulike datakildene. Vi ser først på offentlige grunnskoler.

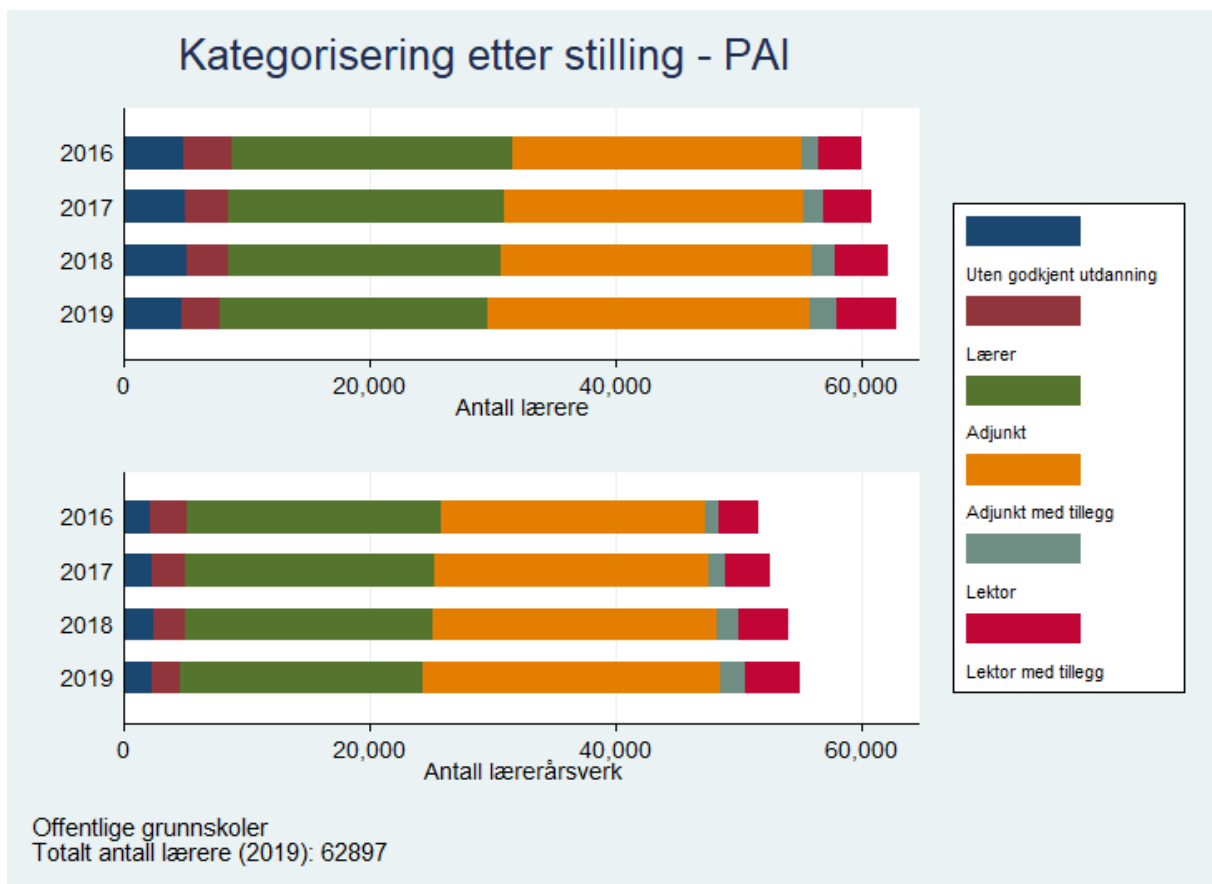


Figur 3.1: Fordeling av lærere (antall og årsverk) i GSI-dataene etter kompetanse. Offentlige grunnskoler.

Figur 3.1. viser fordelingen av lærere i GSI etter kompetanse hvor vi skiller mellom antall lærer og antall årsverk. Øverst i figuren viser vi fordelingen av antall lærere etter godkjent og ikke godkjent kompetanse, mens vi nederst i figuren viser den samme fordelingen for antall årsverk. Vi ser at det naturligvis er færre årsverk enn antall lærere. De 63 363 lærerne i kommunale grunnskoler i 2019 utgjør 50 427 årsverk. Av disse var 60 293 lærere (48 553 lærerårsverk)

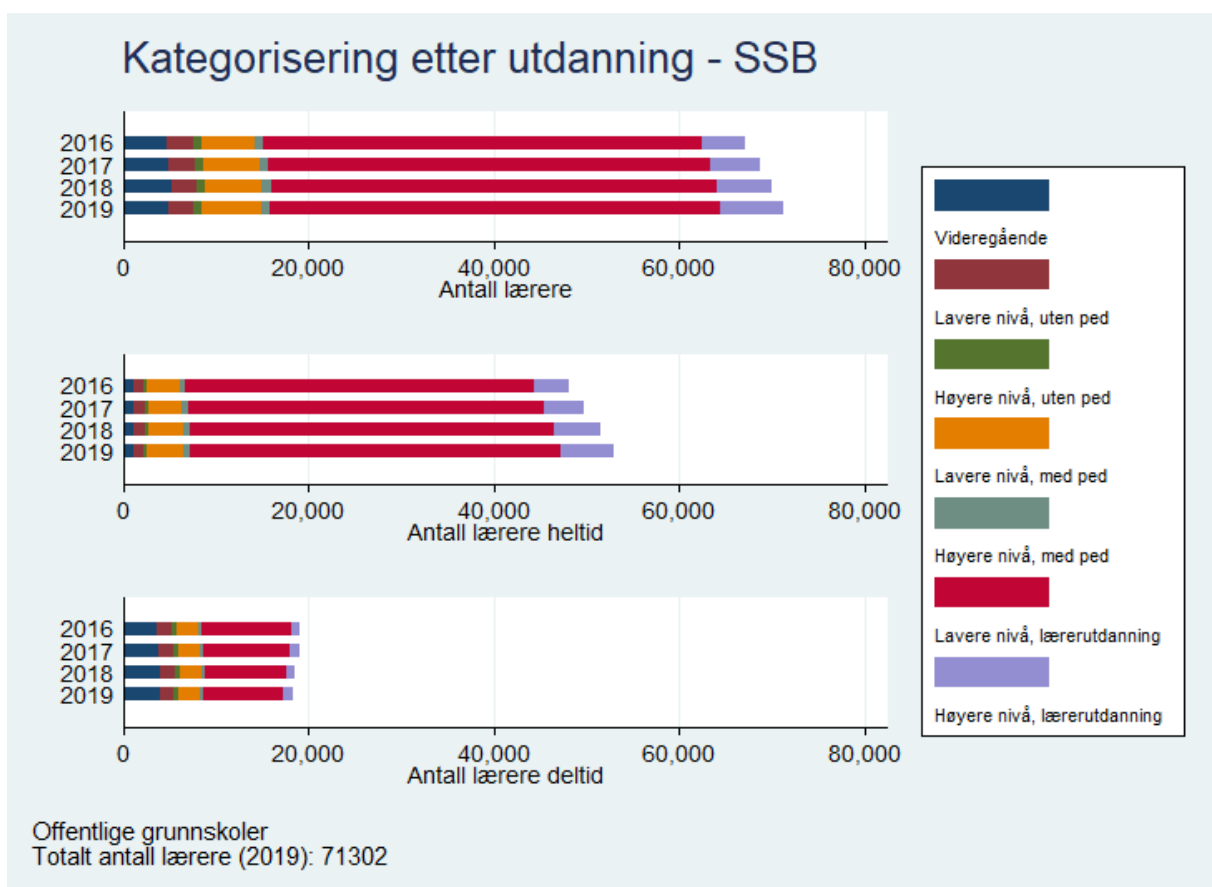
registret med godkjent kompetanse. Forskjellen mellom antall årsverk og antall ansatte illustrerer noe av utfordringen ved å bruke antall i stedet for årsverk, men for å kunne gjøre sammenligninger på tvers av datakildene er antall ansatte eneste mulighet.

Figur 3.2 viser fordelingen av lærere i PAI registeret, etter ulike stillingskategorier. Stillingskoden 7960 *Lærere uten godkjent utdanning*, kan sammenlignes med lærere uten godkjent kompetanse i GSI. Dette er den blå delen av søylene i figuren. De øvrige kategoriene er andre stillingskoder som regnes som godkjent kompetanse etter opplæringsloven. I figuren skiller vi mellom antall ansatte og antall årsverk, som vi også gjorde for GSI-dataen. Vi ser også her at det er færre årsverk enn antall lærere, og den relative forskjellen innenfor stillingskategoriene varierer. Særlig relevant er det at den blå søylen som fanger opp lærere uten godkjent utdannelse mer enn halveres når vi sammenligner antall årsverk med antall lærere. Vi ser ingen tilsvarende stor reduksjon for de andre stillingskodene.



Figur 3.2: Fordeling av lærere (antall og årsverk) i PAI-dataene etter stillingskategorier. Offentlige grunnskoler.

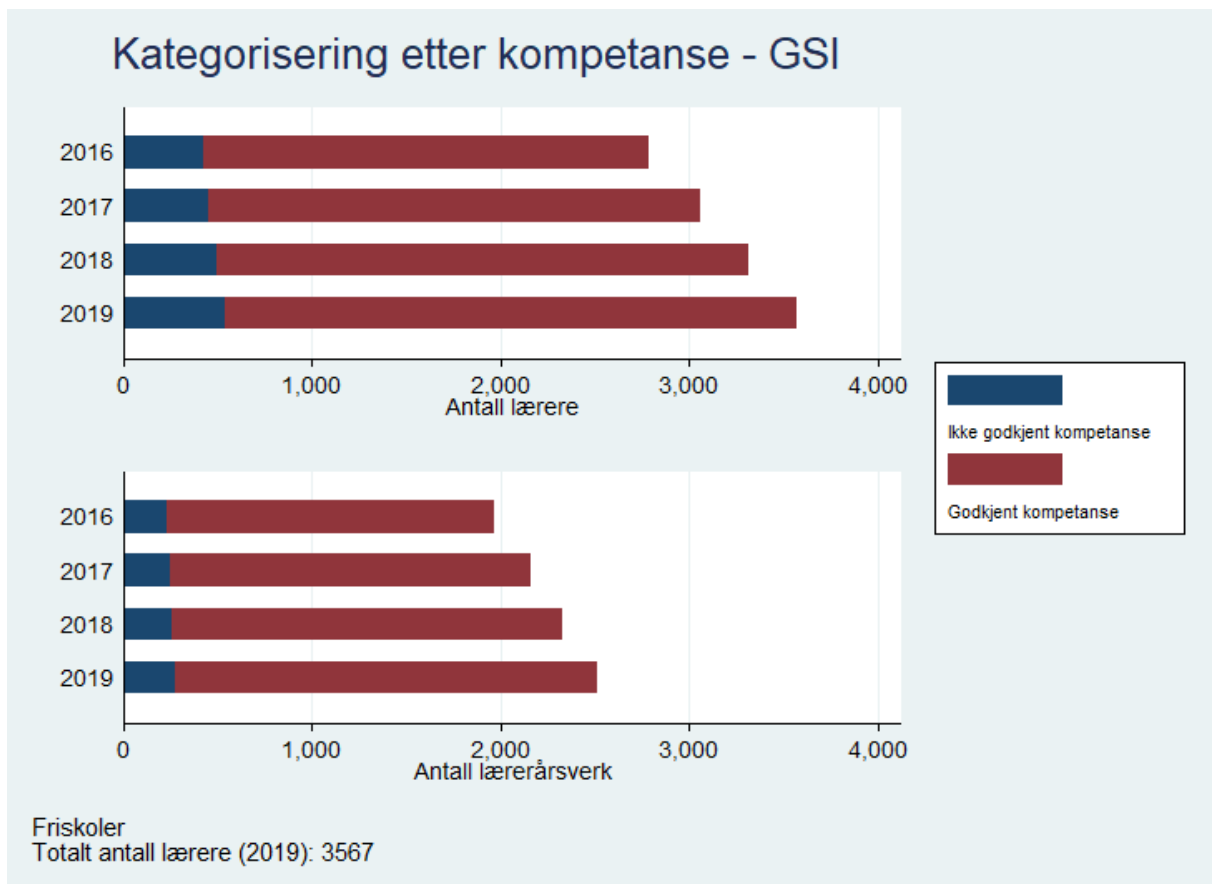
SSB-statistikken presenteres i figur 3.3. Følgende utdanninger regnes inn under godkjent utdanning; lærerutdanninger på lavere nivå og lærerutdanninger på høyere nivå. Disse to utdanningstypene utgjør de to kategoriene lengst til høyre på søylene. De fem kategoriene lengst til venstre faller dermed inn under definisjonen «lærere uten godkjent utdanning». Som vi ser av beskrivelsene på kategoriene, er to av utdanningskategoriene under ikke godkjent utdanning «andre pedagogiske utdanninger». Disse pedagogiske utdanningene faller ikke inn under definisjonen lærerutdanning, men inneholder pedagogikk. Når vi senere skal se nærmere på andelen godkjente lærere vil vi også teste alternative klassifiseringer hvor disse pedagogiske utdannelsene inkluderes sammen med godkjente lærerutdanninger.



Figur 3.3: Fordeling av lærere (antall heltid og deltid) i SSB-dataene etter utdanning. Offentlige grunnskoler.

For SSB sin statistikk har vi ikke informasjon om årsverk, men skiller kun mellom heltid og deltid. Alle under 100 prosent stilling registreres som deltid. Også her ser vi en tydelig forskjell mellom utdanningskategoriene avhengig av om vi ser på totalt antall lærere (både heltid og deltid), kun heltidsansatte, eller kun deltidsansatte. Blant deltidsansatte har litt over halvparten

av lærerne lærerutdanning, mens andelen blant heltidsansatte er vesentlig høyere. Vi ser også at det er en del kategorier av ansatte som har høyskole/universitetsutdanning med pedagogisk utdanning (som ikke er lærerutdanning). Samlet sett utgjør denne gruppen nesten halvparten av lærerne uten lærerutdanning. Blant heltidsansatte er andelen nesten 2/3. Det vil si at kategorien andelen lærere uten lærerutdanning i SSB, er en svært heterogen gruppe hvor en stor del av denne gruppen har høy utdanning som inkluderer pedagogikk i en eller annen form. Det er også en vesentlig del av lærerne som har universitets eller høyskoleutdanning, men som mangler pedagogisk utdanning.

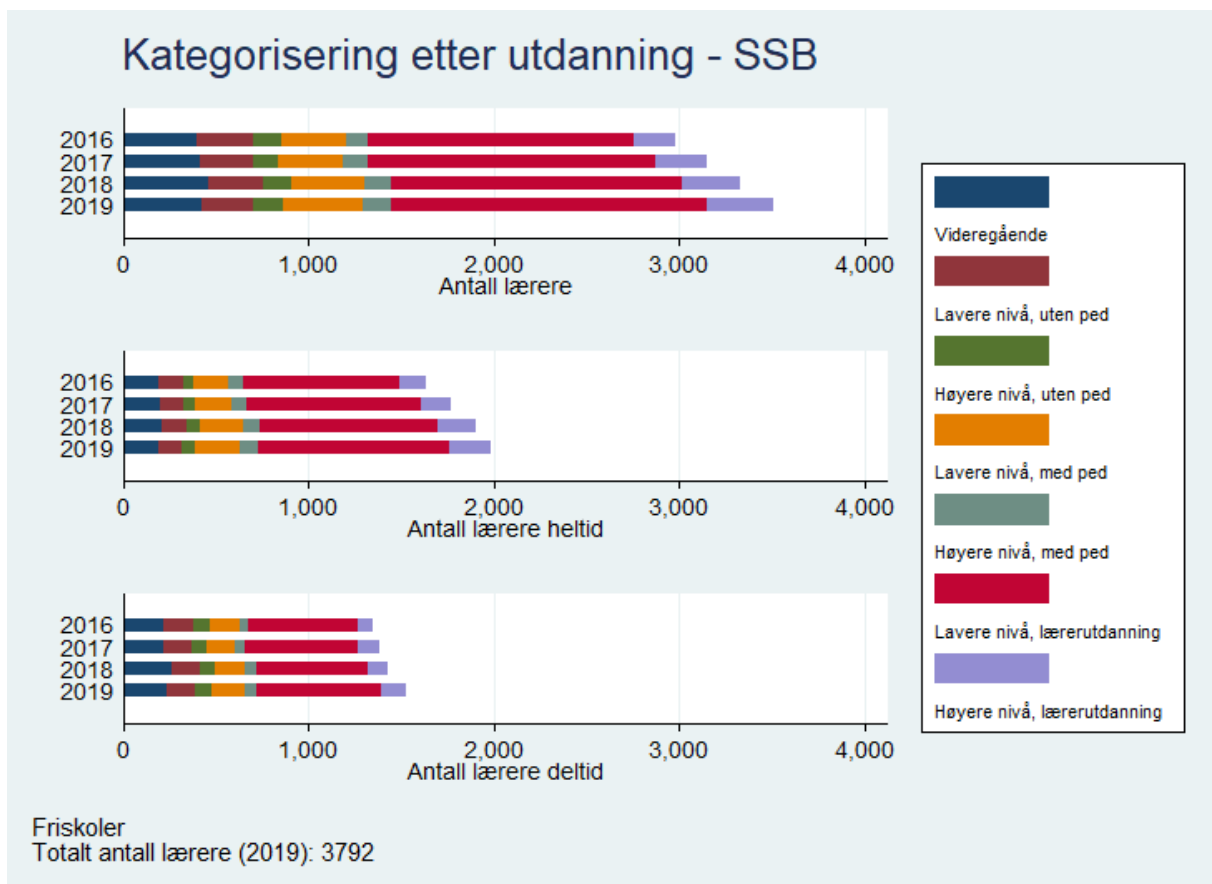


Figur 3.4: Fordeling av lærere (antall og årsverk) i GSI-dataene etter kompetanse. Private grunnskoler (friskoler).

Vi har så langt sett på fordeling av lærere i den offentlige grunnskolen, men for GSI og SSB kan vi også se hvordan fordelingen av lærerne er i friskolene. I figur 3.4. presenteres fordelingen av lærere etter kompetanse for friskoler i GSI-registeret, og figur 3.5. presenterer tilsvarende for SSB-data.

For friskolene finner vi noen forskjeller sammenlignet med offentlige skoler. Her ser vi blant annet at andelen lærere uten lærerutdanning eller godkjent kompetanse er høyere. Når man ser på sammensetningen av lærerne uten lærerutdanning, er ikke forskjellen stor mellom offentlige og private friskoler. I begge statistikkene er det et vesentlig antall lærere i kategorien «ikke godkjent utdanning» som har universitets og høyskoleutdanning og noen av disse har en annen pedagogisk utdanning enn lærerutdanning.

Det er likevel viktig å merke seg at friskoler som er godkjent med alternative læreplaner (f.eks. Montessoriskoler og Steinerskoler) kan få godkjent alternative kompetansekrav til de kravene som følger av opplæringsloven (jf. friskoleloven §4-2). Det er en faktor som kan bidra til å gjøre forskjellen mellom statistikkene større når vi ser på friskoler sammenlignet med offentlige skoler. Enkelte skoler kan også ha krav om tilleggskompetanse, som kan gjøre forskjellene mindre.

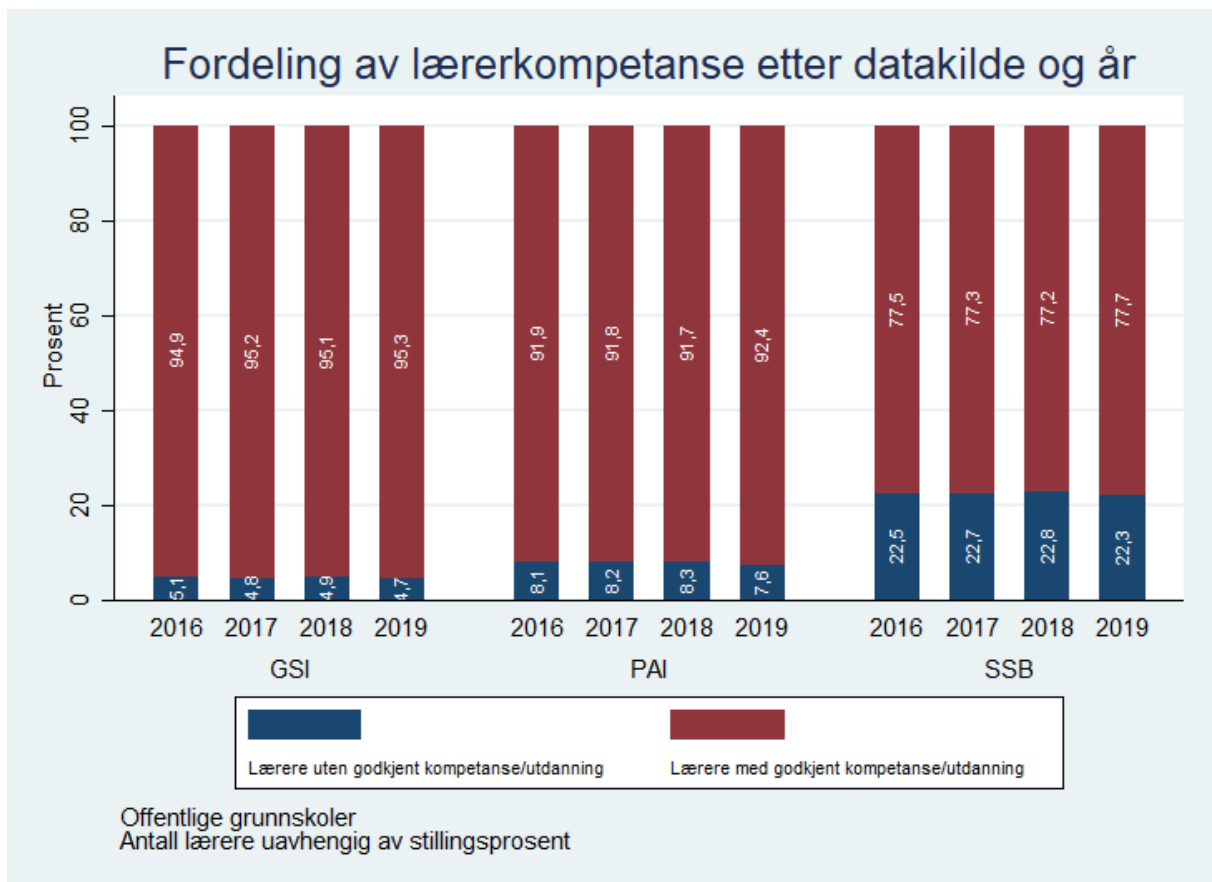


Figur 3.5: Fordeling av lærere (antall heltid og deltid) i SSB-dataene etter utdanning. Private grunnskoler (friskoler).

3.3 Andel lærere med godkjent kompetanse eller utdanning – sammenligning av datakilder

Så langt har vi gitt en beskrivelse av statistikken som viser fordelingen av lærerne etter de ulike kategoriseringene for hver av datakildene. For å gjøre direkte sammenligninger mellom de tre lærerstatistikkene er det mer hensiktsmessig å sammenligne andelen lærere med godkjent kompetanse eller utdanning. Fra sammenstillingen i forrige delkapittel er forskjellen i *antall* lærere mellom de ulike statistikkene viktig å ha med seg, og forskjellen når vi sammenligner årsverk og antall er også relevant for de videre sammenligningene. Siden det kun er *antall* lærere som oppgis i alle tre statistikkene er det i hovedsak antall lærere som benyttes i sammenligninger på tvers av statistikkene.

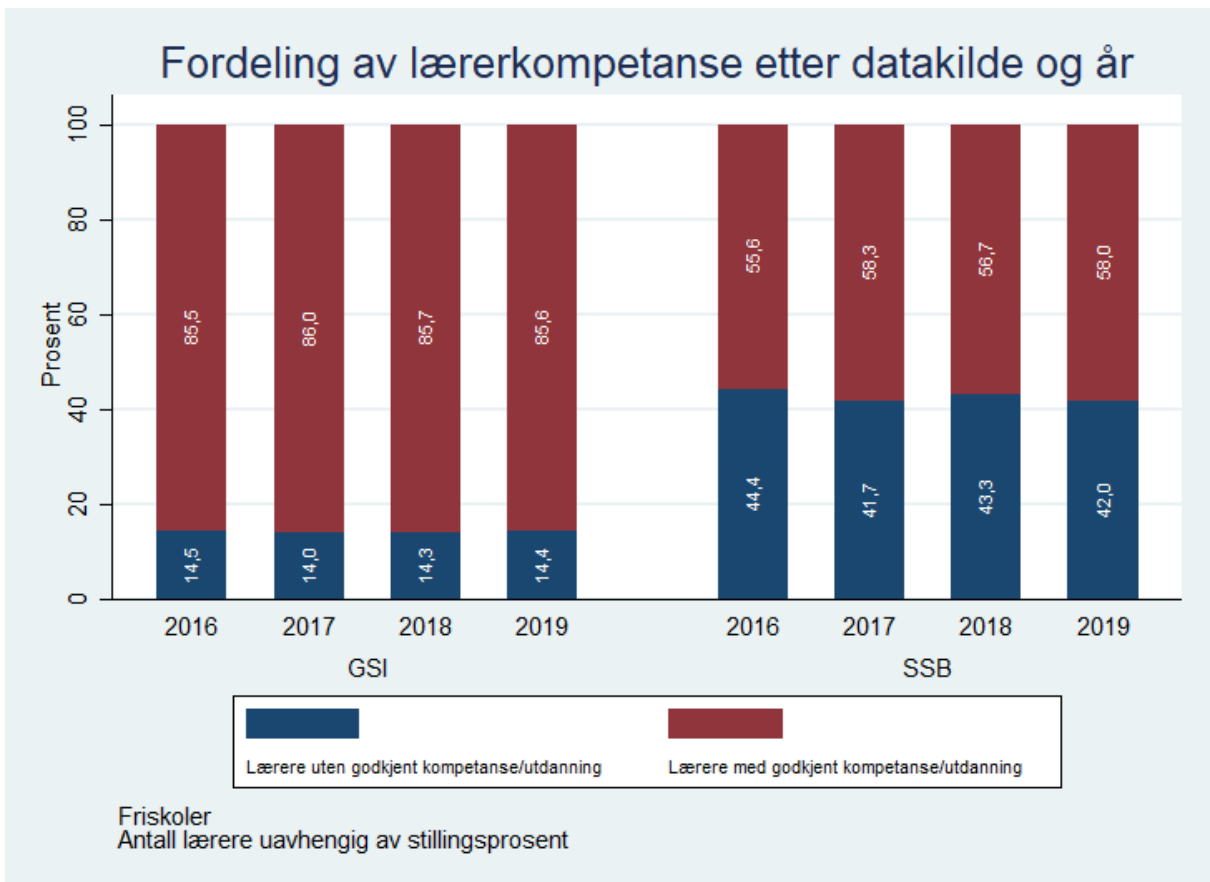
Figur 3.6. sammenligner andelen godkjent/ikke godkjent kompetanse for de tre datakildene i offentlige grunnskoler. Det er de samme skolene og lærerne som også utgjorde grunnlaget for figurene 3.1, 3.2 og 3.3. Vi benytter begrepene med/uten godkjent kompetanse selv om dette er litt misvisende for data fra SSB.



Figur 3.6: Andel lærere med og uten godkjent kompetanse/utdanning i offentlige grunnskoler. Forskjeller mellom de tre datakildene GSI, PAI og SSB.

Sammenligningen mellom datakildene viser at andelen lærere uten godkjent kompetanse er ganske stabil innenfor hver datakilde. Dermed er forskjellen mellom dem også ganske stabil. SSB-statistikken viser høyest andel uten godkjent utdanning, med en andel på ca. 22 prosent, som er betydelig høyere enn for GSI hvor andelen uten godkjent kompetanse ligger rundt 5 prosent. Forskjellen mellom GSI og PAI er ikke like store. Andelen som har stillingskode 7960, og som dermed regnes som uten godkjent kompetanse, utgjorde i 2019 ca. 7,5 prosent.

Forskjellene i andelen med godkjent utdanning/kompetanse som vi har sett på så langt, gjelder for offentlige grunnskoler. Selv om antall friskoler er få sammenlignet med kommunale skoler, er det relevant å undersøke om det er forskjeller mellom skolene etter driftsansvar. Fra tabell 3.1 vet vi at antall lærere i offentlig grunnskole er 60-70 000, mens antall lærere i friskolene ligger rundt 3 700. Siden kun offentlig skoler er registrert i PAI benyttes bare GSI og SSB i sammenligninger mellom friskoler og offentlige skoler.



Figur 3.7: Andel lærere med og uten godkjent kompetanse/utdanning i friskoler. Forskjeller mellom datakildene GSI og SSB

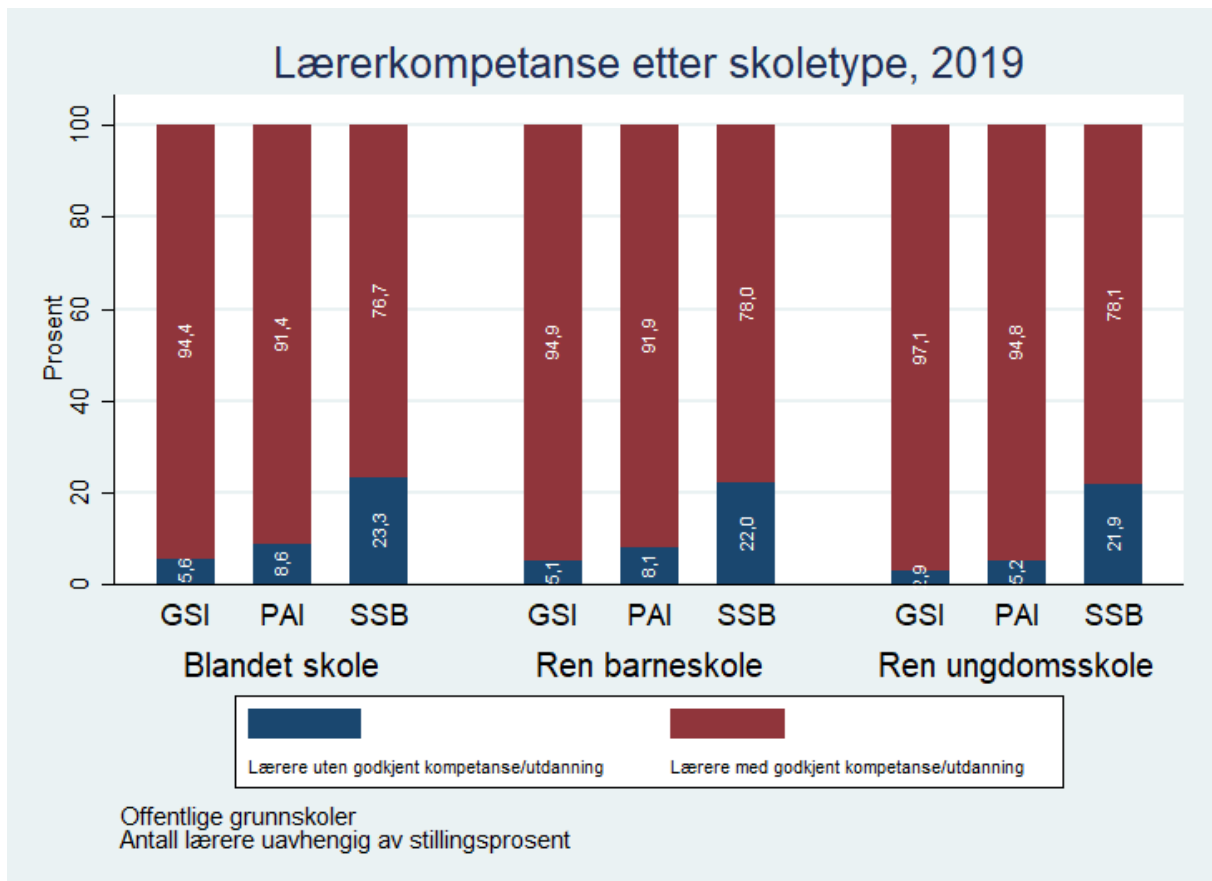
Fordelingen av andelen lærere med og uten godkjent kompetanse eller utdanning i friskolene er illustrert i figur 3.7. Det er en del mønstre som går igjen fra tilsvarende sammenligning for offentlige grunnskoler: Vi finner betydelig forskjeller mellom datakildene, hvor SSBs statistikk viser den høyeste andelen uten godkjent utdanning, og andelen er relativt stabile over årene innen hver datakilde. Både for GSI-dataene og SSB-dataene er andelen uten godkjent kompetanse/utdanning høyere i de privattrevne friskolene sammenlignet med den offentlige skolen. For GSI er andelen uten godkjent kompetanse på ca. 14,5 prosent i friskolene mot ca. 5 prosent for den offentlige skolen. For SSB er forskjellen 42 prosent i friskolene mot 22 prosent i offentlige skoler. Det innebærer at differansen mellom datakildene i andelen godkjente lærere er noe større når vi ser på friskoler sammenlignet med offentlige skoler. De store forskjellene vi finner mellom friskoler og offentlige skoler er relevant å se nærmere på, og ble også lagt til grunn når vi valgte caseskoler.

De to figurene vi har sett på så langt viser at forskjellene er ganske stabile over år innenfor hver datakilde. I de videre grafiske fremstillingene vil vi derfor kun benytte 2019-tall. Det vil gi en enklere fremstilling, og siden det er lite variasjon mellom årene, vil ikke denne forenklingen føre til at vi mister relevant informasjon. I regresjonsanalysene vil vi derimot benytte alle fire årene.

Så langt har vi sett på aggregerte tall for alle offentlige skoler og friskoler, men det er også interessant å se nærmere på om forskjellene mellom statistikkene kan være større/mindre etter skoletrinn eller geografi, eller om bildet endrer seg hvis vi kun sammenligner for heltidsansatte. Kompetansekravene for ansettelse som lærer varierer mellom barnetrinn og ungdomstrinn, hvor blant annet førskolelærerutdanninger kan gi rett til ansettelse som lærer på 1.-4. trinn, men vil ikke være tilstrekkelig til å ansettes som lærer på for eksempel ungdomstrinnet. Vi ser derfor nærmere på ulike skoletyper, og sammenligner sammensetningen av lærerkompetanse/utdanning etter om skolen er ren barneskole, ren ungdomsskole eller om den har både barne- og ungdomstrinn (blandet skole) for de tre datakildene. Siden vi ser på alle tre datakildene, begrenser vi sammenligningen til den offentlige skolen.

Figur 3.8 illustrerer fordelingen av lærerkompetanse i den offentlige skolen mellom datakildene. Det store bildet er at andelen uten godkjent utdanning i SSB-dataene er relativt

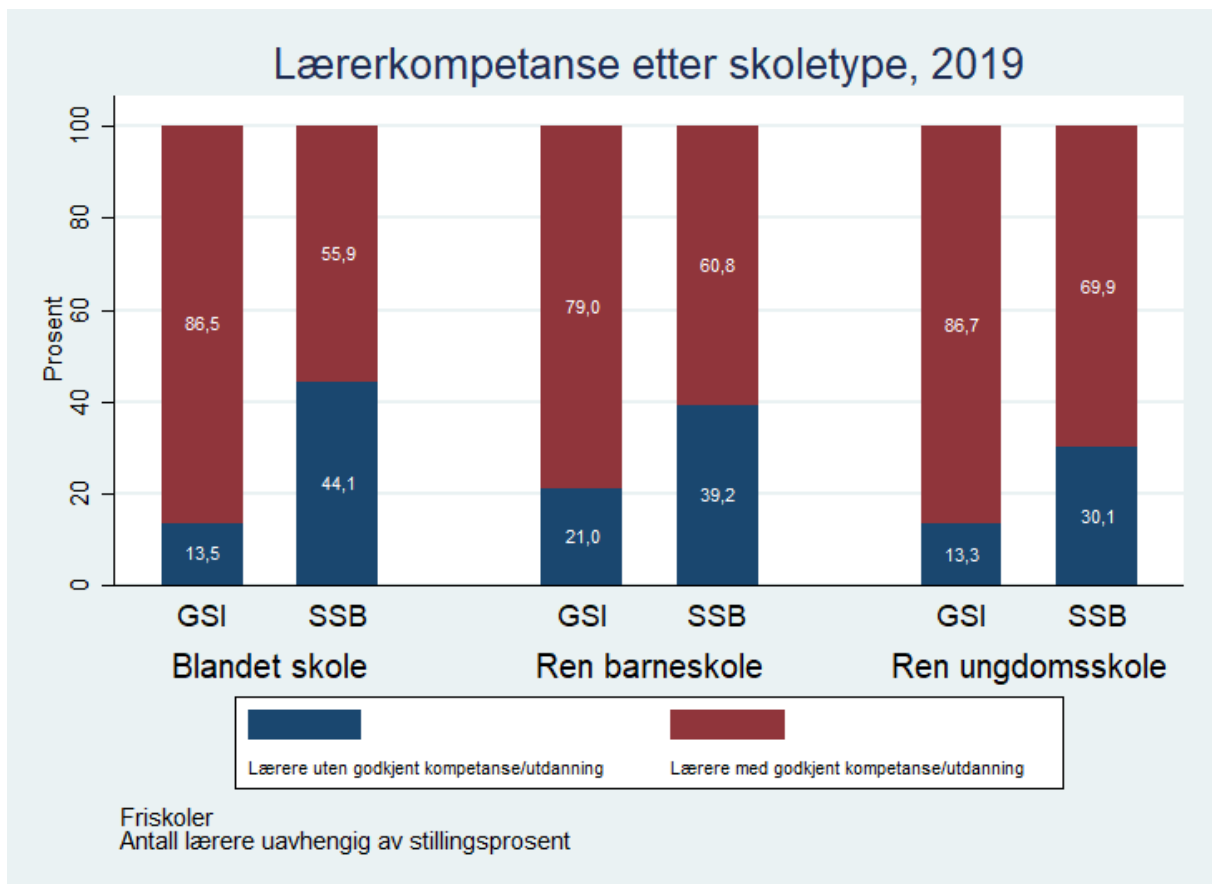
stabil mellom de tre skoletypene: det er ingen forskjell i andelen uten godkjent utdanning mellom ren ungdomsskole og ren barneskole, mens andelen uten godkjent utdanning er marginalt høyere i blandet skole. Ingen av de andre datakildene viser store forskjeller, og det er heller ikke veldig tydelige mønster på tvers av datakildene. Selv om forskjellene er små antyder den grafiske fremstillingen at det er lavere andel uten godkjent kompetanse for rene ungdomsskoler sammenlignet med rene barneskoler og blandet skole for både PAI og GSI. For GSI var andelen uten godkjent kompetanse på knapt 3 prosent på rene ungdomsskoler, mot 5,1 prosent på rene barneskoler og 5,6 prosent på blandede skoler. Vi finner ikke den samme forskjellen for rene ungdomsskoler for SSB-statistikken. Det indikere at forskjellen mellom statistikkene er noe større for rene ungdomsskoler.



Figur 3.8: Forskjeller i lærerkompetanse etter datakilde og ulike skoletype for offentlige grunnskoler i 2019.

Figuren over viser forskjellene for offentlige grunnskoler, og det kan også være interessant å undersøke hvordan mønsteret er for friskolene. Noe av utfordringen med statistikken for friskolene er at det inngår færre skoler og færre lærere, og ved finere inndelinger av statistikken

kan vi risikere å få grupper med veldig få observasjoner. Med tanke på skoletype er det også greit å merke seg at det er betydelige forskjeller mellom friskoler og offentlige skoler blant annet i skolestørrelse. Hvis vi sammenligner skoletyper for offentlige skoler og friskoler, finner vi at mens det for offentlige grunnskoler er flest rene barneskoler, er det blandet skole som forekommer oftest blant friskolene. I våre data er omtrent 58 prosent av observasjonene blant offentlige grunnskoler rene barneskoler, mens det kun er 27 prosent av observasjonene som er rene barneskoler blant friskolene. Blant friskolene utgjør derimot blandet skole omtrent 62 prosent i vårt utvalg, mot 23 prosent blandete skoler blant de offentlige skolene.

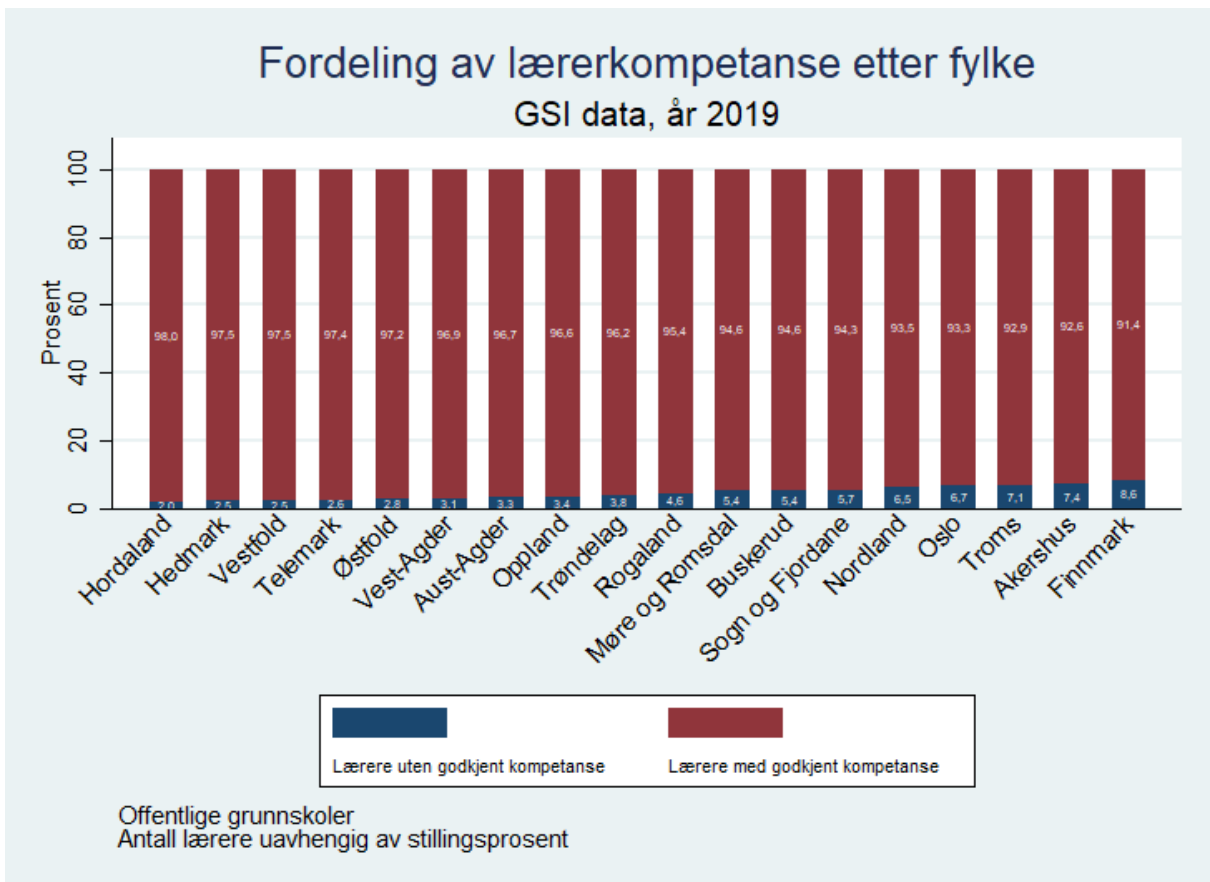


Figur 3.9: Forskjeller i lærerkompetanse etter datakilde og ulike skoletype for friskoler i 2019.

I figur 3.9 ser vi på fordelingen av lærerkompetanse mellom friskoler etter ulike skoletyper. Som for kommunale grunnskoler, finner vi ikke noen tydelige mønstre mellom GSI og SSB. Det er fortsatt store forskjeller mellom SSB-statistikken og GSI-statistikken, hvor SSB-statistikken viser høyest andel uten godkjent utdanning. Når vi sammenligner innen datakilden på tvers av skoletyper er det en del forskjeller. Mens SSB statistikken viser høyest andel uten

godkjent utdanning for blandede skoler, viser GSI statistikken høyest andel uten godkjent kompetanse for rene barneskoler. I begge datakildene er det rene ungdomsskoler som har lavest andel uten godkjent kompetanse/utdanning.

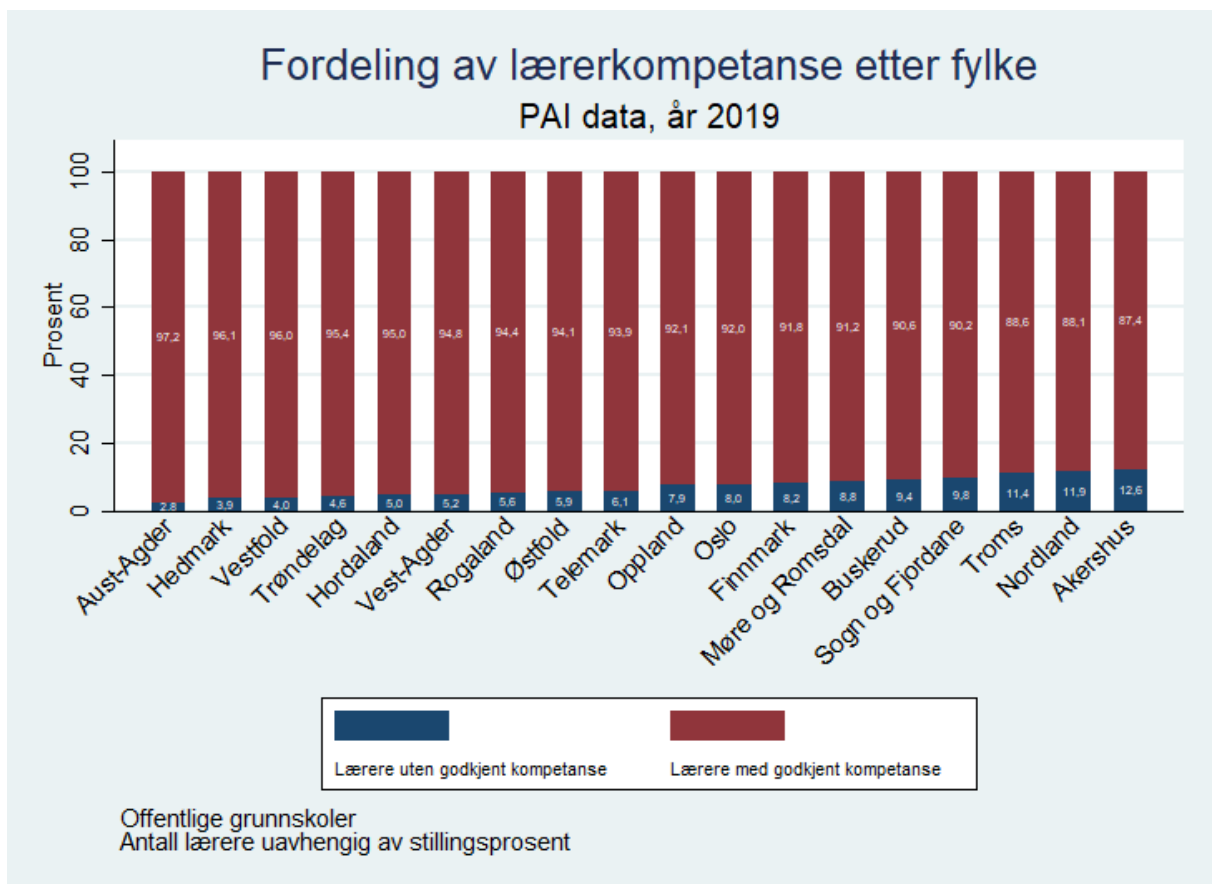
Geografiske forskjeller kan gi oss innsikt i variasjonen i forskjellene mellom datakildene. De tre neste figurene viser fylkesvise forskjeller i andel lærere med/uten godkjent kompetanse/lærerutdanning i de ulike datakildene. Her ser vi kun på offentlige grunnskoler. Siden dataene er for 2019 ligger gammel fylkesstruktur til grunn i sammenligningen.



Figur 3.10: Fordeling av godkjent lærerkompetanse etter fylker. GSI-data for offentlige skoler.

I figur 3.10. viser vi fylkesfordelingen for GSI-statistikken. Fylkene er sortert fra lavest til høyest andel uten godkjent kompetanse. Selv om andelen uten godkjent kompetanse er relativt lav i GSI finner vi noen geografiske variasjoner: Andelen uten godkjent kompetanse varierer fra 2 prosent i Hordaland, til 8,6 prosent i Finnmark. Verdt å merke seg er at alle de nordligste fylkene ligger høyt, sammen med Oslo og Akershus.

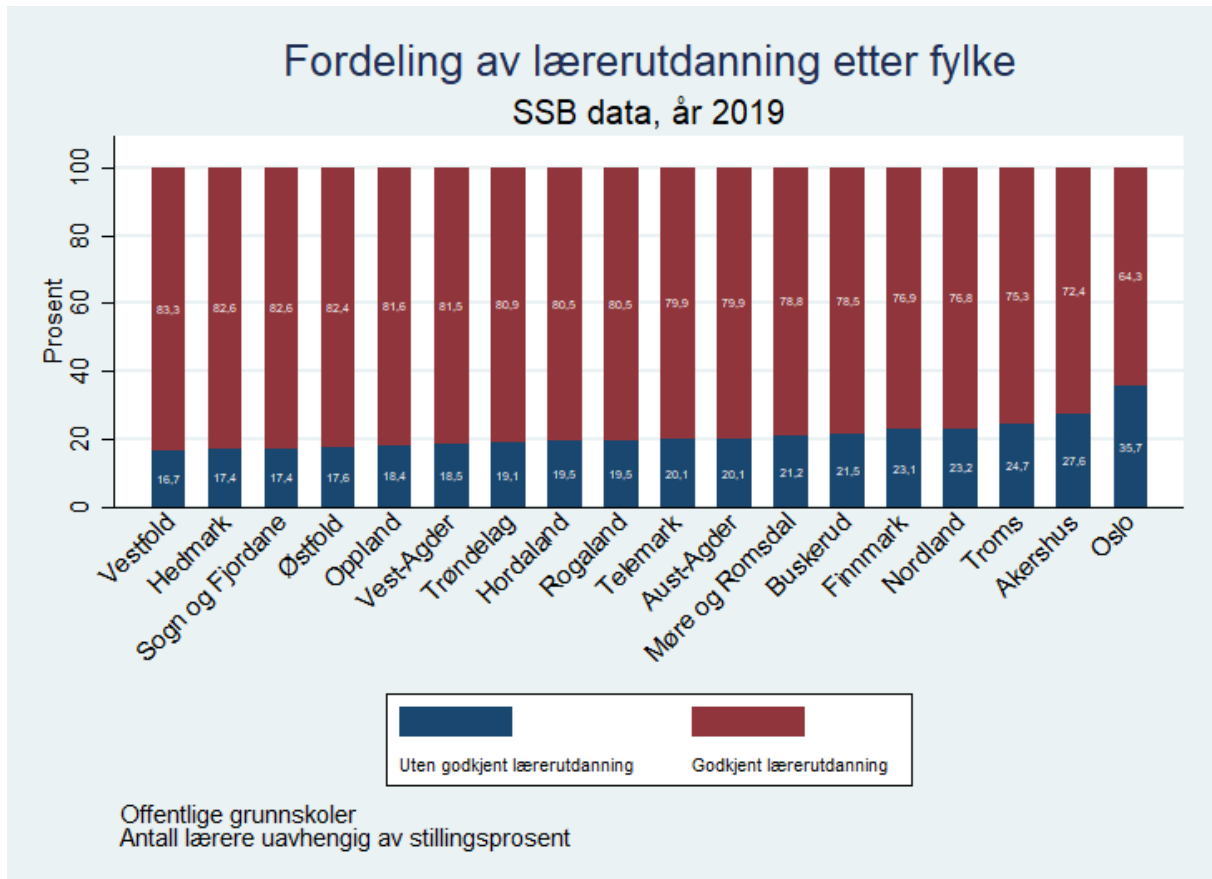
Fordelingen av lærerkompetanse i PAI-registeret, illustrert i figur 3.11, gir oss noenlunde de samme geografiske forskjellene som i GSI. Det er i stor grad de samme fylkene som utmerker seg i begge retninger. Troms, Nordland og Akershus ligger fortsatt høyt, mens Vestfold og Hedmark fortsatt er blant de fylkene med lavest andel uten godkjent kompetanse. Selv om det er en del likheter, ser vi også forskjeller. Den beregnede andelen uten godkjent kompetanse viser større fylkesvise forskjeller enn i de aggregerte dataene mellom PAI og GSI. Det ser vi særlig for de fylkene med høyeste andeler uten godkjent kompetanse. Blant annet for Akershus er andelen uten godkjent kompetanse beregnet til 12,6 prosent i PAI mot 7,4 prosent i GSI. For fylkene med lave andeler uten godkjent kompetanse er ikke forskjellene like store.



Figur 3.11: Fordeling av godkjent lærerkompetanse etter fylker. PAI-data for offentlige skoler.

Andelen uten godkjent utdannelse i SSB-tallene, illustrert med figur 3.12, er større, og forskjellene mellom fylker kan virke større, men de relative forskjellene er omtrent på samme nivå som i de to andre datakildene, med noen unntak. Spesielt ser vi Oslo kommune som skiller seg mye ut med tanke på andelen uten lærerutdanning. Forskjellen mellom statistikkene her er

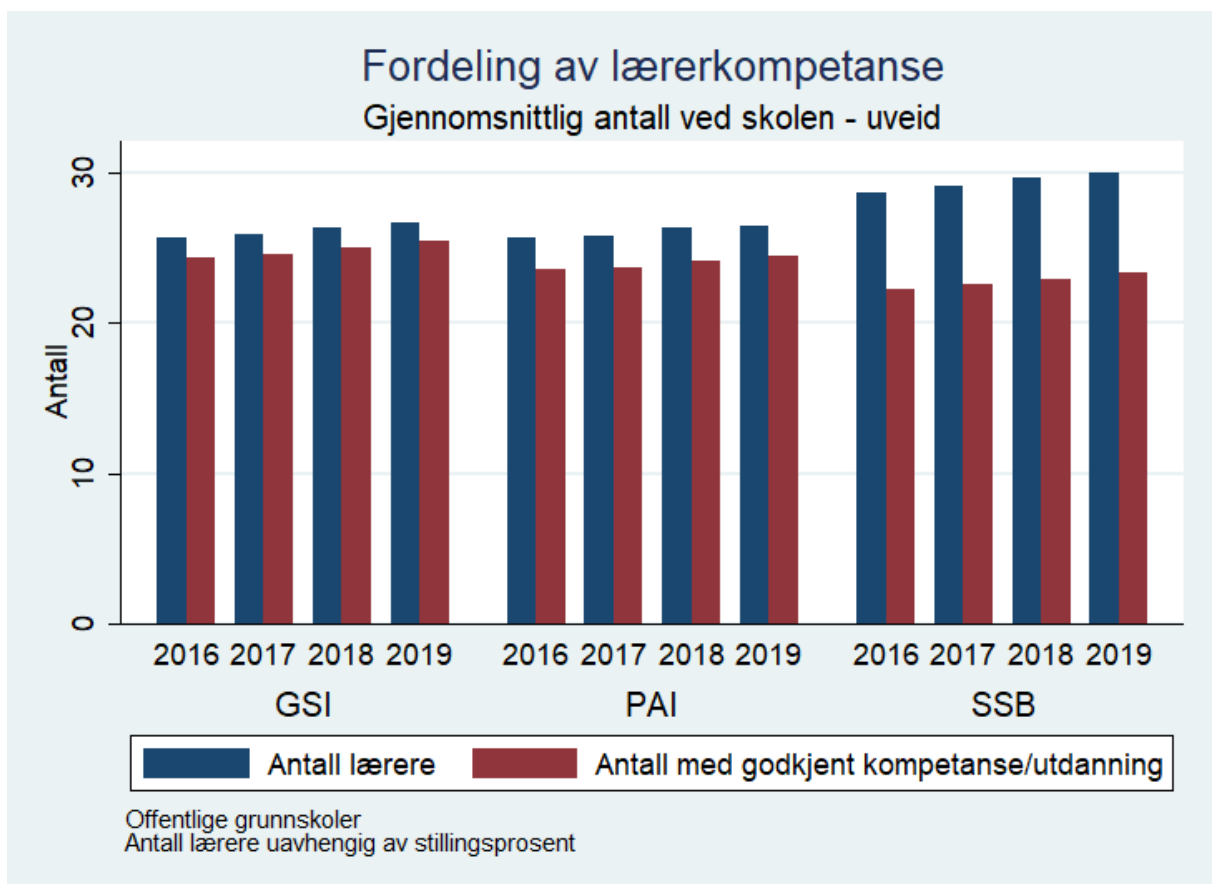
på 29 prosentpoeng. Vi ser imidlertid også eksempler som Hordaland og Telemark hvor forskjellen er stor. Forskjellen er 17-18 prosentpoeng, samtidig som andelen uten lærerutdanning er nær 10 ganger høyere enn andelen uten godkjent kompetanse. Akershus har også en forskjell på over 20 prosentpoeng sammenlignet med GSI. Selv om det til dels er store fylkesvise forskjeller mellom SSB og GSI, er det de samme fem fylkene som har den største andelen uten godkjent utdanning: Oslo, Akershus, Nordland, Troms og Finnmark, men rekkefølgen mellom disse innbyrdes er endret.



Figur 3.12: Fordeling av godkjent lærerutdanning etter fylker. SSB-data for offentlige skoler.

Vi har sett at antallet lærere som inkluderes i de ulike datakildene varierer, selv om de samme skolene inngår i utvalget. Dette vil være en vesentlig kilde til forskjeller. Vi sammenligner dermed ikke de samme individene. Nedenfor illustrerer vi skoleforskjellene i antall lærere. Det er dermed gjennomsnittlig antall lærere på skolenivå som måles. I tillegg har vi inkludert søyler som viser gjennomsnittlig antall lærere med godkjent kompetanse/utdanning på skolene. Som for de aggregerte tallene, finner vi at det i gjennomsnitt er flest lærere på skolenivå i SSB-

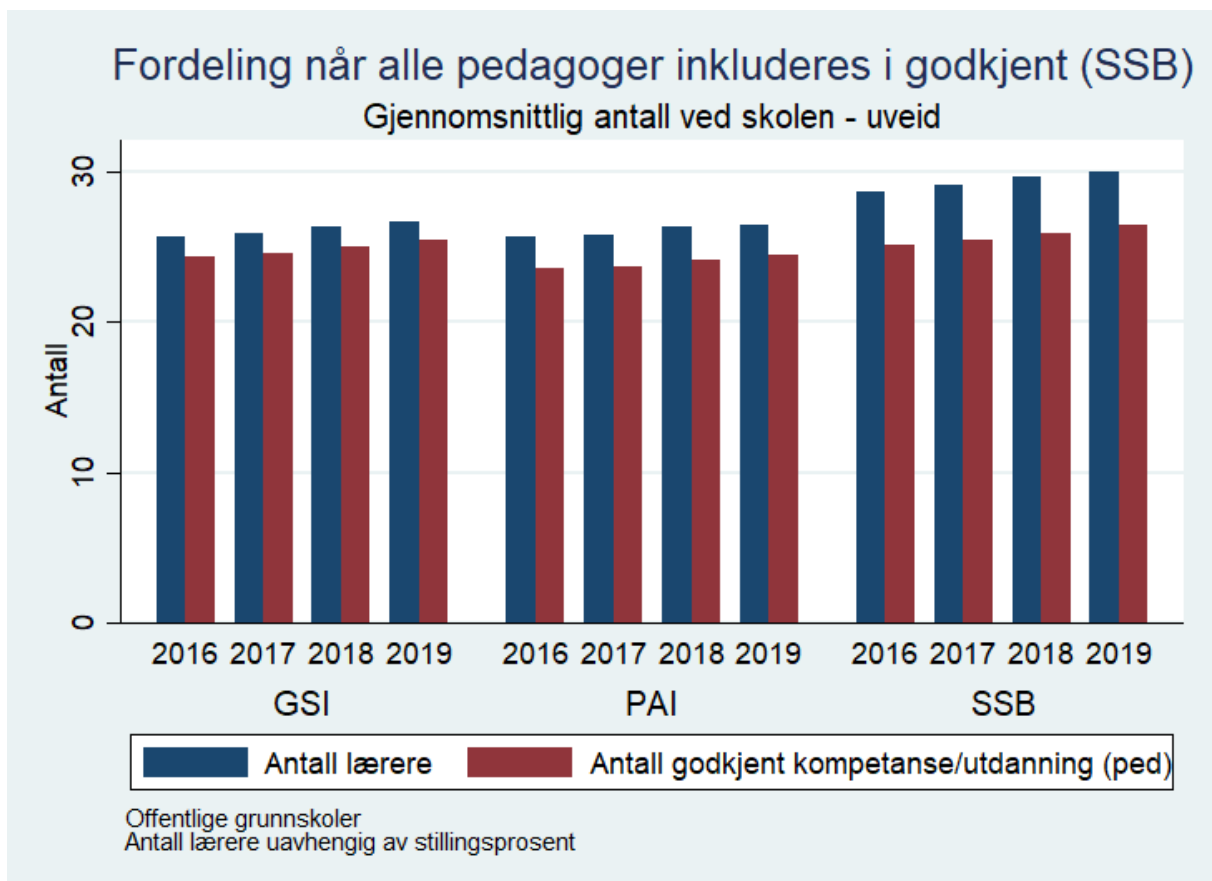
dataene, mens PAI og GSI er tilnærmet lik. Antall lærere med godkjent utdanning og kompetanse varierer også. Her er det færrest i SSB-registeret og flest i GSI. Antallet i PAI-registeret ligger mellom de to andre kildene. Ikke overraskende speiler gjennomsnittet på skolenivå det samme mønsteret som de aggregerte tallene. Siden SSB har flest lærere totalt per skole og samtidig færrest lærere med godkjent kompetanse/utdanning, blir andelen uten godkjent utdanning en del høyere enn andelen med godkjent kompetanse i de andre kildene. Dette skyldes både at flere lærere er inkludert og at færre lærere regnes som lærere med godkjent utdanning eller kompetanse. Forskjellen er imidlertid større i antall lærere totalt, enn i antall godkjente lærere. Dette kan isolert sett tyde på at det er blant de ekstra lærerne som telles med i SSB, at forskjellene drives.



Figur 3.13: Sammenligninger av skolegjennomsnitt

Forskjellen i totalt antall lærere mellom datakildene kan skyldes ulik håndtering av vikarer i statistikkene, mens færre som er registrert som godkjent utdannelse kan skyldes at opplæringsloven definerer godkjent kompetanse litt videre enn strengt knyttet til lærerutdanning. I figur 3.3, som illustrerer antall lærere i SSB-statistikken etter de ulike

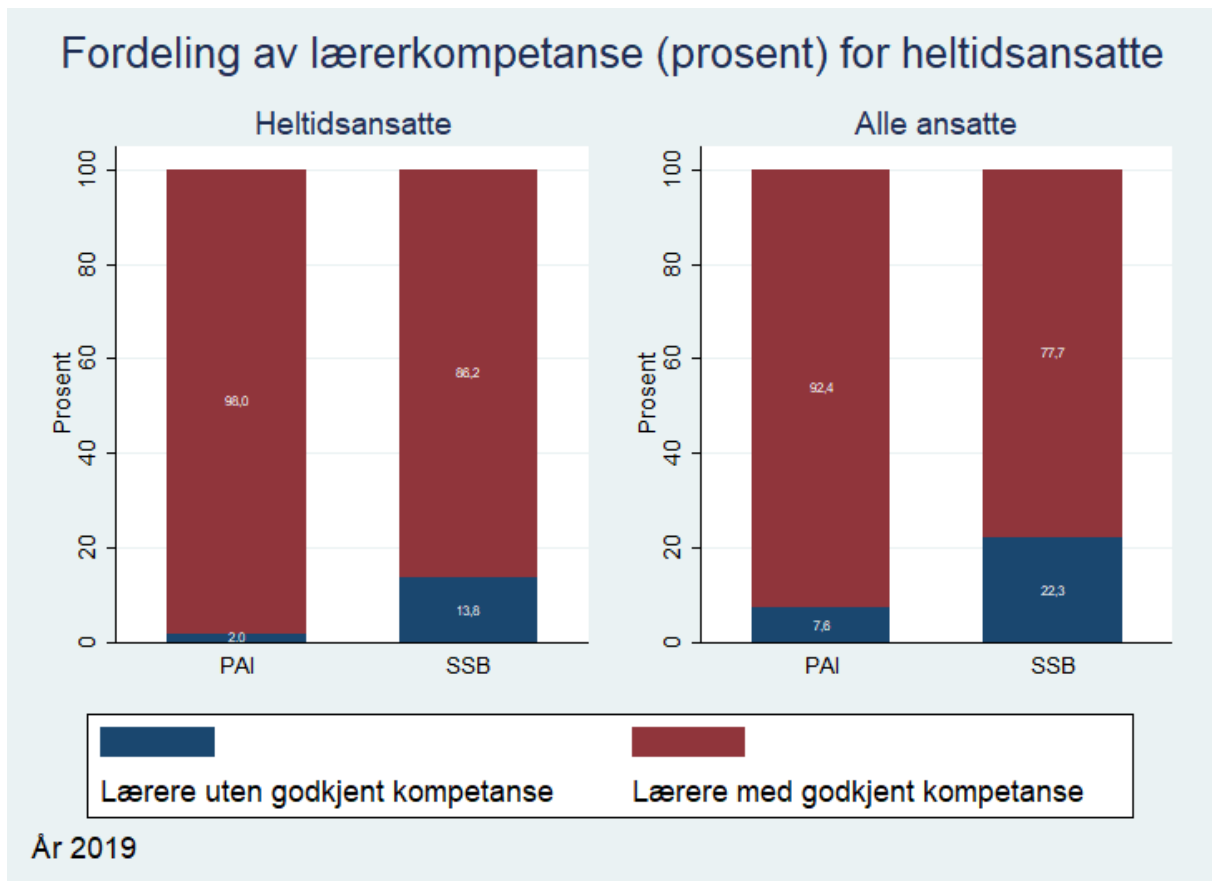
utdanningskategoriene, merket vi oss særlig at det er to utdanningskategorier som er høyere og lavere utdanning med pedagogikk, men som ikke er registrert som lærerutdanning. Det kan være slik at det i denne gruppen lærere er en del som er registrert med godkjent kompetanse både i GSI og PAI. For sammenligning tester vi derfor en alternativ gruppering av godkjent kompetanse, hvor vi i tillegg til lærerutdanning inkluderer øvrige lærere med annen pedagogisk utdanning. Dette er illustrert i figur 3.14. Vi ser fortsatt på gjennomsnittlig antall ved skolen, og er ellers lik forrige figur med unntak av utvidet definisjon av godkjent utdannelse for SSB-statistikken. Når vi nå sammenligner de røde søylene, som måler gjennomsnittlig antall lærere med godkjent kompetanse, på tvers av datakildene, ser vi at antallet godkjent er tilnærmet lik mellom SSB og GSI, men det er litt flere med godkjent utdanning og annen pedagogisk utdanning i SSB. Vi skal senere se nærmere på hvilken utdannelse lærerne med annen pedagogisk utdannelse er oppført med i SSB statistikken, men denne enkle sammenstillingen viser at noe av forklaringen på forskjellene trolig ligger blant disse lærerne med annen pedagogisk utdannelse.



Figur 3.14 Sammenligning av skolegjennomsnitt hvor SSB-kategorien godkjent utdanning utvides med annen pedagogisk utdannelse

Siden det fortsatt er forskjell i antall lærere som er inkludert i statistikken, vil andelen som ikke regnes som godkjent fortsatt være høyere i SSB-statistikken, selv om vi utvider godkjent-definisjonen til å inkludere annen pedagogisk utdanning. Det er derfor aktuelt å se nærmere på forskjellen i totalt antall lærere.

Som diskutert tidligere håndteres vikarer ulikt i de tre statistikkildene, og er en kilde til forskjellen i totalt antall lærere. Det vil selvsagt være forskjeller på vikarer, men det er rimelig å anta at en vikar i mindre grad har heltidsstilling sammenlignet med øvrige fast ansatte lærere. For PAI-dataene har vi fått tilleggsinformasjon om heltid og deltidsansatte, slik at vi kan sammenligne heltidsansatte mellom PAI og SSB. For GSI er det ikke mulig å skille direkte mellom heltid og deltid med de datarapporteringene som gjøres.



Figur 3.15: Sammenligning av lærerkompetanse i SSB og PAI for heltidsansatte i kommunale grunnskoler.

Sammenligningen mellom SSB og PAI for heltidsansatte er illustrert i figur 3.15. Det første vi ser fra figuren er at andelen uten godkjent kompetanse/lærerutdanning er lavere blant heltidsansatte. Dette gjelder for begge datakildene. Den relative forskjellen mellom kildene

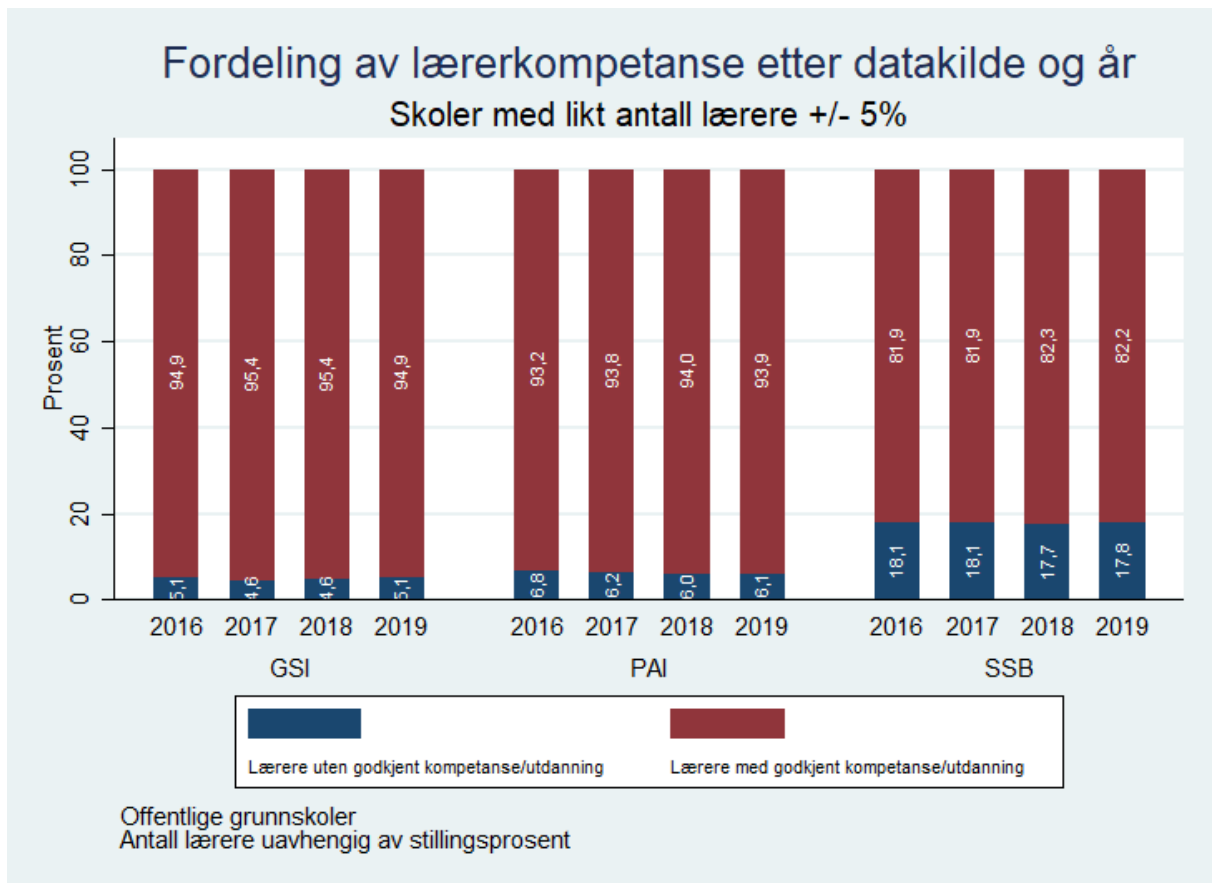
endrer seg imidlertid ikke mye. For heltidsansatte i SSB-statistikken reduseres andelen uten lærerutdanning fra 22,3 prosent for alle ansatte, til 13,8 for heltidsansatte. For PAI-registeret reduseres andelen fra 7,6 til 2,0 prosent.

Denne analysen gir ikke noe svar på at forskjellene i statistikken skyldes vikarbruk/deltidsansatte. Som vi skal diskutere senere har vi eksempler fra caseundersøkelsene hvor vi ser at forskjeller på enkeltskoler i stor grad skyldes vikarer. Det vi kan trekke ut fra denne sammenligningen er:

- Andelen uten godkjent kompetanse/utdanning er vesentlig lavere blant heltidsansatte
- SSB sin andel uten godkjent utdanning for heltidsansatte er nærmere anslaget i GSI og PAI, men også i PAI ser vi at andelen er lavere blant heltidsansatte.

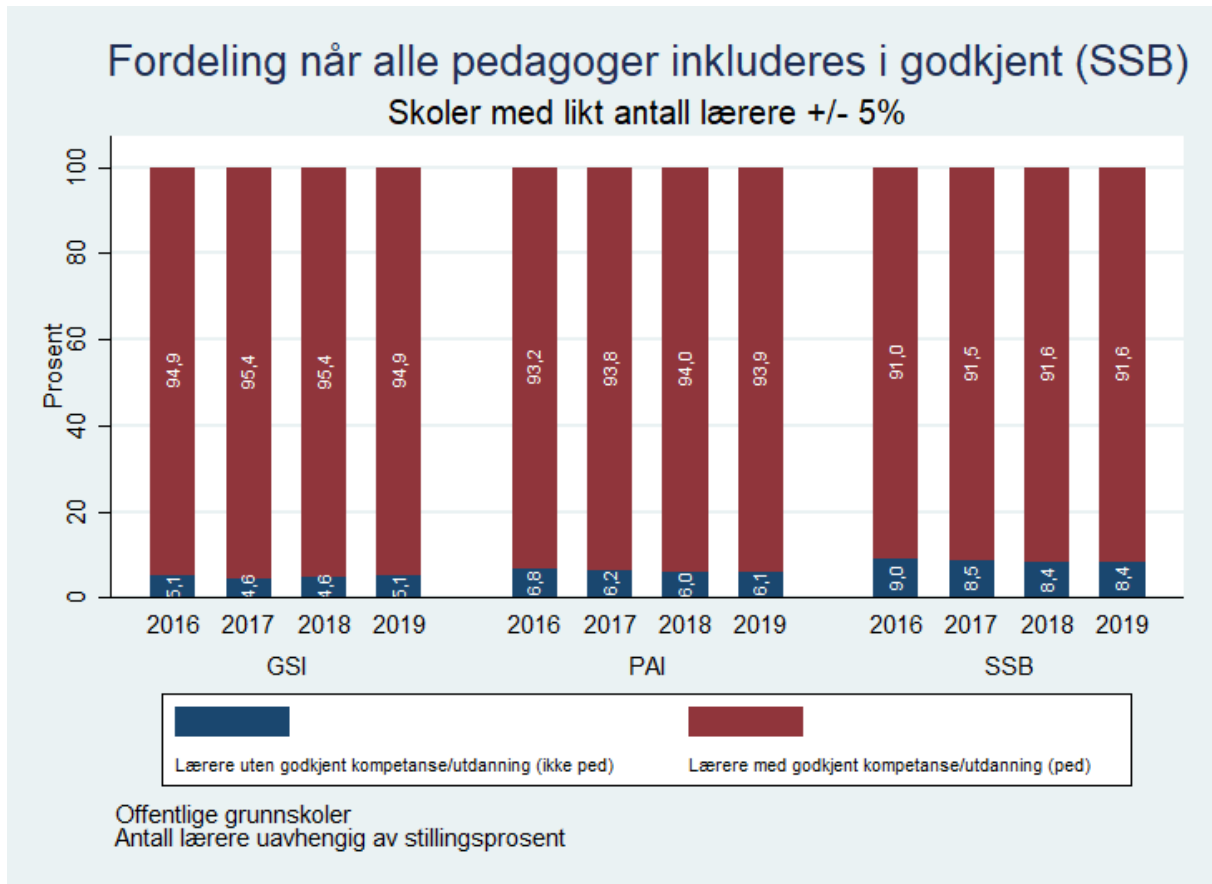
Likevel vet vi at det er mange lærere som er fast ansatt uten å være heltidsansatt. I SSB sitt målepunkt i november vil det også være vikarer som vikarierer fulltid denne uken og som fortsatt telles inn i SSB sin statistikk. Vi tror at om vi hadde mulighet til å korrigere for det ville SSB-statistikken kommet betydelig nærmere PAI og GSI, men dette har vi ikke datamateriale til å korrigere for.

En sammenligning vi imidlertid kan gjøre, er for skoler hvor antall lærere i de ulike statistikkene er ganske like. Vi tar da utgangspunkt i antall lærere på skolenivå, og beholder bare de skolene hvor forskjellen i totalt antall lærere på skolenivå, mellom SSB og GSI, ligger +/- 5 prosent. For samme skole skal altså ikke forskjellen i antall lærere mellom SSB og GSI overstige 5 prosent. Når vi ser på skoler med likt antall lærere ved skolen er det mye større sjanse for at vi sammenligner de samme lærerne. Siden skolene har det samme antallet lærere vil det ikke være vikarer, lærere ute i permisjon, sykmeldte og lignende som gjør at man får forskjell. Siden vi sammenligner på ulike måletidspunkt og inkluderer en feilmargin på +/- 5 prosent, vil vi forvente at det likevel er en liten forskjell, men den bør være mindre sammenlignet med når vi inkluderer hele populasjonen. Dette vil også være en test på hvor mye av forskjellene som skyldes populasjonen og hvor mye som skyldes ulike vurderinger ved skolene.



Figur 3.16 Sammenligning av statistikkene hvor vi kun inkluderer skoler med relativt likt antall lærere i de tre statistikkene.

Mens andelen uten godkjent kompetanse i GSI og PAI ikke påvirkes nevneverdig av denne restriksjonen, sammenlignet med andelen uten godkjent kompetanse for hele populasjonen, reduseres andelen uten godkjent utdanning i SSB med omtrent 5 prosentpoeng når vi reduserer forskjellen i antall lærere mellom datakildene. Dette er relativt mye, men som vi ser av figur 3.16, er det fortsatt en stor forskjell i andelen uten godkjent utdanning i SSB sammenlignet med PAI og GSI.



Figur 3.17 Sammenligning av statistikkene hvor vi kun inkluderer skoler med relativt likt antall lærere i de tre statistikkene, og SSB-kategorien godkjent utdanning inkluderer annen pedagogisk utdanning

At det fortsatt er en forskjell i andelen lærere uten godkjent kompetanse/utdanning, selv om vi mer eller mindre har eliminert forskjeller som skyldes at antall lærere kan variere mellom datakildene, motiverer for å gå videre inn i gruppen uten godkjent utdanning i SSB. Som vi har sett tidligere er en stor andel av disse lærere med høy utdanning og annen pedagogisk kompetanse enn lærerutdanning. Når vi utvider godkjent utdanning til å inkludere annen pedagogisk utdanning enn lærerutdanning, forsvinner tilnærmet all forskjell i andelen ikke godkjent mellom datakildene. Dette er illustrert i figur 3.17. Vi ser at andelen lærere med pedagogisk utdanning blir veldig sammenlignbart med GSI og PAI når vi beregner andelen med pedagogisk utdanning i stedet for andelen med lærerutdanning. Forskjellen mellom disse spesifikasjonene er som vi har sett personer med spesialpedagogisk utdanning uten lærerutdanning og personer med videreutdanning for lærere som ikke bygger på en godkjent lærerutdanning. Det er også en del lærere som har startet sin lærerutdanning, men som ikke er registrert fullført.

Denne sammenligningen er en sterk indikasjon på at en viktig forskjell ligger i gruppen «annen pedagogisk utdanning» i SSB. Kvantitative skolesammenligninger vil ikke komme lengre i å finne en årsak til dette.

Tabell 3.2: Oversikt over lærere med «annen pedagogisk utdanning»

Utdanning	Andel av lærere med «annen pedagogisk utdanning».
<i>Lavere nivå</i>	84,7 %
NUS-kode som tilsvarer lærerutdanning, men ikke fullført.	42,5 %
Utdanninger i pedagogikk	10,1 %
Utdanninger i spesialpedagogikk	5,7 %
Utdanninger i pedagogikk, andre	0,4 %
Videreutdanninger for lærere	19,3 %
Lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk, andre	6,6 %
<i>Høyere nivå</i>	15,3 %
NUS-kode som tilsvarer lærerutdanning, men ikke fullført.	1,9 %
Utdanninger i pedagogikk	3,9 %
Utdanninger i spesialpedagogikk	1,6 %
Utdanninger i pedagogikk, andre	0,3 %
Videreutdanninger for lærere	1,5 %
Lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk, andre	6,1 %

Fra SSB har vi fått tilgang til mer informasjon om lærerne i gruppen «annen pedagogisk utdanning». Vi har antallet lærere for alle NUS-koder som er inkludert i gruppen, med utgangspunkt i data fra 2019. Tabell 3.2 oppsummerer denne statistikken.

Dersom en person har startet på lærerutdanningen, får man tildelt NUS-kode for denne utdanningen. For at man skal havne i kategorien «godkjent lærerutdanning» i SSB-statistikken må denne utdanningen være fullført. De som har påbegynt, men ikke fullført får dermed en NUS-kode som tilsvarer lærerutdanning, men havner i gruppen «annen pedagogisk utdanning» dersom de har avlagt minst en eksamen, men ikke fullført utdanningen. Til sammen er 10 267 lærere i denne kategorien, hvor 1 573 har høyere nivå og 8 694 har lavere nivå universitets/høyskoleutdanning.

Tabellen viser at de aller fleste av lærerne har en NUS-kode som tilsvarer universitets/høyskole lavere nivå. Dette er for så vidt noe som kjennetegner lærere ellers, siden det tradisjonelle lærerhøyskolen havner i denne kategorien. En stor andel av lærere er kategorisert med NUS-koder som tilsvarer godkjent lærerutdanning, men ikke er fullført. Samlet sett er dette 44 prosent

av den samlede gruppen. NUS-kodene som samler flest lærere, er de som er registrert i allmennlærerutdanning og grunnskolelærerutdanning for ulike trinn.

Blant de andre gruppene utgjør utdanning i pedagogikk 14 prosent samlet sett. Spesialpedagogikk utgjør 7,3 prosent. Dette er for eksempel personer med bachelorgrad eller mastergrad i spesialpedagogikk. Videreutdanning for lærere utgjør over 20 prosent. Den aller største gruppen her, er kategorisert som «Videreutdanning for allmenn-/grunnskolelærere og førskole-/barnehagelærere, uspesifisert». SSB gjør en rangering av lærere, slik at om disse har en godkjent lærerutdanning fra før av, ville de havnet i gruppen med lærerutdanning og ikke i gruppen for annen pedagogisk utdanning.

12,7 prosent er også i gruppen lærerutdanning og utdanning i pedagogikk, annen, uspesifisert.

3.4 Hva kjennetegner skoler med store forskjeller mellom statistikkene?

Figurene og analysene så langt i dette kapitlet har vist hvordan de ulike kildene til lærerstatistikk gir ulikt bilde av lærere uten godkjent kompetanse. Det er analysert forskjeller for alle lærere, ved friskoler, offentlige skoler, for heltidsansatte, geografiske forskjeller, skoler med tilnærmet likt antall lærere mellom statistikkene og med spesifikasjoner som inkluderer annen pedagogisk utdanning som godkjent utdanning.

I dette delkapitlet skal vi gjennomføre regresjonsanalyser. Regresjonsanalyse er en analyseteknikk hvor vi ser hvordan en rekke uavhengige variabler påvirker en avhengig variabel. Den avhengige variabelen vil i dette tilfellet være andelen lærere uten godkjent kompetanse/utdanning eller forskjellen i andelen lærere med godkjent kompetanse/utdanning mellom datakildene. Uavhengige variabler eller forklaringsvariabler vil for eksempel være skoletype, eierform, elevtall, andel elever med særskilt norskundervisning, andel elever med spesialundervisning og lignende.

Vi har gjennomført regresjonsanalyser med en rekke ulike spesifikasjoner. Ikke alle disse spesifikasjonene er inkludert i analysen. Som vi har sett i de grafiske analysene ovenfor er det en del geografiske forskjeller med tanke på andelen lærere med godkjent utdanning/kompetanse. Derfor gjennomfører vi alle regresjonsanalysene med faste fylkeseffekter. Det vil si at vi kun utnytter variasjon innad i det enkelte fylke og at forskjeller mellom fylker kontrolleres bort i analysen. Dette gjør at vi i større grad har mulighet til å isolere sammenhengene vi analyserer og kan se bort fra geografiske forskjeller. Vi kunne også analysert med kommunefaste effekter. Dette vil imidlertid ta bort mye relevant variasjon. For å

forenkle framstillingen av resultatene, rapporterer vi ikke alle analysene i rapporten. Enkelte steder inkluderer vi kun en note om at robusthetsanalyser er gjennomført og at de ikke hadde noen innvirkning på resultatene.

Basert på skolesammenligningene har vi følgende forventninger:

- Private friskoler har høyere andel lærere uten godkjent kompetanse/utdanning, og noe større forskjell mellom datakildene.
- Det er mindre forskjeller mellom statistikkene på ungdomsskolene
- Hvorvidt annen pedagogisk utdanning regnes som godkjent utdanning, har betydning for hvilke faktorer som påvirker forskjellene.

I tillegg har diskusjonen av definisjonene bak de ulike datakildene gitt grunnlag for en forventning om at skoler med morsmåslærere har større forskjell mellom statistikkene. Morsmåslærere utgjør imidlertid kun en liten andel av lærerne. Vi inkluderer også andel av årsverkene til særskilt norskundervisning, uten at vi har knyttet noen forventning til den variabelen. I tillegg kontrollerer vi for antall elever ved skolen og andel elever på småtrinnet.

Når det gjelder sammenhengen mellom andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning og forskjellene mellom lærerstatistikkene, vil en eventuell sammenheng være knyttet til at flere elever med spesialundervisning vil bety flere spesialpedagoger i skolen. Dette er ikke tilfelle alle steder, men det er likevel sannsynlig med en positiv korrelasjon mellom andel elever med enkeltvedtak og andel spesialpedagoger. Det vil si at ved skoler med mange elever som har spesialundervisning, i gjennomsnitt vil ha flere spesialpedagoger. Det kan også jobbe spesialpedagoger med andre undervisningsoppgaver enn spesialundervisning.

Den første tabellen analyserer faktorer som påvirker andelen lærere uten godkjent utdanning/kompetanse i de ulike kildene til lærerstatistikk. Tabellen nedenfor har tre kolonner, en for hver datakilde. På denne måten kan vi analysere hvilke faktorer som påvirker andelen lærere uten godkjent utdanning/kompetanse i hver av kildene og sammenligne disse. Forklaringsvariablene er identiske mellom modellene (bortsett fra at PAI ikke inkluderer privatskoler). Tolkningen av koeffisientene blir dermed den samme. En enhets endring (for andelene eller dummyvariablene vil det si 0 eller 1) i forklaringsvariabelen gir en endring i avhengig variabel tilsvarende størrelsen på koeffisienten. Avhengig variabel er også på samme måleskala, det vil si de er definert som andeler mellom 0 og 1.

Tabell 3.3: Regresjonsanalyser av hva som påvirker andelen uten godkjent utdanning og kompetanse

	(1) GSI-data	(2) SSB-data	(3) PAI-data
Antall elever ved skolen	-0,000107*** (5,95e-06)	-8,45e-05*** (8,44e-06)	-8,72e-05*** (6,77e-06)
Andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning	0,0810*** (0,0273)	-0,0863** (0,0410)	0,0740** (0,0311)
Barneskole	-0,0115*** (0,00244)	-0,0230*** (0,00336)	-0,0104*** (0,00258)
Ungdomsskole	-0,0229*** (0,00243)	-0,0167*** (0,00349)	-0,0371*** (0,00250)
Andel årsverk til særskilt norskundervisning	0,0740*** (0,0150)	0,154*** (0,0183)	0,0243** (0,0117)
Friskoler	0,0752*** (0,00551)	0,191*** (0,00900)	
Andel årsverk til morsmållærere	0,00530*** (0,00181)	0,0183*** (0,00224)	-0,00414*** (0,00101)
Konstantledd	0,118*** (0,00528)	0,326*** (0,00710)	0,172*** (0,00599)
Antall observasjoner	10109	10109	9386
R-kvadrert	0,185	0,278	0,141

Note: I tillegg til de inkluderte variablene, inkluderer regresjonene også tidsdummyer for å kontrollere for utvikling over tid. Regresjonene inkluderer også en dummyvariabel for missing som kontrollerer for skoler som mangler informasjon om lærere i enkelte kategorier. Se kapittel 2 for gjennomgang.

Det er en del tydelige sammenhenger i denne analysen og som på mange måter bekrefter de grafiske analysene gitt tidligere i denne rapporten og hypotesene vi har formulert ut fra disse. Det som kommer tydeligst fram er at andelen lærere uten godkjent utdanning/kompetanse er vesentlig høyere ved private friskoler. Dette gjelder både for GSI- og SSB-data. I PAI har vi ingen informasjon om private skoler. Effekten kan skyldes ulike forklaringer. Som vi kommer tilbake til senere er en viktig forklaringsfaktor utdanning fra utlandet. I tillegg er det andre kompetansekrav for tilsetting ved for eksempel steinerskoler og montessoriskoler. I alle datakildene ser det ut til å være slik at større skoler har lavere andel lærere uten godkjent kompetanse, men forskjellene er små. For spesialundervisning, er det en del forskjeller i sammenhengene mellom datakildene. For GSI og PAI finner vi en positiv sammenheng mellom andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning og andelen lærere uten godkjent kompetanse, mens for SSB er denne sammenheng negativ. Her skulle vi forvente ut fra våre forventninger, at andelen uten lærerutdanning i SSB øker med mer spesialundervisning, men dette er det ingen tegn til når vi holder andre skolekjennetegn konstant. Skoler med mange elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning, har en lavere andel lærere uten godkjent

utdanning i SSB-statistikken. I rene ungdomsskoler og rene barneskoler er andelen uten godkjent kompetanse lavere enn i kombinerte skoler og fådelte skoler. Andelen årsverk som går til særskilt norskundervisning har også en positiv koeffisient som indikerer at ved skoler med høy andel årsverk til særskilt norskundervisning, så er andelen uten godkjent utdanning/kompetanse høyere. Også for andel morsmållærere ser vi en avvikende sammenheng for PAI. Her ser vi en negativ signifikant sammenheng, mens sammenhengen er positiv og signifikant for GSI og SSB.

Problemstillingene i dette prosjektet, er ikke hva som påvirker andelen lærer med godkjent utdanning eller kompetanse, men hva som påvirker *forskjellene* mellom statistikkene som måler lærerkvalifikasjonen. Resten av regresjonsanalysene benytter dermed forskjellen mellom statistikkene som avhengig variabel. Som vi ser, er det mange av de samme variablene som slår ut i tabell 3.4 som i tabell 3.3 ovenfor. Avhengig variabel er definert som andelen uten godkjent lærerutdanning i SSB minus andelen uten godkjent kompetanse i GSI. Skolegjennomsnittet for denne variabelen er på omtrent 0,16 med et standardavvik på 0,14. Alle modellene i tabellen estimeres med faste fylkeseffekter. Dette vil si at vi kontrollerer bort forskjeller mellom fylker, og sammenligner skoler innad i de samme fylkene. Dette har ingenting med fylkeskommunens rolle å gjøre, men er kun for å kontrollere bort geografiske forskjeller, som vi vet er til stede fra de deskriptive sammenligningene tidligere i denne rapporten.

Tabell 3.4: Regresjonsanalyse: Forklaringsfaktorer for forskjellen mellom andelen uten godkjent utdanning i SSB og andelen uten godkjent kompetanse i GSI. Faste fylkeseffekter

	Forskjell i andel ikke godkjent mellom SSB og GSI	
	Alle skoler	Kun offentlige skoler
Antall elever ved skolen	2,21e-05** (8,92e-06)	2,08e-05** (8,53e-06)
Andel elever med vedtak om spesialundervisning	-0,167*** (0,0423)	0,0244 (0,0383)
Barneskole	-0,0115*** (0,00354)	0,000731 (0,00319)
Ungdomsskole	0,00625* (0,00368)	0,0162*** (0,00339)
Andel årsverk med særskilt norskundervisning	0,0802*** (0,0196)	0,0641*** (0,0193)
Friskoler	0,116*** (0,00981)	
Andel årsverk til morsmål	0,00553** (0,00254)	0,00636** (0,00252)
Konstantledd	0,208*** (0,00741)	0,182*** (0,00685)
Antall observasjoner	10109	9386
R-kvadrert	0,161	0,163

Note: I tillegg til de inkluderte variablene, inkluderer regresjonene også tidsdummyer for å kontrollere for utvikling over tid. Regresjonene inkluderer også en dummyvariabel for missing som kontrollerer for skoler som mangler informasjon om lærere i enkelte kategorier. Se kapittel 2 for gjennomgang.

Det ser ut til å være en større forskjell mellom statistikkene på større skoler. To like skoler, men med en forskjell i elevtall på 100 elever, vil i gjennomsnitt ha 2 prosentpoeng større forskjell mellom statistikkene. Det er ikke en veldig sterk sammenheng, men heller ikke ubetydelig. I kolonne 1, hvor alle skoler er inkludert finner vi en negativ sammenheng mellom andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning og forskjellen mellom lærerstatistikkene. Det vil si at ved skoler med mange elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, er forskjellen mellom statistikkene mindre. Det ser ut til å være en større forskjell mellom statistikkene på ungdomsskoler sammenlignet med kombinerte og fådelt skoler. Denne forskjellen er større enn for barneskolene. Når alle skoler er inne, er det en negativ signifikant koeffisient for barneskoler. Når kun offentlige skoler er inne, er forskjellen positiv, men ikke signifikant. Det ser dermed ut til å være noen forskjeller mellom private friskoler og offentlige skoler og at disse varierer med skoletype. Vi ser også at forskjellen mellom statistikkene er større i private friskoler, gitt de andre faktorene i modellen. Videre er det en klar sammenheng mellom andelen lærere med særskilt norskundervisning. For skoler med høy andel her, er forskjellen mellom statistikken større. Vi ser også at for skoler med mange morsmåls lærere er forskjellen større.

I SSB-statistikken rapporteres det vesentlig flere lærere enn i GSI- og PAI-data. Mens det i 2019 ble rapportert om 69490 lærere i GSI, var dette tallet på 76700 i SSB⁴. Det vil si at det var mer enn 10 prosent flere lærere i SSB-data enn i GSI. Vi vet at mye av dette handler om vikarer og at vikarer i større grad ikke har godkjent utdanning/kompetanse. Et eksempel er en av skolene som er inkludert i caseundersøkelsen. Denne skolen var registrert med omtrent 40 lærere i GSI og PAI, men mer enn 60 lærere i SSB. Over 20 av lærerne i SSB var på deltid. I et intervju med rektor ved denne skolen ble det slått fast at antallet etter all sannsynlighet stemte ut fra definisjonene til statistikkildene og at det i perioder var svært mange vikarer inne på skolen. En annen skole som vi har intervjuet i dette prosjektet forteller en lignende historie. Forskjellen i antall lærere mellom statistikkene er for denne skolen på 8 lærere. Dette tilsvarer også forskjellen i antall med godkjent utdanning og kompetanse. Vikarbruk kan stort sett fullt ut forklare forskjellen ved disse to eksempelskolene. Dette kommer vi tilbake til under beskrivelsen av resultatene fra de kvalitative undersøkelsene.

Analysene nedenfor analyserer hvilke faktorer som påvirker forskjellen i antall lærere ved skolen. Vi har ingen variabler som fanger opp vikarbruken, men dersom det er noen kategorier lærere som ikke rapporteres i GSI eller PAI sammenlignet med SSB, kan dette bli fanget opp av analysen.

⁴ Dette er samlede tall for landet. Derfor vil det avvike fra skoletallene presentert i tabell 2 og 3.

Tabell 3.5: Regresjonsanalyse: Forklaringsfaktorer for forskjellen i antall lærere mellom datakildene. Fylkesfaste effekter

	Forskjell i antall lærere mellom SSB og GSI	
	Alle skoler	Kun offentlige skoler
Elevtall ved skolen	0,0137*** (0,000385)	0,0136*** (0,000389)
Andel elever med spesialundervisning	-0,488 (0,931)	0,0290 (1,014)
Barneskole	-0,0286 (0,103)	0,00568 (0,109)
Ungdomsskole	-1,373*** (0,140)	-1,352*** (0,145)
Andel lærere for særskilt norskopplæring	1,175 (0,784)	0,918 (0,799)
Friskoler	-0,0541 (0,187)	
Andel lærere med morsmålsopplæring	0,05814 (0,1395)	0,06517 (0,1408)
Konstantledd	-0,103 (0,202)	-0,166 (0,211)
Antall observasjoner	10109	9386
R-kvadrert	0,387	0,395

Note: I tillegg til de inkluderte variablene, inkluderer regresjonene også tidsdummyer for å kontrollere for utvikling over tid. Regresjonene inkluderer også en dummyvariabel for missing som kontrollerer for skoler som mangler informasjon om lærere i enkelte kategorier. Se kapittel 2 for gjennomgang.

Større skoler har større forskjell i antall lærere. Siden dette er målt i antall lærere og ikke prosentvis forskjell, er ikke det overraskende. Det er likevel en viktig variabel å ha med i analysen. Det er ikke mange variabler som er signifikante inn i denne analysen. Men ved ungdomsskoler er forskjellen i antall lærere lavere. Vi finner ingen indikasjoner på at skoler med mye spesialundervisning, morsmålsopplæring eller særskilt norskopplæring har større forskjell i antall lærere. Forskjellene for friskoler er heller ikke signifikant.

Det er forskjellen mellom SSB og GSI, som er sentral i dette prosjektet, og regresjonsanalysene konsentrerer seg om denne forskjellen. PAI-registeret har også blitt benyttet til å forklare disse forskjellene i de deskriptive analysene. Vi har gjennomført regresjonsanalyser for forskjellene mellom PAI-registeret og SSB-statistikken på samme måte som tabell 3.4 ovenfor for forskjellen mellom SSB og GSI. Resultatene er svært sammenlignbare med tabell 3.4. Forskjellene har samme fortegn og omtrent samme størrelse. Dette er ikke overraskende i og med at vurderingen av kompetanse i PAI-registeret bygger på samme lover og retningslinjer som GSI. Disse resultatene er ikke rapportert.

De grafiske sammenligningene motiverer å inkludere lærere med annen pedagogisk utdanning blant godkjent utdanning i beregningene og lage et alternativt mål på andelen lærere med godkjent utdanning i SSB-dataene. En sammenligning av skoler med likt antall lærere, viste at andelen lærere med lærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning er veldig sammenlignbar med andelen med godkjent kompetanse i GSI. Dersom forklaringsfaktorer som er signifikante i modellene ovenfor mister styrke i regresjonene hvor andelen med annen pedagogisk utdanning inkluderes i andelen godkjent utdanning, er det en indikasjon på at noe av forklaringen av forskjeller mellom statistikkene ligger i denne gruppen av lærere. Vi benytter modellspesifikasjonen med faste fylkeseffekter og analyserer to ulike modeller: En for alle skoler og en hvor antall lærere mellom kildene er tilnærmet lik.

Tabell 3.6: Forskjellen mellom statistikkene når andelen med «annen pedagogisk utdanning» regnes med i SSB-statistikken som godkjent utdanning

	Forskjell i andel ikke godkjent mellom SSB og GSI	
	Alle skoler	Skoler med tilnærmet likt antall lærere i begge datakilder
Elevtall ved skolen	8,81e-05*** (7,64e-06)	3,25e-05* (1,82e-05)
Andel elever med spesialundervisning	-0,104*** (0,0346)	-0,202*** (0,0736)
Barneskole	-0,00921*** (0,00306)	-0,0249*** (0,00628)
Ungdomsskole	-0,00293 (0,00306)	0,00196 (0,00571)
Andel lærere for særskilt norskoppl. Friskoler	0,0126 (0,0163)	0,0532 (0,0529)
Andel lærere med morsmålsopplæring	0,0563*** (0,00785)	0,109*** (0,0176)
Konstantledd	0,00283 (0,00224)	-0,00280 (0,00419)
	0,0784*** (0,00652)	0,0642*** (0,0134)
Antall observasjoner	10109	2087
R-kvadrert	0,084	0,107

Note: I tillegg til de inkluderte variablene, inkluderer regresjonene også tidsdummyer for å kontrollere for utvikling over tid. Regresjonene inkluderer også en dummyvariabel for missing som kontrollerer for skoler som mangler informasjon om lærere i enkelte kategorier. Se kapittel 2 for gjennomgang.

Når det gjelder modellen for alle skoler (kolonne 1 ovenfor), er det færre forklaringsfaktorer som slår signifikant inn. Endringer det er verdt å merke seg er at forskjellen for lærere med særskilt norskundervisning er borte. Koeffisienten for friskoler er fortsatt signifikant, men mindre. Dette kan tyde på at en del av lærerne ved de private friskolene havner i kategorien

«annen pedagogisk utdanning», men med godkjent kompetanse i GSI. Forskjellen mellom ungdomsskoler og andre skoler er borte. I den siste kolonnen analyserer vi skoler med omtrent likt antall lærere. I disse kolonnene er det dermed mindre sannsynlig at vikarbruken er dominerende. Det er de samme variablene som slår inn i kolonne 2 som i kolonne 1.

3.5 Hva kjennetegner de 100 skolene med størst forskjell mellom statistikkene?

Analysene så langt har pekt på flere mulige årsaker til forskjellene mellom statistikkene. Nedenfor gjør vi en annerledes øvelse, hvor vi deskriptivt sammenligner de skolene med størst forskjell mellom GSI og SSB og alle andre skoler. Det vi kan trekke ut fra denne tabellen, er at skolene med størst forskjell i mye større grad er privatskoler og kombinerte 1-10.skoler. Særlig privatskolene dominerer denne gruppen. Det er liten forskjell i andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, men basert på at lærere i større grad driver særskilt norskundervisning og morsmålsundervisning, tyder det på at det er flere innvandrerelever på disse skolene. Det er også en del færre elever ved disse skolene. I denne sammenligningen har vi kun inkludert skoler over 100 elever, siden det er mer tilfeldigheter som gjør at enkeltlærere utgjør en større prosentvis forskjell på små skoler. Denne sammenligningen bekrefter langt på vei analysene så langt i rapporten, selv om vi hadde forventet en større forskjell på andel elever med spesialundervisning. Også betydningen av skolestørrelse virker annerledes i denne øvelsen, men det kan skyldes at vi i denne sammenligningen har ekskludert skoler med færre enn 100 elever. Vi ser i tillegg at forskjellen i antall lærere registrert i statistikkene er en del større ved skolene som har størst forskjell. Dette indikerer at vikarbruk er en viktig forklaringsfaktor ved mange skoler.

Tabell 3.7: Deskriptiv statistikk over forskjell i kjennetegn mellom de 100 skolene med størst forskjell mellom statistikkene og andre skoler.

	Skoler med størst forskjell mellom	
	GSI og SSB	Alle andre skoler
Andel rene barneskoler	40,4 %	55,2 %
Andel rene ungdomsskoler	9,3 %	17,7 %
Andel kombinerte skoler	48 %	23,6 %
Andel friskoler	46,1 %	6,8 %
Andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning	8,3 %	8,2 %
Andel elever i SFO (skoler med barnetrinn)	52,1 %	54,7 %
Andel lærere med særskilt norskundervisning	9 %	5,4 %
Andel lærere som er morsmålslærere	0,3 %	0,07 %
Skolestørrelse	173 elever	235 elever
Forskjell i antall lærere mellom statistikkene	4,5	3,1

3.6 Hovedresultater fra de kvalitative undersøkelsene

De kvalitative undersøkelsene, beskrevet i kapittel 2, ga oss flere mulige forklaringer på forskjellene mellom statistikkene. Noen av disse styrker funnene fra de kvantitative analysene, mens enkelte ikke kan spores kvantitativt. Dette er ikke resultater som kan generaliseres eller kvantifiseres, men de gir oss kvalitativ informasjon om mulige forklaringsfaktorer som de kvantitative undersøkelsene nødvendigvis ikke gir svar på.

Vikarbruk er en svært viktig forklaringsfaktor. De kvantitative undersøkelsene viser også at dette kan forklare mye av variasjonene, men vi klarer ikke å skille ut vikarene fra SSB-statistikken og derfor klarer vi ikke å si hvor stor del av forskjellen. De to offentlige skolene vi intervjuet, en barneskole og en ungdomsskole, hadde store forskjeller i andelen med godkjent utdanning og kompetanse. Den ene skolen hadde over 30 prosentpoengs forskjell og den andre hadde en forskjell på omtrent 20 prosentpoeng. Skolene hadde også en stor forskjell i antall lærere mellom statistikkene. Ved disse skolene var den aller viktigste forklaringsårsaken vikarer. Skolene uttaler at det er mange vikarer i den perioden SSB måler, og ved den ene skolen var det sannsynlig at så mange som 20 vikarer var innom skolen i løpet av uken. Forskjellen i antall lærere ved den andre skolen var på 8 lærere. Oslo kommune er i SSB-statistikken registrert med 12 prosent lærere med maksimalt videregående opplæring. Kommunens egne statistikkuttak (fra desember måned) over alle som mottok lønnsytelser, viser omtrent halvparten av dette. Alle med maksimalt videregående opplæring er imidlertid vikarer. Slik at for Oslo kommune forklares minimum 1/3 av vikarbruk forklart fra denne kategorien. Det er også en del med annen pedagogisk utdanning i Oslo kommune. På landsbasis er over 40 prosent av disse lærerne, personer som har påbegynt lærerutdanning, men at det ikke er registrert fullføring på dem. Også en stor del av disse er vikarer i Oslo kommune. Denne gruppen kan også være lærere som er ansatt på vilkår om at de fullfører utdanning innen en viss tidsperiode. Og i tillegg har også Oslo kommune en del personer med utdanning innen spesialpedagogikk, som ikke regnes som godkjent kompetanse. Dette gjelder også for en lærere på en av de andre caseskolene.

Utdanning fra utlandet er den andre store forklaringsfaktoren fra caseundersøkelsen. I oversikten over skolene med størst forskjell mellom GSI og SSB finner vi svært mange privatskoler. Nesten 50 prosent av skolene er private friskoler. Samlet sett er omtrent 6 prosent av grunnskolene i datasettet private. Det er også en overrepresentasjon av internasjonale skoler

blant disse og dette gir grunn for å undersøke utdanninger fra utlandet. En av caseskolene var en internasjonal skole. Skolen var oppført med 16 ansatte i alle datakildene. Dette gir grunnlag for å tro at det er de samme lærerne som inngår i populasjonen. I GSI var alle lærerne ved denne friskolen registrert med godkjent kompetanse, mens kun 4 av 16 hadde lærerutdanning, ifølge statistikken fra SSB. At GSI-tallene stemmer, bekreftes fra rektoren ved skolen. I intervjuet kommer det frem at andelen med lærerutdanning etter all sannsynlighet tilsvarer de lærerne ved skolene som har sin utdanning i Norge. De andre lærerne har lærerutdanning fra utlandet og ifølge rektor har de yrkesgodkjenning av NOKUT. Også i Oslo kommune er utdanning fra utlandet et tema. Vår kontaktperson har imidlertid ikke oversikt over hvor mange dette gjelder. I oppfølgingssamtaler med SSB om definisjonene av lærerutdanning kom det fram at SSB har en oversikt over godkjente utdanninger i utlandet. Disse utdanningene registreres som lærerutdanning i SSB. Skoler og lærere har imidlertid mulighet til å søke NOKUT om godkjenninger ut over dette. Disse vil som regel havne i gruppen «annen pedagogisk utdanning» i SSB. Dette er lærere som søker yrkesgodkjenning som lærere og som ikke har søkt om å få godkjent sin utdanning.

Gjennom samtaler med NOKUT fikk vi langt på vei bekreftet at utenlandske utdanninger trolig kan forklare en del forskjeller. Siden lærer er et lovregulert yrke må man ha godkjenning fra en godkjenningsmyndighet for å kunne utøve yrket dersom man ikke har utdanning fra Norge. Man kan enten søke om en generell godkjenning av utdannelsen eller man kan søke om yrkesgodkjenning som gir en lærer rett til å utøve sitt yrke i Norge selv om lærerutdanningen ikke er fra Norge. NOKUT er godkjenningsmyndighet i slike saker, og særlig yrkesgodkjenning er en faktor som vi mener er en potensiell kilde til forskjeller mellom statistikkene. En slik godkjenning gjøres med utgangspunkt i kravene i opplæringsloven. Lærere med en slik godkjenning vil oppfylle krav til tilsetting etter opplæringsloven, og vil innplasseres med godkjent kompetanse, som betyr godkjenning i GSI og PAI, men vil ikke nødvendigvis registreres med lærerutdanning i SSB med mindre det også er søkt om en generell godkjenning av utdannelsen. NOKUT har oversikt over hvor mange som årlig får godkjent yrkeskompetanse til å utøve sitt yrke som lærer eller barnehagelærer med en utdanning fra utlandet. I 2020 var omfanget omtrent 1100 søknader, og inkluderer godkjenning for personer både innenfor og utenfor EØS. Dette er lærere i barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Omtrent halvparten av disse søknadene ble godkjent. Det har årlig vært en økning i antall personer som søker om og får en slik godkjenning, men vi har ikke informasjon om hvor mange av disse som får jobb som lærer i skolen. 1100 gjenspeiler også antall *nye* godkjenninger, så alle lærere som

tidligere har fått en godkjenning og som er ansatt i skolen, kommer i tillegg til disse. Vi har ikke data som gjør det mulig å beregne omfanget av dette, men vår vurdering etter samtalen med NOKUT og samtalen med den internasjonale privatskolen er at dette trolig kan utgjøre en betydelig kilde til forskjeller mellom statistikkene.

Vurdering av kompetanse er en mulig forklaringsfaktor som det er vanskelig å anslå omfanget av. Rektorene og kommunen vi snakker med mener det er relativt klart hvilke lærere som skal regnes med godkjent kompetanse eller ikke. Det er likevel flere analyser i denne rapporten som antyder at det kan gjøres ulike vurderinger ut fra det samme grunnlaget. Vi har sett eksempler på lærere ved en skole som har stillingskode som indikerer ikke godkjent utdanning i PAI-registeret, men godkjent i GSI-databasen. I tillegg ser vi ganske store fylkesvise forskjeller mellom GSI og PAI. Disse statistikkene skal i utgangspunktet bygge på samme grunnlag å inneha i stor grad de samme lærerne, selv om telletidspunktet avviker noe. Kvantitative sammenligninger bekrefter til dels dette. Ved skoler med likt antall lærere, det vil si ved skoler hvor vi er ganske trygge på at vi sammenligner de samme lærerne og at vikarbruk er av relativt liten betydning, er forskjellen mellom andelen med godkjent kompetanse og andelen med pedagogisk utdanning i SSB ganske lik. Med pedagogisk utdanning menes både lærerutdanning og annen pedagogisk utdanning.

Spesialundervisning krever kompetanse innen spesialpedagogikk. Personer med lærerutdanning og et antall studiepoeng innen spesialpedagogikk regnes som godkjent utdanning i SSB og godkjent kompetanse i GSI, mens personer som har en ren utdanning innen spesialpedagogikk ikke regnes som godkjent i noen av statistikkene. Kvalitative undersøkelser indikerer at en del lærerne med ren utdanning innen spesialpedagogikk av og til godkjennes av rektorene. Alt i alt, er dette en indikasjon på at noen av personene med ren spesialpedagogisk utdanning regnes som godkjent kompetanse i GSI, men er per definisjon uten lærerutdanning i SSB sin statistikk.

Det er flere tema som er diskutert i caseundersøkelsen. Flere av undersøkelsene våre indikerer at det kan være noen skjønnsvurderinger for rektorene i å vurdere kompetansen til lærerne. Intervjuene med rektorene peker imidlertid ikke i den retningen. De mener det er rimelig klart hvilke lærere som skal være godkjente. PAI og GSI skal imidlertid gjøre den samme vurderingene. Skolenivåforskjeller med likt antall lærere, fylkesvise forskjeller og forskjeller på individnivå i enkelte av caseundersøkelsene tyder på at det likevel gjøres ulike vurderinger ut fra det samme grunnlaget for de samme lærerne.

3.7 Individanalyser av innvandringsstatus og godkjent/ikke godkjent utdanning

I dette prosjektet har vi i utgangspunktet ikke hatt tilgang på individdata fra de ulike registrene. SSB-statistikken er eksempelvis i fullhet basert på administrative registerdatabaser. Prosjektets tidshorisont har vært for knapp til at vi har kunnet bestille opp tilsvarende data, men den nye mikrodatatjenesten i Norge, microdata.no, gir oss mulighet til å kunne foreta noen forenklete analyser av problemstillingen knyttet til utdanning fra utlandet.

I microdata.no er det tilgjengelig registerinformasjon om alle individer i Norge, mens databasene inneholder noe mindre informasjon enn det som er tilgjengelig i den komplette registerstatistikken. For det første har vi ikke kunnet hente statistikk fra den registerbaserte sysselsettingsstatistikken senere enn status 1. november 2014. I tillegg er det videre kun informasjon i form av NUS-kode for den høyeste utdanningen et individ har avlagt, og ikke utdanningsforløpet som helhet.

Vi har klassifisert et individ til å ha godkjent utdanning dersom han eller hun har et høyeste fullførte utdanningsnivå knyttet til NUS-kodene som starter på 621, 622, 623, 721, 722 og 733, se nærmere omtale av klassifisering og NUS-koder i kapittel 3. Ettersom vi kun har informasjon om høyeste fullførte utdanning og ikke utdanningsforløpet, vil vi her gjøre en forenklet og, i en rekke tilfeller, feilaktig kategorisering av individer med hensyn til godkjent og ikke godkjent utdanning. Dette skyldes at lærere som har oppnådd en slik utdanning, men som også har fullført annen høyere utdanning utover disse NUS-kodene, kan bli kategorisert i gruppen av lærere uten godkjent utdanning. Basert på våre data klassifiseres om lag 53 prosent av individene ansatt som grunnskolelærer i en ordinær grunnskole til å ha godkjent utdanning. Fra gjennomgangen i kapittel 3.2 vet vi at SSB, med sine mer detaljerte data, har klassifisert om lag 77 prosent av lærerne som godkjente.

Tabell 3.8: Regresjonsanalyse med godkjent/ikke godkjent utdanning som avhengig variabel og innvandringsstatus, status 1. november 2014

	(1)
Førstegenerasjonsinnvandrere	-0,3201*** (0,00893)
Andre generasjonsinnvandrere	0,00921 (0,0352)
Konstantledd	0,54128*** (0,00198)
Antall observasjoner	65565
R-kvadrert	0,0192

I tabell 3.8 presenteres resultatene av en regresjonsanalyse med godkjent utdanning som avhengig variabel. Her tar variabelen verdien 1 dersom høyeste fullførte utdanning er i tråd med NUS-kodene spesifisert over, og 0 ellers. De to eneste interessevariablene vi har inkludert er lærernes innvandringsstatus, her kategorisert som enten første- eller andregenerasjonsinnvandrere. Grunnlaget for analysen er en forventning om at førstegenerasjonsinnvandrere i større grad enn øvrige har utdanning fra utlandet og at vi derfor må forvente å finne at de i mindre grad har en registrert utdanning i de norske registrene som oppfyller kravene til godkjent lærerutdanning.

Som ventet estimeres det en negativ og signifikant verdi av førstegenerasjonsinnvandrere på sannsynligheten for at individet har godkjent lærerutdanning. Estimaten må tolkes som at kun 22 prosent ($0,54128 - 0,3201$) av førstegenerasjonsinnvandrere her klassifiseres som lærere med godkjent utdanning, mens andelen er 54 prosent for både andregenerasjonsinnvandrere og de uten innvandringsstatus. Dette vil si at ansatte lærere i Norge, som er førstegenerasjonsinnvandrere og dermed høyere sannsynlighet for å ha tatt utdanning i utlandet, i mindre grad har godkjent utdanning. I forhold til tidligere resultater i denne rapporten kan noe av dette skyldes at lærerne har søkt yrkesgodkjenning hos NOKUT, men ikke søkt godkjenning av sin utdanning. Analysene her kan ikke gi et svar på hvor mange dette gjelder, men disse resultatene underbygger de andre resultatene i denne rapporten som tilsier at en viktig årsak til forskjeller mellom statistikkene, er lærere med utdanning fra utlandet.

4 Vurdering av lærerstatistikken, oppsummering og anbefalinger

Kapittel 3 har gitt oss et bredt analysegrunnlag for å gjøre vurderinger av forskjeller mellom statistikkene og anbefalinger for videre arbeid. Dette kapitlet skal sammenfatte de viktigste funnene i analysene og se de ulike resultatene i sammenheng. Dette kapitlet oppsummerer samtidig funnene i rapporten.

4.1 Definisjoner i statistikken og tydelig begrepsbruk

Vårt inntrykk gjennom arbeidet i dette prosjektet har vært at begrep som andelen «ukvalifiserte lærere», et begrep vi ikke har valgt å benytte oss av, benyttes for tallene fra GSI og SSB. Dette er et svært upresist begrep og det gir ikke et godt bilde av sammensetningen av kompetanse i skolen.

Et svært viktig skille mellom statistikkene er at de ikke måler nøyaktig det samme. I SSB måles andelen med godkjent lærerutdanning og i GSI måles andelen med godkjent kompetanse i opplæringsloven. Dette er *ikke* det samme og det er dokumentert ovenfor. Man skal derfor forvente at statistikkene gir noe ulike resultater kun ut fra dette, selv om dette kun forklarer en liten del av forskjellene. I kompetansebegrepet tar utdanning stor plass, men kompetanse kan også tilegnes på andre måter noe som opplæringsloven delvis åpner for. Vi har diskutert dette tidligere i rapporten. Noe av det handler om utdanning fra utlandet og skjønnsvurderinger fra rektor. Kvantitative analyser gir sterke indikasjoner på at noen av lærerne med «annen pedagogisk utdanning» bli regnet som godkjent kompetanse i GSI.

Vi vurderer det slik at det ikke nødvendigvis må lages felles definisjoner av statistikkene som gjør dem 100 prosent sammenlignbar, men at det bør tydeliggjøres i bruken av dem, at de baserer seg på ulike definisjoner. SSB-statistikken gir også en kategori for universitets/høyskoleutdannede med annen pedagogisk utdanning. Som vi har sett her er det sterke indikasjoner på at flere av disse lærerne i stor grad har godkjent kompetanse i GSI, basert på rektorenes tolkning av opplæringsloven. I omtalen av statistikken bør også denne kategorien komme tydelig fram.

Det er hovedsakelig to kategorier av lærere som kommer inn under «universitets og høyskoleutdanning med annen pedagogisk utdanning». Dette er utdanning i spesialpedagogikk og annen pedagogisk utdanning som ofte vil si videreutdanning for lærere. I tillegg utgjør nesten halvparten av lærerne i denne kategorien, personer som har påbegynt lærerutdanning, men ikke fullført. Tabellen nedenfor viser hvilke utdanninger som gir godkjent lærerutdanning i SSB og

hva som regnes som annen pedagogisk utdanning. Det er verdt å nevne at mange lærere er registrert med flere utdanninger. SSB benytter da en rangeringsordning, som vil si at dersom du har en godkjent lærerutdanning og tar en videreutdanning til dette, vil du fortsatt være godkjent. Kategorien av lærere med annen pedagogisk utdanning utgjør omtrent 10 prosent av alle lærere i Norge. Tabell 3.2 i kapittel 3 gir en oversikt over lærere med «annen pedagogisk utdanning».

Tabell 4.1: Definisjonsforskjellen mellom lærerutdanning og annen pedagogisk utdanning i SSB-statistikken.

Lærerutdanning	Annan pedagogisk utdanning
Førskole-/barnehagelærerutdanning	Utdanninger i pedagogikk
Allmenn-/grunnskolelærerutdanning, inntil 4 år	Videreutdanninger for lærere
Fag- og yrkesfaglærerutdanning	Lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk, andre
Praktisk-pedagogisk utdanning for universitets- og høyskolekandidater	
Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfaglærere	
Grunnskolelærerutdanning, master	
Lektorutdanning for trinn 8-13 år og tilsvarende masterutdanninger.	

4.2 Ulik vurdering av kompetanse

Gjennomgangen av skoler og intervjuer med skolene gir også inntrykk av at det utøves noe skjønn ved godkjenning av kompetanse. Vi ser at det er forskjeller fra år til år i andelen godkjent kompetanse ved skolene og i caseundersøkelser kommer det fram at dette ikke skyldes utskifting av lærere, men at ulike rektorer har bedømt kompetansen ulikt. Vi ser også forskjeller mellom GSI og PAI i hvordan de samme lærerne kategoriseres, selv om begge vurderingene skal gjøres ut fra samme lovgrunnlag. Det vil dermed være noen forskjeller mellom statistikkene som skyldes rektorers skjønnsvurderinger og som ikke vil være mulig å kvantifisere eller identifisere årsaker til. Hovedinntrykket vårt er likevel at

godkjenningprosessen er ganske tydelig og at det gjøres en grundig jobb på mange skoler i å innhente informasjon om lærerne sine. Fylkesvise forskjeller mellom PAI og GSI bekrefter likevel inntrykket at det gjøres ulike vurderinger ut fra det samme grunnlaget.

Det er også en annen viktig definisjonsforskjell. PAI og SSB måler et øyeblikksbilde av lærerkompetanse i skolen. PAI registrerer dette 1. desember, mens SSB beregner lærerkompetansen 3. uke i november. I GSI registreres imidlertid planlagt bruk av lærere 1. oktober. I tillegg til ulikt talletidspunkt, er det også en definisjonsforskjell mellom «planlagt undervisningspersonell» og faktisk undervisningspersonell ei bestemt uke. I skolene skjer det mye uforutsett som man ikke har oversikt over på registreringstidspunktet i GSI. Et øyeblikksbilde på et gitt tidspunkt, slik som i PAI og SSB, vil heller ikke hensynte uforutsette hendelser senere i året. Vi har ingen anbefaling til endring her, men det er viktig å holde skillet mellom planlagt undervisningspersonell og faktisk bruk av lærere.

De deskriptive sammenligningene viser også at når lærere med «annen pedagogisk utdanning» regnes som «godkjent», og vi gjør datatilpasninger slik at vi sammenligner samme lærere, er forskjellen mellom datakildene små. Dette tyder på at skolene regner flere av disse lærerne som godkjent kompetanse.

4.3 Årsverk, antall lærere og vikarbruk

Vi har i alle statistikkene mulighet til å måle andelen *lærere* med godkjent kompetanse. I GSI og PAI har vi også statistikk på *årsverk* lærere med ulik kompetanse. Begrensningen i SSB til antall lærere har gitt føringer for at dette har vært utfallsmålet i dette prosjektet.

Som vi har sett, telles vikarene med i SSB-statistikken i tillegg til den det vikarieres for. En vikar som på talletidspunktet underviser en time på ei uke, teller like mye som en lærer med fast ansettelse i 100 prosent. Dersom vi hadde beregnet årsverk i stedet for antall lærere ville vi fått et bedre bilde av bruken av lærerkompetansen i skolen. Om en lærer underviser hele arbeidsuken eller kun et fåtall timer har betydning for den samlede lærerkompetanse på skolen. En fulltidsansatt lærer bør telle mer enn en timevikar, for å få et best mulig bilde av det reelle omfanget av undervisning som er gjennomført av lærere uten godkjent kompetanse/utdanning. Vår vurdering og anbefaling er derfor å i større grad måle årsverk i alle statistikkene. For SSB-statistikken hadde det vært en mulighet å vekte lærerne basert på antall timer man får utbetalt lønn for.

Vikarbruken gjør også at det ikke er de samme lærerne vi sammenligner. Når vi sammenligner ulike lærere, kan vi heller ikke forvente å få samme svar. Vår vurdering og anbefaling er dermed at man i enda større grad bør sammenligne faste ansatte og vikarer hver for seg, men at man fortsatt ikke har god nok datakvalitet her. Dersom man i SSB-statistikken har en god måte å sile ut vikarer på, eller å skille mellom vikarer og faste/midlertidig ansatte i presentasjonen av tallene, ville det gitt et bedre bilde av lærerkvaliteten i skolen. For GSI-statistikken vil det være vanskelig å håndtere gitt datainnsamlingsmetoden man har i dag. Det vil ikke være mulig å beregne inn timevikarer som oppstår i mars, allerede i oktober.

De kvantitative analysene har helt tydelig vist at når vi sammenligner skoler med omtrent samme antall lærere, så er forskjellen mellom statistikkene vesentlig mindre. Det samme gjelder når vi sammenligner heltidsansatte. Blant heltidsansatte kan det imidlertid også være vikarer, slik at forskjellene sannsynligvis hadde blitt redusert ytterligere om vi hadde kunnet utelate vikarene helt og eventuelt fokusert på årsverk.

For særlig to av casene kan en stor forskjell mellom statistikkene forklares ved vikarbruk. I tillegg ser vi at det er en forskjell i vurderingene som gjøres i registreringen til GSI og den som gjøres når læreren innplasseres i lønssystemet som danner grunnlaget for PAI-registeret. Det vil si at individuelle vurderinger av de samme lovene og retningslinjene, kan gi ulike resultater.

4.4 Morsmålslærere

Morsmålslærere er en begrenset gruppe med lærere. I følge GSI er det omtrent 100 årsverk knyttet til morsmålsopplæring ved norske skoler. Dette er en gruppe som kan få godkjent kompetanse i GSI basert på en vurdering av kompetanse. Vurderingen skal bygge på følgende:

Den som skal tilsetjast som morsmålslærer, jf. opplæringslova § 2-8 og § 3-12, må fylle eitt av desse krava:

- a) *lærarutdanning frå heimlandet til eleven og dokumentert gode norskkunnskapar*
- b) *lærar med same morsmål som eleven: universitets- og/eller høgskoleutdanning av ei samla lengd på minst tre år inklusive pedagogisk utdanning etter § 14-1, og dokumentert gode norskkunnskapar. Eitt og eitt halvt år av utdanninga må omfatte språket og kulturen til eleven*
- c) *norskspråkleg lærar som ikkje har same morsmål som eleven: universitets- og/eller høgskoleutdanning i eleven sitt språk som samla utgjer minst 90 studiepoeng, og god kjennskap til den kulturelle bakgrunnen til eleven, i tillegg til pedagogisk utdanning etter § 14-1*

d) treårig lærerutdanning for tospråklege lærarar. Tilsetjing kan skje for undervisning der læraren har same morsmål som eleven.

Det vil si at for mange morsmåslærere vil disse ha godkjent kompetanse i GSI og PAI, men ikke godkjent lærerutdanning. Regresjonsanalysene ser ut til å bekrefte dette. Skoler med høy andel morsmåslærere har i gjennomsnitt større forskjell mellom GSI og SSB enn skoler uten morsmåslærere.

Morsmåslærere kan også ha utdanning fra utlandet. Utdanning fra utlandet er en egen kategori vi diskuterer her.

4.5 Utenlandsk utdanning

De som tar utdanning fra utlandet, må søke nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) for å få godkjent sin utdanning. Dette skal i prinsippet inngå i både statistikken fra SSB og GSI, men det kan se ut til at det er en forskjell mellom statistikkene her. Det er flere indikasjoner på dette. Det er mange internasjonale skoler i oversikten over skoler med stor forskjell mellom statistikkene. I samtaler med en skole hvor alle hadde godkjent kompetanse i GSI, var kun 25 prosent av lærerne registrert med lærerutdanning i SSB. Datakildene hadde nøyaktig samme antall lærere, slik at forskjellen etter all sannsynlighet ikke skyldes vikarbruk. Årsaken til forskjellen ved denne skolen lå i all hovedsak på lærere med utdanning fra utlandet. Ved skolen var andelen med lærerutdanning i SSB-statistikken i tråd med andelen lærere med lærerutdanning i Norge. Resten havnet i de andre kategoriene, både med og uten pedagogisk kompetanse.

Disse funnene og samtalene med skolene resulterte i ytterligere samtaler med dataeiere og ekstra kvalitative intervjuer med NOKUT. Resultatene fra denne gjennomgangen viser at i SSB statistikken kommer alle som har fått godkjent utdanningen sin hos NOKUT inn. For at en lærer skal kunne undervise i norsk skole med utdanning fra utlandet kreves imidlertid en yrkesgodkjenning og denne er det kun NOKUT som kan gi. Samtalene med NOKUT viser at det ikke er uvanlig at lærere søker yrkesgodkjenning uten å ha godkjent utdanningen sin. Disse havner da ofte under «annen pedagogisk utdanning» i SSB, men med godkjent kompetanse i GSI. NOKUT har ikke oversikt over hvor mange dette gjelder, men for eksempel i 2020 søkte over 1100 personer om slik godkjenning og over halvparten ble godkjent (både barnehagelærere, lærere i grunnskolen og videregående. Hvor mange av disse som i tillegg har godkjent utdanning og inngår som lærerutdannede i SSB-statistikken vet vi ikke, men over år

kan denne forskjellen bli betydelig. NOKUT har ikke oversikt over hvor mange av de med yrkesgodkjenning som fortsatt er i skolen.

Anbefalingene fra denne gjennomgangen vil være at dersom en målsetning er at man skal få bedre samsvar mellom statistikkene om lærerkompetanse, bør lærere med yrkesgodkjenning inngå i statistikken fra SSB. Her er vi imidlertid inne på skillet mellom utdanning og kompetanse og det er ikke sikkert utdanningene fra utlandet kan falle inn under beskrivelsene for lærerutdanninger hos SSB.

4.6 Hvor gode er lærerkvalifikasjonene i den norske skolen – hva skal vi stole på?

Vi har tre kilder til lærerstatistikk i dette prosjektet, selv om GSI og SSB har utgjort tyngdepunktet i analysen. I vurderingen av statistikkene må vi spørre oss hva de ulike statistikkene forteller oss om lærerkvalifikasjonene i den norske skolen.

GSI-statistikken måler planlagt bruk av lærerkompetanse. Her registrerer rektorene bruken av lærere ut fra hva de vet ved registreringstidspunktet 1.oktober. Det vil si at kun planlagt vikarbruk ut fra det rektorene kjenner til, vil regnes inn. Vi vet imidlertid ut fra de andre kildene at det er mye annen vikarbruk i skolen som da kommer inn. Vikarene har ofte kompetanse som ikke regnes som godkjent i opplæringsloven. Det vil dermed være klart at statistikken fra GSI vil overvurdere lærerkompetanse som underviser årlig i den norske skolen. Alle kortsiktige vikarer som i gjennomsnitt vil ha lavere kompetanse, regnes ikke inn. I stedet regnes inn den læreren det var planlagt å bruke.

SSB-statistikken tar et øyeblikksbilde av den faktiske undervisningen ei uke i november. I så måte kan man tenke seg at denne stemmer mer overens med virkeligheten. Men som vi har sett regnes timevikarer som en lærer og dermed overvurderes virkningen av vikarbruk. Samtidig telles det dobbelt i den forstand at både vikaren og den det vikarieres for regnes inn. Siden vikarer (som har lavere kompetanse) telles som en lærer på lik linje med andre, vil lærerkompetansen undervurderes i SSB.

Data fra PAI-registeret tar heller ikke med vikaren, men teller inn den fraværende. På denne måten vil også PAI-registeret overvurdere lærerkompetanse i skolen.

Det er derfor en forskjell mellom planlagt lærerkompetanse og faktisk lærerkompetanse. GSI er et godt mål på den lærerkompetansen som er ansatt for å undervise det enkelte året. Faktisk lærerkompetanse, den kompetansen som elevene møter i sin skolehverdag, vil være de planlagte lærerne som registreres i GSI, men også vikarer dersom de lærerne som var planlagt å

undervise, er fraværende. Vikarer har i gjennomsnitt lavere utdanning/kompetanse så faktisk andel uten godkjent utdanning vil være høyere enn GSI gir uttrykk for. GSI gir et godt mål på andelen av planlagte lærerårsverk med godkjent kompetanse. SSB inkluderer vikarer, men etter vår vurdering tillegges vikarene for mye vekt i og med at man teller antall lærere og ikke årsverk.

GSI-statistikken og SSB-statistikken gir hver for seg viktig informasjon om lærerkvalifikasjonene i skolen. Vår vurdering er at begge statistikken har viktig informasjon som kan nærme seg hverandre med de endringene som er skissert i denne rapporten, men som likevel vil gi noe ulike resultater. Men siden kombinasjonen av statistikkene vil gi oss et bedre bilde av lærerkvalifikasjonen enn hvert enkelt, vil det å benytte begge to (med noen endringer, særlig angående vikarer, årsverk og utdanning fra utlandet) være det mest hensiktsmessige.

4.7 Hvordan kan vi få enda bedre svar?

Dette prosjektet og denne rapporten har gitt viktige svar på forskjeller mellom lærerstatistikkene. Vi har pekt på årsaker som vi mener forklarer mye av forskjellene mellom statistikkene. Vi føler vi har kommet med flere troverdige forklaringsfaktorer. En mer ideell måte å gjennomføre sammenligningene på, ville vært å benytte individdata. Data fra SSB og PAI finnes på individnivå, men GSI-data registreres kun på skolenivå. Vi har sett at det er store likheter i definisjoner og resultater mellom GSI og PAI, slik at en sammenligning på individnivå mellom PAI og SSB kunne gitt enda mer presise svar. Vi kunne da sett på hvilken utdanning enkeltlærere uten godkjent kompetanse i PAI (stillingkode 7960) har i SSB-statistikken. Vi hadde dermed fått individinformasjon som kunne gitt oss enda mer presise forklaringer. Slike sammenligninger ville krevd et mer omfattende prosjekt enn dette, særlig i tidsdimensjonen. Det ville ikke vært mulig å kjøpe individdata og koble sammen disse med de tillatelse som dette ville krevd, innenfor tidsrammene til dette prosjektet.

5 Konklusjon

Lærerstatistikkene gir ulikt inntrykk av lærerkompetansen i skolen. Mens PAI-registeret og GSI-registeret rapporterer om ikke godkjent lærerkompetanse på 4-6 prosent, uttrykker SSB-statistikken «ansatte i skoler og barnehager» antall lærere uten lærerutdanning på mer enn 20 prosent. Denne rapporten har pekt på flere forklaringsfaktorer til denne forskjellen og diskutert hvordan statistikkene kan utvikles for å gi samme inntrykk.

Kvantitative analyser og kvalitative analyser har i stor grad gitt støtte for de samme forklaringsfaktorene i dette prosjektet. Det er særlig tre faktorer som bør trekkes fram som de viktigste forklaringene på forskjellene mellom statistikkene. Dette er:

- Utdanninger fra utlandet. Personer som får yrkesgodkjenning av NOKUT som lærer i norsk skole uten å ha søkt om godkjenning av utdanningen sin i Norge, vil regnes som «annen pedagogisk utdanning» i SSB, men godkjent kompetanse i GSI. Vi har ingen presise anslag på hvor mange lærere dette gjelder, men har fått et inntrykk av at dette over år har fått stor betydning. Både kvantitative og kvalitative undersøkelser underbygger dette. Et eksempel ved en privat caseskole med 100 prosent godkjent kompetanse i GSI og 25 prosent godkjent utdanning i SSB kan sannsynligvis fullt ut forklares med lærere som har fått yrkesgodkjenning av NOKUT for utdanninger gjennomført i utlandet.
- Statistikkene behandler vikarer ulikt. I GSI rapporteres planlagte lærere på et tidspunkt i oktober, mens SSB teller både vikarer og den fraværende i løpet av ei arbeidsuke i november. Dermed er det registrert 10 prosent flere lærere i SSB-statistikken. Vikarer er i større grad uten lærerutdanning. To av caseskolene med vesentlig forskjeller mellom statistikkene i andelen lærere med godkjent utdanning/kompetanse, kunne i sin helhet forklares ut fra vikarbruk.
- I SSB statistikken kan vi kun beregne andelen lærere med godkjent utdanning, mens et bedre bilde på lærerkompetansen ville vært andel årsverk med godkjent lærerutdanning. Nå teller en timevikar like mye som en fast ansatt lærer i 100 prosent stilling. Å sammenligne årsverk i SSB-statistikken med andel årsverk i GSI og PAI ville gitt mer sammenlignbare resultater.

I tillegg til disse tre hovedforskjellene, er det en del andre faktorer som dette prosjektet har pekt på. For det første baserer statistikkene seg på ulike definisjoner. Godkjent kompetanse og godkjent utdanning er ikke identisk og vil gi noen forskjeller. Datainnstillingsmetodene er

ulike, og telletidspunktet er forskjellig. Det er en forskjell mellom planlagte undervisningsårsverk og det som faktisk undervises på et bestemt tidspunkt. Skoler har som alle andre organisasjoner sykefravær og vikarene som settes inn har ikke alltid samme kompetanse.

Resultatene indikerer også at ulike personer kan vurdere kompetansen ulikt og at det også er en kilde til forskjeller. Man kan tolke regresjonsanalysene og de deskriptive sammenligningene slik at mange lærere har «annen pedagogisk utdanning» i SSB, har godkjent kompetanse i GSI og PAI. Vi har pekt på mulige grupper av lærere dette gjelder. I tillegg til personer med utdanning fra utlandet er dette lærere som ikke her fullført sin grad. Dette er i stor grad vikarer, men kan også være grupper som kan få godkjent kompetanse med grunnlag i opplæringsloven, slik som noen morsmållærere, spesialpedagoger og lignende. Når vi inkluderer lærere med «annen pedagogisk utdanning» fra SSB i sammenligningene og justerer datamaterialet slik at vi i større grad sammenligner de samme lærerne, så er forskjellene mellom datakildene små.

Det er også geografiske forskjeller i andelen med godkjent utdanning/kompetanse. For noen fylker er forskjellen i andelen godkjent kompetanse/utdanning ganske stor mellom datakildene. Andelen uten godkjent utdanning/kompetanse er høyere ved private friskoler. Forskjellen mellom statistikkene, målt i antall prosentpoeng, er høyere for friskoler sammenlignet med offentlige skoler. Enkelte av friskolene har også andre kompetansekrav enn offentlige skoler og vi har sett at utdanninger fra utlandet påvirker dette.

Det er årsaker til forskjellene som fortsatt mangler forklaring og som man ikke finner svar på i slike undersøkelser. De store forskjellene har vi forklart ut fra analysene, men det kan fortsatt være noe vi ikke har fått tak på og som ikke kan besvares. Kvalitative undersøkelser har antydnet at det er en del forskjeller i rektorers vurderinger av kompetanse. Dette ser vi også i sammenligningene mellom GSI og PAI hvor det kan se ut som de samme lærerne vurderes noe ulikt. Vi har også sett forskjeller over tid ved en skole, som kun kan forklares ved ulik vurdering av rektorene. Det kan også variere i hvor stor grad rektorer har god oversikt over alle detaljer ved utdanningene.

Referanser

GSI (2020) *GSI20 grunnskoleskjema* [Grunnskolens Informasjonssystem hjelp \(udir.no\)](https://www.udir.no/et-og-utdanning/utdanningssystemer/utdanningssystemer-i-utdanningssystemet/gsi20-grunnskoleskjema).

KS (2018) B-rundskriv 200-2018. PAI, lønnsstatistikk for 2018, rettledning og kodeoversikter for kontroll og nye oppgaver til PAI-registeret.

Opplæringslova, www.lovdata.no.

Forskrift til opplæringslova. www.lovdata.no.

Friskoleloven. www.lovdata.no.

Vedlegg 1: Samtaleguide skoleledere

Samtaleguide for skoleleder i caseundersøkelsene

Dette er et prosjekt for Utdanningsdirektoratet om ulikheter i lærerstatistikken. Motivasjonen bak prosjektet er at statistikken til GSI og SSB gir forskjellig inntrykk når det kommer til lærere med godkjent undervisningskompetanse.

Statistikken gir litt ulikt inntrykk av lærerkompetansen ved din skole. SSB statistikken gir informasjon om andelen lærere med godkjent utdanning. For din skole er dette XX prosent. PAI og GSI gir andelen lærere med godkjent kompetanse etter opplæringsloven. PAI XX prosent og GSI XX prosent. Alle tall er for 2019.

SSB gir også informasjon om andelen lærere med annen pedagogisk utdanning. For din skole er det XX prosent.

Det er ulikt antall lærere registrert i de ulike kildene. Dette vil ofte skyldes vikarbruk, siden SSB regner inn både vikarer og den det vikarieres for. Antall lærere registrert i GSI er XX, PAI XX og SSB XX.

Målsetningen for intervjuet er å finne årsaker til forskjellene i statistikkene ved din skole. For å komme til bunns i dette vil samtalen komme innom følgende spørsmål.

- 1. Hvor mye skjønn ligger til grunn for å kategorisere en lærer i GSI**
 - a. Hvilken informasjon benyttes?
 - i. Stillingskode
 - ii. Utdanning – antall studiepoeng?
 - iii. Annet?
- 2. Er det lærere ved din skole i dag som er i et slags tvilstilfelle om de har godkjent kompetanse ift. Definisjonen i GSI eller ikke?**
 - a. Hvilken bakgrunn har disse lærerne?
- 3. Lærere med utdanning fra utlandet - er det en spesiell utfordring å plassere kompetansen til disse?**
 - a. Hvilken utdanningsbakgrunn har disse typisk?
- 4. SSB-definisjonen kan (litt upresist) defineres som *Høyere eller lavere universitet/høyskoleutdanning, med lærerutdanning*. Definisjonen fra GSI baserer seg på opplæringsloven og er litt annerledes. Er det lærere ved din skole som regnes som godkjent i GSI, men som ikke oppfyller denne definisjonen i SSB?**
 - a. Hva slags bakgrunn har eventuelt disse lærerne?
 - i. Stillingskoder?
 - ii. Utdanning – spesielt pedagogisk?
 - iii. Arbeidsområde

5. **De nyeste data vi har er fra 2019. Denne viser en forskjell i antall lærere ved din skole ut fra definisjonene i SSB og GSI. Det er XX flere lærere i SSB enn for GSI. Vi har ikke individinformasjon om dette. Ser du hvilke ansatte det er som kan være inkludert i SSB og ikke i GSI?**
 - a. Utdanningsbakgrunn og arbeidsområde
6. **Hvilken utdanningsbakgrunn har typisk disse lærerne ved din skole**
 - a. Ordinær undervisning?
 - b. Spesialundervisning?
 - c. Morsmålsopplæring?
 - d. Tospråklig fagopplæring?
 - e. Særskilt norskundervisning?
7. **Dersom du skal peke på de viktigste årsakene til at andelen med universitet/høyskoleutdanning med lærerutdanning er en del lavere enn de med godkjent pedagogisk kompetanse ved din skole, hva vil du peke på?**
 - a. Hvilke lærere utgjør denne forskjellen?
8. **Etter din mening: Hva bør lærerstatistikken måle? Andelen med lærerutdanning eller andelen med godkjent kompetanse i GSI? Begge deler?**
 - a. Er det problematisk at begge kildene benyttes til å måle læreres kompetanse i skolen?