



DET KONGELEGE KYRKJE-,  
UTDANNINGS- OG FORSKINGSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 12

(1999-2000)

---

**... og yrke skal båten bera ...**

**Handlingsplan for rekruttering til læreryrket**

*Tilråding frå Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet av  
29. oktober 1999, godkjend i statsråd same dagen.*

## 1 Innleiing

### 1.1 Lærarane som nøkkelpersonar i dagens og morgondagens skole

---

Barn og unge er den viktigaste framtidsressursen i samfunnet. Dei oppheld seg ein stor del av livet i skole og utdanning, og læraren er ein av dei viktigaste personane i oppveksten og utviklinga deira. I det kompetansesamfunnet vi ser framfor oss, vil læraren spele ei sentral rolle. For å vidareutvikle ein god skole treng samfunnet både mange nok og gode nok lærarar. Noreg er ikkje det einaste landet som har vanskar med rekrutteringa til læraryrket.

Som ledd i rekruttering og stabilitet er det viktig at læraryrket er verdsett og akta i samfunnet. Det er igjen avhengig av kvaliteten på arbeidet i skolen, men også av korleis skolen blir framstilt i media og av allmenta. Kjensla av kva status læraren har, verkar inn på kor attraktivt ungdom ser læraryrket, og dermed på korleis skolen klarer å konkurrere om dei unge som arbeidskraft i ei tid da årskulla minkar.

Lærarane står overfor mangesidige og til dels kryssande forventningar til arbeidet deira. Forventningane kjem frå fleire hald, og kan vere av både formell og uformell art.

Forventningane er ikkje minst knytte til oppgåver i relasjon til ulike partar. Det gjeld i møtet med elevane som arbeidsleiarar og rettleiarar, som faglege ressurspersonar og kultur- og kunnskapsformidlarar, som førebilete og som omsorgspersonar. Det gjeld i møtet med kollegaer og skoleleiing, foreldre og føresette og lokalt arbeids- og samfunnsliv som medarbeidarar og samarbeidspartnarar. Samtidig har lærarane eigne forventningar til yrket, både for å søkje seg til det og for å bli verande i det. Alle desse forventningane verkar inn på interessa for yrket og på utøvinga og opplevinga av det.

Læraryrket skal utøvast i eit samfunn og i ein skole som skil seg frå korleis det var i tidlegare tider, og dét på måtar som kan innebere at yrket blir opplevd som både meir spennande og meir utfordrande i åra som kjem. Slik dei nye læreplanverka legg opp til, inneber dette mellom anna at skolen legg større vekt på

- samspelet mellom undervisning og læring
- bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi
- vurdering og kvalitetsutvikling
- samarbeid og fleksibilitet
- utviklingsdugleik
- utvida læringsarenaer
- handlingsrom og kreativitet

Ei anna, ny og viktig utfordring for lærarane framover er den nye etter- og vidareutdanningsreforma. Samfunnet og arbeidslivet vil spørje etter lærarar som i og utanfor det offentlege skoleverket kan hjelpe vaksne til å tileigne seg ny kompetanse.

Desse utfordringane teiknar bilete av eit spennande yrke, med rom for variasjon, utvikling og fornying, eit bilete som trengst i rekrutteringssamanheng. Samtidig skil samfunnet seg frå korleis det var i tidlegare tider, også på måtar som gjer at yrket kan synast lite tiltrekkjande. Uro, mobbing, vald og konflikthar pregar til sine tider mediebilete frå skolekvardagen. Barn og unge slit med personlege problem i tilknytning til familie eller venner. Ikkje sjeldan er det nokon som krev av skolen må ordne opp og ta ansvar, anten ved å løyse akutte problem eller ved å førebyggje. Dette er ei utfordring skolen ikkje kan definere seg ut av. Samtidig er det rett å erkjenne at desse tilhøva kan føre til at lærarane kan oppleve forventningane til dei og til skolen som overveldande. Samtidig ligg det sjølvsegde kravet der om at skolen skal vere kunnskapsformidlar. Til saman kan forventningane opplevast svært motsetningsfylte.

Forventningane kjem frå ulike hald og har ulik karakter. Samla sett blir dei forventningane som er retta til lærarane, utvilsamt for store til at dei kan bli innfridde av enkeltlærarar åleine. Derfor er det behov for samarbeid, både lærarar imellom og mellom skole og heim. Skal lærarane først og fremst bruke tida si på oppgåver der dei har særleg kompetanse - pedagogisk arbeid i møtet med elevane - kan ein spørje om det ikkje også trengst samarbeid med andre yrkesgrupper. Ein del av dei oppgåvene læraren står overfor til dagleg, gjeld mellom anna praktisk hjelp til elevar som treng det og trening i sosial dugleik. Dette er oppgåver som personar med annan utdanningsbakgrunn kan avlaste lærarane for. Døme på slike yrkesgrupper kan vere fagarbeidarar som barne- og ungdomsarbeidarar, personell med høgskoleutdanning som barnevernspeagogar og vernepleiarar, og andre yrkesgrupper som til dømes miljøterapeutar og laboratorieassistentar. I samarbeid med desse vil profilen av læraren som fagperson kunne bli styrkt. Samtidig vil skolemiljøet kunne bli rikare ved at annan erfaringsbakgrunn kjem inn. For elevane vil det i tillegg kunne innebære større vaksenkontakt.

Det at andre yrkesgrupper kjem inn i skolen, vil krevje nye former for samarbeid og arbeidsdeling.

Lærarrolla vil alltid vere i endring, sidan lærarane skal ha arbeidet sitt i ein skole som utviklar seg etter dei krav samfunnet set. Av og til kan det synast som om det skjer så store endringar i samfunnet at løysingane i frå i går er ubrukelege i dag. På same måten kan læraren oppleve at nye metodar tek over plassen etter dei meir tradisjonelle. Dersom ein då ikkje kjenner seg fortruleg med dei nye metodane, kan ein bli usikker på si eiga rolle. For å unngå det, er det avgjerande at ein finn ein sunn balanse mellom det å gi pålegg om korleis læraren skal arbeide og det å gi fridom til å velje løysingar og å fylle rolla slik ein sjølv meiner det er best for at elevane skal få utbytte av undervisninga. Ønsket om arbeidsmåtar som prosjektarbeid der målet er å aktivisere eleven, står til dømes ikkje i motsetnad til det å vere ein dyktig formidlar som kan trollbinde klassen med forteljarkunst.

Både menn og kvinner må kunne identifisere seg med lærarrolla. Rekrutteringa til læraryrket er avhengig av at yrket appellerer til og innfrir forventningar som både unge menn og unge kvinner stiller. Det er også nødvendig for å fremje likestilling i opplæringa og for å gi elevane ulike rollemodellar.

Med tanke på å rekruttere og halde på både mange nok og gode nok lærarar i skolen har det truleg mykje å seie at både dei som ér lærarar og dei som kan tenkje seg å bli det, opplever at læraryrket

- er på høgd med andre yrke når det gjeld lønn
- har positiv status og godt omdømme i samfunnet
- er interessant og meningsfylt
- gir handlingsrom med omsyn til ulike pedagogiske arbeidsmåtar
- gir høve til å påverke eigen arbeidssituasjon og gjer det mogleg å utvikle seg vidare
- har gode arbeidsvilkår og godt arbeidsmiljø

Samtidig er det vesentleg at forventningane til det å vere lærar ikkje blir opplevde som urealistiske eller for motsetningsfylte.

## **1.2 Lærarane i ein skole i utvikling**

---

Lærarrolla i ein framtidig skole må sjåast i samanheng med utviklingsperspektivet i skolen, slik dette er vist i St.meld. nr. 28 (1998-99) Mot rikare mål og i St.meld. nr. 32 (1998-99) Om videregående opplæring, og slik det kom til uttrykk i den utdanningspolitiske utgreiinga statsråden heldt for Stortinget i mai 1999.

Handlingsplanen tek utgangspunkt i dei same utdanningspolitiske prinsippa som dei ovannemnde meldingane. Når ein skal sjå nærmare på lærarrolla, er det relevant å byggje vidare på desse prinsippa:

- Utdanningssystemet skal gi rom for lokal tilpassing og lokale val samtidig som ein held fast ved eit felles nasjonalt kunnskaps- og verdigrunnlag.
- Opplæringa må gi handlingsrom for og vise tillit til den profesjonelle pedagogen og den aktive eleven.
- Utvikling av kvaliteten i opplæringa krev deltaking frå dei som står i læringssituasjonen.
- Større kvalitetsutviklingsprosjekt kan bli starta og drivne frå sentralt hald, men strategiar og modellar for utviklinga skal også kunne veljast lokalt, for å fange opp dei løysingane som høver best i ulike fag, klassar og skolemiljø, samtidig som ein nyttar det potensialet som ligg i sterk motivasjon hos dei som skal gjere arbeidet.
- Vurderingsarbeidet må ta utgangspunkt i klasserom og verkstad. Samtidig må arbeidet tilførast kunnskap frå forskning og utviklingsarbeid.
- Det handlingsrommet som finst innanfor lov- og avtaleverket, må nyttast til å utvikle eit positivt mangfald i skolen.
- Forsøksheimelen i opplæringslova kan brukast til å prøve ut ordningar som går utover dei rammene lova set. Dette kan gi nyttige erfaringar for skolen lokalt og utviklinga av skoleverket nasjonalt.
- Vurdering og utvikling av kvaliteten i opplæringa må kunne gjennomførast utan å bli unødig hemma av eit for strengt prosedyreverk.
- Dei som på ulike nivå har rett til å gi pålegg eller fastsetje kva løysingar som skal veljast innanfor det som er fastlagt i lov, bør leggje stor vekt på at det dei avgjer, ikkje bind opp valet av metodar og strategiar på lokalt nivå meir enn nødvendig. Det er viktig å halde på den motivasjonen som ligg i høvet til å få prøve ut det ein har tru på og er interessert i å leggje ein innsats i å få realisert.
- Entreprenørskapstenking gjeld også lærarane; også dei skal vere nyska-

pande i det daglege arbeidet.

Prinsippa ovanfor må sjåast i samanheng med at utdanningssystemet nyleg har vore gjennom omfattande prosessar med innføring av store reformer. Sjølv om lærarar og fagmiljø frå store delar av landet har vore aktivt med i fleire av prosessane, har sjølvne reformene vore vedtekne og styrte frå sentralt hald. No er det tid for lokal vidareutvikling innanfor rammene av reformene. Idear og initiativ frå dei som står i læringsprosessane, må få komme fram og bli prøvde ut innanfor det handlingsrommet gjeldande regelverk opnar for.

Reformene dei siste åra utgjer likevel ikkje dei siste endringane skoleverket kan vente seg frå sentralt hald. Skilnaden er at departementet no ønskjer at skole og bedrift sjølvne leitar fram gode løysingar, også ved bruk av forsøksheimelen i lova. Gjer ein erfaringar som tilseier at lov og forskrift bør endrast, kan dette så følgje som konsekvens av utviklingsarbeidet. God erfaringsinnhenting og erfaringsspreiing kan såleis komme alle til nytte.

Ei slik satsing på utvikling i skolen vil sjølvstundt få konsekvensar for det forsøks- og utviklingsarbeidet skolane driv. I tillegg bør lærarutdanninga førebu til ein slik måte å arbeide på. Skal det skje endring etter lokale initiativ, er det også viktig at skoleleiarane maktar å samordne kollegiet og motivere til sjølvstendig nytenking. Derfor blir det naturleg å satse på opplæring for skoleleiarane, med vekt på utvikling.

### **1.3 Bakgrunnen for handlingsplanen**

---

I samband med ein interpellasjonsdebatt 12. mars 1998 gjorde Stortinget dette vedtaket:

«Stortinget ber Regjeringa om å legge fram ein eigen handlingsplan for rekruttering til læraryrket. Handlingsplanen må innehalde vurderingar av alle sider ved lærarens arbeidsforhold og tiltak for å sikre både ny rekruttering og stabilitet i læraryrket.»

Denne handlingsplanen er departementets svar på stortingsvedtaket.

Departementet har lagt dette til grunn:

- Handlingsplanen skal omfatte rekruttering til læraryrket i grunnskole og vidaregåande opplæring.
- Med «læraryrket» er meint det pedagogiske personalet i skolen, dvs. både lærarar og skoleleiarar.

I handlingsplanen blir grunnskolen og den vidaregåande skolen omtalte som skolen eller skoleverket når det ikkje er nødvendig å skilje dei to skoleslaga. Når skoleslaga blir omtalte kvar for seg, er det fleire stader nytta nemningane grunnskole og vidaregåande skole. Omgrepet «vidaregåande skole» er nytta framfor «vidaregåande opplæring», fordi temaet lærarrekruttering da berre vedkjem skoledelen av den vidaregåande opplæringa.

Regjeringa har lagt fram tre andre meldingar som denne meldinga må sjåast i samanheng med. Det er St.meld. nr. 28 (1998-99) Mot rikare mål, St.meld. nr. 32 (1998-99) Om vidaregåande opplæring og St.meld. nr. 36 (1998-99) Om prinsipper for dimensjonering av høgre utdanning. I tillegg til dette har Stortinget drøfta innhaldet i lærarutdanninga (Innst. S. nr. 285 (1996-97)). Dette

gjer at somme forhold ikkje er drøfta så omfattande her som dei elles ville ha blitt.

#### **1.4 Ansvarsfordelinga mellom staten og dei lokale skolemyndigheitene når det gjeld lærarane**

---

Staten legg dei nasjonale føringane for skoleverket her i landet, medan kommunane og fylkeskommunane har ansvaret for å gjennomføre opplæringa. Av dette følgjer at både stat og kommune har ansvar overfor det pedagogiske personalet i skoleverket. Begge har ansvar for å medverke til at det er gode og forsvarlege arbeidsforhold, at skolen har nok lærarar og skoleleiarar og at dei er godt kvalifiserte for arbeidet sitt.

Dei viktigaste statlege ansvarsområda i denne samanhengen er å

- dimensjonere, utforme og drive lærarutdanning
- fastsetje skolelovene
- fastsetje nasjonale planar for den samla opplæringa
- fastsetje dei generelle reglane knytte til miljø og helse i arbeidslivet
- føre tilsyn med skoleverket

Staten sitt bidrag, økonomisk og praktisk, med forsøks- og utviklingsarbeid knytt til skoleverket og etter- og vidareutdanning for personalet i skolen, har også innverknad på lærarane sine arbeidsforhold.

I tillegg til dette har staten i fleire år ført tarifforhandlingar med lærarorganisasjonane. Den noverande hovudtariffavtalen gjeld for perioden 1. mai 1998 til 30. april 2000. I denne perioden vurderer Regjeringa om det framtidige forhandlingsansvaret for lærarane skal behaldast i staten eller overførast til kommunesektoren. Regjeringa vil gjennomgå og vurdere konsekvensane av dei ulike moglege løysingane og avgjere saka før utgangen av tariffperioden.

Dei viktigaste ansvarsområda for kommunane og fylkeskommunane når det gjeld lærarane, er knytte til det å vere arbeidsgivar. Dette vil seie at det generelle personalansvaret for det pedagogiske personalet i skolen ligg hos kommunane og fylkeskommunane. Med andre ord er det dei lokale skolemyndigheitene, ikkje staten, som har ansvaret for lærarane sitt arbeidsmiljø, sjølv om staten legg mykje av premissane i form av lovverk og økonomiske rammevilkår. Korleis kommunane og fylkeskommunane varetek sitt ansvar for å drive skoleverket og opplæringa der, vil også ha stor innverknad på lærarane sine arbeidsforhold.

Det er ei utfordring for dei to partane saman å skape best moglege arbeidsforhold og arbeidsvilkår for dei tilsette i skoleverket. Ansvarsfordelinga mellom staten og dei lokale skolemyndigheitene gjer til dømes at det er grenser for korleis staten kan gripe inn i det dei lokale arbeidsgivarane gjer overfor sine tilsette.

Dei to partane kan ikkje berre sjå på kva felt dei kvar for seg har ansvaret for; dei må også aktivt samarbeide om løysingar og tiltak. Handlingsplanen vil derfor også ta med område som korkje staten eller lokale skolemyndigheiter aleine har ansvar for, og som derfor ikkje kan løysast ved hjelp av særskilde tiltak i ein statleg handlingsplan. I drøftingane må ein prøve å få med alle faktorar som kan spele ei viktig rolle i denne samanhengen, men ansvarsdelinga

på skolesektoren mellom stat og kommune legg føringar for kva tiltak som kan veljast.

### **1.5 Samandrag av meldinga**

---

I kapittel 1 er det vist til bakgrunnen for handlingsplanen og til ansvarsfordelinga mellom staten og dei lokale skolemyndigheitene når det gjeld lærarane i grunnskolen og den vidaregåande skolen.

Kapittel 2 gir ei oversikt over tilgangen på lærarar i dag, alders- og kjønnsfordeling og kor stor del ufaglærte lærarar som arbeider i skolen. Det blir gjort greie for behovet for lærarar fram mot år 2010 ut frå analysar av søkjar-, opp- taks- og kandidattala. Det går fram at om lag 6 pst. av lærarane i grunnskolen og vidaregåande skole manglar godkjend utdanning. Meir enn halvparten av desse har relevant fagleg bakgrunn og manglar berre praktisk-pedagogisk utdanning. Departementet vurderer talet på lærarar utan godkjend utdanning som utilfredsstillande høgt.

Alderssamansetnaden av lærarar tilseier at dersom lærarar i stort omfang går av med pensjon tidleg i 60-åra, vil det vere stort behov for lærarar til begge skoleslag frå omkring 2005 og dei nærmaste åra deretter. Aldersoversiktene tyder også på at det er mange som sluttar før dei når pensjonsalderen, noko departementet ser på som urovekkjande. Statistikk viser at prosentdelen kvinner stig på alle nivå i skolen. I dag har vi langt på veg ein skole med eldre mannlege og eit stort tal unge kvinnelege lærarar.

Dersom sysselsetjingsmønstra blir førte vidare på om lag same nivå som i 1997, kan ein vente at tilbodet på lærarar om nokre år vil dekkje etterspørselen nasjonalt. Departementet meiner at ein bør vere varsam med store endringar i kapasiteten i dei ulike lærarutdanningane, sidan det i framskrivingane er mange uvisse faktorar som i sum kan innebere undervurdering av den samla etterspørselen. Oppdatert vurdering av det framtidige behovet for lærarar vil liggje til grunn for dei årlege budsjettframlegga. I tillegg til generell uvisse om arbeidsmønstra for dei lærarutdanna i framtida er det uvisse om det framtidige lærarbehovet knytt til konsekvensane av kompetansereforma.

I kapittel 3 blir lærarane sitt behov for kompetanse i enkelte fag behandla. Det er klare teikn på at situasjonen i grunnskolen er vanskeleg innanfor realfaga. I den vidaregåande skolen er det også vanskar med rekrutteringa til somme yrkesfag, realfag og informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

Kapittel 4 gjer greie for lønns- og arbeidsforholda for lærarar og skoleleiarar og inneheld departementet sine vurderingar av korleis desse forholda kan innverke på rekrutteringa til læraryrket. Ansvar for lærarane sine samla arbeidsvilkår kviler dels på staten som systemansvarleg og tariffpart, dels på kommunane og fylkeskommunane som skoleeigarar og lærarane sine arbeidsgivarar og ansvarlege for personalpolitikken.

Det avtaleverket som regulerer arbeidstida til lærarane, har fått grundig omtale i meldinga. Departementet er einig i at avtaleverket er krevjande å bruke, og at det legg band på skoleeigarane når det gjeld organiseringa av skoleverksemda. Departementet ser heller ikkje bort frå at avtaleverket ikkje godt nok fangar opp dei faktiske forskjellane i arbeidsbyrde mellom dei ulike lærarane.

Lærarane si årslønn er ikkje h  g samanlikna med lønna til andre yrkesgrupper med tilsvarande utdanning, men fr   1. mai 1999 er det i hovudtariffavtalen opna for at arbeidsgivarane på visse vilkår kan lønne personalet i skolen betre enn før. Departementet reknar med at dette vil kunne ha gunstig innverknad på rekrutteringa, og vil følgje med i utviklinga for å registrere korleis den nye avtalen blir praktisert og kva effekt han vil ha.

I kapittel 5 legg departementet fram ulike tiltak som samla kan medverke til å sikre rekruttering til og stabilitet i læreryrket.



## 2 Lærartilgang og lærarbehov i grunnskolen og den vidaregåande skolen

Dette kapitlet gjer greie for tilgangen på lærarar i dag, alders- og kjønnsfordelinga og kor stor del lærarar utan godkjend utdanning som arbeider i skolen. I tillegg blir søkjar-, opptaks- og kandidattala vurderte, og det blir gjort greie for behovet for lærarar fram mot år 2010. Det samla behovet for lærarar blir drøfta, mellom anna på bakgrunn av framskrivingar presenterte i dette kapitlet og i vedlegg. Sjå kap. 3 for nærmare vurdering av kompetanse i enkelte fag.

### 2.1 Lærarar utan godkjend utdanning

---

#### 2.1.1 Grunnskolen

I den offentlege grunnskolen var det skoleåret 1998-99 registrert til saman 50 200 årsverk utførte av undervisningspersonale. Frå 1997-98 har førskolelærarar godkjend kompetanse for å ta undervisningsstillingar på småskolesteget når dei har relevant vidareutdanning. Talet på førskolelærarar i grunnskolen steig vesentleg som følgje av dette, og vil venteleg stige ytterlegare dei næraste åra. I tillegg er det registrert ein auke i bruken av assistentar dei seinare åra. I skoleåret 1998-99 utførte assistentar om lag 3 600 årsverk.

I kommunale grunnskolar vart 5,9 pst. av lærarårsverka i skoleåret 1998-99 utførte av personar utan godkjend lærarutdanning (Grunnskolens informasjonssystem 1998). Ein del av desse har likevel fagleg bakgrunn frå universitet eller høgskole. Omfanget av lærarar utan godkjend utdanning er størst på småskolesteget. Vanskane med å få kvalifiserte lærarar var lenge størst i dei tre nordlegaste fylka. Dei seinaste åra har den delen av lærarane som manglar godkjend utdanning, vore størst i Oslo og Finnmark. Denne delen har også auka i Akershus og Buskerud.

Lærarar utan praktisk-pedagogisk utdanning, men med relevant fagleg bakgrunn, utgjer ein stor del av dei som manglar godkjend utdanning i grunnskolen. Dette er tydelegast i Oslofjordområdet. I Finnmark har det i tillegg vore slik i lang tid at mange av dei tilsette utan godkjend utdanning har mangla både relevant fagleg og pedagogisk utdanning.

#### 2.1.2 Den vidaregåande skolen

I den offentlege vidaregåande skolen var det skoleåret 1997-98 registrert 24 392 lærarårsverk (Statistisk sentralbyrå). Ei undersøking frå Lærarforbundet i 1998 tyder på at om lag 5,5 pst. av lærarårsverka i den vidaregåande skolen vart utførte av lærarar utan godkjend lærarutdanning. Dei aller fleste av desse hadde godkjend fagleg utdanning, men mangla den praktisk-pedagogiske utdanninga. Om lag 1 pst. av lærarårsverka vart i 1998 utførte av lærarar som også mangla den nødvendige faglege bakgrunnen.

Bruken av lærarar utan høveleg fagleg bakgrunn synest ha om lag same omfang over heile landet. Den delen som har fagleg bakgrunn, men manglar praktisk-pedagogisk utdanning, er størst i Sogn og Fjordane og Finnmark.

Dei siste åra er det i vidaregåande skole registrert mangel på lærarar med realfagbakgrunn. Rekrutteringa av realfaglærarar synest i høg grad å ha samanheng med utviklinga på arbeidsmarknaden og etterspørselen etter personar med realfagbakgrunn innanfor andre sektorar. Mange av dei realistane som er i skolen, har høg alder, og meir enn halvparten av alle realistane med hovudfag er over 50 år. Dessutan viser det seg at svært få av dei realistane som no blir utdanna, tek praktisk-pedagogisk utdanning i tillegg. Det er også registrert rekrutteringsproblem enkelte stader innanfor dei tradisjonelle handverks- og industrifaga.

## **2.2 Alders- og kjønnsfordelinga**

---

Det framtidige behovet for lærarar heng nøye saman med mellom anna aldersprofilen på dei lærarutdanna som no er yrkesaktive i skolen, kor mange lærarutdanna som tek arbeid utanfor skoleverket og kor lenge eldre lærarar vil stå i arbeid.

Frå starten på 1980-talet har det vore ein klar auke i den gjennomsnittlege alderen på lærarane både i grunnskolen og i den vidaregåande skolen. Særleg har den delen ein finn i aldersgruppa 50-59 år, auka sterkt. I grunnskolen auka prosentdelen 50-59-åringar frå om lag 12 i 1981 til 28 i 1996. I den vidaregåande skolen auka denne delen frå om lag 18 pst. i 1981 til 31 pst. i 1996. I same perioden har prosentdelen lærarar over 60 år vore stabil.

I grunnskolen er det monaleg overvekt av kvinner i alle aldersklassar av lærarar, og aller mest mellom dei yngre. I alle årsklassar opp til ca. 45 år er det meir enn dobbelt så mange kvinner som menn.

I vidaregåande skole har ein tradisjonelt hatt sterk overvekt av mannlege lærarar. Dei siste tiåra kan ein likevel sjå ei klar utvikling mot meir lik kjønnsfordeling blant dei yngste. Desse endringane kom raskt. Blant lærarar under 37 år er kvinnene i fleirtal.

## **2.3 Overgangen frå utdanning til yrke**

---

Ein del nyutdanna lærarar gir uttrykk for at dei opplever utfordringar og problem som dei ikkje er tilstrekkeleg førebudde på når dei kjem ut i arbeid. Dette kan til dømes komme av at forventningar frå dei nyutdanna lærarane si side ikkje blir oppfylte, at tilrettelegginga frå skoleeigarane si side ikkje er omfattande nok eller at utdanninga ikkje har makta å førebu godt nok for arbeidslivet.

Under behandlinga av Innst. S. nr. 285 (1996-97) til St.meld nr. 48 (1996-97) Om lærarutdanning slutta Stortinget seg til departementet sitt framlegg om å starte eit pilotprosjekt etter ulike modellar der dei nyutdanna får tett oppfølging og rådgiving av røynde lærarar. Formålet med dette vil først og fremst vere å sikre at nye lærarar får den hjelp og rettleiing dei treng for å bli fortrulege med yrkesrolla. Prosjektet vil i tillegg gi nyttig kunnskap om lærarutdanninga og korleis skoleeigarane legg til rette for dei nyttilsette. Høgskolane i Telemark og Oslo har fått i oppdrag å gjennomføre eit prosjekt over tre år. Årleg skal Høgskolen i Telemark følgje opp 10 nyutdanna allmennlærarar og Høgskolen i Oslo 10 nyutdanna førskolelærarar. I prosjektet vil organisato-

riske, administrative, økonomiske og faglege forhold bli vurderte. Departementet har i tillegg lagt vekt på at det skal bli utprøvd korleis informasjons- og kommunikasjonsteknologibaserte løysingar kan nyttast til fjernretteiing frå lærarutdanningsinstitusjonane. Prosjektet blir evaluert.

### **Boks 2.1 Oppfølging av nyutdanna lærarar**

Høgskolane i Telemark og Oslo har etablert eit pilotprosjekt om nyutdanna lærarar. Årleg skal Høgskolen i Telemark følge opp ei gruppe nyutdanna allmennlærarar og Høgskolen i Oslo ei gruppe nyutdanna førskolelærarar. I prosjektet blir organisatoriske, administrative, faglege og økonomiske forhold vurderte. Departementet legg vekt på å prøve ut korleis informasjons- og kommunikasjonsteknologiske løysingar kan brukast i fjernretteiing.

I tillegg pågår det fleire tiltak som har som mål å styrkje relevansen og kvaliteten i lærarutdanninga i samsvar med behova i skolen. Forskingsrådet har starta eit forskingsprogram om profesjonsutdanning innanfor helse- og sosialfag og dessutan skoleretta forskning med særleg vekt på fag- og yrkesdidaktikk, jf. St.prp. nr. 1 (1998-99). Forskingsrådet har også fått i oppdrag å evaluere Reform 97 over ein femårsperiode. Forsking om fag- og yrkesdidaktikk er i tillegg blitt prioritert ved dei siste tildelingane av stipendiatstillingar.

I St.meld. nr. 28 (1998-99) Mot rikare mål er det lagt vekt på målretta arbeid med kvalitetsutvikling i skolen, mellom anna ved å satse på forsøks- og utviklingsarbeid og didaktisk og fagdidaktisk forskning. Utdanningsinstitusjonane vil ha ei viktig rolle i denne satsinga, og det vil utvide kunnskapsbanken både for lærarstudentane i grunnutdanninga og lærarane i skolen. Den omfattande etterutdanninga av lærarar som følgjer av Reform 94 og Reform 97, har også ført til at lærarutdanningsinstitusjonane har fått tilført erfaringar og kunnskapar frå praksisfeltet som er nødvendige for grunnutdanninga. Dei nye rammeplanane som er innførte i lærarutdanninga, siktar mot å tilpasse utdanninga til nye behov i skolen, og departementet har i denne samanhengen tildelt lærarutdanningsinstitusjonane ekstra midlar til etterutdanning av personalet.

## **2.4 Arbeidsmønstra for dei lærarutdanna**

Data frå Statistisk sentralbyrå viser at meir enn 70 pst. av alle sysselsette med lærarutdanning i 1997 hadde arbeid i det offentlege skoleverket. Kvinner med lærarutdanning arbeider i noko større utstrekning enn menn med lærarutdanning i skoleverket. Elles viser tala at yngre lærarutdanna menn i noko mindre grad enn eldre arbeider i skolen.

Ei anna undersøking gjord av Statistisk sentralbyrå viser at 77 pst. av dei som våren 1997 fullførte allmennlærarutdanning, var sysselsette innanfor den offentlege undervisningssektoren same hausten. Dette er ein auke samanlikna med tidlegare år. Allmennlærarar og førskolelærarar er i noko større

utstrekning enn faglærarar og lærarar med praktisk-pedagogisk utdanning sysselsette i skole eller barnehage.

Den gjennomsnittlege årsverkinnsatsen per sysselsett er relativt høg for lærarar sysselsette i skole og barnehage, og stillingsprosenten er stabil gjennom yrkeskarrieren. Lærarutdanna menn har høgare stillingsprosent enn kvinner, med gjennomsnitt på 0,95 mot 0,84 årsverk. Når gjennomsnittleg stillingsprosent blir delt opp på dei ulike nivåa innanfor undervisningssektoren, viser tala at årsverkinnsatsen er høgast i vidaregåande opplæring; noko lågare i barnehage og grunnskole. Innanfor alle desse tre områda er likevel den gjennomsnittlege årsverkinnsatsen høgare enn tilsvarende for lærarutdanna sysselsette utanfor skole og barnehage.

Blant lærarutdanna med tilsetjing utanfor skoleverket er størstedelen sysselsette innanfor sektorane offentlig administrasjon og helse- og sosialtenester, mens berre ein mindre del er sysselsette innanfor produksjon og tenesteyting i privat sektor.

## 2.5 Søkjar-, opptaks- og kandidattal i lærarutdanningane

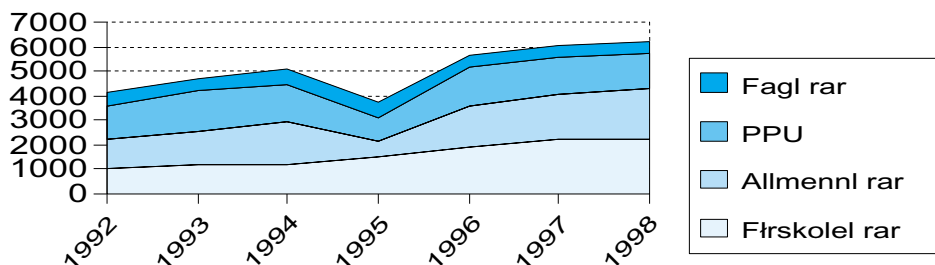
For å møte det framtidige behovet for lærarar som er omtalt ovanfor, er opptakskapasiteten utvida i dei fleste lærarutdanningane gjennom 1990-åra, jf. tabell 2.1.

Tabell 2.1: Opptakstal ved norske lærestader for lærarutdanning frå 1992 til 1998

Utdanning	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Allmennlærer	2 335	2 353	2 537	2 697	2 800	2 814	2 990
Førskolelærer	1 891	2 310	2 248	2 710	3 045	3 336	2 906
Faglærer* utdanning	691	777	666	720	479	393	342
Sum	6 375	7 475	7 030	7 525	7 901	8 475	8 131

\* Enkelte faglærarutdanningar er avvikla, og dei nye faglærarutdanningane vil vere etablerte hausten 1999. Dessutan skal det etablerast ny treårig yrkesfaglærarutdanning frå år 2000, med fagretningane elektrofag, mekaniske fag, helse- og sosialfag, hotell- og næringsmiddel-fag og formgivingsfag.

Som følge av auka opptakstal har det vore ein auke i talet på kandidatar som blir uteksaminerte frå lærarutdanningane. Figur 2.1 viser utviklinga i kandidattala for perioden 1992 til 1998.



Figur 2.1 Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet/Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet

\* Kandidattalet for allmennlærerutdanninga er lågt i 1995 som følgje av utvidinga frå tre- til fireårig utdanning. Talet er også lågt for praktisk-pedagogisk utdanning (PPU) i 1995, som følgje av utvidinga frå eit halvt til eit heilt års utdanning.

Opptakstala for lærarutdanningane gir grunnlag for å rekne med at talet på kandidatar vil bli ført vidare på eit høgt nivå også i åra framover. Ein avgjerande føresetnad for auken i student- og kandidattala gjennom 1990-talet har vore den gode søkinga til lærarutdanningane i første halvdel av 1990-talet. Tabell 2.2 viser at talet på søkjarar til lærarutdanningane har gått ned sidan 1995, på same måten som talet på søkjarar til høgare utdanning generelt.

Tabell 2.2: Talet på søkjarar til lærarutdanningar og talet på 1.-prioritetssøkjarar for lærarstudium som er omfatta av det samordna opptaket frå 1992 til 1998\*

Utdanning	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Allmennlærer	15 425	18 661	20 869	19 240	18 424	14 985	11 798
1. prioritet					6 817	5 604	4 643
Førskolelærer	12 169	17 001	17 736	16 071	15 501	12 147	8 794
1. prioritet					5 404	4 298	2 890
Faglærer	5 222	6 453	5 900	5 527	4 249	3 283	1 637
1. prioritet					655	546	409
Praktisk-ped. utd.	4 343	5 126	4 938	3 910	4 529	4 752	3 506

\* Kvar søkjar kan fremje inntil 15 prioriterte studieønske. Talet på førsteprioritetssøkjarar er talet på søkjarar som har studiet som sitt primære studieønske. I 1998 fremja kvar søkjar i gjennomsnitt 5,4 studieønske.

Kilde: Samordna opptak (SO)

Talet på førsteprioritetssøkjarar til lærarutdanningane er redusert med meir enn ein tredel frå 1996 til 1998. Reduksjonen var særskilt stor i søkinga til førskolelærerutdanning, og ved opptaket hausten 1998 måtte enkelte høgskolar omdisponere studieplassar frå førskole- til allmennlærerutdanning på grunn av sviktande søking til førskolelærerutdanninga. Ved enkelte høgskolar vart alle kvalifiserte søkjarar til allmennlærerutdanning tekne inn i 1998, medan mange kvalifiserte vart avviste andre stader.

Førebels tal for søkinga til universitet og høgskolar viser nedgang også i 1999. Til allmennlærerutdanninga og førskolelærerutdanninga er det ein ytterlegare nedgang i talet på primærsøkjarar med om lag 15 og 25 pst. Reduksjonen i søkinga til førskolelærerutdanning gjer at det ikkje har vore mogleg å fylle studieplassane hausten 1999. Sjølv med omdisponering av kapasitet til andre lærarutdanningar, auka omfang av desentralisering og andre rekrutteringstiltak, viser førebels tal at det likevel kan vere ein nedgang i det samla opptaket til lærarutdanningane på meir enn 800 studieplassar frå 1998 til 1999.

Reduksjonane i søkinga til høgare utdanning er nært knytte til at årskulla av 19-åringar har vore små dei seinaste åra. Venta utvikling i søkjartala til lærarutdanningane må baserast på at årskulla av 19-åringar framleis vil vere små dei nærmaste åra, før kulla igjen veks.

Når det gjeld rekruttering av førskolelærarar, har Kommunenes Sentralforbund og Norsk Lærarlag med bakgrunn i tariffoppgjeret 1995 etablert eit fellesprosjekt for å kartleggje behov for og tilgang på fagpersonale i barnehagane. Prosjektet blir no gjennomført av KS Forskning og Agderforskning med planlagd slutføring våren 2000.

Mellom dei studentane som vart tekne opp til praktisk-pedagogisk utdanning, allmennlærerutdanning og førskolelærerutdanning i 1999 var det høvesvis om lag 60, 70 og 90 pst. kvinner.

## **2.6 Situasjonen på arbeidsmarknaden for lærarar fram mot år 2010 med presentasjon av modellen og føresetnadene**

---

Statistisk sentralbyrå har laga framskrivingsmodellar av etterspørsel og tilbod i arbeidsmarknaden fram mot år 2010 for ulike yrkesgrupper. Dette er presentert i St.meld. nr. 36 (1998-99) Om prinsipper for dimensjonering av høgre utdanning. Nedanfor er det kort gjort greie for dei sentrale føresetnadene for dei framskrivingane som gjeld læraryrket. I eit eige vedlegg er det gitt meir omfattande informasjon om lærarframskrivingane og føresetnadene dei bygger på.

I slike modellar vil valet av føresetnader i høg grad ha verknad for resultat. Framskrivingane i modellen må derfor tolkast som illustrasjonar på kva som kan skje framover under dei valde føresetnadene, ikkje som presise prognosar for den framtidige utviklinga.

Det er vanskeleg å ha ei sikker meining om korleis forholdet mellom dei ulike lærarutdanningane i skoleverket vil utvikle seg. Dette er utdanningar som langt på veg kvalifiserer for dei same pedagogiske oppgåvene. Dersom tilgangen på lærarar med ei bestemt utdanning blir mindre, på lokalt eller nasjonalt nivå, vil det bli etterspørsel etter lærarar med andre utdanningar. Faglege vurderingar kan også gjere det aktuelt å auke talet på lærarar med ein bestemt type utdanning. Høvet til å tilsetje førskolelærarar på barnesteget i grunnskolen er eit døme på dette.

Endringar i søkjartala, og omdisponeringa av kapasitet mellom dei ulike lærarutdanningane i institusjonane, gjer det også nødvendig å drøfte utviklinga med utgangspunkt i ei framskriving av samla årsverktal og -etterspørsel for førskolelærarar, allmennlærarar, faglærarar og lærarar med eittårig praktisk-pedagogisk utdanning.

Sentrale modellføresetnader for framskriving av endringar i den framtidige tilgangen på lærarar er knytte til desse tilhøva:

- Kwart år blir det uteksaminert nye lærarar i eit omfang bestemt av tildelbare års opptak ved universitet og høgskolar og kor stor del av studentane som fullfører lærarutdanning. Gjennomsnittleg studietid, fullføringsprosentar og alders- og kjønnsamansetnad m.m. er baserte på det som ligg føre av data.
- Nedgangen i talet på søkjarar og opptekne til lærarutdanningane, som er nærmare omtalt ovanfor, viser at det knyter seg uvisse til storleiken på framtidige opptak. Det er derfor gjort to framskrivingar, med ulike føresetnader om studenttala. I den eine er det for tida frå og med 1999 lagt til grunn at talet på studentar er det same som talet på studieplassar dei ulike utdanningane er dimensjonerte for (studentmåltala). I den alternative

framskrivinga er tala for opptak til utdanningane for åra frå og med 1999 sette lik dei førebels tala for opptak for 1999. Desse to ulike føresetnadene er grunnlaget for ei øvre og ei nedre framskriving av tilgangen på lærarårsverk.

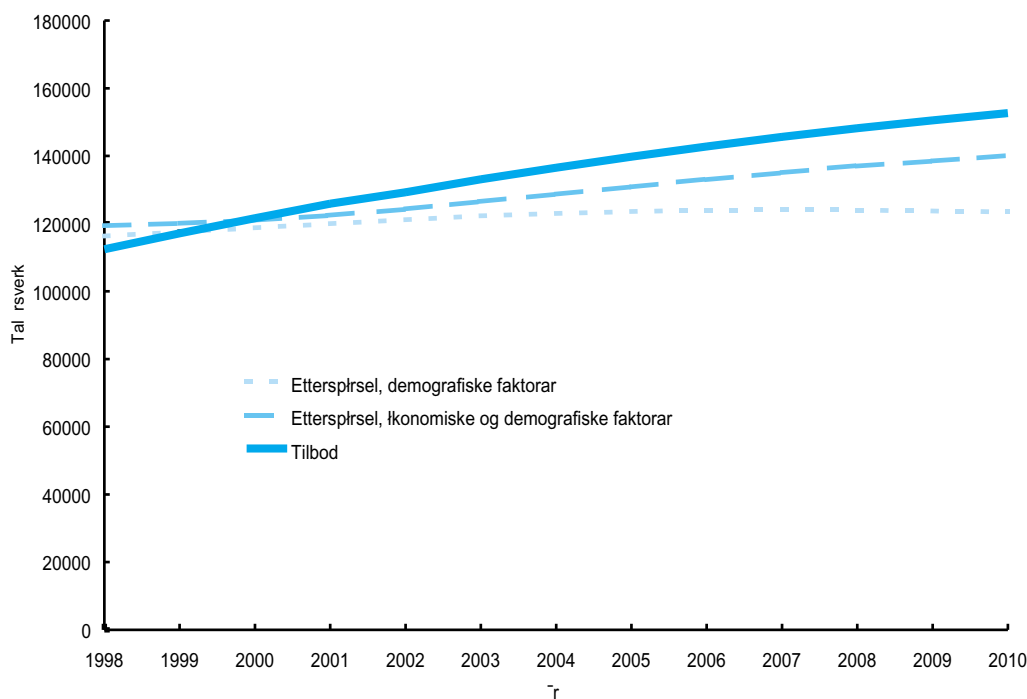
- Det er føresett at det ikkje vil vere endringar i arbeidsmønstra for dei ulike kjønns- og aldersgruppene, dvs. at arbeidsmønstra hos den delen som arbeider i skolen, sysselsetjingsgraden og den gjennomsnittlege årsverkinnsatsen vil halde seg på same nivå som i 1997.

Sentrale modellføresetnader for framskriving av endringar i det framtidige behovet for lærarar er knytte til desse tilhøva:

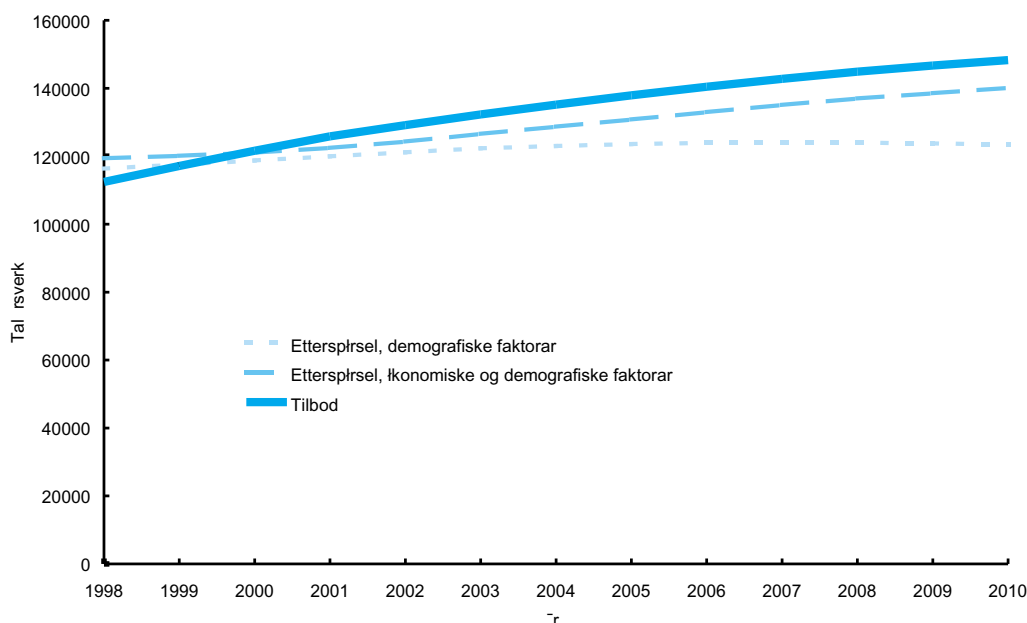
- Endringar i behovet for lærarar vil ha nær samanheng med endringar i folketal og alderssamansetnad. Dei aller fleste ungdommar tek no vidaregåande opplæring, og framskrivingane av storleiken på årskulla gir såleis ein god indikasjon på elevtala i vidaregåande opplæring i åra framover. Elevtalet på barnesteget vil stige noko fram mot år 2002. Elevtalet på ungdomssteget vil stige fram mot år 2005. I vidaregåande opplæring vil elevtalet stige først frå år 2003, og da fram mot år 2008.
- Det er teke omsyn til at målet om full barnehagedekning vil auke behovet for førskolelærarar, sjølv om det framleis er for tidleg å vite kva effektar kontantstøtta vil få for etterspørselen etter barnehageplassar. Det er også føresett at talet på førskolelærarar som tek arbeid på småskolesteget, vil stige noko.
- Det er føresett at lærarar utan godkjend utdanning skal erstattast av lærarar med godkjend utdanning, og at stillingane som styrar og pedagogisk leiar i barnehagen skal dekkjast av førskolelærarar.

Det som er kalla «demografiske faktorar» i figurane 2.2, 2.3 og i figurane i vedlegget, viser det departementet reknar for å vere eit minimum når det gjeld det framtidige behovet for lærarar. Storleiken på dei ulike fødselskulla er lagd til grunn for dette lærarbehovet. Den demografiske etterspørselskurva gir såleis uttrykk for etterspørselen etter lærarårsverk, med den føresetnaden at talet på lærarårsverk per elev på dei enkelte aldersstega held seg på same nivå som i 1997 gjennom framskrivingsperioden.

Ein må likevel rekne med at auka ressurstilgang i samfunnet vil kunne føre til betra kvalitet eller auke i omfanget av undervisningstilbod framover. Til dømes viser ei undersøking frå Statistisk sentralbyrå (1998) at 80 pst. av veksten i den kommunale sysselsetjinga innanfor undervisning, helse- og omsorgstenester i perioden frå 1988 til 1996 kan forklarast ved heva standard og dekningsgrad på tilboda, mens dei resterande 20 pst. kjem av endringar i befolkningsstorleiken og -samansetnaden. I skolesektoren er det til dømes registrert ein monaleg reduksjon i talet på elevar per lærarårsverk i perioden frå midten av 1980-talet. Denne reduksjonen hadde samanheng med både demografisk utvikling, standardheving og utvida undervisningstilbod. Det er derfor i figur 2.2 og 2.3 og i figurane i vedlegget også presentert framskrivingar av etterspørselen etter lærarar som legg til grunn ein vekst i dei ressursane som blir nytta i skoleverket. Kurva «økonomiske og demografiske faktorar» tek såleis, i tillegg til demografiske endringar, omsyn til ønske om betra standard eller dekningsgrad som følgje av økonomisk vekst. Den etterspørselen etter lærarar som denne kurva viser, blir derfor endra i takt med den økonomiske utviklinga, slik denne er framskriven av Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.2 Framskrivingar av samla tilbod på og etterspsrsel etter allmennlærarar, førskolelærarar, faglærarar og lærarar med praktisk-pedagogisk utdanning. Framtidige opptakstal tilsvarande utdanningskapasiteten (måltala) i 1999



Figur 2.3 Framskrivingar av samla tilbod på og etterspsrsel etter allmennlærarar, førskolelærarar, faglærarar og lærarar med praktisk-pedagogisk utdanning. Framskrivingar med føresetnad om framtidig opptakstal tilsvarande førebels tal for 1999

Begge figurane viser at årsverktilbodet på lærarar kjem til å auke. Opptakskapasiteten innanfor dei fleste lærarutdanningane har auka vesentleg dei



siste åra, jf. tabell 2.1. I framskrivinga med det lågaste studenttalet er det ein framskriven vekst i tilgangen på lærarar på om lag 31 000 årsverk, eller meir enn 25 pst., i perioden 1999-2010. I framskrivinga med det høgaste studenttalet, er det framskrive ein auke på nærmare 36 000 årsverk, eller om lag 30 pst., i perioden.

Det har vore ein stor reduksjonen i talet på søkjarar til førskolelærarutdanning, og monaleg ledig kapasitet i denne utdanninga etter opptaket hausten 1999. Spesielt for denne utdanninga er det derfor stor avstand mellom dei to ulike føresetnadene om studenttal, jf. figurar i vedlegget. Den store auken i utdanningskapasiteten innanfor førskolelærarutdanninga dei seinare åra gjer at det vil bli bortimot ei dobling i talet på årsverktilbod gjennom framskrivingsperioden for denne gruppa, sjølv når dei lågaste studenttala blir lagde til grunn. Under desse føresetnadene er den større tilgangen på førskolelærarar årsaka til nær halvdelen av den framskrivne veksten i den samla tilgangen på dei aktuelle lærargruppene. Utan auken i talet på førskolelærarar ville framskrivinga ikkje vist ein vekst i det samla tilbodet som overstig auken i etterspørselen.

Forholdet mellom framskrive tilbod og framskriven etterspørsel for lærargruppene samla sett vil endrast frå eit underskott på lærarar til ein situasjon der tilbodet på lærarårsverk vil bli noko større enn etterspørselen frå skoleverket. Eit slikt framskrive overskott kan likevel ikkje tolkast som ei utsikt til arbeidsløyse for lærarar, sidan modellen ikkje tek omsyn til at den delen av lærarane som er sysselsett i andre sektorar enn opplæringssystemet, kan auke.

Når ein skal tolke det framskrivne tilbodsoverskottet, er det på tilbodssida spesielt stor uvisse knytt til lærarane sitt framtidige arbeidsmønster, mellom anna som følgje av etter- og vidareutdanningsreforma. Dette er omtalt i eit eige avsnitt nedanfor. Framskrivingane er også følsame for endringar i yrkesfrekvensar, årsverkinnsats, tidspunkt for pensjonering og i kva grad dei lærarutdanna tek sysselsetjing utanfor barnehage og skole. Berre mindre endringar i desse forholda vil gi utslag i tala for tilgangen på årsverk. Departementet legg derfor vekt på at ein i tida framover må vurdere føresetnadene i dei modellane som er utvikla av Statistisk sentralbyrå.

Modellen skriv fram tilbod og etterspørsel på nasjonalt nivå. Framskrivingar av folketalet som Statistisk sentralbyrå har gjort, viser at veksten i talet på grunnskoleelevar fram mot år 2005 er svært ulikt fordelt geografisk. For dei nærmaste 5-6 åra er den framskrivne veksten i talet på barn i grunnskolealder størst i Oslo og Akershus (11 pst.) og minst i Hedmark (1 pst.). I perioden frå 2005 til 2010 vil elevtalet i grunnskolen gå noko ned. I same perioden vil elevtalet stige i vidaregåande opplæring. Her kan det ventast at auken i elevtala vil ha den same geografiske fordelinga som for grunnskolen. For dimensjoneringa av opptakskapasiteten kan ein derfor ikkje leggje til grunn at nasjonal balanse mellom tilbod og etterspørsel nødvendigvis vil gi balanse på den lokale arbeidsmarknaden.

## **2.7 Behovet for lærarar som følgje av kompetansereforma**

---

Kompetansereforma vil innverke på behovet for nye lærarar, både fordi fleire vaksne vil ta grunnskole og vidaregåande opplæring, og fordi det kan ventast at fleire lærarar vil ta etter- og vidareutdanning. Kompetansereforma kan også føre til at det blir større etterspørsel frå næringslivet etter lærarar til opplæringstiltak i bedriftene.

Stortinget slutta seg 19. januar 1999 til dei overordna prinsippa for kompetansereforma som vart presenterte i St.meld. nr. 42 (1997-98), jf. Innst. S. nr. 78 (1998-99). Målet for satsinga på etter- og vidareutdanning gjennom kompetansereforma er å gi alle vaksne høve til kompetanseheving, både dei som treng «ein ny sjanse» og dei som treng ny kompetanse.

På denne bakgrunnen vedtok Stortinget mellom anna å be Regjeringa fremje lovforslag om individuell rett for vaksne til grunnskoleopplæring og lovforslag om individuell rett til utdanningspermisjon. Stortinget vedtok også å be Regjeringa etablere eit system som gir vaksne rett til å dokumentere realkompetansen sin utan å måtte gå vegen om tradisjonelle prøveordningar. Desse oppmodingane har Regjeringa teke opp.

I St.prp. nr. 1 (1999-2000) er det foreslått innført rett til vidaregåande opplæring for vaksne, og departementet arbeider no med sikte på å leggje fram ein felles Ot.prp. om rett til grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for vaksne. Det er planlagt at proposisjonen skal leggjast fram for Stortinget i mars 2000.

Eit offentleg utval har vurdert forslag til lovfesting av individuell rett til utdanningspermisjon. Utvalet leverte si utgreiing *NOU 1998:20* til kommunal- og regionalministeren 7. desember 1998. Regjeringa har på bakgrunn av bl.a. denne utgreiinga fremja Ot.prp. nr. 68 (1998-99) Om utdanningspermisjon. Forslaget skal behandlast av Stortinget hausten 1999.

Departementet har starta eit 3-årig prosjekt for å utarbeide eit system for dokumentasjon og verdsetjing av realkompetanse i forhold til vidaregåande opplæring. Departementet vurderer òg endringar av lov om høgare utdanning på bakgrunn av høringa om Mjøsutvalet si utgreiing om realkompetanse i høgare utdanning.

## **2.8 Etter- og vidareutdanning for vaksne: Behov for lærarar**

---

Statistisk sentralbyrå vurderer i ei pilotundersøking blant innvandrarar (SSB 1999) det høgaste talet på personar i landet utan grunnutdanning til å vere 38 200 personar. Talet på norsk- og utanlandsfødde innvandrarar utan grunnutdanning er vurdert til i underkant av 30 000. Undersøkinga seier ikkje noko om personane er interesserte i å gjennomføre slik utdanning.

Departementet vil setje i gang informasjons- og motiveringstiltak mellom anna for å finne fram til dei som har dei største opplæringsbehova. Det kan vere fleire som formelt sett har fullført grunnskoleopplæringa, men som ønskjer å heve kunnskapsnivået. Somme vil ha behov for å dokumentere realkompetanse, medan andre har behov for grunnleggjande lese-, skrive- og rekneopplæring.

I 1998 tok 1 900 vaksne del i kommunale grunnskoletilbod. Nær 700 unge i alderen 16-20 år frå språklege minoritetar fekk grunnskoleopplæring (SSB 1999).

Statistisk sentralbyrå registrerte i 1996 1,1 millionar vaksne i aldersgruppa 20-66 år som mangla fullverdig vidaregåande opplæring: studiekompetanse, avslutta yrkesutdanning, fag- eller sveinebrev. Ein må rekne med at mange av desse har avbroten eller ikkje fullført eller bestått vidaregåande opplæring bak seg. Det vil seie at dei ikkje har behov for full 3-årig vidaregåande opplæring, men opplæring lagd til rette innanfor enkelte fag eller modular.

Utdanningsstatistikk viser at i 1998 tok nær 27 000 elevar over 20 år vidaregåande opplæring ved statlege, fylkeskommunale eller private vidaregåande skolar. I tillegg hadde studieforbunda over 28 000 deltakarar under opplæring på vidaregåande nivå.

Kor stor motivasjon vaksne vil ha for å ta grunnskoleopplæring og/eller vidaregåande opplæring, vil avhenge av mange faktorar, mellom anna tilhøve på arbeidsmarknaden, korleis undervisninga blir lagd opp, om det er mogleg å få permisjon og tilfredsstillande finansiering. Talet på vaksne som manglar grunnskoleopplæring, er lite i forhold til talet på dei som manglar vidaregåande opplæring. Utover uvissa om auken i elevtala til framtidige vaksentilbod vil behova for lærarar til desse tilboda også vere avhengige av korleis tilboda blir organiserte. At vaksne kan utnytte ledige plassar innanfor ordinære tilbod, at det kan brukast fjernundervisning, sjølvstudium, samarbeid med lokale rett-leiarar og instruktørar, opplæring på arbeidsplassar og utnytting av privatist- og dokumentasjonsordningane, vil dra i retning av eit lågare lærarbehov per vaksen enn i den vanlege skoleopplæringa.

På den andre sida vil dei vaksne spørje etter svært ulike tilbod, og dei vil vere spreidde ut over heile landet, noko som vil tilseie eit høgare lærarbehov. Ut frå tala på vaksne som manglar grunnskole og vidaregåande opplæring, ventar departementet at det vil bli langt fleire vaksne som kjem til å spørje etter vidaregåande opplæring enn grunnskoleopplæring. Dersom ein legg til grunn at 1 000 fleire vaksne vil ta grunnskoleopplæring kvart år, meiner departementet at det ikkje vil krevje større auke i lærarbehovet enn i underkant av 150 årsverk. Dersom ein legg til grunn at 10 000 fleire vaksne vil ta vidaregåande opplæring kvart år, meiner departementet det vil krevje ein auke i lærarbehovet på dette nivået på om lag 1 500 årsverk.

Lærarane er sjølv ei gruppe arbeidstakarar som kan komme til å ta meir etter- og vidareutdanning som følgje av kompetansereforma. I kva omfang dette vil skje, er vanskeleg å vurdere. Om ein reknar med at mellom 2 og 4 pst. av alle lærarane i grunnskole og vidaregåande opplæring kvart år tek full permisjon for å ta etterutdanning, kan det føre til eit erstatningsbehov i storleiken 2 000 til 4 000 lærarar.

## **2.9 Vurderingar**

---

Av ein samla lærarinnsats i grunnskolen og i vidaregåande opplæring på til saman opp mot 80 000 årsverk synest det i skoleåret 1998-99 å vere i underkant av 5 000 som manglar godkjend lærarutdanning. For begge skoleslaga under

eitt vil dette seie at om lag 6 pst. av lærarane mangla godkjend utdanning. Departementet ventar at denne delen er noko lågare i skoleåret 1999-2000.

Departementet vurderer talet på lærarar utan godkjend utdanning som utilfredsstillande høgt. Av denne gruppa manglar meir enn halvparten berre praktisk-pedagogisk utdanning. Dei andre manglar fagleg relevant utdanning eller både fagleg og pedagogisk utdanning. Tala på lærarar utan godkjend utdanning viser såleis ikkje berre eit behov for fleire lærarar, men avdekkjer i mange tilfelle berre eit behov for tilleggskvalifisering. Det er viktig at lærarar som alt arbeider i skolen, tek den praktisk-pedagogiske utdanninga og den fagutdanninga dei eventuelt manglar.

Sjølv om det i somme regionar har vore ein auke i talet på lærarar utan godkjend lærarutdanning dei siste åra, meiner departementet at det nasjonalt ikkje kan seiast å vere ein uforsvarleg lærarsituasjon i grunnskolen. Det er likevel grunn til å følgje utviklinga nøye i dei regionane der det har vore vanskar. Det er no etablert god kapasitet innanfor førskole- og allmennlærerutdanninga ved høgskolar i distrikta og i Nord-Noreg, i høve til det påreknna framtidige elevtalet i grunnskolen. Det er også grunn til å følgje med i utviklinga når det gjeld utdanningsbakgrunn for dei som underviser i realfag i heile grunnskolen.

Alderssamansetnaden for lærarar inneber at dersom lærarar i stort omfang går av med pensjon tidleg i 60-åra, vil det bli stort behov for nye lærarar både i grunnskolen og i den vidaregåande skolen frå tida omkring 2005 og dei nærmaste åra deretter. Det er likevel store geografiske variasjonar. Til dømes har dei tre nordlegaste fylka, Oslo og Rogaland av ulike grunnar relativt mange unge lærarar i grunnskolen.

Departementet har merka seg at det frå fleire hald kjem signal om at eldre lærarar ofte gir uttrykk for at dei er slitne, og at dei opplever arbeidssituasjonen sin som meir krevjande enn tidlegare. Departementet ser med uro på dette. Lærarar over 50 år er ein viktig ressurs. Med si lange erfaring og gode innsikt i skoleutviklinga er dei viktige for stabiliteten i skoleverket.

Departementet meiner det er nødvendig å finne ut meir om kva som påverkar yrkesaktiviteten hos eldre lærarar. Det er i tråd med dette at departementet gir økonomisk støtte til evaluering av eit seniorpolitisk prosjekt som dei fire fylkeskommunane Buskerud, Hedmark, Møre og Romsdal og Nordland har sett i verk. Departementet håpar at prosjektet gir grunnlag for vidareutvikling av ein seniorpolitikk. Også uavhengig av dette prosjektet meiner departementet at skoleeigarane bør leggje vekt på å forme ut ein politikk som tek vare på dei eldre lærarane, og som gjer at fleire av dei blir ståande i yrket fram til normal pensjonsalder.

I løpet av dei siste 30 åra har skolen utvikla seg til å bli ein kvinnearbeidsplass. Rekrutteringa til lærarutdanning tyder ikkje på at denne utviklinga vil endre seg med det første. Statistikken viser at prosentdelen kvinner stig på alle nivå i skolen. Departementet er uroa over den skeive kjønnsfordelinga i skoleverket. Vi har langt på veg ein skole i dag med eldre mannlege og eit stort tal unge kvinnelege lærarar.

Det er lagt til rette for fleire tiltak som kan vere med og heve kvaliteten og relevansen i lærarutdanninga, jf. kap. 2.3. Departementet legg vekt på at den

kunnskapen som blir utvikla, skal medverke til forbetring og vidareutvikling i både lærarutdanninga og opplæringsystemet.

For å auke kunnskapstilfanget om dei nyutdanna sine lærarerfaringar og å forbetre tilbodet til denne gruppa vil departementet samarbeide med Høgskolen i Oslo om eit rettleiingstilbod som skal nå fleire av dei nyutdanna grunnskolelærarane i Oslo. Departementet vil også ta initiativ til at Høgskolen i Nesna kan utvide arbeidet sitt med å følgje opp nyutdanna lærarar. Det er viktig å nytte ulike arbeidsmåtar og rettleiingsformer for å nå målgruppene.

Dersom allmennlærarstudentane kunne få høve til å gå ut og praktisere som lærarar etter å ha fullført den obligatoriske delen av allmennlærarutdanninga, vil det kunne føre til at studentane sitt studium i dei valfrie delane av utdanninga får auka kvalitet og relevans. I tillegg ville studentane bli ein ressurs for lærarutdanningsinstitusjonane gjennom å føre profesjonsnære problemstillingar inn i studiet. Ei slik ordning kunne prøvast ut etter individuelle ønske på enkelte lærestader. Departementet vil vurdere nærmare ulike forhold knytte til dette spørsmålet.

Departementet har merka seg at mellom 75 og 80 pst. av dei som tek allmennlærarutdanning, er i offentleg lærarstilling innan to år etter fullført utdanning. I tillegg til dei lærarutdanna som er i offentleg skole, er ein del lærarar i private skolar og offentleg skoleadministrasjon. Dette viser at det ikkje er så svært mange lærarar som går inn i heilt andre yrke. Likevel ligg det eit potensial for rekruttering til læraryrket i å prøve å motivere utdanna lærarar som er i andre yrke, til å ta arbeid i skolen.

Når dei som arbeider som lærarar, i gjennomsnitt har ein stillingsprosent på om lag 90, og denne er høgare enn for lærarutdanna som arbeider i andre yrke, reknar departementet med at det ikkje ligg store arbeidskraftressursar i reserve hos dei som allereie arbeider i skolen.

Opptakstala innanfor lærarutdanningane har stige gjennom 1990-talet. Talet på utdanna lærarar vil derfor også stige, men det vil ta år frå eit utvida opptak til studentane er ferdig utdanna. Sjølv om opptakstala no går noko ned, vil talet på nye kandidatar stige enno nokre år. Nedgangen i talet på søkjarar i 1999 gir likevel grunn til ei viss uro.

Omdisponeringa av kapasitet frå førskolelærarutdanning til andre lærarutdanningar er i første omgang berre gjord mellombels for opptaket hausten 1999. Dersom søkinga til førskolelærarutdanning ikkje betrar seg, vil det vere nødvendig å omdisponere desse studieplassane over lengre tid for å halde det samla opptaket til lærarutdanningane på ønskt nivå. Oppdatert vurdering av framtidig tilgang på og behov for lærarar, og vurdering av behovet for omdisponering for å utvide kapasiteten ved dei institusjonane som har god tilgang på søkjarar, vil bli vurdert i samband med dei årlege budsjettframlegga. Særleg dei mindre institusjonane som har dårleg søking til lærarutdanning, må leggje vekt på at institusjonane sine føremonar når det gjeld det samla studie- og velferdstilbodet, bør gjere dei til attraktive studiestader.

Dersom sysselsetjingsmønstra blir som i 1997, kan ein vente at tilbodet på lærarar om nokre år vil dekkje etterspørselen nasjonalt. Den framskrivne veksten i tilgangen på lærarar har i høg grad samanheng med ein monaleg auke i kapasiteten innanfor førskolelærarutdanninga i perioden 1992-1997. Det er likevel atskilleg uvisse knytt til framskrivingane av både tilgangen på og beho-

vet for lærarar, og departementet meiner at ein bør vere varsam med store endringar i den samla kapasiteten innanfor lærarutdanningane. Det blir nødvendig å følgje utviklinga i balansen mellom tilbod og etterspørsel nøye.

I tillegg til ei generell uvisse om arbeidsmønstra for dei lærarutdanna i framtida er det ei særskild og stor uvisse om det framtidige lærarbehovet knytt til konsekvensane av kompetansereforma. Ein auke i talet på vaksne som vil ta opplæring i grunnskole eller innanfor vidaregåande opplæring, vil utvide behovet for lærarar. Det kan også ventast auka etterspørsel etter lærarar i privat verksemd når det gjeld opplæring som bedrifter sjølve tek hand om. Vidare vil talet på lærarar som kjem til å søkje om permisjon for å ta etter- og vidareutdanning, ha stor verknad for tilgangen på lærarårsverk.

### 3 Kompetanse og kompetanseutvikling

I tillegg til kunnskapar om det framtidige behovet for lærarar vil eventuelle tiltak for å sikre rekruttering til læreryrket avhenge av kva kompetanse som alleie finst i skolen. Dette kapitlet gjer greie for kompetansenivået blant lærar med godkjend utdanning og drøftar kva fag det kan bli nødvendig å betre rekrutteringa til, og tek elles opp ulike aspekt ved overgangen frå utdanning til yrke. Kompetanseutvikling kan vere eit tiltak for å medverke til stabilitet i læreryrket; også behovet for etter- og vidareutdanning blir derfor behandla.

Situasjonen for lærarar utan godkjend utdanning er omtalt i avsnitt 2.1.

#### 3.1 Lærarkompetansen generelt

---

Dei siste 15 åra har stadig fleire lærarar i grunnskolen fått meir omfattande utdanning. Gruppene med 2- eller 3-årig utdanning har minka. Årsakene er mellom anna at lengda på allmennlærerutdanninga er auka, først frå 2 til 3 år på slutten av 1970-talet, så frå 3 til 4 år på 1990-talet, og at mange lærarar har teke vidareutdanning. I same tidsperioden er den praktisk-pedagogiske utdanninga utvida frå 10 til 20 vektal. Det store fleirtalet av lærarar har utdanning på minst adjunktnivå, dvs. minst fire år universitets- eller høgskoleutdanning.

I grunnskolen har såleis lærarar med godkjend bakgrunn ei meir omfattande utdanning enn tidlegare. Etter at faglærarar fekk utvida høve til å arbeide på mellomsteget og ungdomssteget i grunnskolen, har også dette medverka til å lette rekrutteringssituasjonen.

#### 3.2 Lærarkompetansen i dei enkelte faga

---

Statens lærarkurs gjennomførte i 1994 kartleggingar av kva utdanning grunnskolelærarane har innanfor dei faga dei underviser i. I dei skriftlege faga på ungdomssteget hadde om lag 70 pst. av lærarane innanfor si samla lærerutdanning minst ei halvårseining (10 vektal) i det faget dei underviste i. Lågast var talet i matematikk, der vel 60 pst. av lærarane hadde minst eit halvt års utdanning. Høgast var talet i engelsk, der nærmare 80 pst. av lærarane hadde minst eit halvt års utdanning. I dei munnlege faga var talet lågast i kristendomskunnskap, der om lag 35 pst. av lærarane hadde minst eit halvt års utdanning, høgast i forming og naturfag, der prosenttalet var nærmare 75.

Statistisk sentralbyrå har gjennomført ei spørjeundersøking som omfattar 2 681 grunnskolelærarar som skoleåret 1998-99 underviser i matematikk, natur- og miljøfag og tilvalsspråk. Undersøkinga viser at vel 35 pst. av dei lærarane som underviser i matematikk, har minst eit halvt års utdanning i faget, men over 40 pst. har mindre enn ei kvartårseining (5 vektal). Om lag 40 pst. av dei lærarane som underviser i natur- og miljøfag, har minst eit halvt års utdanning i faget; 43 pst. har mindre enn 5 vektal.

Lærarar som underviser på ungdomssteget, har gjennomgåande høgare utdanning i faga dei underviser i enn lærarar på barnesteget. 34 pst. av dei lærarane som underviser i matematikk, har eit halvt år eller meir utdanning i faget; av desse har 17 pst. eitt års utdanning (20 vektal). Tilsvarende har 42

pst. av dei som underviser i natur- og miljøfag minst eit halvt års utdanning i dette faget. Dei fleste som underviser i tilvalsspråka tysk og fransk, respektive 77 og 78 pst., har eitt års utdanning eller meir i faget. I tysk er det slik at dei yngre lærarane gjennomgåande har mindre utdanning enn dei eldre, i fransk er det motsett. I realfaga har ein større del av dei eldre enn av dei yngre eitt års utdanning eller meir. Samtidig har færre av dei yngre enn av dei eldre mindre enn eit kvart års utdanning i sine fag.

I den vidaregåande skolen er det i dag generelt ikkje noko rekrutteringsproblem til lærarstillingar, mellom anna fordi det heilt sidan 1992 har vore ein viss reduksjon i elevtalet. Det heng også saman med at ein del av dei som tek treårig vidaregåande yrkesfagleg opplæring, fullfører denne som lærlingar ute i arbeidslivet.

Ei undersøking frå FAFO (1999) viser at fire av fem lærarar gir uttrykk for at dei har behov for opplæring i å bruke informasjons- og kommunikasjonsteknologi som pedagogisk hjelpemiddel. Tilstandsrapportane frå statens utdanningskontor våren 1999 tyder også på at informasjons- og kommunikasjonsteknologien er eit viktig utviklingsområde. Dei fleste utdanningskontora gir støtte til prosjekt der målet er å utvikle bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologi slik at han støttar læringsarbeidet i faga. Fleire kontor peiker også på at det er nødvendig å sjå på organiseringa og arbeidsmåtane i opplæringa i høve til denne nye reiskapen.

### **3.3 Innhaldet i lærarutdanninga**

---

Stortinget har behandla Innst. S. nr. 285 (1996-97) strukturen og innhaldet i lærarutdanninga, jf. St.meld. nr. 48 (1996-97) Om lærarutdanning. På bakgrunn av dei prinsipp og retningslinjer om oppbygging, organisering og innhald som her vart drøfta, har departementet fastsett rammeplanar for allmennlærarutdanning, praktisk-pedagogisk utdanning og faglærarutdanningar. I St.meld. nr. 28 (1998-99) Mot rikare mål har departementet sagt at ein vil vurdere ei systematisk oppfølging av erfaringane med arbeidet i samsvar med det nye planverket, og særleg ha teori- og praksisdimensjonen for auge.

Departementet har gitt fylldig omtale og vurdering av lærarutdanninga i St.meld. nr. 36 (1998-99) Om prinsipper for dimensjonering av høgre utdanning.

I St.meld. nr. 25 (1998-99) Morsmålsopplæring i grunnskolen peiker departementet på behovet for å ha godt kvalifiserte morsmålslærarar, som i tillegg til å vere ein viktig ressurs for skolen, har sentrale oppgåver i kontakten med heimane. I Innst. S. nr. 110 (1998-99) gir komiteen mellom anna uttrykk for at det må setjast inn tiltak slik at dei som har «lærarutdanning fra andre land lettere kan få godkjent sin kompetanse». Vidare ventar komiteen at det blir lagt til rette for at morsmålslærarane får ta etterutdanning. Det blir særleg peikt på at situasjonen i Oslo er spesiell, med ei stor og ueinsarta gruppe barn med ulik kulturell og språkleg bakgrunn.



### 3.4 Omfanget av etter- og vidareutdanninga

---

For å setje lærarane betre i stand til å ta læreplanverka for den 10-årige grunnskolen (L97 og L97 Samisk) i bruk, blir det i perioden 1996-2000 gjennomført eit nasjonalt program for kompetanseutvikling. Tilnærma alle lærarar og skoleleiarar tek del i dette. Det er nytta om lag 200 mill. kroner årleg til etterutdanning for lærarar dei tre siste åra.

Som ledd i gjennomføringa av Reform 94 vart det i perioden 1993 til 1998 gjennomført eit omfattande etterutdanningsprogram med i alt 58 800 kursdeltakarar. Både lærarar og skoleleiarar har teke del i dette programmet. Departementet sine vurderingar og prinsippa for vidareføring er gitt i St.meld. nr. 32 (1998-99).

Ei undersøking frå FAFO (1999) viser at det gjennomsnittlege omfanget av etter- og vidareutdanning for dei tilsette i skolen er 69 timar per år. Tilsette i små skolar har meir etter- og vidareutdanning enn tilsette i store skolar. Det er også forskjellar mellom skoleslaga. Lærarar i grunnskolen tek del i om lag 72 timar i året; lærarar i den vidaregåande skolen i om lag 56 timar. I dei statlege verksemdene er den gjennomsnittlege tida til etter- og vidareutdanning 102 timar eller bortimot 14 arbeids dagar i året.

For lærarane og skoleleiarane varierer omfanget av etter- og vidareutdanning noko med alderen. Dei eldste nyttar seg minst av etter- og vidareutdanningstilboda. Gruppa 35-49 år nyttar tilboda mest. Same tendensen var det innfor dei statlege verksemdene som var med i undersøkinga. Kvinner tek noko meir etter- og vidareutdanning enn menn. Dei som arbeider heiltid, tek del meir enn dei som arbeider deltid.

Av dei som har teke del i etter- og vidareutdanning, oppgir eit fleirtal at utdanninga har ført til at dei i større grad greier arbeidet og/eller at dei har lært å utføre nye arbeidsoppgåver. I underkant av 70 pst. av lærarane uttaler at det siste opplæringstiltaket dei tok del i, har medverka til personleg utvikling. 70 pst. av lærarane uttaler at stort arbeidspress er til hinder for å ta del i etter- og vidareutdanning. Like mange oppgir at det er vanskeleg å få økonomisk støtte til opplæringstiltak.

Ei undersøking frå Statistisk sentralbyrå (1999) viser at meir enn halvparten av dei tilsette i skoleverket meiner at vilkåra for etter- og vidareutdanning er dårlege eller svært dårlege. Tilsette i skoleverket uttaler i større mon enn andre yrkesgrupper at høvet til fagleg utvikling er dårleg eller svært dårleg.

Skoleleiarane har same tilbod om kompetanseutvikling som undervisningspersonalet. FAFO-undersøkinga (1999) viser at skoleleiarane tek meir del i etterutdanning enn lærarane, noko det også blir vist i tilstandsrapportane frå utdanningskontora.

Det er i dag varierte tilbod om opplæring i leiing ved utdanningsinstitusjonane. Universitetet i Oslo har mellom anna eit 30-vektalsstudium delt inn i tre einingar på 10 vektal kvar. Utdanninga er nært knytt til praktisk arbeid i skolen. Enkelte høgskolar utviklar modular for skoleleiing i tråd med det kommunane treng.

Skoleleiarane har også tilbod om leiarutvikling etter eit spesielt program (LUI) utarbeidd av departementet i samarbeid med universitet og høgskolar. Skoleleiarane kan dessutan ta del i det leiarutviklingsprogrammet Kommunenes Sentralforbund har for sine leiarar. I tillegg til dette er skoleleiarane ei vik-

tig målgruppe for det kompetanseutviklingsprogrammet som skal setjast i gang etter stortingsbehandlinga av St.meld. nr. 23 (1997-98) Om opplæring for barn, unge og vaksne med særskilde behov, jf. Innst. S. nr. 228 (1997-98). Skoleleiarane kan også gjere seg nytte av dei same fagtilboda om kompetanseheving som undervisningspersonalet får.

### **3.5 Vurderingar**

---

Innanfor realfaga kan rekrutteringssituasjonen synast så vanskeleg at det må setjast inn snarlege tiltak i både grunnskole og vidaregåande opplæring.

I grunnskolen er det nødvendig å følgje situasjonen både på barnesteget og på ungdomssteget. Departementet er ikkje tilfreds med at så mange av lærarane i matematikk og natur- og miljøfag på barnesteget manglar utdanning i desse faga, eller har mindre enn 10 vekttal. Særleg er dette urovekkjande sidan det er dei yngre lærarane som har dei svakaste fagkunnskapane. Dette er ei av årsakene til at det i den nye allmennlærerutdanninga frå hausten 1998 er blitt obligatorisk for alle studentane å ha minst 10 vekttal (eit halvt år) i faget matematikk i tillegg til faget natur, samfunn og miljø.

I vidaregåande opplæring er det særleg situasjonen for faga matematikk og fysikk som gir grunn til uro. Departementet har særleg merka seg dei svært låge tala på studentar i praktisk-pedagogisk utdanning som har fysikkbakgrunn. Det same gjeld rekrutteringa av lærarar med kompetanse i informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

Rekrutteringsproblema for lærarar med realfag kan mellom anna komme av at kandidatar med slik utdanning får betre lønnsvilkår i andre yrke. Dersom lønnsnivået for realistar i skolen medverkar til den vanskelege rekrutteringssituasjonen, står dei lokale tilsetjingsmyndigheitene etter tariffoppgjeret 1. mai 1999 friare enn før til å konkurrere lønsmessig om personale med særleg attraktiv kompetanse. Det er gjort greie for dei nye opningane for slike lønns-tillegg i kap. 4.

Departementet er tilfreds med at lærarane på ungdomssteget får stadig betre kunnskapar i dei faga dei underviser i, og at ein no jamt over kan seie at dei har god fagleg bakgrunn. Det er likevel behov for større kompetanse i enkelte fag, særleg i realfaga.

I somme av dei tradisjonelle handverks- og industrifaga i vidaregåande opplæring er det visse rekrutteringsvanskar. Desse problema må analyserast nærmare.

Det er ei utfordring for lærarutdanningsinstitusjonane å ha god kontakt med skoleverket for å kunne gi utdanning som er relevant i forhold til behova i skolen. Ikkje minst gjeld dette informasjons- og kommunikasjonsteknologi som pedagogisk hjelpemiddel. Lærarutdanningsinstitusjonane må vere med og støtte opp under og vidareutvikle bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i opplæringa.

Innanfor informasjons- og kommunikasjonsteknologien er det viktig at lærarar og skoleleiarar får oppdatering, slik at dei kan nytte nye reiskapar på ein måte som tener opplæringa. Opplæring i informasjons- og kommunikasjonsteknologi er no obligatorisk i alle fag i allmennlærerutdanninga, men det vil enno ta nokre år før dei nyutdanna lærarane er så mange i skolen at dette

tiltaket gir større utslag. Leiinga på dei skolane dei nyutdanna kjem til, må leggje til rette for at den kompetansen dei nyutdanna har med seg, kan styrkje den samla kompetansen i kollegiet.

Det kjem no i gang utviklingsarbeid om korleis ein nyttar informasjons- og kommunikasjonsteknologien i pedagogisk samanheng. Informasjons- og kommunikasjonsteknologien opnar for nye arbeidsmåtar og høve til utvikling, og vil kunne gi spennande utfordringar.

Det er skoleeigarane som har ansvaret for at lærarane ved ein skole har ein variert kompetanse som samsvarer med behova, og det er viktig at institusjonane utdannar lærarar med dei fagkombinasjonar og den faglege fordjuping som skoleverket har behov for. Dette behovet vil kunne variere over tid, til dømes som følgje av reformer i skoleverket, demografisk utvikling, endringar i val av fag i allmennlærerutdanninga, avgangen frå yrket og endringar i reglane for undervisningskompetanse i utdanningssystemet.

Skoleeigarane bør leggje til rette for fleksible ordningar som mellom anna gir lærarane høve til å skaffe seg kompetanse der skolen ser at det trengst styrking. Ei slik form for kompetanseutvikling kan til dømes vere knytt til hosi-tering i arbeids- og næringsliv. Slik kontakt vil også kunne knyte skole og nær- miljø tettare saman.

Nye rammeplanar vart innførte for å heve kvalitet og relevans i utdanninga i forhold til reformene i skoleverket. Det vil likevel ta fleire år før nye lærarar er utdanna etter dei nye planane.

Stortinget har gått inn for at den valfrie delen av allmennlærerutdanninga skal organiserast som anten 20 vektta fritt val eller to 10-vektta val der den eine 10-vektta val er styrt, i første omgang til engelsk, jf. St. meld. nr. 48 (1996-97) og Innst. S. nr. 284 (1996-97). Bakgrunnen for dette var mellom anna eit ønske om å styrkje engelskfaget i allmennlærerutdanninga.

Innføringa av eit slikt bunde val 4. studieåret har konsekvensar når det gjeld høgskolane sitt fagtilbod, særleg med tanke på ikkje-obligatoriske fag som samfunnsfag, praktiske og estetiske fag og naturfag. Eit bunde val har i tillegg verknader for institusjonane sine fagmiljø og studentar sine val. Konsekvensane av ordninga med styrt val 4. studieåret vil derfor bli følgde av departementet. Departementet vil også kartleggje kompetansen i engelsk til lærarane i grunnskolen. Ut frå ei slik kartlegging vil departementet vurdere om Noregsnettrådet ved Statens lærarkurs skal prioritere engelskfaget ved tilde- ling av midlar til etter- og vidareutdanning. Det er viktig at høgskolane held oppe eit fagtilbod i engelsk, både i den valfrie delen av allmennlærerutan- ninga og som vidareutdanningstilbod.

Departementet ser det som avgjerande at lærarutdanningsinstitusjonane også gjennom lokale fagplanar legg til rette for ei utdanning som er i samsvar med behova i skolen.

Førskolelærerutdanninga kvalifiserer for arbeid i barnehagen og det første året i grunnskolen. Det er viktig at rammeplanen har heile dette feltet inne i perspektivet for utdanninga. Gjennom eitt års vidareutdanning innretta på arbeid på småskolesteget kan førskolelæraren tilsetjast for arbeid på heile dette steget. Det er naturleg at allmenn- og førskolelærerutdanninga samarbeider både om utdanning og utviklingsarbeid på dette steget. Alle lærarut-

danningsinstitusjonar gir tilbod om relevant vidareutdanning. Det er også lagt til rette for at tilbod blir gitt desentralisert og som fjernundervisning.

Vidareutdanning for lærarar er viktig, både for å styrkje den faglege kompetansen i lærarkollegia og for å tilfredsstille den enkelte læraren sine ønske om vidare kvalifisering. I samband med gjennomføringa av Reform 94 og Reform 97 har det vore gjennomført omfattande etterutdanningsopplegg. Departementet har merka seg at dei fleste meiner å ha både fagleg og personleg utbytte av å ta del i desse opplegga.

FAFO-undersøkingane viser at det gjennomsnittlege omfanget av etter- og vidareutdanning for tilsette i skoleverket er mindre enn i statlege verksemdar som var med i undersøkingane. Det er mogleg at noko av forskjellen kan forklarast med at undervisningspersonalet i skoleverket har 5 dagar til kompetansetiltak som del av arbeidstidsavtalen.

Vidare registrerer departementet at undersøkinga stadfestar rapporteringa frå kommunane om at skoleleiarar tek meir del i etterutdanning enn lærarar, og at det er store forskjellar i deltaking mellom kommunar, mellom fylkeskommunar og mellom skolar. Departementet tek sikte på å føre vidare dei statlege midlane til kompetanseutvikling for lærarar og skoleleiarar.

Departementet legg vekt på at det skal finnast tilbod om vidareutdanning som deltidsstudium, desentrale og modulorganiserte, slik at lærarar kan få høve til å utvide kompetansen. Mellom anna er det viktig at lærarar som underviser språklege minoritetar, har kompetanse for å takle dei særskilde utfordringane som ein slik undervisningssituasjon inneheld.

Det er viktig for rekrutteringa til skoleverket og for å halde på lærarane at dei jamleg får høve til tilstrekkeleg fagleg og pedagogisk oppdatering. Ansvaret for dette må delast mellom skoleeigarane og staten. Det er viktig at kommunane, fylkeskommunane og skolane utarbeider eigne opplæringsplanar. Iverksetjinga av den planlagde kompetansereforma vil ha stor innverknad på dette området i åra framover.

I samband med interpellasjonsdebatt 15. april 1999 gjorde Stortinget dette vektaket:

«Stortinget ber Regjeringa om snarest å utarbeide og iverksette retningslinjer for et forkortet utdanningsløp basert på videregående skole og realkompetanse for ufaglærte lærere og lærer-/skoleassistenter. Utdanningsløpet skal lede fram til eksamen som gir formell kompetanse som faglært lærer. Det skal gis mulighet for å ta utdanningen som deltidsstudium, ved siden av jobb.»

Bakgrunnen for forslaget var eit ønske om å gi førskolelærarar betre høve til å arbeide i grunnskolen. Departementet vil påpeike at det i forskrift til opplæringslova § 14-30 e er fastsett at førskolelærarar som tek eitt års relevant vidareutdanning, kan tilsetjast på småskoletrinnet, jf. Innst. O. nr. 56 (1995-96). Der er òg fastsett at førskolelærarar som har 10 vekttal relevant utdanning, kan tilsetjast dersom dei innan 5 år tek ytterlegare 10 vekttal utdanning innretta på undervisning på småskoletrinnet. Denne forskriftsparagrafen imøtekjem såleis den problemstillinga som vart framheva i stortingsdebatten.

Mjøsutvalet avleverte 19. april 1999 NOU 1999: 17 Realkompetanse i høgare utdanning. Her blir mellom anna dokumentasjon av realkompetanse og etablering av avkorta og tilpassa studieløp i høgare utdanning vurdert. Utgreiinga har

vore på ein omfattande høringsrunde, og departementet vil i løpet av hausten 1999 oppsummere høringsfråsegnene og deretter vurdere ulike løysingar. Departementet vil derfor vurdere retningslinjer for eit forkorta utdanningsløp for ufaglærte lærarar i samanheng med dette arbeidet. Departementet vil særleg vurdere om personar som har undervist i lang tid i skolen utan å ha formell pedagogisk kompetanse, kan ta avkorta praktisk-pedagogisk utdanning med utgangspunkt i den realkompetansen dei har.

## 4 Sentrale sider ved arbeidsforholda for lærarane

Arbeidsforholda har innverknad på rekrutteringa til og stabiliteten i læreryrket. I dette kapitlet er det gjort greie for ulike aspekt ved arbeidssituasjonen, som til dømes arbeidsmiljøet, organiseringa av arbeidet, stillingsstrukturen i skoleverket og lønssystemet.

### 4.1 Vurdering av eigen arbeidssituasjon

---

Ei undersøking frå Statistisk sentralbyrå (1996) viser at tilsette i skoleverket meir enn andre grupper gir uttrykk for at dei opplever stort arbeidspress. Nær alle lærarane gir uttrykk for at dei opplever arbeidsmengda som tyngjande. Dette talet er noko høgare enn for dei andre gruppene i undersøkinga.

Det går fram av undersøkinga at tilsette i skoleverket opplever at dei har stor fridom til sjølve å leggje opp arbeidet. På spørsmål om det er mogleg for dei sjølve å bestemme korleis arbeidet skal gjerast, svarer fire av fem at dei i høg grad kan bestemme dette sjølve. Tilsette i skoleverket er meir tilfredse enn andre yrkesgrupper på dette området.

Statistisk sentralbyrå si undersøking viser også at ni av ti tilsette i skoleverket er svært tilfredse eller ganske tilfredse med eigen arbeidssituasjon. Dette er om lag som for dei andre gruppene i undersøkinga. Tre firedelar av dei tilsette i skoleverket er svært eller ganske tilfredse med korleis eigen innsats blir verdsett. Den delen som seier seg svært tilfreds, er lågare enn hos dei andre yrkesgruppene.

Tilsette i skoleverket seier seg svært tilfredse med å få utnytta den dugleiken og dei kunnskapane dei har tileigna seg gjennom utdanning og arbeid. Materialet viser at lærarane er meir tilfredse på dette området enn andre yrkesgrupper.

### 4.2 Skoleanlegg, utstyr og læremiddel

---

I samband med at alderen for skolestart vart senka til seks år, er det løyvd om lag 5,25 milliardar kroner i kompensasjon for investeringskostnadene til nye skolebygg og ombygging. Tilstandsrapportane frå statens utdanningskontor for skoleåret 1997-98 viser at det i samband med Reform 97 er gjennomført ei generell opprusting av lokala i mange grunnskolar. Rapportane viser at arbeidsforholda er blitt betre for mange lærarar som følgje av nye rom, ny innreiing og tilrettelegging av arbeidsplassar.

I samband med Reform 94 har Stortinget i tillegg til fylkeskommunale midlar løyvd vel 700 mill. kroner øremerkte til utstyr og tilpassingar av lokale.

For å stimulere skoleeigarane til auka satsing på tenlege skoleanlegg har departementet innført ein årleg skolebyggpris som vart delt ut for første gong i 1998. Departementet har også etablert samarbeid med Kommunenes Sentralforbund og ulike faginstansar for å medverke til å betre kvaliteten på skoleanlegga.

Undersøkinga frå Statistisk sentralbyrå i 1996 viser at lærarar i høg grad synest skolelokala er bra eller svært bra når det gjeld dagslys, storleik og tilgjenge til spiserom. Nær halvparten meiner inneklimate i skolane er dårleg.

Det går fram av tilstandsrapportane for 1997-98 at utdanningskontora har inntrykk av at dei fleste grunnskolane er godt rusta når det gjeld lærebøker. Dette blir stadfesta av oversikter over læreboksalet. Tilgangen på lærebøker i vidaregåande skole er no svært god. Reform 94 har medført stor forbetring når det gjeld læreboktilfanget. Dette gjeld særleg innanfor yrkesfaglege studieretningar, der tilstanden tidlegare var mangelfull (jf. St. meld. nr. 32 (1998-99)).

Undersøkingar som Statistisk sentralbyrå gjorde i 1997 og 1998, viser at utstyrssituasjonen når det gjeld informasjons- og kommunikasjonsteknologi i grunnskolen, er blitt betre. Det er likevel store forskjellar mellom kommunar og mellom skolar når det gjeld utstyr og infrastruktur. I 1997 var det i grunnskolen 22 elevar per maskin på barnesteget og 15 per maskin på ungdomssteget. Dei vidaregåande skolane er utstyrte med om lag ein maskin per 5 elevar.

Ei undersøking i regi av Nasjonalt læremiddelsenter i 1998 viser at 24 pst. av barneskolane, 57 pst. av ungdomsskolane og 90 pst. av dei vidaregåande skolane har tilgjenge til Internett. I alle skoleslaga er det likevel berre eit fåtal av dei vanlege elev-PCane som er knytte til Internett. Når det gjeld lærarane sin kompetanse i bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, sjå nærmare omtale i pkt. 5.2.2.

Nasjonalt læremiddelsenter gjennomførte i 1997 ei undersøking om skolebibliotek i grunnskolen som omfatta 1 000 skolar. Undersøkinga viser mellom anna at 90 pst. av skolane meiner dei har eit godt eller tilfredsstillande utval skjønnlitteratur. For fagbøker er tilsvarande tal 65 pst. Av skolebiblioteka er 11 pst. knytte til Internett.

### **4.3 Organiseringa av arbeidsåret**

---

#### **4.3.1 Årsverket**

Årsverket for lærarane er 1 717,5 timar, fordelt over eit arbeidsår på 39 veker. Dette inneber at dei i gjennomsnitt arbeider 44,2 timar per veke i skoleåret (dei 38 vekene/190 dagane elevane er på skolen). For anna personale som arbeider i skoleverket, til dømes kontorpersonale og tilsette i skolefritidsordningane, pedagogisk-psykologisk teneste og vaktmeisterteneste, gjeld kommunale lønns- og arbeidsvilkår. Dette personalet har såleis ei normalarbeidstid på 37,5 timar i veka over ca. 45,8 veker i året.

Ein forskingsrapport frå Arbeidsforskningsinstituttet (1998) viser korleis kommunane opplever å måtte administrere to sett avtaleverk. Av rapporten går det mellom anna fram at kommunane opplever at detaljeringsgraden i ein del av avtaleverket for lærarane verkar hemmande på omstillingsevna og fleksibiliteten i skolen. Dessutan gjer forskjellar i avtalane om arbeidstid for dei ulike gruppene som arbeider i skolen, det vanskeleg å samordne arbeidet deira.

Det komprimerte arbeidsåret og lesepliktordningane for undervisningspersonalet inneber at dei er unnatekne frå føresegnene om arbeidstid i arbeidsmiljølova kap. X. Undervisningspersonalet i skoleverket følgjer ferie-

lova og føresegnene om ferie i staten med enkelte særskilde tilpassingar som følgje av den spesielle arbeidstidsordninga.

Arbeidsåret for lærarane består av tre komponentar:

- Undervisning. Omfanget av undervisningsplikta blir uttrykt som leseplikt, dvs. kor mange timar i gjennomsnitt per veke eller per år ein lærar i full stilling skal ha. Leseplikta kan variere med klassesteg, fag, studieretning og elevtal i klassen.
- Organisert arbeid utanom undervisninga. Dette arbeidet skal utgjere i alt 190 timar i skoleåret, dvs. i gjennomsnitt 1 time per skoledag (200 timar i 1. klasse/førskolen). I tillegg kjem 37,5 timar (5 dagar, den 39. veka) sette av til felles planlegging, evaluering, kompetanseutvikling og anna, utanfor elevane sitt skoleår.
- Tid til eige for- og etterarbeid og fagleg ajourføring i tilknytning til undervisninga.

I undervisningstida og i den tida som er sett av til organiserte oppgåver, har undervisningspersonalet plikt til å vere til stades på skolen. I den tida lærarane gjer eige for- og etterarbeid til undervisninga, har dei ikkje plikt til å vere til stades. I 2.-7. klasse på barnesteget skal læraren i gjennomsnitt vere på skolen i minst 30 timar pr. veke (25 timar undervisning og 5 timar til organiserte oppgåver), dvs. om lag 68 pst. av arbeidstida. I vidaregåande skole skal lærarar med lågaste leseplikt i gjennomsnitt vere på skolen i minst 20,7 timar pr. veke (15,7 timar undervisning og 5 timar til organiserte oppgåver), dvs. om lag 47 pst. av arbeidstida.

Det er inngått fleire særavtalar som regulerer dei ulike sidene ved undervisningspersonalet sine arbeidsoppgåver. Fordelinga av arbeidsområde og arbeidsmengd er i stor utstrekning gjenstand for forhandlingar, og såleis ikkje ein del av arbeidsgivaren sin styringsrett slik som i arbeidslivet elles.

### **4.3.2 Lesepliktsystemet**

Høgaste leseplikt for lærarar er 950 timar per år på barnesteget i grunnskolen, mens den lågaste er 598 timar per år i vidaregåande skole. Lesepliktene er oppgitt både i årstimar og gjennomsnitt per veke. På barnesteget er til dømes leseplikta i full stilling 25 timar per veke. Etter spesielle reglar kan den gjennomsnittlege leseplikta per veke variere i samband med periodeundervisning. Lesepliktavtalane inneheld detaljerte føresegner om fordelinga mellom undervisning og andre arbeidsoppgåver. Det er likevel ikkje like detaljerte føresegner for alle klassesteg og skoleslag. Mens det er éi felles leseplikt for alle fag på barnesteget, er det 16 ulike leseplikter i vidaregåande skole.

Leseplikta i grunnskolen er ikkje avhengig av elevtalet i klassen. Om det til dømes er 15 eller 30 elevar i ein klasse, er leseplikta den same. I vidaregåande skole er leseplikta i fleire fag knytt til storleiken på klassen.

Lesepliktsystemet inneber at arbeidsgivarane ikkje, ut frå konkrete vurderingar av alder, kapasitet, erfaringar m.m. hos arbeidstakarane, har høve til å nytte andre leseplikter enn dei som er avtalte i tariffavtalane. Tariffpartane kan derimot krevje forhandlingar om endringar i leseplikta for det enkelte faget ved innføring av nye læreplanar, eller ved vesentlege endringar i gjeldande læreplanar.

Reduksjonar i lesepliktene fører til behov for auka bemanning i skoleverket. Ved fastsetjinga av rammetilskotta til kommunesektoren er det blitt teke



omsyn til auka kostnader som følgje av lesepliktreduksjonar. I 1980 stod undervisningspersonalet i skoleverket for i alt ca. 65 000 årsverk, i 1987 for ca. 76 000 og i 1998 for ca. 86 000 (Sentralt tenestemannsregister for skoleverket 1980, 1987 og 1998). Delar av denne bemanningsauken har samheng med nedslag i lesepliktene.

### *Lesepliktutviklinga 1960-1996*

Lesepliktene i Noreg er lågare enn i dei fleste OECD-land. Departementet har utarbeidd ei oversikt over lesepliktutviklinga frå 1960 til 1996. Oversikta omfattar utviklinga av den gjennomsnittlege leseplikta per veke når ein ser alle fag i kvart skoleslag under eitt.

Tabell 4.1: Utviklinga av leseplikt i heil stilling per veke i perioden 1960-1996

Skoleslag	Årstal								
	1960	1965	1967	1971	1977	1984	1990	1994	1996
Barnesteget	36	33	32	30	29	27	27	25	25
Ungdomssteget	24,5	24,5	24,5	24,5	24	24	24	22,4	22,4
Vidaregåande allmennfag	22,7	21,3	21,3	21,3	20	20	20	18,7	18,45
Vidaregåande yrkesfag	30,5	28	28	26,5	24,5	24,5	23	21,7	20,6
Gjennomsnittleg normalarbeidstid per veke, statstilsette	45	45	45	42,5	40,0	40,0	37,5	37,5	37,5

Det går fram av tabell 4.1 at leseplikta er monaleg redusert frå 1960, og at reduksjonen har omfatta alle skoleslag. Reduksjonen har vore størst på barnesteget og i yrkesfaglege studieretningar i vidaregåande skole, minst i vidaregåande allmennfag og på ungdomssteget. Dette heng i høg grad saman med at lesepliktene var så ulike i 1960.

Reduksjonen frå 36 til 30 timar leseplikt per veke på barnesteget hadde samheng med overgangen frå 6 til 5 dagars skoleveke. Reduksjonen i alle skoleslag i 1994 kom i hovudsak av at skoleåret for elevane vart utvida frå 37 til 38 veker, slik at årsramma for leseplikt vart fordelt på fleire veker. Samtidig har det i samfunnet elles vore ein generell reduksjon i arbeidstida frå 45 til 37,5 timar per veke.

Tabell 4.1 gir likevel ikkje noko fullstendig bilete av utviklinga i denne perioden når det gjeld den tida læraren har plikt til å vere til stades på skolen: I nokon grad kan delar av leseplikta konverterast (omreknast) til andre pedagogiske oppgåver som til dømes arbeidsoppgåver knytte til spesialundervisning, rådgivarteneste, klassestyrarteneste osv.

I større grad enn før føreset læreplanane at lærarane skal samarbeide om opplæringa på tvers av faggrensene. Undervisningspersonalet har derfor fått ein del av årsverket tidfesta til organiserte oppgåver ved skolen. I 1987 vart desse oppgåvene tidfesta til maksimalt 275 timar per år, redusert til 190 timar i 1994. I samband med innføringa av Reform 97 vart tida til organiserte oppgåver sett til 200 timar i 1. klasse/førskolen.

Etter hovudtariffavtalen kan lærarar over 60 år erstatte 7 pst. av leseplikta med andre arbeidsoppgåver.

#### 4.4 Stillingar i skoleverket

Utdanningskrava for undervisningspersonalet i skoleverket er regulerte i universitets- og høgskolelova og dei tilhørande forskriftene. Den som blir tilsett i undervisningsstilling eller anna pedagogisk stilling, skal ha utdanning som lærar, adjunkt eller lektor. Allmennlærerutdanninga er no fireårig, og gir kompetanse som adjunkt. Adjunktkompetanse kan også oppnåast ved universitets- eller høgskoleutdanning på cand.mag.-nivå med praktisk-pedagogisk utdanning i tillegg. Kompetanse som lektor krev hovudfag eller lengre profesjonsutdanning og praktisk-pedagogisk utdanning i tillegg.

Tabell 4.2: Stillingskategoriar og årsverk i skoleverket 01.10.98\*

	Årsverk	Prosent
Lærar utan godkjend utdanning	2 547	3,0
Lærar	16 230	19,0
Adjunkt	29 734	34,7
Adjunkt med opprykk	19 275	22,5
Lektor (stillingskode 0965)	1 149	1,3
Lektor (stillingskode 0966)	6 073	7,1
Hovudlærar	1 219	1,4
Leiar av filialscole	69	0,1
Inspektør	4 381	5,1
Rektor	3 878	4,5
Andre	1 091	1,3
Sum	85 646	100

\* Med «Lærar utan godkjend utdanning» er her meint tilsette som verken har tilstrekkeleg fagleg eller pedagogisk utdanning. Tilsette med fullført fagleg utdanning, men som ikkje har fullstendig pedagogisk utdanning, er ikkje registrerte som ufaglærte her.

Kilde: Sentralt tenestemannsregister for skoleverket 1998

Av tabell 4.2 går det fram at skoleleiarstillingane utgjer om lag 10 pst. av det samla talet på årsverk. Over halvparten av årsverka blir utførte av adjunktar og adjunktar med opprykk. Etter at allmennlærerutdanninga vart fir-årig, vil talet på dei som har stillingskoden «Lærar» (treårig utdanning), minke. Utviklinga vil dermed gå mot høgare gjennomsnittleg utdanningsnivå.

#### 4.5 Lønssystemet og lønnsutviklinga for undervisningspersonalet i skoleverket

I offentlig sektor er stillingane plasserte under ulike lønnsplanar, forhandla fram mellom partane. Arbeidstakarane kan lønnast anten på lønnsstige eller innanfor eit lønsspenn. For arbeidstakarar som blir lønna på stige, aukar lønna med ansienniteten. Når arbeidstakaren blir lønna i spenn, fastset arbeidsgivaren lønna innanfor dei ytre grensene i lønsspennet. I staten kan for eksempel ein førstekonsulent lønnast i spenn mellom lønnsstega 32 og 49.

På nittitalet er den offentlege lønnspolitikken utanfor skoleverket blitt sterkare orientert mot individuell lønnsfastsetjing. Det er gitt rom for lokale

lønnsforhandlingar i verksemdene, og fleire yrkesgrupper (særleg dei høgast normerte) blir lønte i spenn i staden for på lønnsstigar. Ansiennitet er ikkje aleine utslagsgivande for lønnsopprykk. Mykje av lønnsdanninga skjer som følgje av verdsetjing av individuell dugleik, eller som følgje av endringar i tilbodet på og etterspørselen etter arbeidskraft.

Lønnsforhandlingane for det pedagogiske personalet i skoleverket er organiserte annleis enn det som er normalordninga i det statlege tariffområdet elles. Dei lokale lønnsforhandlingane for skoleverket har til no vore førte i Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet. Dette inneber at det i praksis vanskeleg let seg gjere å forhandle individuelle tillegg for bortimot 100 000 personar. Gjennom forhandlingar mellom partane er det derfor etablert eit system der lønnstillegg blir gitt til grupper av tilsette med særskilde funksjonar eller spesifikk utdanning, og til skoleleiarar på grunnlag av objektive kriterium.

Med verknad frå 1. mai 1999 kan kommunane og fylkeskommunane endre lønsplasseringa og/eller gi tilleggsansiennitet dersom det er heilt spesielle problem med å rekruttere eller behalde undervisningspersonale. Ved tilsetjing av lærarar kan alle alternativ i lønnsramma for den aktuelle stillinga nyttast. Slike tillegg føreset at dei lokale partane er samde. Kommunane og fylkeskommunane må dekkje dei auka lønnsutgiftene av eigne midlar. Dei lokale forhandlingane for skoleverket, med midlar frå staten, er framleis førte i Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet.

#### *Lønn etter utdanning og ansiennitet*

Allmennlærerutdanninga er den einaste utdanninga som kvalifiserer til pedagogisk arbeid på alle steg i grunnskolen. For førskolelærarar, adjunktar, lektorar og faglærarar er retten til tilsetjing i grunnskolen noko avgrensa. I den vidaregåande skolen må lærarane innanfor den samla lærarutdanninga dei har, som hovudregel ha minst eit års utdanning i det faget dei underviser i. Både i grunnskolen og i den vidaregåande skolen kan lærarar tilsetjast på vilkår av at dei innan ei gitt tid tek manglande utdanning.

Partane har valt å fastsetje grunnløna for lærarar etter den undervisningskompetansen (lærer, adjunkt, lektor) og tenesteansienniteten dei har. Ordninga med lønn etter kompetanse er vidareutvikla i hovudtariffavtalen og særavtalane. Mellom anna er det avtalt eigne og betre lønte stillingskodar for adjunktar og lektorar med sær lang utdanning.

Hittil har undervisningspersonalet i skoleverket hatt same stillingskoden gjennom heile yrkesløpet, om dei ikkje tek tilleggsutdanning som kvalifiserer for endring. Eksempelvis må ein med 3-årig lærarutdanning eller førskolelærerutdanning ta eitt års tilleggsutdanning for å få adjunktstatus og tilsvarende lønnsopprykk. Om lærarane tek tilleggsutdanning som kvalifiserer til endra stillingskode, har dei rett til ny stillingskode og høgare lønn anten arbeidsgivaren meiner tilleggsutdanninga er relevant for verksemda eller ikkje, og uavhengig av om skolen/læraren gir undervisning i tilleggsfaget.

I justeringsoppgjeret 1. august 1999 vart det oppretta ein ny stillingskode: seniorlærer. Dette er den første stillingskoden i skoleverket som gjer det mogleg å få endra stillingskode (og høgare lønn) utan at det blir stilt eksplisitt krav om vidareutdanning. Det er for tidleg å vurdere kva verknad ein slik ny

stillingskode vil få for bruken av faglege karriereveggar i skoleverket, og om bruk av slike stillingskodar har verknad for å behalde undervisningspersonale i skolen.

Lønnsstigane og lønsspenna for skoleverket er avtalte i hovudtariffavtalen. Dei vanlege lærarstillingane i skoleverket er innplasserte på lønnsstige, der grunnløna er bestemt av utdanning og tenesteansiennitet (den nye koden for seniorlærer er plassert i lønsspenn). Den konkrete lønnsplasinga i lønnsstigar har hittil skjedd med utgangspunkt i tenesteansienniteten, slik at endringar i lønna skjer etter dei avtalte tidsintervalla for tenesteansiennitet.

Etter det ordinære systemet i hovudtariffavtalen får lærarar, uavhengig av stillingskode, lønnsopprykk etter same tidsintervall. Lønnsopprykka skjer relativt hyppig dei første åra etter fullført utdanning. Topplønn blir nådd etter 28 år.

I tillegg til grunnløna er det i særavtalar gitt alternativ lønnsplasing på bakgrunn av funksjonar (klassestyrar, rådgivar, sosiallærer, administrasjonslærer og (i vidaregåande skole) systemansvarleg for edb). Som hovudregel gir bestemte tilleggsfunksjonar to lønnssteg høgare lønnsplasing. Som for andre arbeidstakargrupper er det også avtalt ulike former for tillegg i grunnløna på grunn av særskilde oppgåver eller som kompensasjon for andre forhold, for eksempel undervisning på ettermiddags- og kveldstid, godtgjering for arbeidstøy o.a.

Tabell 4.3: Årleg begynnarlønn og topplønn for lærarar

Stilling	Begynnarlønn på grunnstigen	Topplønn på grunnstigen	Topplønn i lønnsramma
Lærer (2 eller 3 års lærarhøgskole)	208 700 kr	252 700 kr	288 000 kr
Adjunkt	223 700 kr	273 600 kr	314 700 kr
Adjunkt med opprykk	230 900 kr	283 100 kr	326 100 kr
Lektor (stillingskode 0965)	238 100 kr	303 700 kr	350 500 kr
Lektor (stillingskode 0966)	245 300 kr	314 700 kr	363 500 kr
Seniorlærer (lønsspenn)	249 000 kr	357 000 kr	

Dei to første kolonnane i tabell 4.3 viser begynnarløna og topplønna for dei vanlegaste stillingskategoriane. Begge kolonnane viser grunnlønn, utan tillegg for funksjonar som til dømes klassestyrar og rådgivar. Den tredje kolonnen viser den høgaste topplønna som er teoretisk mogleg, dersom den nye fleksibiliteten som er avtalt frå 1. mai 1999, blir nytta fullt ut. Den siste linja i tabellen viser begynnar- og topplønn for den nye koden Seniorlærer, som er plassert i lønsspenn.

Forskringsresultat kan tyde på at lærarar har låg gjennomsnittleg årsinntekt og låg livsløpsinntekt samanlikna med andre grupper med høgare utdanning. Det generelle lønnsnivået for undervisningspersonalet blir avtalt gjennom inntektsoppgjera i staten. Den økonomiske ramma for inntektsoppgjera set grenser for kor store lønnsopprykk som kan givast til lærarane i sentrale og lokale forhandlingar. Eksempelvis vil 10 pst. lønnsauke til undervisningspersonalet i skoleverket utgjere ein kostnad på ca. 2 milliardar kroner, eller ca. tre gonger summen for justeringsoppgjeret i staten i 1999.

## **4.6 Lønns- og arbeidsvilkår for skoleleiarane**

---

Dei seinaste åra er det blitt vanskelegare å få kvalifiserte søkjarar til skoleleiarstillingar. Mange stillingar blir lyste ut fleire gonger. Ei undersøking frå Senter for åtferdsforskning i Stavanger (1998) viser at det er lita interesse blant lærarar for overordna stillingar i skoleverket. Undersøkingar gjorde av Norsk Lærarlag (1997 og 1998) stadfestar dette.

### **4.6.1 Arbeidsvilkår**

Skoleleiarane har ansvaret for å leie og fordele arbeidet ved skolane. Etter opplæringslova § 9-1 skal alle vidaregåande skolar og alle grunnskolar, med unntak for grunnskolar med klassestega 1-7 og 30 elevar eller mindre, ha rektor. Rektor er den øvste leiaren for skolen. I tillegg har større skolar ein eller fleire undervisningsinspektørar. Det er lovbestemt at den som skal tilsetjast i rektorstilling, skal ha lærarutdanning og minst 3 års praksis i skoleverket eller annan utdanningsadministrasjon.

Skoleleiarane har i prinsippet normalarbeidstid (37,5 timar per veke i 45,8 veker per år), men talet på veker dei må vere til stades, kan avkortast noko dersom dei også har undervisning.

Den samla tida til leiaroppgåvene ved skolen skal delast mellom det personalet som har slike oppgåver. Det er avtalt minstesatsar for tid til leiging av den enkelte skolen, på grunnlag av mellom anna elevtal og skolenivå. Avhengig av storleiken på leiarressursen har mange skoleleiarar undervisning i tillegg til leiaroppgåvene. Rektorane ved store vidaregåande skolar og store grunnskolar har vanlegvis så stor leiarressurs at dei ikkje har undervisning, mens rektorane ved mindre skolar kombinerer leiaroppgåvene med undervisning. Dei fleste undervisningsinspektørane har undervisning i tillegg til leiaroppgåvene.

I løpet av 1990-talet har skoleleiarane fått noko meir tid til leiaroppgåver, og mindre til undervisning. Frå 1996 har kommunane, fylkeskommunane og skolane fått fridom til å fordele leiingsressursen slik dei finn det mest tenleg, og dei kan sjølv vurdere lokalt ressursbehov utover det minimumsnivået som er tariffesta. Kommunane og fylkeskommunane er likevel framleis bundne til å nytte dei leiarstillingane og stillingskodane som går fram av stillings- og lønnsplanen for skoleverket i hovudtariffavtalen. Sjølv om kommunar og fylkeskommunar har fått noko større fridom til å fordele leiingsressursen på mellom anna avdelingsleiarar, er det ønskeleg med eit meir fleksibelt system for leiarstillingar i skoleverket. Dagens stillingsstruktur for desse stillingane bør reviderast, slik at kommunane og fylkeskommunane får nødvendig fridom til å organisere leiingsstrukturen i skolane i samsvar med intensjonane i avtaleverket.

Samtidig som leiingsressursane har auka, er arbeidsoppgåvene endra. Å utarbeide stillingsplanar og fordele fag, klassar og grupper på dei einskilde lærarane skjer ved den enkelte skolen. Skoleleiarane har i tillegg delegert mange nye arbeidsoppgåver til den enkelte skolen, mellom anna som følgje av kommunelova. Kommunelova gir mellom anna kommunar og fylkeskommunar større fridom til sjølv å avgjere korleis kommunen skal organiserast, og på kva ansvarsnivå oppgåvene skal løysast. I praksis har dette medført ansvarsfulle oppgåver av administrativ, juridisk og økonomisk karakter. Det

er likevel store forskjellar mellom kommunar og mellom fylkeskommunar i kva grad dette er gjort, og korleis dei administrative ordningane er utforma.

#### **4.6.2 Lønnsvilkår**

Skoleleiarane er plasserte i lønsspenn i samsvar med hovudtariffavtalen. Frå 1. mai 1999 kan skoleleiarar ved nyttilsetjing tilsetjast på alle trinn i lønsspennet. Grunnlønnsplasseringa blir avtalt i lokale forhandlingar mellom departementet og lærarorganisasjonane. For å sikre at ingen skal tape lønsmessig på å søkje leiarstilling, er det avtalt sikringsføresegner som gir skoleleiarane minst to lønnssteg meir enn dei ville hatt i undervisningsstilling etter kompetanse og ansiennitet.

I det nøgjeldande kriterielønssystemet blir skoleleiarane i grunnskolen lønte etter kor mange årsverk personalet utfører ved skolen. I den vidaregåande skolen er lønna avhengig av talet på årsverk og ein elevtalsfaktor. Grunnlønna varierer mellom 293 200 kroner for rektorar ved dei minste grunnskolorne og 377 000 kroner for rektorar ved dei største vidaregåande skolane.

I tillegg til grunnlønna kan kommunen og fylkeskommunen, med heimel i hovudtariffavtalen pkt. 2.4.1, frå 1. mai 1999 velje å gi skoleleiarane inntil 20 pst. lønnstillegg som ledd i kommunal eller fylkeskommunal omorganisering, styrking av leiarrolla eller delegering av ansvar. Slike tillegg kan også givast dersom det er særskilde problem med å rekruttere eller behalde skoleleiarar.

For undervisningspersonale med lang ansiennitet vil det i dag gi liten lønsmessig gevinst å søkje skoleleiarstilling i grunnskolen, sidan forskjellen mellom grunnlønna for lærarar og skoleleiarar er relativt liten. For mange skoleleiarar med lang ansiennitet vil det ikkje skilje meir enn to lønnssteg mellom det dei har i stillinga som skoleleiar og det dei ville hatt i vanleg undervisningsstilling, om kommunane og fylkeskommunane ikkje gir ekstra lønn etter den nye ordninga i hovudtariffavtalen frå 1. mai 1999. I den vidaregåande skolen er forskjellane mellom grunnlønna som lærar og skoleleiar noko større.

#### **4.7 Vurderingar**

---

Tilsette i skoleverket gir uttrykk for opplevd arbeidspress og tyngjande arbeidsmengd. Dette må mellom anna sjåast i samanheng med det komprimerte arbeidsåret lærarane har.

Den fridom lærarane opplever til sjølve å bestemme planlegginga og gjennomføringa av arbeidet er sterkare enn i andre yrkesgrupper. Lærarar synest å vurdere yrkesmessig fridom positivt. Departementet vil synleggjere det handlingsrommet som finst innanfor lovverk, økonomiske rammer og arbeidsavtale og oppmuntre skolane til å nytte det.

Fridommen inneber stort ansvar for den enkelte, og kan dermed medverke til at arbeidsoppgåvene blir opplevde som tyngjande. Departementet ser det som svært positivt at det i dei seinare åra er blitt meir vanleg at lærarar samarbeider i team, og at det blir drive meir organisert planlegging enn tidlegare. Når det blir lagt til rette for at lærarane kan bruke tid til samarbeid, er det ei utfordring å få til eit samarbeid som den enkelte opplever er til nytte for arbeidet med elevane.

Dagens utfordringar i skolen er samansette, og ein del lærarar opplever at dei ikkje strekk til når mykje av tida må nyttast til andre oppgåver enn dei som er knytte til undervisning. Situasjonen utfordrar til debatt, mellom anna om korleis lærarane si yrkesrolle kan tilpassast på ein måte som gjer at kompetansen deira blir betre utnytta. Dette kan til dømes skje ved å opne for og fremje samarbeid med andre yrkesgrupper i skolen. Desse kan avlaste læraren for oppgåver som dei er kvalifiserte for og som læraren ikkje kjenner seg kvalifisert for. Slike yrkesgrupper må tilsetjast på kommunale vilkår.

Utviklinga i samfunnet har medført behov for fleire vaksne i skolen. Fleire vaksne vil betre dekkje elevane sine behov, samtidig som det kan lette arbeidspresset på lærarane. Ei god arbeidsdeling mellom ulike yrkesgrupper kan vere ein veg å gå for å oppnå dette, innsatsen i form av lærartimar ein annan. Skoleeigarane kan auke talet på lærartimar, dvs. kor mange timar skolen bruker for å dekkje den undervisninga elevane skal ha (elevtimetalet). I grunnskolen bruker kommunane i snitt nær 80 pst. fleire lærartimar enn elevtimetalet. Auka lærartimetal inneber at skolen til dømes kan dele klassane i fleire timar eller ha klassar med færre elevar.

Opplevinga av tyngjande arbeidsmengd kan truleg også vere eit resultat av dårleg samvit for arbeidsoppgåver som ikkje blir gjorde, samanlikna med krava i læreplanverka. For å utvide høvet til lokal tilpassing i grunnskolen, har departementet gjort justeringar i forskrifta til opplæringslova som samla sett gir større lokal fleksibilitet og gir skolane utvida høve til val. Departementet vil følgje med og vurdere behovet for ytterlegare justeringar av læreplanverka, med sikte på balansen mellom eit fastsett fellesstoff og lokal tilpassing.

Skoleeigarane sin handlefridom er avgrensa når viktige aspekt ved lærarane sin arbeidssituasjon, som til dømes fordelinga av arbeidet, ikkje er underlagde arbeidsgivaren sin styringsrett. Arbeidsgivaren ha dermed ikkje høve til å gi til dømes nyutdanna lærarar eller lærarar med ein særleg vanskeleg arbeidssituasjon lågare leseplikt. Det er også detaljerte vilkår for bruken og organiseringa av periodisert undervisning.

Skoleeigarane har ansvaret for å forme ut og praktisere ein personalpolitikk som gir lærarane råd og støtte i det daglege arbeidet. Tiltak som kollegarettleiing, medarbeidarsamtalar, råd og rettleiing er viktige for alle arbeidstakarar. Det vil vere særleg viktig at skoleleiarane legg forholda til rette for nye lærarar gjennom gode samarbeidsmodellar eller fadderordningar, slik at overgangen frå studium til arbeidsliv blir best mogleg, jf. pkt. 2.3.

Det komprimerte arbeidsåret blir truleg sett på som ei ulempe av somme lærarar, mens andre synest organiseringa av arbeidsåret inneber store fordelar. Departementet legg til grunn at fleire av dei som har valt læraryrket, kan ha valt det mellom anna ut frå korleis arbeidsåret er organisert. Ein stor del ubunden arbeidstid og ein årsrytme som i høg grad følgjer skoleåret til eigne barn, kan ha innverknad ved valet av utdanning og arbeidsstad. Organiseringa av arbeidsåret kan særleg vere avgjerande for nyutdanna lærarar som er usikre på om dei skal nytte utdanninga i skolen eller velje ein annan arbeidsstad.

Departementet ser at det kan vere vanskeleg for kommunar og fylkeskommunar å ha både statleg og kommunalt avtaleverk i skolesektoren. Dei ulike arbeidstidsordningane kan også vanskeleggjere samarbeid mellom ulike arbeidstakargrupper. Dersom det i større grad enn no kjem andre yrkesgrup-

per enn lærarar inn i skolen, kan det vere eit problem ein må ta meir omsyn til i planlegginga av samarbeidet.

Avtaleverket for undervisningspersonalet har ofte vist seg å vere til hinder for å utvikle nye organiseringsformer og alternativ organisering av den pedagogiske verksemda. Initiativ og iderikdom blant pedagogar som ønskjer å prøve nye vegar i undervisninga, møter ofte hindringar i dagens avtaleverk. Arbeidsgivarane kan til dømes ikkje gi lågare leseplikt enn den avtalefesta til eldre lærarar som treng avlastning i forhold til undervisningsoppgåver, eller til lærarar som nett har starta i yrket og er utan erfaring. Arbeidsgivarar og lærar kan heller ikkje avtale ei meir fleksibel fordeling av leseplikta over året enn det særavtalane opnar for.

Om skoleeigarane ønskjer eit meir fleksibelt avtaleverk, t.d. på dei områda som er nemnde her, må dei søkje departementet og lærarorganisasjonane om lov til å inngå forsøk som tillet avvik frå tariffavtalane. Departementet og lærarorganisasjonane forhandlar om vilkåra for forsøket sjølv i tilfelle da arbeidsgivaren og dei lokale organisasjonane er samde om rammene for forsøket. I tilfelle ein kommune ønskjer å prøve alternative ordningar ved fleire skolar, må det forhandlast fram eigen protokoll om forsøk ved kvar enkelt skole i kommunen.

Sjølv om avtalane dei seinare åra er endra slik at dei er blitt noko meir fleksible, kan enda større fleksibilitet vere ønskeleg. Til dømes kan det vere ønskeleg å arbeide for meir fleksible avtalar for leseplikt, der ein lokalt kan gjere avvik/tilpassingar innanfor ei totalramme. Målsetjinga må vere å få eit avtaleverk som sikrar lønns- og arbeidsvilkåra for dei som arbeider i skolen, og som samtidig opnar for lokalt engasjement og lokale variasjonar når det gjeld organisering og arbeidsmåtar.

I dei seinare åra har departementet arbeidd for at nye avtalar i større grad skal gi rammer og mindre detaljstyring enn tidlegare. I 1998 gjennomførte departementet, i samarbeid med lærarorganisasjonane, ei sanering og forenkling av avtaleverket ved at om lag 500 avtalar dels vart sanerte, dels samla i 12 (seinare 11) nye særavtalar. Gjeldande avtalar er likevel framleis prega av detaljregulering, og det må også i framtida arbeidast for at

- avtaleverket skal bli ytterlegare forenkla
- informasjonstiltaka om avtalane og praktiseringa av dei skal bli mest mogleg formålstenlege
- avtalane så langt mogleg skal vere rammeavtalar med høve til lokale tilpassingar

I tillegg til dette meiner departementet at ein i avtaleverket framover må leggje til rette for løysingar som gjer det enklare enn no å planleggje og etablere samarbeid mellom lærarar og andre yrkesgrupper i skolen.

Med den nye opplæringslova har kommunane og fylkeskommunane fått instruksjonsmynde og dermed større fridom til å definere innhald og funksjonar for dei enkelte stillingane. Dette stiller også krav om eit rammeprega avtaleverk, som gir rom for lokale variasjonar mellom anna når det gjeld stillingsstrukturen, og som ikkje legg unødige bindingar på det instruksjonsmyndet arbeidsgivaren har. I denne situasjonen kan det bli nødvendig å drøfte om skoleverket er best tent med det noverande lønssystemet basert på kompetanse (tilsette har lønn etter utdanning), eller om utviklinga bør gå mot eit lønnsys-



tem basert på lønn etter stilling (tilsette med ulik utdanningsbakgrunn kan søkje same type stilling).

Den lite fleksible praktiseringa av statens lønssystem ein til no har hatt for lærarar, har ført til at ein har premiært kompetanse og vidareutdanning uavhengig av kva kompetanse eller vidareutdanning arbeidsgivaren har behov for. Vidareutdanning i andre fag enn dei læraren underviser i, har gitt same lønnspremiering som utdanning i læraren sine aktuelle skolefag. Etter departementet si vurdering er det positivt at lærarane har brei kompetanse, men systemet med lønn etter utdanning har uheldige sider som bør vurderast nær-  
mare.

Frå den offentlege debatten har departementet merka seg påstandane om at låge lærarlønningar er årsak til dårleg rekruttering til læraryrket. Særleg har mange hevda at menn sviktar læraryrket fordi dei oppfattar det som eit låglønt yrke. Også departementet reknar med at lærarlønningane har innverknad på rekrutteringa til yrket.

Norske lærarar er blant dei lærarane i Europa som har relativt låg lønn samanlikna med andre yrkesgrupper med tilsvarende utdanningsnivå, men dei har også relativt låg leseplikt samanlikna med lærarar i andre europeiske land. Låg leseplikt fører til større bemanningsbehov og dermed større lønnsutgifter i kommunane og fylkeskommunane. Sidan lesepliktsystemet utgjer ein så stor del av det sentrale avtaleverket for lærarane, vil reduksjonar i leseplikta innebære at lønnsutgiftene for skolane stig utan at lønna for den enkelte læraren stig. Departementet meiner at ein ikkje kan sjå bort frå dette i ein diskusjon om lærarlønnene.

Etter 1. mai 1999 har arbeidsgivarane i skoleverket fått høve til å gi lærarar meir lønn ved nyttilsetjing eller om det er særlege problem med å rekruttere eller behalde kvalifiserte arbeidstakarar. Det er førebels uvisst i kva grad kommunar og fylkeskommunar vil nytte det nye høvet til tilleggslønn. Slike tillegg kan føre til auka konkurranse om lærarar med til dømes særers attraktiv undervisningskompetanse, eller til auka konkurranse om lærarar i område der det er mangel på kvalifisert arbeidskraft.

Truleg vil ordninga også kunne auke rekrutteringa av personar som har gått ut av skolen, eller som manglar praktisk-pedagogisk utdanning for å bli kvalifiserte for undervisningsstilling. Føresetnaden for at dette skal kunne skje, er at ordninga er med på å sikre eit lønnsnivå som kan konkurrere med yrke utanfor skolen. Kostnadene ved ordninga blir ikkje dekte av statlege midlar.

At undervisningspersonalet som gruppe hittil i det alt vesentlege har vore avstengt frå å ta del i lokal lønnsendring, kan også ha medverka til dårleg lønnsutvikling for yrkesgruppa. Det er ikkje noka formell hindring i det statlege avtaleverket for at tariffpartane, dersom dei er samde om det, kan gi differensierte lønnstillegg for eksempel ut frå forskjellar i leve- og etableringskostnader eller ut frå at problema med rekruttering kan variere i ulike delar av landet.

Departementet er ikkje tilfreds med rekrutteringa til skoleleiarstillingar. Det kan vere fleire årsaker til sviktande rekruttering. Fleire skoleigarar har delegert nye arbeidsområde til skolane. Ikkje alle skoleleiarar meiner dei er kompetente til å behandle alle desse nye sakene. Det er skoleeigarane som til-

set det personalet som er nødvendig for å utføre leiararbeidet i skolen. Skoleeigarane må derfor syte for at skoleleiarane får opplæring i å behandle også nye område som dei får ansvaret for.

Kravet om planar og dokumentasjon i tilknytning til vurdering og kvalitetsutvikling kan føre til at skoleleiarane bruker forholdsvis mykje tid på dette. Skolane har funne svært ulike system for slikt arbeid. Det same gjeld arbeidet med å få oversikt over bruken av 190-timarsramma i arbeidstidsavtalen. Ein del lærarar og skoleleiarar gir uttrykk for at denne timeramma ikkje må brukast slik at ho tek merksemd og krefter bort frå oppgåver dei opplever som meir sentrale i opplæringa.

God planlegging og påliteleg vurdering er viktig. Samtidig kan krav om dokumentasjon, og bruk av målstyrte læreplanar, medføre ei vridning av innhaldet i arbeidet for lærarar og skoleleiarar. Det er viktig å følgje utviklinga på dette feltet nøye, slik at metodar og system blir nyttige reiskapar. Departementet meiner at alle som har leiaransvar i utdanningssystemet, på alle nivå, må bruke styringsretten slik at ein ikkje pålegg rutinar som blir opplevde som unødvendige eller lite formålstenlege. Her er det avgjerande at ein får gode prosessar på den einskilde skolen, slik at alle er fortrulege med dei arbeidsreiskapane som skal nyttast.

Skoleleiarrolla har endra seg på fleire vis på 1990-talet. I ei tid med store skolereformer og omlegging av kommuneøkonomien føler mange skoleleiarar at dei kjem i lojalitetskonflikt mellom overordna myndigheit og lærarpersonalet. For andre skoleleiarar vil nettopp leiaraspektet og utfordringar som inneber endringar, vere attraktive.

Enkelte skolar har prøvd ut alternativ skoleleiing, og opplæringslova fører vidare ein lovheimel til å ha tidsavgrensa forsøk med slik leiing. Enkelte stader deler fleire lærarar leiarfunksjonen. I eit leiarteam kan dei pedagogiske og administrative funksjonane fordelast. Det kan vere utviklande både for leiinga og for resten av personalet. Alternativ leiing ved ein skole kan gjere arbeidet meir interessant for dei som tek del, samtidig som somme kan bli motiverte til å bli skoleleiarar ved å ha starta i eit fellesskap.

For mellom anna å lette arbeidssituasjonen for skoleleiarane utarbeider departementet ei handbok om avtaleverket for skolen. Handboka skal gi ei samla framstilling av avtaleverket, med kommentarar. I samband med dette vil departementet gi kommunar og fylkeskommunar tilbod om opplæring i avtaleverket.

## 5 Tiltak for rekruttering og stabilitet

Med utgangspunkt i dei føregåande kapitla legg departementet fram ei oversikt over tiltak. Tiltaka er presenterte etter område.

### 5.1 Lærarbehovet i grunnskolen og den vidaregåande skolen

---

#### 5.1.1 Utdanningskapasiteten

*Den noverande utdanningskapasiteten vil samla sett truleg dekkje behovet i skolen nasjonalt fram til år 2010, men det er regionale forskjellar og manglar på visse fagområde.*

*Omdisponering av kapasitet mellom lærarutdanningane kan bli nødvendig.*

*Kompetansereforma vil innverke på behovet for lærarar, både fordi fleire vaksne vil ta grunnskole og vidaregåande opplæring og fordi det kan ventast at fleire lærarar vil ta etter- og vidareutdanning. Kompetansereforma kan også føre til at det frå næringslivet blir større etterspørsel etter lærarar frå skoleverket til opplæringstiltak i bedriftene.*

Departementet vil derfor

- halde utdanningskapasiteten for lærarutdanning på om lag same nivå som i 1999
- omdisponere kapasitet mellom dei ulike lærarutdanningane og vurdere omdisponering mellom institusjonane i samband med dei årlege budsjettframlegga
- føre vidare samarbeidet med Statistisk sentralbyrå om analysar for å følgje nøye med i utviklinga i tilbod og etterspørsel i åra framover, slik at oppdaterte vurderingar kan leggjast til grunn for arbeidet med dei årlege budsjettframlegga

#### 5.1.2 Lærarar utan godkjend utdanning

*Talet på lærarar utan godkjend utdanning er for høgt. Det er behov for tilleggs-kvalifisering for tilsette som manglar praktisk-pedagogisk utdanning eller fagutdanning for å ha fullverdig kompetanse.*

Departementet vil derfor

- arbeide for god regional fordeling av tilbodet om praktisk-pedagogisk utdanning
- vurdere om personar som har undervist i skolen i lang tid utan å ha gjennomgått praktisk-pedagogisk utdanning, kan ta avkorta utdanning med utgangspunkt i den realkompetansen dei har
- vidareføre satsinga på desentralisert lærarutdanning
- vurdere om ordninga for godkjenning av utanlandsk lærarutdanning kan forenklast ytterlegare

## 5.2 Lærarkompetanse

---

### 5.2.1 Lærarane sin kompetanse i enkelte fag

*Det er urovekkjande at mange lærarar i realfag manglar utdanning i desse faga eller har mindre enn 10 vekttal. Dei yngste lærarane har dei svakaste fagkunnskapane. Rekrutteringssituasjonen dei nærmaste åra kan bli svært vanskeleg innanfor realfaga.*

*Det er visse rekrutteringsvanskar i somme av dei tradisjonelle handverks- og industrifaga.*

Departementet vil derfor

- sjå på kva som kan gjerast for å rekruttere hovudfagskandidatar i matematikk og fysikk til praktisk-pedagogisk utdanning
- etablere dei første studieplassane i yrkesfaglærerutdanninga frå år 2000
- opne for faglærerutdanning i praktiske og estetiske fag ved ytterlegare nokre høgskolar
- setje ned ei arbeidsgruppe for å vurdere lærarrekrutteringa i faga matematikk, fysikk og informasjons- og kommunikasjonsteknologi
- leggje til rette for at statens utdanningskontor i styringsdialogen med kommunane og fylkeskommunane tek opp situasjonen for realfaga

### 5.2.2 Lærarane sin kompetanse i informasjons- og kommunikasjonsteknologi

*Mange lærarar har behov for opplæring i å bruke informasjons- og kommunikasjonsteknologien som pedagogisk hjelpemiddel. Opplæring i informasjons- og kommunikasjonsteknologi er no obligatorisk i alle fag i allmennlærerutdanninga, men det vil enno ta nokre år før dei nyutdanna lærarane er så mange i skolen at dette tiltaket gir noko større utslag.*

Departementet vil derfor

- gjennom tilskott medverke til å vidareutvikle informasjons- og kommunikasjonsteknologikompetansen ved lærarutdanningsinstitusjonane
- løyve midlar til eit etterutdanningsprogram for det vitskaplege personalet innanfor allmenn- og faglærerutdanninga og den praktisk-pedagogiske utdanninga

### 5.2.3 Overgangen frå utdanning til yrke

*Ein del nyutdanna lærarar gir uttrykk for at dei opplever utfordringar og problem som dei ikkje er tilstrekkeleg førebudde på når dei kjem ut i arbeid. Dette kan til dømes komme av at oppfølginga frå skoleeigaren ikkje er god nok eller at utdanninga ikkje har makta å førebu tilstrekkeleg for yrkesutøvinga.*

Departementet vil derfor

- leggje til rette for at høgskolane i Oslo og Nesna kan organisere oppfølgingstilbod for nyutdanna lærarar
- vurdere ei prøveordning med eit praksisår før studentar vel fag til fjerde året i allmennlærerutdanninga
- følgje med i dei erfaringane som blir gjorde i pilotprosjekt om det første arbeidsåret for nyutdanna lærarar

## 5.3 Kompetanseutvikling

---

### 5.3.1 Lærarane

*Lærarane har ein type arbeid som gjer jamleg oppdatering nødvendig både fagleg og pedagogisk. Derfor må det leggjast til rette for fleksible etter- og vidareutdanningstilbod som kan vareta behova i skoleverket.*

*Både i grunnskolen og i vidaregåande opplæring har den grunnleggjande kompetansen i informasjons- og kommunikasjonsteknologi hos lærarane auka. Det er likevel stort behov for kompetanseutvikling, særleg i bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i opplæringa.*

Departementet vil derfor

- føre vidare og auke midlane til kompetanseutvikling etter Reform 94 og 97
- nytte 45 millionar kroner til kompetanseutvikling i bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i opplæringa
- nytte 50 millionar kroner til fleksible permisjonsordningar som opnar for at lærarar kan fordjupe seg i fag og område der skolen treng kompetanse, og gi lærarar med rådgivingsoppgåver høve til å hospitere i det lokale arbeids- og næringslivet
- utarbeide ein plan for informasjons- og kommunikasjonsteknologi i utdanninga (2000-2003)
- føre vidare satsinga på etter- og vidareutdanning i realfag, finansiert av Noregsnettrådet ved Statens lærarkurs
- forenkle forskrifta om lærarkompetanse
- etablere eit ressurscenter for utvikling av den fleirkulturelle skolen, knytt til Høgskolen i Oslo
- leggje til rette for tilbod om etter- og vidareutdanning i vaksenpedagogikk, finansiert av Noregsnettrådet ved Statens lærarkurs

### 5.3.2 Skoleleiarane

*Skoleleiarane står overfor nye utfordringar og nye ansvarsområde når skolen er i stadig endring. Rekrutteringa til slike stillingar er ikkje god nok. Ei satsing på mellom anna kompetanseutvikling vil kunne styrkje rekrutteringa til skoleleiarstillingane.*

Departementet vil derfor

- revidere LUIS-programmet med vekt på skoleutvikling
- innføre ein mastergrad i skoleleiing med vekt på skoleutvikling
- samle inn og gjere kjende erfaringar med alternativ skoleleiing
- setje ned ei arbeidsgruppe samansett av skoleleiarar, representantar frå Kommunenes Sentralforbund og lærarorganisasjonane for å sjå nærmare på arbeidstilhøva for skoleleiarane
- gi kommunar og fylkeskommunar som ønskjer det, tilbod om opplæring i avtaleverket
- gi ut ei handbok om avtaleverket for skolen

## 5.4 Arbeidsforhold

---

### 5.4.1 Arbeidsmiljø

*Det er dei lokale skoleeigarane som har ansvaret for skoleanlegg, personalpolitikk og lærarane sitt arbeidsmiljø. Mange lærarar opplever større arbeidspress*

*enn arbeidstakarar i andre yrke, samtidig som lærarane har større fridom til å disponere delar av arbeidstida. Den kvinnelege delen av lærargruppa er stor, og veks i alle skoleslag. Det er også stor overvekt av kvinner blant søkjarane til førskolelærer- og allmennlærerutdanning.*

*Mange eldre lærarar gir uttrykk for at dei er slitne, og at dei opplever arbeids-situasjonen sin som meir krevjande enn tidlegare.*

*Det er etablert eit samarbeidsorgan for å vurdere og utvikle arbeidsmiljøet i skolen, i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund og lærarorganisasjonane.*

Departementet vil derfor

- styrkje rettleiinga til skoleeigarane om korleis ein skal få tenlege og fram-tidsretta skoleanlegg også med tanke på lærarane sitt arbeidsmiljø
- ta initiativ til at Statistisk sentralbyrå i si neste store levekårsundersøking i 2001 også gjennomfører ei brei kartlegging av lærarane sitt arbeidsmiljø, i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund.
- saman med Sosial- og helsedepartementet, Kommunal- og regionaldepar-temnetet og skoleeigarane arbeide for at sentrale lover og reglar som gjeld arbeidsmiljø, blir følgde opp i skoleverket.
- sikre at utdanningskontora følgjer med i utviklinga av lærarane sitt arbeidsmiljø og gjer greie for situasjonen i dei kommande tilstandsrappor-tane
- saman med skoleeigarane ta initiativ til å utvikle ein seniorpolitikk som del av den samla arbeidsgivarpolitikken

#### **5.4.2 Lønns- og arbeidsvilkår**

*Lønns- og arbeidsvilkår er eitt av fleire tilhøve som har innverknad på rekrutte-ringa til læraryrket. Departementet meiner at eit meir fleksibelt avtaleverk til-passa lokale tilhøve vil kunne gjere skolen til ein meir attraktiv arbeidsplass. Ein må derfor sjå nærmare på korleis lønssystemet for lærarar og skoleleiarar blir praktisert.*

*Etter 1. mai 1999 er det opna for større fridom når det gjeld lønsplasseringa av lærarar. Dette gir kommunane høve til å gi lokale lønnstillegg for å rekruttere og halde på lærarar innanfor fagområde eller i geografiske område der situasjo-nen til no har vore vanskeleg.*

*Graden av omstilling og fleksibilitet i skolen heng saman med korleis avtale-verket er innretta.*

Departementet vil derfor

- gå inn for ytterlegare forenklingar i avtaleverket som gjeld skolen
- ta initiativ til å setje ned utval som skal utgreie ordningar som gir rom for lokal lønnsdanning tilpassa lokale tilhøve og sjå nærmare på meir fleksible arbeidstidsordningar
- gjennomføre informasjonstiltak om avtaleverket slik det er - og blir - utforma mellom partane i arbeidslivet
- leggje til rette for dialog med arbeidstakarorganisasjonane om viktige rekrutteringstiltak

#### **5.5 Utviklingsarbeid og forsøk**

---

*Lærarane si oppleving av arbeidspress og arbeidsmengd kan ha samanheng med den organisatoriske tilrettelegginga ved den enkelte skolen.*

*Utviklinga i samfunnet har medført behov for fleire vaksne i skolen. Større vaksentettleik kan dekkje elevbehov samtidig som det kan lette arbeidspresset på lærarane. Ei god arbeidsdeling mellom yrkesgrupper kan vere éin veg å gå for å oppnå dette; innsatsen i form av lærartimar ein annan. Informasjons- og kommunikasjonsteknologien kan samtidig opne for nye moglegheiter når det gjeld organiserings- og arbeidsformene.*

Departementet vil derfor

- nytte 35 mill. kroner til forskning, forsøk og utvikling av informasjons- og kommunikasjonsteknologi som pedagogisk hjelpemiddel i opplæringa
- nytte 20 mill. kroner til utvikling og utprøving av elektroniske læremiddel og utdanningstilbod over Internett
- nytte 25 mill. kroner til forsøk for å vidareutvikle lærarrolla og prøve ut ordningar med andre yrkesgrupper i skolen
- nytte 14 mill. kroner til forsøk med ulike modellar for tildeling av lærartimar til ungdomstrinnet, mellom anna for å styrkje lærartimetallet i store klassar
- vidareutvikle Skolenettet og andre virtuelle møteplassar og læringsarenaer
- medverke til at lærarar, skoleleiarar og anna personale får høve til å vidareutvikle kompetansen ved å ta del i lokalt forsøks- og utviklingsarbeid
- oppmuntre til at det lokalt blir prøvd ut alternative organiseringsmåtar innanfor dei utviklingsprosjekta for grunnskole og vidaregåande opplæring som skal setjast i verk
- følgje opp resultatata frå eit seniorpolitisk prosjekt som fire fylkeskommunar har sett i verk

### **Boks 5.1 Andre yrkesgrupper i skolen**

På Gran skole i Oslo har 70 pst. av elevane innvandrarbakgrunn. Skolen har måtta tenkje nytt for å skape eit godt lærings- og oppvekstmiljø. I tillegg til lærarane består skolens pedagogiske personale av 1 konfliktmeklar, 1 dansepedagog, 1 korpsdirigent og 2 leikleiarar. Av dei tilsette har ca. 16 pst. innvandrarbakgrunn; dette gir elevane positive førebilete dei kan identifisere seg med.

### **Boks 5.2 Andre yrkesgrupper i skolen**

Ved tre vidaregåande skolar i Buskerud er det sett i gang eit prøveprosjekt med miljøterapeutar i skolen. Miljøterapeutane skal drive oppsøkjande verksemd i skolemiljøet. Dei har fått ei sentral rolle i skolekvardagen for mange elevar. Fylkeskommunen finansierer dette treårige prosjektet.

### **Boks 5.3 Andre yrkesgrupper i skolen**

«Aktivt skolesamfunn» er eit prøveprosjekt på alle ungdomsskolar i Oppedgård kommune. Det er oppretta eit miljøteam som har til oppgåve å setje i gang tiltak for ungdom og drive foreldrerettleiing på 8. klassetrinn.

FAU ved en av skolane har konkludert med at «...prosjektet har synlig positiv effekt på elevene og skolemiljøet».

### **Boks 5.4 Alternativ skoleorganisering**

Hausten 1999 starta Hå kommune eit omfattande forsøk med alternativ skoleorganisering. Forsøket omfattar sju skolar, kvar skole prøver ulike ordningar innan eitt eller fleire område:

- alternativ skoleleiing (inspektørar blir erstatta av lærarar med utvida ansvarsområde)
- alternativ organisering av arbeidstid (lærarane er meir på skolen og meir saman med elevane)
- meir fleksibel arbeidstid (undervisningstida kan i større grad enn vanleg variere i løpet av skoleåret)

Slike former for organisering krev at kommunen inngår forsøksavtale for kvar enkelt skole. Forsøksavtaler skal først godkjennast av partane lokalt, deretter sentralt av Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet og dei lærarorganisasjonane som har medlemmer i kommunen.

## **5.6 Andre tiltak**

Departementet vil

- gi alle ungdomsskolar 10 000 kroner til å dekkje kostnader ved å bruke Internett.
- vurdere å fremje ein odelstingsproposisjon for å endre § 8-4 i opplæringslova, som seier at det skal vere to pedagogar i 1. klasse/førskolen når elevtalet er over 18. Ved å frigjere den eine pedagogen vil ein kunne omdisponere ressursen til anna personale, til dømes to assistentar
- i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund vurdere tiltak for å oppmuntre lærarutdanna personar som har forlate skolen, til igjen å søkje arbeid der



- saman med lærarstudentorganisasjonene sjå på kva som kan gjerast for å motivere ungdom, og særskilt menn, til å ta lærarutdanning
- følgje opp utgreiinga om samisk lærarutdanning i samarbeid med Same-tinget

### **5.7 Iverksetjing**

---

Somme av tiltaka vil bli sette i verk allereie i 1999; dei fleste vil komme i gang i år 2000. Samarbeidet mellom departementet, Kommunenes Sentralforbund og Statistisk sentralbyrå om kartlegging av arbeidsforholda i skolen vil bli sett i gang i 2001.

## **6 Økonomiske og administrative konsekvensar**

Dei nye tiltaka det er gjort greie for i denne meldinga, er utforma med sikte på gjennomføring innanfor dei årlege budsjetttrammene. For ei nærmare utgreiing av dei økonomiske konsekvensane viser departementet til omtalen i St.prp. nr. 1 (1999 - 2000), hovudinnleiinga og kategoriomtalen for dei ulike fagavdelingane.

Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet av 29. oktober 1999 om ... og yrke skal båten bera ... Handlingsplan for rekruttering til læreryrket blir send Stortinget.

---

## Vedlegg 1

# Framskriving av tilbud og etterspørsel i arbeidsmarknaden for lærarar

## 1.1 Modell for framskriving

---

Statistisk sentralbyrå har framskrive etterspørsel og tilbud i arbeidsmarknaden for lærarar i perioden fram til 2010. Framskrivingane er gjorde med SSB-modellen LÆRERMOD, som er utvikla på oppdrag frå Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet.

LÆRERMOD er nytta til å framskrive årsverktilbod og årsverketerspørsel for dei enkelte lærargruppene og for lærarane samla, under eit sett av gitte føresetnader. Dei val ein her gjer mellom fleire moglege føresetnader, vil vere avgjerande for resultatane. Sidan det er knytt monaleg uvisse til fleire av føresetnadene i LÆRERMOD, må resultatane av framskrivingane ikkje behandlast som presise prognosar for utviklinga i forholdet mellom behov for og tilgang på lærarar.

### 1.1.1 Modelføresetnader i framskrivinga av tilgangen på lærarar

For framskrivingane av talet på årsverktilbod er utgangspunktet Statistisk sentralbyrå sine personregisterdata (BHU) i 1997 over personar med dei aktuelle utdanningane. SSB sine arbeidstakarregister er nytta for å slå fast kjønns- og aldersspesifikk yrkesdeltaking, korleis sysselsetjinga for dei ulike utdanningsgruppene blant lærarane er fordelt på ulike sektorar og gjennomsnittleg årsverkinnsats.

For kvart år etter 1997 blir dei i den enkelte gruppa som ut frå alder og data om yrkesfrekvens ikkje kan forventast å vere yrkesaktive, fjerna. Slik tek modellen omsyn til registrerte forskjellar når det gjeld tendens til tidleg pensjonering, til at ein del er heimeverande i kortare eller lengre periodar eller at dei tek vidareutdanning.

Samtidig som det for kvart år blir fjerna ei gruppe lærarar, vil det også bli tilført nye personar i dei enkelte utdanningsgruppene. Storleiken på tilførselen er bestemt av kor mange som er tekne opp til utdanningane, lengda på studia og kor stor del av studentane som fullfører.

I modellen er det lagt inn data om tala for opptak i perioden fram til og med 1999. Nedgangen i talet på søkjarar og opptaket til lærarutdanningane, som er nærmare omtalte i kapittel 2 i meldinga, viser at det er uvisse knytt til storleiken på framtidige opptak. Det er derfor gjort to framskrivingar, med ulike føresetnader om studenttala. I den eine framskrivinga er det for tida frå og med 2000 lagt til grunn at talet på studentar samsvarer med dei tal på studieplassar som utdanningane er dimensjonerte for (studentmåltala). Dette er vurdert som eit øvre overslag for studenttala i perioden, og for førskolelærarutdanninga er dette talet monaleg høgare enn det faktiske opptaket i 1999. For allmennlærarutdanninga, derimot, er talet noko lågare enn det faktiske opptaket i 1999. I den andre framskrivinga er tala for opptak frå og med år 2000 sette lik dei førebels tala for 1999. Dette er vurdert som eit nedre overslag, og denne

føresetnaden inneber at dei årlege opptaka ligg om lag 800 studentar under det utdanningane samla er dimensjonerte for.

Når framskrivinga av årsverktilbod skal vurderast, er det nødvendig å ta omsyn til at ikkje alle lærarutdanna er sysselsette innanfor opplæringssektoren, jf. tabell 1.1.

Tabell 1.1: Prosent av sysselsette lærarutdanna som arbeider innanfor opplæringssektoren i 1997

Utdanning	Kvinner	Menn	Alle
Førskolelærarar	78	67	77
Allmennlærarar	76	68	74
Faglærarar	67	64	66
Lærarar med eittårig praktisk-pedagogisk utdanning	72	67	69

Kilde: SSB

I framskrivingane er det lagt til grunn at personar med lærarutdanning vil ha uendra tendens til å arbeide innanfor opplæringssektoren gjennom framskrivingsperioden, slik at det til dømes er føresett at dei lærarutdanna som no er 30 år, om 10 år vil ha same tendens til sysselsetjing innanfor sektoren som dei som no er 40 år. Tilsvarande er det lagt til grunn ei vidareføring på same nivå som i 1997 av gjennomsnittleg årsverkinnsats for ulike kjønns- og alderskategoriar, jf. tabell 1.2 og tabell 1.3.

Tabell 1.2: Gjennomsnittleg årsverkinnsats av dei enkelte gruppene av lærarutdanna i 1997. I prosent

Utdanning	Kvinner	Menn	Alle
Førskolelærarar	87	95	87
Allmennlærarar	84	94	87
Faglærarar	80	91	84
Lærarar med eittårig praktisk-pedagogisk utdanning	86	97	92
Alle med lærarutdanning	84	95	88

Kilde: SSB

Tabell 1.3: Gjennomsnittleg årsverkinnsats av dei lærarutdanna etter sektor i 1997. I prosent

	Kvinner	Menn	Alle
Sysselsette utanfor opplæringssystemet	77	89	82
Sysselsette i barnehagen	89	99	90
Sysselsette i grunnskolen	86	97	90
Sysselsette i den vidaregåande skolen	88	100	95

Kilde: SSB

### **1.1.2 Modelføresetnader i framskrivinga av behovet for lærarar**

På bakgrunn av data om talet på lærarar utan godkjend utdanning og ledige stillingar i barnehagane er det i LÆRERMOD lagt inn ein føresetnad om ein udekt etterspørsel tilsvarende om lag 6 pst. av årsverka i grunnskolen, 5,5 pst. av årsverka i den vidaregåande skolen og 2 500 årsverk i barnehagane. Vidare er det for førskolelærarane lagt inn ein vekst i etterspørselen tilsvarende behova ved full barnehagedekning i år 2001.

Endringar i behovet for lærarar er nært knytte til endringar i storleiken på dei ulike årskulla i alderen 2 til 19 år. Storleiken på desse er berekna ved hjelp av den modellen SSB nyttar for å framskrive utviklingstrekk ved den norske befolkninga (BEFREG). Ei etterspørselsframskrivning modellert som funksjon av demografiske endringar viser etterspørselen etter lærarårsverk under føresetnad av at talet på lærarårsverk per elev på dei enkelte årsstega blir halde konstant gjennom framskrivingsperioden. Grafen «Etterspørsel, demografiske faktorar» i figurane nedanfor viser personellbehova dersom tenestekvaliteten og dekningsgraden blir haldne på dei noverande nivåa.

Større ressurstilgang vil kunne heve kvaliteten i eller omfanget av undervisningsverksemda. Grafen «Etterspørsel, demografi og økonomi» tek i tillegg til dei demografiske endringane også omsyn til ønske om heva standard eller dekningsgrad. Døme på slike kvalitetshevingar som vil auke etterspørselen, er å senke talet på elevar i klassane eller å auke bruken av spesialundervisning. Vekst i talet på vaksne som tek grunnskole eller vidaregåande opplæring, er eit døme på auka dekningsgrad. I LÆRERMOD er samanhengen mellom heva kvalitet eller dekningsgrad og økonomisk vekst modellert slik at etterspørselen etter dei ulike lærargrubbene endrar seg i same takt som framskriven økonomisk vekst. Det er føresett at den økonomiske utviklinga gjennom framskrivingsperioden vil samsvare med dei prognosane SSB har gitt over veksten i norsk økonomi (MODAG).

### **1.1.3 Forholdet mellom dei ulike utdanningsgrubbene**

LÆRERMOD behandlar etterspørselen etter dei respektive utdanningsgrubbene separat, men i realiteten er det eit stort potensial for substitusjon mellom dei ulike kategoriane. Døme på substitusjonseffektar som kan oppstå, er at svak tilgang på ei utdanningsgruppe, lokalt eller nasjonalt, dreier etterspørselen over mot andre grupper.

Forskrifta om undervisningskompetanse gir stor fleksibilitet når det gjeld kva grupper av lærarutdanna som kan undervise i grunnskolen, og det er uvisst kor store delar dei enkelte utdanningsgrubbene i framtida vil utgjere på dei ulike nivåa. I modellen er det lagt til grunn ein føresetnad om substitusjon mellom førskolelærarar og allmennlærarar, slik at førskolelærarane sin del av lærarårsverka i grunnskolen vil stige frå dei registrerte 7 pst. i 1997 til 12 pst. i skoleåret 1999-2000 og stabilisere seg på det nivået. Denne føresetnaden er usikker.

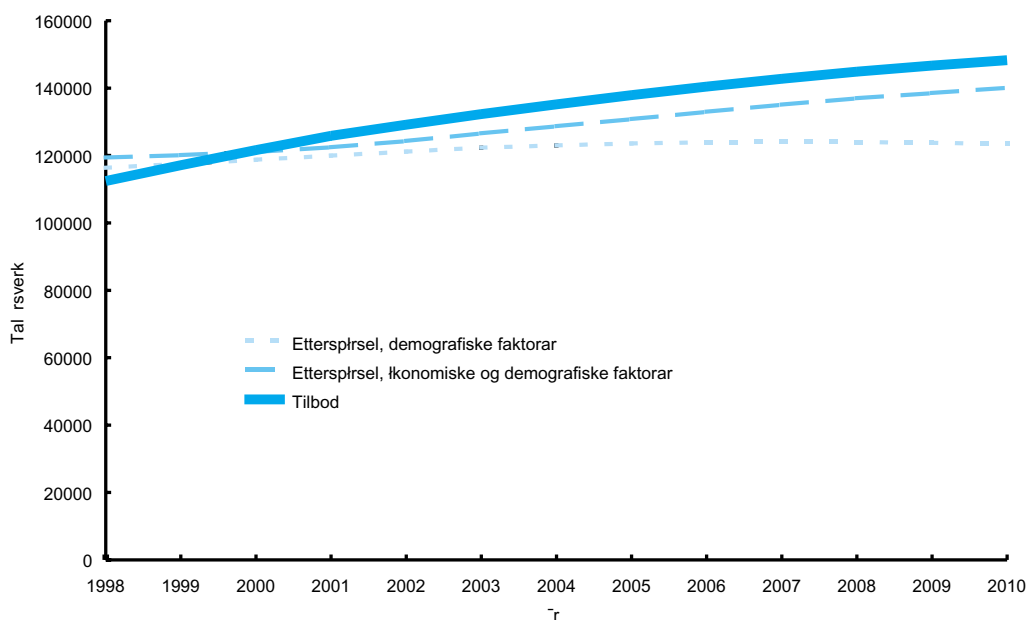
Med den store uvissa om samansetnaden av dei ulike utdanningsgrubbene er det nødvendig også å vurdere tilgangen på førskolelærarar, allmennlærarar, faglærarar og lærarar med eittårig praktisk-pedagogisk utdanning samla. Det er derfor gjennomført ei framskrivning for desse grubbene samla, i tillegg til framskrivingane for dei enkelte grubbene.

Der framskriven etterspørsel ligg lågare enn framskrive årsverktilbod, tek modellen ikkje omsyn til at utdanningsgrupper med raskt aukande bestand ofte vil bli etterspurde av andre sektorar med relevante arbeidsoppgåver enn skoleverket. Framskrive overskott for ei utdanningsgruppe er derfor ikkje nokon indikasjon på at nyutdanna vil bli mistilpassa på arbeidsmarknaden gjennom ikkje-relevant arbeid eller arbeidsløyse.

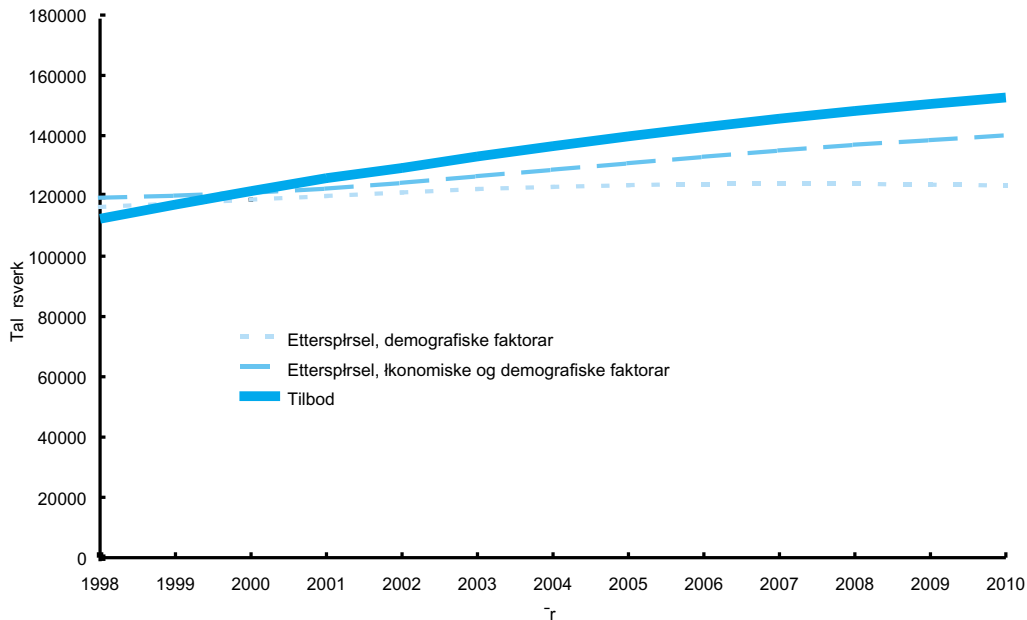
## 1.2 Resultat av framskrivingane

Ut frå gitte føresetnader om studiekapasitet, studiegjennomføring og yrkesdeltaking kan figurane vise ei mogleg utvikling i tilbodet på arbeidskraft. Når ein tolkar forholdet mellom framskrive tilbod og framskriven etterspørsel for dei ulike gruppene, må ein ta omsyn til at endringar i tilgangen på personell er framskrivne på nasjonalt nivå. Det vil vere lokale variasjonar når det gjeld etterspørsel, mellom anna som følgje av geografiske forskjellar når det gjeld utviklinga i storleiken på dei aktuelle årskulla. Ved framskrivinga av tilbodet på og etterspørselen etter arbeidskraft kan det derfor ikkje leggast til grunn ei forventning om at nasjonal balanse vil gi balanse på lokale arbeidsmarknader.

Det er monaleg uvisse i framskrivinga av etterspørselen, mellom anna fordi føresetnaden om auke i etterspørselen på same nivå som veksten i BNP er usikker. Det same gjeld vurderingar knytte til følgjene av kompetansereforma.



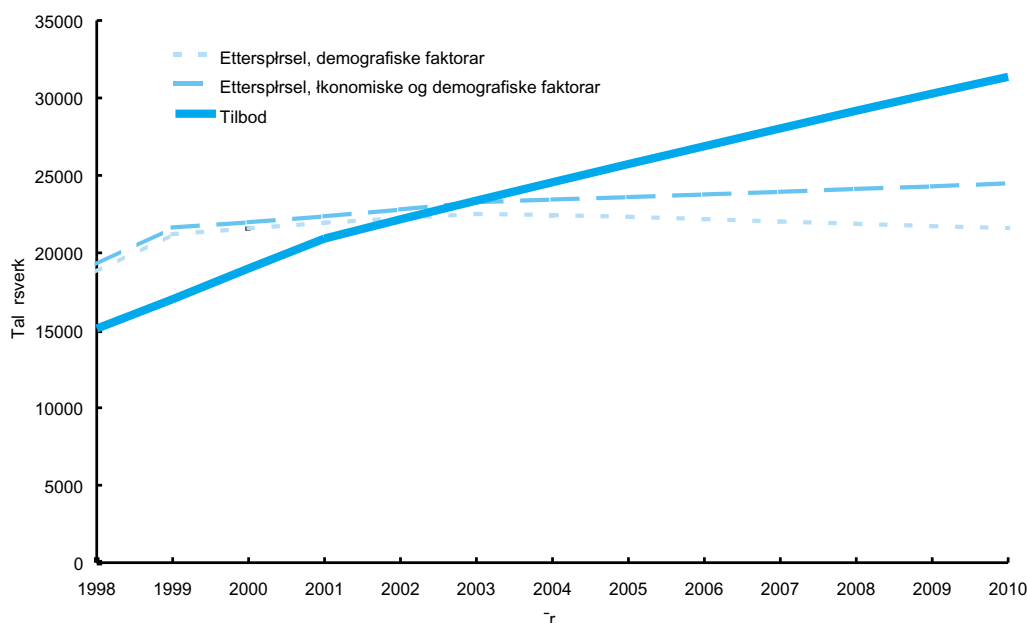
Figur 1.1 Framskrive årsverktilbod og framskriven etterspørsel, førskolelærarar, allmennlærarar, faglærar og lærarar med eittårig praktisk-pedagogisk utdanning. Alternativ med føresetnad om framtidige opptakstal tilsvarande førebels tal for opptak i 1999



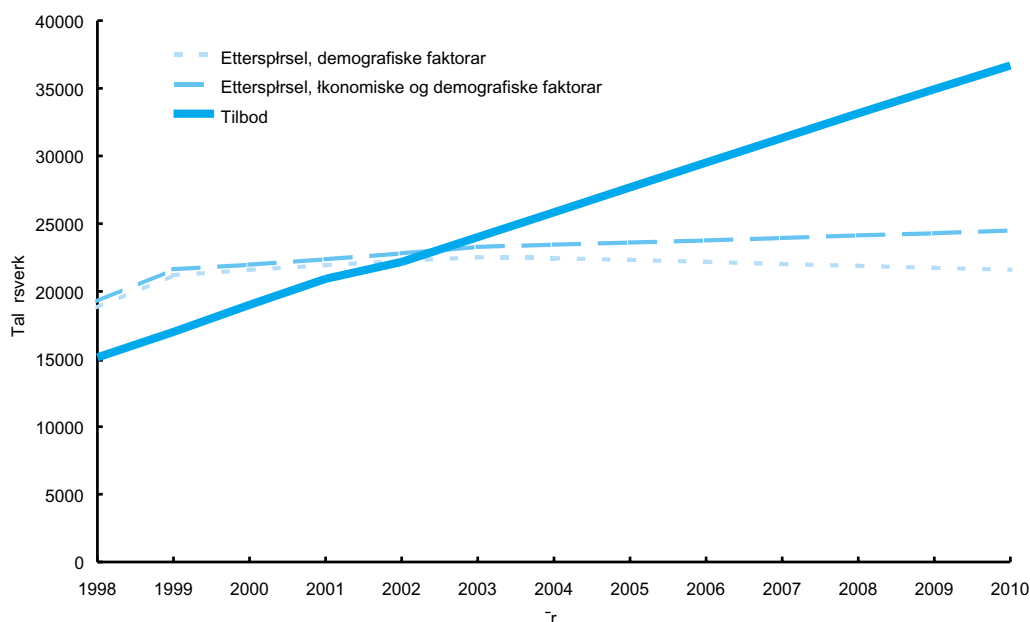
Figur 1.2 Framskrive årsverktilbod og framskriven etterspørsel, førskolelærarar, allmennlærarar, faglærar og lærarar med eittårig praktisk-pedagogisk utdanning. Alternativ med føresetnad om framtidige opptakstal tilsvarande utdanningskapasiteten (måltala) i 1999

Av figur 1.1 og 1.2 går det fram at den samla auken i opptakskapasiteten for dei fire utdanningsgruppene medverkar til at framskriven tilgang på lærarar stig med mellom 25 og 30 pst. i perioden 1999 til 2010, avhengig av kva føresetnader om studenttal som blir lagde til grunn. Forholdet mellom framskriven tilgang og framskrive behov for lærargruppene samla vil endrast frå eit underskott til ein situasjon med tilstrekkeleg tilgang. For dei aller næraste åra kan det ventast mangel på lærarar med godkjend utdanning. På tilbodssida er det uvisse knytt til lærarane sitt arbeidsmønster, mellom anna som følgje av kompetansereforma.

Den store auken i framskriven samla tilgang er i høg grad ei følgje av vekst i talet på førskolelærarar, jf. egne figurar. Det er likevel for denne gruppa skilnaden mellom resultatene er størst under dei to ulike føresetnadene om studenttal. Avhengig av kva studenttalsføresetnader som blir lagde til grunn, er endringar i tilgangen på førskolelærarar forklaringa på mellom 45 og 55 pst. av den framskrivne veksten i årsverktilbodet frå dei lærargruppene som inngår i framskrivningane.



Figur 1.3 Framskrive årsverktilbod og framskriven etterspørsel, førskolelærarar. Alternativ med føresetnad om framtidige opptakstal tilsvarande førebels tal for opptak i 1999



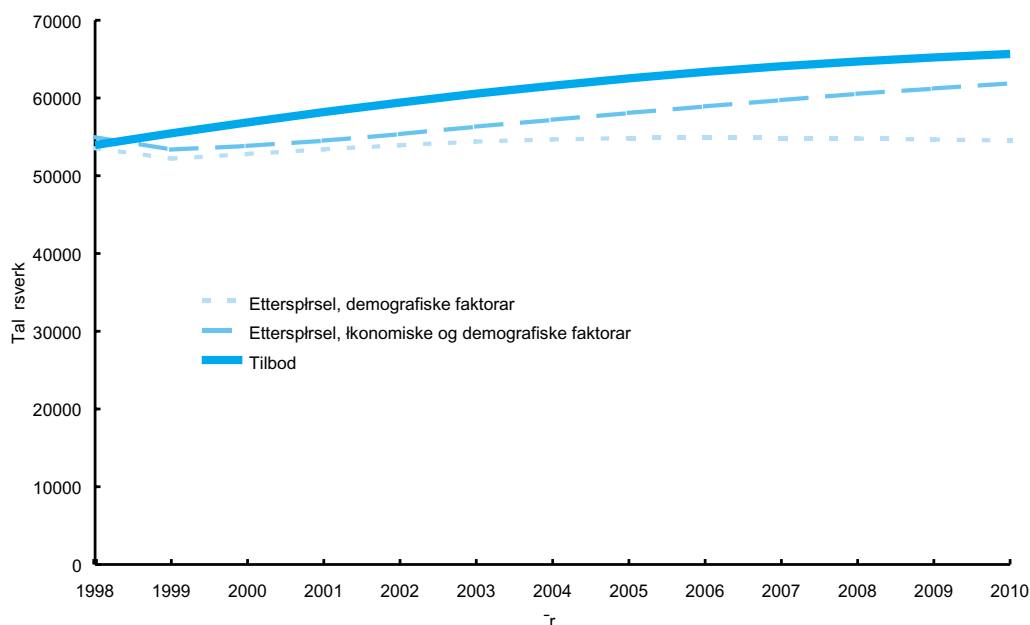
Figur 1.4 Framskrive årsverktilbod og framskriven etterspørsel, førskolelærarar. Alternativ med føresetnad om framtidige opptakstal tilsvarande utdanningskapasiteten (måltala) i 1999

Den store auken i talet på studieplassar gjennom 1990-talet, i kombinasjon med liten aldersavgang for førskolelærarar dei nærmaste åra, gjer at gruppa vil auke monaleg. Framskriven vekst i årsverktilbodet er om lag 85 pst. i perioden frå 1999 til 2010 dersom dei låge studenttala blir lagde til grunn. Dersom det blir lagt til grunn at den kapasiteten utdanninga er dimensjonert for, blir

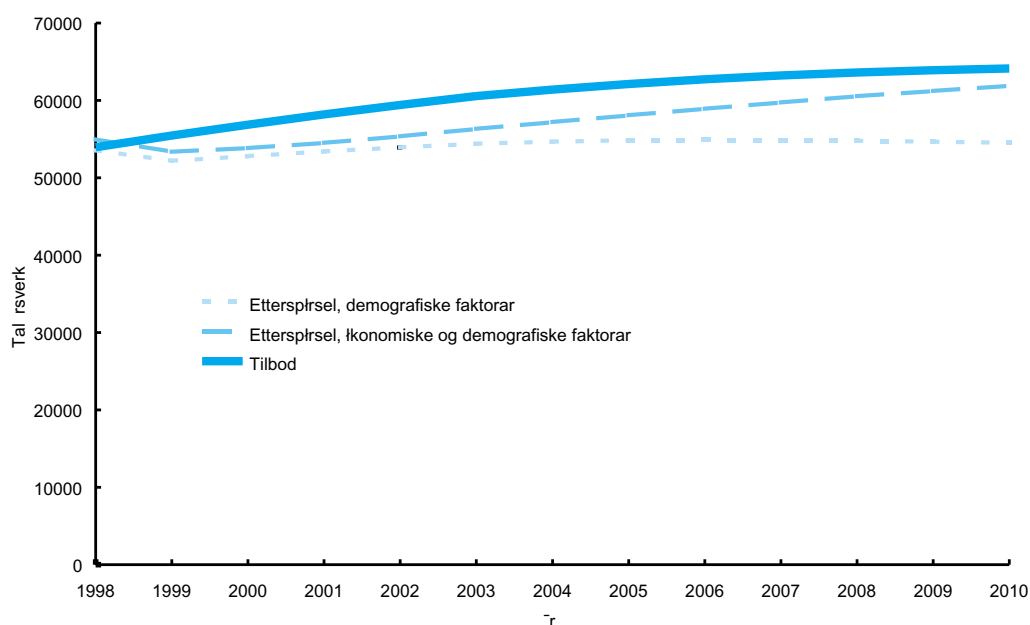


ført vidare, og at kapasiteten blir utnytta, er det framskrive ein vekst på meir enn 115 pst. i tilgangen på førskolelærarar.

I framskrivinga av etterspørselen er det lagt til grunn at denne gruppa vil auke sin del av lærarane i grunnskolen, jf. omtalen ovanfor. Det er uvisse knytt til denne føresetnaden, og det kan ventast at talet på førskolelærarar i grunnskolen mellom anna vil vere bestemt av tilgangen på allmennlærarar.

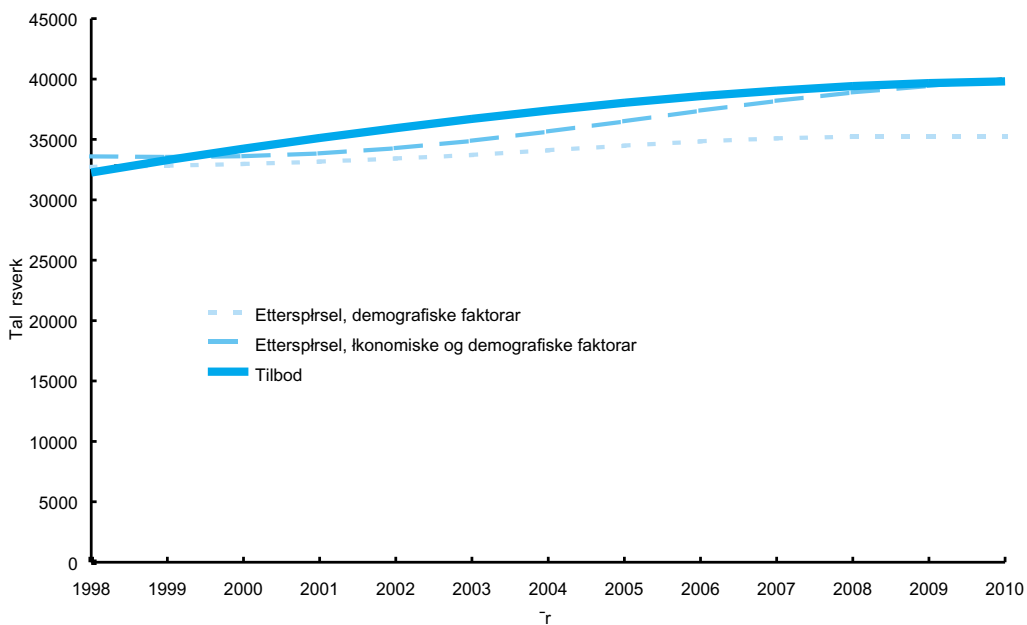


Figur 1.5 Framskrive årsverktilbod og framskriven etterspørsel, allmennlærarar. Alternativ med føresetnad om framtidige opptakstal tilsvarande førebels tal for opptak i 1999

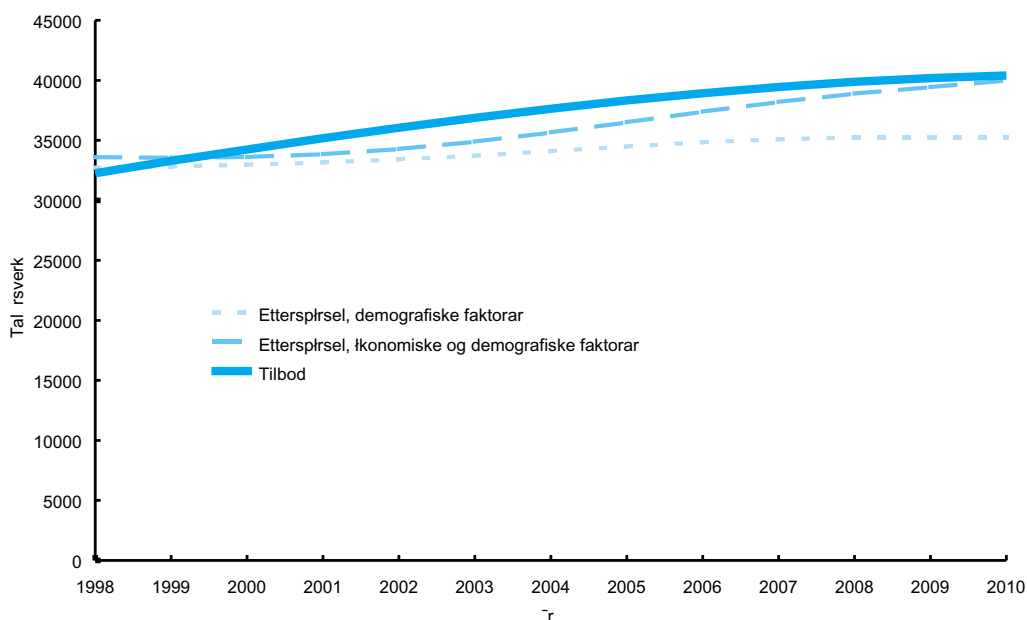


Figur 1.6 Framskrive årsverktilbod og framskriven etterspørsel, allmennlærarar. Alternativ med føresetnad om framtidige opptakstal tilsvarande utdanningskapasiteten (måltala) i 1999

Det er framskrive ein auke i tilgangen på allmennlærarar med mellom 15 og nærmare 20 pst. i perioden frå 1999 til 2010, avhengig av kva føresetnader om studenttal som blir lagde til grunn. Når framskrivinga viser eit lite tilbods-overskott for allmennlærarar ved utgangen av perioden, kjem det av at det i LÆRERMOD er lagt inn ein føresetnad om at delen av førskolelærarar i grunnskolen stig noko, jf. ovanfor. I modellen er det lagt inn ein parallell nedjusteringsmekanisme for allmennlærarane. Det er uvisse om denne føresetnaden, og dersom denne skjønsmessig fastsette føresetnaden blir fjerna, vil det vere eit framskrive underskott på allmennlærarar i framskrivingsperioden.



Figur 1.7 Framskrive årsverktilbod og framskriven etterspørsel, lærarar med eittårig praktisk-pedagogisk utdanning. Alternativ med føresetnad om framtidige opptakstal tilsvarande førebels tal for opptak i 1999



Figur 1.8 Framskrive årsverktilbod og framskriven etterspørsel, lærarar med eittårig praktisk-pedagogisk utdanning. Alternativ med føresetnad om framtidige opptakstal tilsvarande utdanningskapasiteten (måltala) i 1999

Framskriven vekst i årsverktilbodet på lærarar med eittårig praktisk-pedagogisk utdanning er mellom om lag 20 og 23 pst. i perioden frå 1999 til 2010, avhengig av kva føresetnader om studenttal som blir lagde til grunn. Denne gruppa kan i tillegg til tilsetjing i den vidaregåande skolen og på ungdomssteget no også tilsetjast på mellomsteget i grunnskolen. Denne endringa gir noko uvisse om framskriven auke i etterspørselen, i tillegg til den uvisse som mellom anna er knytt til kompetansereforma.