

RAPPORT

LEKTORKOMPETANSE OG LØNN I VIDEREGÅENDE SKOLE



MENON-PUBLIKASJON NR. 53/2019

Av Gjermund Grimsby, Christine Mee Lie, Linn Karina Stormo og Leo A. Grünfeld

Forord

På oppdrag for Akademikerne har Menon Economics gjennomført en analyse av tilgangen på lektorkompetanse i norsk videregående skole, og lønn som virkemiddel for å holde på og rekruttere lektorkompetanse i tiden framover.

Prosjektet har vært ledet av Gjermund Grimsby, med Christine Mee Lie og Linn Karina Stormo som prosjektmedarbeidere. Leo A. Grünfeld har vært kvalitetssikrer.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå. Vi ble kåret til årets konsulentselskap i 2015.

Vi vil takke Akademikerne for et spennende prosjekt. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.



Juni 2019

Gjermund Grimsby
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING	6
2 BESKRIVELSE AV NÅSITUASJONEN OG FORVENTET UTVIKLING I BEHOVET FOR LEKTORER FREMOVER	9
2.1 Utvikling i lektorkompetanse over tid	9
2.2 Regionale forskjeller i lektorkompetanse i videregående skole	10
2.3 Forventet utvikling i årene fremover	14
2.3.1 Økt etterspørsel etter lektorer i videregående skole frem mot 2040	14
2.4 Forventninger om antall fremtidig utdannede lektorer	17
3 LØNN SOM VIRKEMIDDEL FOR Å TILTREKKE SEG KOMPETANSE I SKOLEN	20
3.1 Lønn – en viktig politikkvariabel for valg av yrke og arbeidssted	20
3.2 Lønn har betydning for lærernes mobilitet	21
4 LEKTORENE LØNNSUTVIKLING DE SISTE TI ÅRENE	24
4.1 Lektorene tjener mindre enn yrkesgrupper med samme utdanningslengde	24
4.2 Svak lønnsvekst for lektorene sammenlignet med andre sammenlignbare yrkesgrupper	26
5 LEKTORENE MODELL FOR LØNNSFASTSETTELSE	29
5.1 Sentrale og lokale kollektive modeller for fastsettelse av lønn	29
5.2 Fordeler og ulemper med ulike lønnsforhandlingsmodeller	30
5.3 Lokale kollektive forhandlinger: En mulig løsning for lektorkompetansen i VGS	32
6 OPPSUMMERENDE DISKUSJON	34
REFERANSER	35

Sammendrag

Andelen lektorer i norsk videregående skole har falt kraftig siden 1970-tallet. Videre er det store forskjeller i dekningen av lektorer mellom norske regioner. Basert på forventet demografisk utvikling, en ambisjon om at kompetansenivået i videregående skole heves og at forskjellene mellom regionene utjevnes vil vi de neste 10 til 20 årene se en markant økning i etterspørselen etter lektorkompetanse. Behovet for flere lektorer vil variere betydelig mellom regioner, avhengig av hvilken dekning de allerede har.

Forskning understøtter lønn som et effektivt virkemiddel for å beholde og tiltrekke undervisningskompetanse til skolen. Samtidig viser lønnsstatistikken tydelig at lektorene har hatt en svak lønnsutvikling over tid målt opp mot andre sammenlignbare yrkegrupper og stillinger i kommunal sektor. Denne analysen peker i retning av at en overgang fra sentrale til lokale kollektive lønnsforhandlinger gir økt evne til å løse regionale problemer med underdekning av ulike typer lektorkompetanse, gjennom mer fleksibel avlønning.

Lav andel lektorer i norsk videregående skole. Mens andelen i befolkningen med høyere utdanning tilsvarende master- og doktorgradsnivå i Norge har økt kraftig de siste førti årene, har utviklingen i videregående skole gått motsatt retning. Siden 1970-tallet har andelen av lærere i videregående skole med lektorkompetanse falt fra i overkant av 70 prosent til dagens nivå på rett under 40 prosent. I skolevinneren Finland har de til sammenligning en lektordekning på 100 prosent.

Godt kvalifiserte lærere er helt sentralt. Å bygge kunnskapssamfunnet starter i skolen. I Norge skal alle som ønsker det ha tilgang til skolegang og utdanning av høy kvalitet. I tillegg til sosial bakgrunn og faktorer utenfor skolen, er det læreren og lærerens kvalitet på undervisningen som i størst grad påvirker elevenes læringsresultater. Å sikre godt kvalifiserte lærere i videregående skole er derfor helt sentralt. Dette slås også fast politisk i strategien *Lærerløftet – På lag for kunnskapsskolen*. Her fremheves det blant annet at en mastergradsutdanning vil bidra til å øke den kunnskapsbaserte ytelsen til lærerne.

Betydelige variasjoner i tilgang på lektorer på tvers av norske fylker. Andelen av ansatte på videregående skoler med lektorkompetanse varierer fra 58 prosent i Oslo og 50 prosent Akershus, til under 30 prosent i Nordland og Finnmark. Det er altså nesten dobbelt så høy andel lektorer i videregående skole i fylket med høyest dekning sammenlignet med fylkene som har lavest. Forskjellene mellom lektordekningen på tvers av fylker henger i stor grad sammen med sammensetningen av innslag av studieretninger blant elevmassen i de ulike fylkene. Fordi yrkesfagelever har færre «allmenne» fag, vil fylker med en høy andel yrkesfag i elevmassen naturlig også ha et mindre behovet for lektorkompetanse.

Likevel er det betydelige forskjeller mellom fylker selv når en tar høyde for sammensetningen av studieretninger. Fylkene Vestfold, Møre og Romsdal og Telemark har svakest dekning av lektorer, med over 30 prosent færre lektorer enn Akershus som ligger på topp. Kontrollert for elevmassens valg av studieretning er det interessant å merke seg at Finnmark og Nordland ligger midt på treet, mens Troms kommer nest høyest ut. Oslo, som har den høyeste lektordekningen uten å kontrollere for elevmasse, befinner seg også i midtsjiktet, med en 17 prosent lavere lektordekning enn Akershus.

Mangel på lektorer i videregående skole fremover. Vi har fremskrevet fire ulike scenarier knyttet til lektordekning på nasjonalt nivå i 2040. En 100 prosent dekning vil tilsvare at alle lærerne i videregående skole i 2040 er lektorer, som er tilfellet i Finland i dag. Et slikt ambisjonsnivå vil gi et behov for 14 000 flere lektorer i videregående skole. Til sammenligning er det per i dag i underkant av 10 000 lektorer i norsk offentlig videregående skole. På lang sikt er dette en åpenbar målsetning, men innenfor en 20-års horisont er det mindre

realistisk. Dersom vi i 2040 har en ambisjon om 70 prosent lektordekning i alle landets fylker, tilsvarende dekning som Norge hadde på 1970-tallet, vil det medføre en økt etterspørsel på rundt 7 000 lektorer på landsbasis. En dekning på 50 prosent på tvers av alle norske fylker er tilsvarende det Akershus har i dag, og en dekning på 60 prosent er tilsvarende Oslo-nivået. I 2040 vil dette ambisjonsnivået føre til en økt etterspørsel på henholdsvis 2 400 og 4 700 lektorer.

Til sammenligning indikerer framskrivningen av tilbudssiden en netto økning på 300 lektorer på nasjonalt nivå fram mot 2040. Framskrivningen er basert på at dagens nivå på uteksaminerte lektorer fortsetter, samtidig som vi tar høyde for at mange av lektorene som i dag er i skolen vil pensjoneres på veien og at ikke alle som uteksamineres som lektorer går inn i skolen. Dersom det ikke tas grep forventes det altså et betydelig avvik mellom det faktiske tilbudet av lektorer framover, og det antallet lektorer som følger av behovet for regional utjevning og økt kompetanse i videregående skole generelt.

Lønn er et effektivt virkemiddel for å holde på og tiltrekke seg kompetanse i skolen. Lønn er en av flere faktorer som har betydning for et individs valg av arbeidssted. Norge har tilnærmet samme lærerlønn over hele landet, og lønn har således i liten grad vært benyttet som virkemiddel for å påvirke geografisk lærermobilitet. Elevsammensetning ser ut til å være blant en av de viktigste faktorene i lærernes valg av skole. Mens elevsammensetning er vanskelig å gjøre noe med, er lønn et potensielt enkelt strategisk politisk virkemiddel som kan benyttes for å kompensere for eventuelle ulemper som gjør en arbeidsplass mindre attraktiv. Forskning viser at høyere lønn letter rekrutteringen og reduserer turnover blant lærere. Virkningen av lønn ser også ut til å være særlig effektiv blant unge lærere. Dette er naturlig ettersom unge før etablererfasen er de mest mobile arbeidstakerne.

Lektorene har svakere lønnsutvikling enn yrkesgrupper med tilsvarende utdanningsnivå. Våre analyser viser at både lønnsnivået og lønnsveksten til lektorgruppene er betydelig svakere enn andre akademikergrupper ansatt i kommunal sektor. I en analyse hvor vi kontrollerer for alderssammensetning finner vi at lektorer i snitt har om lag 80 000 kroner lavere lønn enn sivilingeniører, siviløkonomer og psykologer ansatt i kommunal sektor. Forskjellene i lønnsnivå mellom lektorer og andre akademikere i kommunal sektor har økt gradvis over tid som følge av at lektorer gjennomgående har hatt lavere lønnsvekst. Lav lønn og lønnsutvikling vil trolig ha negativ effekt på den langsiktige rekrutteringen til lektoryrket. I tillegg kan høyere lønn blant lektorer som jobber utenfor skoleverket, eksempelvis som rådgiver i kommunal sektor, føre til at flere lektorer forlater undervisningen til fordel for andre jobber.

Lokale kollektive lønnsforhandlinger for lektorer? For å kunne møte det påviste kompetansebehovet fremover vil det trolig være behov for å bruke lønn som virkemiddel for å tiltrekke flere lektorer til videregående skole, og da særlig i de regionene hvor det er lav dekning i dag. Lønnsforhandlinger i kommunesektoren er regulert etter Hovedtariffavtalen, inngått mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene. Lektorenes lønnsforhandling foregår i dag via *sentrale kollektive forhandlinger*. Dette skiller seg fra øvrige akademikere ansatt i kommunesektoren som forhandler sin lønn gjennom *lokale kollektive forhandlinger*.

Prinsipper knyttet til økonomisk atferd tilsier at dersom man ønsker å redusere de regionale forskjellene i tilgangen til lektorkompetanse vil lokale kollektive forhandlinger være mer effektivt enn sentrale kollektive forhandlinger. En sentral fordel med lokale forhandlinger er at de som forhandler sitter nærmere utfordringene og de det angår, slik at man har mer informasjon om tilbud og etterspørsel i det lokale arbeidsmarkedet. For det andre har man i lokale forhandlinger større rom for differensiering av lønn innad i yrkesgrupper. Denne kombinasjonen gjør at man i lokale forhandlinger kan bruke lønnsinstrumentet mer presist for å iverksette

målrettede tiltak mot lokale rekrutteringsutfordringer, for eksempel knyttet til mangel på visse typer lektorkompetanse på den enkelte skole.

I sentrale kollektive forhandlinger er det i liten grad åpning for å differensiere i lønn på tvers av geografi. I den grad man ser et problem med regionale forskjeller som man ønsker å løse gjennom lønnsinstrumentet er det stor sannsynlighet for at det vil være store grupper som blir berørt av disse forhandlingene uten at det har noen sammenheng med forholdene i arbeidsmarkedet. Dette taler for at med lokale kollektive forhandlinger vil lønna settes mer kostnadseffektivt enn ved sentrale kollektive forhandlinger.

Lokale kollektive lønnsforhandlinger kan potensielt også føre til et høyere lønnsnivå for lektorer generelt, noe som vil virke positivt for å øke den langsiktige rekrutteringen til lektoryrket på landsbasis. Et tydelig funn fra analyse av lønnsutvikling i kommunal sektor er at de akademikergruppene som omfattes av kollektive lokale forhandlinger har hatt betydelig høyere lønnsvekst enn lektorene. Dette er en indikasjon på at gjennomsnittslønna for lektorer også vil øke med lokale kollektive forhandlinger. Samtidig må det også tas forbehold om at det ikke nødvendigvis blir slik. Mulighetene til å forhandle seg fram til økt lønn vil avhenge av lektorenes relative forhandlingsposisjon sett i forhold til andre yrkesgrupper. Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag til å ta stilling til om denne er sterkere på lokalt nivå enn den er sentralt. Dette er noe man må ta hensyn til i vurderingen av om lokale kollektive lønnsforhandlinger vil kunne gi de ønskede effektivitetsgevinster.

1 Innledning

“The quality of an education system cannot exceed the quality of its teachers, and the quality of teachers cannot exceed the quality of the work organisation in schools and the ways in which teachers are supported” (OECD, 2013)

I denne rapporten er vi opptatt av tilgangen på den høyest kvalifiserte kompetansen i norsk videregående skole: Lektorene. Vi analyserer både kompetansesituasjonen per i dag og forventet utvikling fremover i tid. Dette ser vi i sammenheng med lønn og lønnsutvikling som virkemiddel for å tiltrekke seg høy faglig kompetanse. Det finnes flere modeller for lønnsfastsettelse i kommunal sektor, og vi diskuterer særlig lokale kollektive lønnsforhandlinger som modell for å sikre høy kompetanse generelt i videregående skole. Sentralt for å oppnå dette er modellens evne til å sikre lokal tilpasning til ulike kompetanseutfordringer på tvers og innad i videregående skoler rundt om i landet.

Norge skal i fremtiden ikke bare legge til rette for vekst i verdiskaping og nye lønnsomme arbeidsplasser, men også omstille norsk økonomi og gjennomføre det grønne skiftet. Kunnskap står sentralt i dette. Gjennom å satse på kunnskap skal vi ruste oss for fremtiden. Kunnskapssamfunnet handler om å ta i bruk hvert enkelt menneskes evner på en best mulig måte. Å bygge kunnskapssamfunnet starter i skolen. I Norge skal alle som ønsker det ha tilgang til skolegang og utdanning av høy kvalitet. *Opplæringslova* forutsetter at alle elever i Norge gis like muligheter, og at opplæringen er tilpasset den enkeltes ferdigheter og evner. Dette er viktig for et velfungerende arbeids- og næringsliv og for en fortsatt stabil utvikling av velferdssamfunnet.

Videregående opplæring er en sentral del av et helhetlig utdanningsløp. Videregående opplæring bygger på den 10-årige grunnskolen og skal danne grunnlaget for eventuelle videre studier og for et aktivt yrkessliv. Nylig kom Lied-utvalget med sin første delrapport (NOU, 2018: 15) som beskriver styrker og svakheter ved dagens videregående opplæring. De har særlig undersøkt hvor godt dagens opplæring forbereder elevene til videre studier og jobb. Av ting som pekes på er behovet for at elevene tilegner seg kunnskap som ikke bare er oppdatert, men også anvendbar, og behovet for mer fleksibilitet og mulighet for ytterligere faglig fordypning. Flere elever mener for eksempel at videregående skole er for likt ungdomsskolen. Det er naturlig å se disse utfordringene i sammenheng med kompetansenivået til undervisningspersonalet rundt omkring i landet.

I dag vet vi at ingenting betyr mer for elevene enn gode lærere i skolehverdagen. I tillegg til sosial bakgrunn og faktorer utenfor skolen, er det læreren og lærerens kvalitet på undervisningen som i størst grad påvirker elevenes læringsresultater (OECD, 2005) (OECD, 2018). Å sikre godt kvalifiserte lærere i videregående skole er derfor helt sentralt. Dette slås også fast politisk i strategien *Lærerløftet – På lag for kunnskapsskolen* (Regeringen, 2014), som ble lagt frem i 2014 av kunnskapsministeren. Her fremkommer det tydelig at faglig sterke og motiverte lærere anses som det viktigste bidraget for god læring og gode resultater i skolen: Nøkkelen til å løfte kunnskapen blant elevene er å satse på å løfte lærernes kompetanse. Skjerpede karakterkrav i matematikk, endringer i krav til den praktisk-pedagogiske utdanningen (PPU) og omgjøringen av grunnskolelærerutdanningene til femårige masterutdanninger er allerede igangsatte tiltak for å bidra til dette. Som følge av dette vil blant annet alle nyutdannede lærere som uteksamineres i Norge fra og med 2022 være mastergradsutdannende. I *Lærerløftet* fremheves det at med en mastergrad vil den kunnskapsbaserte ytelsen til lærerne økes. I fremtiden vil altså læreryrket i Norge i enda større grad kjennetegnes av god innsikt i forskning og utviklingsarbeid. I Finland, som regnes for å ha de beste lærerne og den beste skolen i verden, ble denne endringen gjort allerede på 1970-tallet sammen med en rekke skjerpene tiltak knyttet til opptak på lærerstudiene og lærerplaner (OECD, 2015).

Alle lærere på alle trinn i den finske skolen er mastergradsutdannede – og de har vært det i flere tiår.

Grimsby og Iversen (2018) finner at den positive produktivitetsutviklingen i norsk markedsrettet næringsliv er positivt korrelert med andelen akademikere blant de ansatte. Det er vanskeligere å måle produktivitet i i skolen, men man vil forvente at sammenhengen mellom produktivitet, målt i form av kvalitet, og akademisk utdanning også gjelder for videregående skole. En god lærer vedlikeholder og videreutvikler sin kunnskap, og er kjent med oppdatert relevant litteratur innenfor sitt fagfelt. I forbindelse med dette er det viktig at lærerne har innsikt i vitenskapelige metoder og kan forstå og ta i bruk relevant forskning – både på sitt eget fagfelt og innenfor utdanningsvitenskap generelt. Dette er evner man tilegner seg via høyere grads utdanning.

Lærerløftets krav om masterutdanning for utdanning av undervisningspersonell er en annerkjennelse av at formell kompetanse er viktig i skolen. Spørsmålet er om tiltakene er tilstrekkelig for å øke lektorkompetansen raskt nok og til riktig nivå. Sammenlignet med Finland, som har en lektordekning på 100 prosent, har Norge mye å gå på. De historiske tallene viser også at vi *kan* være bedre: Tilbake på 1970-tallet var andelen lektorer i videregående skole nesten dobbelt så høy som den er i dag (Møen, Salvanes, & Thorsen, 2012). I tillegg finner de at gjennomsnittlig skår på kognitive tester for mannlige lærere falt over tid, både i absolutt forstand, og i forhold til andre akademikeryrker som leger og jurister. SSB finner videre at andelen lærere med formell fagkompetanse¹ varierer mye fra fag til fag, på tvers av fylker og mellom de ulike studielinjene skole (Ekren, Holgersen, & Steffen, 2018). Selv om SSB-rapporten baserer seg på minstekravet til formell fagkompetanse, er det all grunn til å tro at fordelingen av lektorkompetanse også varierer på tvers av geografi, skole og fag. Med et generelt prinsipp om et likeverdig opplæringstilbud for alle i Norge og et høyt nivå på alle videregående skoler, vil slike kompetanseforskjeller være viktige å kartlegge. Kun da får man det kunnskapsgrunnlaget man trenger for å kunne gjøre noe med den generelle kompetansesituasjonen i norsk videregående skole. Alle disse forholdene peker i retning at av det er rekrutteringsutfordring til yrket.

Det neste spørsmålet er hvilke tiltak som kan gjøres. En nylig publisert OECD-rapport (2018)² ser på kompetansepolitikk i skolen i en rekke ulike land, inklusive Norge. Et av hovedfunnene i rapporten er at det i land med skoler som har større autonomi hva gjelder ansettelser av lærere og lønnsfastsettelse, også er bedre på tilpasning mellom kvaliteten på lærerne og lokale behov. Dette betyr selvsagt ikke at økt autonomi *i seg selv* er utslagsgivende, men at større lokal fleksibilitet virker å bidra til bedre lokal tilpasning av ressurser. Å ha en god innsikt i lokale behov på den enkelte skole er derfor sentralt for å kunne forstå hvilke tiltak og endringer man kan gjøre for å utligne kompetanseforskjeller og heve kvaliteten i den norske videregående skolen generelt.

Rapportens struktur er som følger: Vi starter med å beskrive nåsituasjonen og forventet utvikling i behovet for lektorer frem mot 2040, nasjonalt og på fylkesnivå (kapittel 2). Sistnevnte for å belyse de mer lokale og regionale forskjellene i landet, i tillegg til den nasjonale utviklingen. Dette gir oss et bilde av den generelle etterspørselen eller mulige mangelen på lektorer fremover, dersom ingen ytterligere grep tas. Samt hvordan denne fordeler seg blant fylkene i landet. Basert på dette ser vi så på lønn som mulig virkemiddel (kapittel 3) og hvordan det har blitt brukt de siste ti årene (kapittel 4). Skal videregående skole fylle den viktige samfunnsrollen vi i Norge har skissert opp at den skal, er det helt essensielt at videregående skole er i stand til å *både* tiltrekke seg de faglig gode

¹ I denne rapporten brukes betegnelsen «formell fagkompetanse» i omtalen av lærere som har minst 60 studiepoeng som er relevante for faget de underviser i, jf. poenggrensen som benyttes i forskrift til opplæringsloven § 14-4 som ble innført i 2014. En lærer defineres i denne rapporten altså som alle som underviser i videregående skole, uavhengig av deres utdanningsnivå eller pedagogiske utdanning.

² Rapporten bygger på den toneangivende OECD-rapporten “Teachers Matter” fra 2005, og benytter oppdatert data fra INES (the Indicators of Education Systems programme), TALIS (the Teaching and Learning International Survey) og PISA (the Programme for International Student Assessment).

lærerne og at de greier å beholde de. Disse kapitlene vil så danne kunnskapsgrunnlaget for diskusjonen i kapittel 5, av ulike modeller for å sikre nettopp flere lektorer i videregående skole generelt og en bedre tilpasning til lokale utfordringer. Vi ser her på ulike modeller for fastsettelse av lønn og diskuterer særlig om lokale kollektive forhandlinger kan være en effektiv modell i norsk videregående skole for å oppnå dette. Til slutt i kapittel 6 følger en kort oppsummerende diskusjon av rapportens hovedkonklusjoner.

I rapporten har vi benyttet både ansatt- og lønnsdata fra KS sitt Personaladministrative informasjonssystem (PAI-registeret) for ansatte i norske kommuner og fylkeskommuner, i tillegg til data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og Utdanningsdirektoratet (Udir). Fokuset er på elever og lektorer i offentlige videregående skoler i Norge.

2 Beskrivelse av nåsituasjonen og forventet utvikling i behovet for lektorer fremover

Tilgangen på lektorkompetanse i videregående skole i dag varierer mellom de ulike fylkene. Andelen lektorer av alle undervisningsansatte utgjør 58 prosent i Oslo og 50 prosent Akershus, mot under 30 prosent i Nordland og Finnmark. Mye av forskjellene kan forklares på bakgrunn av sammensetningen av elevmassen. Fordi yrkesfagelevene har færre «allmenne» fag, vil en høy andel yrkesfagselever i den samlede elevmassen dempe behovet for lektorkompetanse i fylket. Selv kontrollert for dette er det imidlertid betydelige geografisk variasjoner i lektordekning. Framskrivningene våre legger til grunn en nasjonal ambisjon om en lektordekning på 70 prosent – omtrent på nivå med andelen på 1970-tallet. Basert på dette finner vi at Norge på nasjonalt nivå vil oppleve et stort behov for lektorer frem mot 2040.

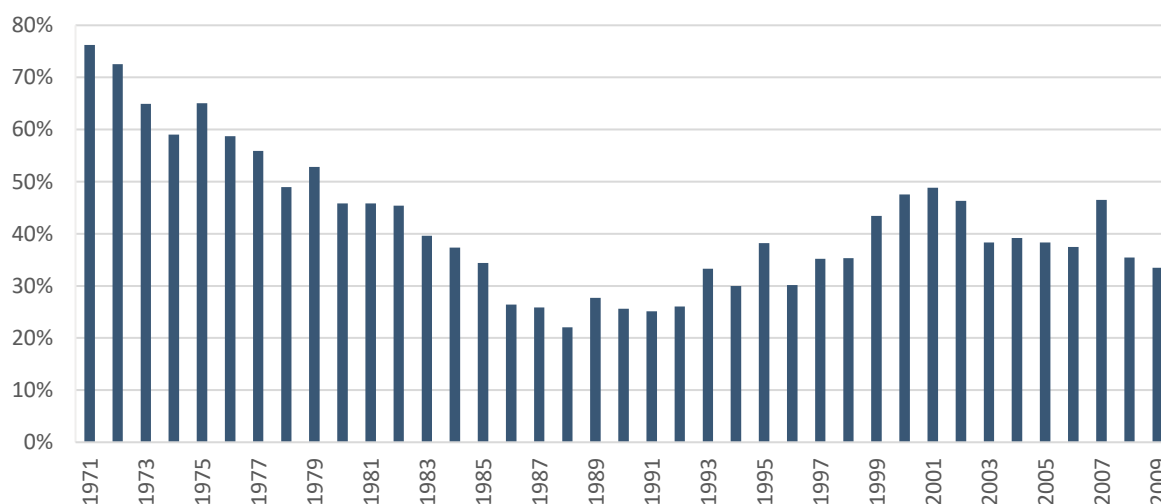
I dette kapittelet ser vi nærmere på dagens situasjon i forhold til tilgangen på lektorer i videregående skole i Norge, og hvordan dette varierer mellom fylker. Videre ser vi nærmere på behovet for lektorkompetanse framover basert på befolkningsframskrivninger og en ambisjon om en bedre lektordekning generelt i landet. Datagrunnlaget anvendt i analysen er i hovedsak hentet fra KS sitt Personaladministrative informasjonssystem (PAI-registeret) for ansatte i norske kommuner og fylkeskommuner. Vi ser altså kun på kompetansesituasjonen i offentlige skoler. I tillegg har vi hentet data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og Utdanningsdirektoratet (Udir). Data vi benytter fra Udir knytter seg følgelig også til elever på offentlige skoler. Siden over 90 prosent av norske videregående skoleelever³ går på offentlige skoler, gir rapporten fortsatt et godt og helhetlig bilde av dagens kompetansesituasjon.

2.1 Utvikling i lektorkompetanse over tid

Siden 1970-tallet har en større og større andel av hvert fødselskull i Norge tatt høyere utdanning på mastergradsnivå. I 1980 utgjorde akademikere 2,9 prosent av alle sysselsatte i Norge, 35 år senere, i 2015, utgjorde de 10,5 prosent. Med dette som bakteppe kunne man derfor også forvente at andel lektorer i videregående skole også økte i takt med dette. Lektorandelen på studieforbereende programmer er imidlertid nesten halvert siden 1970-tallet. Figuren under er hentet fra Møen, Salvanes og Thoresen (2012). Blant lærerne i videregående skole på studieforbereende programmer (før allmennfagelig studieretning) som ble uteksaminert i 1971 var andelen lektorer over 70 prosent. I siste halvdel av 2000-tallet var den på mellom 35 og 40 prosent, noe den på landsbasis har ligget relativt stabilt på frem til nå.

³ På landsbasis i skoleåret 2018-19 var det 188 482 elever totalt på videregående skoler i Norge. Av disse gikk 173 318 på offentlige skoler, noe som utgjør en andel på 92 prosent. Størsteparten av elevene på private skoler befinner seg i fylkene Oslo, Hordaland, Rogaland og Trøndelag; altså fylker som huser større norske byer.

Figur 2-1 Andel lektorer i videregående skole, studieforberedende programmer (tidligere allmennfagelig studieretning), etter utdanning for det året de fullførte sin utdanning, 1971–2009. Kilde: Møen, Salvanes og Thoresen 2012⁴



Møen, Salvanes og Thoresen (2012) viser at andelen lektorer i videregående skole med realfagskompetanse er særlig redusert. Andelen lektorer med realfagskompetanse var på rundt 25 prosent i begynnelsen av 1970-årene, og på kun litt over 5 prosent i slutten av 2000-tallet. Det har altså vært en stor svekkelse av den formelle realfagskompetansen i norsk videregående skole. De peker på dette som et paradoks i norsk sammenheng fordi det i samme periode har vært en bedring i jobbmuligheter for realfagsutdannende og et økt behov for elever med god realfagskompetanse grunnet blant annet oppbyggingen av olje- og gassindustrien. Dette peker på at det ikke bare er lektorkompetanse i seg selv som er en utfordring, men at kompetanseproblemet også fordeler seg ulikt mellom ulike faggrener. Ambisjonen i *Lærerløftet* om å sikre godt faglig kvalifiserte lærere i videregående skole vil da kunne være vesentlig mer krevende i noen faggrener enn i andre.

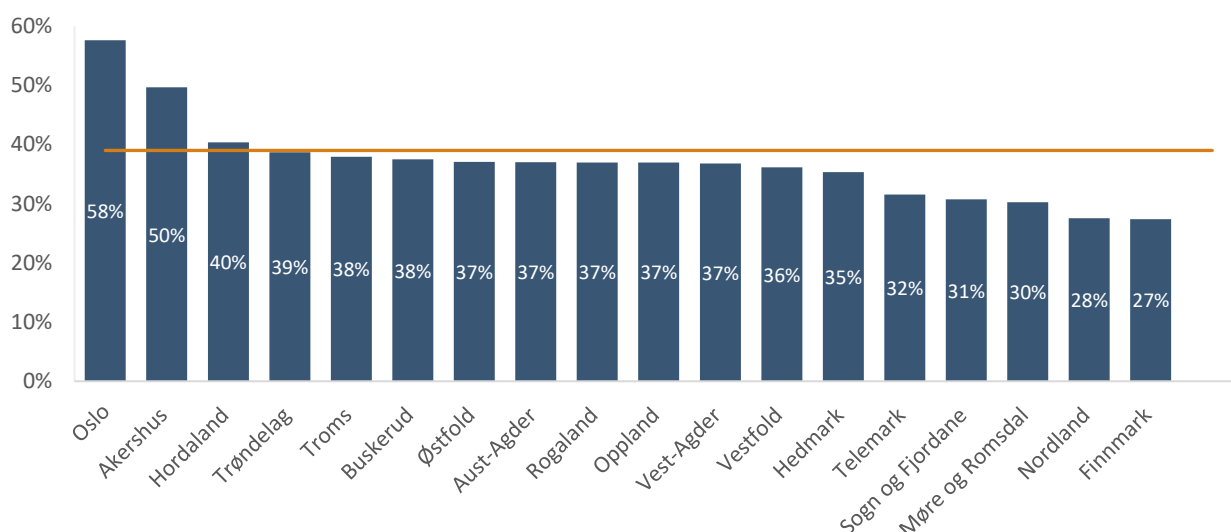
2.2 Regionale forskjeller i lektorkompetanse i videregående skole

I tillegg til at det har vært en generell nedgang i andelen lektorer i videregående skole over tid er det også store regionale forskjeller. Figur 2-2 under viser andelen lektorer av alle undervisningsstillinger⁵ ved offentlige videregående skoler per fylke, for 2018. Landssnittet er på 39 prosent, indikert med den oransje linjen i figuren. Vi har definert lektorer basert på stillingskodene: 7965 og 7966 (se definisjon i boks nedenfor).

⁴ Forfatterene bruker begrepet «allmennfaglige studieretninger» i sin artikkel. Dette heter nå studieforberedende. Figuren er en gjengivelse av figur 2 i denne artikkelen.

⁵ Undervisningsstillinger er definert basert på stillingskodene 7960 – Lærer uten godkjent utdanning, 7961 – Lærer, 7962 – Adjunkt, 7963 – Adjunkt med tilleggsutdanning, 7965 – Lektor og 7966 – Lektor med tilleggsutdanning.

Figur 2-2 Andelen lektorer av alle undervisningsstillinger ved videregående skole, per fylke i 2018. Den oransje linjen er landsgjennomsnittet. Figuren er sortert i fallende rekkefølge. Kilde: PAI-registeret, KS



Av figuren ser vi at Oslo og Akershus skiller seg klart ut med de høyeste andelen lektorer på 58 og 50 prosent. Hordaland følger etter med en dekning på 40 prosent – og er sammen med Oslo og Akershus de eneste fylkene som ligger over landsgjennomsnittet på 39 prosent. Oslo fylkeskommune har nesten dobbelt så høy andel lektorer som Nordland og Finnmark – med andeler på kun 27 og 28 prosent. De nordlige fylkene er tett fulgt av Telemark, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, som sammen utgjør den gruppen av fylker med lavest lektordekning i landet. I midtsjiktet har vi så de resterende fylkene som har andeler i spekteret 35 til 39 prosent (alle under landssnittet). Det er altså i hovedsak de større fylkene og fylker som er nære eller huser større byer, som har størst andel lektorer i Norge i dag.

Definisjon av lektor

I § 14-10 i forskrift til *opplæringslova* heter det om stillingstittler at stillinger i videregående opplæring normalt skal være lærer, adjunkt eller lektor. Lektortittelen oppnås dersom man har utdanning på høyere grads nivå, slik som master/hovedfag eller embetseksamen. En lektor er altså generelt sett en lærer med mastergrad i undervisningsfag, som underviser i disse.

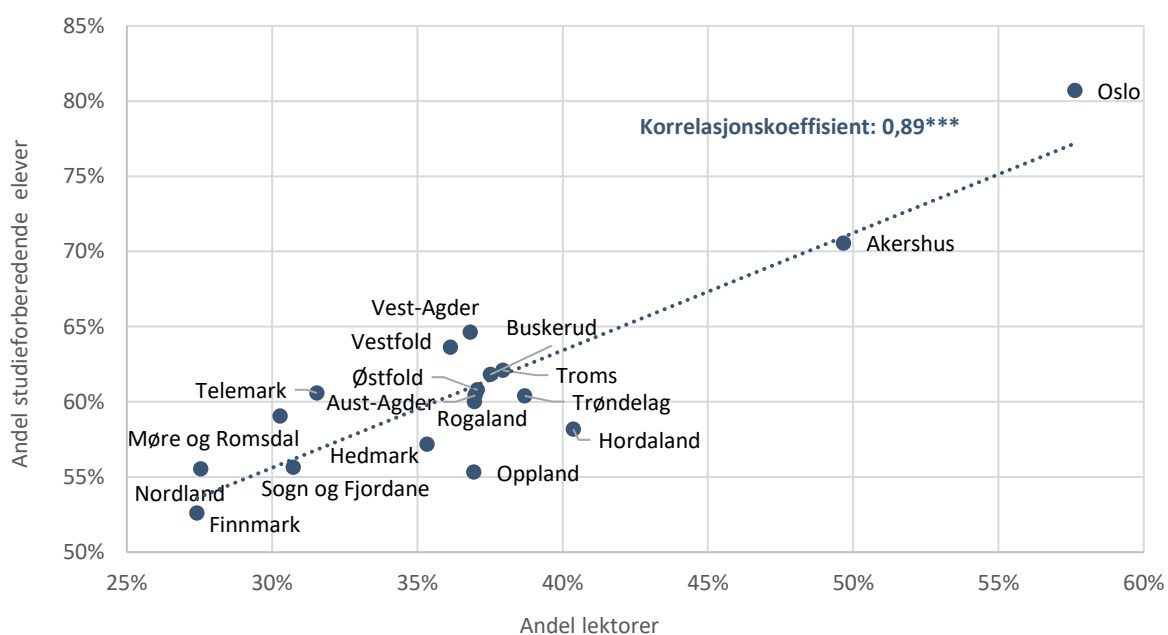
Lektortittelen er ikke beskyttet, og er i praksis en lønnskode for undervisningsstillinger. I gjeldende Hovedtariffavtale, kap. 4.2. for kommunalt område, som regulerer undervisningsstillinger i videregående skole, finnes det to stillingskoder for lektor: 7965 Lektor og 7966 Lektor med tilleggsutdanning. Tilsatte i undervisningsstillinger som har godkjent mastergrad, hovedfagseksamen eller godkjent videreutdanning på hovedfags-/mastergradsnivå, innplasseres i stillingskode 7965. Tilsatte i undervisningsstillinger som har godkjent mastergrad, hovedfagseksamen og som samlet har godkjent utdanning fra universitet eller høgskole tilsvarende 6 års normert studietid (360 studiepoeng/120 vektall) eller mer, innplasseres i stillingskode 7966. Tidligere var det kun lektorutdanningene som oppfylte disse kravene, men etter at det i 2017 ble bestemt at også grunnskoleutdanningene skulle bli masterutdanninger, får nå også nyutdannede grunnskolelærere tittelen lektor. Disse lærerne vil først uteksamineres og gå inn i arbeidslivet fra 2022 (denne endringen og mulige effekter av dette kommer vi tilbake til senere i kapittelet).

**I Oslo kalles stillingskode 7966 Lektor med tilleggsutdanning for «Lektor med opprykk». I rapporten benytter vi førstnevnte betegnelse.*

Andelen lektorer av alle undervisningsstillinger på videregående skole er en indikator på kompetansesituasjonen i de ulike fylkene. Dersom vi skal si noe om «mangelen» på lektorer må man imidlertid også ta hensyn til sammensetningen av studieretninger blant elevmassen i de ulike fylkene. Er det slik at forskjellen i lektorandeler mellom fylker kan forklares med forskjell i sammensetningen av studieretninger i videregående skole? I den grad et fylke har en lavere andel lektorer blant de undervisningsansatte kan en naturlig forklaring være at dette fylket også har en høyere andel yrkesfag, hvor en større andel av undervisningen krever annen type undervisningskompetanse. Fordi fagsammensetningen i de ulike utdanningsløpene på videregående skole er ulik, har elever på studieforberedende linjer⁶ og elever på yrkesfaglige linjer⁷ ulik «etterspørsel» etter lektorkompetanse og de «belaster» følgelig lektorene ulikt.

På nasjonalt nivå er andelen studieforberedende elever 63 prosent, og andelen yrkesfag er 37 prosent. Fordelingen mellom elever varierer imidlertid betydelig mellom fylkene. Oslo og Akershus har de største andelen studieforberedende elever med henholdsvis 81 og 71 prosent. Finnmark har den minste andelen på 53 prosent. Finnmark har altså nesten en 50-50 deling mellom de to ulike studieretningene.

Figur 2-3. Sammenhengen mellom andelen studieforberedende elever og andelen lektorer av alle undervisningsstillinger, per fylke for skoleåret 2018-19. Den prikkete linjen er lineærtrenden. Korrelasjonskoeffisienten er signifikant på 1-prosentnivået. Kilde: PAI-registeret, KS og Udir.



Figur 2-3 viser at det er en tydelig positiv sammenheng mellom andelen studieforberedende elever og andelen lektorer i videregående skole på tvers av fylker. Dette er naturlig ettersom lektorer underviser mer i typiske «allmenne» fellesfag som norsk, engelsk, matematikk, historie, geografi, naturfag og samfunnsfag, som utgjør en større andel av fagene innen de studieforberedende retningene. De yrkesfaglige retningene har en stor andel fag som ikke etterspør akademisk kompetanse i like stor grad, og undervises derfor i større grad av mer

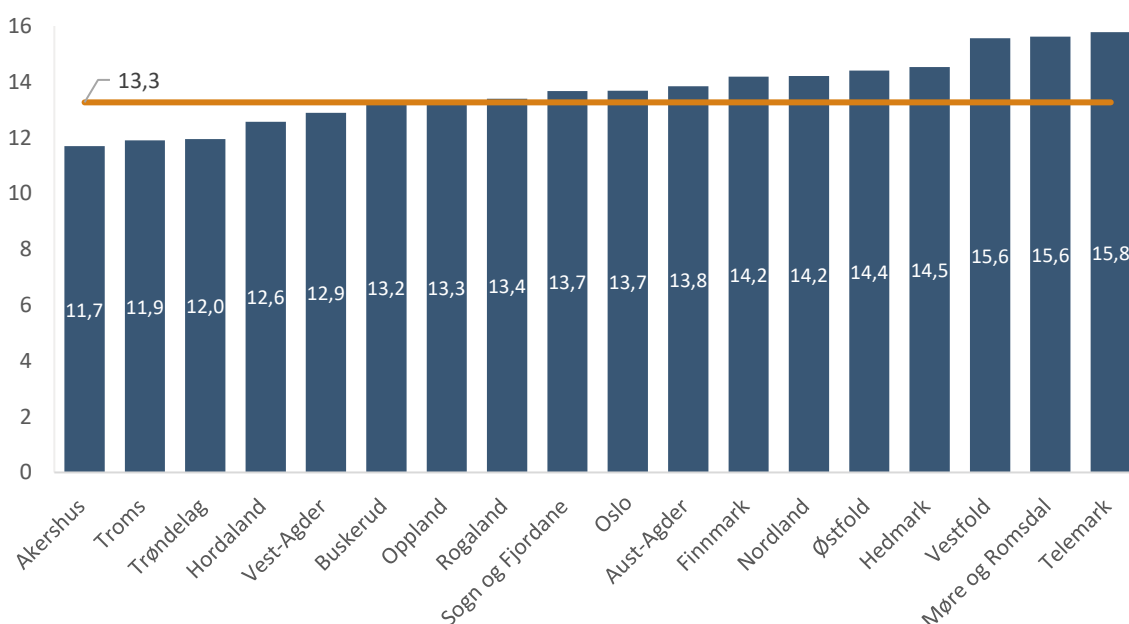
⁶ De studieforberedende linjene inkluderer studiespesialisering (tidligere «allmennfag»), idrettsfag, kunst, design og arkitektur, medier og kommunikasjon og musikk, dans og drama.

⁷ De yrkesfaglige linjene inkluderer bygg- og anleggsteknikk, design og håndverk/medieproduksjon, elektrofag, helse og oppvekstfag, naturbruk, restaurant- og matfag, service og samferdsel og teknikk og industriell produksjon.

praktisk og yrkesorienterte lærere. For eksempel vil det kunne være personer som er utdannet snekker, sykepleier, tømrer eller elektriker som underviser i sine respektive yrkesfagfelt.

For å få en relevant analyse av dagens lektordekning må man derfor ta hensyn til andelen av elevmassen som går på yrkesfag. Figur 2-4 viser antall elever per lektor, justert for at yrkesfagelever har mindre fellesfag som typisk undervises av lærere med lektorkompetanse.⁸ Den totale elevmengden per fylke er beregnet som *summen* av antall studieforberevende elever og den *justerte* summen av antall yrkesfagelever. Sistnevnte vil da være antallet yrkesfagelever omregnet til «studieforberevende ekvivalenter», basert på at vi vet at kun en fjerdedel av fagene til yrkesfagelevene er «allmenne» fag hvor lektorkompetanse er relevant.⁹ Når vi snakker om lektordekning i denne rapporten er det altså elevmassen av studieforberevende ekvivalenter delt på antall lektorer vi viser til.

Figur 2-4 Lektordekning i videregående skole per fylke, målt som antall studieforberevende ekvivalenter per lektor. Skoleåret 2018-19. Oransje linje representerer landsgjennomsnittet. Kilde: PAI-registeret, KS og Udir



Lektordekningen i Norge er i snitt 13,3 elever per lektor, som indikert av den oransje linjen i figuren. Akershus har den beste lektordekningen til tross for at de har en høy andel studieforberevende elever i elevmassen. Kun seks fylker ligger under landssnittet. Medianen er 14 elever per lektor, og her ligger fylker som Sogn og Fjordane, Oslo, Aust-Agder, Finnmark, Nordland og Østfold. Sammenligner vi rangeringen av fylker i Figur 2-2, som viser lektorer som andel av undervisningsansatte, med Figur 2-4 over, ser vi tydelig at det har stor betydning å kontrollere for sammensetningen av elevmassen. Eksempelvis kommer Finnmark og Nordland ut mer «midt på treet» med hensyn til lektordekning dersom vi tar høyde for at disse fylkene har en relativt høy andel som har valgt yrkesfag i elevmassen. Videre ser vi også at Troms er fylket som har nest best dekning av lektorer etter

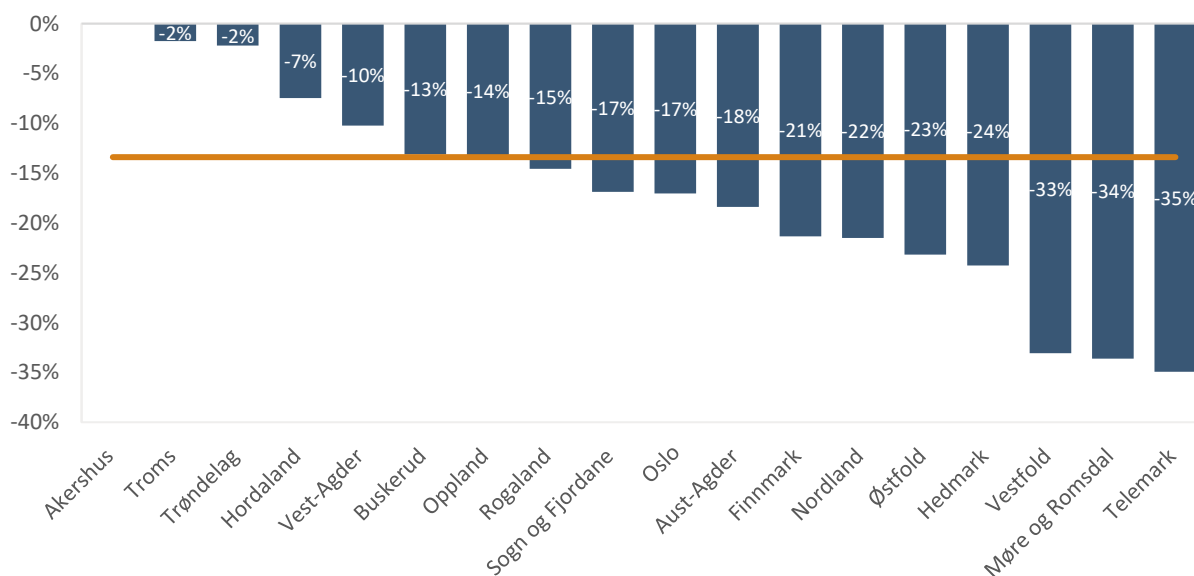
⁸ Totalt over tre år har studieforberevende linjer 2523 timer fellesfag, mens yrkesfaglige linjer har 588. Dette gir et forholdstall på 0,23 – altså rundt en fjerdedel.

⁹ Antall elever blir da = Antall studieforberevende elever + (Antall yrkesfagelever * 0,23).

denne justeringen.¹⁰ De nordlige fylkene kommer altså alle vesentlig bedre ut om man tar høyde for sammensetningen i elevmassen. Oslo på sin side, som har den høyeste andelen lektorer av undervisningsansatte, ligger kun på medianen i figuren over. Grunnen til dette er at Oslo har nesten utelukkende studieforberedende elever i elevmassen. Troms på sin side, som rykker opp til en andreplass, har en andel studieforberedende elever på 62 prosent.

Gjennomgående er forskjellene i lektordekning på tvers av fylker mindre når vi tar hensyn til sammensetningen av yrkesfag og studieforberedende i elevmassen. Figur 2-5 nedenfor viser at det likevel er forskjeller mellom Akershus, som har den høyeste dekningen, og de øvrige fylkene. På nasjonalt nivå er lektordekningen 13 prosent dårligere enn Akershus, som vist av den oransje linjen. Fylkene Møre og Romsdal, Vestfold og Telemark har alle over 30 prosent svakere lektordekning enn Akershus, mens Troms og Trøndelag er de fylkene som har minst avvik på kun 2 prosent. Hordaland, Vest-Agder og Buskerud har alle lavere avvik enn for landet samlet sett. Oslo har et avvik på 17 prosent fra Akershus – og ligger over landssnittet.

Figur 2-5 Lektordekning relativt til Akershusnivået, målt som prosentvis avvik i studieforberedende ekvivalenter per lektor. Skoleåret 2018-19. Oransje linje representerer landsgjennomsnittet. Kilde: PAI-registeret, KS og Udir



2.3 Forventet utvikling i årene fremover

2.3.1 Økt etterspørsel etter lektorer i videregående skole frem mot 2040

Basert på at den relativt lave lektorandelen i videregående skole i dag, samt de påviste regionale skjevhetene, forventer vi en økende etterspørsel etter lektorer framover. Figur 2-6 viser våre framskrivninger for økt

¹⁰ Studieforberedende ekvivalenter per lektor tar ikke høyde for at det kan være systematiske forskjeller i klassestørrelse på tvers av fylker. I den grad det i snitt er flere per klasse i sentrale områder vil disse fylkene i realiteten ha en høyere «lektordekning» enn det som kommer fram av figur 3-4. Samtidig er det litteratur som peker på at mindre klasser kan ha positiv betydning for læringsutfallet. Vi argumenterer derfor for at elever per lektor er et relevant mål på lektordelingen per elev i fylket.

etterspørsel etter lektorer i videregående skole fra 2019 og frem til 2040, målt opp mot dagens nivå. Den oransje linjen viser utviklingen i forventet befolkning i alderen 16-19 år, fremskrevet av SSB. De fire blå grafene viser økt netto etterspørsel etter lektorer. Antallet leses av på venstre side av figuren. I fremskrivningene tar vi utgangspunkt i lektordekningen per fylke for 2018 som er diskutert tidligere i kapittelet. Vi legger videre til grunn at forholdstallet på fylkesnivå mellom studieforbereende og yrkesfagelever er konstant lik dagens landsnivå, og at den totale elevmassen øker i takt med SSBs middelalternativ for befolkningsfremskrivninger av 16-19 åringer fra 2019 og frem til 2040 (her på fylkesnivå). Til slutt summerer vi disse fylkesvise fremskrivningene opp til de nasjonale tallene. Som for 2018-beregningene presentert over kontrollerer vi for at yrkesfagelever belaster lektorene mindre. Fremskrivningene våre viser altså behovet for lektorer sett opp mot veksten i den justerte mengden elever per fylke.

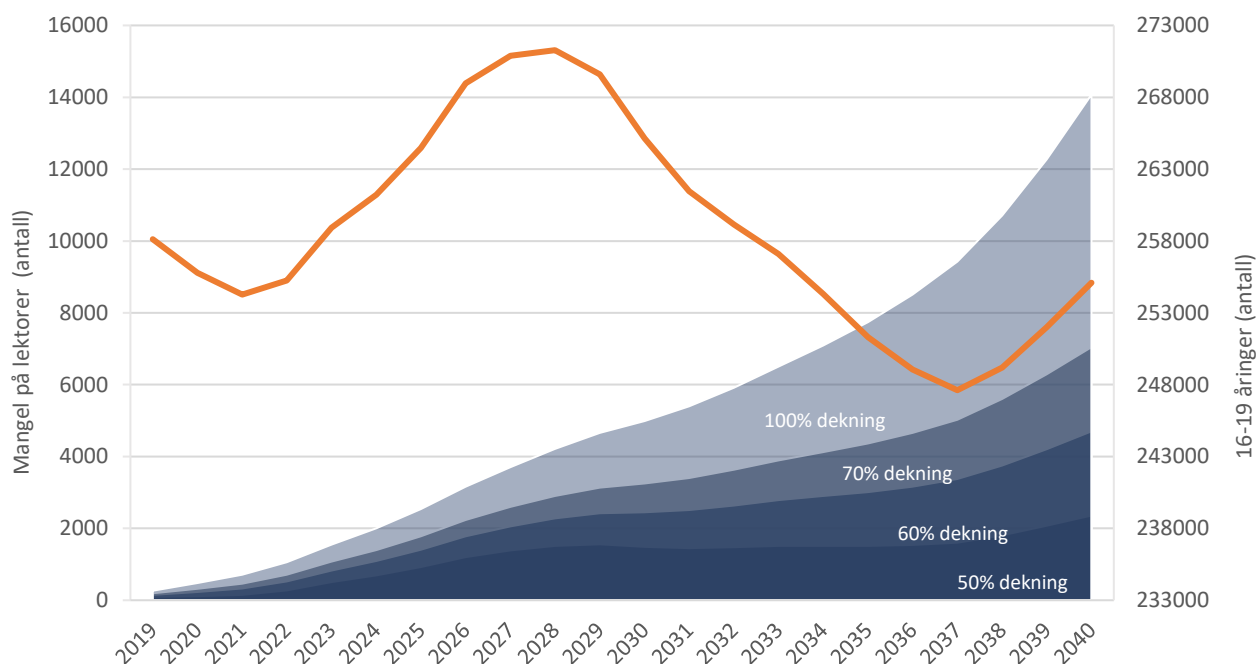
*Opplæringslova*¹¹ fastsetter at det er fylkeskommunene som er ansvarlige for offentlig videregående skoler. Loven regulerer også retten til videregående opplæring, og har regler om blant annet opplæringsens omfang og innhold, tilpasset opplæring, spesialundervisning og lærerkompetanse. Loven gjelder alle elever i Norge uavhengig av fylke. Kunnskapsdepartementet¹² har et mål om at norsk skole generelt skal ha høy kvalitet, og at alle elever skal oppnå grunnleggende ferdigheter og oppleve mestring og utfordring i skolen. Norsk skole skal bygge på prinsippet om likeverdig og tilpasset opplæring for alle i en inkluderende skole. I Norge har også alle som har fullført grunnskolen av *opplæringslova* rett til tre års videregående opplæring.¹³ Som utgangspunkt for prognosene har vi derfor lagt til grunn en ambisjon om at alle fylkene *på sikt* når den samme lektordekningen.

¹¹ Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>.

¹² <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/id1408/>.

¹³ Retten til videregående opplæring er ikke knyttet til kvalifikasjoner. Selv om det i loven heter at retten er knyttet til fullført grunnskole, vil en kunne finne alt fra elever som har ti års grunnskole med høyt poengsnitt til elever som mangler dokumentasjon, eller i noen tilfeller elever født i utlandet som knapt har hatt forutgående skolegang (Lied-utvalget).

Figur 2-6. Økt etterspørsel etter lektorer i norsk videregående skole 2019-2040 sammenlignet med 2018-nivået. Antall lektorer målt på venstre akse og antall mennesker i alderen 16-19 år fremskrevet av SSB er målt på høyre akse. Den oransje linjen viser utviklingen i sistnevnte. Kilde: PAI-registeret, KS, SSB og udir



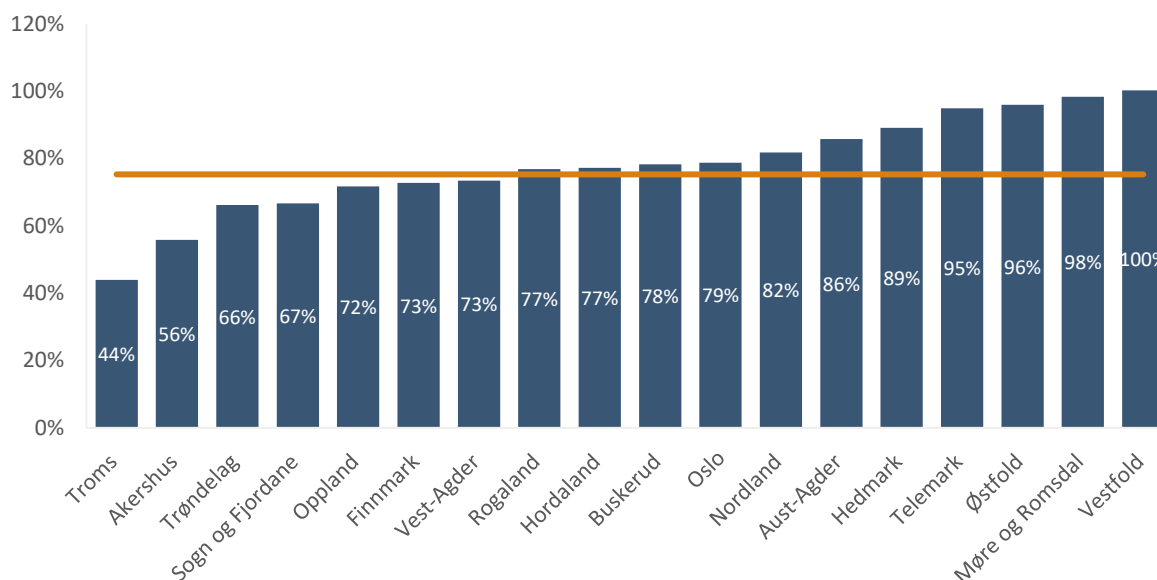
Vi har fremskrevet 4 ulike scenarier som er vist i Figur 2-6. Disse referer til ulike ambisjonsnivå for lektordekning i 2040: 100 prosent, 70 prosent, 60 prosent og 50 prosent. I de ulike fremskrivningene økes altså lektordekningen gradvis frem mot 2040. En 100 prosent dekning vil tilsvare at alle lærerne som gir undervisning i allmenne fag i videregående skole i 2040 er lektorer – som er tilfellet i Finland i dag. Med en slik ambisjon vil Norge ha behov for rundt 14 000 flere lektorer i 2040 enn vi har per i dag. Til sammenligning er det per i dag i underkant av 10 000 lektorer i norsk videregående skole. Scenariet for 70 prosent dekning av lektorer vil gi et økt behov for lektorer i 2040 på i overkant av 7 000. Et slikt ambisjonsnivå tilsvarer det nivået Norge hadde på 1970-tallet, og vil kreve en økning på om lag 70 prosent flere lektorer sammenlignet med dagens nivå.¹⁴

De to siste scenariene referer til dekningsgraden i Oslo og Akershus i 2018. Legger vi ambisjonen om å nå Oslo-nivået på 60 prosent dekning til grunn vil Norge ha en økt etterspørsel på rundt 4 700 lektorer i 2040. En økning på om lag 50 prosent. Om vi legger Akershusnivået til grunn vil det kreve en nettoøkning på rett under 2 400, en økning på om lag 25 prosent sammenlignet med dagens nivå. Selv med moderate ambisjoner tilsier altså dette at Norge vil få et betydelig økt behov for flere lektorer i videregående skole i 2040 dersom ingen andre grep tas.

Figur 2-7 viser den prosentvise endringen i behovet for lektorer i videregående skole fordelt på fylker i scenariet med et ambisjonsnivå på lektordekningen på 70 prosent i alle fylker. Det er to drivkrefter bak fremskrivningene våre: Den ene knytter seg til fylkesvis demografisk utvikling og den andre til ambisjonen om lik lektordekning over hele landet i 2040. Forskjellene i etterspørselen reflekterer at fylkene har ulik lektordekning i 2018, samt at det også vil være ulik vekst i elevmassen fremover, noe som gjør at noen fylker må øke lektorandelen mer enn andre for å nå en slik målsetning.

¹⁴ Møen, Salvanes og Thoresen (2012) viser til andelen lærere i videregående skole på studieforberedende programmer (før allmennfagelig studieretning) som ble uteksaminert i 1971.

Figur 2-7. Behov for lektorer i 2040 relativt til 2018-nivået i 70% dekningsscenarioet, per fylke (prosentvis endring). Den oransje linjen er landsgjennomsnittet. Figuren er sortert i økende rekkefølge. Kilde: PAI-registeret, KS, SSB og udir.



Av figuren ser vi at det jevnt over vil være et behov for flere lektorer på tvers av alle landets fylker fram mot 2040, men at behovet er størst i Vestfold, Møre og Romsdal, Østfold og Telemark. I disse fylkene tilsier framskrivningen av etterspørselen fram mot 2040 ganske nøyaktig en dobling av antallet lektorer sammenlignet med dagens nivå. At behovet er størst i disse fylkene følger av bildet vi så i Figur 2-5, som viste at disse fylkene hadde lavest lektordekning kontrollert for sammensetningen av studieforberedende og yrkesfag i elvemassen. I motsatt ende av skalaen har vi Troms og Akershus med lavest prosentvis endring i behovet for lektore. Også for disse fylkene vil det imidlertid være behov for å øke lektorandelen betydelig dersom lektorandelen innen allmenne fag skal nå 70 prosent i 2040.

Det er viktig å påpeke at variasjonene mellom fylker her *ikke* tar høyde for variasjoner i fagsammensetningen til lektorene i de enkelte fylkene. Et fylke med moderat mangel av lektorer i 2040 kan derfor i teorien ha store kompetanseproblemer på fagnivå: For eksempel i form av at de mangler matematikklærere. Selv om denne fagdimensjonen ikke er tatt høyde for i våre framskrivninger er det en viktig dimensjon i den generelle kompetansediskusjonen knyttet til kvaliteten på undervisningen i videregående skole.

2.4 Forventninger om antall fremtidig utdannede lektorer

Så langt har vi fokusert på den økte etterspørselen etter lektorer fram mot 2040. Som diskutert tidligere i kapittelet er det i hovedsak to faktorer som påvirker dette: Den demografiske *fylkesvise* utviklingen, samt ambisjonen som er satt for lektordekning i landet. For å kunne si noe om den økte etterspørselen forventes å føre til et økt undersøkudd på lektorkompetanse i norsk videregående skole gjør vi også en enkel framskrivning med hensyn til hva vi kan forvente med hensyn til «tilbudet» av lektorer. Er det slik at den økte etterspørselen kan forventes å bli møtt av en naturlig økning i det generelle «tilbudet» av lektorer? Det er viktig å belyse dette spørsmålet for å få et mer nyansert bilde av kompetanseproblematikken som skisseres i framskrivningene av det økte behovet for lektorkompetanse framover.

Basert på søkertallene for lektorutdanningen de siste årene kan vi se en klar økning i popularitet av dette yrkesvalget. Økningen i søkertall fra 2017 til 2018 var på hele 13,5 prosent. Også antallet uteksaminerte kandidater har økt jevnt i perioden 2013–2018, noe som skyldes blant annet at flere institusjoner har etablert lektorutdanning og at institusjonene i perioden har tatt opp flere studenter.¹⁵ Antallet tildelte studieplasser fra Kunnskapsdepartementet over statsbudsjettet har økt med 28 prosent fra 2013 til 2018, mens antallet tildelte lærerplasser generelt økte med kun 5 prosent.¹⁶ Isolert sett peker dette altså på en positiv utvikling i antall lektorer også fremover i tid. Kunnskapsdepartementets økning i tildelte studieplasser kan også sees på som en politisk føring i forhold til retning på utviklingen.

Basert på en enkel framskrivning av tilbudssiden av lektorer forventer vi en netto økning på kun 300 lektorer på nasjonalt nivå fram mot 2040.¹⁷ Framskrivningen er basert på at dagens nivå på uteksaminerte lektorer fortsetter, samtidig som vi tar høyde for at mange av lektorene som i dag er i skolen vil pensjoneres på veien og at ikke alle som uteksamineres går inn i skolen.¹⁸ I figuren under viser differansen mellom tilbud og etterspørsel i alle de fire framskrivningsscenariene. Av dette fremkommer det klart både at ambisjonsnivået for lektordekning har mye å si og at vi selv med det laveste ambisjonsnivået står igjen med en reell differanse. Dette er rundt 6 700 færre enn det som ligger inne i vår nasjonale framskrivning av etterspørselssiden gitt 70 prosent scenariet for lektordekning, og 2 000 færre enn i scenarioet hvor man kun legger til grunn en fylkesvis utjevning av lektorandelen tilsvarende dagens nivå i Akershus. Et annet viktig poeng er at det ikke er grunn til å forvente at de uteksaminerte kandidatene automatisk vil fordele seg etter hvor etterspørselen og de regionale behovene er. Dersom ingen grep gjøres er det derfor sannsynlig at fylker som allerede har en god lektordekning vil få en styrket dekning, samtidig som de regionale forskjellene vil fortsette å øke.

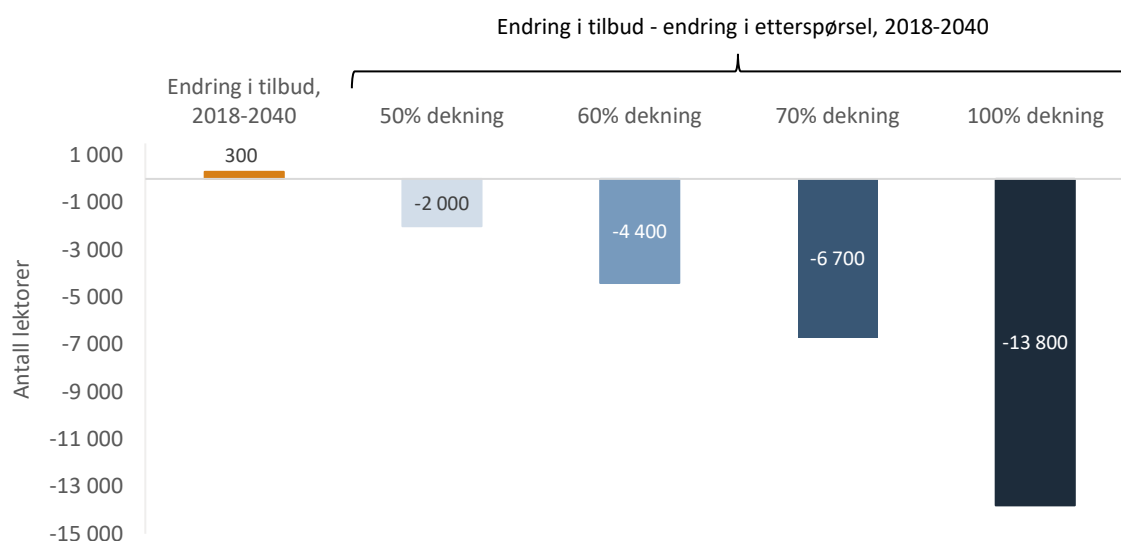
¹⁵ <https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/faktaark/faktaark-2018.12.pdf>.

¹⁶ <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/kunnskapsgrunnlag/publikasjoner/2018/larerutdanningene--sokere-og-uteksaminerte-kandidater-2018/>.

¹⁷ For å fremskrive tilbudet av lektorer i 2040 har vi tatt utgangspunkt i tall fra SSB over befolkning og aldersfordeling i 2018. For å finne outflowen har vi sett på antallet lektorer som vil gå av med pensjon i perioden: både alderspensjon satt til 67 år og tidligpensjon satt til 62 år. Når det gjelder alderspensjon har vi lagt inn at alle som blir 67 år i perioden går av. Når det gjelder tidligpensjon har vi lagt inn at kun en andel av de som blir 62 år i perioden går av. For å finne inflowen har vi tatt utgangspunkt i andelen av årskullet som er 25 år i 2018, og som ble uteksaminert fra lektorutdanningene i 2018. Denne andelen har vi så holdt fast i årene fremover mot 2040. Fordi ikke alle uteksaminerte lektorer går inn i skolen, har vi også korrigert for dette. Tilbudet («beholdningen») av lektorer i 2040 er altså = Tilbudet av lektorer i 2018 + inflow av lektorer i perioden – outflow av lektorer i perioden.

¹⁸ I mangel på alderssammensetningen av lektorer i Oslo skolen har vi i anslaget på hvor mange som vil gå av med pensjon fram mot 2040 lagt til grunn at lektorene i Oslo skolen har samme alderssammensetning i landet for øvrig.

Figur 2-8. Differanse mellom fremskrevet tilbud og etterspørsel etter lektorer i 2040. Kilde: PAI-registeret, KS, SSB og udir



Det er viktig å påpeke at framskrivningene baserer seg på lektoryrkets historiske «popularitet» (vi har benyttet historiske tall for uteksaminerte lektorer og for andelen lektorer i skolen), som ikke nødvendigvis er representativt for framtiden. Framtidig utvikling av tilbudet må blant annet sees i sammenheng med lønnsutviklingen til lektorene, noe som vi ser nærmere på i neste kapittel. Andre faktorer som spiller inn på tilbudet av lektorer er hvor mange som søker seg til lektorstudiene og i hvilken grad de utdannede lektorene som er kvalifiserte for å arbeide i videregående skole *faktisk* ender opp med å arbeide der over tid. Det store spørsmålet blir da hva man kan gjøre for å bidra til å sikre nettopp en tilfredsstillende utvikling i antall lektorer i tiden fremover – og da samtidig også forsøke å dempe forskjellene på tvers av fylker.

En endring i 2017 som kom som følger av *Lærerløftet* (Regeringen, 2014), bestemte at grunnskolelærerutdanningene også skulle bli masterutdanninger. Fra og med 2022 vil altså alle som uteksamineres og går inn i arbeidslivet som lærere, være kvalifisert til tittelen lektor. Dette betyr at antallet lektorer tilgjengelig i arbeidsmarkedet fra da av vil øke. Selv om de med grunnskolelærerutdanning fra da av vil kvalifisere til *lønnskoden lektor* – så betyr ikke dette at de kvalifiserer til å arbeide som lektor i videregående skole. Det er altså ikke å forvente at det fra 2022 vil bli et automatisk større tilbud av lektorer som er aktuelle for ansettelse i videregående skole som en konsekvens av denne endringen. Å sikre en stadig økende trend i søkertall, opptakstall og uteksaminerte studenter, vil altså fortsatt være sentrale utfordringer også i fremtiden.

En annen nylig endringen er innføringen av kravet om masterutdanning for å kunne ta PPU (praktisk pedagogisk utdanning). Tidligere kunne man ta PPU og i kombinasjon med 60 studiepoengs fordypning i et fagfelt undervise i dette på videregående skole. Når man nå har fjernet denne muligheten, vil tilbudet av mulige lærere i videregående skole som *ikke* har lektorkompetanse reduseres. Dette vil altså gjøre at vi, alt annet likt, forventer en noe større lærermangel på videregående skole fordi man mister mulighetene til å ansette denne gruppen. Det er usikkert hvor stor andel av den gruppen som tidligere tok PPU etter bachelor for å undervise i videregående som nå vil velge å ta masterutdanning, for deretter å ta PPU. At noen vil velge å ta masterutdanning, som ellers ville ha tatt bachelor, gjør at det vil isolert sett føre til et større tilbud av lektorer til videregående skole enn tidligere. Samtidig vil vi forvente at mange av disse vil velge andre yrker enn læreryrket dersom det ikke samtidig gjøres andre strukturelle endringer knyttet til det å være lektor i videregående skole.

3 Lønn som virkemiddel for å tiltrekke seg kompetanse i skolen

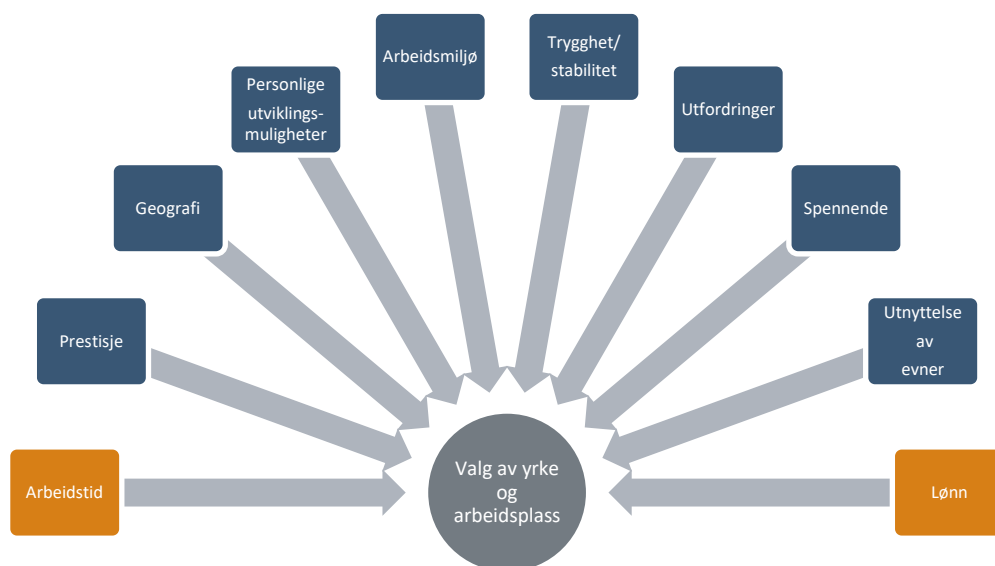
Lønn er en av flere faktorer som har betydning for et individs valg av arbeidssted. Forskning viser at høyere lønn letter rekrutteringen og reduserer turnover i norske skoler. I land som Norge med tilnærmet lik lærerlønn over hele landet vil det være de ikke-økonomiske kjennetegnene ved skoler som har betydning for lærermobilitet. Elevsammensetning på skolen ser ut til å være blant de viktigste faktorene for hvor lærere ønsker å jobbe, samtidig viser forskning at høyere lønn kan brukes som et virkemiddel for å kompensere for eventuelle ulemper forbundet med arbeidsplassen.

3.1 Lønn – en viktig politikkvariabel for valg av yrke og arbeidssted

Analysen i forrige kapittel avdekket store regionale forskjeller i lektordekningen mellom fylker. Dersom lavere lektordekning skyldes lavere tilgang på lektorkompetanse er det viktig å sette inn tiltak slik at man oppnår et likt undervisningstilbud over hele landet. Vi skal nå se nærmere på hvilke tiltak som kan bidra til å sikre tilgangen på lektorkompetanse i norske videregående skoler.

Det er flere faktorer som har betydning for valget av yrke. En undersøkelse av utdannelses- og yrkesvalg blant ungdom mellom 15 og 25 år på vegne av Utdanning.no¹⁹ ser på ulike faktorer som er viktig for ungdom i valg av yrke/karriere (Opinion, 2009). Det er all grunn til å tro at det er de samme faktorene som påvirker valg av arbeidsplass. Figur 3-1 under viser sentrale faktorer som har betydning for dette valget.

Figur 3-1 Illustrasjon av mulige faktorer som har betydning for valg av yrke og arbeidsplass



Faktorene i blått kan anses som faste i et politikkperspektiv: Det vil si det er vanskelig å påvirke dem direkte med politikk for å tiltrekke seg flere kandidater. For eksempel, hvor spennende et yrke er, eller hvorvidt man får utnyttet egne evner, varierer fra person til person innad i en yrkesgruppe og på en arbeidsplass. Det kan være

¹⁹ Utdanning.no er den nasjonale nettportalen for informasjon om utdanning og yrke. Utdanning.no eies av Kunnskapsdepartementet og drives av Utdanningsdirektoratet.

vanskelig å utforme en generell politikk som evner å signalisere at arbeidsmiljøet er bra eller har blitt bedre, eller at det er høy(ere) prestisje forbundet med yrket.²⁰

Lønn og arbeidstid er derimot faktorer som både er treffsikkert og enklere å påvirke direkte politisk. Dette er også faktorer som vil kunne brukes til å *kompensere* for at en arbeidsplass ikke tilfredsstiller eventuelle andre preferanser en arbeidstaker måtte ha. På denne måten kan lønn og arbeidstid også anses som noe bredere virkemidler. Arbeidstid og lønn kan på mange måter sees på som to sider av samme sak. Alternativkostnaden av en times lønnet arbeid er en time fritid. Dette trekker i retning av at lønn er den klart enkleste faktoren å påvirke politisk. I tillegg er lønn også noe som er viktig for de aller fleste i seg selv: Høy lønn blir trukket fram som en av faktorene med størst betydning for valg av yrke blant aldersgruppen mellom 15-19 år (Opinion, 2009).

Forskningslitteraturen viser også til at det er mange faktorer som spiller inn på lærernes valg av arbeidssted. Sosioøkonomisk status, etnisitet og det faglige nivået på elevene ser ut til å ha minst like stor betydning som lønn (Hanushek, Kain, & Rivkin, 1999). Kvalifiserte lærere ser ut til å ha større tilbøyelighet til å forlate vanskelige arbeidsforhold til fordel for bedre miljø sammenlignet med mindre flinke lærere (Lankford, Loeb, & Wyckoff, 2002). Elevsammensetning generelt og minoritetsandel spesielt ser også ut til å være av stor betydning for hvilke skoler lærerne ønsker å jobbe på i Norge (Bonesrønning, Falch, & Strøm, 2003; Falch & Strøm, 2005). Dette er naturlig i land som Norge hvor lærerlønnen er tilnærmet lik over hele landet, og omtrent utelukkende avhengig av utdanning og erfaring. Dette impliserer imidlertid at det er et uutnyttet potensial for at lønn kan benyttes til å kompensere for ulemper knyttet til arbeidssituasjonen.

Med bakgrunn i at lønn er en faktor som enkelt kan påvirkes gjennom politikk og at arbeidstiden til lærerne i stor grad er bundet av skoleruten, skal vi nå se nærmere på lønn som virkemiddel for å tiltrekke høy kompetanse i skolen. Selv om den eksisterende litteraturen på området hovedsakelig fokuserer på lærere i grunnskolen, er det grunn til å tro at de samme mekanismene er gjeldende også for lektorer som underviser på videregående skole. Vi legger til grunn at dynamikken i stor grad er den samme.

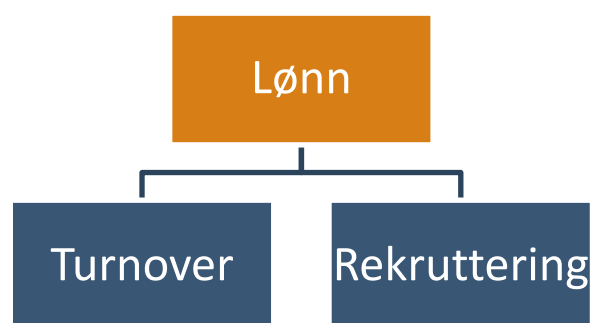
3.2 Lønn har betydning for lærernes mobilitet

Overordnet sett er det to måter lønn kan brukes til å påvirke tilgangen på lærerkompetanse på arbeidsplassen og læreryrket generelt: Det ene er gjennom rekruttering av nye lærere, mens det er vel så viktig å beholde lærere som allerede er ansatt. Sistnevnte refereres ofte til som «turnover».²¹ Målsetningen med både rekruttering og turnover er ønsket om å oppnå en arbeidsplass med høy og stabil faglig kompetanse. Figur 3-2 under illustrerer sammenhengen mellom lønn, rekruttering og turnover, hvor alle har påvirkning på hverandre.

²⁰ Sistnevnte har man riktignok forsøkt å gjøre noe med indirekte som en del av «Lærerløftet», gjennom blant annet å heve karakterkravet i matematikk fra og med opptaket høsten 2016. Opptakskravet til lektorutdanningen er da minimum karakteren 3 i norsk og karakteren 4 i fellesfaget i matematikk fra videregående opplæring. I etterkant av dette har man observert en økning i karakterkravet for å komme inn på de fleste lektorutdanningene. Inntakskravet på lektor i kultur- og samfunnsfag på NTNU og Universitetet i Oslo var eksempelvis 55 i 2018-opptaket.

²¹ Turnover er et begrep som brukes om en frivillig oppsigelse av et fast arbeidsforhold.

Figur 3-2 Illustrasjon av sammenhengen mellom lønn, rekruttering og turnover



En arbeidsgiver kan ha et ønske om å sette lønna høyere enn nødvendig for å redusere turnover og raskere fylle ledige stillinger (Johansen, 2000). Tanken er at høy turnover og/eller dårlig rekruttering kan føre til at en arbeidsgiver finner det hensiktsmessig å tilby høyere lønn enn hva som ellers er «vanlig» for den aktuelle typen arbeidskraft. Høyere lønn vil, alt annet likt, både gjøre det mer attraktivt å forbli på en arbeidsplass og gjøre det mer attraktivt å søke seg til arbeidsplassen. På den måten kan arbeidsgiver gjennom høyere lønn redusere kostnader knyttet til oppsigelser, ansettelser og opplæring. I tillegg kan høyere lønn gjøre det enklere å fylle ubesatte stillinger, og øke motivasjonen til de som er på jobb.

Hypotesen om at lønn kan benyttes som virkemiddel for å bedre rekruttering og redusere turnover støttes av empiriske studier som finner at høyere lønn tiltrekker seg mer attraktive søkere og øker sannsynligheten for at kandidatene takker ja til stillingen (Falch, 2011; Falch, 2017; Bó, Finan, & Rossi, 2013). Flere internasjonale studier har sett på bruk av økonomiske insentiver for å tiltrekke og beholde kompetanse i skolen (Clotfelter, Glennie, Ladd, & Vigdor, 2008; Hanushek, Kain, & Rivkin, 2004). Studiene finner at høyere lønn kan bidra til å rekruttere og beholde flinke lærere på skoler som er mindre attraktive. Sett i et større perspektiv impliserer det at høyere lønn for lærere kan øke kvaliteten på utdanning i skoler med rekrutteringsproblemer (Loeb & Page, 2000).

Også flere norske studier har undersøkt betydningen av høyere lønn for å tiltrekke seg, og beholde, lærere i norske skoler (Falch, Johansen, & Strøm, 2009; Falch, 2011; Falch, 2017).²² Ved å ta utgangspunkt i lønnsfastsettingen for kvalifiserte lærere i norske grunnskoler på 90-tallet, sammenligner Falch (2017) norske skoler med store rekrutteringsproblemer med skoler som ikke hadde de samme problemene med å rekruttere lærere.²³ Selv når man tar hensyn til forskjeller mellom skolene ser det ut til at 10 prosent høyere lønn gir 6-7 prosentpoeng høyere sannsynlighet for at en lærer rekrutteres til en skole. Effekten av høyere lønn ser ut til å være størst for unge lærere. Dette kan skyldes at unge lærere generelt er mer mobile enn eldre og trolig mer etablerte lærere.

En annen studie av Falch (2011) viser at lærernes tilbøyelighet til å slutte frivillig er lavere dersom de får en lønnsøkning. Høy turnover vil som nevnt innledningsvis øke en arbeidsgivers kostnader knyttet til tapt «produksjon», ansettelsesprosesser og opplæring. I skolen kan kostnadene knyttet til høy turnover strekke seg utover de rene bedriftsøkonomiske kostnadene. Høy turnover blant lærere har negativ effekt på elevprestasjon (Ronfeldt, Loeb, & Wyckoff, 2013). Dersom det er de beste lærerne som slutter vil kvaliteten på undervisningen

²² Felles for disse studiene er at de er metodisk gode. Den sentrale lønnsfastsettingen for lærere i norske grunnskoler fram til starten på 2000-tallet legger til rette for et metodisk eksperiment. Når lønnen bestemmes sentralt løser man et sentralt metodisk problem i denne litteraturen knyttet til toveis kausalitet. Lønn kan påvirkes av hvor enkelt det er å rekruttere og holde på lærere, men sentral lønnsfastsetting legger til rette for å isolere betydningen av lønn for å rekruttere og beholde lærere.

²³ Norge gjennomførte et eksperiment for lønnssettingen for kvalifiserte lærere på norske grunnskoler (1.-10. klasse) i perioden 1993/1994 til 2002/2003, med et statlig finansiert lønnstillegg på omtrent 10 prosent i skoler med store rekrutteringsproblemer (Falch, 2017).

falle, og stadig gjennomtrekk av lærere kan i så fall ha en direkte negativ effekt på elevprestasjon (Chetty, Friedman, & Rockoff, 2014; Rivkin, Hanushek, & Kain, 2002).

Generelt er det relativ lønn som har størst betydning for valg av arbeidsplass, det vil si lønnen man har sett i forhold til lønn man kan oppnå andre steder, ikke nivået på lønnen i seg selv. Boyd, Lankford, Loeb og Wyckoff (2003, s. 2 fotnote 4) viser til en rekke studier som finner at personer har større tilbøyelighet til å velge læreryrket dersom startlønna for lærere er høy sammenlignet med andre yrker.

4 Lektorenes lønnsutvikling de siste ti årene

Gjennomsnittlig årslønn for en lektor var i 2018 på 579 000 kroner, mens lektorer med tilleggsutdanning hadde en snittlønn på 606 000 kroner. Dette er betydelig lavere enn gjennomsnittlig årslønn for andre akademikergrupper i kommunesektoren. I tillegg har lønnsutviklingen til lektorgruppene de siste ti årene vært svakere enn de øvrige yrkesgruppenes lønnsutvikling. Dersom den svake lønnsutviklingstrenden for lektorer fortsetter vil man på sikt forvente å få utfordringer med å beholde og rekruttere kompetente lektorer.

I forrige kapittel diskuterte vi lønn som virkemiddel til å beholde og rekruttere undervisningspersonell. Flere studier trekker fram lønn som et viktig virkemiddel i denne sammenhengen. Lærere har imidlertid ved flere anledninger blitt pekt ut som lønnstapere i media de siste årene. Vi skal nå se nærmere på hvordan lønnsutviklingen til lektorer har vært de siste ti årene sammenlignet med andre relevante yrkesgrupper.

4.1 Lektorene tjener mindre enn yrkesgrupper med samme utdanningslengde

Lærere har ved flere anledninger blitt pekt ut som lønnstapere i media de siste årene (Bjørgum & Remen, 2018; Bjørnevik, 2018; Jelstad, 2016). Aanensen (2010) peker på at tendensen til svak lønnsutvikling, målt både i absolutt forstand og relativt til ingeniører og sivilingeniører med sammenlignbar utdanningslengde, har vært spesielt tydelig for lektorer i perioden fra 1975-2008. En nyutdannet lektor og lektor med tilleggsutdanning kan forvente seg en startlønn på henholdsvis 498 600 kroner og 514 900 kroner.²⁴ Det trengs 16 års ansiennitet for å nå yrkesgruppens lønnstak, og slik tallene foreligger per 1. mai 2018 kan en lektor med full ansiennitet forvente seg et lønnsnivå som ligger 21-23 prosent høyere enn nyutdannede. Det innebærer at lektorer allerede fra en alder av 40 år kan forvente seg en årlig lønnsøkning som i realiteten fungerer som en realprisjustering. Ser man eksempelvis på lønnsstatistikk for sivilingeniører i kommunal sektor, eksisterer ikke det samme lønnstaket her.²⁵ Norge var blant de fem OECD-landene med høyest startlønn for lærere i offentlige videregående skoler i 2017 (OECD, 2018). Sammenligner man derimot lønn etter 15 års erfaring havner Norge utenfor topp 10-listen over OECD-land.

Sammenligningen av gjennomsnittlig årslønn²⁶ for lektorgruppene med andre yrkesgrupper er gjort på bakgrunn av data fra KS sitt PAI-register. Ettersom vi ikke har hatt tilgang til detaljerte mikrodata for Oslo via PAI-registeret inngår ikke lønnsdata fra Oslo i analysene av lønnsforskjeller. For å sikre et mest mulig likt grunnlag for å sammenligne lønn og lønnsutvikling mellom yrkesgrupper har vi gjort to viktige metodiske grep. For det første har vi tatt hensyn til at alderssammensetningen innad i yrkesgruppene kan være forskjellig. Dette er gjort gjennom å vekte alle aldersgrupper likt i beregningen av gjennomsnittlig årslønn. Dersom en ikke gjør denne korreksjonen kan man eksempelvis risikere at en yrkesgruppe oppfattes å ha dårlig lønnsutvikling fordi den har mange unge nyutdannede med lav ansiennitet. Videre har vi kun inkludert personer i aldersgruppen 25-67 år i lønnsberegningen. På denne måten kontrollerer vi for at utdanningslengden fører til at det er forskjeller mellom yrker i hvor gammel man er når man begynner i jobb.

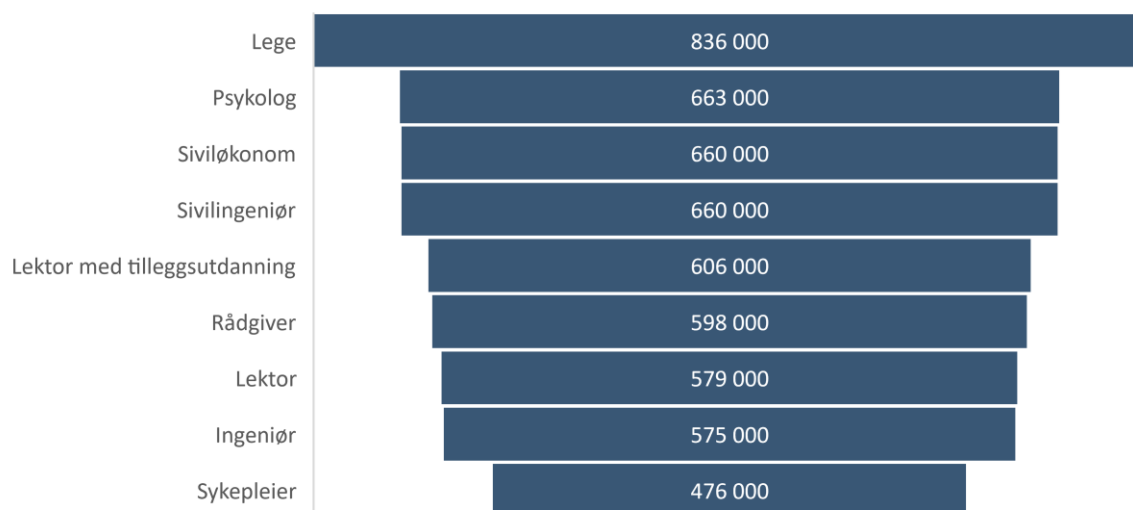
²⁴ Tall hentet fra Minstelønnstabell i KS per 1. mai 2018

²⁵ Basert på beregninger fra Teknas lønnsstatistikk 2018 for sivilingeniører i kommunal sektor

²⁶ Årslønnen er den årslønnen den ansatte ville ha hatt på tellingstidspunktet hvis vedkommende var ansatt i full stilling. Oppgitt årslønn er uten alle former for tillegg.

Figuren under sammenligner gjennomsnittlig årslønn i 2018 for lektorgruppene på norske videregående skoler med andre sammenlignbare yrkesgrupper, i hovedsak akademikeryrker som krever 5 års utdanning eller mer, samt ingeniører og sykepleiere.

Figur 4-1 Gjennomsnittlig årslønn i norske kroner for ansatte i norske kommuner og fylkeskommuner i 2018, eksklusive Oslo, justert for alderssammensetning.²⁷ Kilde: PAI-registeret



Gjennomsnittlig årslønn for en lektor var i 2018 på 579 000 kroner, mens lektorer med tilleggsutdanning hadde en snittlønn på 606 000 kroner.²⁸ Nærmere 90 prosent av lektorene som arbeidet på norske videregående skoler i 2018, eksklusive Oslo, er lektorer med tilleggsutdanning. Som det fremkommer av figuren tjente begge lektorgruppene betydelig mindre enn andre akademikere som leger, psykologer, siviløkonomer og sivilingeniører. Blant disse tjente legene i snitt mest med en gjennomsnittlig årslønn på 836 000 kroner. Tilsvarende for lektor med tilleggsutdanning kreves det seks år med universitetsutdanning for å bli psykolog. Psykologene i kommunal sektor hadde en gjennomsnittlig årslønn på 663 000 kroner i 2018. Til tross for at lektorer, sivilingeniører og siviløkonomer alle har en mastergrad, har lektorene i snitt en betydelig lavere lønn enn siviløkonomer og sivilingeniører som begge har en gjennomsnittlig årslønn på 660 000 kroner.

Ulik lønn for ulike yrker kan skyldes flere faktorer som påvirker forhandlingsposisjonen til arbeiderne, deriblant etterspørsel, antall år med utdanning og ulik grad av konkurranse fra privat sektor. Rådgiverne i kommunal sektor er en gruppe det er relevant å sammenligne lektorene i videregående skole med. Tilsvarende som lektorene er dette en yrkesgruppe med ulike fagbakgrunner. Flesteparten av rådgiverne har opptil fem års utdanning, dvs. en mastergrad, og kan sammenlignes med lektorer. Dette bekreftes av en nærmere undersøkelse av de underliggende utdanningskodene til rådgiverne inntektsåret 2018. De to yrkesgruppene er også sammenlignbare når det gjelder størrelse, og i tillegg er deres arbeidsmarkedssituasjon noenlunde lik. Med en gjennomsnittlig årslønn på 598 000 kroner lå rådgiverne i kommunalsektor i snitt om lag 20 000 kroner høyere i lønn i 2018 enn lektorene.

²⁷ Gjennomsnittlig årslønn for stillingsbenevnelse ingeniørene er ekskludert sivilingeniører

²⁸ Gjennomsnittlig årslønn justert for alderssammensetning

Det er også flere lektorer som jobber som rådgivere i kommunal sektor. Lektorene som jobber som rådgivere hadde i 2018 en gjennomsnittlig årslønn på 629 000 kroner.^{29,30} Til sammenligning tjente lektorene og lektorene med tilleggsutdanning i samme aldersgruppe på norske videregående skoler i snitt henholdsvis 582 000 kroner og 609 000 kroner. Lektorene får med andre ord bedre betalt i kommunale stillinger utenfor skoleverket, hvilket på sikt kan være problematisk for å holde på lektorer i norske videregående skoler.

Akademikerne gjennomførte våren 2019 en medlemsundersøkelse hvor det blant annet ble stilt spørsmål om attraktiviteten av å jobbe i den norske videregående skolen. 35 prosent av respondentene oppga de i liten grad oppfatter videregående skole som en attraktiv arbeidsplass. Ikke alle akademikergruppene som deltok i spørreundersøkelsen er relevante for en jobb i videregående skole, men det er likevel interessant siden det trolig hadde innvirkning på deres valg av yrke tidligere i livet. Dersom man ser nærmere på hva som oppgis å være årsaken til at man i liten grad oppfatter videregående skole som en attraktiv arbeidsplass svarer om lag en tredjedel av disse at det knytter seg direkte til lønn, enten at lønnsnivået er lavt sammenliknet med andre arbeidsplasser, eller manglende muligheter til å påvirke egen lønnsutvikling.

En betydelig andel av de eldre respondentene oppfatter videregående skole som en mindre attraktiv arbeidsplass fordi arbeidshverdagen ikke framstår som attraktiv. En enkel analyse av turnover blant lektorer med tilleggsutdanning i norske videregående skoler og rådgivere i kommunal sektor viser også at frafallet blant lektorene er høyere enn for rådgiverne når man fyller 63 år. I løpet av perioden 2016 til 2018 var det 19 prosent av rådgiverne som var 63 år i 2016 som ikke lenger jobbet i kommunen, mens tilsvarende tall blant lektorene var på 42 prosent.³¹

4.2 Svak lønnsvekst for lektorene sammenlignet med andre sammenlignbare yrkesgrupper

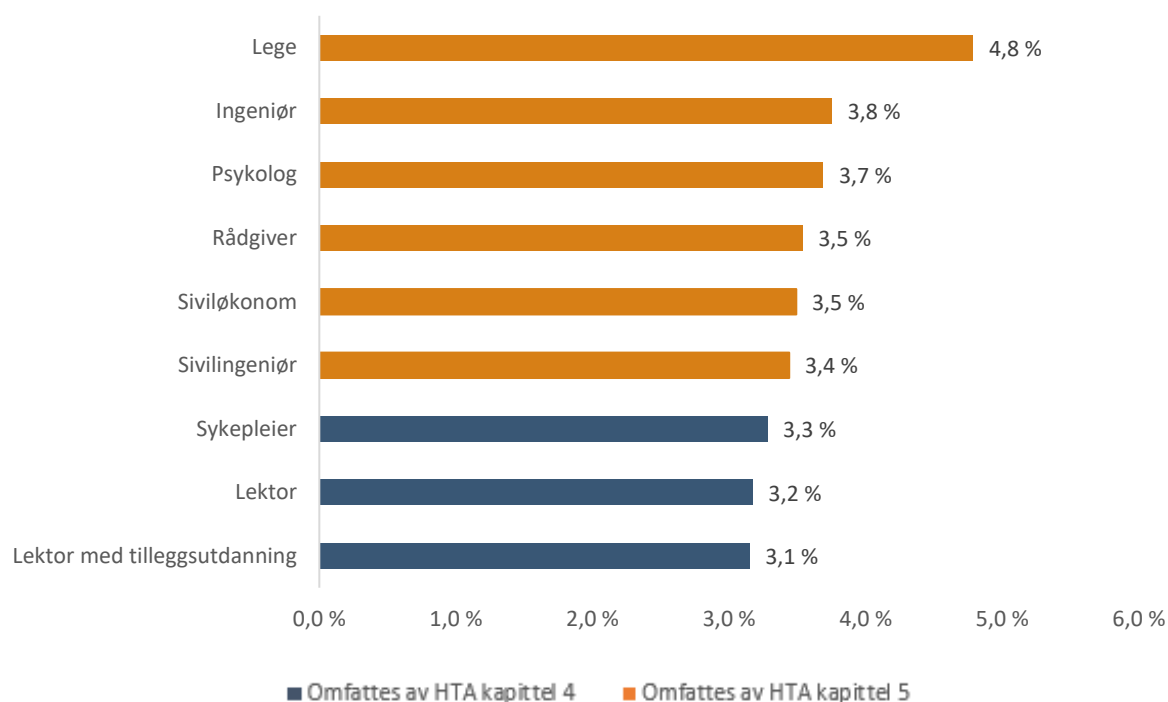
I tillegg til selve lønnsnivået er det også interessant å studere lønnsveksten for ulike yrkesgrupper sammenlignet med lektorgruppene. Dette sier noe om yrkesgruppens forhandlingskraft, og hvilke grep som er gjort for å holde på eksisterende ansatte og rekruttere ansatte til yrket. Figur 4-2 under viser en sammenligning av den gjennomsnittlig årlige lønnsveksten de siste ti årene for lektorgruppene med andre sammenlignbare yrkesgrupper.

²⁹ På grunn av mangel på observasjoner ble denne sammenligningen foretatt for aldersgruppen 27-66 år.

³⁰ Lektorer som jobber som rådgivere er identifisert ved å kombinere stillingskode 8530 Rådgiver med utdanningskode 140 Lektor realfag, 141 Lektor språkfag, 142 Utdanning som gir lektorkompetanse, 143 Lektor samfunnsfag eller 144 Lektor religion/historie.

³¹ Tallene er eksklusive Oslo ettersom vi ikke har hatt tilgang til detaljerte mikrodata på alderssammensetning i dette fylket.

Figur 4-2 Gjennomsnittlig årlig lønnsvekst for lektorgruppene og utvalgt yrkesgrupper over perioden 2008-2018, justert for alderssammensetning.^{32, 33, 34} Kilde: PAI-registeret



Blant yrkesgruppene presentert i figuren ovenfor er det lektorgruppene som har hatt lavest gjennomsnittlig årlig lønnsvekst de siste ti årene. Veksten var lavest for lektorer med tilleggsutdanning. Yrkesgruppen hadde en årlig lønnsvekst på 3,1 prosent. Dette viser at lektorene har fortsatt som lønnstapere blant sammenlignbare yrkesgrupper også i perioden etter 2008. Legene skiller seg ut med en gjennomsnittlig årlig lønnsvekst på nærmere 5 prosent. Rådgivernes gjennomsnittlige årlige lønnsvekst over perioden var i underkant av 12 prosent høyere enn lektorenes, og enda høyere enn for lektorene med tilleggsutdanning. Som følge av den høyere lønnsveksten for rådgiverne gikk deres gjennomsnittlige årslønn justert for alderssammensetning fra å være lavere enn lektorenes i 2008, til være høyere og nærmere gjennomsnittlig årslønn for lektorene med tilleggsutdanning i 2018.

I figuren ovenfor har vi markert yrkene med hvilken del av Hovedtariffavtalen de omfattes av. Yrkene med oransje søyle omfattes av Hovedtariffavtalen kapittel 5, det vil si lokale kollektive forhandlinger, mens yrkene med blå søyler omfattes av kapittel 4, det vil si sentrale kollektive forhandlinger. Det er påfallende at yrkene som omfattes av de lokale kollektive lønnsforhandlingene (kapittel 5) gjennomgående har høyere lønnsvekst enn yrkesgruppene som er en del av de sentrale kollektive lønnsforhandlingene (kapittel 4).³⁵

Den tydelige forskjellen i lønnsvekst mellom stillingsbetegnelsene som omfattes av sentral lønnsfastsettelse og lokal lønnsfastsettelse gjør det interessant å se nærmere på variasjonen i lønnsnivået innad i de ulike stillings-

³² Norske kommuner og fylkeskommuner, eksklusive Oslo ettersom vi ikke har hatt tilgang til detaljerte mikrodata.

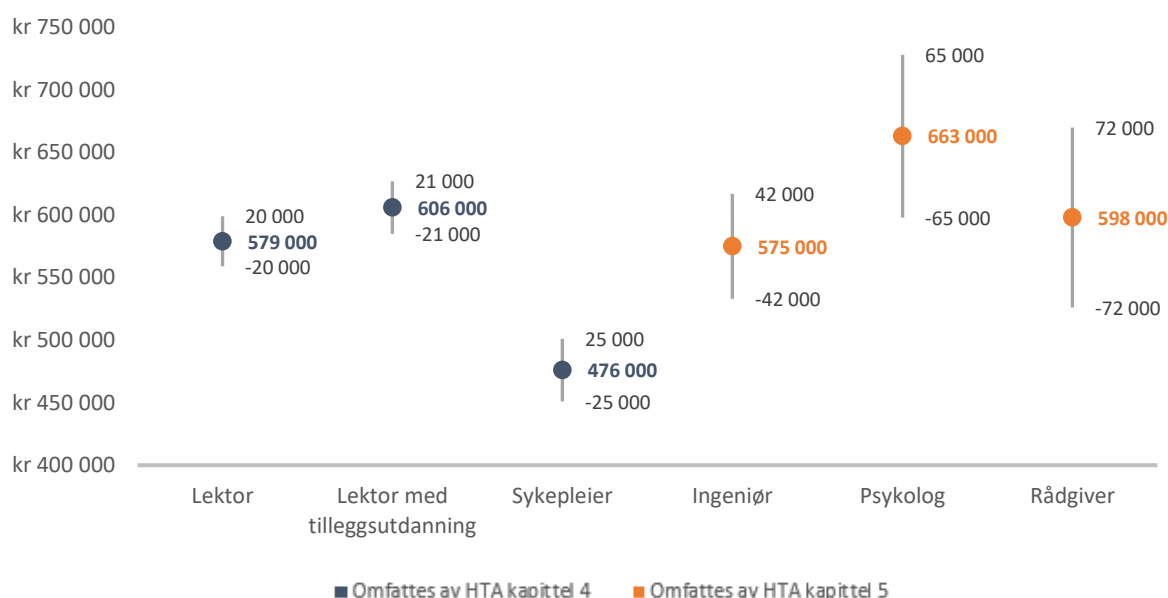
³³ Gjennomsnittlig årlig lønnsvekst for stillingsbenevnelse ingeniørene er ekskludert sivilingeniører

³⁴ Siden alle yrkesgrupper uansett står overfor samme prisvekst ser vi her på utviklingen i nominell lønn.

³⁵ Siviløkonomer og sivilingeniører kan være ansatt i stillingskoder som ikke omfattes av lokale kollektive forhandlinger, jf. kapittel 5. Vi har likevel markert de i blått i Figur 4-2 ettersom kapittel 5 i HTA er kapitlet for de med høyere akademisk utdanning unntatt undervisningspersonale, og det dermed er nærliggende å tro at flesteparten av siviløkonomene og sivilingeniørene omfattes av kapittel 5 i HTA.

betegnelsene. Drives den relativt høye lønnsveksten for ingeniører, psykologer og rådgivere av at noen arbeidere har vesentlig høyere lønn? Figur 4-3 under viser lønnsvariasjonen innad i de ulike stillingsbetegnelsene målt ved standardavviket til årslønnen.

Figur 4-3 Gjennomsnittslønn og lønnsvariasjon innad i yrkesgrupper i 2018, målt som gjennomsnittlig alderskorrigert snitt og standardavvik av årslønnen til arbeidere i de respektive yrkesgruppene.^{36, 37, 38} Kilde: PAI-registeret



Lønnsvariasjonen innad i stillingsbetegnelsene som omfattes av sentrale lønnsforhandlinger, herunder lektorgruppene og sykepleiere, er betydelig lavere enn for de øvrige stillingsbenevnelsene som omfattes av lokal lønnsfastsettelse. Det gjennomsnittlige avviket fra gjennomsnittlig årslønn justert for alderssammensetning blant lektorgruppene ligger rundt 20 000 kroner, mens det tilsvarende avviket for rådgivere er over 70 000 kroner. Selv ingeniørene som har lavest variasjon blant de framhevede stillingsbetegnelsene i HTA kapittel 5, har et gjennomsnittlig avvik på over det dobbelte sammenlignet med lektorene. Legene er de med høyest variasjon i lønn, med 180 000 kroner i forskjell mellom øvre og nedre lønnsspenn. De er ikke tatt med i figuren av presentasjonsmessige årsaker. Det tyder på at lokal lønnsfastsetting gir større rom til å sette lønn etter behov, hvilket da også fører til større lønnsforskjeller innad i yrkesgruppen.

³⁶ Norske kommuner og fylkeskommuner, eksklusive Oslo ettersom vi ikke har hatt tilgang til detaljerte mikrodata.

³⁷ Gjennomsnittlig standardavvik for stillingsbenevnelse ingeniørene er ekskludert sivilingeniører.

³⁸ Siden alle yrkesgrupper uansett står overfor samme prisvekst ser vi her på utviklingen i nominell lønn.

5 Lektorenes modell for lønnsfastsettelse

Lokale kollektive lønnsforhandlinger vil effektivt kunne bidra til å tiltrekke seg lektorer på videregående skoler hvor det i dag er underdekning, enten det gjelder ubesatte stillinger, manglende fordypningsfag eller å beholde eksisterende personell. Hvor effektivt lokale kollektive lønnsforhandlinger vil fungere vil avhenge vil av lektorenes og de videregående skolenes forhandlingsposisjon lokalt. Forhandlingsposisjonen påvirkes særlig av hvor kostbart en konflikt vil være for arbeidsgiver, samt den enkelte fylkeskommunes totale økonomiske situasjon.

Det er betydelige forskjeller i tilgangen på lektorkompetanse i videregående skoler på tvers av fylker og fagkombinasjoner. Med utgangspunkt i SSBs befolkningsframskrivninger, og en ambisjon om at de regionale forskjellene utjevnes over tid, viser våre analyser at det vil være et betydelig behov for å øke antallet lektorer i videregående skole de neste 10-20 årene. I tillegg er det særlig behov for å styrke dekningen innen bestemte fordypningsfag, som realfag og norsk, samt et generelt samfunnskrav om høyere nivå på faglig spisskompetanse. Dette øker behovet for flere lektorer ytterligere.

Faglitteraturen peker på lønn som et tilgjengelig og effektivt virkemiddel for både å holde på og tiltrekke seg kompetanse til undervisningsstillinger i skolen. Et sentralt spørsmål er om dagens system for fastsetting av lønn for lektorer i videregående skole er godt egnet til å holde på og tiltrekke seg den kompetansen som trengs på de ulike skolene rundt omkring i landet. Analysene i forrige kapittel viser at lektorene har et lavt lønnsnivå målt opp mot andre sammenlignbare yrkesgrupper i kommunal sektor. I tillegg har lektorene hatt en relativt svak lønnsutvikling over lengre tid, hvilket antas å ha gjort yrket relativt mindre attraktivt. Våre statistiske analyser viser at en mulig forklaring på denne utviklingen kan være at lektorenes lønn forhandles gjennom sentrale kollektive forhandlinger, mens andre yrkesgrupper med tilsvarende utdanningsnivå forhandler lønn lokalt.

I dette kapittelet beskriver vi først hva sentrale kollektive og lokale kollektive forhandlinger er, og hva som er de prinsipielle forskjellene mellom de to modellene. Deretter diskuterer vi fordeler og ulemper med de to modellene, særlig med hensyn til de to modellenes evne til å tiltrekke og beholde kompetanse i videregående skole. Til slutt gjør vi en overordnet vurdering av hvilken modell som trolig vil egne seg best til å løse kompetanseproblemet norske fylker står overfor.

5.1 Sentrale og lokale kollektive modeller for fastsettelse av lønn

Lønnsforhandlinger i kommunesektoren er i dag regulert etter Hovedtariffavtalen, inngått mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene. Lektorenes lønnsforhandling omfattes av kapittel 4 i Hovedtariffavtalen, på samme måte som øvrig undervisningspersonell. Forhandlingene etter kapittel 4 omtales som sentrale kollektive forhandlinger, og innebærer at lønnsforhandlingene i hovedsak foregår sentralt på nasjonalt nivå mellom arbeidstakerorganisasjonene Akademikerne kommune, LO kommune, Unio kommune og YS kommune og arbeidsgiver- og interesseorganisasjonen KS.

Lektorenes ordning for lønnsforhandling skiller seg fra øvrige akademikere ansatt i kommunesektoren. Akademikerne generelt forhandler sin lønn gjennom lokale kollektive forhandlinger. Disse er enten regulert gjennom Hovedtariffavtalens kapittel 3 eller kapittel 5. Kapittel 3 er i det vesentligste rettet mot ledere med budsjett-, økonomi- og personalansvar, mens kapittel 5 i det vesentligste er rettet mot fagledere og profesjonsgrupper med høyere akademisk utdanning. Lokale kollektive forhandlinger innebærer at fastsetting av lønna i sin helhet foregår lokalt i den enkelte kommune, fylkeskommune eller bedrift. Forhandlingene for

dissen gruppene skjer uten en sentralt avsatt pott. Dette skiller seg vesentlig fra sentralt avsatte lokale lønnsmidler som normalt kun utgjør et begrenset tillegg sett i forhold til den samlede økonomiske rammen i lønnsoppgjøret.

Både de sentrale og lokale kollektive forhandlingene tar lønnsoppgjøret i konkurranseutsatt sektor som utgangspunkt for sine forhandlinger. Dette følger av den såkalte frontfagsmodellen.³⁹ Det er likevel vesentlige forskjeller mellom de to modellene. Ettersom de lokale kollektive forhandlingene i sin helhet foregår lokalt påvirkes de også av økonomien i den enkelte fylkeskommune eller kommune. Dette er til forskjell fra de sentrale kollektive forhandlingene hvor den enkelte fylkeskommune og kommune i praksis må følge opp det avtalte uavhengig av kommuneøkonomien generelt.

Mens de sentrale kollektive forhandlingene i stor grad gir generelle tillegg for hele stillingsgrupper på bakgrunn av kompetanse og ansiennitet, samt heving av garantilønnsnivåer, åpner de lokale kollektive forhandlingene for at lønnsveksten kan variere på tvers av fylkeskommuner og kommuner og innad blant ulike stillingsgrupper og profesjoner. Forskjellene i lønnsvekst innenfor de lokale kollektive forhandlingene følger blant annet av variasjoner mellom de ulike lokale arbeidsmarkedene. For eksempel har ingeniører bedre betalt i Akershus og Rogaland, fordi det er høyere konkurranse om ingeniørkompetanse fra privat sektor i disse områdene. Tilsvarende har leger ofte bedre betalt i perifere strøk fordi det er svak tilgang på deres kompetanse der.

De lokale kollektive forhandlingene foregår ikke bare på et desentralisert nivå, de kan også foregå på et mer detaljert nivå enn de sentrale forhandlingene. De lokale kollektive lønnsforhandlingene kan omhandle lønnstillegg helt ned til den enkelte ansatte, såkalte *individuelle tillegg*. Disse forhandlingene er basert på stillingsbaserte karakteristika, for eksempel knyttet til konkrete arbeidsoppgaver eller bestemte ulemper knyttet til en stilling. De lokale kollektive forhandlingene kan imidlertid også knyttes til personkarakteristika, herunder den enkeltes innsats og resultatoppgjør, hvilket innebærer at de lokale kollektive forhandlingene åpner for større lønsspenn innad i yrkesgrupper. Dette så vi tydelig i Figur 4-3 som viste at variasjonen er betydelig høyere i yrkesgrupper med lokale kollektive forhandlinger.

I lokale kollektive forhandlinger er det de lokalt valgte tillitsvalgte som forhandler med arbeidsgiver med utgangspunkt i fastsatte kriterier. Prioriteringen av hvem som får høyest tillegg er basert på innspill fra de plasstillitsvalgte og arbeidsgivere, samt medlemmene selv, gjennom blant annet «lønns- og karrieresamtaler» i forkant av de årlige lønnsforhandlingene, jf. Hovedtariffavtalen kapittel 3.2.2.

5.2 Fordeler og ulemper med ulike lønnsforhandlingsmodeller

Innenfor teorien skiller man gjerne mellom sentraliserte lønnsforhandlinger og lokale lønnsforhandlinger. Sentraliserte lønnsdannelsesmodeller har en del gunstige makroøkonomiske konsekvenser sammenlignet med lokale (Johansen, 2000). Lokal lønnsdannelse gir generelt svakere evne til nasjonal koordinering, og aktørene vil trolig ikke ta hensyn til at økt lønn også fører til høyere priser på varer og tjenester, som i neste runde svekker kjøpekraften. Når det gjelder offentlig sektor vil det her ikke være snakk om priser, men heller at man tar hensyn til at dersom man øker lønningene vil man i neste runde måtte heve skattene for å finansiere økte lønninger. Fordelen med et desentralisert system for lønnsforhandlinger er imidlertid at beslutningene tas der man har mest informasjon om arbeidsmarkedssituasjonen.

³⁹ Se for eksempel nærmere beskrivelse i Steinar Holdens notat «Frontfagsmodellen – fortsatt egnet?» (2016) <http://folk.uio.no/sholden/publikasjoner/frontfaq-final.pdf>

Frontfagsmodellen sikrer at lønnsforhandlingene i offentlig sektor, uavhengig av om de er sentraliserte eller lokale, må forholde seg til resultatet fra frontfaget som er utgangspunktet for lønnsveksten. Det trekkes i retning av at man i realiteten tar pris- eller skattemekanismen innover seg også ved lokal lønnsfastsettelse. Lønnsveksten begrenses videre uansett av kommunen eller fylkeskommunens økonomi, som igjen i stor grad er bestemt sentralt gjennom overføringene til kommunene over statsbudsjettet.⁴⁰ Innenfor kommunesektoren vil det derfor være klare begrensninger på hvor stor lønnsveksten kan være, også i lokale forhandlinger.

Holden (1998)⁴¹ peker på at lokale lønnsforhandlinger kan bidra til økt effektivitet i arbeidsmarkedet. For det første sitter man i lokale forhandlinger nærmere problemet og de det angår, og man har derfor også mer informasjon om tilbud og etterspørsel i det lokale arbeidsmarkedet. For det andre, som diskutert og vist tidligere, har lokale forhandlinger betydelig større rom for differensiering av lønn innad i yrkesgrupper. På denne måten kan man bruke lønnsinstrumentet svært presist for å gjøre målrettede tiltak mot lokale rekrutteringsutfordringer. En av forhandlingslederne vi har snakket med presiserte at de lokale kollektive forhandlingene er svært detaljerte og tar mye tid, men at fordelen er at man kan treffe godt med hensyn til de utfordringene man ønsker å adressere på den enkelte arbeidsplass. Ettersom det kan variere betydelig mellom regioner hva slags kompetanseutfordringer man står overfor vil det også variere hvilke arbeidstakere som vil få høyest lønnsvekst på ulike tidspunkt.

I sentrale kollektive forhandlinger er det i liten grad åpning for å differensiere i lønn på tvers av geografi. I den grad man ser et regionalt problem som man ønsker å løse gjennom lønnsinstrumentet satt sentralt er det stor sannsynlighet for at det vil være store grupper som blir berørt av disse forhandlingene uten at det har noen sammenheng med forholdene i arbeidsmarkedet. Dette taler for at med lokale kollektive forhandlinger vil lønna settes mer kostnadseffektivt enn ved sentrale kollektive forhandlinger. Tillitsvalgte vi har snakket med pekte på at mangel på sykepleiere førte til at disse fikk betydelig lønnstillegg i 2019-oppgjøret.⁴² Ettersom forhandlingene ble gjort gjennom sentrale kollektive forhandlinger medførte dette at andre stillingsgrupper med tilsvarende lengde på utdannelsen også fikk tilsvarende store lønnstillegg, selv om det ikke nødvendigvis var noe spesifikt ved arbeidsmarkedet som tilsa at disse gruppene også skulle prioriteres.

Det er viktig å presisere at en forutsetning for at lokale lønnsforhandlinger skal være effektivitetsskapende er at man faktisk har et informasjonsfortrinn som man velger å utnytte i differensiering av lønn. Gjennom samtaler med forhandlingsledere ble det trukket fram at det finnes eksempler på lokale kollektive forhandlinger på fylkesnivå hvor man ikke har satt seg inn i utfordringene på den enkelte arbeidsplass. Dersom man ikke besitter tilstrekkelig detaljert informasjon om problemene lokalt har man heller ikke mulighet til å bruke lønnssetting til å løse disse problemene. For at de lokale kollektive forhandlingene skal gi økt samfunnsøkonomisk effektivitet er man avhengig av at det finnes gode systemer for å samle inn all relevant informasjon inn i forhandlingene på fylkeskommune- eller kommunenivå, alternativt må forhandlingene foregå på den enkelte arbeidsplass. Dersom forhandlingene foregår på den enkelte arbeidsplass vil virksomhetslederen på den enkelte arbeidsplass forhandle om budsjett med fylkeskommunen og kommunen med utgangspunkt i de utfordringene som oppleves lokalt.

⁴⁰ Kommunene har noe fleksibilitet til å øke inntekter gjennom eiendomsskatt, mens fylkeskommunene ikke har et slikt virkemiddel tilgjengelig.

⁴¹ Holden (1998) «Sentrale lønnsforhandlinger, lønnsforskjeller og samfunnsøkonomisk effektivitet», *Søkelys på arbeidsmarkedet* 15, 1998, 69-76

⁴² Minstelønnen for sykepleiere med 10 års ansiennitet økte til 490 000 kroner fra 1. juli 2018, og heves til 500 000 kroner senest fra 1. juli 2019.

Yrkesgrupper med lokale kollektive forhandlinger har generelt også større differensiering av lønn innad i yrkesgruppen. Dette følger naturlig av at lokale lønnsforhandlinger gir større rom for differensiering. En amerikansk studie finner at de som tjener mindre enn medianen for sitt yrke rapporterer å være mindre fornøyd med sin lønn og jobb (Card, Mas, Moretti, & Saez, 2012). De samme mekanismene er gjeldende blant norske arbeidstagere (Rege & Solli, 2013). Videre har gruppen med lavere lønn innad i yrkesgruppen høyere sannsynlighet for å lete etter en ny jobb. Større differensiering av lønn innad i yrkesgruppen kan altså gi grobunn for mer turbulens. Samtidig er dette nettopp den type dynamikk som gjør at den gjennomsnittlige lønnen i yrket øker. Større lønnsspredning gjør at gevinsten av å bytte arbeidsgiver øker, hvilket også gjør at forhandlingsposisjonen til arbeidstakerne styrkes. Her er det med andre ord en avveining mellom effektivitetsskapende lønn som kan løse utfordringer knyttet til lokale arbeidsmarkedsforhold, for eksempel i form av mangel på lektorer, og det å godta større grad av differensiering med hensyn til lønn blant lektorer.

5.3 Lokale kollektive forhandlinger: En mulig løsning for lektorkompetansen i VGS

Akademikerne og medlemsforeningene jobber for full lokal lønnsdannelse for sine medlemmer, også for lektorer.

Teorien tilsier at dersom man ønsker å redusere de regionale og faglige forskjellene i tilgangen på lektor-kompetanse vil lokale kollektive forhandlinger være mer effektivt enn sentrale kollektive forhandlinger. Dersom man ønsker å utligne den påviste forskjellen i tilgangen på lektorkompetanse på tvers av regioner vil derfor lokale kollektive forhandlinger være en løsning. Gjennom lokale kollektive forhandlinger for lektorer vil man kunne gjøre lokaltilpassede rekrutteringstiltak, for eksempel knyttet til lønn til lektorer med realfagskompetanse i enkelte områder. Videre vil lokale kollektive forhandlinger, og mulighet til i større grad å gi lønnstillegg basert på personlige kriterier, være et langsiktig virkemiddel for å tiltrekke nødvendig fagkompetanse. Dette kan også bidra til å dekke inn den forventede økte etterspørselen etter lektorkompetanse framskrivningene viser.

Våre analyser viser at akademikeryrker i kommunesektoren med lokale kollektive forhandlinger har høyere lønn og lønnsvekst enn lektorer, som har sentrale kollektive forhandlinger. Dette er en indikasjon på at gjennomsnittslønna for lektorer også vil øke med lokale kollektive forhandlinger. Samtidig må det tas forbehold om at det ikke nødvendigvis blir slik. Tillitsvalgte og ledende eksperter på lønnsforhandlinger vi har snakket med er ikke samstemte med hensyn til om lokale kollektive lønnsforhandlinger vil føre til økt lønn til lektorene som gruppe.

Mulighetene til å forhandle seg fram til økt lønn vil avhenge av lektorenes relative forhandlingsposisjon sett i forhold til andre yrkesgrupper. Det vil trolig variere på tvers av fylker og skoler om denne er sterkere på lokalt nivå enn den er sentralt. Tillitsvalgte med erfaring fra lokale kollektive forhandlinger påpeker også at det har betydning i hvilken grad man som yrkesgruppe er villig til å forhandle om arbeidstid, samt om man er villig til å gjøre forhandlinger på individuelt grunnlag.

Arbeidstakernes forhandlingsposisjon avhenger overordnet av to forhold. For det første avhenger forhandlings-situasjonen av hvor store kostnader arbeidsgiveren opplever ved en eventuell konflikt. For det andre vil forhandlingssituasjonen styrkes dersom risikoen for at jobbene står i fare ikke er avhengig av nivået på lønningene. Når det gjelder kostnadene ved risikoen for at jobbene står i fare vil disse trolig være relativt lave i kommunalsektor, i hvert fall sammenlignet med privat sektor. Hvor store kostnader fylkeskommunen opplever med hensyn en potensiell konflikt med arbeidstakerne vil nok imidlertid trolig variere mellom ulike yrkesgrupper i fylkeskommunen.

Med lokale kollektive forhandlinger vil det i realiteten være slik at det er ulike yrkesgrupper som forhandler mot hverandre innenfor fylkeskommunens, eller virksomhetens, økonomiske rammer. De yrkesgruppene som har sterkest forhandlingsposisjon vil, alt annet likt, få høyere lønnsvekst. Motsatt vil yrkesgrupper som fylkes-

kommunen, eller virksomheten, vurderer å ha den svakeste forhandlingsposisjonen tape i lønnsforhandlingene. Forskjeller i forhandlingsposisjon kan altså føre til forskjeller mellom yrkesgrupper, som ikke nødvendigvis er begrunnet i kompetanse eller lokale arbeidsmarkedsforhold. Vi har ikke grunnlag for å ta stilling til i hvilken grad lektorene har en bedre eller dårligere forhandlingsposisjon enn andre yrkesgrupper i fylkeskommunen, eller om den generelt er sterkere nasjonalt. Poenget er imidlertid at dette vil være noe man må ta hensyn til i vurderingen av om lokale kollektive lønnsforhandlinger vil kunne gi de ønskede effektivitetsgevinster. Dersom eksempelvis en konflikt med lektorene anses som mindre kostbart enn konflikter med rådgivere ansatt i sentraladministrasjonen i fylket, vil det være vanskelig for lektorene i den lokale videregående skolen å forhandle fram like gode lønnsbetingelser.

Lektorenes lokale lønnsforhandlingsevne vil også avhenge av hvordan man definerer den økonomiske rammen. Den kan tenkes definert for virksomhetene gjennom sentrale forhandlinger, og således påføre en forpliktelse lokalt; eller den kan forhandles frem lokalt mellom partene innenfor den enkelte fylkeskommunes økonomi. Førstnevnte gir adgang til arbeidskamp ved uenighet, sistnevnte lokal tvistenemnd. Lektorer ansatt i videregående skole i fylker med dårlig økonomi kan ha vanskeligere for å øke lønna sammenlignet med en modell der lønna forhandles sentralt, og hvor fylkeskommunen er pålagt å følge lønnsøkningen som er satt sentralt. Basert på en økonomistyringsmodell for fylkeskommunene, som Menon og Telemarksforsking laget på oppdrag for KS, har vi en indikator på fylkeskommunens økonomi i form av avvik mellom forventet og anbefalt minimumsnivå på netto driftsresultat.⁴³ Basert på enkel korrelasjonsanalyse finner vi ingen sammenheng mellom lektordekningen i fylket og indikatoren for fylkeskommunens økonomiske situasjon. At vi ikke finner noen sammenheng mellom lav lektordekning og dårlig økonomi er isolert sett også et argument for at lokale kollektive forhandlinger kan være en effektiv måte å utjevne forskjeller i lektordekning på tvers av fylker.

⁴³ <https://www.ks.no/contentassets/03075d2f8bb94416965677f752bfa400/fou-driftsresultat-endelig-rapport.pdf>

6 Oppsummerende diskusjon

Norge skal i fremtiden ikke bare legge til rette for vekst i verdiskaping og nye lønnsomme arbeidsplasser, men også omstille norsk økonomi og gjennomføre det grønne skiftet. En skole som gir kunnskap og evne til å lære står sentralt i dette. Nyere analyser finner at den positive produktivitetsutviklingen i norsk markedsrettet næringsliv er positivt korrelert med en økende andel akademikere blant de ansatte (Grimsby, G. & Iversen, 2018). Det er ikke grunn til å tro at denne sammenhengen ikke også gjelder for videregående skole. Mens andelen med høyere utdanning tilsvarende master- og doktorgradsnivå i Norge har økt betydelig i Norge de siste førti årene, har utviklingen i videregående skole gått motsatt retning. I 1980 utgjorde akademikere 2,9 prosent av alle sysselsatte i Norge, 35 år senere, i 2015, utgjorde de 10,5 prosent. Samtidig med den generelle veksten i andelen akademikere har andelen lærere i videregående skole med lektorkompetanse falt fra i overkant av 70 prosent til dagens nivå på om lag 40 prosent. I tillegg til den generelle nedgangen i andelen lektorer, viser vår analyse at det er betydelige forskjeller i dekingen av lektorer i videregående skole på tvers av norske regioner.

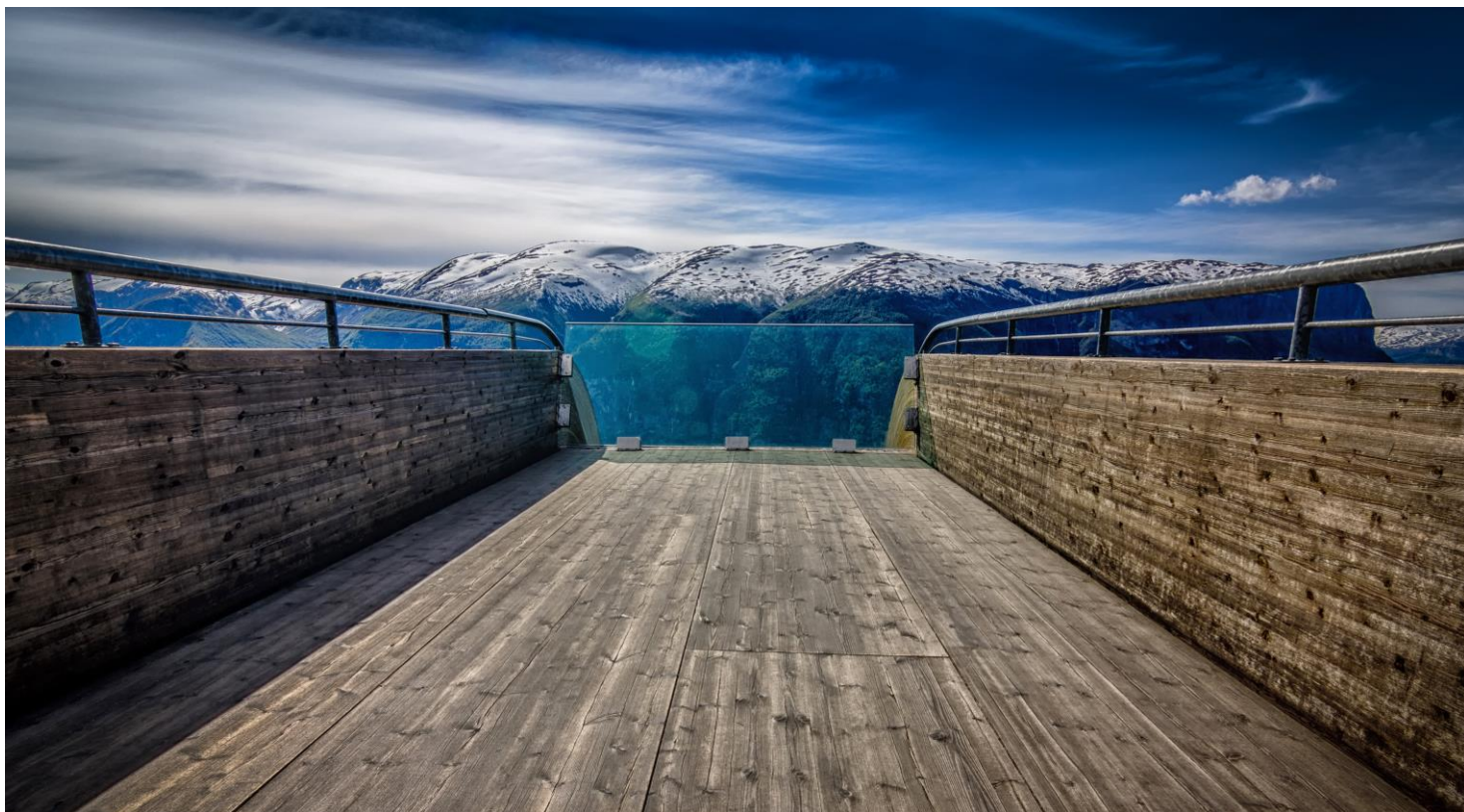
Dersom den negative trenden skal snus og forskjellene utjevnes vil det være et betydelig behov for å øke antallet lektorer i videregående skole de neste 10-20 årene. Forskning viser at lønn er et effektivt virkemiddel for å beholde og tiltrekke undervisningskompetanse til skolen. Lektorenes lønnsforhandling foregår i dag via *sentrale kollektive forhandlinger*. Vi argumenterer for at en overgang til lokale kollektive forhandlinger, på lik linje med øvrige akademikere ansatt i kommunesektoren, vil være et effektivt tiltak for å utjevne forskjeller i tilgang på lektorkompetanse både på tvers av regioner og fagkombinasjoner.

For å få til en generell økning i tilbudet av nye kandidater til lektoryrket vil det trolig også være behov for å heve det gjennomsnittlige lønnsnivået til lektorene. Lønnstatistikken for kommunal sektor viser at akademikeryrker som har lokale kollektive forhandlinger gjennomgående har høyere lønn og lønnsvekst enn lektorene, som har sentrale kollektive forhandlinger. Dette er en indikasjon på at en overgang til lokale kollektive forhandlinger også kan være et tiltak for å heve gjennomsnittslønna for lektorer, og således bidra til å øke generelle attraktiviteten til lektoryrket. Denne virkningen er imidlertid usikker. Mulighetene til å forhandle seg fram til økt lønn vil avhenge av lektorenes forhandlingsposisjon relativt til andre yrkesgrupper, og det vil trolig variere på tvers av fylker og skoler. Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag til å ta stilling til om forhandlingsposisjonen i snitt er sterkere på lokalt nivå enn den er sentralt. Dette er noe man må ta hensyn til i vurderingen av om lokale kollektive lønnsforhandlinger vil kunne gi de ønskede effektivitetsgevinster.

Referanser

- Aanensen, T. (2010). Lønnsutvikling i skoleverket. *Samfunnsøkonomene*. Hentet fra <https://www.samfunnsokonomene.no/content/uploads/2012/01/Samfunnskonomen-1-2010-Ferdig.pdf>
- Bjørgum, H., & Remen, A. C. (2018). – *Det er provoserende at vi lærere sitter igjen som lønnstapere*. Hentet fra NRK.no: https://www.nrk.no/norge/utdanningsforbundet_-_laererne-har-tapt-to-lonnsoppgjor-1.13974883
- Bjørnevik, B. (2018). *Her er gjennomsnittslønnen i 300 yrker*. Hentet fra KarriereStart.no: <https://karrierestart.no/lonn-og-frynsegoder/2049-her-er-gjennomsnittslonnen-i-300-yrker>
- Bó, E. D., Finan, F., & Rossi, M. A. (2013). Strengthening State Capabilities: The Role of Financial Incentives in the Call to Public Service. *The Quarterly Journal of Economics*, ss. 1169–1218. doi:10.1093/qje/qjt008
- Bonesrønning, H., Falch, T., & Strøm, B. (2003). Teacher sorting, teacher quality, and the student composition. *European Economic Review*, ss. 457-483. doi:10.1016/S0014-2921(03)00052-7
- Boyd, D., Lankford, H., Loeb, S., & Wyckoff, J. (2003). Analyzing the determinants of the matching public school teachers to jobs: Estimating compensating differentials in imperfect labor markets. *National Bureau of Economic Research*. doi:10.3386/w9878
- Card, D., Mas, A., Moretti, E., & Saez, E. (2012). Inequality at Work: The Effect of Peer Salaries on Job Satisfaction. *American Economic Review*. doi:10.1257/aer.102.6.2981
- Chetty, R., Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. (2014). Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates. *American Economic Review*, ss. 2593–2632 . doi:http://dx.doi.org/10.1257/aer.104.9.2593
- Clotfelter, C., Glennie, E., Ladd, H., & Vigdor, J. (2008). Would higher salaries keep teachers in high-poverty schools? Evidence from a policy intervention in North Carolina. *Journal of Public Economics*, ss. 1352-1370. doi:https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.07.003
- Ekren, R., Holgersen, H., & Steffen, K. (2018). *Kompetanseprofil for lærere i videregående*. SSB.
- Falch, T. (2011). Teacher Mobility Responses to Wage Changes: Evidence from a Quasi-Natural Experiment. *American Economic Review*, ss. 460-465. doi:10.1257/aer.101.3.460
- Falch, T. (2017). Wages and Recruitment: Evidence from External Wage Changes . *ILR Review*, ss. 483-518. doi:https://doi.org/10.1177/0019793916651040
- Falch, T., & Strøm, B. (2005). Teacher turnover and non-pecuniary factors. *Economics of Education Review*. Hentet fra <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2004.09.005>
- Falch, T., Johansen, K., & Strøm, B. (2009). Teacher shortages and the business cycle. *Labour Economics*, ss. 648-658. doi:10.1016/j.labeco.2009.08.010
- Grimsby, G., G., & Iversen, E. (2018). *Akademisk utdannings betydning for produktivitet i norsk markedsrettet næringsliv*. Søkelys på arbeidslivet.

- Hanushek, E. A., Kain, J. F., & Rivkin, S. G. (1999). Do Higher Salaries Buy Better Teachers? *NBER Working Paper*. doi:10.3386/w7082
- Hanushek, E. A., Kain, J. F., & Rivkin, S. G. (2004). Why public schools lose teachers. *Journal of human resources*, ss. 326-354. doi:10.3368/jhr.XXXIX.2.326
- Jelstad, J. (2016). *Lærere har vært lønnstapere siden 1970-tallet*. Hentet fra Utdanningsnytt.no: <https://www.utdanningsnytt.no/magasin/2016/mars/larere-har-vart-lonnstapere-siden-1970-tallet/>
- Johansen, K. (2000). Labour Economics – Macroeconomic Issues. Lecture notes. Department of Economics, NTNU, Trondheim.
- Lankford, H., Loeb, S., & Wyckoff, J. (2002). Teacher sorting and the plight of urban schools: A descriptive analysis. *Educational evaluation and policy analysis*, ss. 37-62. doi:<https://doi.org/10.3102/01623737024001037>
- Loeb, S., & Page, M. E. (2000). Examining the link between teacher wages and student outcomes: The importance of alternative labor market opportunities and non-pecuniary variation. *Review of Economics and Statistics*, ss. 393-408.
- Møen, J., Salvenes, K. G., & Thorsen, H. S. (2012). Har kvaliteten på lærere falt over tid? *Magma*.
- NOU. (2018: 15). *Kvalifisert, forberedt og motivert — Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*. Regeringen.
- OECD. (2005). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013). *Teachers for the 21st Century: Using Evaluation to Improve Teaching*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2015). *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen. Finland*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. Paris. OECD Publishing. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>
- Opinion. (2009). *Ungdomsundersøkelse: Utdannelses- og yrkesvalg*. Hentet fra Utdanning.no: https://utdanning.no/sites/default/files/utdannings_og_yrkesvalg_2008_rapport.pdf
- Rege, M., & Solli, I. F. (2013). Lagging behind the joneses: The impact of relative earnings on job separation. *Working paper*. Hentet fra <https://www.uis.no/getfile.php/13165892/Forskning/Vedlegg/09%20%C3%98konomi/JonesesRegeSolli2014.pdf>
- Regeringen. (2014). *Lærerløftet. På lag for kunnskapsskolen*. Regjeringen.
- Rivkin, S. G., Hanushek, E. A., & Kain, J. F. (2002). Teacher sorting and the plight of urban schools: A descriptive analysis. *Educational evaluation and policy analysis*, ss. 37-62. doi:<https://doi.org/10.3102/01623737024001037>
- Ronfeldt, M., Loeb, S., & Wyckoff, J. (2013). How teacher turnover harms student. *American Educational Research Journal*. doi:<https://doi.org/10.3102/0002831212463813>



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no