



Karriärstegsreformen och Lärlönelyftet

– högre lön men sämre sammanhållning

RIR 2017:18



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-447-6

RIR 2017:18

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2017-09-12
DNR: 3.1.1-2016-0865
RIR 2017:18

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet

– högre lön men sämre sammanhållning

Riksrevisionen har granskat de statliga lärarlönesatsningarna Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Tjänstemän på Utbildningsdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna fil.dr. Emil Bertilsson och docent Håkan Regnér för synpunkter.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Olof Widmark har varit föredragande. Krister Sund har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Olof Widmark

För kännedom:

Regeringen, Utbildningsdepartementet

2BKARRIÄRSTEGSREFORMEN OCH LÄRARLÖNELYFTET

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	13
1.2 Syfte och frågeställningar	14
1.3 Övergripande bedömningsgrunder	15
1.4 Metod och genomförande	16
1.5 Avgränsningar	17
2 Reformernas syfte och samspel	19
2.1 Beskrivning av Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet	19
2.2 Syftet med reformerna	21
3 Statliga satsningar på lärarlöner	25
3.1 Har statsbidragen påverkat lärarnas löner på avsett vis?	25
3.2 Har karriärstegslärarnas lönepremie bestått?	32
3.3 Har reformerna påverkat lönebildningen hos skolhuvudmännen?	35
3.4 Har regeringens styrning gett skolhuvudmännen goda förutsättningar att implementera reformerna?	38
3.5 Har skolhuvudmännen genomfört reformerna på ett ändamålsenligt vis?	52
3.6 Har reformerna skapat en tydlig karriärväg och utvecklingsmöjligheter för lärare?	57
3.7 Utvecklingen av läraryrkets attraktionskraft	61
Referenser	67
Bilaga 1. Metod	69
Bilaga 2. Kriterier för att en lärare ska kunna omfattas av reformerna	73

Övrigt material

På Riksrevisionens webbplats finns också ett digitalt underlag i form av en till granskningen fristående underlagspromemoria att ladda ned. Den omfattas inte av den beslutade rapporten. Den kan begäras ut från ärendets akt genom Riksrevisionens registratur.

Underlag a. Forslund, Anders (2017), *Statliga interventioner i svensk lönebildning – erfarenheter och möjliga risker*

2BKARRIÄRSTEGSREFORMEN OCH LÄRARLÖNELYFTET

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Bakgrund

Karriärstegsreformen¹ som infördes 2013 och Lärarlönelyftet som infördes 2016 är två regeringars svar på svenska elevers låga skolresultat. Reformerna syftar till att öka läraryrkets attraktionskraft så att fler personer vill bli lärare och fler lärare stannar kvar och utvecklas i yrket. Det ska på sikt öka kvaliteten i skolan och förbättra elevernas resultat.

Utgifterna för Karriärstegsreformen uppgick till 1,2 mdkr 2016 och utgifterna för Lärarlönelyftet beräknas uppgå till 3 mdkr årligen. Det är omfattande satsningar som potentiellt kan ha stor påverkan på läraryrkets attraktionskraft.

Reformerna ska fungera parallellt och har stora likheter. De ska båda leda till att kvalificerade lärare premieras och får höjda löner genom riktade statsbidrag.² De omfattar i huvudsak samma grupp lärare. Huvudmännen väljer ut de lärare som ska tilldelas statsbidragen och har relativt stor frihet vid implementeringen av reformerna, men satsningarna innehåller restriktioner för lönesättningen av lärarna. Regeringen har aviserat att satsningarna är långsiktiga och de kan komma att existera samtidigt under lång tid framöver. Riksrevisionen har valt att studera båda reformerna inom ramen för samma granskning.

De eventuella effekterna av reformerna på läraryrkets attraktionskraft kan väntas uppstå på längre sikt. Riksrevisionen har granskat om Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet skapat förutsättningar för att öka läraryrkets attraktionskraft utifrån följande frågeställningar:

- Har statsbidragen påverkat lärarnas löner på avsett vis?
- Har karriärsteglärarnas lönepremie bestått?
- Har reformerna påverkat lönebildningen hos skolhuvudmännen?
- Har regeringens styrning gett skolhuvudmännen goda förutsättningar att implementera reformerna?
- Har skolhuvudmännen genomfört reformerna på ett ändamålsenligt vis?
- Har reformerna skapat en tydlig karriärväg och utvecklingsmöjligheter för lärare?

¹ Förstelärare och lektor benämns i skollagen som karriärsteg. 2 kap. 22 § skollagen (2010:800). Därför används begreppen Karriärstegsreformen. Andra benämningar är karriärtjänstreformen och karriärvägsreformen.

² Lärarlönelyftet kan ges till lärare, förskollärare och fritidspedagoger. Eftersom jämförelsen mellan statsbidragen gäller lärare används bara kategorin lärare i rapporten.

Granskningsfrågan om statsbidragen har påverkat lärarnas löner på avsett vis besvaras via två delfrågor: Har statsbidragen ökat lärarnas relativlöner? Har statsbidragen ökat lärarnas generella lönenivå och lönespridningen mellan lärare?

I granskningen undersöks förutsättningarna för att reformerna ska påverka läraryrkets attraktionskraft. En beskrivning av hur attraktionskraften utvecklats före och efter Karriärstegsreformen redovisas dock i granskningens avslutande del.

Resultat

Granskningen visar att regeringens lönemässiga målsättningar med reformerna till stor del har uppnåtts hittills men att det skett till priset av ett försämrat arbetsklimat bland lärarna. Regeringens styrning av reformerna kan samordnas och förtydligas för att de ska få större legitimitet och därmed ge bättre förutsättningar för att öka läraryrkets attraktionskraft.

Har statsbidragen påverkat lärarnas löner på avsett vis?

De lönemässiga utfallen är i huvudsak gynnsamma för läraryrkets attraktionskraft

Karriärstegsreformen har ökat lärarnas generella lönenivå och lärarnas relativlöner i förhållande till andra jämförbara yrken. Resultaten tyder på att Lärlönelyftet kommer att öka lärarnas generella lönenivå och relativlöner ytterligare. Dessa lönemässiga utfall ligger i linje med regeringens målsättningar med reformerna och bedöms skapa bra förutsättningar för att läraryrkets attraktionskraft ska öka.

Karriärstegsreformen och Lärlönelyftet ger relativt stora löneökningar till en begränsad andel lärare och leder var för sig till ökad lönespridning. Ökad lönespridning är också ett mål med Karriärstegsreformen men regeringen har inte uttryckt att detta är ett mål med Lärlönelyftet.

Granskningen visar att den generella lönespridningen mellan lärare har ökat till och med 2015 till följd av Karriärstegsreformen. Reformen verkar även ha bidragit till en ökad lönespridning inom den grupp lärare som inte tagit del av statsbidrag för karriärsteg, men i begränsad omfattning. Lönespridningen i lärarkåren efter Lärlönelyftet påverkas inte bara av fördelningen av statsbidraget i sig utan även av hur huvudmännen valt att fördela Lärlönelyftet till karriärsteglärare och av utfallet i de ordinarie lönerevisionerna efter reformen. Huvudmännens val att ge Lärlönelyftet till över hälften av förstelärarna torde öka lönespridningen mellan lärare. Lönespridningen kan dock minska i de ordinarie lönerevisionerna som genomförs under 2017 då omkring hälften av rektorerna i granskningen har uppgett att de kommer att justera upp lönen för de lärare som inte fått ett lärlönelyft och ge dem större löneökningar än lärlönelyftslärarna. Framtida uppföljningar får ge en fullständig bild av lönespridningen efter Lärlönelyftet.

Det är svårt att bedöma hur lönespridningen påverkar förutsättningarna för att öka läraryrkets attraktionskraft, det beror på hur lönespridningen uppfattas. Som beskrivs nedan har reformerna bland annat lett till en uppdelning av lärarkåren.

Har karriärsteglärarnas lönepremie bestått?

Granskningen visar att Karriärsteglärarnas lönepremie, det vill säga deras lönepåslag i förhållande till övriga lärares lön, har bestått till och med 2015. Karriärsteglärarnas lönemässiga status har därmed bestått under perioden. Huvudmännen har kunnat välja om de ska ge Lärarlönelyftet till karriärsteglärarna. Omkring 40 procent av huvudmännen har inte gett statsbidraget för lärarlönelyft till förstelärare.³ Totalt är det knappt hälften av förstelärarna som inte tagit del av statsbidraget. Lärarlönelyftet har i dessa fall medfört att lönepremien för karriärsteglärarna har minskat, vilket urholkat tjänsternas lönemässiga status. Det kan ge negativa effekter på lärares vilja att ha en karriärtjänst och därmed på förutsättningarna för att reformerna ska öka läraryrkets attraktionskraft.

Har reformerna påverkat lönebildningen hos skolhuvudmännen?

Reformerna kan ha ökat den totala lönesumma som huvudmännen delar ut till lärarna

Riksrevisionen har undersökt om reformerna påverkat huvudmännens lönebildning på andra på andra sätt än de som regeringen har reglerat i statsbidragsförordningarna till reformerna. Omkring 30 procent av huvudmännen uppger att de lönepåslag som statsbidrag för karriärsteg ger inkluderas i deras uppräknings av den totala lönesumma de fördelar till lärarna i den ordinarie lönerevisionen och 40 procent uppger att lönepåslagen i Lärarlönelyftet inkluderas i uppräknings. Reformerna kan därmed ha stimulerat huvudmännen till löneökningar för lärare utöver den summa som statsbidragen medfört och som skulle ha betalats ut om statsbidragen inte funnits.

Har regeringens styrning gett skolhuvudmännen goda förutsättningar att implementera reformerna?

Reformerna upplevs i huvudsak ha förbättrat möjligheten att skapa en bra lönestruktur men har skapat skiktningar i lärarkåren

En majoritet av huvudmännen och rektorerna upplever att båda reformerna påverkat möjligheten att skapa en lönestruktur som motsvarar lärarnas prestationer och arbetsuppgifter positivt. En bidragande orsak är de stora löneökningar statsbidragen ger till en stor andel lärare. Samtidigt upplevs

³ Då antalet lektorer var få, 169 stycken hösten 2016, omfattar den del av granskningen som dessa resultat baseras på enbart förstelärarna. Se även avsnitt 1.5 Avgränsningar.

reformerna i kombination med varandra ha skapat en alltför tydlig uppdelning mellan förste-, ”andre”- och ”tredjelärare”, där tredjelärarna inte har tagit del av något statsbidrag. Statsbidragen har genom det sätt de utformats, implementerats, och som utfallet av dem tolkats, skickat en signal om att vissa lärare är kompetenta och andra inte är kompetenta. Denna uppdelning har blivit skarpare i och med Lärarlönelyftet.

Det är svårt att avgöra om det är regeringens utformning av Lärarlönelyftet, de förväntningar som fanns på reformen eller huvudmännens sätt att fördela löneökningarna i Lärarlönelyftet som skapat missnöjet. Lärarlönelyftet speglar liksom Karriärstegsreformen regeringens målsättning att skickliga lärare ska premieras vilket också skapar löneskillnader mellan lärarna och statsbidragen kan såsom de är utformade inte ges till alla lärare.

En källa till missnöjet är att Lärarlönelyftet inte räcker till alla lärare som huvudmän, rektorer och lärarna själva upplever är kvalificerade för statsbidraget enligt kriterierna i förordningen, samtidigt som de lönepåslag statsbidraget ger är stora i förhållande till lärarnas tidigare lönenivå. De stora löneskillnader och den tydliga uppdelning av lärarna som uppstått är enligt denna uppfattning inte heller motiverade av skillnader i lärarnas kompetens. De huvudmän och rektorer som intervjuats i undersökningen hade också på förhand förväntat sig att Lärarlönelyftet skulle ge ett generellt löneförlägg till alla lärare. De uppger även att lärarna förväntat sig ett generellt löneförlägg. Det kan delvis förklara att många huvudmän valt att differentiera lönepåslagen i begränsad omfattning och fördela Lärarlönelyftet till så många lärare som möjligt. Givet att regeringen utformat Lärarlönelyftet så att det inte kunde ges till alla lärare är det möjligt att mer differentierade lönepåslag hade kunnat motverka den tydliga uppdelningen mellan de lärare som tagit del av något statsbidrag och de lärare som inte gjort det.

Oavsett vad som orsakat missnöjet så upplever en majoritet av huvudmännen och rektorerna att Lärarlönelyftet, liksom Karriärstegsreformen, har försämrat sammanhållningen mellan lärare. Närmare hälften uppger även att Lärarlönelyftet påverkat arbetet i arbetslag negativt. Det är en stor andel mot bakgrund av att undervisningen och skolans verksamhet i stor utsträckning ska utvecklas av lärarna gemensamt. Det försämrar förutsättningarna för att reformerna ska kunna öka läraryrkets attraktionskraft.

Regeringens brist på styrning av urvalet av lärare till statsbidragen har skapat ett dilemma vid deras implementering

Huvudmännen har enligt reformernas utformning frihet att implementera dem på ett sätt som passar varje verksamhet lokalt och avgör själva om de ska ge Lärarlönelyftet till lärare som tar del av statsbidrag för karriärsteg eller inte. I förordningarna för respektive statsbidrag anges kriterier för de kvalifikationer en lärare ska ha för att kunna ta del av statsbidragen. En stor majoritet av

huvudmännen och rektorerna anser att karriärstegslärarna enligt dessa urvalskriterier bör få del av Lärarlönelyftet. I kombination med att de lönepåslag som ges i reformerna är stora ställs huvudmännen och rektorerna inför ett dilemma vid implementeringen av Lärarlönelyftet. Om de ger Lärarlönelyftet till karriärstegslärare riskerar de att skapa löneskillnader mellan lärarna som de upplever är omotiverat stora. Om de inte ger Lärarlönelyftet till karriärstegslärare riskerar de att urholka Karriärstegsreformen. Detta dilemma har gjort reformerna otydliga, försvårat genomförandet av Lärarlönelyftet för huvudmännen och försämrat deras möjligheter att motivera fördelningen av Lärarlönelyftet för lärarna.

Regeringens styrning av Lärarlönelyftet har skapat otydlighet vid dess implementering

Statsbidragsförordningen för Lärarlönelyftet anger att den löneökning som statsbidraget ger för de lärare som tar del av statsbidraget ”ska överstiga den lön som annars skulle ha utgått enligt den ordinarie lönerevisionen.”⁴ Detta villkor ska reglera att de lärare som tar del av statsbidraget inte missgynnas i den ordinarie lönerevisionen och att huvudmännen inte minskar sina egna löneökningar för dessa lärare till följd av statsbidraget. Skrivningen har tolkats på olika sätt bland huvudmännen. Vissa huvudmän har uppfattat att de måste bryta mot intentionen med detta villkor i statsbidragsförordningen om de ska kunna korrigera den eventuellt felaktiga lönestruktur som Lärarlönelyftet gett upphov till. De anser därmed att de lärare som inte fått del av Lärarlönelyftet inte kan ges en högre löneökning i den ordinarie lönerevisionen än de lärare som tagit del av statsbidraget. Regeringen har efter Lärarlönelyftet infördes också uppmuntrat huvudmännen att göra egna lönesatsningar för kvalificerade lärare om statsbidraget inte räcker till alla lärare som huvudmännen anser är kvalificerade.⁵ I och med detta upplevs regeringen ha gett motstridiga signaler om hur Lärarlönelyftet ska implementeras.

Regeringens metod för att skapa legitimitet för Lärarlönelyftet var otillräcklig

Granskningen visar att Lärarlönelyftet saknar tillräcklig legitimitet hos huvudmän och rektorer. Trots att satsningarna ger huvudmännen stora ekonomiska tillskott

⁴ 9 § förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier. Hela meningen lyder: ”Den sammanlagda löneökningen hos varje huvudman ska överstiga den lön som annars skulle ha utgått enligt den ordinarie lönerevisionen med i genomsnitt minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad och lärare, förskollärare eller fritidspedagog.” Skrivningen avser därmed en genomsnittlig löneförhöjning för varje huvudman.

⁵ ”Lärarlönelyftet räcker till fler än 60 000 lärare. Men om det finns fler lärare som har fel lön måste det ansvaret tas lokalt. [...] Vi ser huvudmän som nu tar eget ansvar genom lokala lönelyft för att höja lönen för fler lärare än de som det statliga bidraget räcker till [...] Det är välkommet och vi hoppas att fler följer efter.” Helene Hellmark Knutsson, minister för högre utbildning och forskning och Gustav Fridolin, utbildningsminister. *Vi kan inte ge alla lärare ett lärarlönelyft*, debattartikel publicerad i Aftonbladet den 11 november 2016, <http://www.regeringen.se/debattartiklar/2016/11/vi-kan-inte-ge-alla-larare-ett-lonelyft/>, hämtad från Utbildningsdepartementets hemsida 2017-07-05.

för att höja lärarnas löner är missnöjet med vissa delar av reformen stort. Huvudmän och rektorer uppger att de förutsåg att Lärarlönelyftet skulle skapa starka reaktioner i lärarkåren när de fick reda på villkoren för reformen. Denna risk för negativa reaktioner fångades inte upp av regeringen i arbetet med att utforma Lärarlönelyftet.

Regeringen förankrade reformen genom ett nära samarbete med parterna på arbetsmarknaden, vilka har fungerat som företrädare för huvudmännens och lärarnas uppfattningar. Parterna har också haft ett direkt ansvar för att utforma vissa delar av Lärarlönelyftet. Mot bakgrund av det missnöje som uppstått bedömer Riksrevisionen att regeringens metod för att förankra och utforma reformerna inte varit tillräcklig. Om regeringen hade involverat huvudmän och rektorer mer i utformningen av Lärarlönelyftet och inte enbart förankrat reformen med parterna på arbetsmarknaden hade missnöjet kunnat motverkas och legitimiteten för reformen varit större.

Tidsramen för att genomföra Lärarlönelyftet var för kort

Lärarlönelyftet innebär stora förändringar i lärarnas lönestruktur. Därför är det viktigt att de uppkomna löneskillnaderna uppfattas som rättvisa om reformen ska kunna påverka läraryrkets attraktionskraft positivt. Det underlättas av om huvudmännen haft tid att förtydliga kriterierna för urvalet av de lärare som ska tilldelas statsbidraget och förankra dem hos lärarna. Detta arbete är omfattande för huvudmännen. Mot denna bakgrund bedöms tidsramen för att genomföra Lärarlönelyftet ha varit för kort.

Har skolhuvudmännen genomfört reformerna på ett ändamålsenligt vis?

Huvudmännen hade kunnat göra mer för att tydliggöra Lärarlönelyftet för lärarna

Huvudmännen kan inom ramen för regeringens styrning påverka hur reformerna uppfattas. Enligt Riksrevisionen hade huvudmännen kunnat göra mer för att vidareutveckla och tydliggöra kriterierna för urvalet av lärare som skulle kunna ta del av Lärarlönelyftet. Mot bakgrund av att huvudmännen och rektorerna förutspådde att Lärarlönelyftet skulle skapa missnöje bland lärarna kunde de även genomfört fler och mer individuellt riktade informationsinsatser till lärarna. Riksrevisionen bedömer dock inte att regeringens styrning av reformerna bör ändras med anledning av de identifierade bristerna. Dessa insatser bör ligga inom ramen för huvudmännens eget ansvar.

Har reformerna skapat en tydlig karriärväg och utvecklingsmöjligheter för lärare?

Lärarnas möjligheter att utvecklas i yrket och göra karriär bedöms som goda av huvudmän och rektorer

Ett syfte med Karriärstegsreformen är att skapa karriärvägar för lärare som vill fortsätta att undervisa. Lärarlönelyftet ska premiera skicklighet och utveckling i

yrket. En majoritet av huvudmännen och rektorerna bedömer att det i viss mån finns en tydlig karriärväg för lärare som vill fortsätta att undervisa. En majoritet bedömer även att Karriärstegsreformen inverkat positivt på möjligheten för lärare att utvecklas inom yrket. Omkring 40 procent av huvudmännen och 30 procent av rektorerna upplever att även Lärarlönelyftet inverkat positivt på lärarnas utvecklingsmöjligheter. Enligt huvudmän och rektorer har reformerna därmed i viss mån bidragit till att lärarnas utvecklingsmöjligheter inom yrket ökar. Lärarnas uppfattning har dock inte inhämtats i undersökningen vilket gör att en heltäckande bild av lärarnas utvecklings- och karriärmöjligheter inte kan ges i granskningen.

Utvecklingen av läraryrkets attraktionskraft över tid

Inga tecken på ökat antal sökande till lärarutbildningarna på kort sikt

Det finns olika mått på ett läraryrkes attraktionskraft. Riksrevisionen har studerat två mått som bedöms fånga den långsiktiga attraktionskraften för läraryrket och vara stabila över tid: antalet sökande till lärarutbildningarna och deras kvalifikationer. Antalet sökande till lärarutbildningarna har inte ökat efter Karriärstegsreformen. De sökandes kvalifikationer har inte heller förbättrats. Det är dock troligt att reformernas eventuella effekter på sökantalet och de sökandes kvalifikationer kommer att uppstå på längre sikt. Andra mått på attraktionskraften är i vilken mån utbildade lärare väljer att stanna kvar i yrket eller väljer att återvända till yrket om de lämnat det. Det går inte av granskningen dra slutsatsen att reformerna påverkat attraktionskraften i dessa avseenden. Indikationer finns dock på att reformerna kan påverka lärares vilja att stanna kvar och återvända till yrket.

Rekommendationer

Karriärstegsreformens och Lärarlönelyftets utformning speglar en avvägning mellan regeringens vilja att premiera skickliga lärare och förändra lärarnas löner i förhållande till tidigare löneläge samt huvudmännens ansvar för den lokala lönebildningen och frihet att genomföra reformerna på ett sätt som passar varje verksamhet lokalt. Granskningen visar att regeringens styrning i vissa avseenden framstår som otydlig. En mer detaljerad styrning kan leda till problem som inte går att förutse men Riksrevisionen bedömer att styrningen av reformerna kan samordnas och tydliggöras för att de på ett bättre sätt ska kunna bidra till att öka läraryrkets attraktionskraft. Utgångspunkten för rekommendationerna är att regeringen kommer att behålla Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet.

Reformerna har bidragit till att skapa en uppdelning i lärarkåren mellan de lärare som fått del av ett statsbidrag och de som inte fått det.

- För att motverka den uppdelning av lärarkåren som Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet bidragit till och samtidigt behålla möjligheten att premiera skickliga lärare bör regeringen överväga att reglera Lärarlönelyftet så att det omfattar alla legitimerade lärare eller motsvarande och ger en tydlig differentiering av de lönepåslag som möjliggörs av statsbidraget.

Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet har skapat två statligt framtagna urvalsgrunder för att bedöma lärares kvalifikationer som i stor utsträckning överlappar varandra. Det gör reformerna otydliga och minskar deras legitimitet.

- Regeringen bör överväga att skapa en gemensam uppsättning kriterier för att bedöma lärares kvalifikationer som omfattar både Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet. Regeringen bör överväga att reglera vilka kvalifikationer som ska uppnås för att kunna ta del av Lärarlönelyftet och vad som utöver detta krävs för att få en karriärstegstjänst. Regeringen kan även överväga att reglera hur de lönepåslag som statsbidraget för lärarlönelyft möjliggör ska kunna fördelas till förstelärare och lektorer.

Den statliga utredningen Skolkommissionen⁶ har presenterat ett förslag till professionsutveckling för lärare som, om det genomförs, skapar ytterligare statligt framtagna kriterier för att bedöma lärares kvalifikationer. En samordning av olika kriterier blir mot denna bakgrund särskilt viktig.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att se över Lärarlönelyftet och Karriärstegsreformen.⁷ Utredaren ska: "undersöka om det är möjligt att, med beaktande av Skolkommissionens förslag, åtgärda uppmärksammade brister genom ändringar av gällande regelverk för karriärvägsreformen, analysera om eventuella justeringar av karriärvägssystemet behöver göras för att det på bästa sätt ska samverka med lärarlönesatsningen, och lämna nödvändiga författningsförslag."

Granskningen visar att Lärarlönelyftet i viss mån har mindre legitimitet bland huvudmän och rektorer än Karriärstegsreformen och upplevs ha skapat större negativa effekter. Det finns enligt Riksrevisionen därför en risk för att uppdraget är för ensidigt inriktat mot att förändra Karriärstegsreformen.

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge utredaren ett mer förutsättningslöst uppdrag att, med beaktande av Skolkommissionens förslag, undersöka om det är möjligt att göra ändringar av gällande regelverk för Karriärstegsreformen och/ eller Lärarlönelyftet för att reformerna ska samverka på bästa sätt.

⁶ SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

⁷ Dir. 2016:76. *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner.*

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Sedan flera år pågår en debatt om svenska elevers låga skolresultat.⁸ Både den nuvarande och tidigare regeringen har identifierat lärarna och deras arbete som en nyckelfaktor för resultatförbättringar. Samtidigt står skolan inför en stor lärarbrist⁹ och de senaste åren har regeringen beslutat om flera statliga reformer som syftar till att stärka läraryrket och förbättra elevers skolresultat.¹⁰ Två av dessa är Karriärstegsreformen¹¹ som infördes 2013 och Lärarlönelyftet som infördes 2016.

Utgifterna för Karriärstegsreformen uppgick till 1,2 mdkr 2016 och utgifterna för Lärarlönelyftet beräknas uppgå till 3 mdkr årligen. Det motsvarar cirka 10 procent av huvudmännens årliga lönesumma till lärare i grund- och gymnasieskolan. Reformerna kan därmed ha stor betydelse för läraryrkets attraktionskraft och det är viktigt att studera utfallet av dem.

Satsningarna ska fungera parallellt men har många likheter. De ska båda leda till att kvalificerade lärare premieras och får höjda löner genom riktade statsbidrag. De omfattar i huvudsak samma målgrupp. Huvudmännen väljer ut de lärare som tilldelas statsbidragen och ges relativt stor frihet vid implementeringen av reformerna, men satsningarna innehåller restriktioner för lönesättningen av lärarna. Regeringen har aviserat att satsningarna ska vara långsiktiga och de kan komma att existera samtidigt under lång tid framöver. Det är därför väsentligt att undersöka hur satsningarna påverkar läraryrkets attraktionskraft. Riksrevisionen har valt att studera båda reformerna inom ramen för samma granskning.

⁸ Tecken finns dock på att resultaten börjat förbättras. Se till exempel Skolverket 2016. *PISA 2015 – 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik*.

⁹ Se till exempel Skolverket 2015. *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier*.

¹⁰ Andra reformer är till exempel införandet av lärarlegitimation som infördes i skollagen (2010:800), en ny lärarutbildning som infördes 2011 (prop. 2009/10:89, bet. 2009/10:UbU16) och insatser för minskad administration för lärare. Den nuvarande regeringen har initierat Nationell samling för läraryrket (prop. 2014/15:1, prop. 2014/15:100) som är ett samarbetsforum för regeringen och aktörer i skolan. Lärarlönelyftet behandlades inom ramen för den nationella samlingen.

¹¹ Förstelärare och lektor benämns i skollagen som karriärsteg. 2 kap. 22 § skollagen (2010:800). Därför används begreppet Karriärstegsreformen i rapporten. Andra benämningar är karriärtjänstformen och karriärvägsreformen.

1.2 Syfte och frågeställningar

Både effekten på attraktionskraften och på resultaten i skolan kan förväntas uppnås på sikt och Riksrevisionen bedömer att det är för tidigt att utvärdera dessa målsättningar. Därför undersöks förutsättningarna för att reformerna ska bidra till måluppfyllelsen. Syftet med granskningen är att undersöka om Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet skapat förutsättningar för att öka läraryrkets attraktionskraft.

Attraktionskraft är ett vitt begrepp och ett yrkes attraktionskraft kan påverkas av många faktorer. Till exempel har lärarnas administrativa börda och arbetsmiljö diskuterats i olika sammanhang och regeringen genomför andra åtgärder som syftar till att påverka dessa delar av läraryrket.¹² Granskningen omfattar de förutsättningar för läraryrkets attraktionskraft som Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet syftar till att påverka.

Reformerna ska öka attraktionskraften genom att skickliga lärare premieras. Det ska få fler och mer kvalificerade lärare att vilja arbeta som lärare och utvecklas i sitt yrke. I Karriärstegsreformen ska det ske genom att särskilda tjänster, förstelärare och lektorer, inrättas för yrkesskickliga lärare och genom att de som har tjänsterna får en löneförhöjning. Reformen ska skapa en karriärväg. Lärarlönelyftet är en lönesatsning för att höja särskilt kvalificerade lärares löner. Regeringen har även signalerat att den önskar att reformen ska stimulera huvudmännen till egna lönesatsningar. Lärarnas lönepåslag i de båda reformerna finansieras av staten via riktade statsbidrag.

Regeringen har ställt upp vissa villkor för vad lärarna ska uppfylla för att kunna tilldelas statsbidragen, hur statsbidragen kan fördelas mellan lärare och hur lönesättningen av de lärare som tilldelas statsbidragen kan ske i förhållande till den ordinarie lönebildningen. Dessa villkor sätter vissa ramar för hur huvudmännen kan genomföra reformerna, men huvudmännen väljer ut vilka lärare som de anser är kvalificerade för statsbidragen och hur bidragen kan fördelas. De stora statliga tillskotten till huvudmännen kan också påverka lärarnas löner och huvudmännens lönebildning på andra oavsedda sätt.

För att besvara granskningens syfte har Riksrevisionen undersökt om regeringens målsättningar för reformerna uppfyllts hittills, om reformerna påverkat huvudmännens lönebildning på oförutsedda sätt, hur regeringens styrning påverkat huvudmännens implementering av reformerna samt hur huvudmännen genomfört reformerna.

¹² Se not 10.

Granskningen har utgått från följande frågeställningar:

- Har statsbidragen påverkat lärarnas löner på avsett vis?
- Har karriärsteglärarnas lönepremie bestått?
- Har reformerna påverkat lönebildningen hos skolhuvudmännen?
- Har regeringens styrning gett skolhuvudmännen goda förutsättningar att implementera reformerna?
- Har skolhuvudmännen genomfört reformerna på ett ändamålsenligt vis?
- Har reformerna skapat en tydlig karriärväg och utvecklingsmöjligheter för lärare?

Granskningsfrågan om statsbidragen har påverkat lärarnas löner på avsett vis besvaras via två delfrågor: Har statsbidragen ökat lärarnas relativlöner? Har statsbidragen ökat lärarnas generella lönenivå och lönespridningen mellan lärare?

I granskningen undersöks förutsättningarna för att reformerna ska påverka läraryrkets attraktionskraft. En beskrivning av hur attraktionskraften utvecklats före och efter Karriärstegsreformen redovisas dock i granskningens avslutande del.

1.3 Övergripande bedömningsgrunder

Resultaten i undersökningen värderas mot bedömningsgrunder. De beskrivs översiktligt nedan och utvecklas närmare i varje avsnitt av granskningen.

Har statsbidragen påverkat lärarnas löner på avsett vis?

Utgångspunkt för bedömningen av denna granskningsfråga är de målsättningar och villkor som formulerats i förarbeten och förordningstexter till reformerna.¹³ Av dessa framgår hur lärarnas löner förväntas påverkas av reformerna, vilket kan ses som reformernas delmål. Uppfyllelsen av dessa delmål ses i granskningen som förutsättningar för att reformerna ska kunna bidra till målet om att öka läraryrkets attraktionskraft.

Har karriärsteglärarnas lönepremie bestått?

Det är inte tydligt reglerat i förarbetena till Karriärstegsreformen att karriärlärarnas lönepremie, deras lönepåslag i förhållande till övriga lärares, ska bestå över tid. Riksrevisionen bedömer att premien bör bestå över tid för att karriärsteglärarnas status ska bestå och det ska vara attraktivt att ha en karriärtjänst och har därför undersökt om premien bestått.

Har reformerna påverkat lönebildningen hos skolhuvudmännen?

Historiska erfarenheter visar att det är svårt att begränsa utfallet av statliga lönesatsningar till det som regeringen har avsett att de ska påverka och

¹³ Se avsnitt 2.1 och 2.2 för en genomgång av dessa.

satsningarna kan ge oavsedda utfall.¹⁴ I avsnittet redovisas resultat för hur reformerna påverkat huvudmännens lönesättning av lärarna vid sidan av det som regeringen avsett att de ska påverka. En bedömning görs av hur dessa utfall påverkar förutsättningarna för att läraryrkets attraktionskraft ska öka.

Har regeringens styrning gett huvudmännen goda möjligheter att implementera reformerna?

Riksrevisionen bedömer om regeringens styrning av reformerna gett huvudmännen möjligheter att skapa en lönestruktur som speglar lärarnas prestationer och arbetsuppgifter på ett bra sätt, om reformerna förankrats hos huvudmännen, om tiden för att genomföra reformerna varit tillräcklig samt om reformerna är tydligt utformade. Utgångspunkten är forskning om vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att uppkomma löneskillnader i en verksamhet ska kunna uppfattas som rättvisa och bidra till utveckling av verksamheten.¹⁵

Har huvudmännen implementerat reformerna på ett ändamålsenligt sätt?

Huvudmännen kan, givet de ramar som regeringens styrning gett dem, implementera reformerna på olika sätt. I avsnittet redovisas resultat för om huvudmännens implementering av reformerna skapat förutsättningar för att de ska framstå som tydliga och därmed gett bra förutsättningar för en ökad attraktionskraft. En bedömning görs av om huvudmännens insatser bör föranleda att regeringen ändrar sin styrning av reformerna.

Utvecklingen av läraryrkets attraktionskraft

Läraryrkets attraktionskraft följs i granskningen huvudsakligen genom två mått: antalet personer som väljer att ansöka till en lärarutbildning och deras kvalifikationer. Utvecklingen relateras till tidpunkten för när Karriärstegsreformen infördes men ingen bedömning görs av om utvecklingen beror på reformen i kausal mening.

1.4 Metod och genomförande

De första två granskningsfrågorna om statsbidragen påverkat lärarnas löner på avsett vis, som omfattar utvecklingen av lärarnas generella lönenivå, deras relativlöner och lönespridningen mellan lärare samt frågan om karriärsteglärarnas lönepremie bestått besvaras genom en analys av registerdata från SCB:s lönestrukturstatistik och registret över pedagogisk personal (lärarregistret). Utvecklingen beskrivs över tid och relateras till tidpunkterna för reformernas genomförande. Lärarnas relativa löneutveckling beskrivs i

¹⁴ Forslund, A. (2017). *Statliga interventioner i svensk lönebildning – erfarenheter och möjliga risker*. Underlagspromemoria till granskningen.

¹⁵ Denna forskning sammanfattas i Karlström, K. *Ett psykologiskt perspektiv på lön*. I Lönespridning, Granqvist, L. (red.). SNS, 2013.

förhållande till ett urval jämförelseyrken. Frågan om karriärsteglärarnas lönepremie bestått analyseras genom en differences-in-differences-ansats med kontroll för olika variabler. Utvecklingen efter Lärarlönelyftet infördes analyseras genom enkätundersökningar till rektorer samt skolchefer/förvaltningschefer eller motsvarande hos huvudmännen samt intervjuer med rektorer och skolchefer/förvaltningschefer.

Enkäten och intervjuerna ligger också till grund för att besvara granskningsfrågorna om reformerna har påverkat lönebildningen hos skolhuvudmännen, om regeringens styrning gett skolhuvudmännen goda förutsättningar att implementera reformerna, om skolhuvudmännen har genomfört reformerna på ett ändamålsenligt vis samt om reformerna skapat en tydlig karriärväg och utvecklingsmöjligheter för lärare.

Den ena enkäten riktades till 2224 ansvariga rektorer för hälften av de skolenheter som har rekviderat statsbidrag för både karriärsteg och lärarlönelyft. Den andra enkäten riktades till 359 skolchefer/förvaltningschefer hos huvudmän som rekviderat statsbidrag för karriärsteg och lärarlönelyft. Urvalen har gjorts slumpmässigt. Svarsfrekvensen uppgick till 29 procent för rektorerna och 42 procent för huvudmännen. Bortfallsanalyser för enkäterna visar på god överensstämmelse mellan de svarande och populationernas sammansättning.

För att nå större förståelse för hur reformerna uppfattats av huvudmännen och vilka val de ställts inför vid genomförandet av reformerna har intervjuer genomförts med skolchefer/förvaltningschefer och annan personal på förvaltningsnivå, samt cirka 25 rektorer i grundskolan och gymnasiet i fyra kommuner samt ett kommunförbund. Hur urvalet av kommuner gjorts beskrivs i metodbilagan till granskningen. Intervjuer har även genomförts med tidigare och nuvarande tjänstemän på Utbildningsdepartementet, tjänstemän på Skolverket samt företrädare för Almega, Friskolornas riksförbund, Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund. Metoderna beskrivs närmare i metodbilaga.

Beskrivningen av hur läraryrkets attraktionskraft utvecklats över tid baseras på information från registret över sökande till högskolan. Registret har kompletterats med de sökandes gymnasiebetyg. Data har inhämtats från SCB.

1.5 Avgränsningar

Granskningen omfattar regeringen och Regeringskansliet. Skolverket ansvarar för att ta emot och bedöma ansökningar och rekvisitioner och betala ut statsbidragen till skolhuvudmännen och har ett uppföljningsansvar för reformerna. Villkoren för fördelningen av statsbidragen ges av statsbidragsförordningarna och tolkningen av dem har i stor utsträckning överlämnats till huvudmännen. Skolverkets påverkan på utfallet av reformerna bedöms därför vara liten och myndigheten omfattas inte av granskningen.

Med Karriärstegsreformen avses i granskningen både statsbidraget för karriärsteg och det extra statsbidrag för karriärsteg som ges till utanförskapsområden.¹⁶

En del av Karriärstegsreformen innebär att särskilda tjänster inrättas. Deras utformning torde påverka om Karriärstegsreformen bidrar till att öka läraryrkets attraktionskraft. Statskontoret har i tre delrapporter utrett denna fråga.¹⁷ Riksrevisionen berör därför inte denna del av Karriärstegsreformen i granskningen.

Granskningen omfattar satsningarnas påverkan på huvudmännens lönebildning på lokal nivå och inte om satsningarna påverkat lönebildningen mellan parterna på skolområdet på central nivå.

De båda statsbidragen ger huvudmännen stora ekonomiska tillskott och kan ses som statliga interventioner i lönebildningen för lärare. Sådana interventioner kan ha effekter på den svenska modellen för lönebildning generellt, vilket flera remissinstanser varnade för när förslaget om Lärarlönelyftet remitterades.¹⁸ Granskningen omfattar inte hur satsningarna påverkat den svenska modellen för lönebildning generellt. För att sätta in de statliga lärarlönesatsningarna i ett sammanhang har Riksrevisionen dock gett professor Anders Forslund vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) i uppdrag att beskriva olika statliga lönesatsningar i förhållande till den svenska lönebildningsmodellen. Rapporten publiceras separat men refereras i granskningen.

De båda statsbidragen kan utgå till i huvudsak samma målgrupp av lärare och huvudmän för samma skolverksamheter, men vissa skillnader finns. Analysen omfattar i huvudsak de gemensamma lärargrupperna. Eftersom antalet lektorer endast var 169 stycken hösten 2016¹⁹ så omfattar den enkät och de intervjuer som genomförts i undersökningen i huvudsak förstelärarna. I de löneanalyser som genomförts ingår både förstelärare och lektorer.

Resultaten i granskningen baseras i vissa delar på huvudmäns och rektorers uppfattningar om reformerna. Då Lärarlönelyftet precis hade införts när datainsamlingen för granskningen påbörjades har lärares uppfattning inte inhämtats i granskningen. Bedömningen var att lärarna behövde mer kännedom om reformen innan deras uppfattning skulle inhämtas. Det ger vissa begränsningar för de slutsatser som kan dras i granskningen. Dessa kommenteras i rapporten.

¹⁶ Det senare regleras av förordningen (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

¹⁷ Statskontoret. *Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare. Delrapport 1–3.* (2015:12, 2016:1, 2017:1).

¹⁸ Remissvar Arbetsgivarverket, Medlingskommissionen, Unionen, LO och Svenskt Näringsliv.

¹⁹ Skolverket 2017, *Redovisning av statsbidraget för karriärtjänster 2016.*

2 Reformernas syfte och samspel

2.1 Beskrivning av Karriärstegsreformen²⁰ och Lärarlönelyftet²¹

Sedan 2013 framgår av skollagen att huvudmännen ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare.²² Till karriärstegen som benämns förstelärare och lektor knöts ett statsbidrag för höjda lärarlöner på 5 000 kr respektive 10 000 kr per månad. Lärarlönelyftet infördes 2016 och är ett statsbidrag för höjda lärarlöner. Det ska hos varje huvudman uppgå till i genomsnitt mellan 2 500 och 3 500 kronor per person och månad för de utvalda lärarna - utöver vad som annars skulle ha utgått enligt den ordinarie lönerevisionen.

I båda reformerna tilldelas skolhuvudmännen en årlig bidragsram som baseras på antalet elever hos huvudmannen.²³ Huvudmännen kan rekvirera statsbidragen två gånger per år från Skolverket. Statsbidrag för karriärsteg kan utgå till skolhuvudmän²⁴ för lärare med lärarlegitimation som har arbetat i minst fyra år med goda vitsord.²⁵ För lektorer krävs även forskarexamen. Lärarna ska även uppfylla två kriterier som definierar dem som särskilt yrkesskickliga. (Se bilaga 2).

²⁰ Karriärstegsreformen: prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, promemoria U2012/4904/S, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*, prop. 2012/13:136, *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*, bet. 2012/13:UbU15, förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare, förordningen (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

²¹ Lärarlönelyftet: prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*, prop. 2014/15:100, *2015 års ekonomiska vårproposition*, prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, bet. 2015/16:1:UbU16, promemoria U2015/05040/UH, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*, förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

²² 2 kap. 2 § skollagen (2010:800)

²³ Ramen beräknas av Skolverket och baseras på antalet elever hos huvudmannen i förhållande till antalet elever hos alla huvudmän. I Karriärstegsreformen görs beräkningen på antalet elever det senaste året och i Lärarlönelyftet på antalet elever i genomsnitt de tre senaste åren. De huvudmän som har färre än 75 elever i Karriärstegsreformen och haft färre än 30 elever i genomsnitt de tre senaste läsåren i Lärarlönelyftet får istället rekvirera statsbidraget från en bidragspott. Ramen och potten omfattar sociala avgifter. Förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare, förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

²⁴ Dessa är huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

²⁵ Förskollärarlegitimation är inte giltigt för att bli förstelärare eller lektor. Undantag från kravet på legitimation finns dock för lärare som undervisar på engelska i ämnen som inte är språkundervisning.

Lärlönelyftet kan utgå till skolhuvudmän²⁶ för höjda löner för lärare och förskollärare med lärarlegitimation samt fritidspedagoger.²⁷ Förutom de formella kraven ska de uppfylla minst ett av fyra kriterier för att definieras som särskilt kvalificerade. (Se bilaga 2).

Lärlönelyftet kan till skillnad från Karriärstegsreformen ges till yrkeslärare och modersmåls lärare utan lärarlegitimation samt förskollärare och fritidspedagoger. Det kan dock inte ges till lärare inom vuxenutbildningen. Tio procent av bidragsramen för lärlönelyft kan användas till höjda löner i förskola och fritidshem givet att huvudmannen också är huvudman för någon av de övriga skolformer som omfattas av Lärlönelyftet. Lärare som tilldelats statsbidrag för karriärsteg kan tilldelas lärlönelyft. Huvudmännen gör tolkningen av kriterierna och urvalet av lärare som tilldelas statsbidragen.

Bidragsbeloppet för en förstelärare uppgår till 85 000 kr per år och för en lektor till 170 000 kr per år. Bidragsbeloppet för lärlönelyft uppgår till 50 000 kr per år och lärare. Under hösten 2016 rekvirerade 806 av 819 huvudmän statsbidrag för karriärsteg, varav drygt 15 000 till förstelärare och 169 till lektorer. Under hela 2016 utbetalades 1,2 mdkr för Karriärstegsreformen.²⁸ Under hösten 2016 rekvirerade 951 av 1076 statsbidrag för Lärlönelyft och 1,4 mdkr utbetalades till drygt 65 000 lärare, förskollärare och fritidspedagoger.²⁹

²⁶ Dessa är huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Statsbidrag får också lämnas till en huvudman för dessa skolformer som även är huvudman för förskola eller fritidshem för höjda löner i förskolan respektive fritidshemmet. Förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

²⁷ Fritidspedagogen ska ha svensk eller utländsk högskoleutbildning som är avsedd för arbete som fritidspedagog eller motsvarande. Förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

²⁸ Skolverket 2017. *Redovisning av statsbidraget för karriärtjänster 2016*.

²⁹ Skolverket 2017. *Uppföljning av lärlönelyftet hösten 2016*. Hösten 2016 var den första rekvisitionsomgången för Lärlönelyftet.

2.2 Syftet med reformerna³⁰

Ett övergripande syfte med båda reformerna är att förbättra läraryrkets attraktionskraft.³¹ Yrket ska bli mer attraktivt genom att skickliga lärare premieras. Det ska få fler personer att vilja bli lärare och stanna kvar och utvecklas i yrket. Det ska i sin tur leda till att skolans verksamhet och undervisningen förbättras och därigenom även elevernas skolresultat.

Statsbidragen centrala för att syftet ska uppnås

Statsbidragen för att höja lärarnas löner anses i båda reformerna ha en avgörande betydelse för att öka attraktionskraften. I förarbetena till Karriärstegsreformen anges att karriärstegen bör kopplas till en löneförhöjning för att reformen ska vara meningsfull och att statsbidraget ska ge förutsättningar att ge betydande löneförhöjningar. Den dåvarande regeringen angav också att ett statsbidrag är nödvändigt för att stimulera en lönespridning där särskilt skickliga lärare premieras. I Lärarlönelyftet uttryckte regeringen att statsbidraget skulle stimulera skolhuvudmännen att ge särskilt kvalificerade lärare, forskollärare eller fritidspedagoger högre lön. Statsbidraget skulle bidra till en långsiktig löneökning utöver ordinarie lönerevision.

2.2.1 Villkor för att kunna ta del av statsbidragen

Regeringen anger vissa villkor för lönesättningen av de lärare som tar del av statsbidragen och anger samtidigt hur statsbidragen ska påverka parternas ansvar för lönebildningen. Dessa villkor diskuteras nedan.

Villkor för lönesättningen av lärare

Villkoren för lönesättning i statsbidragsförordningarna inriktas på att det ska uppstå en löneskillnad mellan de lärare som tilldelas statsbidrag och övriga lärare samt i förhållande till lärarens tidigare lön.

För Karriärstegsreformen gäller att "en person som nyanställs hos en huvudman på en förstelärartjänst ska få en lön som är minst 5 000 kr högre än medianlönen för samma kategori lärare hos huvudmannen". En tidigare anställd lärare ska "få en lön som är minst 5 000 kr högre än den lön läraren tidigare hade". Om flera

³⁰ Avsnittet bygger i huvudsak och om ingenting annat anges på promemoria U2012/4904/S, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet* och promemoria U2015/05040/UH, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*.

³¹ I Karriärstegsreformen: "För att säkra en hög kvalitet på lärarna måste läraryrket göras mer attraktivt, så att eleverna får en förbättrad undervisning och därmed ökade förutsättningar att nå de nationella målen och goda resultat.", promemoria U2012/4904/S, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*. I Lärarlönelyftet: "Det övergripande syftet med lärarlönelyftet är att bidra till att höja statusen och attraktiviteten i läraryrket och därmed i förlängningen till högre kunskapsresultat i skolan.", promemoria U2015/05040/UH, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*.

anställda hos en huvudman blir förstelärare ska "den sammanlagda genomsnittliga löneökningen för dessa lärare vara minst 5 000 kr per månad". Det sista villkoret möjliggör differentiering av påslaget för förstelärare.³² Dessa villkor skapar initialt en löneskillnad mellan karriärsteglärarna och övriga lärare men reglerar inte hur löneskillnaderna ska bestå över tid. Motsvarande villkor som gäller för förstelärarna gäller för lektorerna, men för en löneförhöjning på 10 000 kronor per månad.

I Lärarlönelyftet ska huvudmannen "till en sådan lärare, förskollärare eller fritidspedagog [...] betala en lön som överstiger den lön som skulle ha betalats enligt den ordinarie lönerevisionen". Den sammanlagda löneökningen hos varje huvudman ska "överstiga den lön som annars skulle ha utgått enligt den ordinarie lönerevisionen med i genomsnitt minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad och lärare, förskollärare eller fritidspedagog". Lärarlönelyftet får inte lämnas för nyanställning av lärare men får ges till lärare som tar del av statsbidrag för karriärsteg.³³ Det definieras inte vad som ska räknas som nyanställd i förordningen. Skolverket har definierat detta som att en månadslön måste ha betalats ut.³⁴ Genom att statsbidraget rekvideras varje år och lönerevision ska ske varje år reglerar villkoren i Lärarlönelyftet att den löneskillnad som uppstår ska bestå över tid.

Villkor om att reformerna inte ska påverka lönebildningen

Regeringen resonerar i de förarbeten som ligger till grund för respektive reform kring deras påverkan på parternas ansvar för lönebildningen. Där anges att lönesättningen för lärare är en fråga för parterna och att reformerna inte ska innebära en övergång till statlig lönepolitik. Samtidigt är avsikten inte att fördela medel till huvudmännen villkorslöst.

I Karriärstegsreformen definierade regeringen inte närmare vad den avsåg med påverkan på lönebildningen. I Lärarlönelyftet menade regeringen att satsningen inte innebar en inblandning i den ordinarie lönesättningen då huvudmännen enligt statsbidragsförordningen för reformen skulle ta del av statsbidraget på villkor att de inte skulle hålla tillbaka löneökningarna för de lärare som fick del av statsbidraget i ordinarie lönerevisioner. Det var därmed lönerna för de lärare som tilldelas statsbidragen som inte för övrigt skulle påverkas av statsbidragen.

³² 7 § förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

³³ 9 § förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

³⁴ Information på Skolverkets hemsida: "Löneökning via Lärarlönelyftet får inte betalas ut i samband med nyanställning, utan får betalas ut först efter det att första månadslönen betalats ut. Det är sedan upp till huvudmannen att avgöra när det är lämpligt att läraren, förskolläraren eller fritidspedagogen får ta del av Lärarlönelyftet. Om den anställda byter tjänst eller skolenhet, men fortsätter vara anställd hos samma huvudman räknas detta inte som en nyanställning." <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/lararloner/statsbidrag-for-lararlonelyftet-1.246260>, hämtad 2017-07-05.

Lönesättningen för de lärare som inte tilldelas statsbidragen regleras inte. Regeringen pekade också på att arbetsmarknadens parter inom skolområdet hade ett ansvar för att den ordinarie löneutvecklingen inte skulle hållas tillbaka på grund av de statliga medlen.

I båda reformerna fördes resonemang om att det inte fanns hinder för, eller till och med var önskvärt, att fler lärares löner också höjdes. Regeringen angav att det inte fanns någonting som hindrade huvudmännen från att utse och själva finansiera fler förstelärare och lektorer än statsbidraget för karriärsteg räckte till. De skulle även kunna ge karriärsteglärarna ett större lönepåslag än statsbidraget täckte. Samma skrivningar finns inte i förarbetena till Lärarlönelyftet. Regeringen har dock i uttalanden efter att Lärarlönelyftet infördes signalerat att huvudmännen har ett ansvar att höja lönerna för fler lärare om dessa upplevs ha en felaktig lön och att Lärarlönelyftet ska fungera som en katalysator för en bättre lokal lönebildning. Regeringen berömmar också vissa kommuner som har aviserat att de kommer att ge lärare en löneförhöjning vid sidan av Lärarlönelyftet.³⁵

2.2.2 Motiv till att reformerna finns parallellt och hur de ska samspela

Regeringen menade när Lärarlönelyftet infördes att Karriärstegsreformen varit ett första steg mot att höja läraryrkets attraktionskraft men att det krävdes fler åtgärder. Regeringen ville ta ytterligare ansvar genom en särskild lärarlönesatsning som skulle omfatta fler lärare än Karriärstegsreformen. Regeringen valde därmed att behålla två likartade reformer samtidigt och har inte försökt skapa ett enhetligt system av båda reformerna. En anledning var att de centrala arbetsgivarorganisationerna och lärarnas fackliga organisationer inte ville att Lärarlönelyftet skulle blandas ihop med Karriärstegsreformen utan vara en separat satsning. Regeringen angav vidare att en förutsättning för att satsningen skulle fungera lokalt var att den skulle få god acceptans av dem som ska implementera den.

Regeringen för samtidigt resonemang kring att reformerna är likartade och att kriterierna för urval av lärare i Lärarlönelyftet kan ha beröringspunkter med de tänkbara arbetsuppgifter en förstelärare kan ha. Men då huvudmännen utformat karriärtjänsterna på olika sätt gav man respektive huvudman ansvar för att hantera Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet så att de skulle fungera på ett ändamålsenligt sätt lokalt. Regeringen valde därmed att överlåta till huvudmännen

³⁵ "Lärarlönelyftet räcker till fler än 60 000 lärare. Men om det finns fler lärare som har fel lön måste det ansvaret tas lokalt. [...] Vi ser huvudmän som nu tar eget ansvar genom lokala löneflytt för att höja lönen för fler lärare än de som det statliga bidraget räcker till [...] Det är välkommet och vi hoppas att fler följer efter." Helene Hellmark Knutsson, minister för högre utbildning och forskning och Gustav Fridolin, utbildningsminister. *Vi kan inte ge alla lärare ett lärarlönelyft*, debattartikel publicerad i Aftonbladet den 11 november 2016, <http://www.regeringen.se/debattartiklar/2016/11/vi-kan-inte-ge-alla-larare-ett-lonelyft/>, hämtad från Utbildningsdepartementets hemsida 2017-07-05.

att bestämma om lärare som tagit del av statsbidrag för karriärsteg även skulle kunna ta del av statsbidraget för lärarlönelyft.

2.2.3 Delmål med reformerna

I båda reformerna ställer regeringen upp villkor för fördelningen av statsbidragen. Dessa villkor ger i kombination med statsbidragens storlek vissa förväntade effekter på lärarnas löner. Dessa effekter är dock inte alltid tydligt uttryckta som målsättningar av regeringen. De förväntade effekterna ses i granskningen som delmål för reformerna och förutsättningar för att reformerna ska bidra till målet att höja läraryrkets attraktionskraft.

Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet är två stora satsningar som innebär att staten överför 1,2 mdkr respektive 3 mdkr till huvudmännen varje år, vilket motsvarar cirka 10 procent av huvudmännens årliga lönesumma till lärare i grund- och gymnasieskolan.³⁶ Inga andra yrken tillförs så stora lönesummor. Det borde, givet att huvudmännen inte minskar sin egen lönesumma med motsvarande belopp, leda till att lärarnas genomsnittliga lönenivå och relativlöner ökar.

Båda reformerna syftar till att skapa en löneskillnad mellan de lärare som får statsbidragen och övriga lärare. Givet att statsbidragen ges till ett urval lärare och att bidragens storlek ger stora löneökningar till de utvalda lärarna borde båda statsbidragen leda till ökad lönespridning. Samtidigt kan de målsättningar regeringen uttrycker för lärarnas löner, vid sidan av de målsättningar som ges av villkoren i statsbidragsförordningarna, motverka lönespridningen. Det är tydligast i Lärarlönelyftet. Om huvudmännen skulle höja lönen för alla lärare som inte får Lärarlönelyftet med samma belopp som lärarlönelyftslärarna totalt får påverkas inte lönespridningen. Hur huvudmännen väljer att fördela Lärarlönelyftet till karriärsteglärare påverkar också lönespridningen.

Statsbidragen kan dock få effekter vid sidan av de villkor som staten ställt upp för statsbidragen. Som Anders Forslund påpekar i sin underlagsrapport till granskningen visar historiska erfarenheter av statliga interventioner i lönebildningen att dessa kan påverka lönebildningen på oväntade sätt och att lönebildningen inte bara kan avgränsas till lönerna i sig.³⁷ Riksrevisionen undersöker även om statsbidragen påverkat huvudmännens lönebildning på andra sätt än de som regeringen reglerat att de ska göra.

³⁶ Beräkningen baseras på uppgifter från SCB som innehåller månadslöner för grundskol- och gymnasielärare för åren 2010–2012 (AM0110A1) vilka har multiplicerats med 12 (månader) samt antalet anställda grund- och gymnasielärare (AM0208Z1) för motsvarande år. Ett genomsnittsbetopp har beräknats för de tre åren. Genomsnittsbetoppet för det aggregerade lönebetoppet är drygt 43 miljarder för lärare i grund- och gymnasieskolan.

³⁷ Forslund, A. (2017) *Statliga interventioner i svensk lönebildning – erfarenheter och möjliga risker*. Underlagspromemoria till granskningen.

3 Statliga satsningar på lärarlöner

3.1 Har statsbidragen påverkat lärarnas löner på avsett vis?

I detta avsnitt redovisas resultat för hur reformerna har påverkat lärarnas relativlöner, deras generella lönenivå och lönespridningen mellan lärare.

Bedömningsgrund

Regeringen har i förarbeten och via villkoren för lönesättning i statsbidragsförordningarna för reformerna uttryckt vissa delmål för hur reformerna ska påverka lärarnas löner. Reformerna kan, som beskrevs i avsnitt 2.2.3, förväntas öka lärarnas generella lönenivå, deras relativlöner och lönespridningen mellan lärare. Det är via dessa delmål som målet om att öka läraryrkets attraktionskraft ska nås. Delmålen ses i granskningen som förutsättningar för att reformerna ska bidra till att öka läraryrkets attraktionskraft. I avsnittet bedöms om delmålen uppnåtts.

3.1.1 Har reformerna ökat lärarnas relativlöner?

Relativlönerna innan Lärarlönelyftet

Lärarna har haft en sämre löneutveckling än många andra yrkeskategorier. En undersökning visar exempelvis att lärarnas relativa lön försämrats under det senaste halvsekllet till och med 2012 jämfört med industriarbetares och industritjänstemäns.³⁸ Svenska lärares lön ligger under genomsnittet för lärare även i ett internationellt perspektiv.

Inför kommunaliseringen av skolan 1991 motsatte sig stora grupper av lärare att kommunerna skulle ta över arbetsgivaransvaret för lärarna från staten och lärarna kompengades med stora löneökningar av staten för att gå med på reformen.³⁹ Fram till 1996 sattes lärarnas löner i centrala avtal och följde fasta löneskalor som framför allt baserades på erfarenhet. De ersattes därefter med lokal lönebildning och individuell lönesättning.⁴⁰ Sammantaget ledde dessa förändringar inte till en förbättring av lärarnas relativa löneutveckling på längre sikt. Det verkar snarare som att det relativa löneläget försämrades något.

I diagram 1 beskrivs löneutvecklingen för tre lärarkategorier och fem jämförelsekategorier samt ett genomsnitt för samtliga yrken från 1996 till 2013. Av figuren framgår att grundskollärare tillsammans med gymnasielärare bytt plats i fördelningen med sjuksköterskor. Även jämfört med övriga jämförelsegrupper har

³⁸ Persson, M. och Skult, E. *Lärarlönerna*. Ekonomisk debatt, nr 4/2014.

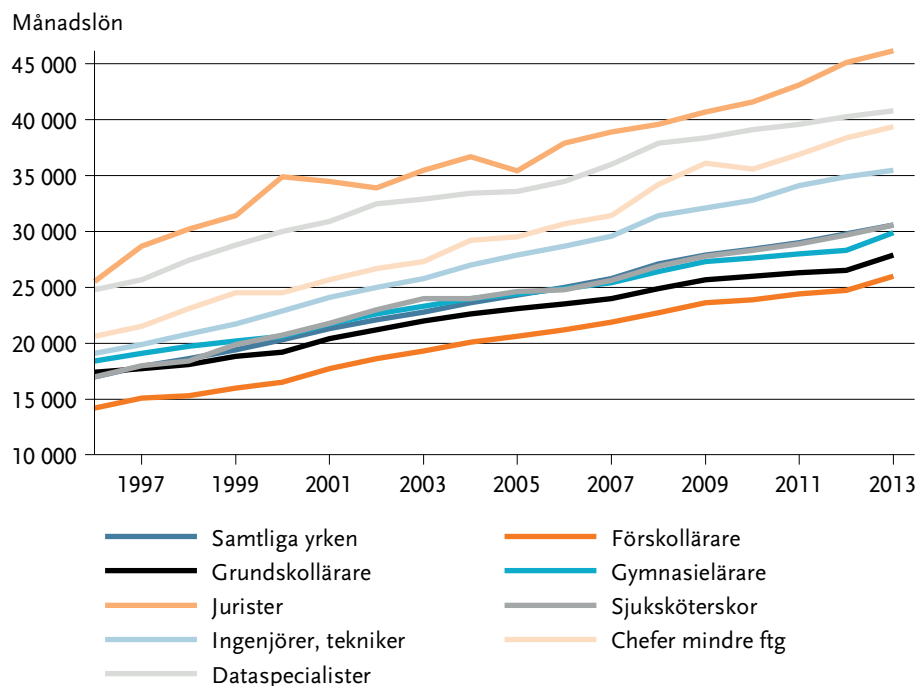
³⁹ Forslund, A. (2017). *Statliga interventioner i svensk lönebildning – erfarenheter och möjliga risker*. Underlagspromemoria till granskningen.

⁴⁰ Konjunkturinstitutet 2015. *Lönebildningsrapporten 2015*.

grundskollärare och gymnasielärare haft en sämre relativ löneutveckling fram till 2012. Förskollärare förefaller dock ha haft en något mer gynnsam utveckling än grundskollärare, även om de har haft en relativt sämre utveckling än de flesta andra jämförelsegrupperna.

Diagrammet beskriver även en relativ återhämtning av samtliga lärargrupper löner mellan 2012 och 2013. Motsvarande mönster syns inte hos jämförelsegrupperna. Den relativa förbättringen 2013 sammanfaller i tiden med implementeringen av Karriärstegsreformen.

Diagram 1 Genomsnittlig månadslön, kronor efter yrkesgrupp (SSYK) och år



Källa: SCB, lönestrukturstatistiken.

På grund av förändringar i standarden för hur yrken klassificeras kan inte jämförelser göras för senare år. Utvecklingen har dock varit fortsatt gynnsam för lärare. Lärarlönernas tillväxttakt har legat över genomsnittet för perioden 2014–2016 enligt SCB:s lönestrukturstatistik. Grundskollärare är de bland lärarna som har haft den största löneökningen under perioden, 9 procent. Det sammantagna måttet för samtliga yrken har ökat med 4 procent för samma period. Löneökningen för samtliga lärarkategorier är över 4 procent.

Relativlönerna efter Lärarlönelyftet

Inga heltäckande data har funnits tillgängliga för löneutvecklingen efter Lärarlönelyftet när analyserna i granskningen genomfördes.⁴¹ Det har därför inte varit möjligt att följa utvecklingen av lärarnas relativlöner efter Lärarlönelyftet på samma sätt som efter Karriärstegsreformen.

Medlingsinstitutet har dock redovisat preliminära resultat för löneutvecklingen till och med 2016. Lönenivåerna i kommunerna har enligt analysen ökat i jämförelse med i andra sektorer och lärarlönerna anges som bidragande orsak till detta.⁴² Lärarnas generella lönenivå och lärarnas relativlöner kan därmed förväntas ha ökat till följd av Lärarlönelyftet. Det är rimligt givet att Lärarlönelyftet tillfört huvudmännen omkring 1,4 mdkr under 2016.

3.1.2 Har reformerna ökat lärarnas generella lönenivå och lönespridningen mellan lärare?

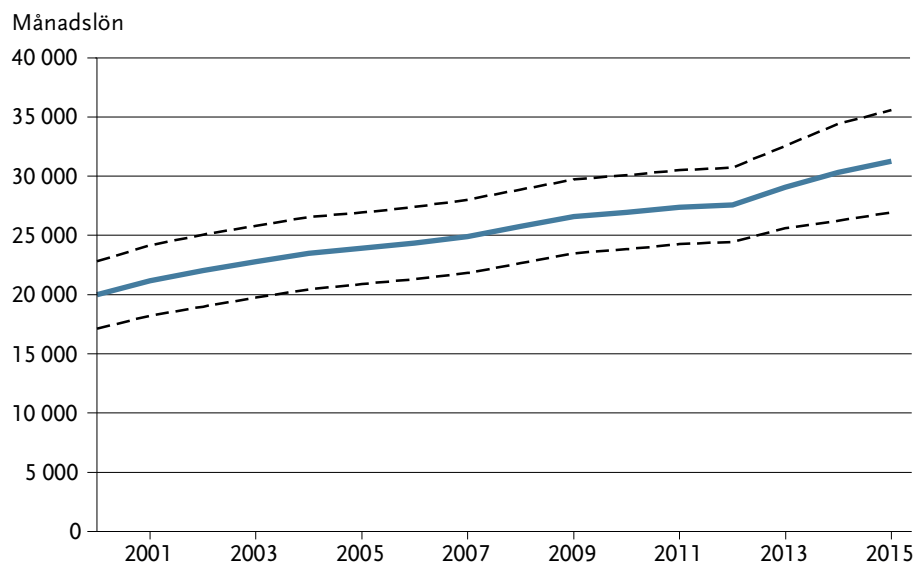
Löneutvecklingen innan Lärarlönelyftet

Utvecklingen av lönenivån och lönespridningen för grundskol- och gymnasielärare till och med 2015 beskrivs i diagram 2 respektive 3.⁴³ I diagram 2 redovisas hur den genomsnittliga månadslönen samt dess standardavvikelse har utvecklats för lärarna från 2000 till 2015. Standardavvikelsen beskriver den genomsnittliga avvikelsen från medelvärdet och visas av avståndet mellan den översta streckade linjen och den nedersta streckade linjen. Av diagrammet framgår att genomsnittslönen, den mittersta linjen, har stigit med drygt 11 000 kr över perioden, från nästan 20 000 kr till drygt 31 000 kr i månaden. Dessutom verkar spridningen ha tilltagit efter 2012 vilket visas av att avståndet mellan den översta linjen och den nedersta linjen ökat. Ökningen sammanfaller med införandet av Karriärstegsreformen.

⁴¹ Lönestrukturstatistiken för 2016 publicerades under sommaren 2017. Lönerevisionen för de kommunala huvudmännen hade 2017 slutdatumet 1 april. De privata huvudmännen genomför lönerevisionen under hösten 2017.

⁴² Medlingsinstitutet 2017. *Löneutveckling till och med mars 2017*. Enligt beräkningar från konjunkturlönestatistiken hade lönerna i kommunerna ökat med i genomsnitt 3,7 procent under jan-mars 2017 jämfört med 2,4 procent i ekonomin som helhet.
<http://www.mi.se/press/nyheter/2017/05/loneutveckling-till-och-med-mars-2017/>, hämtad 2017-05-05.

⁴³ Analysen omfattar lärare i grund- och gymnasieskolan, dock inte speciallärare eller specialpedagoger.

Diagram 2 Genomsnittlig månadslön och standardavvikelse för grundskol- och gymnasielärare

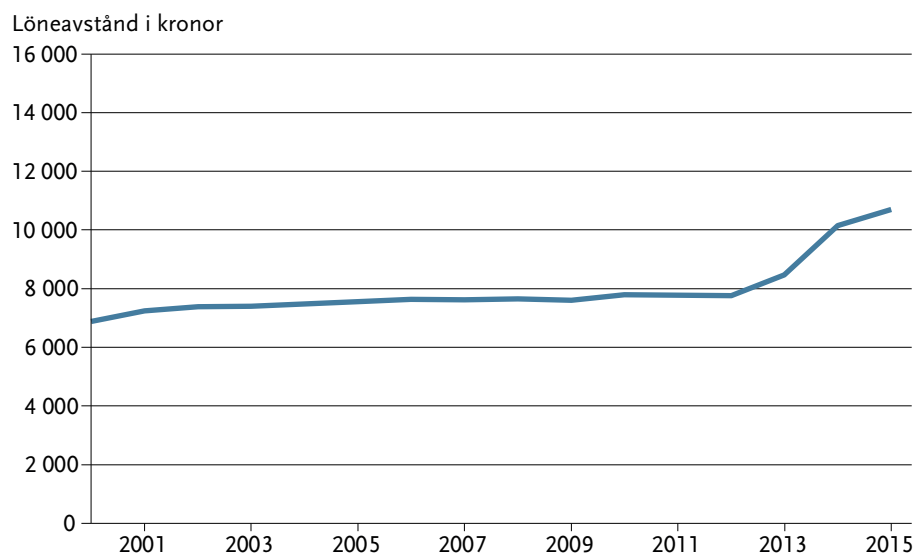
Källa: Egna analyser av data från SCB.

I diagram 3 visas utvecklingen av lönespridningen för grundskol- och gymnasielärare i form av percentilavståndet mellan den 90:e och 10:e percentilen. Den 90:e percentilen är den lön som 90 procent av lärarna ligger under eller på samma nivå som, och som de kvarvarande 10 procenten av lärarna har en högre lön än. Den 10:e percentilen är den lön som 10 procent av lärarna ligger under eller på samma nivå som och som de kvarvarande 90 procenten av lärarna har högre lön än. Diagrammet visar avståndet mellan de båda percentilerna (90:e percentilen – 10:e percentilen)⁴⁴.

Av diagram 3 framgår att avståndet mellan 90:e och 10:e percentilen var cirka 7000 kronor vid periodens början år 2000. Den 10:e percentilen motsvarades då av en månadslön på drygt 16 000 kronor och den 90:e av en lön på drygt 23 000 kronor. Under 2001 ökade percentilavståndet för att därefter vara i stort sett oförändrat fram till 2012. Efter 2012 ökade avståndet med 4000 kronor fram till 2015 då det var omkring 11 000 kronor. De lägst betalda lärarna tjänade då drygt 26 000 kronor och de högst betalda lärarna nästan 37 000 kronor.

⁴⁴ Avståndet mellan den 75:e och 25:e percentilen har också beräknats med liknade resultat.

Diagram 3 Löneavstånd i kronor mellan 90:e och 10:e percentilen för grundskol- och gymnasielärare



Källa: Egna analyser av data från SCB.

Motsvarande analys som beskrivs i diagram 3 har även gjorts för karriärsteglärare och övriga lärare separat. Analysen visar att lönespridningen har ökat även bland de övriga lärarna efter reformen. Åren innan reformen var percentilavståndet relativt konstant för de lärare som inte har fått ta del av Karriärstegsreformen på strax under 8000 kronor. Percentilavståndet ökar därefter med cirka 1000 kronor till 9000 kronor året efter reformen.

Arbetsmarknaden för lärare varierar mellan storstad och landsbygd. Även om efterfrågan är hög i hela landet så präglas städerna av en högre konkurrens med fler skolor och huvudmän som konkurrerar om samma lärare. Därför har analysen som beskrivs i diagram 3 även gjorts uppdelad på landsbygd och storstäder enligt SKL:s indelning.⁴⁵ Lönespridningen är cirka 1000 kr större i storstäderna jämfört med landsbygden efter att karriärtjänsterna har införts. Skillnaden mellan grupperna kan delvis bero på den större konkurrens om lärare som präglar storstäderna.

Av de båda diagrammen ovan framgår att lönespridningen har ökat sedan implementeringen av Karriärstegsreformen och det verkar som om reformen har

⁴⁵ SKL 2017. *Kommungruppsindelning 2017 - Omarbetning av Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning*. Riksrevisionen har i beräkningen lagt ihop de tre grupperna: pendlingskommun nära storstad, pendlingskommun nära större stad och storstäder samt större stad i en grupp och även lagt ihop grupperna: landsbygdskommun samt landsbygdskommun med besöksnäring i en grupp. Övriga grupperingar har uteslutits.

bidragit till en ökad lönespridning i lärarkåren. Dessa resultat motsvarar resultaten i en tidigare analys av Statskontoret av Karriärstegsreformens effekter på lönespridningen bland lärare. Statskontorets slutsats var att lönespridningen hade ökat och att reformen har varit en bidragande orsak till detta.⁴⁶

Löneutvecklingen efter Lärarlönelyftet

Som nämnts har det inte funnits tillgång till heltäckande data för löneutvecklingen efter Lärarlönelyftet och det har inte varit möjligt att göra samma analyser för Lärarlönelyftet som för Karriärstegsreformens. Svaren i enkätundersökningen och andra preliminära undersökningar kan dock ge indikationer på hur lönerna kommer att utvecklas efter Lärarlönelyftet.

Som nämndes i avsnitt 3.1.1 visar Medlingsinstitutet att lärarnas generella lönenivå har ökat under 2016 och myndigheten bedömer att Lärarlönelyftet är en orsak till detta.⁴⁷ Det stöds av resultaten i enkätundersökningen. 91 procent av rektorerna och 93 procent av huvudmännen uppger att Lärarlönelyftet ökat lärarnas genomsnittliga lönenivå något eller mycket. Det är inte förvånande då de summor som tillförs huvudmännen via Lärarlönelyftet är stora, 1,4 mdkr under 2016.

Lärarlönelyftets konstruktion, som innebär att ett stort antal lärare får jämförelsevis stora löneökningar i förhållande till övriga lärare, medför allt annat lika att lönespridningen mellan lärare ökar. Hur lönespridningen ser ut i lärarkåren efter Lärarlönelyftet beror dock dels på i vilken utsträckning huvudmännen valt att fördela Lärarlönelyftet till karriärsteglärare samt hur de ordinarie lönerevisionerna genomförs efter reformen.

Om karriärsteglärarna tar del av Lärarlönelyftet i stor utsträckning ökar lönespridningen mellan lärarna och om de inte tar del av Lärarlönelyftet blir lönespridningen mindre. Enligt enkätundersökningen var det cirka 60 procent av huvudmännen som låtit förstelärare ta del av Lärarlönelyftet.⁴⁸ Andelen förstelärare som tagit del av Lärarlönelyftet uppgick enligt Skolverket till 53 procent under rekvisitionen för hösten 2016. Det motsvarar 12 procent av alla som tagit del av Lärarlönelyftet. Förstelärarna fick i genomsnitt ett något lägre lönepåslag än de som inte var förstelärare, 2 510 kr i mot 2 606 kr.⁴⁹ De val huvudmännen gjort vid fördelningen av Lärarlönelyftet kan därmed öka

⁴⁶ Statskontoret 2017. *Uppföljning av karriärstegsreformer för lärare – delrapport 3*. (2017:1)

⁴⁷ Medlingsinstitutet 2017. Löneutveckling till och med mars 2017. Enligt beräkningar från konjunkturlönestatistiken hade lönerna i kommunerna ökat med i genomsnitt 3,7 procent under jan-mars 2017 jämfört med 2,4 procent i ekonomin som helhet.
<http://www.mi.se/press/nyheter/2017/05/loeneutveckling-till-och-med-mars-2017/>, hämtad 2017-05-05.

⁴⁸ Frågorna i enkäten som resultaten i huvudsak baseras på gäller förstelärare. Dessa är dock få, endast 169 stycken hösten 2016, och bedöms inte ha påverkat resultaten på ett avgörande sätt.

⁴⁹ Skolverket 2017. *Uppföljning av Lärarlönelyftet hösten 2016*.

lönespridningen hos omkring 60 procent av huvudmännen och torde göra det i lärarkåren generellt.

Om lärare som inte tagit del av Lärarlönelyftet skulle ges en extra löneförhöjning i förhållande till den som lärarlönelyftslärarna får i den ordinarie lönerevisionen, minskar den lönespridning Lärarlönelyftet gett upphov till. Enligt de rektorer som intervjuats i undersökningen har det uppstått ett visst tryck på att justera lönen för de lärare som inte tagit del av Lärarlönelyftet, eftersom de löneskillnader som uppstått via Lärarlönelyftet upplevs vara för stora. Resultaten i enkätundersökningen pekar också på att en kompensation av övriga lärares löner kan komma att ske.

Tabell 1 Rektorer. Hur lönesättningen görs i den ordinarie lönerevision som genomförs 2017⁵⁰. Andel (procent).

	Andel (procent)
Lärarna får en löneförhöjning som motsvarar deras prestationer utan hänsyn till löneförhöjningen i Lärarlönelyftet	45,4
Viss hänsyn tas till den löneförhöjning lärare fått i Lärarlönelyftet	32,0
Stor hänsyn tas till den löneförhöjning lärare fått i Lärarlönelyftet	16,7
Annat/ Vet ej/ Saknas	5,9
Totalt	100

45 procent av rektorerna har uppgett att de inte kommer ta hänsyn till Lärarlönelyftet i lönerevisionen. En större andel, 49 procent, uppger dock att hänsyn kommer tas till det påslag som Lärarlönelyftet gett lärarna.⁵¹ Den lönespridning som Lärarlönelyftet i sig skapar kan därmed komma att minska till följd av de kompensationskrav som uppstått från övriga lärare hos omkring hälften av huvudmännen.

Sammanfattning

Lärarnas generella lönenivå och lärarnas relativlöner har ökat i förhållande till jämförelsegrupperna i undersökningen till följd av Karriärstegsreformen. Resultaten i granskningen tyder på att Lärarlönelyftet har ökat lärarnas generella

⁵⁰ När enkäten skickades ut hade de kommunala huvudmännen till stor del avslutat 2017 års lönerevision, 1 april var utsatt datum för detta enligt avtal. Resultaten för Lärarlönelyftet gäller i dessa fall hur de faktiskt gjorde vid lönesättningen. De enskilda huvudmännen genomför sin lönerevision under hösten 2017. De torde dock ha haft en bra uppfattning om hur de avser att göra i lönerevisionen. Intervjuerna genomfördes innan lönerevisionen i kommunerna var avslutad.

⁵¹ Det framgår inte av enkätfrågan hur denna hänsyn kommer att tas, men enligt intervjuerna är det troligt att de flesta rektorer syftar på att de kommer att justera upp lönerna för de lärare som inte fått del av statsbidraget i förhållande till de lärare som fått det.

lönennivå och relativlöner ytterligare. Statsbidragens påverkan på lärarnas löner är därmed i linje med regeringens delmål för reformerna vilket borde vara gynnsamt för läraryrkets attraktionskraft.

Lönespridningen mellan lärare har ökat efter Karriärstegsreformen vilket är i enlighet med regeringens målsättning med reformen. Det är också väntat, givet att reformen ger stora löneökningar till ett begränsat antal lärare. Reformen verkar även ha ökat lönespridningen inom den grupp lärare som inte tagit del av statsbidraget, även om ökningen är liten.

Regeringen har inte uttryckt att ökad lönespridning är en målsättning med Lärarlönelyftet på samma sätt som i Karriärstegsreformen. Den ger dock, liksom Karriärstegsreformen jämförelsevis stora löneökningar till en begränsad andel lärare, vilket gör att den i sig skapar en ökad lönespridning mellan lärare. Fördelningen av Lärarlönelyftet till karriärsteglärare samt de ordinarie lönerevisioner som genomförs efter Lärarlönelyftet påverkar dock hur utfallet av lönespridningen blir efter Lärarlönelyftet.

Då 60 procent av huvudmännen har uppgett att de gett Lärarlönelyftet till förstelärare, 53 procent av förstelärarna har tagit del av Lärarlönelyftet och förstelärarna har fått ungefär lika stora lönepåslag via Lärarlönelyftet som de som inte är förstelärare torde lönespridningen öka hos många huvudmän och även i lärarkåren generellt.

Då omkring hälften av rektorerna har uppgett att de kommer att kompensera de lärare som inte fått ett lärarlönelyft med högre löneökningar än lärarlönelyftslärarna i lönerevisionen 2017 kan lönespridningen mellan lärare minska i lönerevisionerna. Framtida uppföljningar får visa hur lönespridningen utvecklas efter Lärarlönelyftet.

Om den ökade lönespridning som reformerna skapat bidrar till att öka läraryrkets attraktionskraft är dock inte självklart. Det beror delvis på hur löneskillnaderna uppfattas. Det utreds närmare i avsnitt 3.4.

3.2 Har karriärsteglärarnas lönepremie bestått?

I detta avsnitt analyseras hur lönen för lärare som tagit del av statsbidrag för karriärsteg utvecklats i förhållande till lönen för lärare som inte tagit del av statsbidragen, samt om denna skillnad, lönepremien, bestått över tid.

Bedömningsgrund

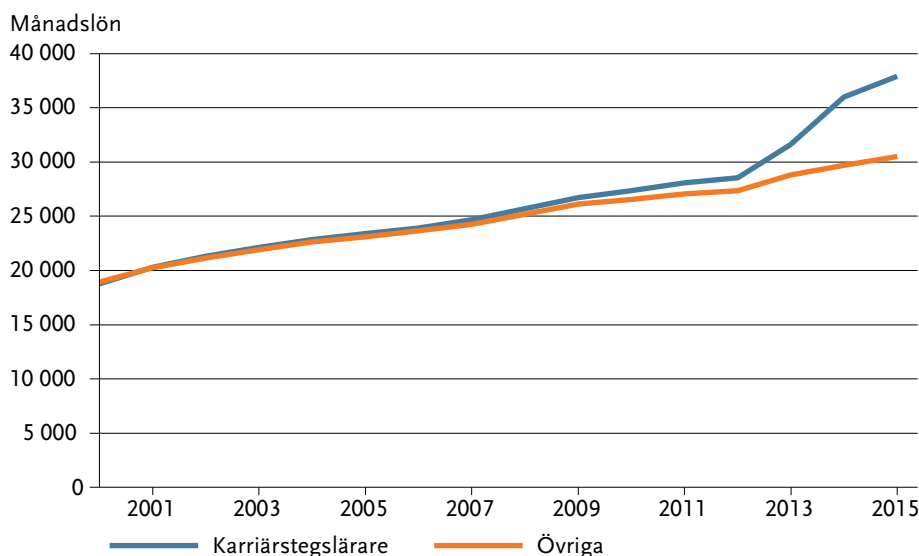
Regeringen anger att statsbidraget i Karriärstegsreformen ska ge huvudmännen förutsättningar att ge de lärare som tilldelas statsbidraget betydande löneförhöjningar, men anger inget mål för att karriärsteglärarnas lönepåslag ska

bestå över tid.⁵² Det är enligt Riksrevisionens bedömning en viktig beståndsdel i Karriärstegsreformen att tjänsterna förstelärare och lektor medför en substantiell löneskillnad i förhållande till övriga lärare över tid. Om denna skillnad, lönepremien, minskar försämrar förutsättningarna för att karriärvägen ska vara attraktiv. Därmed påverkas förutsättningarna för att reformen ska kunna öka läraryrkets attraktionskraft negativt.

Karriärstegslärarnas lönepremie före Lärarlönelyftet

I diagram 4 beskrivs löneutvecklingen för grund- och gymnasielärare som har och som inte har tagit del av statsbidrag för karriärsteg.⁵³ För att öka jämförbarheten mellan grupperna är urvalet betingat på att individen ska ha en månadslön 2015. Detta har gjorts eftersom statsbidraget endast har funnits de senare åren. Av diagrammet framgår att löneutvecklingen är densamma för båda grupperna fram till 2012. Därefter visar brotten på kurvorna att månadslönen för karriärstegslärarna verkar ha ökat som förväntat på grund av reformen, men den har ökat även för övriga lärare. Reformen verkar därmed ha påverkat löneutvecklingen för fler lärare än de som har fått ta del av statsbidrag för karriärsteg. Ökningstakten, vilken visas av lutningen på kurvorna, är större för karriärstegslärarna än för övriga lärare. Det indikerar att deras lönepremie snarare har ökat än minskat under tidsperioden.

Diagram 4 Genomsnittlig månadslön i kronor för grundskol- och gymnasielärare. Uppdelat på lärare som tagit del av Karriärstegsreformen och övriga



Källa: Egna analyser av data från SCB.

⁵² Promemoria U2012/4904/S, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*.

⁵³ Analysen baseras på registerdata från lönestrukturstatistiken som hämtats från SCB.

Även om löneutvecklingen för båda grupperna i diagram 4 är likartad till och med 2012 så kan det finnas systematiska skillnader och förändringar över tid mellan de båda grupperna. Exempelvis är utbildningsnivån högre och andelen med utländsk bakgrund lägre bland de lärare som har fått ta del av Karriärstegsreformen. För att renodla jämförelsen i löneutveckling mellan grupperna har en regressionsanalys, med kontroller för bland annat kön, ålder och utländsk bakgrund, genomförts.⁵⁴

Då löneekvationen inkluderar individegenskaper minskar skillnaden mellan grupperna efter 2012, men analysen visar på en tydlig ökning av månadslönen hos de lärare som har fått karriärtjänster. Därutöver visar analysen även på en liten statistiskt signifikant löneökning för de lärare som inte har fått karriärtjänster.

Resultaten av analysen redovisas i tabell 2. Där framgår den genomsnittliga löneökningen för de båda grupperna efter reformen, utöver den generella årliga löneökningen. Denna har skattats till 2,5 procent per år för hela perioden. Karriärsteglärarna har 13 procent högre lön efter reformen. Övriga lärare har knappt 1 procent högre lön efter reformen.

Tabell 2 Löneutveckling för karriärsteglärare och övriga lärare efter Karriärstegsreformen, urvalet består av grundskol- och gymnasielärare. Andel (procent).

	Löneutveckling (procent)
Karriärsteglärarpremie efter reformen	13,0
Övriga lärare efter reformen	0,9

Det har alltså även skett ett mindre genomsnittligt löneyft bland de lärare som inte tagit del av statsbidrag för karriärsteg. Även om löneökningen är signifikant i statistisk mening går det inte med säkerhet att säga att den beror på reformen. Men med tanke på tidpunkten för ökningen verkar reformen i viss mån ha påverkat lönerna även för denna grupp. Det kan troligtvis förklaras av att övriga lärare ibland kompenseras i ordinarie lönerevisioner och/eller genom att det genomförs lokala lönesatsningar för att höja lönenivån för fler lärare än karriärsteglärarna.

Det bör påpekas att det endast funnits tillgängliga data för tre år efter reformen, och många av huvudmännen dröjde ett år innan de tog del av satsningen varför dessa resultat får anses gälla på kort sikt. Det kan även finnas stora variationer mellan olika huvudmän i hur väl karriärsteglärarnas lönepremie bestått över tid. Resultaten i avsnittet visar den generella utvecklingen för alla lärare.

⁵⁴ I modellen ingår kontroller för kön, ålder, utländsk bakgrund, högsta uppnådda utbildningsnivå, om läraren har pedagogisk utbildning och om läraren är anställd hos en enskild eller kommunal huvudman. Se bilaga 1 för en utförligare beskrivning av metod och data.

Förstelärarnas lönepremie efter Lärarlönelyftet

Karriärstegslärarnas lönepremie kan påverkas av hur huvudmännen väljer att fördela statsbidraget för lärarlönelyft. Som nämndes i avsnitt 3.1.2 är det enligt enkätundersökningen 40 procent av huvudmännen som valt att inte ge Lärarlönelyftet till förstelärare. Totalt är det 47 procent av förstelärarna som inte har tagit del av Lärarlönelyftet.⁵⁵ Dessa förstelärares lönepremie har minskat till följd av Lärarlönelyftet.

Analysen i avsnittet ovan visar att karriärstegslärarnas lönepremie inte påverkats negativt i de ordinarie lönerevisionerna efter Karriärstegsreformen. Det är oklart hur de ordinarie lönerevisionerna efter Lärarlönelyftet kommer att påverka lönepremien för karriärstegslärarna.

Sammanfattning

Karriärstegslärarnas lönepremie har bestått till och med 2015, året innan Lärarlönelyftet infördes. Deras lönemässiga status har därmed bestått under perioden. Granskningen visar att 40 procent av huvudmännen inte har gett statsbidraget för lärarlönelyft till förstelärare. Totalt är det knappt hälften av förstelärarna som inte tagit del av statsbidraget. Lärarlönelyftet har i dessa fall medfört att lönepremien för karriärstegslärarna har minskat, vilket urholkat tjänsternas lönemässiga status. Det kan ge negativa effekter på lärares vilja att ha en karriärtjänst och därmed på förutsättningarna för att reformerna ska öka läraryrkets attraktionskraft.

3.3 Har reformerna påverkat lönebildningen hos skolhuvudmännen?

I detta avsnitt bedöms om reformerna påverkat lönebildningen för huvudmännen på lokal nivå på andra sätt än de som regeringen har reglerat.

Bedömningsgrund

Regeringens intention är att reformerna inte ska frånta arbetsmarknadens parter deras ansvar för lönebildningen. I de förarbeten som ligger till grund för reformerna och i statsbidragsförordningarna har regeringen angett målsättningar för hur statsbidragen ska påverka huvudmännens lönebildning och lärarnas löner. Hur dessa delmål uppfyllts hittills redovisades i avsnitt 3.1. Historiska erfarenheter av statliga lönesatsningar visar dock att det kan uppstå oförutsedda effekter av statliga lönesatsningar.⁵⁶ Dessa kan också avse andra delar av lönebildningen än lönerna i sig, till exempel hur tjänster utformas. I detta avsnitt beskrivs hur de statliga satsningarna påverkat huvudmännens arbete med att sätta

⁵⁵ Skolverket 2017. *Uppföljning av Lärarlönelyftet hösten 2016*.

⁵⁶ Forslund, A. (2017) *Statliga interventioner i svensk lönebildning – erfarenheter och möjliga risker*. Underlagspromemoria till granskningen.

lärarnas löner på andra sätt än de som uttryckts i reformernas förarbeten och förordningar. En bedömning görs av hur det kan påverka förutsättningarna för att öka läraryrkets attraktionskraft.

Reformerna kan öka den tillgängliga lönesumman hos huvudmännen

Huvudmännen kan välja att låta de lönepåslag som statsbidragen ger vissa lärare ligga till grund för uppräkningsen av alla lärares lönesumma. Med lönesumman menas de medel huvudmännen totalt avsätter för lärarnas löner. Om statsbidragen ingår i beräkningen är den summa som uppräkningsen görs ifrån högre. Statsbidragen kommer då att bidra till en generellt ökad lönenivå för lärarna utöver den summa staten tillför huvudmännen via statsbidragen. Det innebär även en ökad kostnad för huvudmännen.

Tabell 3 Huvudmän. Om statsbidraget ligger till grund för uppräkningsen av den lönepott som fördelas till lärarna vid ordinarie lönerrevision. Andel (procent).

	Ja	Nej	Annat	Totalt
Karriärstegsreformen	30,9	63,8	4,6	100
Lärlönelöfytet	38,2	57,9	3,3	100

Som tabell 3 visar är det 31 procent av huvudmännen som uppgett att statsbidrag för karriärsteg ligger till grund för uppräkningsen av lönesumman och 38 procent av huvudmännen har uppgett att Lärlönelöfytet ligger till grund för uppräkningsen. Intervjuerna bekräftar att reformerna bidragit till att öka den totala lönesumman för lärarna hos vissa huvudmän.

Lärlönelöfytet har i viss mån påverkat utformningen av karriärtjänsterna

I intervjuerna framkommer att Lärlönelöfytet har skapat en diskussion hos vissa huvudmän om att förstelärtjänsterna ska vara permanenta (tillsvidare). En förstelärtjänst upplevs vara mer krävande och medföra större ansvar än det som krävs för att kvalificera sig för ett lärlönelöfyt. Om Lärlönelöfytet ges permanent men förstelärtjänsterna inte gjorts permanenta upplever förstelärarna att värdet av deras tjänster urholkas. De riskerar då, om de blir av med förstelärtjänsten, att få en lägre lön än de lärare som tagit del av Lärlönelöfytet. Problemet förstärks om huvudmännen rekviderat alla sina lärlönelöfyt. Huvudmannen kan då inte ge försteläraren ett lärlönelöfyt istället för förstelärtjänsten.

Hösten 2016 hade 44 procent av förstelärarna sin tjänst permanent.⁵⁷ Denna andel har ökat över tid. En majoritet av de huvudmän som besvarat enkäten, 59 procent, uppger att de har ungefär samma andel permanenta förstelärtjänster som tidigare. 18 procent av huvudmännen har dock valt att helt byta från tillfälliga till

⁵⁷ Skolverket 2017. Redovisning av statsbidraget för karriärtjänster 2016.

permanenta försterlärartjänster över tid. Hos 11 procent av huvudmännen förs också diskussioner om att fler tjänster ska vara permanenta.

De huvudmän som i enkäten angett att de har permanenta förstelärartjänster har tillfrågats om anledningen till detta. Deras tro på om statens finansiering av statsbidraget kommer att bestå har haft stor betydelse för detta val. 78 procent av huvudmän med permanenta förstelärartjänster uppgav att svarsalternativet "tror att statens finansiering är permanent över tid" haft stor betydelse för detta val. Andelen som angav att svarsalternativet "på grund av att Lärarlönelyftet getts permanent hos huvudmannen" haft stor betydelse för valet att permanenta förstelärartjänsterna, uppgår dock till 20 procent.

Då antalet svar i de redovisade nedbrytningarna är få bör resultaten tolkas försiktigt. Resultaten visar dock att Lärarlönelyftet kan ha påverkat andelen förstelärartjänster som ges permanent.

Lärarlönelyftet har påverkat huvudmännens bedömningar vid lönesättning

En effekt av Lärarlönelyftet som framkommit i intervjuerna med huvudmän och rektorer är att reformen tvingat huvudmännen att tydliggöra och utveckla sina bedömningar av lärare vid lönesättningen. Kriterierna för urvalet av lärare i statsbidragsförordningen har på olika sätt ansetts vara otillräckliga för att välja ut lärare som skulle få statsbidraget. Dels har de intervjuade ansett att fler lärare än de som kunde tilldelas statsbidraget uppfyller kriterierna, dels har kriterierna uppfattats som för allmänna. Det har enligt de intervjuade även funnits en förväntan i lärarkåren på att alla lärare skulle få en löneförhöjning. Huvudmännen menar att de tidigt förutsåg de problem detta skulle kunna leda till vilket har påverkat huvudmännens ansträngningar för att samordna sig och skapa en gemensam bedömningsgrund för lönesättning som de haft nytta av även vid sidan av Lärarlönelyftet. De uppger att de tvingats ta ställning till vad som är en bra lärare och att kommunicera ut denna bedömning till lärarna. Det framgår inte av undersökningen hur många av huvudmännen som menar att Lärarlönelyftet haft denna effekt. Ett resultat av att kriterierna för urvalet av lärare upplevs vara breda och omfatta de flesta lärare kan dock alltså vara att huvudmännen tvingas förbättra sin lönesättningsprocess och göra den mer transparent.

Sammanfattning

Granskningen visar att Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet kan ha påverkat huvudmännens lönebildning vid sidan av de villkor som regeringen ställt upp för reformerna. De kan ha bidragit till att öka den totala lönesumma som huvudmännen fördelar till lärarna hos mer än en tredjedel av huvudmännen. I dessa fall ökar lärarnas löner generellt utöver de medel som ges av statsbidragen och utöver de löneökningar som skulle ha betalats ut om statsbidragen inte fanns. Det bedöms vara gynnsamt för läraryrkets attraktionskraft.

Lärlönelyftet kan även ha påverkat vissa huvudmäns lönesättningsprocess generellt. De negativa reaktioner som huvudmännen förväntade sig vid fördelningen av statsbidraget och de enligt huvudmännens uppfattning för allmänt formulerade kriterierna för urvalet av lärare som kan ta del av statsbidraget har fått dem att utveckla och tydliggöra vilka kriterier de baserar sina lönepåslag på. En tydligare lönesättningsprocess, som skapar förutsägbarhet i vad som krävs för att få högre lön, borde vara en gynnsam förutsättning för att kunna göra läraryrket mer attraktivt. Det går dock inte av undersökningen att dra slutsatser om omfattningen av denna påverkan på lönebildningen.

Lärlönelyftet har även påverkat lönebildningen genom att det skapat ett tryck mot att fler karriärtjänster permanentas. Det går dock inte att bedöma om detta i sig påverkat förutsättningarna för att öka läraryrkets attraktionskraft.

3.4 Har regeringens styrning gett skolhuvudmännen goda förutsättningar att implementera reformerna?

I detta avsnitt bedöms hur regeringens styrning påverkat huvudmännens förutsättningar att implementera reformerna.

Bedömningsgrund

I tidigare avsnitt redovisades resultat för hur statsbidragen påverkat lärarnas löner. De löneskillnader som uppstått mellan lärare avspeglar regeringens utformning av reformerna. Vissa kvalificerade lärare ska premieras och ges löneförhöjningar i förhållande till övriga lärare. Det är dock enligt forskning om löneskillnader inte tillräckligt att det uppstår löneskillnader i sig för att en verksamhet ska påverkas positivt.⁵⁸ Det är även av vikt hur lönepåslagen fördelas.

De uppkomna löneskillnaderna mellan lärare bör uppfattas som rättvisa för att verka motiverande. Annars kan samarbetet mellan lärarna påverkas negativt vilket kan påverka skolans verksamhet och läraryrkets attraktionskraft negativt. Regeringens styrning kan skapa goda förutsättningar för att huvudmännen ska kunna fördela statsbidragen på ett sätt som framstår som rättvist. I avsnittet bedömer Riksrevisionen om regeringens styrning skapat sådana förutsättningar.

En viktig förutsättning är att reformerna tillåter huvudmännen att sätta löner som speglar lärarnas prestationer och arbetsuppgifter på ett bra sätt. De bör annorlunda uttryckt ge huvudmännen möjligheter att sätta löner efter lärarnas produktivitet. Reformerna bör också ha förankrats och ha legitimitet hos huvudmän och rektorer, som är de som ska identifiera de lärare som ska ta del av statsbidragen och motivera urvalen för lärarna. Huvudmän och rektorer bör också

⁵⁸ Denna forskning sammanfattas i Karlström, K. *Ett psykologiskt perspektiv på lön*. I Lönespridning, Granqvist, L. (red.). SNS (2013).

ha haft tid att välja ut de lärare som ska ta del av statsbidragen och förankra reformerna bland lärarna. För att tydliggöra hur urvalet av lärare görs bör målen för lönesättningen i reformerna och de villkor som lönerna sätts efter också vara tydliga. Som ett mått på om reformerna skapat goda förutsättningar för att öka läraryrkets attraktionskraft redovisas även resultat för hur de upplevs ha påverkat sammanhållningen mellan lärare och deras arbete i arbetslag.

Regeringens metod för att förankra och skapa legitimitet för Lärarlönelyftet har varit otillräcklig

Regeringen har innan reformerna infördes förankrat dem hos arbetsmarknadens parter. I Karriärstegsreformen genomfördes även mindre undersökningar som riktades till rektorer och huvudmän om deras syn på ett möjligt karriärvägssystem.

När Lärarlönelyftet arbetades fram på Regeringskansliet hade regeringen viss kännedom om utfallet av Karriärstegsreformen genom att Statskontoret hade genomfört en första uppföljning av reformen.⁵⁹ Den visade att reformen i stort mottagits positivt av huvudmännen och arbetsmarknadens parter. Mer kritik framkom i de senare rapporterna som även omfattade rektorers och lärares uppfattningar. Denna kritik var dock i viss mån redan känd för regeringen.⁶⁰

Förankringen av Lärarlönelyftet gjordes inom ramen för den nationella samlingen för läraryrket som den nuvarande regeringen initierat. Enligt de intervjuer som genomförts i undersökningen ville regeringen på ett tydligare sätt än i Karriärstegsreformen förankra reformen hos parterna på arbetsmarknaden för att öka reformens legitimitet. Att dialogen med parterna haft ett tydligt syfte att öka reformens legitimitet och genomförbarhet framgår även av den promemoria som föregick reformen.⁶¹ I samtalen i Lärarlönelyftet har parterna setts som representanter för sina medlemmars uppfattning, och inga undersökningar riktades direkt till huvudmän eller rektorer i arbetet med att ta fram reformen.⁶²

Parterna har även haft ett direkt inflytande över utformningen av vissa delar av Lärarlönelyftet. De har dels haft inflytande över utformningen av kriterierna för urvalet av lärare och dels förhandlat om de lönepåslag som statsbidragen leder till skulle vara permanenta eller inte. Den senare frågan kunde inte lösas av parterna.⁶³ Regeringen valde sedan att inte reglera detta i

⁵⁹ Statskontoret 2015. *Uppföljning av karriärstegsreformer för lärare – delrapport 1*. (2015:12)

⁶⁰ Intervjuer med f.d. tjänstemän vid Regeringskansliet.

⁶¹ Promemoria U2015/05040/UH, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*. Deltagande parter var: Sveriges Kommuner och Landsting, Almega, Friskolornas riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund. Ett möte genomfördes även med företrädare för Idéburna skolors riksförbund, Arbetsgivaralliansen och Arbetsgivarförbundet KFO.

⁶² Intervjuer med nuvarande och f.d. tjänstemän vid Regeringskansliet.

⁶³ Intervjuer med f.d. tjänstemän vid Regeringskansliet.

statsbidragsförordningen. Det var även ett tydligt önskemål från parterna i beredningen av Lärarlönelyftet att reformerna skulle ses som separata och att de inte skulle samordnas till ett karriärsystem för lärare. Regeringen har även uttryckt att parterna har ett ansvar för implementeringen av reformen så att de medel som avsatts för att höja lärarnas löner kommer dessa lärare till del.⁶⁴

De flesta rektorer och huvudmän som intervjuats i undersökningen uppger att de är positiva till grundsyftet med Lärarlönelyftet, som de uppfattat är att höja lärarnas generella lönenivå.⁶⁵ De är samtidigt mycket kritiska mot utformningen av reformen och uppger att de direkt då reformen lanserades insett problematiken med att samma lärare omfattades av kriterierna för förstelärare och Lärarlönelyftet och att detta skulle leda till problem vid implementeringen. Kritiken gäller även att reformen på ett tydligt sätt skiljer ut vissa lärare som icke kompetenta, och intervjupersonerna uppger att de insåg att detta skulle skapa splittring och missnöje i lärarkåren. De menar även att den uppdelning av lärare som sker i Lärarlönelyftet förstärkts av att Karriärstegsreformen redan skiljt ut olika lärare som bättre eller sämre. De vittnar om att det skapats en jargong mellan lärare om att det finns förstelärare, "andrelärare" och "tredjelärare", "sistelärare" eller liknande benämningar där många lärare som inte tagit del av något av statsbidragen känner sig utpekade. Att regeringen inte reglerat om lönepåslagen ska vara permanenta eller tillfälliga ses i intervjuerna som mindre problematiskt.

Mindre kritik riktades i intervjuerna mot Karriärstegsreformen, som också inneburit att vissa lärare skiljts ut från andra lärare som mer kompetenta. En anledning till att denna reform uppfattas som mindre kontroversiell är att den innebär att lärarna ska visa intresse för en tjänst och att det går att ställa krav på lärarna efter tjänsten tillsatts. Detsamma gäller inte i Lärarlönelyftet vilket gör att det anses som svårare att motivera urvalet i denna reform. Karriärstegsreformen omfattar även en mindre andel lärare, och de intervjuade framför att lärarna haft lättare att acceptera denna mindre andel som mer kvalificerade. Vissa reflektioner görs dock om att kritiken var stark även mot Karriärstegsreformen inledningsvis. Det beskrivs även i de uppföljningar som gjorts av reformen.⁶⁶

Kritiken mot Lärarlönelyftet bör även ses i ljuset av att huvudmännen helst hade sett att de tilldelats en pengasumma att fördela fritt bland lärarna. Det har enligt de intervjuer som gjorts med tjänstemän i Regeringskansliet inte varit möjligt. Dels fanns det från början en budgetbegränsning för arbetet och dels ansågs det vara ett för stort ingrepp i lönebildningen att ge en summa pengar att fördela fritt.

⁶⁴ Promemoria U2015/05040/UH, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*.

⁶⁵ Det stöds av enkätundersökningen där 85 procent av rektorerna och 89 procent av huvudmännen uppger att detta i viss utsträckning eller i stor utsträckning var regeringens syfte med reformen.

⁶⁶ Statskontoret. *Uppföljning av karriärstegsreformer för lärare. Delrapport 1–3*. (2015:12, 2016:1, 2017:1).

Det kan dock konstateras att den väg som valts med att utforma och förankra Lärarlönelyftet enbart genom arbetsmarknadens parter inte verkar ha fångat upp eller inte verkar ha tagit tillräcklig hänsyn till aspekter av dess utformning som uppfattas som starkt söndrande för lärarkåren. Därigenom har den inte heller skapat tillräcklig legitimitet för reformen bland de huvudmän och rektorer som fått i uppgift att genomföra den. Denna problematik hade kunnat minskas om synpunkter hade inhämtats från rektorer och huvudmän direkt.

Tidsramen för att genomföra Lärarlönelyftet var för kort

De huvudsakliga villkoren för statsbidragen anges av statsbidragsförordningarna för reformerna, och antalet lärare som varje huvudman har möjlighet att rekvrirera statsbidrag för framgår när bidragsramarna för reformerna blir offentliga. Det är i huvudsak när dessa dokument samt de föreskrifter som Skolverket utfärdar om hur ansökningar och rekvisitioner av bidragen ska ske publiceras som det blir tydligt för huvudmännen vilka ramar de har att förhålla sig till för att välja ut lärare som ska kunna ta del av statsbidragen.

Förordningen för Karriärstegsreformen publicerades omkring åtta månader innan ansökan skulle vara inlämnad och det ekonomiska utrymmet för varje huvudman fastställdes omkring sex månader innan sista ansökningsdatum.⁶⁷ Tiden mellan det att förordningen för Lärarlönelyftet publicerades till det att bidraget skulle rekvrireras var nio månader och det ekonomiska utrymmet för varje huvudman fastställdes sex månader innan sista rekvisitionsdatum.⁶⁸

⁶⁷ Hela beredningen av Karriärstegsreformen: Den aviserades av regeringen i budgetpropositionen för 2012. Den underlagspromemoria som låg till grund för Karriärstegsreformen är daterad till den 24 september 2012. Förordningen för statsbidraget utfärdades den 21 februari 2013 och där framgick villkoren för statsbidraget. Propositionen för Karriärstegsreformen som innehåller förslag till vissa förändringar i skollagen lämnades till riksdagen den 21 mars 2013. Huvudmännens bidragsramar publicerades den 5 april 2013. Skolverket utfärdade föreskrifter bland annat för hur ansökan skulle genomföras den 26 juni 2013. Ansökan om statsbidrag skulle ha kommit in till Skolverket senast den 15 oktober. De kommunala huvudmännen fick även information om reformen under våren 2013 via konferenser som Skolverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anordnade. (Intervjuer med handläggare på Skolverket.)

⁶⁸ Hela beredningen av Lärarlönelyftet: Det aviserades av regeringen i budgetpropositionen för 2015 vilket upprepades i 2015 års ekonomiska vårproposition. Arbetet med att utforma statsbidraget genomfördes på Regeringskansliet under hösten 2015 och våren 2016 parallellt med att politiska samtal fördes mellan ansvariga ministrar och företrädare för parterna inom skolan. Statsbidragsförordningen för Lärarlönelyftet utfärdades den 11 februari 2016. Huvudmännens bidragsramar publicerades av Skolverket den 31 maj 2016 och Skolverkets föreskrifter för hur statsbidraget skulle rekvrireras utfärdades den 1 juni 2016. Sista datum för att lämna in rekvisition var den 1 november 2016. Skolverket har inte genomfört konferenser eller genomfört liknande informationsinsatser på samma sätt i Lärarlönelyftet som i Karriärstegsreformen. (Intervjuer med handläggare på Skolverket.)

Tabell 4 Huvudmän och rektorer. Uppfattning om tidsramen för att genomföra reformerna. Andel (procent).

Karriärstegsreformen	Mycket kort	Ganska kort	Varken för kort eller för lång	Ganska lång	Mycket lång	Vet inte/saknas	Totalt
Huvudmän	18,4	34,9	38,2	2,0	0,0	6,6	100
Rektorer	13,3	32,0	40,7	1,6	0,0	12,4	100
Lärlönelöft	Mycket kort	Ganska kort	Varken för kort eller för lång	Ganska lång	Mycket lång	Vet inte/saknas	Totalt
Huvudmän	33,6	38,2	27,6	0,0	0,0	0,7	100
Rektorer	30,3	35,1	28,9	1,1	0,0	4,6	100

Av tabell 4 framgår att drygt 70 procent av huvudmännen och rektorerna anser att tiden för att genomföra Lärlönelöft var kort och omkring 50 procent av huvudmännen och rektorerna anser att tiden för att genomföra Karriärstegsreformen var för kort.

Då det var en stor andel av huvudmännen som inte ansökte om statsbidrag för karriärsteg vid den första ansökningsomgången och att svaren gäller flera år bakåt i tiden är det svårt att bedöma tidsramen för att genomföra Karriärstegsreformen i granskningen. Det gradvisa genomförandet av Karriärstegsreformen kan dock delvis vara en förklaring till de skilda uppfattningarna i enkätundersökningen om tidsramen. I intervjuerna framkommer också att vissa av rektorerna och huvudmännen upplevt att Karriärstegsreformen föregicks av en längre offentlig diskussion innan den genomfördes jämfört med Lärlönelöft. De intervjuade uppger också att de tolkat diskussionen som föregick Lärlönelöft som att fler lärare skulle omfattas än vad som slutligen blev fallet. När reformen kom tvingades de till ett annat urval av lärare än de förutspått. Det kan delvis också vara en förklaring till att en större andel uppgett att tidsramen för Lärlönelöft var för kort jämfört med andelen som uppgett det för Karriärstegsreformen.

I intervjuerna beskriver huvudmän och rektorer att det i Lärlönelöft, men också i Karriärstegsreformen, har krävts arbete med att tolka urvalskriterierna för lärare i förordningen, skapa gemensamma bedömningsgrunder mellan rektorer och andra chefer, jämföra lärarnas kvalifikationer, informera lärarna om urvalsprocessen och göra urvalet av lärare. Det har gjort att tiden för att genomföra reformen varit knapp.

Uppfattningen om en tidsram för att införa en stor reform är kort eller lång är subjektiv och inget definitivt mått på om tidsramen varit tillräckligt lång eller ej. Som framgick av avsnitt 2.1 är det en stor andel av huvudmännen, 951 av 1076

möjliga, som har rekviderat statsbidrag för lärarlönelyft vilket kan ses som ett mått på att tidsramen för reformen varit god. Det går också att hävda att det är frivilligt för huvudmännen att rekvidera statsbidraget. Om tidsramen är för kort så kan man vänta till nästa år. Men det har enligt intervjuerna i undersökningen inte varit ett realistiskt alternativ. Att säga nej till ett statsbidrag som höjer en stor andel av lärarnas löner kraftigt hade inte varit försvarbart gentemot lärarna.

I en reform som Lärarlönelyftet, som påverkar huvudmännens lönebildning, skapar stora löneskillnader mellan lärare och riskerar att skapa uppdelningar mellan lärare, är goda tidsramar av vikt för att huvudmännen ska kunna genomföra reformen på ett bra sätt. De bör ha getts tid att välja ut lärare som ska ta del av statsbidraget och hinna förankra dessa val bland lärarna. Att en majoritet av huvudmännen och rektorerna upplevt att tidsramen för att införa Lärarlönelyftet varit kort varav omkring en tredjedel upplevt den som mycket kort får mot denna bakgrund betraktas som en stor andel. Det kan ha påverkat huvudmännens arbete med att skapa legitimitet för reformen hos lärarna negativt.

Urvalskriterierna för reformerna uppfattas som i huvudsak som relevanta

Statsbidragsförordningarna innehåller kriterier som lärarna måste uppfylla för att kunna ta del av statsbidragen. Kriterierna är dels formella, såsom att läraren ska ha lärarlegitimation eller motsvarande, dels definierar kriterierna de yrkeskvalifikationer en lärare ska ha uppnått. (Se bilaga 2.) I Karriärstegsreformen ska två kvalifikationskriterier vara uppfyllda medan det i Lärarlönelyftet räcker med att ett av fyra kriterier är uppfyllt.

Tabell 5 Rektor. Om urvalskriterierna i statsbidragsförordningen fångar de kvalifikationer en bra förstelärare/ en särskilt kvalificerad lärare bör ha. Andel (procent).

	Ja, i huvudsak	Ja, till viss del	Nej	Vet inte	Totalt
Karriärstegsreformen	68,4	28,5	2,5	0,5	100
Lärarlönelyftet	55,1	39,3	5,1	0,3	100

Som framgår av tabell 5 anser en majoritet av de svarande rektorerna i enkäten att kriterierna för urvalet av lärare i statsbidragsförordningarna för reformerna fångar de kvalifikationer en bra förstelärare respektive en särskilt kvalificerad lärare bör ha. Samtidigt framgår det av intervjuerna i undersökningen att kriterierna inte är tillräckliga utan måste tolkas och tillämpas för att kunna utgöra en grund för urvalet av lärare.

I Lärarlönelyftet kan kriterierna dock underlätta urvalet av lärare genom att alla kriterier inte behöver vara uppfyllda för att en lärare ska kunna tilldelas statsbidraget.

Tabell 6 Rektorer. Andel behöriga lärare som upplevs uppfylla kriterierna i statsbidragsförordningen för Lärarlönelyftet. Andel (procent).

	Inga/ nästan inga	Omkring en fjärdedel	Omkring hälften	Omkring tre fjärde- delar	Alla/ nästan alla	Vet inte	Totalt
Något av kriterierna	0,0	3,7	10,6	21,9	62,6	1,2	100
Alla kriterier	14,0	19,7	21,3	27,7	16,0	1,2	100

Tabell 6 visar att 85 procent av rektorerna ansåg att omkring tre fjärdedelar eller alla/nästan alla behöriga lärare uppfyller ett av kriterierna i Lärarlönelyftet. 44 procent ansåg att omkring tre fjärdedelar eller alla/nästan alla av lärarna uppfyllde alla kriterier för Lärarlönelyftet. Kriterierna måste dock vägas mot varandra. En avvägning huvudmännen ställts inför är att en lärare kan uppfylla ett kriterium mycket väl men inte de andra kriterierna, medan en annan lärare uppfyller alla kriterier men i lägre grad. Resultaten i enkätundersökningen tyder dock på att kriterierna i Lärarlönelyftet kan utgöra en bas för att välja ut de lärare som ska ta del av statsbidraget.

Urvalskriterierna omfattar i stor utsträckning samma lärare

Kriterierna i Karriärstegsreformen respektive Lärarlönelyftet omfattar i stor utsträckning samma grupp av lärare.

Tabell 7 Rektorer. Andel förstelärare som kunnat omfattas av Lärarlönelyftet enligt de kriterier som användes på skolan. Andel (procent).

	Andel (procent)
Inga/ nästan inga	2,3
Omkring en fjärdedel	3,6
Omkring hälften	6,9
Omkring tre fjärdedelar	7,4
Alla/nästan alla	76,9
Vet inte/Saknas	2,9
Totalt	100,0

Som framgår av tabell 7 anser tre fjärdedelar av de svarande rektorerna att alla eller nästan alla av förstelärarna i deras verksamheter skulle kunna omfattas av Lärarlönelyftet. Det bekräftas i intervjuerna. Rektorerna och huvudmännen menar att de som blivit förstelärare är de bästa lärarna och kriterierna för Lärarlönelyftet ska identifiera de bästa lärarna. Huvudmännen får därmed ingen hjälp av statsbidragsförordningarna att sortera ut lärare mellan reformerna.

Det är som nämnts inte regeringens målsättning att det ska vara olika lärare som får de båda statsbidragen, och kriterierna ska kunna omfatta samma lärare. Regeringen har lämnat över till huvudmännen att fördela statsbidragen på ett sätt som passar deras verksamhet. Men att kriterierna för de båda reformerna i stor utsträckning omfattar samma lärare har skapat vissa problem vid lönesättningen av lärare efter Lärarlönelyftet och fördelningen av statsbidragen mellan lärare. Detta utreds i kommande delavsnitt.

Reformerna upplevs i huvudsak ha gett huvudmännen möjligheter att skapa en lönestruktur som motsvarar lärarnas prestationer

Huvudmännens möjligheter att skapa legitimitet och acceptans för reformerna påverkas av om reformerna gjort det möjligt för dem att skapa en lönestruktur som motsvarar lärarnas prestationer och arbetsuppgifter.

Tabell 8 Rektorer. Hur reformerna har påverkat möjligheten att skapa en lönestruktur som motsvarar lärarnas prestationer och arbetsuppgifter. Andel (procent).

Karriärstegsreformen	Inte påverkat alls	Påverkat mycket negativt	Påverkat ganska negativt	Påverkat ganska positivt	Påverkat mycket positivt	Vet inte	Totalt
Huvudmän	19,2	6,6	7,9	45,7	17,2	3,3	100
Rektorer	25,2	6,6	13,8	39,5	8,4	6,6	100
Lärarlönelyftet	Inte påverkat alls	Påverkat mycket negativt	Påverkat ganska negativt	Påverkat ganska positivt	Påverkat mycket positivt	Vet inte	Totalt
Huvudmän	17,9	5,3	14,6	50,3	9,3	2,6	100
Rektorer	18,9	11,5	13,6	38,9	7,6	9,5	100

Andelen rektorer som uppgett att Karriärstegsreformen påverkat möjligheterna att skapa en lönestruktur som motsvarar lärarnas prestationer och arbetsuppgifter ganska eller mycket positivt uppgår till 48 procent. Andelen bland huvudmännen uppgår till 63 procent. En övervägande andel av de svarande rektorerna och huvudmännen är även positiva eller neutrala till hur Lärarlönelyftet påverkar möjligheten att skapa en lönestruktur som motsvarar lärarnas prestationer och arbetsuppgifter. 47 procent av rektorerna och 60 procent av huvudmännen anser att Lärarlönelyftet påverkat denna möjlighet ganska eller mycket positivt. Omkring 25 procent av rektorerna och 20 procent av huvudmännen anser dock att Lärarlönelyftet inverkat negativt på möjligheten att skapa en bra lönestruktur bland lärarna.

Samtliga av de intervjuade huvudmännen och rektorerna menar att det tillskott Lärarlönelyftet gett till lärarnas löner är välbehövligt, vilket delvis kan förklara andelen positiva svar. Vissa av de intervjuade har också betonat möjligheterna att

belöna duktiga lärare. Det finns samtidigt en kritik mot att Lärarlönelyftet försvårat lönesättningen av lärarna och förstört en tidigare bra lönestruktur. Många av rektorerna uppgav också att de väntade sig kompensationskrav i lönerevisionen för 2017.

Kärnan i den kritik som framförts är att Lärarlönelyftet inte räcker till alla lärare som huvudmännen, rektorerna och lärarna själva anser är kvalificerade för statsbidraget enligt kriterierna i förordningen, samtidigt som lönepåslagen statsbidraget ger är stora i förhållande till lärarnas tidigare lönenivå. De stora löneskillnader och den uppdelning av lärarna som uppstått är enligt denna uppfattning inte heller motiverade av skillnader i lärarnas kompetens. Dessa problem upplevs vara mindre i Karriärstegsreformen eftersom den, som nämnts tidigare, kräver att lärarna visar intresse för att få en tjänst och att de därefter ska uppfylla de krav som tjänsten kräver.⁶⁹ Lärarlönelyftet uppfattas mer som en belöning för en tidigare utförd prestation som är svårare att identifiera vilket gjort det svårare att välja ut de lärare som ska omfattas av statsbidraget.

Regeringens intentioner med Lärarlönelyftet upplevs i viss mån vara motstridiga Statsbidragsförordningen för Lärarlönelyftet reglerar att "den sammanlagda löneökningen hos varje huvudman ska överstiga den lön som annars skulle ha utgått enligt den ordinarie lönerevisionen med i genomsnitt minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad och person."⁷⁰ Denna skrivning omfattar de lärare som tilldelas statsbidraget. Det finns därmed inga förordningshinder för att övriga lärare ska kunna få högre löneökningar än lärarlönelyftslärarna i den ordinarie lönerevisionen.

I intervjuundersökningen framkommer dock att vissa rektorer och huvudmän har tolkat statsbidragsförordningen för Lärarlönelyftet som att de måste bryta mot intentionerna med förordningen om de vill justera en eventuell obalans i lärarnas lönestruktur som Lärarlönelyftet skapat. De menar därmed att de inte kan ge de lärare som inte fått ett lärarlönelyft högre löneökningar än lärarlönelyftslärarna i en ordinarie lönerevision.

Regeringen har i uttalanden efter reformerna signalerat att om statsbidraget inte räcker till alla lärare som huvudmännen anser vara kvalificerade så bör huvudmännen själva finansiera löneökningar för dessa lärare och huvudmännen uppmuntras att ge fler lärare en löneökning än de som fått en löneökning via Lärarlönelyftet: "Lärarlönelyftet räcker till fler än 60 000 lärare. Men om det finns fler lärare som har fel lön måste det ansvaret tas lokalt. [...] Vi ser huvudmän som

⁶⁹ Vissa huvudmän har dock valt att fördela karriärstegstjänsterna utan ansökningsförfarande eller utan att lärarna på annat sätt har behövt visa intresse för en tjänst.

⁷⁰ 9 § förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier. Se även bilaga 2.

nu tar eget ansvar genom lokala löneflyft för att höja lönen för fler lärare än de som det statliga bidraget räcker till [...] Det är välkommet och vi hoppas att fler följer efter.”⁷¹ Det har av vissa huvudmän och rektorer tolkats stå i motsättning till intentionerna med reformerna.

Att statsbidragsförordningen för Lärarlönelyftet tolkats på olika sätt, och av vissa huvudmän och rektorer även uppfattats stå i motsättning till regeringens uttalanden om reformen, visar att styrningen av statsbidraget i detta avseende kunde varit tydligare.

Kombinationen av reformerna skapar ett dilemma

Kombinationen av reformerna har skapat ett dilemma för huvudmännen. De lönepåslag som ges i Karriärstegsreformen och i Lärarlönelyftet är stora i förhållande till en lärares genomsnittslön och i förhållande till ett genomsnittligt lönepåslag i en lönerevision. Om karriärsteglärare ges båda statsbidragen får dessa mycket stora lönepåslag vilket kan uppfattas skapa orättvisa löneskillnader mot övriga lärare. Det kan i sin tur påverka sammanhållningen mellan lärare negativt. Om karriärsteglärarna inte får ta del av Lärarlönelyftet riskerar huvudmännen å andra sidan att karriärtjänsterna urholkas. Som nämndes i avsnitt 3.1.4. så har detta bland annat skapat ett tryck mot att fler karriärtjänster ska vara permanenta.

I undersökningen framkommer att rektorerna anser att en stor andel av förstelärarna uppfyller kriterierna i Lärarlönelyftet och därmed borde tilldelas statsbidraget. De uppfattar därmed att de bryter mot andemeningen i förordningen för Lärarlönelyftet genom att inte ge Lärarlönelyftet till förstelärare. Rektorerna som intervjuats inom ramen för granskningen menar att de insåg denna problematik redan då de såg direktiven för Lärarlönelyftet.

Reformerna har minskat sammanhållningen mellan lärare

Samverkan mellan lärare och arbete i arbetslag är enligt de intervjuade i undersökningen en central del av läraryrket. Det uttrycks även i styrdokument för skolan som till exempel läroplanen⁷² och kriterierna för att kunna ta del av Lärarlönelyftet utgår också från att läraren på egen hand och tillsammans med

⁷¹ Helene Hellmark Knutsson, minister för högre utbildning och forskning och Gustav Fridolin, utbildningsminister. *Vi kan inte ge alla lärare ett lärarlönelyft*, debattartikel publicerad i Aftonbladet den 11 november 2016, <http://www.regeringen.se/debattartiklar/2016/11/vi-kan-inte-ge-alla-larare-ett-lonelyft/>, hämtad från Utbildningsdepartementets hemsida 2017-07-05.

⁷² Exempelvis anges i läroplanen för gymnasiet att: "alla som arbetar i skolan ska samverka för att göra skolan till en god miljö för utveckling och lärande", "läraren ska samverka med andra lärare i arbetet för att nå utbildningsmålen." samt att rektorn har ett ansvar för att: "samverkan mellan lärare i olika kurser kommer till stånd så att eleverna får ett sammanhang i sina studier". Motsvarande skrivningar finns i läroplanen för andra stadier.

andra ska ha utvecklat undervisningen.⁷³ Att det arbetet fungerar bra torde vara gynnsamt för skolans verksamhet och läraryrkets attraktionskraft. Det är därför försvårande för syftet med reformerna att huvudmännen och rektorerna uppfattar att reformerna haft negativa effekter på sammanhållningen mellan lärare.

Tabell 9 Rektor. Uppfattning om hur reformerna påverkat sammanhållningen mellan lärare. Andel (procent).

	Inte påverkat	Mycket negativt	Ganska negativt	Ganska positivt	Mycket positivt	Vet inte	Totalt
Karriärstegsreformen	24,4	14,2	40,2	12,9	2,6	5,8	100
Lärlönelyftet	23,1	27,5	36,6	7,1	1,3	4,4	100

Tabell 9 visar att en majoritet av de svarande rektorerna upplever att reformerna påverkat sammanhållningen mellan lärare negativt. Andelen är större i Lärlönelyftet än i Karriärstegsreformen, 64 procent mot 54 procent. Andelen mycket negativa är också större i Lärlönelyftet, 28 procent mot 14 procent i Karriärstegsreformen.

Huvudorsaken till att sammanhållningen mellan lärare försämras till följd av reformerna uppges i intervjuerna vara att statsbidragen upplevs skapa en orättvisa. Läraryrket uppfattas som ett yrke där alla gör i princip samma sak och att det är svårt att skilja ut en lärare som bättre än en annan. Lärlönelyftet upplevs förstärka en sortering av lärare som Karriärstegsreformen redan skapat. Lärlönelyftet leder även till att den andel av lärarkåren som inte får ta del av något statsbidrag blir mindre.

Vissa undersökningar pekar också på att lärarkåren har mer egalitära uppfattningar om löneskillnader och skillnader i kompetens än andra yrkesgrupper.⁷⁴ Det framkommer skilda uppfattningar om detta i granskningen. Faktum är dock att lärarnas lönestruktur varit sammanpressad under lång tid och att statsbidragen på kort tid skapat stora löneskillnader mellan lärarna i förhållande till tidigare.

Det kan verka paradoxalt att huvudmän och rektorer anser att reformerna bidrar positivt till att skapa en lönestruktur som motsvarar lärarnas prestationer samtidigt som de upplever att de minskar sammanhållningen i lärarkåren. En tolkning är att rektorerna upplever att reformerna ger dem möjlighet att sätta mer rättvisande löner men att de uppfattat att lärarna inte delar den uppfattningen. Som nämnts har lärarnas uppfattningar inte inhämtats i granskningen eftersom

⁷³ Förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier. Se även bilaga 2.

⁷⁴ Statskontoret redogör för sådana undersökningar. Statskontoret 2017. *Uppföljning av karriärstegsreformer för lärare – delrapport 3*. (2017:1).

datainsamlingen inleddes då Lärarlönelyftet precis genomförts. En fullständig bild av hur reformerna kan bidra till att öka läraryrkets attraktionskraft kan därför inte ges i granskningen.

Lärarlönelyftet upplevs ha påverkat arbetet i arbetslag negativt

En annan viktig indikation på om reformerna kan bidra till viljan att arbeta som lärare och därmed till yrkets attraktionskraft är hur reformerna påverkat arbetet i arbetslag i skolan.

Tabell 10 Rektorer. Hur reformerna påverkat arbetet i arbetslag i skolan. Andel (procent).

	Inte påverkat	Mycket negativt	Ganska negativt	Ganska positivt	Mycket positivt	Vet inte	Totalt
Karriärstegsreformen	27,9	6,1	19,4	32,8	9,0	4,8	100
Lärarlönelyftet	33,6	18,1	26,5	13,3	2,0	6,6	100

Tabell 10 visar att rektorerna är mer positiva till hur Karriärstegsreformen påverkat arbetet i arbetslag i skolan än i Lärarlönelyftet. 42 procent av rektorerna anser att Karriärstegsreformen påverkat detta arbete positivt mot 15 procent i Lärarlönelyftet. Det kan enligt intervjuerna förklaras med att karriärtjänsterna ofta utformats med syfte att utveckla skolans verksamhet i stort och därmed i sig ofta omfattar och bidrar till arbetet i arbetslag.

Sammanfattning

Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet är reformer som gör stora ingrepp i huvudmännens lönebildning och påverkar många lärare, vilket gör att förankringen och legitimiteten för reformerna är viktig för att de ska kunna bidra till att öka läraryrkets attraktionskraft. Tidsramen för att genomföra reformerna är viktig för att huvudmän och rektorer ska kunna skapa legitimitet för dem hos lärarna. Det är svårt att bedöma tidsramen för att genomföra Karriärstegsreformen då det gått fyra år sedan den genomfördes. Legitimiteten för Lärarlönelyftet hade dock kunnat vara större om regeringen gett huvudmännen längre tid att implementera reformen och därmed längre tid att förankra den bland lärarna.

Förankringen av Lärarlönelyftet genom arbetsmarknadens parter verkar inte ha fångat upp eller ha tagit tillräcklig hänsyn till aspekter av dess utformning som uppfattas som starkt söndrande för lärarkåren. Denna problematik hade kunnat minskas om synpunkter hade inhämtats från rektorer och huvudmän direkt

En majoritet av huvudmännen och rektorerna ser positivt på hur reformerna påverkat deras möjligheter att skapa en lönestruktur som motsvarar lärarnas arbetsuppgifter och prestationer. En bidragande orsak är att de medför stora löneflytt för många lärare. En majoritet av rektorerna menar också att urvalskriterierna i statsbidragsförordningarna i huvudsak fångar de kvalifikationer en bra förstelärare och en kvalificerad lärare ska uppfylla för att kunna ta del av

statsbidragen även om de inte anses vara tillräckliga för att välja ut lärare att ge statsbidragen till.

Det framkommer i granskningen dock stark kritik mot reformerna. Den består i att reformerna enskilt och tillsammans på ett alltför tydligt sätt skiljer ut olika lärare i förste-, ”andre”- och ”tredjelärare” eller ”sistelärare” där de sistnämnda är de som inte fått del av något statsbidrag. Detta trots att många av dem enligt rektorer och huvudmän i stor utsträckning uppfyller kriterierna för Lärarlönelyftet, samtidigt som lönepåslagen statsbidraget ger är stora i förhållande till lärarnas tidigare lönenivå. De stora löneskillnader och den uppdelning av lärarna som uppstått är enligt denna uppfattning inte heller motiverade av skillnader i lärarnas kompetens. Uppdelningen av lärare uppstod i Karriärstegsreformen men har förstärkts av Lärarlönelyftet och även av att huvudmännen och rektorerna haft förväntningar på att många fler lärare skulle få en löneförhöjning i Lärarlönelyftet. Huvudmän och rektorer upplever att reformerna påverkat sammanhållningen mellan lärarna mycket negativt och att Lärarlönelyftet också har påverkat arbetet i arbetslag negativt.

Förutom denna mer generella kritik mot reformerna är det framför allt två delar av regeringens styrning som har försvårat implementeringen av reformerna för huvudmännen.

Statsbidragen ger stora löneökningar till lärare samtidigt som urvalskriterierna för respektive statsbidrag i stor utsträckning omfattar samma lärare vilket ställt huvudmännen inför ett dilemma. Om de ger Lärarlönelyftet till karriärsteglärare riskerar de att skapa löneskillnader mellan lärare som upplevs vara för stora och som inte är motiverade av skillnader i lärarnas kompetens. Om de inte ger Lärarlönelyftet till karriärsteglärare riskerar de att urholka Karriärstegsreformen.

Vidare anger statsbidragsförordningen för Lärarlönelyftet att den löneökning som statsbidraget ger för de lärare som tar del av statsbidraget ”ska överstiga den lön som annars skulle ha utgått enligt den ordinarie lönerevisionen.”⁷⁵ Detta villkor ska reglera att de lärare som tar del av statsbidraget inte missgynnas i den ordinarie lönerevisionen och att huvudmännen inte drar ner på sina egna löneökningar för dessa lärare till följd av statsbidraget. Vissa huvudmän har uppfattat denna skrivning som att de måste avvika från intentionerna i statsbidragsförordningen om de ska kunna korrigera en eventuellt felaktig lönestruktur som Lärarlönelyftet gett upphov till. De anser därmed att de lärare som inte fått del av Lärarlönelyftet inte kan ges en högre löneökning i den

⁷⁵ 9 §, förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier. Hela meningen lyder: ”Den sammanlagda löneökningen hos varje huvudman ska överstiga den lön som annars skulle ha utgått enligt den ordinarie lönerevisionen med i genomsnitt minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad och lärare, forskollärare eller fritidspedagog.” Skrivningen avser därmed en genomsnittlig löneförhöjning för varje huvudman.

ordinarie lönerevisionen än de lärare som tagit del av statsbidraget. Regeringen har efter Lärarlönelyftet infördes också uppmuntrat huvudmännen att göra egna lönesatsningar för kvalificerade lärare om statsbidraget inte räcker till alla lärare som huvudmännen anser är kvalificerade. Även det har av vissa huvudmän uppfattats stå i motsättning till intentionen med reformen. I och med detta upplevs regeringen ha gett motstridiga signaler om hur Lärarlönelyftet ska genomföras.

Resultaten i granskningen avspeglar regeringens överväganden när de genomfört Lärarlönelyftet. Syftet med reformerna har varit att vissa lärare ska premieras för att de är skickliga vilket gör att ett urval av lärare måste göras. Det gör att det uppstår en löneskillnad och uppdelning mellan lärare som tidigare inte fanns och som kan skapa missnöje och det är svårt att avgöra om det är regeringens styrning som skapat de negativa reaktioner som uppstått eller om huvudmännen kunnat minska det negativa utfallet genom ett annat sätt att implementera reformen. Det går till exempel att framföra argument för att det inte är utformningen av Lärarlönelyftet som är grund till den starka uppdelningen mellan lärare och därmed missnöjet.

Många huvudmän har valt fördela Lärarlönelyftet till så många lärare som möjligt och differentierat lönepåslagen i begränsad omfattning. Mer än två tredjedelar av alla lärare som fått ett lärarlönelyft har tilldelats 2 500 kr i löneökning per månad.⁷⁶ En större lönedifferentiering mellan lärarna, där några fått närmare 0 kr i löneförhöjning än 2 500 kr och några fått större löneökningar, hade eventuellt inte skapat en lika stark gräns mellan de som fått och inte fått. En del huvudmän och rektorer uppger i intervjuerna att förväntningarna i lärarkåren på att alla skulle få del av statsbidraget samt den korta tidsramen för att genomföra Lärarlönelyftet gjorde att de valde bort ett sådant upplägg.

Det är dock för tidigt att dra definitiva slutsatser om utfallet av Lärarlönelyftet. En större acceptans för reformen kan uppträda över tid. Dessutom saknas ännu lärarnas uppfattning om reformen. Förändringarna bör dock enligt Riksrevisionens bedömning uppfattas som legitima och rättvisa, även på kort sikt, för att reformerna ska ge de avsedda effekterna på läraryrkets attraktionskraft på längre sikt. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att reformen saknar tillräcklig legitimitet hos huvudmän och rektorer.

⁷⁶ Skolverket 2017. *Redovisning av statsbidraget för karriärtjänster 2016*. Den sammanlagda löneökningen hos varje huvudman ska överstiga den lön som annars skulle ha utgått enligt den ordinarie lönerevisionen med i genomsnitt minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad och person. Om alla får 2 500 kr kan fler lärare tilldelas statsbidraget. Genomsnittet för alla som tilldelats lärarlönelyft var 2 594 kr per månad.

3.5 Har skolhuvudmännen genomfört reformerna på ett ändamålsenligt vis?

I föregående avsnitt redovisades resultat för hur regeringens styrning påverkat huvudmännens möjligheter att genomföra reformerna. I detta avsnitt redovisas resultat för hur huvudmännen genomfört reformerna, givet de ramar som regeringens styrning skapat.

Bedömningsgrund

I föregående avsnitt bedömdes hur regeringens styrning skapat förutsättningar för att huvudmännen ska kunna sätta löner som speglar lärarnas prestationer, hur reformerna förankrats hos huvudmännen, om tidsramarna för reformerna varit tillräckliga samt om regeringens målsättningar med reformerna och kriterierna för urval av lärare som ska kunna ta del av statsbidragen varit tydliga. Dessa förutsättningar påverkar hur reformerna uppfattas. Uppfattningen av reformerna påverkas även av huvudmännens arbete med att förtydliga reformerna samt förankra och skapa legitimitet för dem hos lärarna. I detta avsnitt undersöks om huvudmännen förtydligat urvalsgrunderna för fördelningen av statsbidragen samt hur de informerat lärarna om dessa grunder.

Graden av tydlighet i huvudmännens arbete kan ses på olika nivåer.

Riksrevisionen bedömer att tydlighet på huvudmannanivå är nödvändig för att öka förutsättningarna för att reformerna genomförs ändamålsenligt. Tydligheten borde allt annat lika öka om en huvudman utvecklat gemensamma bedömningsgrunder för alla skolenheter. Huvudmännen påverkar även hur tydliga reformerna uppfattas vara genom hur de informerar lärarna om sina överväganden och val. Därför undersöks hur huvudmännen genomfört informationsinsatser till lärarna. En bedömning görs av om huvudmännens insatser bör föranleda regeringen att förändra styrningen av reformerna.

Vidareutveckling av urvalskriterierna för statsbidragen gör dem tydligare

Som redovisats i avsnitt 3.2 anser en majoritet av rektorerna att urvalskriterierna i statsbidragsförordningarna för reformerna på ett bra sätt fångar de kvalifikationer en lärare bör ha för att bli förstelärare eller kunna ta del av ett lärarlönelyft. De är dock inte tillräckliga för att göra urvalen av lärare. Kriterierna måste tolkas och vidareutvecklas.

Tabell 11 Rektorer. Om urvalskriterierna vidareutvecklats inför tillsättningen av förstelärare/ fördelningen av Lärarlönelyftet. Andel (procent).

	Karriärstegsreformen	Lärarlönelyftet
Ja	64,1	35,1
Nej	19,0	51,8
Vet inte/ Saknas	16,7	12,8
Totalt	100	100

Som framgår av tabell 11 uppger en majoritet av rektorerna, 64 procent, att kriterierna i statsbidragsförordningen för Karriärstegsreformen vidareutvecklats inför urvalet av lärare. Andelen som uppger samma sak för Lärarlönelyftet var lägre, 35 procent. Skillnaden mellan reformerna i andelen som vidareutvecklat urvalskriterierna kan delvis förklaras att Karriärstegsreformen funnits under längre tid. En annan anledning som enligt intervjuerna kan förklara skillnaden är att tiden för att genomföra Lärarlönelyftet uppfattats som kort. Det har gjort att en del huvudmän inte hunnit vidareutveckla kriterierna.

När kriterierna i statsbidragsförordningarna för urvalet av lärare har vidareutvecklats är det en större andel av rektorerna som uppfattar urvalskriterierna vid fördelningen av statsbidragen som tydliga.

Tabell 12 Rektorer. Uppfattning om hur tydliga de kriterier som användes på skolan var vid den senaste tillsättningen av förstelärare/ vid fördelningen av lärarlönelyft? Fördelat på om kriterierna i statsbidragsförordningen vidareutvecklats eller inte. Andel (procent).

	Karriärstegsreformen			Lärarlönelyftet		
	Totalt	Kriterierna har vidareutvecklats	Kriterierna har inte vidareutvecklats	Totalt	Kriterierna har vidareutvecklats	Kriterierna har inte vidareutvecklats
Mycket tydliga	23,6	27,6	19,0	21,1	25,7	19,0
Ganska tydliga	50,7	56,0	43,1	46,7	52,3	43,4
Varken tydliga eller otydliga	11,3	9,5	14,7	17,7	12,6	21,8
Ganska otydliga	7,5	4,9	10,3	9,2	6,1	12,0
Mycket otydliga	2,6	1,0	8,6	1,6	1,9	1,9
Vet inte/Saknas	4,3	1,0	4,3	3,6	1,4	1,9
Totalt	100	100	100	100	100	100

Tabell 12 visar att 84 procent av rektorerna anser att kriterierna för urval av förstelärare var ganska tydliga eller mycket tydliga då kriterierna vidareutvecklats, 62 procent ansåg detsamma då kriterierna inte vidareutvecklats. I Lärarlönelyftet

var motsvarande andelar 78 procent jämfört med 62 procent. Det är dock en majoritet av rektorerna som anser att kriterierna är tydliga även då de inte vidareutvecklats.

En vidareutveckling av urvalskriterierna i reformerna gör inte automatiskt att förutsättningarna för att de ska framstå som tydliga ökar. Men givet att kriteriernas tydlighet enligt rektorerna ökar när de vidareutvecklats, och en mindre andel av rektorerna uppger att de vidareutvecklat kriterierna, finns det sammantaget ett visst utrymme för huvudmännen att göra mer för att öka tydligheten i reformernas urvalskriterier. Det gäller framför allt i Lärarlönelyftet.

Vissa brister i huvudmännens informationsinsatser

För att huvudmännens informationsinsatser ska bidra till att reformerna blir tydligare bör innehållet i informationen vara av god kvalitet. En förutsättning för ökad tydlighet är dock att informationsinsatser genomförs. I enkätundersökningen till rektorer ställdes frågor om huvudmännen genomfört olika typer av informationsinsatser riktade till lärare före respektive efter fördelningen av statsbidragen. Frågor har även ställts om dessa varit individuellt riktade eller inte. Enligt enkäten till rektorer är det små skillnader mellan Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet i hur huvudmännen valt att informera lärarna innan tillsättningen av lärare och fördelningen av statsbidragen.

Tabell 13 Rektorerna. Hur lärarna informerades innan tillsättning av förstelärare/fördelningen av Lärarlönelyftet. Andel (procent).

		Andel som informerade	Andel som inte informerade	Totalt
Vilka kvalifikationer som krävdes av lärarna	Karriärstegs- reformen	70,8	29,2	100
	Lärarlönelyftet	84,3	15,7	100
Hur processen för tillsättning/ fördelning skulle genomföras	Karriärstegs- reformen	58,5	41,5	100
	Lärarlönelyftet	57,5	42,5	100

Som visas av tabell 13 uppger en stor majoritet av rektorerna att lärarna informerats om vilka kvalifikationer de skulle uppfylla för att få en förstelärartjänst eller kunna ta del av Lärarlönelyftet. En majoritet har även informerat lärarna om hur urvalsprocessen skulle genomföras. Över 40 procent av rektorerna har dock, för respektive reform, uppgett att de inte gjort sådana informationsinsatser innan fördelningen av statsbidragen. Efter tillsättningen har huvudmännen på olika sätt och i olika grad valt att informera berörda lärare.

Tabell 14 Rektorer. Hur lärarna informerades efter tillsättning av förstelärare/fördelningen av Lärarlönelyftet. Andel (procent).

		Nej	Ja	Totalt
Individuell skriftlig information till lärare som inte fått ta del av statsbidraget om grunder för bedömningen	Karriärstegsreformen	78,9	21,1	100
	Lärarlönelyftet	88,5	11,5	100
Individuella samtal med alla lärare som inte fått ta del av statsbidraget	Karriärstegsreformen	81,6	18,4	100
	Lärarlönelyftet	82,8	17,2	100
Erbjudande om individuellt samtal till lärare som inte fått ta del av statsbidraget*	Karriärstegsreformen	77,3	22,7	100
	Lärarlönelyftet	62,8	37,2	100
Diskussioner med lärarna i grupp för hantera reaktioner	Karriärstegsreformen	92,8	7,2	100
	Lärarlönelyftet	82,0	18,0	100

Anm. * Omfattar de som uppgett att de inte genomfört individuella samtal med alla lärare.

Två kritiska grupper för acceptansen av reformerna, som det är extra viktigt att informera, torde vara de lärare som sökt förstelärartjänst men inte fått en tjänst och de lärare som inte fått ta del av Lärarlönelyftet. Vidare torde individuell information vara bättre än information som riktas till en grupp. I tabell 14 visas att 21 procent av rektorerna uppgett att de gett skriftlig individuell information om sin bedömning till lärare som inte fått en förstelärartjänst. 12 procent har gett skriftlig individuell information till lärare som inte fått ta del av Lärarlönelyftet. Knappt 20 procent av rektorerna uppger att de haft individuella samtal med de lärare som inte fått ta del av statsbidragen. I Lärarlönelyftet har dock ytterligare 37 procent angett att de gett erbjudande om individuella samtal, en mindre andel har gjort det i Karriärstegsreformen. En minoritet har angett att de inte genomfört diskussioner i grupp med lärarna för att hantera reaktioner.

Tabell 15 Rektorer. Antal individuella informationsinsatser som genomförts efter tillsättningen av förstelärare/fördelningen av Lärarlönelyftet.⁷⁷ Andel (procent).

Antal individuella informationsinsatser	Karriärstegsreformen	Lärarlönelyftet
0	50,0	48,0
1	40,7	40,3
2	8,2	8,4
3	1,2	3,3
Totalt	100	100

I tabell 15 redovisas en samlad analys av de individuella informationsinsatserna. 50 procent av rektorerna har uppgett att de inte genomfört några individuella informationsinsatser eller erbjudit individuella samtal vid tillsättningen av förstelärare och att 48 procent uppgett samma svar vid fördelningen av Lärarlönelyftet. Huvudmännen kan mot denna bakgrund ha gjort större informationsinsatser för att förankra reformerna.

Sammanfattning

När kriterierna för att välja ut lärare som ska ta del av statsbidragen för karriärsteg och lärarlönelyft i statsbidragsförordningarna vidareutvecklats är det en större andel av rektorerna som uppger att de är tydliga. I Karriärstegsreformen har en majoritet av huvudmännen arbetat med att utveckla kriterierna. En minoritet har gjort det i Lärarlönelyftet. Tidsbrist kan vara en orsak, men sammantaget kunde huvudmännens arbete med att vidareutveckla kriterierna ha varit mer omfattande i Lärarlönelyftet.

Huvudmännen vittnar, som framgått av tidigare avsnitt, om att reformerna skapat missnöje bland lärarna och att de tidigt då villkoren för Lärarlönelyftet presenterades förutsåg att denna reaktion skulle komma. Mot denna bakgrund borde de ha genomfört fler och mer individuella informationsinsatser till lärarna för att förklara urvalen av lärare i de båda reformerna. För att ge en fullständig bild av huvudmännens arbete bör dock lärarna tillfrågas.

Riksrevisionen bedömer dock inte att regeringens styrning av reformerna bör ändras med anledning av de identifierade bristerna. Dessa insatser bör ligga inom ramen för huvudmännens eget ansvar.

⁷⁷ Frågorna om de individuella insatserna gällde: individuell skriftlig information till lärare som inte tagit del av statsbidraget, individuella samtal med alla lärare som inte fått ta del av statsbidraget, erbjudande om individuellt samtal till lärare som inte fått ta del av statsbidraget.

3.6 Har reformerna skapat en tydlig karriärväg och utvecklingsmöjligheter för lärare?

I detta avsnitt redovisas resultat för hur lärares karriär- och utvecklingsmöjligheter hittills påverkats av de båda reformerna.

Bedömningsgrund

Ett syfte med Karriärstegsreformen är att den ska skapa en karriärväg för lärare.⁷⁸ Regeringen har inte angett en liknande målsättning med Lärarlönelyftet, men reformen ska premiera utveckling i yrket.⁷⁹ Regeringen har uttryckt att satsningarna ska fungera parallellt. Det finns därmed inget mål att reformerna ska skapa en enhetlig väg för lärare som vill utvecklas i sitt yrke, men de kan ändå påverka varandra.

I detta avsnitt redovisas resultat för hur rektorer och huvudmän uppfattat att reformerna påverkar lärarnas möjligheter att utvecklas inom läraryrket och göra karriär samt deras vilja att utvecklas i yrket. Dessa faktorer ses i granskningen som förutsättningar för att reformerna ska bidra till att öka läraryrkets attraktionskraft. Lärarnas uppfattningar har dock inte inhämtats i granskningen och en fullständig bild av dessa förutsättningar kan därför inte ges.

Huvudmän och rektorer upplever att det till viss del finns en karriärväg för lärare?

En majoritet av huvudmännen och omkring hälften av rektorerna anser att det till viss del finns en tydlig karriärväg för lärare som vill fortsätta att undervisa. Tabell 16 visar att 69 procent av de svarande huvudmännen och 49 procent av rektorerna anser att det i stor utsträckning eller till viss del finns en tydlig karriärväg för lärare som vill fortsätta att undervisa. 30 procent av huvudmännen och 47 procent av rektorerna anser dock att det inte finns det.

Tabell 16 Huvudmän och rektorer. Uppfattning om det hos huvudmännen finns en tydlig karriärväg för lärare som vill fortsätta att undervisa. Andel (procent).

	Huvudmän	Rektorer
Ja, i stor utsträckning	8,6	7,0
Ja, till viss del	60,5	42,0
Nej	29,6	46,6
Vet inte	1,3	4,4
Totalt	100	100

⁷⁸ Promemoria U2012/4904/S, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*

⁷⁹ Promemoria U2015/05040/UH, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*.

En vanlig uppfattning i intervjuerna är att reformerna visserligen inneburit en karriärväg för de lärare som fått förstelärartjänster, men att karriärvägen för andra lärare är begränsad eftersom alla karriärtjänster nu är fyllda. Andra lärare kan bara få en tjänst om karriärstegläraren går i pension eller slutar. Det gäller särskilt hos de huvudmän där förstelärartjänsterna är permanenta. Detta torde dock gälla de flesta positioner av liknande karaktär som karriärtjänsterna i andra yrken. En tjänst blir möjlig att söka när den person som har tjänsten avslutar den.

Liknande synpunkter har framförts om lärarlönelyften som för karriärtjänsterna. Lärarlönelyften anses vara "slut" och inte stimulera kvarvarande lärare till att utvecklas. Inte heller detta torde avvika från övriga yrken på arbetsmarknaden. Utrymmet för löneförhöjningar är begränsat hos de flesta arbetsgivare

Det har i intervjuerna med huvudmännen och rektorerna inte framkommit någon uppfattning att reformerna skulle ha motverkat varandra då det gäller att skapa en karriärväg för lärare.

Huvudmän och rektorer är positiva till hur Karriärstegsreformen påverkat lärarnas möjligheter och ansträngningar att utvecklas i sitt yrke

Båda reformerna ska leda till att lärarna vill utvecklas inom sitt yrke. Som framgår av tabell 17 uppgår 78 procent av huvudmännen och 69 procent av rektorerna att Karriärstegsreformen påverkat möjligheten till utveckling positivt. En mindre andel, 41 procent av huvudmännen och 30 procent av rektorerna, uppgår att Lärarlönelyftet påverkar denna möjlighet positivt. Omkring hälften av huvudmännen och rektorerna, 47 respektive 52 procent, uppgår dock att Lärarlönelyftet inte påverkat möjligheten att utvecklas i yrket vilket är en avsevärt större andel än i Karriärstegsreformen.

Tabell 17 Huvudmän och rektorer. Hur reformen har påverkat lärarnas möjligheter att utvecklas i sitt yrke. Andel (procent).

Karriärstegsreformen	Inte påverkat	Mycket negativt	Ganska negativt	Ganska positivt	Mycket positivt	Vet inte	Totalt
Huvudmän	16,6	0,7	0,7	60,9	16,6	4,6	100
Rektorer	18,9	0,8	6,7	55,3	14,0	4,3	100
Lärarlönelyftet	Inte påverkat	Mycket negativt	Ganska negativt	Ganska positivt	Mycket positivt	Vet inte	Totalt
Huvudmän	47,0	2,0	6,0	37,1	4,0	4,0	100
Rektorer	51,8	4,1	8,2	25,8	3,9	6,1	100

Skillnaden mellan reformerna bör inte övertolkas. Lärarlönelyftet hade bara funnits i ett halvår när enkäten skickades ut och huvudmännen och rektorerna hade inte sett effekterna av reformen än.

En närliggande fråga är om reformerna stimulerat lärarna till att utvecklas i sitt yrke.

Tabell 18 Huvudmän och rektorer. Hur reformen påverkat lärares ansträngningar för att utvecklas som lärare. Andel (procent).

Karriärstegsreformen	Inte påverkat	Mycket negativt	Ganska negativt	Ganska positivt	Mycket positivt	Vet inte	Totalt
Huvudmän	20,5	0,7	6,0	48,3	18,5	6,0	100
Rektorer	24,0	2,1	9,5	47,0	10,2	7,1	100
Lärlärlönelyftet	Inte påverkat	Mycket negativt	Ganska negativt	Ganska positivt	Mycket positivt	Vet inte	Totalt
Huvudmän	34,4	2,0	6,6	39,1	8,6	9,3	100
Rektorer	34,2	6,0	12,7	34,2	5,6	7,3	100

Tabell 18 visar att andelen huvudmän som anser att Karriärstegsreformen påverkat lärarnas ansträngningar att utvecklas i yrket på ett positivt sätt uppgår till 67 procent. Motsvarande andel rektorer är 57 procent. Andelen huvudmän som är positiva till Lärlärlönelyftets påverkan på lärarnas ansträngningar att utvecklas i yrket är 48 procent, och andelen rektorer som är positiva är 40 procent. Det får ses som en stor andel givet att reformen inte hunnit påverka lärarna under särskilt lång tid.

Andra faktorer som kan påverka lärares karriär- och utvecklingsmöjligheter

Den statliga Skolkommissionen presenterade sitt slutbetänkande i april 2017. Kommissionen föreslår ett professionsprogram som ska innehålla olika spår för hur lärare ska kunna utvecklas inom yrket under yrkeslivet. Det ska inom varje spår finnas olika tydligt definierade och beskrivna kvalifikationsnivåer som lärarna kan uppnå. Programmet ska vara standardiserat på nationell nivå och leda till att ett "tydligt, transparent och likvärdigt system för utveckling under en lärares yrkesliv" skapas. Kommissionen menar att programmet medför ett behov av att se över lönesatsningarna i Karriärstegsreformen och Lärlärlönelyftet så att de följer programmets utformning. Konkret pekar kommissionen på att liknande program i andra länder kopplas till förbestämda lönepåslag som i Karriärstegsreformen. Man ger dock inga förslag till hur programmet ska samordnas med Lärlärlönelyftet. Vidare förutsätter kommissionen att "de behov som finns av att premiera utveckling och ökat ansvarstagande tillvaratas inom den reguljära lönebildningsprocessen."⁸⁰

Riksrevisionen bedömer inte Skolkommissionens förslag i sig men vill betona risken med att eventuellt införa ett tredje externt system för att bedöma lärares

⁸⁰ SOU 2017:35. *Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

kvalifikationer. Granskningen visar att de olika men överlappande system för att bedöma lärares kvalifikationer som införts i och med Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet medfört problem för huvudmännens lönebildning och medverkat till en uppdelning av lärarkåren. Om kommissionens förslag inte samordnas med dessa reformer riskerar professionsprogrammet att förstärka den otydlighet som reformerna medfört.

Regeringen har vid sidan av Skolkommissionens uppdrag även gett en särskild utredare i uppdrag att bland annat se över Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet och beakta Skolkommissionens förslag till nationellt professionsprogram. Mot bakgrund av de brister som Statskontoret redovisat i sina uppföljningar av Karriärstegsreformen är uppdraget till utredaren att: "undersöka om det är möjligt att, med beaktande av Skolkommissionens förslag, åtgärda uppmärksammade brister genom ändringar av gällande regelverk för karriärvägsreformen, analysera om eventuella justeringar av karriärvägssystemet behöver göras för att det på bästa sätt ska samverka med lärarlönesatsningen, och lämna nödvändiga författningsförslag." Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 december 2017.⁸¹

Riksrevisionen ser det som positivt att olika reformer som definierar lärares kvalifikationer ses över samtidigt men ser en risk för att uppdraget för ensidigt är inriktat på att se över Karriärstegsreformen.

Sammanfattning

Granskningen visar att en majoritet av huvudmännen och rektorerna anser att det i viss mån finns en karriärväg för lärare. Nära tre fjärdedelar uppger att Karriärstegsreformen inverkat positivt på lärarnas möjlighet att utvecklas inom sitt yrke. En majoritet av de svarande anser att Lärarlönelyftet inte påverkat lärarnas möjligheter att utvecklas i yrket. Omkring 40 procent av huvudmännen och 30 procent av rektorerna uppger dock att även Lärarlönelyftet inverkat positivt på dessa möjligheter, vilket givet den korta tid som reformen funnits bedöms vara en stor andel. Över hälften av huvudmännen och rektorerna anser att Karriärstegsreformen även påverkat lärares ansträngningar att utvecklas i sitt yrke positivt och omkring 40 procent anser att Lärarlönelyftet gjort det.

Den statliga skolkommissionens förslag om att införa ett professionsprogram för lärare med tydliga kriterier för lärarnas kvalifikationer kan, om det genomförs, inverka negativt på tydligheten i hur lärare kan utvecklas inom yrket och även påverka huvudmännens lönebildning. Kvalifikationskraven i förslaget bör samordnas med kvalifikationskraven i Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet.

Granskningen tyder på att Lärarlönelyftet har mindre legitimitet och lett till större missnöje bland huvudmän och rektorer än Karriärstegsreformen. Mot denna

⁸¹ Dir. 2016:76. Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner.

bakgrund finns det en risk för att den utredning som ska se över Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet och samtidigt beakta Skolkommissionens förslag har ett uppdrag som för ensidigt är inriktat mot att förändra Karriärstegsreformen.

3.7 Utvecklingen av läraryrkets attraktionskraft

I detta avsnitt redovisas resultat för utvecklingen av läraryrkets attraktionskraft.

Bedömningsgrund

Regeringen har inte angett hur syftet att öka läraryrkets attraktionskraft ska följas upp i Karriärstegsreformen eller i Lärarlönelyftet.⁸² I förarbetena till Lärarlönelyftet anges dock att statsbidraget bör ge ekonomiska incitament för att få fler personer att söka sig till yrket och stanna kvar i det. Det finns olika mått för att mäta attraktionskraften för läraryrket. Reformerna kan väntas påverka viljan hos utbildade lärare att stanna kvar i yrket, viljan hos utbildade lärare som lämnat yrket att återvända till yrket och viljan hos personer som inte är utbildade till lärare att söka sig till yrket.

I granskningen redovisas två mått som visar utvecklingen av läraryrkets attraktionskraft för personer som inte är utbildade till lärare: antalet behöriga personer som söker till en lärarutbildning som förstahandsalternativ och deras kvalifikationer. Dessa bedöms fånga den långsiktiga attraktionskraften för läraryrket och vara stabila över tid. Utvecklingen relateras till tidpunkten för när Karriärstegsreformen infördes, men ambitionen är inte att bedöma om utvecklingen av läraryrkets attraktionskraft beror på reformen i kausal mening. Resultat från undersökningar som fångar övriga mått på attraktionskraften redovisas också.

Antal sökande till lärarutbildningarna och deras kvalifikationer⁸³

De redovisade resultaten omfattar antalet behöriga sökandes förstahandsval av utbildning, för att få jämförbara siffror.⁸⁴ Det är således antalet sökande som valt någon av de utvalda utbildningarna i första hand som presenteras i diagram 5. Av

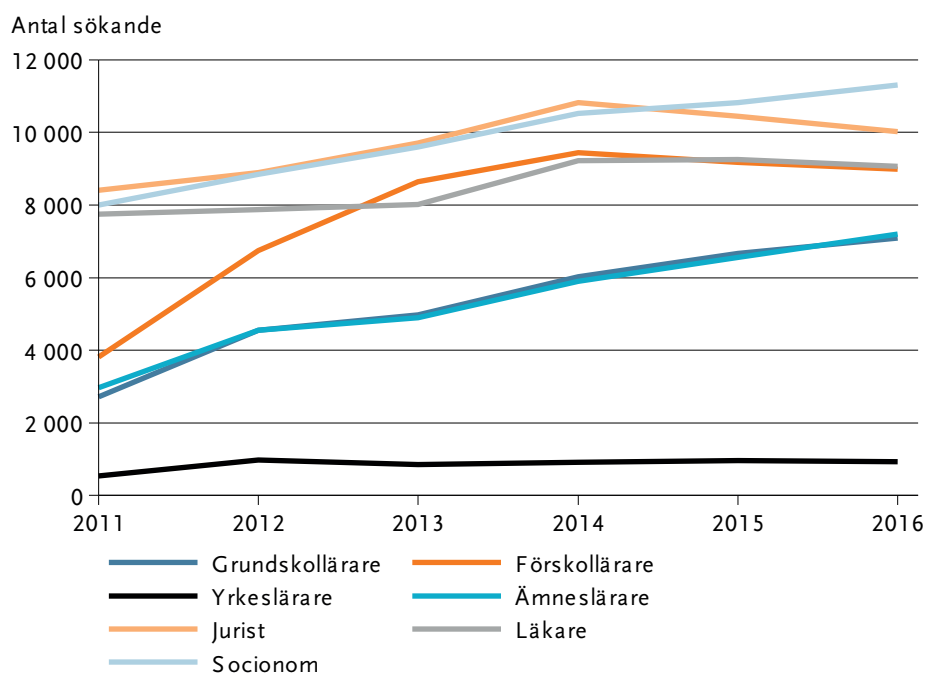
⁸² I det uppdrag som Statskontoret fått att följa upp Lärarlönelyftet anges att myndigheten ska utvärdera: "om, och i så fall hur, statsbidraget har påverkat lärares rörlighet på arbetsmarknaden och lärares karriärmönster..." I övrigt omfattar uppdraget enligt Riksrevisionens bedömning ingen uppföljning av hur attraktionskraften påverkats av reformen. Regeringsbeslut. U2016/02466/UH, *Uppdrag att utvärdera Statsbidrag för höjda lärarlöner till lärare och vissa andra personalkategorier*. Detsamma gäller uppdraget till den statliga kommitté som bland annat ska se över Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet. dir 2016:76, *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner*.

⁸³ De redovisade uppgifterna har inhämtats från SCB:s register över sökande till högskolan där det framgår vilka utbildningar som söks samt i vilken prioriteringsordning. Registret har kompletterats med information om de sökandes genomsnittliga betygspoäng.

⁸⁴ Det är de sökandes förstahandsprioritet (prio=1) som har använts. Ej behöriga sökande har exkluderats (urvalsresultat=E).

diagrammet framgår att antalen förstahandsval till lärarutbildningar har ökat under den observerade perioden, framför allt bland de som söker till förskolläraryrket. Förskollärare omfattas dock inte av Karriärstegsreformen. Liknande trender finns för utbildningar till jurist, socionom och läkare, varför det är svårt att hitta stöd för att Karriärstegsreformen har påverkat antalet sökande. Enligt diagram 5 verkar det dessutom som att antalet sökande till lärarutbildningarna ökade mer innan reformen.

Diagram 5 Antal behöriga sökandes förstahandsval av utbildning



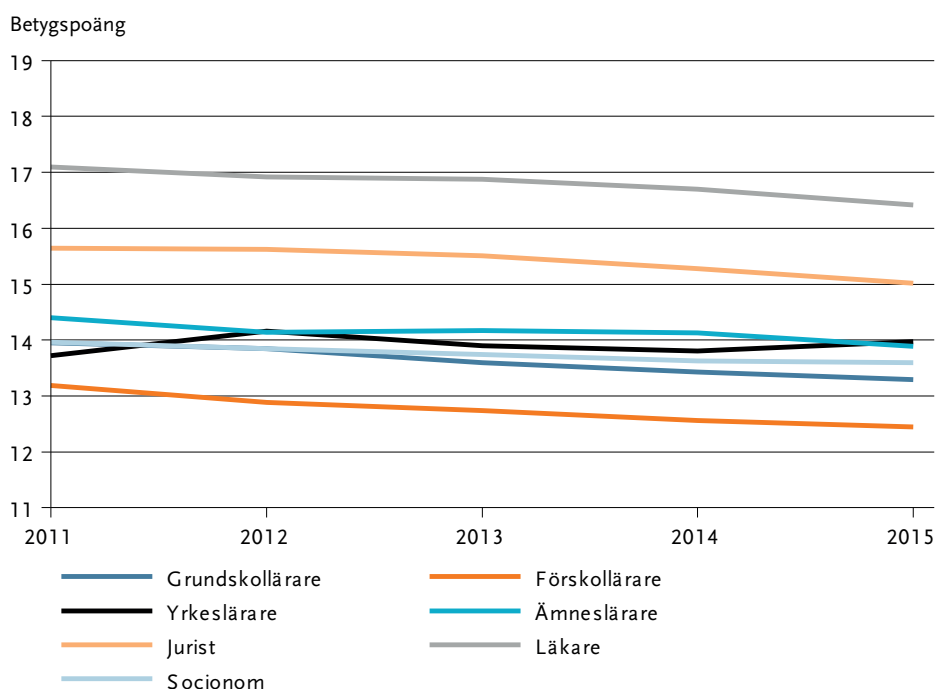
Källa: Egna analyser av data från SCB.

I diagram 6 beskrivs hur de sökandes genomsnittliga betygspoäng⁸⁵ har utvecklats över tid för de som sökt lärarutbildning i första hand, samt för sökande till andra utbildningar. Diagrammet visar inte på någon tydlig indikation på förändrade kvalifikationer för sökande till lärarutbildningarna jämfört med övriga utbildningar. Den genomsnittliga betygspoängen faller för hela perioden för

⁸⁵ Summan av kursernas poäng viktades med betyg dividerat med totalpoäng för eleven. Vikt för betygen är IG=0, G=10, VG=15, MVG=20. Endast betygsatta kurser är medräknade. Fr.o.m. år 2010 beräknas den genomsnittliga betygspoängen endast på kurser som ingår i det fullständiga programmet. Om eleven har läst fler kurser, inom ramen för utökat program, påverkar detta inte betygspoängen. Kurser utöver de som ingår i elevens fullständiga program ska fr.o.m. år 2010 tydligt anges i slutbetyget. För de elever som gick ut enligt gymnasiereformen Gy 2011: Kursens poäng multiplicerat med vikt för betyg, (A=20, B=17.5, C=15, D=12.5, E=10, F=0) dividerat med summa poäng för eleven totalt. Endast betygsatta kurser är medräknade.

nästan alla grupper, yrkeslärarna undantagna. För sökande till yrkeslärarutbildningen stiger den genomsnittliga betygspoängen i början och slutet av den observerade perioden.

Diagram 6 Sökandes genomsnittliga betygspoäng



Källa: Egna analyser av data från SCB.

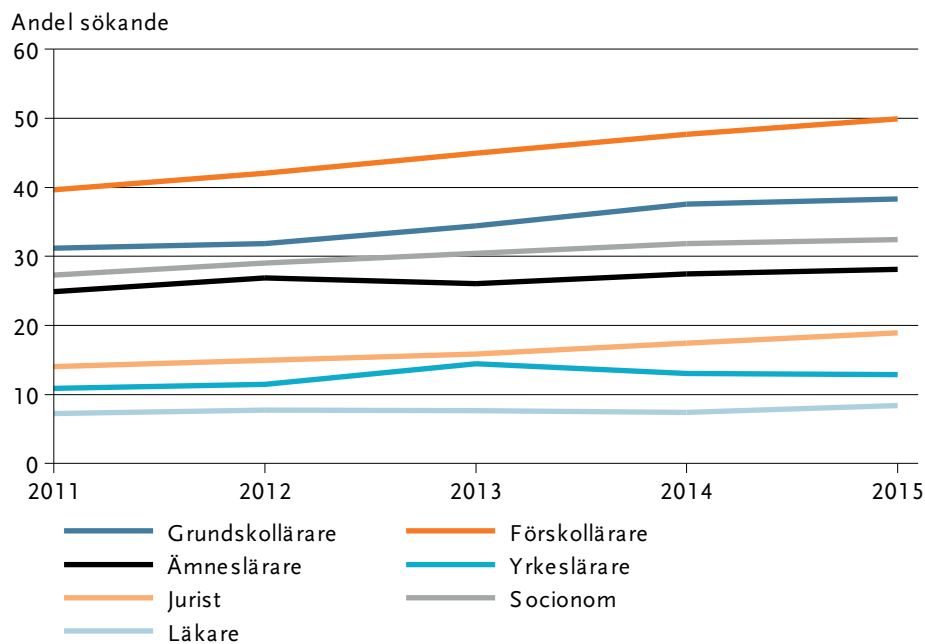
I en ytterligare analys har sökande till lärarutbildningar, förutom sökande till förskollärarutbildningen, samlats i en gemensam grupp och övriga sökanden i en annan grupp. Detta görs för att testa om det är någon signifikant skillnad mellan dem och övriga sökande i perioden efter införandet av Karriärstegsreformen, det vill säga efter 2012 och framåt. Analysen visar att det är en liten, dock signifikant bättre, utveckling bland de som söker till lärarutbildningar jämfört med övriga sökande.

I diagram 7 och diagram 8 redovisas hur stor andel av de sökande till lärarutbildningarna som återfinns i den högsta respektive lägsta kvartilen av den genomsnittliga betygspoängen. Mönstret i diagrammen överensstämmer med resultaten i diagram 6.

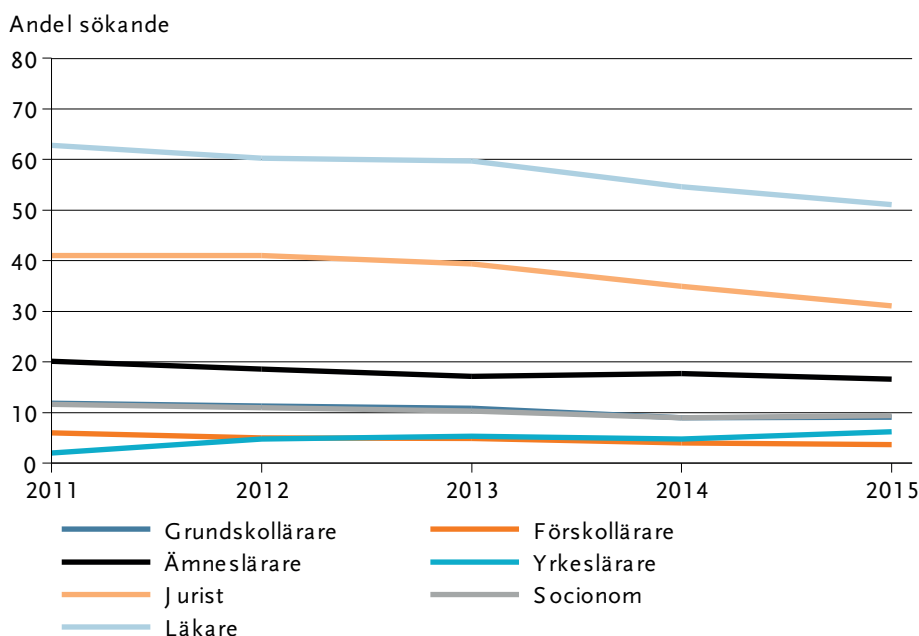
Diagram 7 visar på stigande andelar av sökande i den lägsta kvartilen även om ämneslärarutbildningen uppvisar en något mer gynnsam utveckling jämfört med övriga yrken. Vad gäller utvecklingen för sökande ur den högsta kvartilen som redovisas i diagram 8, sjunker andelen sökande med genomsnittlig betygspoäng i

den högsta kvartilen för alla grupper. Dock förfaller utvecklingen något gynnsammare för yrkeslärarna men då från redan låga nivåer.

Diagram 7 Andel sökande till lärarutbildningen med genomsnittlig betygspoäng i den lägsta kvartilen



Källa: Egna analyser av data från SCB.

Diagram 8 Andel sökande till lärarutbildningen med genomsnittlig betygspoäng i den högsta kvartilen

Källa: Egna analyser av data från SCB.

Utvecklingen av andra mått på läraryrkets attraktionskraft

Ett mått på attraktionskraften för läraryrket är om utbildade lärare väljer att stanna kvar i yrket. En undersökning av SCB visar att 71 procent av de lärare med lärarexamen som började arbeta som lärare 2010 var kvar i yrket fem år senare.⁸⁶ Det är en något högre andel kvarvarande efter 5 år än de som började arbeta som lärare åren innan 2010. Ingen analys görs dock i undersökningen av vad som påverkat utvecklingen.

SCB har även undersökt vad som fått utbildade lärare som arbetat som lärare att lämna yrket.⁸⁷ I denna enkätundersökning var arbetsmiljön vanligaste orsak till att lärarna valt att lämna yrket, 7 av 10 uppgav detta svarsalternativ. Knappt hälften av de svarande uppgav att lönen i förhållande till arbetsbördan och lönen i förhållande till utbildningen var en helt eller till stor del bidragande anledning till beslutet. Då det gällde viljan att återvända till yrket uppgav 6 av 10 av de svarande att de skulle kunna tänka sig att återvända till yrket. Rimligare arbetsbelastning och större möjlighet att styra över arbetsmiljön var de faktorer som ansågs

⁸⁶ SCB 2016. *Vanligt arbeta kort tid som lärare*. Valfärd 2016/2.

⁸⁷ SCB 2017. *Lärare utanför yrket*. Temarapport 2017:2. Undersökningen riktades till personer med svensk lärarexamen som arbetat som lärare inom utbildningsbranschen någon gång under åren 2005 till 2013, men sedan bytt yrke och bransch.

viktigast för viljan att återvända. Omkring 7 av 10 har dock uppgett att högre lön har en helt avgörande eller stor betydelse för om de skulle återvända till yrket igen. Det indikerar att reformerna kan komma att bidra till att fler utbildade lärare återvänder till yrket.

Sammanfattning

Det är sammantaget svårt att dra slutsatser om det skett några förändringar vad gäller antal sökande till lärarutbildningarna eller deras kvalifikationer jämfört med övriga sökande till högskolan. Inga av de presenterade resultaten ger en tydlig indikation på att Karriärstegsreformen skulle ha ökat antalet sökande till lärarutbildningarna under den studerade perioden. Analyserna ger inte heller något klart stöd för att de sökandes kvalifikationer har förbättrats. Det kan bero på att det tar längre tid innan eventuella effekter av reformen uppstår. Det är även svårt att dra slutsatsen att reformerna påverkat utbildade lärares vilja att stanna kvar i yrket eller fått fler utbildade lärare att återvända till yrket. Fler undersökningar behöver göras. Indikationer finns dock på att reformerna kan påverka lärares vilja att stanna kvar och återvända till yrket.

Referenser

Betänkande 2012/13:UbU15.

Betänkande 2015/16:1:UbU16.

Direktiv 2016:76. Kommittédirektiv. *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner.*

Forslund, A. (2017), *Statliga interventioner i svensk lönebildning – erfarenheter och möjliga risker.* Underlagspromemoria till Riksrevisionen.

Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden

Förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

Hellmark Knutsson, H och Fridolin G. Utbildningsdepartementet. Debattartikel 2016-11-11. *Vi kan inte ge alla lärare ett lärarlönelyft.*

<http://www.regeringen.se/debattartiklar/2016/11/vi-kan-inte-ge-alla-larare-ett-lonelyft/>, hämtad 2017-07-05.

Karlström, K. *Ett psykologiskt perspektiv på lön.* I Lönespridning, Granqvist, L. (red.). SNS (2013).

Konjunkturinstitutet 2015. *Lönebildningsrapporten 2015.*

Medlingsinstitutet 2017. *Löneutveckling till och med mars 2017.*

<http://www.mi.se/press/nyheter/2017/05/loneutveckling-till-och-med-mars-2017/>, hämtad 2017-07-05.

Persson, M och Skult, E. Lärarlönerna. *Ekonomisk debatt*, nr 4/2014.

Promemoria U2012/4904/S. *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet.*

Promemoria U2015/05040/UH. *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.*

Proposition 2012/13:136. *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*

Proposition 2011/12:1. *Budgetproposition för 2012.*

Proposition 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015.*

Proposition 2014/15:100. *2015 års ekonomiska vårproposition.*

Proposition 2015/16:1. *Budgetproposition för 2016.*

Regeringsbeslut U2016/02466/UH. *Uppdrag att utvärdera Statsbidrag för höjda lärarlöner till lärare och vissa andra personalkategorier.*

Remissvar till promemoria U2015/05040/UH, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.* Arbetsgivarverket, Medlingskommissionen, Unionen, LO, Svenskt Näringsliv.

SCB 2016. Vanligt arbeta kort tid som lärare. *Välfärd.* Nr 2/2016

SCB 2017. *Lärare utanför yrket.* Temarapport 2017:2.

SKL 2017. *Kommungruppsindelning 2017 – Omarbetning av Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning.*

SKOLFS 2011:144, Förordning om läroplan för gymnasieskolan

SKOLFS 2013:147, Skolverkets föreskrifter om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

SKOLFS 2016:61, Skolverkets föreskrifter om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

Skollag (2010:800).

Skolverket 2015. *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier.*

Skolverket 2016. *PISA 2015 – 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik.*

Skolverket 2017.

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/lararloner/statsbidrag-for-lararlonelyftet-1.246260>, hämtad 2017-07-05.

Skolverket 2017. *Redovisning av statsbidraget för karriärtjänster 2016.*

Skolverket 2017. *Uppföljning av lärarlöneliftet hösten 2016.*

SOU (2017:35). *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

Statskontoret 2015. *Uppföljning av karriärstegsreformer för lärare. Delrapport 1* (2015:12).

Statskontoret 2016. *Uppföljning av karriärstegsreformer för lärare. Delrapport 2* (2016:1).

Statskontoret 2017. *Uppföljning av karriärstegsreformer för lärare. Delrapport 3* (2017:1).

Bilaga 1. Metod

Löneanalys

Karriärstegsreformens påverkan på lärarnas löner har analyserats med en så kallad differences-in-differences-ansats. Metoden innebär att löneutvecklingen för lärare som tagit del av Karriärstegsreformen jämförs med lärare som inte tagit del av den. Metoden gör det möjligt att skatta om Karriärstegsreformen haft några effekter på lönen för de lärare som tagit del av statsbidragen. Det är dock inte möjligt att skatta kausala effekter av reformen på övriga lärares lön. För detta skulle krävas ytterligare en referensgrupp som har haft samma löneutveckling som dessa övriga lärare haft.

För analysen används individdata från SCB. Urvalet utgår från registret över pedagogisk personal (lärarregistret). Ytterligare information har matchats på dessa data som strukturlönestatistik, individens egen utbildning, föräldrarnas utbildning och om individen har utländsk bakgrund eller ej. Data som används sträcker sig från 1996 till 2015, och urvalet är betingat på att individerna ska ha en inkomst 2015. Deskriptiv statistik beskrivs i tabellen nedan.

Riksrevisionen har skattat en löneekvation med logaritmerad månadslön som beroende variabel och har samtidigt kontrollerat för: den genomsnittliga årliga löneutvecklingen, kön, ålder, ålder kvadrerad, egen utbildningsnivå, föräldrars utbildningsnivå, utländsk bakgrund, om personen är anställd av en enskild eller kommunal huvudman, om individen har pedagogisk examen eller inte, om läraren är i den grupp av lärare som kommer att få en karriärtjänst, samt en kontroll för när det blev möjligt att få statsbidrag för karriärsteg. Urvalet består av grund- och gymnasielärare och är betingat på att individen ska ha haft lön 2015 för att öka jämförbarheten i undersökningen.

Tabell B1 Deskriptiv statistik för lärarurval. Andel (procent) samt ålder (genomsnitt).

	Karriärstegs- lärare	Övriga lärare
Ålder (genomsnitt)	40,1	42,2
Män	0,26	0,32
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	0,00	0,00
Förgymnasial utbildning 9 år	0,00	0,00
Gymnasial utbildning högst 2-årig	0,00	0,01
Gymnasial utbildning 3 år	0,00	0,01
Eftergymnasial utbildning kortare än 3 år	0,03	0,10
Eftergymnasial utbildning 3 år eller längre	0,95	0,88
Forskarutbildning	0,02	0,00
Inrikes född med minst en inrikes född förälder	0,96	0,95
Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	0,02	0,02
Utrikes född	0,02	0,03
Pedagogisk utbildning	0,92	0,83
Enskild huvudman	0,05	0,04

Enkäter

Två webbenkätundersökningar har genomförts i granskningen. En enkät skickades till rektorer som är ansvariga chefer för en skolenhet och en skickades till skolchefer/förvaltningschefer hos huvudmännen. Undersökningarna har samordnats med Statskontoret, som genomfört en undersökning med liknande målgrupp under samma tidsperiod, så att skolchefer/förvaltningschefer och rektorer inte skulle få enkäter från två myndigheter samtidigt.

Urvalsramen för rektorer bestod av skolenheter som rekviderat statsbidrag för både karriärsteg och lärarlönelyft hösten 2016. Den togs fram via Skolverkets register över rekviderade statsbidrag. Från ramen drogs ett obundet slumpmässigt urval (OSU) som uppgick till halva ramstorleken.

E-postadresser har hämtats från skolenhetsregistret. I de fall e-postadresser saknats har Riksrevisionen kompletterat dem manuellt via sökningar på nätet. Enkätundersökningen genomfördes mellan 11 april och 14 maj 2017. Tre påminnelser skickades ut till personer som inte svarat på enkäten. Viss övertäckning av huvudmän som inte rekviderat båda statsbidragen fanns i urvalet. Svarsfrekvensen för rektorer uppgick till 29 procent.

Populationen av huvudmän består av huvudmän som rekviderat statsbidrag för både karriärsteg och lärarlönelyft hösten 2016. På grund av samordningen med Statskontoret var det inte möjligt att skapa en urvalsram direkt från populationen. Urvalet har istället gjorts via den urvalsram som Statskontoret utgick ifrån, vilket var huvudmän som rekviderat statsbidrag för lärarlönelyft. Uppgifter om rekvisitioner för statsbidrag för karriärsteg har matchats på denna ram. Urvalet drogs enligt OSU för enskilda huvudmän och som ett stratifierat urval för kommunala huvudmän.

E-postadresser har hämtats från skolenhetsregistret. Då e-postadresser saknats har de inhämtats manuellt via sökningar på nätet. Enkätundersökningen genomfördes mellan 21 april och 7 maj 2017. Tre påminnelser skickades ut till personer som inte svarat på enkäten. Svarsfrekvensen för huvudmännen uppgick till 42 procent.

Bortfallsanalyser för enkäterna visar på bra överensstämmelse mellan populationernas, urvalens och de svarandes sammansättning. Analysen har gjorts med avseende på fördelningen på huvudmannatyp (kommunala och enskilda)⁸⁸ samt en storleksvariabel (tre grupper) som baserats på varje huvudmans bidragsram för Lärarlönelyftet. Fördelningarna framgår av tabellerna.

Tabell B2 Enkätundersökning till huvudmän. Fördelning efter huvudmannatyp och storlek.⁸⁹ Andel (procent).

	Kommunala huvudmän*				Enskilda huvudmän			
	Små	Mellan	Stora	Totalt	Små	Mellan	Stora	Totalt
Population (N=770)	-	4,6	95,4	100	24,9	57,7	17,3	100
Urval (n=359)	-	4,3	95,7	100	25,8	58,8	15,4	100
Svarande (n=152)	-	2,9	97,1	100	20,3	53,7	26,0	100

Anm. * Inga kommunala huvudmän finns i den minsta storleksgruppen.

⁸⁸ I gruppen enskild ingår även ett fåtal offentliga huvudmän som kommunalförbund, landsting och stat.

⁸⁹ Uppdelningen baseras på bidragsramen för Lärarlönelyftet. Små: 50 000<>5 250 000 kr. Mellan: 5 250 000<>19 200 000 kr. Stora: 19 200 000- kr. Grupperna består av ungefär lika många huvudmän.

Tabell B3 Enkätundersökning till rektorer. Fördelning efter huvudmannatyp och storlek.⁹⁰
Andel (procent).

	Kommunala huvudmän				Enskilda huvudmän			
	1–6	7–12	13–	Totalt	1–6	7–12	13–	Totalt
Urval (n=2224)	27,3	37,6	34,9	100	41,3	29,7	27,0	100
Svarande (n=654)	25,2	40,3	34,4	100	42,5	30,7	26,1	100

En kontroll av resultaten för huvudmännen har också genomförts genom viktning.⁹¹ De viktade resultaten har inte avvikit nämnvärt från de oviktade resultaten. Resultaten i rapporten redovisas därför oviktade. Inga sambandsanalyser har genomförts i undersökningen.

Intervjuer

Intervjuerna i undersökningen har genomförts med skolchefer/förvaltningschefer eller motsvarande på förvaltningsnivå samt med rektorer. I vissa fall har även annan personal på förvaltningsnivå deltagit i intervjuerna. Rektorerna har i huvudsak varit skolenhetschefer, men även andra rektorer har deltagit, alla har dock varit lönesättande chefer. Syftet har varit att nå större förståelse för hur de intervjuade uppfattat reformerna och för de val de ställts inför vid genomförandet av reformerna. Intervjuerna har genomförts som gruppintervjuer. Totalt intervjuades cirka 20 personer på förvaltningsnivå och omkring 30 rektorer från grundskola och gymnasium.

Intervjuerna genomfördes i fyra kommuner som valdes ut efter två parametrar. Samtliga kommuner indelades i fyra grupper baserat på om kommunen valt att ge Lärarlönelyftet till karriärsteglärare eller inte samt efter kommunstorlek. Från dessa fyra grupper valdes en kommun per grupp ut slumpmässigt. Uppdelningen gjordes för att fånga uppfattningar om reformerna från kommuner som gjort olika strategiska val vid implementeringen av reformerna och som har skilda förutsättningar att rekrytera lärare. Urvalet har inte gjorts i syfte att belägga resultat i kausal mening. Intervjuer har även genomförts med nuvarande och tidigare tjänstemän på Utbildningsdepartementet, tjänstemän på Skolverket samt företrädare för arbetsmarknadens parter från Almega, Friskolornas riksförbund, Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund.

⁹⁰ Uppdelningen baseras på antalet rekvirerade statsbidrag för lärarlönelyft. Grupperna består av ungefär lika många skolenheter.

⁹¹ Kontrollanalyser har genomförts med post-stratifieringsvikter beräknade som $psv = \text{andel i populationen} / \text{andel bland svarande}$. Vikterna beräknades med avseende på fördelningen för huvudmannatyp och storlek.

Bilaga 2. Kriterier för att en lärare ska kunna omfattas av reformerna

Karriärstegsreformen

Kriterier för förstelärare (utöver legitimationskrav) är att läraren uppfyller *samtliga* av följande kriterier:

- Kan genom dokumentation redovisa minst fyra års väl vitsordat arbete med undervisning inom ramen för en eller flera anställningar inom skolväsendet.
- Har visat en särskilt god förmåga att förbättra elevernas studieresultat och har ett starkt intresse för att utveckla undervisningen.
- Även i övrigt av huvudmannen bedöms som särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

Kriterier för huvudmännens lönesättning:⁹²

- En person som nyanställs hos en huvudman på en förstelärartjänst ska få en lön som är minst 5 000 kr högre än medianlönen för samma kategori lärare hos huvudmannen.
- En lärare som tidigare är anställd av huvudmannen och får en förstelärartjänst ska få en lön som är minst 5 000 kr högre än den lön läraren tidigare hade.
- Om däremot flera tidigare anställda hos huvudmannen får en tjänst som förstelärare ska den sammanlagda genomsnittliga löneökningen för dessa lärare vara minst 5 000 kr per månad.

Detta villkor innebär att förstelärarna hos en huvudman kan få olika lönepåslag (så länge den genomsnittliga löneökningen är minst 5 000 kronor).

Lärarlönelyftet

Läraren, förskolläraren eller fritidspedagogen ska ha visat intresse för och god förmåga till att utveckla undervisningen på egen hand och tillsammans med kollegor och därigenom förbättrat elevernas studieresultat eller måluppfyllelsen i förskolan. Detta ska ha skett genom att läraren, förskolläraren eller fritidspedagogen har uppfyllt minst *ett* av följande kriterier:

- tagit särskilt ansvar för att utveckla undervisningen genom kollegialt lärande i former som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet,
- med stöd av formell utbildning på avancerad nivå utöver lärarexamen eller förskollärarexamen förbättrat undervisningens innehåll, metoder och arbetssätt,

⁹² Förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

- tagit särskilt ansvar för att stödja lärar- eller förskollärarstudenter och kollegor som är nya i yrket eller tagit särskilt ansvar för att utveckla ämnen eller ämnesövergripande områden, eller
- tagit särskilt ansvar för särskilt komplicerade undervisningssituationer.

Kriterier för huvudmännens lönesättning:⁹³

- Den sammanlagda löneökningen hos varje huvudman ska överstiga den lön som annars skulle ha utgått enligt den ordinarie lönerevisionen med i genomsnitt minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad och person.
- Statsbidraget får inte lämnas för nyanställning av lärare.
- För lärare som fått en karriärtjänst ska lönepåslaget enligt denna reform räknas som en del av som en del av löneökningen enligt den ordinarie lönerevisionen.

⁹³ Förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet är två statliga reformer som syftar till att öka läraryrkets attraktionskraft. Reformerna gör det möjligt för skolhuvudmännen att premiera skickliga lärare genom lönepåslag. Det ska få lärare att utvecklas i sitt yrke och få fler personer att bli lärare, vilket på sikt ska öka kvaliteten i skolan och förbättra elevernas resultat. Riksrevisionen har granskat om reformerna har skapat förutsättningar för att läraryrkets attraktionskraft ska öka.

Granskningen visar bland annat att regeringens lönemässiga målsättningar med reformerna till stor del har uppnåtts hittills. Lärarnas generella lönenivå och relativlön i förhållande till jämförbara yrken har ökat efter reformerna. Det har skapat förutsättningar för att yrkets attraktionskraft ska öka. Men reformerna har också mött stark kritik och påverkat sammanhållningen mellan lärare negativt. De upplevs ha skapat en alltför tydlig uppdelning mellan förste-, "andre"- och "tredjelärare", där tredjelärarna inte har tagit del av något statsbidrag. Satsningarna har genom det sätt som de utformats och implementerats, och som utfallet av dem har tolkats, skickat en signal om att vissa lärare är kompetenta och andra inte.

Riksrevisionen lämnar med anledning av granskningen flera rekommendationer till regeringen så att reformerna på ett bättre sätt ska kunna bidra till att göra läraryrket mer attraktivt. Regeringen bör bland annat överväga att skapa en gemensam uppsättning kriterier för att bedöma lärares kvalifikationer som omfattar både Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-447-6

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE

