



2015:12



STATSKONTORET

Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare

Delrapport 1





MISSIV

DATUM
2015-06-02
ERT DATUM
2014-06-19

DIARIENR
2014/122-5
ER BETECKNING
U2014/4127/S

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att följa upp och analysera karriärstegsreformen

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att följa upp och analysera hur reformen om inrättandet av karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare implementerats och fungerar i förhållande till reformens syften.

Uppdraget ska i alla delar redovisas till Regeringskansliet senast den 15 juni 2015, den 1 februari 2016 och den 1 februari 2017.

Statskontoret överlämnar härmed delrapporten *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 1* (2015:12).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Lina Nyberg, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Ingvar Mattson

Lina Nyberg

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdrag och genomförande	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Karriärstegsreformen	12
1.3	Vår tolkning av uppdraget	16
1.4	Genomförande	18
1.5	Läsanvisning	19
2	Huvudmännens deltagande i reformen	21
2.1	Ett successivt ökat deltagande	21
2.2	Kommuner deltar, små enskilda huvudmän avstår	24
2.3	Värderingar, ekonomi och liten tilldelning är skäl för små huvudmän att avstå	27
2.4	Sammanfattande iakttagelser	29
3	Inrättande av karriärtjänster	31
3.1	Fördelning av karriärtjänster i verksamheten	31
3.2	Principer för fördelning av tjänster i verksamheten	33
3.3	Huvudmännens val mellan visstids- och tillsvidareanställning	37
3.4	Valet att utse lektorer	39
3.5	Sammanfattande iakttagelser	41
4	Rekrytering och urval	43
4.1	Huvudmännen har stor handlingsfrihet	43
4.2	Ansökningsförfarande är vanligt	44
4.3	Intern rekrytering dominerar	46
4.4	Kvalifikationskrav och urvalsprocess	47
4.5	Sammanfattande iakttagelser	49
5	Uppdraget som förstelärare	51
5.1	Olika beredskap att utforma uppdrag	51
5.2	Ett skiftande uppdrag	52
5.3	Förordningskrav om undervisning på minst halvtid efterlevs	54
5.4	Tydlighet främjar mottagandet i organisationen	55
5.5	Sammanfattande iakttagelser	56
6	Extra statsbidrag till utanförskapsområden	57
6.1	Särskilda krav för det extra statsbidraget	57
6.2	Låg nyttjandegrad under det första bidragsåret	59
6.3	Områdena har fler förstelärare men det är svårt att rekrytera tillräckligt många	60
6.4	Statsbidragets konstruktion påverkar utfallet av satsningen	61
6.5	Sammanfattande iakttagelser	63

7	Betydelsen för lönestrukturen	65
7.1	Förstelärare har något högre genomsnittslön	65
7.2	Reformens effekt på lönespridningen	66
7.3	Andra möjliga effekter på lönestrukturen	70
7.4	Sammanfattande iakttagelser	71
8	Synen på reformen	73
8.1	Reformen har mottagits väl av skolans intresseorganisationer	73
8.2	Huvudmännen i stort sett positiva till reformen	75
8.3	Förstelärarna är positiva men det är oklart hur lärare generellt ser på reformen	81
8.4	Sammanfattande iakttagelser	82
9	Slutsatser	83
9.1	Ett högt deltagande bäddar för att målen ska nås	83
9.2	En satsning på skickliga individer eller svaga skolor?	83
9.3	Statsbidrag till utanförskapsområden missar delvis målet	84
9.4	Viktigt att följa upp hur lönestrukturen påverkas på sikt	85
9.5	Förstelärarreform snarare än karriärstegsreform?	85
9.6	Statskontorets kommande rapport	85
	Referenser	87

Bilagor

1	Uppdraget	89
2	Metodbeskrivning enkäter	93
3	Enkätfrågor	95

Sammanfattning

En satsning på karriärvägar för lärare

Karriärstegsreformen innebär att staten skjuter till medel för att höja särskilt yrkesskickliga lärares löner. Det sker i form av ett riktat statsbidrag till de skolhuvudmän som väljer att inrätta särskilda karriärtjänster. Syftet med statsbidraget är att de bästa lärarna ska få en möjlighet att göra karriär samtidigt som de i allt väsentligt fortsätter att undervisa och ägnar sig åt uppgifter som är nära kopplade till undervisning. Statsbidraget ska stimulera en lönespridning där särskilt yrkesskickliga lärare premieras.

Statskontoret har fått i uppdrag att följa upp och analysera hur reformen om inrättande av karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare har implementerats och fungerar i förhållande till syftet med reformen. Denna rapport är en första delredovisning av uppdraget.

Brett deltagande i satsningen

Karriärstegsreformen uppvisar ett brett deltagande, i synnerhet bland kommunerna. Många små, enskilda huvudmän har dock valt att stå utanför. Detta är inget unikt för karriärstegsreformen utan är ett återkommande mönster i statsbidragssatsningar. Flera faktorer (värderingar, en sårbar ekonomi och praktiska svårigheter att utnyttja en liten tilldelning av karriärtjänster) har bidragit till ett lägre deltagande bland de enskilda huvudmännen.

De skickligaste lärarna premieras

Den viktigaste principen för huvudmännen vid fördelning av karriärtjänster har varit att de skickligaste lärarna ska premieras. Vad vi kan se har huvudmännen generellt inte gjort någon prioritering av svaga skolor vid sin fördelning av tjänsterna. Snarare är tendensen tvärtom, att det finns något fler karriärtjänster på skolor med bättre resultat.

Rektorerna har en viktig roll vid tillsättningen av tjänsterna

Att utlysa tjänsterna internt är det absolut vanligaste tillvägagångssättet vid tillsättning av karriärtjänster. Ett stort ansvar vilar på den enskilde rektorn när det gäller att bedöma vilka lärare som är särskilt yrkesskickliga och därmed

kvalificerade för en karriärtjänst. En gedigen och transparent rekryteringsprocess skänker legitimitet till karriärtjänsterna, medan motsatsen skapar grogrund för missnöje bland lärarna.

Lokal variation i förstelärarnas uppdrag

Hur karriärtjänsterna utformas hos olika huvudmän varierar när det gäller både de enskilda uppdragen och villkoren för förstelärarna. Variationen kan ses som en naturlig konsekvens av huvudmännens frihet att anpassa reformen till lokala förhållanden. Vår bild är dock att de flesta förstelärare har ett uppdrag som rimmar väl med regeringens intentioner med reformen.

Statsbidraget till utanförskapsområden missar målet

Skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i så kallade utanförskapsområden har möjlighet att söka medel från ett särskilt statsbidrag. Eftersom det ofta finns en jämförelsevis större andel elever med sämre förutsättningar och större behov på skolor i de områdena har regeringen angett att det är viktigt att särskilt skickliga lärare rekryteras till dessa skolor.

Det finns dock flera hinder för att syftet med det extra statsbidraget till utanförskapsområden ska nås. De faktorer som styr vilka skolor som får del av det extra bidraget verkar inte vara tillräckligt träffsäkra och skolor med lika stora eller till och med större behov än de som är bidragsberättigade omfattas därmed inte av satsningen. Konstruktionen, där en huvudman måste utnyttja hela ramen för att överhuvudtaget få del av statsbidraget, innebär också ett hinder eftersom huvudmannen riskerar att gå miste om hela bidraget om inte samtliga tjänster kan tillsättas. Huvudmännen har haft svårt att tillsätta tjänsterna, vilket till stor del kan förklaras av att det generellt är svårt att rekrytera skickliga lärare till skolor i utanförskapsområden.

Viktigt att på sikt följa löneutvecklingen

Än så länge är det för tidigt att säga om karriärtjänstreformen har lett till en bestående ökad lönespridning i lärarkåren. Det begränsade underlag som vi har tagit del av visar att lönespridningen har ökat under perioden 2013–2014 men det är inte möjligt att belägga att detta är en konsekvens av karriärstegsreformen. Vi kommer att följa reformens effekter på lönespridningen i vårt fortsatta arbete med uppdraget.

Karriärstegsreformen har överlag mottagits positivt

Skolhuvudmännen och de centrala intresseorganisationerna är på det stora hela positiva till reformen. Skillnaderna mellan olika intressen syns främst i deras syn på utformningen av reformen. Mer statlig styrning efterfrågas från fackligt håll, medan de som företräder huvudmännen vill ha ökad frihet i

användningen av statsbidraget. Det är inte så förvånande att huvudmännen och förstelärarna själva har en positiv inställning till reformen eftersom de får direkt del av statsbidraget. Mer intressant är i stället att se hur lärarkåren generellt ser på reformen. Det kommer att stå i fokus för vår nästa avrapportering i februari 2016.

1 Uppdrag och genomförande

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att följa upp och analysera hur reformen om inrättande av karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare har implementerats och fungerar.¹ I uppdraget ingår att följa upp och analysera hur genomförandet förhåller sig till de syften med reformen som framgår av propositionen *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* och de krav som anges i förordningen om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.²

Vi ska följa upp och analysera

- huvudmännens principer när det gäller antal och fördelning av förstelärare och lektorer till skolformer, årskurser, program och ämnen
- huvudmännens grunder för valet mellan att utse förstelärare eller lektorer
- hur stor andel av en förstelärares eller en lektors arbete som utgörs av undervisning
- vilka arbetsuppgifter utöver undervisning som ingår i förstelärares och lektors uppdrag och om dessa utfördes även innan reformen
- hur huvudmännen lever upp till och säkerställer att de krav som ställs i förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare följs, när det gäller dels vem som får utses till förstelärare, dels att förstelärare huvudsakligen ägnar sig åt undervisning
- skälen till varför huvudmän väljer att förordna förstelärare och lektorer utan tidsbegränsning respektive väljer att förordna för viss tid
- grunderna för huvudmännens val av ansökningsförfarande vid rekrytering till förstelärare och lektorer, internt, externt eller annat
- hur lönespridningen för lärarna påverkats
- huvudmännens respektive lärares syn på hur reformen fungerar
- små huvudmäns deltagande och hur den så kallade bidragspotten fungerar

¹ Regeringsbeslut 2014-06-19 *Uppdrag att följa upp och analysera karriärstegsreformen.*

² Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*; Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

- skälen till varför huvudmän, där så är fallet, avstår från att inrätta karriärsteg och söka statsbidrag
- i vilken omfattning och hur skolhuvudmännen prioriterat svaga skolor och hur öronmärkning till de särskilda utanförskapsområdena fungerar.

I uppdraget ska vi samråda med Statens skolverk (Skolverket), som har i uppdrag att årligen redovisa statistik om utnämningar av förstelärare och lektorer till regeringen. Uppdraget ska i alla delar redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 15 juni 2015, den 1 februari 2016 och den 1 februari 2017. Detta är Statskontorets första delrapport.

1.2 Karriärstegsreformen

Karriärstegsreformen för lärare sjösattes den 1 juli 2013 i och med att den förordning som reglerar skolhuvudmäns möjligheter att söka statsbidrag för att inrätta karriärtjänster trädde i kraft.³

I det här avsnittet ger vi en övergripande beskrivning av reformen, dess bakgrund, syfte och utformning.

Bakgrund

Enligt den rådande ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen på skolområdet är det huvudmännen som har arbetsgivaransvar med ansvar för lärares prestationer och yrkesutveckling. I enlighet med vad som gäller på andra områden är det arbetsgivaren som ansvarar för anställdas karriär- och löneutveckling och som fattar beslut om att befordra de anställda som av arbetsgivaren bedöms vara särskilt yrkesskickliga.

I budgetpropositionen för 2012 föreslog regeringen en karriärutvecklingsreform inom läraryrket med utvecklingssteg för yrkesskickliga lärare inom hela grund- och gymnasieskolan. Syftet var att premiera de bästa lärarna. Utvecklingsstegen med eventuella behörighetskrav skulle enligt propositionen beskrivas i skollagen. Regeringen var dock tydlig med att lönesättningen för lärarna var en fråga för parterna och att reformen inte skulle innebära en övergång till en statlig lönepolitik.⁴

I september 2012 lämnade Utbildningsdepartementet promemorian *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*. I promemorian föreslog departementet bland annat att det utöver karriärsteget lektor skulle införas ett mer praktiktäna karriärsteg, förstelärare. Departementet föreslog också att det skulle införas en statsbidragsförordning som ger huvudmännen rätt att söka statsbidrag om de använder sig av lektorer och förstelärare i sin undervisning.

³ Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁴ Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012*, Utgiftsområde 16.

Vidare föreslog departementet att det skulle införas ett så kallat målsättningsstadgande i skollagen om att skolhuvudmännen ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare.⁵

Promemorian remissbehandlades. Efter att de centrala aktörerna hade lämnat kompletterande synpunkter på utkastet till statsbidragsförordning beslutade regeringen i februari 2013 om en förordning om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.⁶ I mars samma år lämnade regeringen propositionen *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* till riksdagen.⁷ Ändringarna i skollagen trädde i kraft den 1 juli 2013.⁸

Syftet med reformen

I propositionen *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* skriver regeringen att lärarna är en av de viktigaste faktorerna för elevernas studieresultat i skolan. För att säkra en hög kvalitet på lärarna behöver läraryrket göras mer attraktivt, så att eleverna får en bättre undervisning och därmed ökade förutsättningar att nå de nationella målen och goda resultat. Enligt propositionen måste lärarnas kompetens och potential tas till vara och uppmuntras på ett bättre sätt och de måste också ges möjligheter att utveckla sin professionalism och kunna göra karriär inom läraryrket.

Syftet med statsbidraget är att de bästa lärarna ska få en möjlighet att göra karriär samtidigt som de i allt väsentligt fortsätter att undervisa och ägnar sig åt uppgifter som är nära kopplade till undervisning. Statsbidraget ska stimulera en lönespridning där särskilt yrkesskickliga lärare premieras.⁹

Två karriärsteg: förstelärare och lektor

Statsbidragsförordningen omfattar två karriärsteg, ett för särskilt yrkesskickliga lärare med forskarutbildning (lektorer) och ett mer praktiktäna karriärsteg som gör det möjligt för särskilt skickliga lärare att göra karriär utan att sluta undervisa (förstelärare). Huvudmännen avgör vilka lärare som uppfyller kvalifikationerna för karriärstegen.

I 2 kap. 22 § skollagen slås det fast att huvudmännen ska sträva efter att inrätta karriärsteg för lärare. Bestämmelsen är ett så kallat målsättningsstadgande och det är upp till huvudmännen att avgöra hur denna målsättning bäst kan nås. Det är därmed helt frivilligt för huvudmännen att söka statsbidrag för karriärtjänster.

⁵ Utbildningsdepartementet PM 2012-09-24 *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet* (U2012/4909/S).

⁶ Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁷ Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*

⁸ 2 kap. 22 § skollagen (2010:800).

⁹ Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*

Statsbidragets utformning

I statsbidragsförordningen anges vilka skolformer som omfattas av reformen, vilka kriterier som en lärare måste uppfylla för att kunna utses till förstelärare respektive lektor samt vilka övriga förutsättningar som gäller för statsbidraget. För att få statsbidrag krävs bland annat att lärarens arbetsuppgifter huvudsakligen består av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.¹⁰

Statsbidraget lämnas för ett år i taget, i den mån det finns tillgång på medel. Bidragsåret börjar den 1 juli. Statsbidraget för en förstelärare uppgår till 85 000 kronor per bidragsår, vilket motsvarar en genomsnittlig löneökning på 5 000 kronor per månad. För en lektor uppgår statsbidraget till 170 000 kronor per bidragsår, vilket motsvarar i genomsnitt 10 000 kronor mer i lön per månad. Statsbidraget ska gå till lärarens lön och sociala avgifter. Vid deltid eller om läraren inte har arbetat som förstelärare eller lektor hela bidragsåret ska beloppen reduceras i motsvarande grad.¹¹

Inför varje bidragsår ska Skolverket fastställa en bidragsram för varje huvudman som har minst 75 elever och en gemensam bidragspott för alla huvudmän som har färre än 75 elever. Statsbidragsramen beräknas utifrån det totala statsbidraget och antalet elever i huvudmannens skolor.¹²

Det extra statsbidraget till utanförskapsområden

Inom ramen för det urbana utvecklingsarbetet definieras femton stadsdelar i nio kommuner som så kallade utanförskapsområden i Sverige. De skolor som finns i dessa områden har i många fall större utmaningar än andra skolor. Eftersom dessa skolor ofta har en jämförelsevis större andel elever med sämre förutsättningar och större behov, har regeringen angett att det är viktigt att särskilt skickliga lärare rekryteras till dessa skolor.¹³

Mot denna bakgrund beslutade regeringen i mars 2014 om en förordning om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden. Förordningen trädde i kraft den 15 april 2014. I förordningen anges vissa särskilda krav för de karriärtjänster som inrättas i utanförskapsområden, bland annat att andelen

¹⁰ 2–6 §§ förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

¹¹ 7–10 §§ förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

¹² 15–17 §§ förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

¹³ Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*, Utgiftsområde 16.

förstelärare i dessa områden ska vara betydligt högre än i andra områden och att tillsättning av tjänsterna måste ske efter ett öppet ansökningsförfarande.¹⁴

Finansiering¹⁵

För hösten 2013 avsatte regeringen 187 miljoner kronor för statsbidrag till karriärtjänster, vilket motsvarar ett lönepåslag för cirka 4 000 förstelärare.¹⁶ Inför det andra bidragsåret 2014/15 förstärktes reformen med 377 miljoner kronor, vilket motsvarar ett lönepåslag för sammanlagt cirka 15 000 förstelärare. Från och med hösten 2016 sker ytterligare en ökning som omfattar lönepåslag som motsvarar 1 000 nya förstelärare och en ytterligare ökning som motsvarar 1 000 tjänster ska ske hösten 2017. Från och med 2017 beräknas att sammanlagt 1 469 miljoner kronor avsätts årligen.¹⁷

För det extra statsbidraget till utanförskapsområden avsatte regeringen för höstterminen 2014 ungefär 7,4 miljoner kronor.¹⁸ För 2015 uppgår anslaget till nästan 16,2 miljoner kronor.¹⁹

Uppföljning av reformen

Enligt promemorian *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet* bör reformen följas upp och utvärderas.²⁰

Uppföljningen av reformen är uppdelad på olika aktörer. Skolverket har i uppdrag att årligen redovisa statistik om förstelärare och lektorer till regeringen. Statskontorets uppdrag avser att följa upp och analysera hur karriärstegsreformen har genomförts och fungerar i förhållande till syfte och förordningskrav. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering har i sin tur inlett ett arbete för att på sikt analysera reformens konsekvenser för elevernas studieresultat och lärarnas arbetsmarknad.

¹⁴ Förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

¹⁵ I det här avsnittet redovisar vi totala anslag, inklusive de medel Skolverket får använda för administration. I kapitel 2 redovisar vi avsatta medel för statsbidrag.

¹⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk. Ändringsbeslut 2013-03-27.

¹⁷ Prop. 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015*.

¹⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolverk. Ändringsbeslut 2014-05-28.

¹⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolverk.

²⁰ Utbildningsdepartementet PM 2012-09-24 *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet* (U2012/4909/S).

1.3 Vår tolkning av uppdraget

Huvudfrågan i vårt uppdrag är hur karriärstegsreformen har genomförts och hur den fungerar i förhållande till syftet med reformen. Därutöver ingår ett antal mer specifika frågor kring genomförandet av reformen.

Regeringen har i uppdraget uttryckt att det är viktigt att i ett tidigt skede följa upp och analysera reformen för att se om statsbidragen används så som det är tänkt utifrån de uppställda kraven och om användningen skapar förutsättningar för att nå syftet och målet med reformen.²¹

Fokus på genomförandeprocessen

Fokus för vår uppföljning är genomförandeprocessen. Det handlar bland annat om att följa upp och analysera i vilken utsträckning huvudmännen har valt att delta i satsningen och skälen till detta samt hur de har gått till väga när de har inrättat karriärtjänster, rekryterat förstelärare och lektorer samt utformat deras uppdrag.

I vilken utsträckning deltar huvudmännen i reformen?

En förutsättning för att nå de långsiktiga målen med reformen är att skolhuvudmännen väljer att inrätta karriärtjänster. En del av vår uppföljning är därför att beskriva och analysera i vilken utsträckning huvudmännen deltar i reformen och vilka förklaringar det finns till varför huvudmän väljer att inte söka statsbidrag för karriärtjänster.

Hur inrättar huvudmännen karriärtjänsterna?

Det är huvudmännen som beslutar om hur de vill utforma sina lokala karriärstrukturer. Enligt uppdraget ska vi beskriva och analysera hur huvudmännen har gått tillväga vid utformningen av sitt karriärtjänstsystem. Det handlar bland annat om var i organisationen karriärtjänster ska finnas, om tjänsterna ska vara förstelärary- eller lektorstjänster och vilka villkor som ska gälla för karriärtjänsterna.

Hur går rekryteringen av förstelärare och lektorer till?

Den primära målgruppen för karriärstegsreformen är särskilt yrkesskickliga lärare. Genom att skapa möjligheter för lärare att gå vidare i karriären vill regeringen säkerställa att dessa lärares kompetens och potential tas till vara bättre. En lyckad implementering av reformen förutsätter därmed att huvudmännen lyckas identifiera och rekrytera de lärare som är särskilt yrkesskickliga. Att beskriva och analysera huvudmännens rekryteringsprocesser är därmed en viktig del i vår uppföljning.

²¹ Regeringsbeslut 2014-06-19 *Uppdrag att följa upp och analysera karriärstegsreformen.*

Hur ser förstelärarnas och lektorernas uppdrag ut?

Karriärtjänsterna ska ge lärarna en möjlighet att utvecklas och göra karriär, samtidigt som de fortsätter att undervisa. En utveckling där lärarna i hög grad lämnar undervisningen för att ägna sig åt andra typer av arbetsuppgifter skulle därmed strida mot reformens intentioner. I vårt uppdrag ingår därför att granska hur förstelärares och lektorers uppdrag ser ut.

Vilka blir reformens effekter på lönespridningen?

Ett av målen med reformen är att uppnå en ökad lönespridning där särskilt yrkesskickliga lärare ges en högre lön än andra lärare. En grundsten i karriärstegsreformen är därför att karriärtjänsterna också innebär en löneökning för den lärare som utses. Hur lönestrukturen för lärare utvecklas på sikt är en fråga som vi kommer att bevaka under uppdragets gång.

Hur ser aktörerna på reformen?

En förutsättning för att systemet med karriärtjänster ska få genomslag och leda till de avsedda positiva effekterna är att det uppfattas som legitimt och ändamålsenligt av de aktörer som omfattas av systemet, det vill säga skolhuvudmän, rektorer och lärare. En del av vår uppföljning är därmed att beskriva, analysera och i den mån det går också förklara olika aktörers uppfattningar om reformen.

Vi ska inte bara beskriva vad, utan också varför

Skolverkets uppdrag innebär att en del av det som efterfrågas i vårt uppdrag redan redovisas till regeringen. Det gäller till exempel uppgifter om utnämningar av förstelärare och lektorer. Till skillnad från uppdraget till Skolverket, innebär emellertid vårt uppdrag inte bara att beskriva vad huvudmännen har gjort, utan också att analysera varför de har valt att göra på ett visst sätt. Vi kommer därför att fokusera på de delar där vi kan bidra med ny information, och utnyttja Skolverkets befintliga data i andra delar.

Avgränsningar

Enligt uppdraget ska uppdragsfrågorna redovisas i samtliga delar vid varje avrapporteringstillfälle. I några frågor behövs dock tidskrävande materialinsamling för att kunna ge fullständiga svar. Vi är också beroende av andra aktörer för att ta fram data om reformen, och det har inte varit möjligt att få fram den information som krävs för att ge fullödiga svar på alla frågor till den här första delrapporten. I den här rapporten kommer vi därför att i vissa delar behöva hänvisa till kommande rapporteringar. Det gäller bland annat frågan om lärarnas syn på hur reformen fungerar.

Även den korta tid som själva reformen har varit på plats påverkar möjligheterna att besvara vissa uppdragsfrågor, till exempel frågan om effekterna på lönespridningen. I kapitel 7 redovisar vi dock den lönestatistik som finns och resonerar kring möjligheterna att se effekter på längre sikt.

1.4 Genomförande

För att besvara uppdragsfrågorna inom ramen för denna delrapport har vi dels intervjuat berörda intresseorganisationer, dels genomfört två enkäter riktade till skolhuvudmän. Därutöver har vi tagit del av och använt befintligt material i form av statistik, resultat från andra aktörers uppföljningar och resultat från aktuell forskning (se under avsnittet Övrigt material).

Enkät till skolhuvudmän som ansökt om statsbidrag

För att besvara de uppdragsfrågor som rör huvudmännens överväganden och tillvägagångssätt i samband med genomförandet av reformen har vi gjort en enkätundersökning riktad till de skolhuvudmän som ansökt om statsbidrag för karriärtjänster för bidragsåret 2014/15. Undersökningen genomfördes i mars 2015 och omfattar 708 skolhuvudmän, varav 682 har mottagit enkäten (bortfallet beror i de flesta fall på ofullständiga eller felaktiga e-postadresser). Antalet svarande är 478, vilket ger en svarsfrekvens på 70 procent. En närmare beskrivning av undersökningen redovisas i bilaga 2 och enkätfrågorna i bilaga 3.

Enkät till skolhuvudmän som valt att inte ansöka om statsbidrag

En fråga i uppdraget handlar om varför huvudmän väljer att avstå från att inrätta karriärsteg och söka statsbidrag. För att besvara denna fråga har vi skickat ut en enkät till de skolhuvudmän som hade möjlighet att söka statsbidrag budgetåret 2014/15 men som inte har gjort det. Enligt Skolverket är det 399 huvudmän som inte har deltagit i satsningen (det vill säga huvudmän som inte har sökt statsbidrag eller som har sökt statsbidrag men avvisats av Skolverket på grund av att de kommit in för sent).²² Statskontoret har haft e-postadresser till 360 av dessa, varav 135 huvudmän svarat på enkäten. Det ger en svarsfrekvens på 38 procent. En närmare beskrivning av hur vi har genomfört undersökningen redovisas i bilaga 2 och enkätfrågorna finns i bilaga 3.

Intervjuer

För att belysa frågor om genomförandet av reformen och få underlag för våra enkäter har vi intervjuat företrädare för skolhuvudmän, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Skolverket, Sveriges kommuner och landsting och Sveriges skolledarförbund.

²² Gruppen huvudmän som ansökt men fått sina ansökningar avvisade utgör en liten del av populationen (14 stycken).

För att ta reda på hur det extra statsbidraget fungerar har vi också genomfört telefonintervjuer med representanter för åtta av de tio huvudmän (nio kommuner och en enskild huvudman) som har rätt att söka extra statsbidrag för karriärtjänster i utanförskapsområden.²³

Övrigt material

Utöver det material som vi själva samlat in har vi haft tillgång till statistik från Skolverket om utnyttjandet av statsbidraget och dataunderlag om samtliga skolhuvudmän som kan söka statsbidrag. Vi har också tagit del av de enkätundersökningar som Skolverket har genomfört som en del i deras uppföljning av reformen och de mer kvalitativa uppföljningar som myndigheten har redovisat.

En forskargrupp vid Linnéuniversitetet bedriver för närvarande följeforskning i fem kommuner där man följer implementeringen av reformen. Rapporterna från detta forskningsprojekt ingår också i underlaget för vår rapport.²⁴

Vi har också använt resultaten från enkäter genomförda av Lärarnas riksförbund om hur deras ombud samt medlemmar som är förstelärare ser på reformens genomförande.

När det gäller effekterna på lönespridningen har vi använt oss av statistik från lönedatabasen hos Statistiska centralbyrån (SCB) och statistik från Lärarförbundet.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har utförts av Lina Nyberg, Anna Skytt och Sara Sundgren (projektledare). En intern referensgrupp och en extern referensperson, lektor Daniel Alvunger vid Linnéuniversitetet, har varit knuten till projektet.

Enligt uppdraget ska vi samråda med Skolverket. Under projektets gång har vi haft löpande kontakter med Skolverket som också har faktagranskat relevanta delar av rapporten.

De intresseorganisationer som vi har intervjuat har getts möjlighet att lämna synpunkter på de delar som redovisar organisationernas syn på karriärstegsreformen.

1.5 Läsanvisning

Rapportens kapitel 2–5 följer genomförandet av reformen i kronologisk ordning, från valet att söka eller inte söka statsbidrag, via inrättandet av tjänster

²³ Två av huvudmännen har vi inte lyckats nå.

²⁴ De kommuner som valt att delta i projektet är Kalmar, Nässjö, Vetlanda, Växjö och Ängelholm.

och rekrytering av förstelärare och lektorer till utformningen av de konkreta karriäruppgifterna. Det extra statsbidraget till utanförskapsområden har vi valt att redovisa i ett eget avsnitt (kapitel 6). I kapitel 7 diskuterar vi möjliga effekter på lönestrukturen och i kapitel 8 redovisar vi synen på satsningen. I det sista och avslutande kapitel 9 sammanfattar vi våra iakttagelser från denna första del i uppdraget och lyfter fram frågor som vi avser att återkomma till i kommande avrapporteringar.

Tabell 1.1 Sammanställning över uppdragets frågor

Kapitel	Uppdragsfrågor
2 Huvudmännens deltagande i reformen	Skälen till varför huvudmän, där så är fallet, avstår från att inrätta karriärsteg och söka statsbidrag. Små huvudmäns deltagande och hur den s.k. bidragspotten fungerar.
3 Inrättande av karriärtjänster	Huvudmännens principer när det gäller antal och fördelning av förstelärare och lektorer till skolformer, årskurser, program och ämnen. I vilken omfattning och hur skolhuvudmännen prioriterat svaga skolor. Huvudmännens grunder för valet mellan att utse förstelärare eller lektorer. Skälen till varför huvudmän väljer att förordna förstelärare och lektorer utan tidsbegränsning respektive förordna för viss tid.
4 Rekrytering och urval	Grunderna för huvudmännens val av ansökningsförfarande vid rekrytering av förstelärare och lektorer, internt, externt eller annat. Hur huvudmännen lever upp till och säkerställer att de krav som ställs i statsbidragsförordningen följs, när det gäller vem som får utses till förstelärare och att denne huvudsakligen ägnar sig åt undervisning.
5 Uppdraget som förstelärare	Hur stor andel av en förstelärare eller lektors arbete som utgörs av undervisning. Vilka arbetsuppgifter utöver undervisning som ingår i förstelärarens och lektors uppdrag och om dessa utfördes även innan reformen.
6 Extra statsbidrag till utanförskapsområden	Hur öronmärkning till de särskilda utanförskapsområdena fungerar.
7 Betydelsen för lönestrukturen	Hur lönespridningen för lärarna har påverkats.
8 Synen på reformen	Huvudmännens respektive lärarnas syn på hur reformen fungerar.

2 Huvudmännens deltagande i reformen

Skollagen slår fast att skolhuvudmännen ska sträva efter att inrätta karriärsteg för lärare. Regeringens ambition är att var sjätte legitimerad lärare inom svensk skola ska vara förstelärare eller lektor hösten 2016.²⁵ En central fråga för vår analys är därför i vilken utsträckning skolhuvudmännen har valt att inrätta statsbidragsfinansierade karriärtjänster och vilka skäl det finns till att skolhuvudmän har valt att inte utnyttja de statliga medel som finns tillgängliga.

I detta kapitel redovisar vi omfattningen av deltagandet i reformen, hur det har utvecklats över tid och vilka skillnader vi kan se mellan olika grupper av huvudmän. I enlighet med vårt uppdrag tar vi särskilt upp de små huvudmännens deltagande och hur den så kallade bidragspotten fungerar.²⁶

2.1 Ett successivt ökat deltagande

En reform under uppbyggnad

Karriärtjänstreformen är fortfarande under uppbyggnad. För det första bidragsåret, höstterminen 2013, avsattes totalt 177 miljoner kronor i bidragsramar och bidragspott vilket motsvarade sammanlagt 4 165 förstelärartjänster. Av de avsatta medlen utnyttjades 73 procent, motsvarade 3 050 förstelärartjänster (se tabell 2.1 och 2.2).

Tabell 2.1 Avsatta och utnyttjade bidragsramar, räknat i tusentals kronor och i motsvarande antal förstelärartjänster (heltid)

	Bidragsram				
	Tkr		Antal tjänster		Andel rekviderade kronor i procent
	Avsatt	Rekviderat	Avsatt	Rekviderat	
HT 2013	175 598	128 234	4 132	3 017	73
VT 2014	175 598	148 341	4 132	3 490	84
HT 2014	623 457*	453 676	14 670	10 675	73

* Ramar för hela bidragsåret 2014/15 är 1 256 875 000 kr.

Källa: Skolverket. Att antalet förstelärartjänster i denna tabell skiljer sig från det faktiska antalet förstelärare och lektorer, beror på att beloppen har räknats om till heltidstjänster. I verkligheten har inte alla förstelärare en heltidstjänst och alla har inte haft sin karriärtjänst under hela bidragsåret.

²⁵ Regeringsbeslut 2014-06-19 *Uppdrag att följa upp och analysera karriärstegsreformen*.

²⁶ Antalet skolhuvudmän förändras hela tiden, beroende på att skolor avvecklas, fusioneras och nybildas. Det innebär att det kan finnas små avvikelser mellan olika tabeller och redovisningar i rapporten.

Tabell 2.2 Avsatta och utnyttjade medel i bidragspotten, räknat i tusentals kronor och i motsvarande antal förstelärartjänster (heltid)

	Bidragspott				
	Tkr		Antal tjänster		Andel rekvirerade kronor i procent
	Avsatt	Rekvirerat	Avsatt	Rekvirerat	
HT 2013	1 402	1 403	33	33	100
VT 2014	1 402	1 403	33	33	100
HT 2014	4 980	1 498	117	40	30

Källa: Skolverket. Att antalet förstelärartjänster i denna tabell skiljer sig från det faktiska antalet förstelärare och lektorer, beror på att alla faktiska lärare inte har en heltidstjänst eller inte har haft sin karriärtjänst under hela bidragsåret.

I och med att indelningen för bidragsåret ändrades den 15 november 2013 från att gälla kalenderår till att gälla läsår (1/7–30/6), blev våren 2014 ett eget bidragsår. Bidragsramar och bidragspott för våren 2014 omfattade totalt 177 miljoner kronor, vilket motsvarar 4 165 förstelärartjänster. Huvudmännen rekvirerade medel motsvarande 3 523 förstelärartjänster, vilket utgjorde 85 procent av avsatta medel.

För bidragsåret 2014/15 ökade bidragsramarna och bidragspotten till nästan 1 257 miljoner kronor, vilket motsvarade 14 787 förstelärartjänster. Under hösten 2014 utnyttjades medel motsvarande 10 715 förstelärare, vilket innebär en utnyttjandegrad på 72 procent av de avsatta medlen.

Ramarna och bidragspotten för 2015/16 motsvarar totalt 16 000 förstelärartjänster. Från och med 2016/17 ska reformen omfatta 17 000 tjänster per år.

Allt fler huvudmän deltar för varje år

Beslutet att inrätta ett statsbidrag för karriärtjänster fattades av regeringen i februari 2013. Skolverket öppnade ansökningsförfarandet den 20 mars samma år och skolhuvudmännen hade sedan en månad på sig att söka statsbidrag inför hösten 2013. Det var följaktligen kort om tid för huvudmännen att planera för tjänsterna och rekrytera lärare. Trots det kom det in ansökningar från 585 av de 1 110 skolhuvudmän som hade rätt att ansöka om statsbidrag, vilket motsvarade cirka 53 procent av huvudmännen. Av dessa var det 462 huvudmän (42 procent av det totala antalet huvudmän) som senare också rekvirerade statsbidrag (se tabell 2.3).

Den huvudsakliga orsaken till att alla huvudmän som fått sina ansökningar beviljade inte rekviderade bidrag var att de inte hann tillsätta karriärtjänsterna i den takt de hade tänkt sig.²⁷

Tabell 2.3 Antalet huvudmän som sökt och rekviderat statsbidrag för karriärtjänster HT 2013, VT 2014 respektive HT 2014. Inom parantes anges andel (procent) av det totala antalet huvudmän som kunnat söka statsbidrag

Ansökningar	HT 2013	VT 2014	HT 2014
Antal huvudmän som kunnat söka statsbidrag	1 110	1 110	1 107
Antal ansökningar	585 (53)	95* (61)	722 (65)
Antal beviljade ansökningar	581 (52)	95* (61)	708 (64)
Antal rekvisitioner	462 (42)	531 (48)	668 (60)

*Kompletterande ansökningar

Källa: Skolverket.

Både antalet och andelen deltagande huvudmän har sedan ökat för varje år och inför bidragsåret 2014/15 var det 708 huvudmän som fick sina ansökningar om statsbidrag beviljade, motsvarande 64 procent av det totala antalet bidragsberättigade huvudmän. Under hösten 2014 inkom 668 huvudmän, motsvarande 60 procent, med rekvisitioner.²⁸

Snabb ökning av antalet förstelärare, men få lektorer

Om antalet deltagande huvudmän ökat sakta men stadigt, så har antalet karriärtjänster uppvisat en mycket snabb utveckling. Under satsningens första år utsågs cirka 3 600 förstelärare och lektorer. Hösten 2014 hade den siffran stigit till över 12 000 lärare. Ökningen handlar så gott som enbart om förstelärare. Även om antalet lektorer mer än tredubblades under satsningens första år, fanns det under hösten 2014 fortfarande endast 131 lektorer finansierade med statsbidrag (se tabell 2.4).²⁹

Tabell 2.4 Antal förstelärare och lektorer (individer) som huvudmännen rekviderat statsbidrag för respektive halvår

	HT 2013	VT 2014	HT 2014
Förstelärare	3 038	3 553	11 983
Lektorer	38	38	131

Källa: Skolverket 2014-06-28 *Delredovisning av uppdrag om karriärvägar för lärare* (Dnr 2013:261); Skolverket (2015) *Skolverkets årsredovisning 2014*.

²⁷ Skolverket (2014) *Skolverkets årsredovisning 2013*. En rekryteringssvårighet som har framkommit under vårt arbete är kravet i statsbidragsförordningen på lärarlegitimation. Vissa huvudmän har haft särskilt yrkesskickliga lärare att utse till förstelärare eller lektor, men lärarna i fråga har inte hunnit få sina lärarlegitimationer godkända av Skolverket vilket har hindrat tillsättningen.

²⁸ Av de 668 huvudmännen var det 662 som också fick bidrag utbetalat. Skäl till att rekvisitioner har avvisats är bland annat att de har kommit in för sent.

²⁹ Att antalet förstelärare i tabell 2.4 inte stämmer överens med det antal som anges i tabell 2.1 och 2.2 beror på att det i tabell 2.4 handlar om faktiska individer, medan tabell 2.1 och 2.2 redovisar det teoretiska antalet förstelärare räknat i heltidstjänster.

Ökningen av antalet förstelärare kan till stor del förklaras med att regeringen successivt utökat ramarna för statsbidrag, vilket har gjort det möjligt för huvudmännen att tillsätta fler tjänster.

2.2 Kommuner deltar, små enskilda huvudmän avstår

Utbrett deltagande bland kommuner

Under det första bidragsåret, hösten 2013, var det 30 kommuner som inte sökte eller beviljades statsbidrag. Under satsningens andra år, 2014/15 har så gott som alla kommuner – 281 av 290 – sökt och beviljats statsbidrag för karriärtjänster (se tabell 2.5).

Tabell 2.5 Ansökningar och rekvisitioner bidragsåret 2014/15 fördelat på typ av huvudman. I parantes anges andelen av respektive grupp (procent) som beviljats respektive rekvirerat statsbidrag.

	Antal huvudmän som kunnat söka statsbidrag 2014/15	Antal beviljade ansökningar	Antal rekvisitioner**
Totalt	1107	708 (64)	668 (60)
Varav kommunala huvudmän	290	281 (97)	276 (95)
Varav enskilda huvudmän	794	413 (52)	379 (48)
Varav övriga huvudmän*	23	14 (61)	13 (57)

*Övriga huvudmän inbegriper bland annat landsting och statliga huvudmän.**Gäller endast HT 2014. Statistiken över antalet rekvisitioner VT 2015 fanns inte att tillgå i tid för att kunna publiceras i denna rapport.

Källa: Uppgifter från Skolverket.

Fem av de nio kommuner som inte beviljades bidrag för bidragsåret 2014/15 hade lämnat in en ansökan, men blivit avvisade eftersom ansökan kom in efter ansökningstidens slut. Det var följaktligen bara fyra kommuner som inte sökte statsbidrag för karriärtjänster bidragsåret 2014/15.³⁰

Av de nio kommuner som inte sökt eller inte fått beviljat statsbidrag för 2014/15 har sex haft en ram motsvarande tio eller färre karriärtjänster. Det rör sig därmed om förhållandevis små kommuner. Det finns dock inget generellt statistiskt samband mellan kommuners storlek och i vilken utsträckning de valt att rekvirera bidrag. Även bland de allra minsta kommunerna, de som bara har haft ett fåtal tjänster att tillsätta, har nyttjandet varit högt.

³⁰ De fem kommuner vilkas ansökningar blev avvisade var Berg, Gnesta, Skara, Skinnskatteberg och Storfors. De fyra kommuner som inte sökte statsbidrag var Degerfors, Dorotea, Munkfors och Smedjebacken.

Små, enskilda huvudmän avvaktar

Det är framför allt de små, enskilda huvudmännen som valt att inte söka statsbidrag. Det beror både på att de är små och på att de är enskilda.

Benägenheten att söka statsbidrag är högre för större huvudmän. Likaså finns det ett positivt samband mellan det maximala antalet tjänster som en huvudman kan få bidrag för och andelen av dessa tjänster som huvudmannen också rekviderat bidrag för.³¹

Att de enskilda huvudmännen uppvisar ett lägre deltagande än de kommunala är i stor utsträckning en storlekseffekt. Inför det första bidragsåret, hösten 2013, var det 502 enskilda huvudmän som inte sökte statsbidrag. Av dessa hade nästan alla så pass få elever att de som mest hade kunnat tillsätta en förstelärartjänst.³² Inför bidragsåret 2014/15 var det 399 enskilda skolhuvudmän som inte sökte statsbidrag. Av dessa hade 80 procent ett elevantal motsvarande högst en karriärtjänst.³³

Överlag ser vi en tydlig skillnad mellan huvudmän som haft möjlighet att som mest kunna tillsätta en tjänst och de huvudmän som har haft möjlighet att tillsätta flera tjänster. I den förra gruppen var det 33 procent som sökte och beviljades statsbidrag inför bidragsåret 2014/15, medan motsvarande andel för den senare gruppen var 86 procent (se tabell 2.6).

Tabell 2.6 Andelen huvudmän som beviljats och rekviderat statsbidrag fördelat på huvudmän som kunnat söka bidrag för en respektive flera karriärtjänster

Typ av huvudman	Antal	Andel med beviljad ansökan (procent)	Andel som rekviderat bidrag (procent)
Kan söka maximalt en tjänst (ram eller pott)	466	34	28
Kan söka flera tjänster	641	86	83
Totalt	1 107	64	60

Källa: Egna beräkningar utifrån Skolverkets statistik.

Att de enskilda huvudmännen deltar i lägre utsträckning än de kommunala är dock inte bara en fråga om storlek. Även om man tar hänsyn till skillnader i det antal tjänster huvudmännen har haft möjlighet att tillsätta har enskilda huvudmän i genomsnitt rekviderat en mindre andel av tillgängliga medel än kommunala huvudmän har gjort.

Bidragspotten utnyttjas inte fullt ut

De allra minsta huvudmännen, de med färre än 75 elever, är hänvisade till att söka stöd ur bidragspotten. De är därmed inte garanterade bidrag till någon

³¹ Linjär regression (OLS), signifikant på 95 procents signifikansnivå.

³² Skolverket (2014) *Skolverkets årsredovisning för 2013*.

³³ Egna beräkningar utifrån Skolverkets statistik.

karriärtjänst. Under satsningens första två år har emellertid alla huvudmän som sökt ur potten också beviljats bidrag. Det har till och med blivit pengar över i potten (se tabell 2.3). Till skillnad från vad som gäller för bidragsramen, finns det enligt statsbidragsförordningen ingen möjlighet att fördela pengar som blir över i potten på de huvudmän som vill tillsätta flera tjänster.

Av de 290 huvudmän som inför bidragsåret 2014/15 var hänvisade till att söka ur bidragspotten var det 63 stycken, motsvarande knappt 22 procent, som beviljades statsbidrag. Av dessa var det 52 huvudmän (18 procent) som också rekviderade statsbidrag hösten 2014.

De huvudmän som är hänvisade till bidragspotten uppvisar därmed ett lägre deltagande än de huvudmän som har en egen ram, och det gäller även om man jämför med de huvudmän som har en ram motsvarande endast en karriärtjänst. Drygt hälften av dessa ansökte om statsbidrag 2014/15 (se tabell 2.7).

Tabell 2.7 Andelen huvudmän som beviljats och rekviderat statsbidrag, fördelat på huvudmän som sökt ur potten respektive haft en ram omfattande en karriärtjänst

Typ av huvudman	Antal	Andel med beviljad ansökan (procent)	Andel som rekviderat bidrag (procent)
Söker ur bidragspotten	290	22	18
Har en ram omfattande en karriärtjänst	176	53	45

Källa: Egna beräkningar utifrån Skolverkets statistik.

Det går inte att säga om skillnaderna i deltagande mellan huvudmän som söker bidrag ur potten och huvudmän som har en ram omfattande endast en karriärtjänst beror på skillnader i storlek eller om själva konstruktionen med bidragspotten också har betydelse. Bland de icke deltagande huvudmän som har varit hänvisade till potten är det dock ingen som i vår enkät pekar ut en garanterad tilldelning som en mycket viktig förändring för att de ska välja att delta framöver.³⁴

Hög nyttjandegrad bland deltagarna

De huvudmän som har valt att delta i reformen och söka statsbidrag har överlag också utnyttjat en stor andel av tillgängliga medel. I genomsnitt rekviderade de under hösten 2014 bidrag motsvarande nästan 90 procent av sin ram. Nästan 63 procent rekviderade bidrag motsvarande hela sin tilldelning eller mer. Endast omkring 10 procent av deltagarna rekviderade mindre än hälften av de medel de hade möjlighet att få.

³⁴ Det är dock väldigt få huvudmän som svarat på frågan, varför resultatet måste tolkas mycket försiktigt.

2.3 Värderingar, ekonomi och liten tilldelning är skäl för små huvudmän att avstå

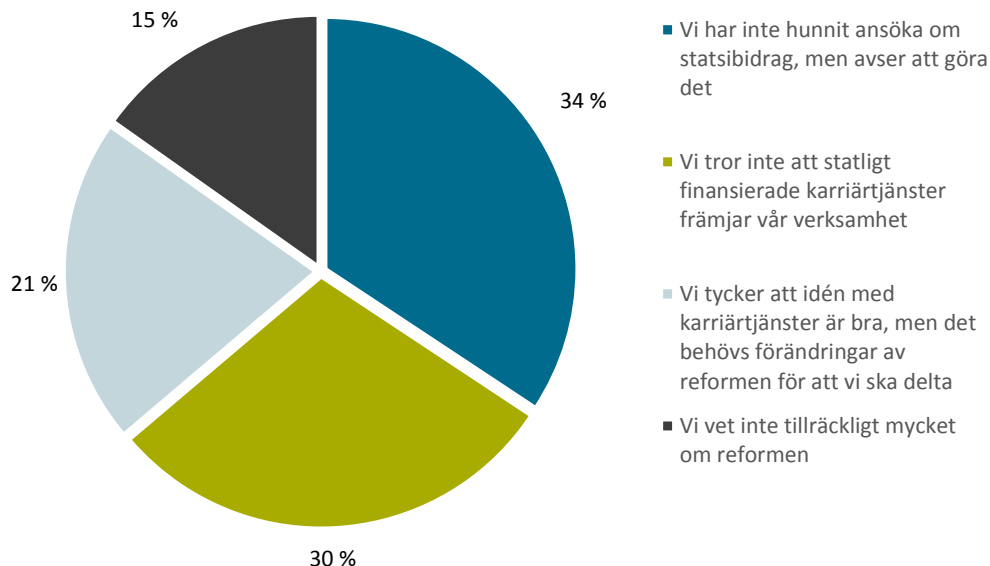
Sammantaget ser vi att det framför allt är små, enskilda huvudmän som har valt att stå utanför satsningen på karriärtjänster. Det finns flera olika förklaringar till varför denna grupp valt att inte söka statsbidrag. Det handlar bland annat om vilka värderingar som styr verksamheten, om ekonomiska förutsättningar och om praktiska svårigheter.

För att ta reda på mer om varför huvudmän inte har sökt statsbidrag genomförde vi en enkätundersökning riktad till de icke deltagande skolhuvudmännen. Svarsfrekvensen blev 38 procent.³⁵ Det är framför allt de riktigt små huvudmännen som är underrepresenterade i materialet. En sådan låg svarsfrekvens medför dock att det är vanskligt att göra några generaliseringar för hela gruppen icke deltagande huvudmän. Vi har valt att ändå redovisa svaren eftersom de trots allt säger något om vilka skäl det finns till att avstå, även om vi inte kan fastslå hur vanliga dessa skäl är.

På frågan om varför de icke deltagande huvudmännen inte har sökt statsbidrag, är det vanligaste svaret att de helt enkelt inte har hunnit (eller har valt att avvakta), men att de planerar att gå in i satsningen framöver. En knapp tredjedel anger detta skäl. Det näst vanligaste svaret är att de inte tror att karriärtjänster främjar verksamheten. Det finns också en relativt stor grupp som i och för sig tycker att idén med karriärtjänster är bra, men att det krävs förändringar av reformen för att de ska vilja delta (se figur 2.1).

³⁵ Se bilaga 2 och 3.

Figur 2.1 Svar på frågan "Varför har ni inte sökt statsbidrag för karriärtjänster?" Andel i procent (n=105)



Planer på att delta kommande år

Flera av de huvudmän som inte har ansökt om statsbidrag för karriärtjänster inför hösten 2014, avser ändå att gå in i satsningen framöver. Det gäller framför allt lite större huvudmän som har möjlighet att tillsätta flera karriärtjänster. Skälen till att avvakta har bland annat varit en osäkerhet kring hur karriärtjänsterna ska utformas och utnyttjas i den egna verksamheten, särskilt om de bara har haft en möjlighet att tillsätta en enda tjänst. Det finns också en liten grupp huvudmän som sökte bidrag, men där ansökan inte beviljades på grund av att den kom in för sent.

Karriärtjänster strider mot grunderna för verksamheten

En anledning till att vissa huvudmän har valt att avstå från att söka statsbidrag är att de inte tror att reformen gynnar verksamheten. Företrädare för både Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund vittnar om att det bland deras medlemmar finns huvudmän för vilka tanken med karriärtjänster strider mot grunderna för hur de vill arbeta. Som vi redovisade i figur 2.1 anger en knapp fjärdedel av de icke deltagande huvudmän som besvarat vår enkät att skälet till att de har valt att inte delta är att de inte tror att statligt finansierade karriärtjänster främjar den egna verksamheten (se figur 2.1). På en följdfråga om varför, är ett mycket viktigt skäl att de tror på samarbete och inte på konkurrens mellan lärare. Ett annat skäl som många lyfter fram som

mycket viktigt är att de inte vill splittra arbetsgrupper eller skapa osämja genom att tillsätta karriärtjänster.

Motstånd mot statlig inblandning i personalpolitiken

Det finns också ett motstånd mot att låta staten få inflytande över utformningen av organisationen och lönesättningen. Bland de huvudmän som svarat att de inte tror att statligt finansierade karriärtjänster gynnar verksamheten, anger flera att ett mycket viktigt skäl är att de själva vill råda över lönestrukturen i sin organisation. Flera lyfter också fram att de själva vill besluta om karriärvägarna i organisationen som ett mycket viktigt skäl.

Osäkerhet om finansiering

Bland de huvudmän som har svarat att de tycker att idén med karriärtjänster är bra, men att det skulle behövas förändringar i reformen för att de ska delta, är det en mer långsiktig finansiering som lyfts fram som den viktigaste förändringen. En liten huvudman är mer ekonomiskt sårbar än en större och att inrätta en karriärtjänst kan upplevas som ett riskfullt åtagande.

Svårt att utnyttja liten tilldelning

Ett problem som har framkommit både i intervjuer och i de fritextsvar som huvudmän har lämnat i våra enkätundersökningar är att det är problematiskt för en liten skola med få lärare att välja ut en av sina lärare som ska utses till förstelärare och få 5 000 kronor mer i lön. Det är helt enkelt svårt att motivera och skapa legitimitet för en sådan ordning. På så sätt är satsningen inte anpassad till små huvudmän. Bland de huvudmän som har svarat att de kan tänka sig att söka statsbidrag om reformen justeras, lyfter flera fram just möjligheten att fördela löneökningarna friare i organisationen som en önskvärd förändring.

Små huvudmän känner inte alltid till reformen

Det finns också ett informationsproblem, även om det inte framstår som så stort. Det är framför allt de riktigt små huvudmännen, de som bara haft möjlighet att tillsätta en enda karriärtjänst, som anger att de inte deltagit eftersom de vet för lite om reformen, ett svar som är ovanligt bland de större huvudmännen.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

Sammantaget uppvisar karriärstegsreformen ett utbrett deltagande, i synnerhet bland kommunerna, medan många enskilda huvudmän har valt att stå utanför. Detta är ett återkommande mönster i statsbidragssatsningar.³⁶ När det

³⁶ Se till exempel Riksrevisionen 2014: 25 *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*

gäller karriärtjänsterna förefaller det vara flera faktorer i kombination (värderingar, en sårbar ekonomi och praktiska svårigheter att utnyttja en liten tilldelning av tjänster) som har medfört ett lägre deltagande bland de enskilda huvudmännen.

3 Inrättande av karriärtjänster

I det här kapitlet följer vi upp hur skolhuvudmännen har gått till väga för att inrätta karriärtjänsterna och vilka principer som styr deras fördelning av tjänsterna i sin verksamhet. Inom ramen för denna fråga följer vi även upp frågan om huvudmännen har prioriterat svaga skolor när de har fördelat karriärtjänsterna. Kapitlet tar också upp skälen bakom huvudmännens val att tillsätta antingen förstelärare eller lektorer, och varför huvudmännen väljer att anställa förstelärare och lektorer på visstids- eller tillsvidareanställningar.

3.1 Fördelning av karriärtjänster i verksamheten

Skolform

Enligt Skolverkets statistik finns 72 procent av förstelärarna i grundskolan, 24 procent i gymnasieskolan och cirka 4 procent i övriga skolformer³⁷ (se tabell 3.1). Av de 131 lektorer finns 81 procent (106 stycken) i gymnasieskolan, 17 procent (22 stycken) i grundskolan, och drygt 2 procent (3 stycken) i kommunal vuxenutbildning.

Fördelningen av förstelärare avspeglar i stort sett fördelningen av lärare generellt mellan olika skolformer. Det finns en något högre andel förstelärare i grundskolan och gymnasiet jämfört med övriga skolformer. De övriga skolformerna har 8 procent av de tjänstgörande lärarna i sina verksamheter men bara cirka 4 procent av förstelärarna.

³⁷ Inkluderar specialskola, grundsärskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, samt utbildning i svenska för invandrare.

Tabell 3.1 Fördelning av förstelärare mellan olika skolformer

Skolform	Förstelärare		Totalt antal lärare i Sverige ³⁸	
	Andel (procent)	Antal	Andel (procent)	Antal
Grundskola*	72	8 628	70	85 264
Gymnasieskola	24	2 876	22	27 145
Övriga skolformer**	4	479	8	9 832
Totalt	100	11 983	100	122 241

* Inklusive förskoleklass.

**Inkluderar specialskola, grundsärskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, samt utbildning i svenska för invandrare.

Källa: Skolverket (2015) *Skolverkets årsredovisning 2014*; Skolverkets promemoria 2015-04-16 *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2014/15*.

I de övriga skolformerna ingår bland annat vuxenutbildning och svenska för invandrare, verksamheter som ofta upphandlas externt av kommunerna. De aktörer som bedriver vuxenutbildning på entreprenad räknas inte som skolhuvudmän och kan därmed inte söka statsbidrag för karriärtjänster. Det kan vara en förklaring till att andelen förstelärare är lägre i de övriga skolformerna.

Skolämnena

Under hösten 2014 hade cirka 40 procent av förstelärarna en tjänst med fokus på ett eller flera ämnen eller med särskild inriktning. Av dessa var det 90 procent som hade ett eller flera ämnen i fokus medan cirka 10 procent hade en annan inriktning, exempelvis svenska för invandrare eller informations- och kommunikationsteknologi.³⁹

Bland ämnesinriktningarna dominerade matematik, svenska och svenska som andra språk. Andelen förstelärare i dessa ämnen har dock minskat, främst i svenska och svenska som andra språk.⁴⁰

Förstelärarnas och lektorernas uppdrag beskrivs vidare i kapitel 5.

³⁸ Siffror på antal tjänstgörande pedagogisk personal är hämtade från Skolverkets promemoria 2015-04-16 *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2014/15* (Dnr 2015:00459).

³⁹ Skolverket (2015) *Skolverkets årsredovisning 2014*.

⁴⁰ Skolverket (2015) *Skolverkets årsredovisning 2014*.

3.2 Principer för fördelning av tjänster i verksamheten

Hur tjänsterna ska inrättas bestäms av skolhuvudmannen

Det står huvudmännen fritt att utifrån egna prioriteringar och lokala förutsättningar välja hur försteläro- och lektorstjänsterna ska utformas och fördelas i verksamheten.

Det finns flera möjliga principer för hur huvudmännen väljer att fördela karriärtjänster i sin organisation. Här tar vi upp några övergripande huvudprinciper som vi har sett förekommer.

- *Tjänsterna fördelas jämnt i verksamheten*

Att huvudmannen väljer att sprida ut karriärtjänsterna jämnt kan spegla en vilja att skapa en "rättvis" fördelning över verksamheten. Huvudmannen kan till exempel se det som angeläget att alla elever och lärare får ta del av satsningen på karriärtjänster.

En försvårande omständighet med att välja en jämn fördelning skulle kunna vara att det inte går att förutsätta att de skickligaste lärarna är jämnt fördelade över verksamheten. Konsekvensen kan då bli att mindre skickliga lärare utses för att man ska kunna tillsätta karriärtjänster i varje skolform, årskurs eller skolämne. Detta kan åtgärdas genom att förstelärare eller lektorer flyttas inom verksamheten för att skapa en jämn spridning av kompetensen.

- *Tjänsterna placeras där behovet är som störst*

En annan möjlig princip är att fördela utifrån behov. Det kan till exempel handla om att huvudmannen har gjort bedömningen att ett skolämne behöver förstärkas, att skolor med svaga studieresultat har identifierats eller att det på någon eller några skolor finns en hög andel nyanlända elever med behov av extra stöd.

Att prioritera skolor med svaga studieresultat skulle kunna leda till att yrkesskickliga lärare på skolor med relativt sett högre studieresultat missgynnas eftersom de då inte kan komma ifråga för karriärtjänsterna. Dessa lärare skulle i så fall behöva byta skola för att kunna få en karriärtjänst.

- *Tjänsterna fördelas till de skickligaste lärarna, oavsett var de finns i verksamheten*

Det är också möjligt att helt utgå från individerna och fördela tjänsterna till de skickligaste lärarna, oavsett var de finns i verksamheten. Denna princip överensstämmer med reformens syfte att de särskilt yrkesskickliga lärarna ska premieras.⁴¹

⁴¹ Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*; Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

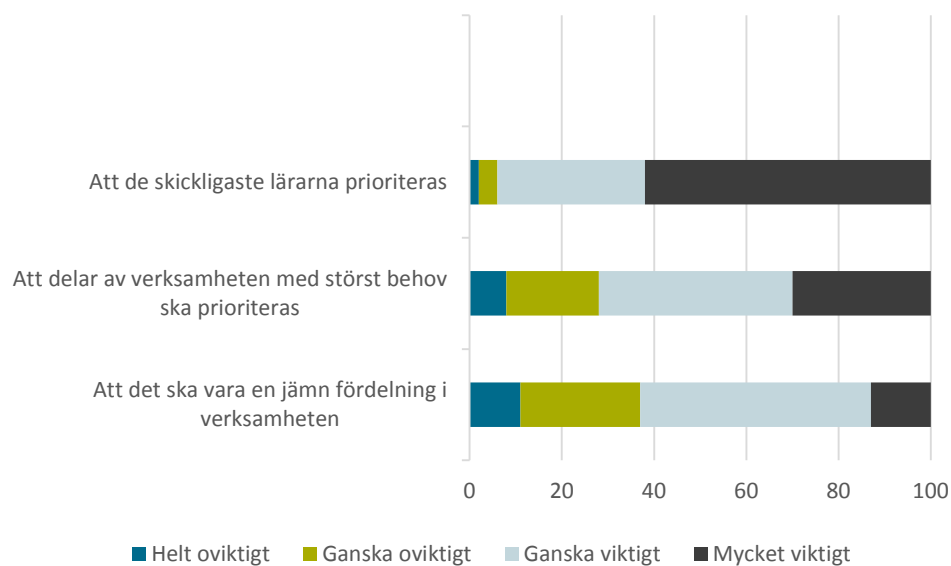
Om huvudmannens särskilt engagerade och yrkesskickliga lärare är koncentrerade till en eller ett fåtal skolor kan en bieffekt av denna princip bli att många förstelärare hamnar på samma skola eller skolor.

Vanligast att huvudmännen väljer att prioritera de skickligaste lärarna

När vi har frågat huvudmännen hur viktiga eller oviktiga dessa principer har varit vid fördelning av tjänsterna, visar svaren att den viktigaste principen har varit att de skickligaste lärarna ska prioriteras, oavsett var de finns i verksamheten. Även principen att verksamhetsdelar med störst behov av förstärkt lärarkompetens ska prioriteras är vanlig hos huvudmännen. I något lägre grad svarar huvudmännen att det är viktigt att det ska vara en jämn fördelning av karriärtjänster i hela verksamheten (se tabell 3.2).

En och samma huvudman kan ha utgått från flera olika principer vid fördelningen av karriärtjänsterna. Principen om att premiera de mest yrkesskickliga individerna väger dock tyngst, vilket är i linje med syftet med reformen. Med tanke på syftet kan det därför ses som något anmärkningsvärt att 6 procent av huvudmännen ändå har svarat att det är helt eller ganska oviktigt att de skickligaste lärarna ska prioriteras.

Figur 3.1 Svar på frågan "Hur viktigt har det varit för er att följa nedanstående principer vid fördelningen av karriärtjänster i er verksamhet?", andel i procent (n= 437)



I fritextsvaren ges exempel på hur fördelningsprinciperna används i praktiken. Till exempel anges att behovet av skolutveckling har varit i fokus när förstelärartjänsterna har tillsatts. Rektor och medarbetare har då tillsammans ringat in förbättringsområden som fått ett antal tjänster tilldelade. Som exempel på principen om en jämn fördelning av tjänsterna anges att geografisk spridning har använts som fördelningsgrund. Ett par huvudmän anger även att de har motiverat sina lärare att byta skola för att skapa intern rörlighet och sprida kompetensen jämnare i samband med tillsättningen av karriärtjänsterna.

Inga tecken på att svaga skolor har prioriterats

I skollagen regleras att kommuner och enskilda huvudmän ska sträva efter att ”uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildning” och fördela sina pengar efter elevernas olika förutsättningar och behov.⁴² Det innebär att pengarna ska fördelas kompensatoriskt. För statsbidraget till karriärtjänster finns ingen uttalad princip att elevernas förutsättningar och behov ska styra fördelningen, med undantag för det extra statsbidraget till karriärtjänster i utanförskapsområden (det bidraget behandlas i kapitel 6).

I vårt uppdrag ingår dock att svara på i vilken omfattning och hur skolhuvudmännen har prioriterat svaga skolor när de har fördelat karriärtjänsterna. Det framgår inte av uppdraget vad som avses med svaga skolor, men vår tolkning är att frågan handlar om i vilken utsträckning skolhuvudmännen har använt karriärtjänsterna för att stärka lärarkompetensen på skolor med svaga resultat. Svaga resultat kan till exempel handla om låga meritvärden, låga resultat på de nationella proven eller låg andel elever med behörighet till gymnasiet.

I vår enkät svarade nära 73 procent av de deltagande huvudmännen att det varit ganska eller mycket viktigt att fördela tjänster till de delar av verksamheten som har störst behov av förstärkt lärarkompetens. Av enkäten framgår dock inte hur skolhuvudmännen definierar behov. Utifrån våra intervjuer och vissa av fritextsvaren får vi bilden att det exempelvis kan innebära att huvudmannen bedömer att ett ämnesområde eller vissa årskurser har behov av förstärkt lärarkompetens. Det kan också innebära att huvudmannen anser att skolor med svaga resultat ska prioriteras. Vi vet också att det i vissa kommuner⁴³ har fattats politiska beslut om att skolor med svaga resultat ska prioriteras vid fördelningen av karriärtjänster.

⁴² 1 kap 4 § och 2 kap 8 a § skollagen (2010:800)

⁴³ Exempelvis i Stockholm, Södertälje och Malmö

Sambandet mellan elevernas måluppfyllelse och fördelningen av förstelärare

Riksrevisionen har under hösten 2014 undersökt sambandet mellan skolors deltagande i statsbidragssatsningar och elevers måluppfyllelse.⁴⁴ I granskningen ingick bland annat statsbidraget till karriärsteg för lärare. Sannolikheten att ha utsett förstelärare var densamma mellan skolor med låga och höga resultat i det nationella provet i matematik i årskurs 3. Inga skillnader kunde heller ses vid en jämförelse utifrån matematikbetyget och svenskabetyget i årskurs 6.

Vid en jämförelse mellan meritvärden i årskurs 9 visade sig däremot en skillnad i sannolikheten att ha statsbidrag för karriärsteg. På skolor med högre meritvärden var sannolikheten att ha bidrag för karriärsteg nästan 8 procentenheter högre än på skolor med relativt sett lägre meritvärden.⁴⁵

Även Skolverket har undersökt om och i så fall hur ett antal variabler påverkar förekomsten av förstelärare på skolor.

Grupperna som har jämförts är

1. skolor med elever i årskurs 9 som *har förstelärare*
2. skolor med elever i årskurs 9 som *inte har förstelärare*.

Skolverket har jämfört dem utifrån variablerna:

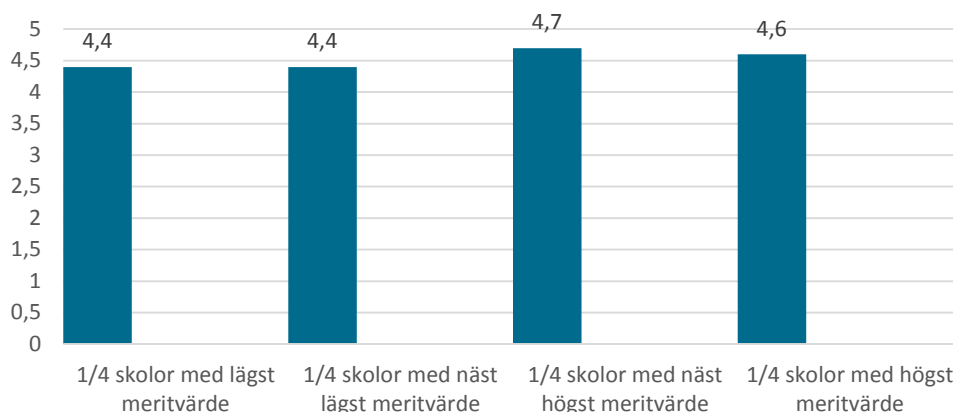
- föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå
- andelen nyinvandrade elever
- genomsnittligt meritvärde
- andelen elever som uppnått målen i samtliga ämnen.

Resultatet visar inga skillnader i förekomsten av förstelärare utifrån variablerna föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå, andelen nyinvandrade elever eller andelen elever som uppnått målen i samtliga ämnen. Om man däremot tittar på "förstelärartäthet" utifrån det genomsnittliga meritvärdet på skolorna ser man att skolor med lägst genomsnittligt meritvärde har en något lägre förstelärartäthet. Det finns alltså något fler förstelärare på skolor med näst högst eller högst meritvärden, även om skillnaderna är relativt små jämfört med skolor med lägre meritvärden (se figur 3.2). Meritvärdena är hämtade från läsåret 2013/14.

⁴⁴ Riksrevisionen (2014) *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*

⁴⁵ Skolor med meritvärden i den 75:e percentilen jämfördes med skolor i den 25:e percentilen. Sannolikheten att ha bidrag för karriärsteg stiger från 44 procent (25:e percentilen) till 52 procent (75:e percentilen).

Figur 3.2 Antal förstelärare per 100 elever utifrån meritvärden



Källa: Skolverket PM 2015-05-04 *Finns förstelärarna där de behövs?*

Med tanke på att skolhuvudmännen har ett kompensatoriskt uppdrag skulle man kunna vänta sig att karriärtjänsterna använts som ett instrument för att stärka skolor med svaga resultat, även om det inte har varit något villkor för statsbidraget. Resultatet av analysen visar dock att förstelärare inte i högre grad finns på skolor med svårare förutsättningar, snarare är tendensen den motsatta.⁴⁶

En möjlig förklaring som framkommit i våra intervjuer är att särskilt engagerade och yrkesskickliga lärare ofta söker sig till skolor med studiemotiverade elever och goda studieresultat. Även några av de kommuner vi har kommit i kontakt med under arbetet har gett denna bild. När karriärtjänster har tillsatts utifrån principen att de bästa lärarna ska få tjänsten, oavsett var de finns i verksamheten, har fördelningen mellan skolor blivit ojäm. Skolor med goda resultat har fått fler karriärtjänster än skolor med relativt sett sämre resultat.

3.3 Huvudmännens val mellan visstids- och tillsvidareanställning

Andelen tillsvidareanställningar ökar

I vårt uppdrag ingår att redovisa skälen till varför huvudmännen väljer att förordna karriärtjänster på visstid respektive att tillsvidareanställa. Detta är ett val som det står huvudmannen fritt att göra och frågan berörs varken i statsbidragsförordningen eller i förarbeten till reformen. I våra direktiv lyfter dock regeringen fram långsiktiga förordnanden som en viktig del för att syftet med reformen ska uppnås.⁴⁷

⁴⁶ Skolverket PM 2015-05-04 *Finns förstelärarna där de bäst behövs?*

⁴⁷ Regeringsbeslut 2014-06-19 *Uppdrag att följa upp och analysera karriärstegsreformen.*

Enligt Skolverkets statistik hade 10 procent av förstelärarna en tillsvidareanställning under våren 2014. Hösten 2014 hade siffran ökat till 32 procent. Längden på visstidsanställningarna är jämt fördelade på intervallen 12–23 månader, 24–35 månader och 36 månader eller längre. Mindre än 5 procent av förstelärarna har visstidsanställningar som är kortare än 12 månader.⁴⁸

I en enkät hösten 2013 frågade Skolverket huvudmännen om skälen till att välja längre förordnanden eller tillsvidareanställningar. Huvudmännen svarade att ett viktigt skäl är att det utvecklingsarbete som förstelärarna genomför kräver ett långsiktigt arbete för att ge önskad effekt. De huvudmän som hade inrättat tillsvidareanställningar hade enligt enkätsvaren i första hand gjort detta för att säkra en långsiktig kvalitetsförbättring av verksamheterna. Ett annat skäl som angavs var att de genom permanenta tjänster gör vad de kan för att behålla de skickligaste lärarna i verksamheten.⁴⁹

Flera skäl till visstidsanställningar

Det finns flera förklaringar till varför visstidsanställningar fortfarande är betydligt vanligare än tillsvidaretjänster. När Skolverket hösten 2013 frågade huvudmännen om anledningen till att de valt tidsbegränsade förordnanden var det vanligaste svaret att de kände osäkerhet inför den framtida finansieringen. Cirka 90 procent av de svarande angav den osäkra finansieringen som skäl. Ett annat skäl som ofta angavs var att huvudmannen inte ville fatta permanenta beslut i reformens inledningsskede när betänketiden hade varit så kort (se tabell 3.3).

Det minst vanliga svaret i Skolverkets enkätundersökning var att tidsbegränsade anställningar skapar incitament för lärare som inte utsetts att bli ännu skickligare.

Tabell 3.3 Svar på Skolverkets fråga "Vilket är det huvudsakliga skälet till att tidsbegränsade karriärtjänster har inrättats?"

Svarsalternativ	Rangordning*
Osäker finansiering	1
Bristfällig information om finansieringen	2
Vill inte fatta permanenta beslut när betänketiden varit så kort	3
Möjligheten till anpassning efter behov	4
Skapa incitament för utsedda lärare att fortsätta vara skickliga	5
Möjligheten för flera lärare att ta del av den ökade lönen	6
Skapa incitament för lärare som inte utsetts att bli ännu skickligare	7

* Huvudmännen fick rangordna samtliga fördefinierade skäl när enkätfrågan besvarades. En låg siffra innebär att skälet oftare har varit avgörande för huvudmännens val än skäl med en högre siffra.

Källa: Skolverket (2014) *Vem är försteläraren?*

⁴⁸ Skolverket (2015) *Skolverkets årsredovisning 2014*.

⁴⁹ Skolverket (2015) *Vad gör försteläraren?*

Vid en uppföljande enkätundersökning som gjordes av Skolverket hösten 2014 var den vanligaste förklaringen till tidsbegränsade uppdrag fortfarande osäkerhet kring reformens fortsatta finansiering. Skolverket genomförde även intervjuer med flera huvudmän under hösten 2014. Som skäl till tidsbegränsade anställningar angav de intervjuade huvudmännen bland annat att uppdraget som förstelärare kräver engagemang och lust, att läraren är ”på topp”, vilket kan förändras över tid. Ett annat skäl var att de anser att uppdraget bör utvärderas regelbundet, och därmed ha möjlighet att göra förändringar vid behov. Vissa huvudmän motiverade tidsbegränsade anställningar med att de vill ge fler lärare chansen att under en tid inneha försteläraruppdraget.⁵⁰

3.4 Valet att utse lektorer

Till skillnad från titeln förstelärare är inte titeln lektor ny i Sverige. Lektors-titeln har funnits länge för att beteckna en forskarutbildad lärare. I början av 1990-talet fanns ett starkt politiskt stöd för att behålla lektorerna i gymnasieskolan efter kommunaliseringen, eftersom de ansågs vara en viktig resurs. I och med kommunaliseringen blev det dock kommunerna som fick bestämma vilken typ av anställningar som de skulle ha ute i skolorna och den kompensation som kommunerna tidigare hade fått från staten för lektorslönerna, som var högre än andra lärarlöner, upphörde. Detta har lett till att många kommuner har avstått från att anställa lektorer. Under perioden 1995–2012 sjönk antalet lektorer från drygt 800 till 120–130.⁵¹ Enligt Skolverket finns det nu (de senaste uppgifterna är från oktober 2014) 192 lektorer, inklusive de 131 lektorer som hittills har utsetts inom ramen för karriärstegsreformen.⁵²

Tidigare var själva utnämningen av lektorer centraliserad och hanterades av Skolverket. I propositionen *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* föreslog regeringen att Skolverkets ansvar för att utnämna lektorer skulle upphävas i skollagen. Regeringen gjorde bedömningen att det bör vara huvudmannen som avgör vilka lärare som uppfyller kvalifikationskraven för karriärsteget lektor, på samma sätt som huvudmannen ansvarar för utnämningar av förstelärare. Förändringen trädde i kraft den 1 juli 2013.⁵³ I och med denna förändring är det upp till skolhuvudmännen att bestämma om de ska ha lektorer i verksamheten och hur dessa ska utses.

⁵⁰ Skolverket (2015) *Vad gör försteläraren?*

⁵¹ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*

⁵² Uppgift via e-post från José Luis Berrospi, undervisningsråd, Skolverket (2015-05-06).

⁵³ Proposition 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*

Kraven för att kunna utses till lektor

I statsbidragsförordningen anges vilka krav som ställs för att kunna utses till lektor.⁵⁴ Med lektor avses en lärare som

1. är legitimerad
2. har avlagt en examen på forskarnivå eller har en motsvarande utländsk examen
3. under minst fyra års tjänstgöring som lärare inom skolväsendet har visat pedagogisk skicklighet.

En lärare som har undervisat på universitet eller högskola behöver inte uppfylla villkoret om fyra års tjänstgöring inom skolväsendet.

Den forskarexamen som krävs ska avse ämnesdidaktik eller ett ämne som helt eller huvudsakligen kan hänföras till ett undervisningsämne inom skolväsendet. En examen kan även ha utfärdats inom det specialpedagogiska ämnesområdet med nära anknytning till undervisningen i den skolform som läraren är verksam inom.

En stor del av huvudmännen har inte haft möjlighet att tillsätta lektorer

Våren 2014 fanns det 38 lektorer med statsbidrag. Till hösten 2014 ökade antalet till 131 lektorer med statsbidrag.⁵⁵ Det innebär en ökning med 345 procent.

Alla huvudmän har dock inte haft möjlighet att välja om de vill utse en lektor eller inte. Av de totalt 1 107 huvudmän som kunde ansöka om statsbidrag till karriärtjänster inför läsåret 2014/15 var det 466 huvudmän som endast kunde ansöka om statsbidrag för en förstelärartjänst. För att kunna tillsätta en lektorstjänst med statsbidrag måste huvudmannen ha tilldelats minst två förstelärartjänster. För 2014/15 krävdes att huvudmannen hade minst 140 elever för att kunna ansöka om statsbidrag till en lektor.

Forskningsanknytning ett vanligt skäl att tillsätta lektorer

De skolhuvudmän som har tillsatt lektorer anger i vår enkät att de två viktigaste skälen till tillsättningarna är möjligheten att ta till vara forskarkompetens och möjligheten till ett mer forskningsbaserat arbetssätt (se tabell 3.4). Även möjligheten att knyta skolan närmare universitet och högskola anges som ett relativt viktigt skäl. En mindre andel anger att ett viktigt skäl har varit att

⁵⁴ Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁵⁵ Skolverket (2015) *Skolverkets årsredovisning 2014*.

skolorna blir mer attraktiva som arbetsplats och endast ett fåtal anger att det har varit viktigt att skolorna blir mer attraktiva för elever och föräldrar.

Tabell 3.4 Svar på frågan "Varför har ni tillsatt lektorer? Markera de 1–2 skäl som vägt tyngst." (n=63)

	Procent	Antal
Det ger möjlighet att ta till vara forskarkompetens	67	42
Det ger möjlighet till ett mer forskningsbaserat arbetssätt	63	40
Det ger möjlighet att knyta skolan närmare universitet och högskolor	40	25
Det gör våra skolor mer attraktiva som arbetsplats	16	10
Det gör våra skolor mer attraktiva för elever och föräldrar	3	2
Annat, vänligen specificera	3	2

Få lärare når upp till kraven i statsbidragsförordningen

I vår enkät har vi frågat huvudmännen om varför de inte har tillsatt lektorer (se tabell 3.5). Det vanligaste skälet som anges är att det saknas sökande eller anställda som når upp till kraven i statsbidragsförordningen. Det näst vanligaste är att det saknas behov av lektorer i verksamheten. Att det går att tillsätta två förstelärartjänster för samma bidragssumma som en lektorstjänst har också varit ett skäl till att avstå.

Tabell 3.5 Svar på frågan "Varför har ni inte tillsatt lektorer? Markera de 1–2 skäl som vägt tyngst." (n=379)

	Procent	Antal
Det saknas sökande eller anställda som når upp till kraven i statsbidragsförordningen	48	182
Det saknas behov av lektorer i verksamheten	34	130
I valet mellan en lektor eller två förstelärare har vi valt det senare	26	99
Det innebär en alltför stor risk om statsbidraget skulle upphöra	5	17
Det skulle innebära alltför stor lönespridning bland lärarna	3	11
Annat, vänligen specificera	10	39
Vet ej	2	7

I fritextsvaren till frågan är den vanligaste förklaringen till att det inte utsetts någon lektor, att huvudmannen bara har rätt att söka statsbidrag för en förstelärare.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

Sammantaget ser vi att den viktigaste principen vid fördelning av tjänster har varit att prioritera de skickligaste lärarna, vilket också är regeringens ambition med reformen. Samtidigt finns det ett mindre antal huvudmän som inte anser att det är viktigt att prioritera de skickligaste lärarna vid fördelning av tjänsterna, och som väljer att låta andra principer styra fördelningen.

Det finns ingen uttalad ambition att karriärstegsreformen ska bidra till att förstärka lärarkompetensen i svaga skolor, med undantag för det extra statsbidraget till skolor i utanförskapsområden. Vad vi har kunnat se hittills, förefaller inte heller skolhuvudmännen ha gjort någon sådan prioritering. Tendensen är snarare den motsatta, att det finns något fler karriärtjänster på skolor med bättre resultat. Detta går också i linje med erfarenheterna från andra statsbidragssatsningar i skolan.⁵⁶ Förklaringen till den ojämna fördelningen kan vara att de skickligaste lärarna fanns på dessa skolor från början. För att även fortsättningsvis premiera de bästa lärarna, och samtidigt öka andelen särskilt yrkesskickliga lärare på skolor med relativt sett sämre resultat, skulle lärares benägenhet att söka sig till och stanna på skolor med relativt sett sämre resultat behöva öka.⁵⁷

Reformen omfattar två karriärsteg men bara ett fåtal lektorer har hittills utsetts. Det har därmed blivit en förstelärarreform snarare än en karriärstegsreform. Konstruktionen av statsbidraget kan ha bidragit till detta. En annan bidragande orsak kan vara lektoreernas förordningsstadgade löneökning på 10 000 kronor i månaden, som kan innebära att de hamnar väldigt högt i lön i relation till skollönelönen. Hur stor potentialen är för att flera lektorer ska utses, det vill säga hur många lärare med forskarutbildning som finns i lärarkåren men ännu inte har fått något lektorat, finns det inga uppgifter om.

⁵⁶ Riksrevisionen (2014) *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*

⁵⁷ Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) beskriver lärarnas rörlighet i rapport 2014:11 *Svenska högstadie- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden*.

4 Rekrytering och urval

I det här kapitlet beskriver vi hur skolhuvudmännen har gått till väga vid rekryteringen av förstelärare och lektorer, och varför de valt ett visst tillvägagångssätt. En central fråga är i vilken utsträckning huvudmännen använder ett öppet ansökningsförfarande eller om det är rektor som väljer och utser vilka som ska erbjudas en tjänst som förstelärare eller lektor. Vi tittar också på om rekryteringen sker internt eller externt, eller både och. I kapitlet behandlar vi även frågan om hur skolhuvudmännen tillgodoser att kvalifikationskraven i statsbidragsförordningen följs.

4.1 Huvudmännen har stor handlingsfrihet

Under arbetet med att utforma karriärstegsreformen övervägdes möjligheten att införa ett system med en statlig myndighet som skulle ansvara för bedömningen av vilka lärare som skulle komma ifråga för att bli förstelärare. Tanken var att en central prövning var att föredra av bland annat likvärdighets- och legitimitetsskäl. Det konstaterades dock att ett centralt system för utnämning av förstelärare skulle kräva omfattande administration och leda till betydande kostnader för staten. Syftet med reformen talade dessutom emot ett centralt system, eftersom det är huvudmännen som kan synliggöra och belöna de lärare som uppvisar särskild yrkesskicklighet i den dagliga verksamheten. Huvudmännen förmodas dessutom ta tillvara den särskilda kompetens som särskilt yrkesskickliga lärare har, vilket motiverar att det också är huvudmännen som kan avgöra vilka lärare som ska anses särskilt yrkesskickliga. För att dessa lärares kunskaper och erfarenheter verkligen ska tas tillvara i verksamheten och därmed bidra till förbättrade elevresultat är det således viktigt att initiativet till en utnämning av en lärare till förstelärare kommer från huvudmannen.⁵⁸

I propositionen *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* landade regeringen i bedömningen att det bör vara skolhuvudmännen som avgör vilka lärare som uppfyller kvalifikationerna för de två karriärstegen förstelärare och lektor.⁵⁹

⁵⁸ Utbildningsdepartementet PM 2012-09-24 *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet* (U2012/4909/S).

⁵⁹ Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*

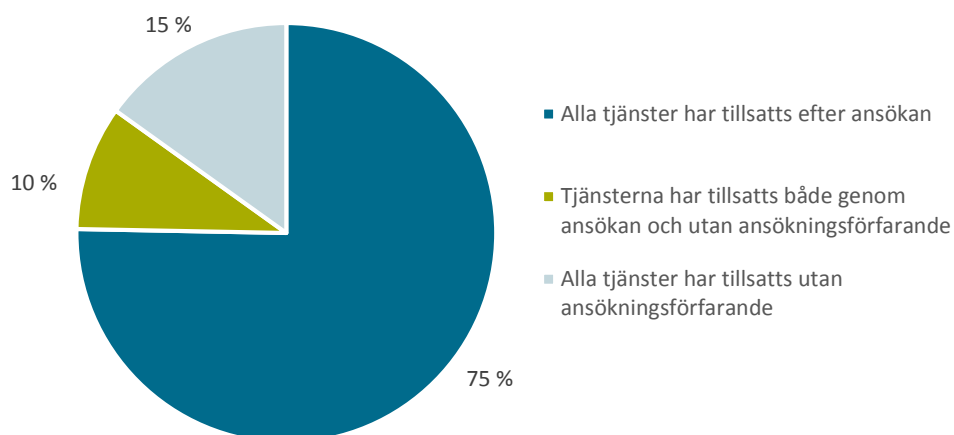
4.2 Ansökningsförfarande är vanligast

Ett val som huvudmännen står inför är om karriärtjänsterna ska utlysas och tillsättas efter ett öppet rekryteringsförfarande eller om tjänsterna ska tillsättas utan ansökningsförfarande.

En klar majoritet, 75 procent, av de skolhuvudmän som har svarat på vår enkät anger att karriärtjänsterna har tillsatts efter ansökan (se figur 4.1). En mindre andel av huvudmännen har valt att utse sina karriärlärare utan ansökningsförfarande, och 10 procent av huvudmännen har använt båda tillvägagångssätten.

Rekrytering och tillsättning av karriärtjänster kan ske i princip när som helst under ett bidragsår. För att ta del av statsbidraget för tjänsterna krävs att huvudmannen vet vilka lärare som ska ha tjänsterna senast i samband med rekviseringen av statsbidraget. Att en huvudman har använt båda sätten vid tillsättning kan därför bero på att huvudmannen valt olika tillvägagångssätt vid de olika tillsättningstillfällena. En annan förklaring kan vara att rektorerna har haft ansvar för rekryteringarna, och att dessa har valt att göra på olika sätt trots att de verkar inom en och samma huvudmans verksamhet.

Figur 4.1 Svar på frågan "Har lärare kunnat ansöka om karriärtjänster hos er eller har tjänsterna tillsatts utan ansökningsförfarande?", andel i procent (n=450)



Skolverket ställde samma fråga till huvudmännen i en enkätundersökning hösten 2013. Jämförbarheten mellan vår enkät och Skolverkets är begränsad eftersom vi använt olika urval av huvudmän. Men tendensen är densamma. I Skolverkets enkät uppgav 68 procent av huvudmännen att lärarna hade fått ansöka om samtliga karriärtjänster som funnits tillgängliga hos huvudmannen, 21 procent av huvudmännen uppgav att lärarna hade utsetts utan ansökningsförfarande, och 11 procent att lärare både hade utsetts genom ansökan

och utan. Vidare uppgav 58 procent av huvudmännen att ansvaret för att utse förstelärare och lektorer hade delats mellan central och lokal nivå.⁶⁰

Vanligare med ansökningsförfarande hos kommunala och stora huvudmän

I Skolverkets enkätundersökning hösten 2013 framkom att 90 procent av de kommunala huvudmännen hade tillsatt samtliga karriärtjänster genom ett ansökningsförfarande. Motsvarande siffra för de enskilda huvudmännen var 50 procent. Av de 42 huvudmän som hade utsett sina förstelärare helt utan ansökningsförfarande hade 79 procent bara inrättat en förstelärartjänst. Enligt Skolverket tyder detta på att det är vanligare att man använder sig av ett ansökningsförfarande om huvudmannen har många elever och det är fler än en tjänst som ska tillsättas.⁶¹

Valet ofta självklart när ansökningsförfarande inte använts

Vår enkät visar att den vanligaste anledningen till att huvudmän har tillsatt karriärtjänsterna utan ansökningsförfarande är att det har varit självklart vem eller vilka som varit mest kvalificerade för tjänsten/tjänsterna. Drygt en femtedel av de svarande uppger att varje enskild rektor har fått bestämma hur tillsättningen ska gå till (se tabell 4.1).

Tabell 4.1 Svar på frågan "Varför har ni valt att tillsätta alla eller vissa tjänster utan ansökningsförfarande? Markera de 1–2 skäl som vägt tyngst." (n=109)

	Procent	Antal
Det var självklart vem eller vilka som var mest kvalificerad/kvalificerade för tjänsten/tjänsterna	80	87
Vi lät varje enskild rektor bestämma hur tillsättningen skulle gå till	22	24
Vi ville inte skapa för höga förväntningar bland lärarna	5	5
Vi ville hålla nere de administrativa kostnaderna	3	3
Vi hann inte ta in ansökningar	2	2
Vi hade inte kompetensen att administrera och bedöma ansökningar	1	1
Annat, vänligen specificera	17	19

I fritextsvaren anger flera huvudmän att de är en liten skola med få lärare och att det bara fanns en lärare som uppfyllde kriterierna i statsbidragsförordningen. Andra svarar att utvecklingsbehoven har fått styra vem eller vilka som har valts eller att lärare, elevråd och ledningsgrupp fått nominera vilka lärare som är bäst lämpade.

⁶⁰ Skolverket (2014) *Vem är försteläraren?*

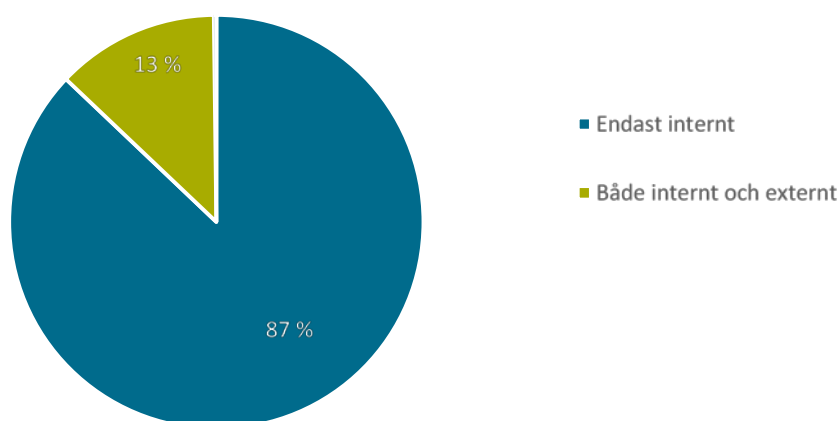
⁶¹ Skolverket (2014) *Vem är försteläraren?*

4.3 Intern rekrytering dominerar

I de fall där huvudmännen har använt sig av ett ansökningsförfarande har de haft möjlighet att antingen utlysa tjänsterna internt eller haft ett förfarande som även vänt sig till externa sökande.

Vår enkätundersökning visar att den absoluta majoriteten av skolhuvudmännen enbart har rekryterat internt. Resterande har rekryterat både internt och externt (se figur 4.2).

Figur 4.2 Svar på frågan "Har rekryteringen av förstelärare/lektor skett internt eller externt?" Andel i procent (endast hela procenttal visas i figuren). (n=450)



Skolverkets enkätundersökning från hösten 2013 visar ett liknande resultat. Då svarade 97 procent av huvudmännen att de valt att endast rekrytera sina förstelärare och lektorer internt.⁶²

Även om jämförbarheten mellan vår enkät och den Skolverket genomförde hösten 2013 är begränsad på grund av metodologiska skillnader, kan man skönja en tendens till att extern rekrytering har blivit vanligare under den tid som reformen har funnits på plats. Det skulle kunna förklaras med att det har funnits mer tid till planering av rekryteringar i samband med senare ansökningsomgångar och att det över tid blir fler vakanser hos huvudmännen, vilket skapar möjlighet att rekrytera externt. En annan förklaring kan vara att huvudmännen inte vill sänka kraven och därför med tiden behöver söka kandidater utanför den egna organisationen för att hitta rätt kompetens.

På frågan varför huvudmännen endast har rekryterat internt är det vanligaste svaret i vår enkät att de har velat premiera sina skickligaste lärare. En annan

⁶² Skolverket (2014) *Vem är försteläraren?*

vanlig förklaring är att det har saknats vakanta tjänster att utlysa externt (se tabell 4.2).

Tabell 4.2 Svar på frågan "Varför har ni rekryterat internt? Markera de 1–2 skäl som vägt tyngst." (n=448)

	Procent	Antal
Vi vill premiera våra skickligaste lärare	89	397
Det saknades vakanta tjänster att utlysa externt	39	175
Det är en enklare process än extern rekrytering	4	16
Det innebär mindre administration än extern rekrytering	1	5
Annat, vänligen specificera	9	40

De huvudmän som har rekryterat externt uppger flera skäl till detta. Det vanligaste skälet är att det saknades kompetens internt för att tillsätta karriär-tjänsterna. Nästan lika många huvudmän har uppgett att de ville ha in nya personer i verksamheten och att det ändå fanns behov av att anställa (se tabell 4.3).

Tabell 4.3 Svar på frågan "Varför har ni rekryterat externt? Markera de 1–2 skäl som vägt tyngst." (n=58)

	Procent	Antal
Det saknades kompetens internt för att tillsätta karriärtjänster	55	32
Vi ville ha in nya personer i verksamheten	41	24
Det fanns ändå ett behov av att anställa	40	23
Annat, vänligen specificera	7	4

4.4 Kvalifikationskrav och urvalsprocess

I vårt uppdragsdirektiv skriver regeringen att huvudmannens urvalsmetoder är centrala för att syftet med karriärstegsreformen ska kunna nås. Detta för att så långt som möjligt säkerställa att det är de skickligaste lärarna som utses.⁶³

Kraven för att kunna utses till förstelärare

De krav som ställs i statsbidragsförordningen för att en lärare ska kunna utses till förstelärare är

- att läraren är legitimerad

⁶³ Regeringsbeslut 2014-06-19 *Uppdrag att följa upp och analysera karriärstegsreformen.*

- att läraren genom dokumentation kan redovisa minst fyra års väl vitsordat arbete med undervisning inom ramen för en eller flera anställningar inom skolväsendet
- att läraren har visat god förmåga att förbättra elevernas studieresultat och ett starkt intresse för att utveckla undervisningen
- att huvudmannen bedömer att läraren även i övrigt är särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.⁶⁴

Vanligt att utgå från rektors bedömning

När det gäller hur huvudmännen säkerställer att det verkligen är de skickligaste lärarna som utses till förstelärare litar de flesta till rektors bedömning av lärarens pedagogiska skicklighet. Av de huvudmän som har svarat på vår enkät har 70 procent utgått från rektorns bedömning. Det har också varit vanligt att huvudmannen har upprättat kravprofiler som stöd vid urvalet. Närmare 20 procent av huvudmännen anger att de använder ett egenutvecklat eller standardiserat meriteringssystem (se tabell 4.4).

Tabell 4.4 Svar på frågan "Hur säkerställer ni att kraven i statsbidragsförordningen följs när det gäller vem som får utses till förstelärare eller lektor? Flera alternativ kan markeras." (n=447)

	Procent	Antal
Vi utgår från rektorns bedömning om lärarens pedagogiska skicklighet	70	314
Vi har upprättat huvudmannaövergripande kravprofiler för karriärtjänsterna	57	253
Vi använder ett egenutvecklat meriteringssystem	11	47
Vi använder standardiserade meriteringssystem	6	26
Annat, vänligen specificera	4	19

Av våra intervjuer med intresseorganisationer på skolområdet har vi fått bilden att tillvägagångssätten varierar. Vissa skolhuvudmän styr rekryterings- och urvalsprocessen från den centrala förvaltningen. Hos andra har det funnits ett samarbete mellan förvaltningen och skolornas rektorer. Men som vår enkät indikerar, och som vi även uppfattat i intervjuerna, är det vanligt att ansvaret för att rekrytera och välja ut lämpliga lärare delegeras till den enskilda rektorn. Det verkar även vara vanligt att huvudmännen har ändrat tillvägagångssätt mellan ansökningsomgångarna.

De skolhuvudmän som Skolverket intervjuade under hösten 2014 angav att statsbidragsförordningens krav har varit ett bra stöd vid rekrytering och urval

⁶⁴ Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

av förstelärare och lektorer. I Skolverkets enkätundersökning från samma tidpunkt angav drygt 80 procent av de tillfrågade huvudmännen att de inte har ställt andra behörighetskrav på förstelärarna och lektorerna utöver vad statsbidragsförordningen anger.⁶⁵

Transparens i rekryteringsprocessen viktig för att skapa legitimitet för karriärtjänsterna

De specifika rekryteringsprocesserna varierar mellan olika huvudmän. De fallstudier som bland annat Skolverket och Linnéuniversitetet har låtit genomföra visar ändå på ett antal gemensamma framgångsfaktorer.

Viktiga beståndsdelar i implementeringen av karriärstegsreformen förefaller vara hur huvudmännen har genomfört rekryteringsprocessen, hur processen har kommunicerats och hur transparent den har varit. För att skapa en process med hög legitimitet bland lärarna är det bland annat positivt med tydligt formulerade kravprofiler, en omfattande ansökningsprocess med dokumentation, urvalsprocess med flera steg och en opartisk granskning.⁶⁶

4.5 Sammanfattande iakttagelser

Sammanfattningsvis ser vi att ett öppet, internt ansökningsförfarande har varit det vanligaste tillvägagångssättet vid rekrytering av förstelärare och lektorer från reformens inledningsskede fram tills i dag. Små, enskilda huvudmän dominerar i gruppen som utser lärare till karriärtjänster utan ansökan. Nio av tio kommunala huvudmän använder sig av ett ansökningsförfarande.

Sammantaget har vi fått en relativt tydlig bild av hur huvudmännen utformar sina rekryterings- och urvalsprocesser. Men vi kan inte veta om det alltid är de skickligaste lärarna som faktiskt utses, och om kraven i förordningen följs på det sätt som regeringens har avsett. Att använda sig av meriteringssystem skapar förutsättningar för mer objektiva bedömningar och en tydligare jämförbarhet mellan kandidaterna, men meriteringssystemen används i relativt liten utsträckning. Det vi ser är att rektorerna har en stor och viktig roll i hur karriärstegsreformen tas om hand och vilka lärare som rekryteras till uppdragen. Att ett stort ansvar ofta vilar på enskild rektor skapar givetvis förutsättningar för verksamhetsanknutna och väl avvägda beslut. Men det finns även en risk att det förekommer subjektiva och mer informella bedömningar inför tillsättningsbesluten, eller att det tummas på kraven när en rektor gör sin bedömning utifrån den kompetens som finns att tillgå.

⁶⁵ Skolverket (2015) *Vad gör försteläraren?*

⁶⁶ Se bland annat D. Alvunger (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärstegsreformen inom Barn- och ungdomsförvaltningen. Kalmar kommun*. Linnéuniversitetet.

Exempel på lyckade rekryterings- och urvalsprocesser har som gemensam nämnare att hela processen har uppfattats som gedigen och transparent. Transparensen handlar om att det ska finnas tydliga och kända kvalifikationskrav för att en lärare ska kunna bli aktuell för en karriärtjänst och att lärarna får information hos huvudmannen om hur rekryteringsprocessen kommer att gå till. För att försteläraren ska bli väl mottagen och accepteras i sin nya roll verkar det vara viktigt att huvudman och rektor verkligen ger ett tydligt stöd och mandat, och förklarar på vilka grunder läraren har fått sitt uppdrag och att det är viktigt för verksamheten att denna kompetens tas till vara.

5 Uppdraget som förstelärare

I vårt uppdrag ingår att i olika avseenden följa upp och analysera förstelärares och lektors arbetsuppgifter. Detta kapitel fokuserar därför på förstelärares och lektors uppdrag. I vilken utsträckning är uppdragen formaliserade? Vad är det förstelärare och lektorer ska göra? Och hur har mottagandet varit ute på skolorna? Det är frågor som vi berör i det här kapitlet.

Eftersom lektorerna fortfarande är så få till antalet, ligger fokus i kapitlet på förstelärarna.

5.1 Olika beredskap att utforma uppdrag

I förordningen om statsbidrag till karriärtjänster anges att för att statsbidrag ska lämnas för en lärare måste lärarens arbetsuppgifter huvudsakligen bestå av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.⁶⁷ I övrigt stadgas det inte närmare vad som ska ingå i uppdraget som förstelärare och lektor, utan det lämnas upp till varje huvudman att utforma tjänsterna.

Reformens flexibilitet har öppnat för olika användning av förstelärarna och lektorerna i verksamheten. De exempel vi har tagit del av under arbetets gång visar på en stor variation både när det gäller i vilken utsträckning huvudmännen har haft en plan för hur karriärtjänsterna ska användas i verksamheten och när det gäller den specifika utformningen av uppdragen. Det förekommer allt ifrån mycket genomtänkta strategier med olika typer av karriärsuppdrag på olika nivåer i organisationen till att det lämnats till den enskilde rektorn – eller försteläraren själv – att utforma uppdraget efter det att tjänsten har tillsatts. Det finns också exempel på när statsbidraget snarast har använts som belöning för lång och trogen tjänst och där läraren arbetat vidare som vanligt.

En faktor som förefaller ha haft betydelse för huvudmännens genomförande av reformen är i vilken utsträckning de redan har haft ett skolutvecklingsarbete på plats som de har kunnat ”docka in” karriärreformen i. För de huvudmän som till exempel redan har haft ett system med utvecklingslärare har det syste-

⁶⁷ 6 § förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

met kunnat tjäna som utgångspunkt för att utforma uppdragen som förstelärare.⁶⁸ För andra huvudmän har karriärtjänster varit något helt nytt, vilket då har inneburit en längre startsträcka.

Skolverkets slutsats utifrån en intervjustudie med förstelärare, lektorer, rektorer och skolhuvudmän som myndigheten har låtit genomföra under hösten 2014 är dock att huvudmännen överlag uppvisar en god planering och organisering av karriärtjänsterna.⁶⁹

5.2 Ett skiftande uppdrag

Ett uppdrag på olika nivåer

Det varierar på vilken nivå i organisationen som förstelärarna arbetar. Skolbaserade förstelärare möjliggör en anpassning av uppdraget till den specifika skolans behov och fungerar ofta som ett stöd till rektor. Huvudmannaövergripande uppdrag i sin tur används för att driva utvecklingsprojekt på övergripande nivå vilket innebär att försteläraren eller lektorn kommer i kontakt med flera, eller samtliga, skolor hos huvudmannen. Vissa huvudmän har valt att förlägga alla uppdrag till karriärlärarnas egna skolor, medan andra har skapat ett system av olika typer av karriäruppdrag på olika nivåer.⁷⁰

Förstelärare som pedagogisk pådrivare

I förarbetena till reformen ges exempel på uppgifter som kan ingå i en förstelärares uppdrag.⁷¹ Det handlar om att

- ansvara för introduktionen av nyanställda lärare
- coacha andra lärare
- initiera pedagogiska samtal
- initiera och leda projekt i syfte att förbättra undervisningen

⁶⁸ För ett exempel på en struktur i flera nivåer, se Alvunger, D. (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärlärarreformen i Kalmar kommun. Samverkan för skolförbättringsarbete mellan skola och universitet. Delrapport våren 2015*. Linnéuniversitetet.

⁶⁹ Skolverket (2015) *Vad gör försteläraren?*

⁷⁰ Se till exempel Alvunger, D. (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärlärarreformen i Nässjö kommun. Samverkan för skolförbättringsarbete mellan skola och universitet. Delrapport våren 2015*. Linnéuniversitetet. Alvunger, D. (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärlärarreformen i Vetlanda kommun. Samverkan för skolförbättringsarbete mellan skola och universitet. Delrapport våren 2015*. Linnéuniversitetet. Alvunger, D. (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärlärarreformen i Kalmar kommun. Samverkan för skolförbättringsarbete mellan skola och universitet. Delrapport våren 2015*. Linnéuniversitetet.

⁷¹ Utbildningsdepartementet (PM) 2012-09-24. *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*.

- vara examensansvarig (gäller endast gymnasieskolan och vuxenutbildningen)
- ansvara för att lärarstuderande tas emot på ett bra sätt när de ska genomföra sin verksamhetsförlagda utbildning
- vara huvudansvarig för ett ämne.

När Skolverket har frågat huvudmännen om vilka uppgifter deras förstelärare har fått är det framför allt att driva projekt, handleda och coacha andra lärare, initiera pedagogiska samtal samt att vara ämnesansvarig som nämns. När Lärarnas riksförbund under hösten 2014 gjorde en uppföljning bland ett urval av sina förstelärare (cirka 1 500 av förbundets totalt omkring 3 000 förstelärare) blev svaren liknande.⁷² Det finns emellertid också något enstaka exempel på huvudmän där förstelärarna har fått mer undervisning i tjänsten, snarare än andra typer av uppdrag.⁷³

Skolverkets statistik utifrån huvudmännens rekvisitioner visar att nästan 20 procent av förstelärarna hade ett uppdrag med fokus på ett eller flera ämnen våren 2014. Denna andel steg under hösten 2014 till nästan 40 procent. Matematik och svenska var de dominerande ämnena. Ytterligare några procent av förstelärartjänsterna hade en annan särskild inriktning, till exempel informations- och kommunikationsteknologi.⁷⁴

En intervjustudie med förstelärare, lektorer, rektorer och skolhuvudmän som Skolverket låtit genomföra under hösten 2014 stärker bilden av att förstelärare ofta har ämnesanknutna uppdrag. Lärarna har också ofta olika utvecklingsuppdrag som svarar mot behov som finns på den egna skolan, till exempel arbete med kollegialt lärande, språkutveckling eller informations- och kommunikationsteknologi.⁷⁵

Ny tjänst men inte alltid ny uppgift

De lärare som har sökt tjänst som förstelärare har ofta varit engagerade i skolutvecklingsfrågor. Majoriteten av förstelärarna i Skolverkets intervjustudie hade till exempel utvecklingsuppdrag redan innan de fick sin karriärtjänst. Enligt lärarna själva har dock försteläraruppdraget inneburit att de har kunnat arbeta mer fokuserat med utvecklingsfrågor än tidigare. Samtidigt lyfter de fram det faktum att de redan hade ett högt förtroende hos sina kolleger som en viktig förutsättning för arbetet som förstelärare.⁷⁶

⁷² Skolverket (2014) *Vem är försteläraren?* Lärarnas riksförbund (2015). *Förstelärare behöver likvärdiga förutsättningar. En utvärdering av karriärlärarreformen.*

⁷³ Så har man till exempel gjort i Borgholms kommun.

⁷⁴ Skolverket (2015) *Skolverkets årsredovisning för 2014.*

⁷⁵ Skolverket (2015) *Vad gör försteläraren?*

⁷⁶ Skolverket (2015) *Vad gör försteläraren?*

Att förstelärarna har rekryterats bland lärare som redan varit drivande i utvecklingsfrågor är en slutsats som också dras i de fallstudier som Linnéuniversitetet genomfört i fem kommuner.⁷⁷

Lektorer med delvis otydligt uppdrag

De förstelärare som har intervjuats inom ramen för Skolverkets och Linnéuniversitetets studier är överlag nöjda med sina uppdrag. De lektorer som Skolverket har intervjuat är mer negativa. De saknar i flera fall ett tydligt uppdrag och tycker inte att deras forskarkompetens har tagits tillvara. Överlag visar Skolverkets studie på en stor variation i hur huvudmännen har använt sig av lektorernas kompetens. Det finns de som haft en medveten strategi för hur de ska nyttja och utveckla lektorernas särskilda kompetens, och det finns de som saknar det.⁷⁸

5.3 Förordningskrav om undervisning på minst halvtid efterlevs

Av propositionen *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* framgår att syftet med statsbidraget är att de bästa lärarna ska få en möjlighet att göra karriär samtidigt som de fortsätter att i allt väsentligt ägna sig åt undervisning och därtill hörande uppgifter.⁷⁹ Det är också ett krav för att få statsbidrag. Skolhuvudmännen måste när de rekviderar statsbidrag intyga att läraren som de söker stöd för undervisar minst 50 procent av sin arbetstid. Den undersökning som Lärarnas riksförbund har gjort bland sina förstelärare visar också att så gott som alla undervisar 50 procent eller mer av sin arbetstid.⁸⁰

I vilken utsträckning förstelärarna och lektorerna har särskild tid avsatt för att genomföra sitt uppdrag varierar, både mellan huvudmän och mellan lärare anställda av samma huvudman beroende på hur det specifika uppdraget ser ut. När Lärarnas riksförbund under hösten 2014 ställde frågan till ett urval av sina förstelärare var det 36 procent som angav att de hade särskild nedsättning av tid.⁸¹ När Skolverket under samma period frågade ett urval skolhuvudmän

⁷⁷ Se Alvunger, D. (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärlärarreformen i Nässjö kommun. Samverkan för skolförbättringsarbete mellan skola och universitet. Delrapport våren 2015.* Linnéuniversitetet. Alvunger, D. (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärlärarreformen i Vetlanda kommun. Samverkan för skolförbättringsarbete mellan skola och universitet. Delrapport våren 2015.* Linnéuniversitetet. Alvunger, D. (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärlärarreformen i Kalmar kommun. Samverkan för skolförbättringsarbete mellan skola och universitet. Delrapport våren 2015.* Linnéuniversitetet.

⁷⁸ Skolverket (2015) *Vad gör försteläraren?*

⁷⁹ Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*

⁸⁰ Lärarnas riksförbund (2015) *Förstelärare behöver likvärdiga förutsättningar. En utvärdering av karriärlärarreformen.*

⁸¹ Lärarnas riksförbund (2015) *Förstelärare behöver likvärdiga förutsättningar. En utvärdering av karriärlärarreformen.*

om det skett en omfördelning av arbetsuppgifter för att frigöra tid för förstelärarnas och lektorernas uppdrag angav 50 procent av huvudmännen att så hade skett. Vanligast var att förstelärare och lektorer lade 1–10 procent av sin tid på sina särskilda uppdrag.⁸²

Frågan om tid rymmer flera dimensioner. Förstelärarna själva ser frågan om särskilt avsatt tid som central för att de ska kunna genomföra sitt uppdrag.⁸³ Samtidigt handlar det inte bara om den egna tiden utan också om kollegernas tid, både tid för att eventuellt täcka upp för förstelärarna när de utför sina uppdrag, och tid för att själva delta i det utvecklingsarbete som förstelärarna initierar.

5.4 Tydlighet främjar mottagandet i organisationen

Det saknas än så länge mer omfattande studier av hur karriärstegsreformen har tagits emot ute på skolorna.⁸⁴ När Lärarnas riksförbund frågade sina förstelärare om hur de upplevde att deras status hade påverkats av uppdraget, framgick att de upplevde en statushöjning i förhållande till rektor, men att bilden var mer blandad när det gällde deras status bland kollegerna.⁸⁵

De fallstudier som forskare vid Linnéuniversitetet har genomfört i fem kommuner visar att acceptansen för förstelärarna ute i organisationen gynnas av en gedigen rekryteringsprocess och av ett tydligt och väl kommunicerat uppdrag.⁸⁶

Även i Skolverkets intervjustudie lyfter de intervjuade fram hur viktigt det är att förstelärarna och lektorerna har ett utpekat uppdrag som också kommuniceras av rektor. För att kollegerna ska godta förstelärarens mandat och löneökning, låta sig involveras i utvecklingsarbetet och ha realistiska förväntningar på förstelärarens roll, måste de känna till vad försteläraren förväntas göra och hur mycket tid uppdraget kommer att ta.⁸⁷ För lektorerna har det inte

⁸² Skolverket (2015) *Vad gör försteläraren?*

⁸³ Se t.ex. Skolverket (2015) *Vad gör försteläraren?*

⁸⁴ Statskontoret planerar dock att genomföra en undersökning av lärarnas syn på reformen under hösten 2015.

⁸⁵ Lärarnas riksförbund (2015). *Förstelärare behöver likvärdiga förutsättningar. En utvärdering av karriärläraryn reformen.*

⁸⁶ Se Alvunger, D. (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärläraryn reformen i Nässjö kommun. Samverkan för skolförbättringsarbete mellan skola och universitet. Delrapport våren 2015.* Linnéuniversitetet. Alvunger, D. (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärläraryn reformen i Vetlanda kommun. Samverkan för skolförbättringsarbete mellan skola och universitet. Delrapport våren 2015.* Linnéuniversitetet. Alvunger, D. (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärläraryn reformen i Kalmar kommun. Samverkan för skolförbättringsarbete mellan skola och universitet. Delrapport våren 2015.* Linnéuniversitetet.

⁸⁷ Skolverket (2015) *Vad gör försteläraren?*

funnits samma problem att uppnå legitimitet för sitt uppdrag, kanske beroende på att lektorerna har en högre utbildning än lärare i gemen.⁸⁸

Långt ifrån alla har dock haft ett formulerat uppdrag för sin karriärtjänst under satsningens två första år. När Lärarnas riksförbund under hösten 2014 frågade sina förstelärare var det cirka 67 procent som hade ett formulerat uppdrag för sin karriärtjänst. Det var dock färre än 50 procent av förstelärarna som uppgav att uppdraget varit formulerat redan vid tillträdet.⁸⁹

En anledning till att uppdraget till förstelärarna inte alltid har varit tydligt definierat från början är reformens snabba införande. Det gick helt enkelt väldigt fort när de första tjänsterna skulle tillsättas hösten 2013. Huvudmännen har därför ofta gjort justeringar av uppdragen efter hand.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

Sammantaget ser vi att karriärreformen används på olika sätt av olika huvudmän, både när det gäller utformningen av de specifika uppdragen och när det gäller förstelärarnas villkor. Vi ser också att reformen ännu inte har satt sig, eftersom huvudmännen fortfarande gör justeringar både när det gäller organiseringen av karriärtjänsterna och deras specifika innehåll.

Variationen kan ses som en naturlig konsekvens av den frihet huvudmännen har haft att anpassa reformen till lokala förhållanden. Eftersom reformen är så pass ny, är också erfarenheten fortfarande begränsad av vilka konsekvenser olika sätt att utforma uppdragen får.

Med dessa förbehåll är vår bild att karriäruppdragen i många fall har fått en utformning som rimmar väl med regeringens intentioner såsom de uttrycks i propositionen och i förarbetena. Dock förefaller det finnas några faktorer som påverkar förstelärarnas möjligheter att utföra sina uppdrag. Det handlar i första hand om att de ska ha ett tydligt uppdrag och en legitimitet i organisationen. Det sistnämnda främjas i sin tur av att rekryteringsprocessen uppfattas som transparent.

⁸⁸ Skolverket (2015) *Vad gör försteläraren?*

⁸⁹ Lärarnas riksförbund (2015). *Förstelärare behöver likvärdiga förutsättningar. En utvärdering av karriärlärarreformen.*

6 Extra statsbidrag till utanförskapsområden

En del av statsbidraget för karriärtjänster är öronmärkt för att anställa fler förstelärare och lektorer i utanförskapsområden. Syftet är att stärka skolor med stora utmaningar genom att locka de mest yrkesskickliga lärarna till skolor i dessa områden. Enligt uppdraget ska vi följa upp och analysera hur öronmärkningen till de särskilda utanförskapsområdena fungerar.

I det här kapitlet redovisar vi bland annat hur det extra statsbidraget till särskilda utanförskapsområden används, och om det har lett till att fler förstelärare arbetar på de skolor som får del av det extra statsbidraget, jämfört med andra skolor.

6.1 Särskilda krav för det extra statsbidraget

Urvalet av skolor

Det extra statsbidraget kan sökas av skolhuvudmän som har förskoleklasser och grundskolor inom vissa geografiska områden som har definierats som utanförskapsområden.⁹⁰ Inom ramen för det urbana utvecklingsarbetet har femton stadsdelar i nio kommuner definierats som utanförskapsområden. Urvalet sker med hjälp av så kallade SAMS-koder⁹¹ utifrån ett antal givna kriterier från regeringen:

- förvärvsfrekvens lägre än 52 procent
- högre än 4,8 procents långvarigt försörjningsstöd
- lägre än 70 procents behörighet till gymnasieskolans nationella program
- befolkningsmängd på minst 4 000 personer.⁹²

De områden som berörs är:

- Rinkeby och Tensta i Stockholm
- Ronna och Hovsjö i Södertälje

⁹⁰ Förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

⁹¹ SAMS (Small Areas for Market Statistics) är en rikstäckande områdesindelning som skapades 1994 i samarbete med kommunerna. I de större kommunerna bygger SAMS på kommunernas delområdesindelning, NYKO (nyckelkodsområden), och i de mindre kommunerna på valdistrikt (SCB 2013-05-21 *Small Area for Market Statistics – SAMS*).

⁹² Bilaga till Regeringsbeslut A2013/1192/IU *Detaljerad beskrivning av modell för fördelning av stimulansbidrag*.

- Araby i Växjö
- Gamlegården i Kristianstad
- Herrgården och Södra Sofielund i Malmö
- Centrum-Öster i Landskrona
- Hässleholmen i Borås
- Kronogården i Trollhättan
- Gårdsten, Hjällbo, Norra Biskopsgården och Bergsjön i Göteborg.

Totalt omfattas 38 skolor fördelade på tio huvudmän (nio kommuner och en enskild huvudman) av det extra statsbidraget till utanförskapsområden.

Krav för att ta del av statsbidraget

Villkoren för att utses till förstelärare eller lektor i ett utanförskapsområde är desamma som för andra förstelärare och lektorer.⁹³ Samma förutsättningar gäller också för lärarnas löneökning. En skillnad mot de ordinarie karriär-tjänsterna är dock att förstelärare och lektorer inom ramen för det extra statsbidraget måste tillsättas genom ett öppet ansökningsförfarande.⁹⁴ Med öppet ansökningsförfarande avses som miniminivå att huvudmannen ger möjlighet för alla lärare som är anställda hos huvudmannen att ansöka om tjänst som förstelärare eller lektor, och att huvudmannen utlyser tjänsten.⁹⁵

För att kunna utnyttja det extra statsbidraget måste huvudmannen vidare

- ha ansökt om hela sin tilldelade ordinarie ram för karriärtjänster
- ansöka om hela sin tilldelade ram för extra statsbidrag till utanförskapsområden
- ha inrättat minst samma andel förstelärare i de utvalda skolorna som antalet elever på dessa skolor i förhållande till huvudmannens totala antal elever i grundskolor och förskoleklasser.⁹⁶

Det finns möjlighet för huvudmännen att åberopa särskilda skäl om de inte uppfyller kravet på att hela ramen för det extra statsbidraget kan utnyttjas.⁹⁷ Ett sådant särskilt skäl som förekommer är om huvudmannen har haft svårt att få lärare som är behöriga att söka tjänsterna. För att kunna ange det skälet ska huvudmannen ha som mål att på längre sikt inrätta samtliga tjänster.⁹⁸

⁹³ Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁹⁴ Förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

⁹⁵ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2013:147).

⁹⁶ Förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

⁹⁷ Enligt 9 § tredje stycket, förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

⁹⁸ Muntligen, Peter Östlund undervisningsråd vid Skolverket.

Ansökningsperioden och tidpunkterna för rekvirering av det extra statsbidraget är samma som för de ordinarie karriärtjänsterna.⁹⁹

6.2 Låg nyttjandegrad under det första bidragsåret

Fem huvudmän har tillsatt förstelärartjänster inom det extra statsbidraget

För perioden 2014/15 uppgår anslaget för det extra statsbidraget till 14 790 000 kronor, vilket motsvarar 174 förstelärartjänster.¹⁰⁰

Av de tio huvudmän som kunde ansöka om det extra statsbidraget inför bidragsåret 2014/15 var det nio som sökte.¹⁰¹ Den huvudman som inte ansökte om extra statsbidrag hade inte ansökt om hela sin tilldelade ordinarie ram för karriärtjänster och uppfyllde därmed inte kraven för att ta del av det extra statsbidraget.

Skolverket beviljade totalt 153 förstelärartjänster och 1 lektorstjänst inom det extra statsbidraget till utanförskapsområden. Hösten 2014 lämnade 6 huvudmän in rekvisitioner om extra statsbidrag motsvarande 60 förstelärartjänster.¹⁰² En av dessa huvudmän hade inte heller ansökt om hela sin tilldelade ordinarie ram för karriärtjänster, och statsbidraget betalades därför bara ut för 48 tjänster.¹⁰³ Räknat i andelen utnyttjande medel är nyttjandegraden låg – 21 procent av de avsatta medlen har använts under hösten 2014. Det kan dock ha skett en ökning under våren 2015, eftersom de huvudmän som har ansökt och beviljats statsbidrag kan rekvirera bidrag för fler tjänster senast den 15 maj 2015.¹⁰⁴

De huvudmän som har sökt men sedan inte rekvirerat extra statsbidrag anger i intervjuerna att skälet är att de inte har uppfyllt kraven för att få ta del av det extra statsbidraget. Kraven innebär bland annat att huvudmannen måste ha ansökt om hela sin ordinarie ram för karriärtjänster och ha inrättat minst samma andel karriärtjänster i de utvalda skolorna som i övriga skolor.

Av våra intervjuer med de huvudmän som omfattas av det extra statsbidraget framgår att de flesta som inrättat tjänster med extra statsbidrag inte har använt hela sin tilldelade ram.

⁹⁹ Inför det första bidragsåret (2014/15) var tidplanen dock delvis en annan.

¹⁰⁰ Skolverket 2015-04-08 *Extra statsbidrag karriärtjänster för skolor i utanförskapsområden 2014/15* (Underlag till Statskontoret).

¹⁰¹ Skolverket (2015) *Årsredovisning för 2014*.

¹⁰² Skolverket (2015) *Årsredovisning för 2014*.

¹⁰³ Skolverket 2015-04-08 *Extra statsbidrag karriärtjänster för skolor i utanförskapsområden 2014/15* (Underlag till Statskontoret).

¹⁰⁴ Kommer att redovisas av Skolverket senast den 15 juni 2015.

Vissa skillnader i villkor och fördelning jämfört med de ordinarie karriärtjänsterna¹⁰⁵

De förstelärare som tillsatts inom det extra statsbidraget till utanförskapsområden skiljer sig något från den generella bilden av de lärare som tillsatts inom det ordinarie statsbidraget. Det extra statsbidraget kan till exempel bara utnyttjas av de huvudmän som har förskoleklasser och grundskolor i de utpekade områdena, vilket betyder att inga tjänster tillsätts inom gymnasieskolan. Av 48 lärare som utsetts inom det extra statsbidraget hösten 2014 arbetar en i förskoleklass och resterande i grundskolan. Samtliga arbetar hos en kommunal huvudman.¹⁰⁶

Bland förstelärarna inom det extra statsbidraget har 80 procent en tillsvidareanställning som förstelärare. Det är en betydligt större andel än för tjänsterna inom det ordinarie statsbidraget, där cirka 32 procent hade en tillsvidareanställning under hösten 2014.

Av de 48 lärare som har utsetts hösten 2014 är 90 procent kvinnor, jämfört med 76 procent kvinnor inom det ordinarie karriärtjänstsystemet.

6.3 Områdena har fler förstelärare men det är svårt att rekrytera tillräckligt många

För att få ta del av det extra statsbidraget måste karriärtjänsterna som finansieras via det ordinarie statsbidraget hos huvudmannen vara minst lika många i de utpekade områdena som i andra områden (relativt antalet elever). Det betyder att de huvudmän som tillsatt tjänster utifrån det extra statsbidraget per definition har fler tjänster på skolor i dessa områden.

Några av de kommuner som omfattas av det extra statsbidraget hade redan inom ramen för det ordinarie statsbidraget tilldelat fler förstelärartjänster till områden som definieras som utanförskapsområden. I till exempel Stockholm stad har fullmäktige beslutat att tillsättningen av förstelärare och lektorer riktas särskilt till de områden som har större utvecklingspotential.¹⁰⁷ Även i Malmö och Trollhättan har man haft en större andel av de ordinarie karriärtjänsterna i skolor med stora utmaningar.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Uppgifterna i detta avsnitt har hämtats från Skolverkets årsredovisning för 2014, om inget annat anges.

¹⁰⁶ I årsredovisningen har uppgifter om samtliga lärare som huvudmännen lämnade in rekvisitioner för (det vill säga totalt 60 förstelärare) använts för beräkningar. Vi utgår från de 48 förstelärare för vilka extra statsbidrag faktiskt betalades ut.

¹⁰⁷ Stockholm stad Utbildningsförvaltningen 2014-03-04 *Organisation för lärares karriäruppdrag*.

¹⁰⁸ Enligt intervjuer med företrädare för kommunerna.

Även när det gäller medelstilldelning generellt får skolor i dessa och liknande områden ofta mer pengar jämfört med andra skolor, enligt de intervjuer vi har gjort med företrädare för de aktuella kommunerna.

Flera av de huvudmän som vi har intervjuat om det extra statsbidraget lyfter fram att det är svårt att rekrytera lärare till karriärtjänster i utanförskapsområden. Detta är dock inget unikt för karriärtjänsterna utan är ett generellt problem när det gäller att locka lärare till utsatta skolor. En kommun har prövat att dubbla lönepåslaget för förstelärare i utanförskapsområden till 10 000 kr per månad för att locka fler att söka tjänsterna. Detta har dock inte fått någon effekt på möjligheterna att rekrytera skickliga lärare till utanförskapsområden.

6.4 Statsbidragets konstruktion påverkar utfallet av satsningen

Idén att stärka svaga skolor är välkomnad

De berörda huvudmännen och intresseorganisationerna som vi har intervjuat tycker att det är positivt med en satsning på skolor i utsatta områden. Det finns stora behov i dessa skolor och ett sätt att locka dit kompetenta lärare är att erbjuda karriärtjänster. Flera av de intervjuade är dock tveksamma till att det är just karriärtjänster som är lösningen på problemen, även om man tror att förstelärare kan vara en del i ett större åtgärds paket för att lyfta dessa skolor. För att kunna locka bra lärare till skolorna behövs satsningar även på stödfunktioner som skolhälsovård och fritidspedagogik.

Skolor med stora behov hamnar utanför de utpekade områdena

Av de huvudmän som vi har intervjuat anser de flesta, men inte alla, att det finns fler skolor än de som ligger i de utpekade utanförskapsområdena som skulle behöva ta del av det extra statsbidraget. Några kommuner använder i sin ordinarie medelstilldelning till skolorna ett index som bygger på andra faktorer än de som regeringen beslutat om för karriärtjänsterna.¹⁰⁹ Den geografiska avgränsningen av utanförskapsområden som har gjorts i förordningen har också ifrågasatts av några berörda kommuner. I skrivelser till regeringen har Kristianstads kommun och Malmö stad påpekat att flera av de skolor som enligt tidigare samtal med Utbildningsdepartementet skulle ingå i satsningen hamnar utanför de områden som definieras i förordningen. I några fall omfattas inte de skolor som tar emot elever från de definierade områdena av det extra statsbidraget eftersom skolan rent geografiskt ligger utanför det

¹⁰⁹ Indexet bygger på två resultatvariabler: inte klarat godkänt i fler än ett ämne; inte klarat behörighet till nationella gymnasieprogram och sju socioekonomiska variabler: kön; invandringsår, vårdnadshavares utbildningsnivå; ekonomiskt bistånd; antal vårdnadshavare; bostadsområde; skola (uppgift via e-post 2015-05-20 Ingrid Sundström Stokbro, Malmö stad).

definierade området. Även skolor som deltar i Skolverkets satsning på handledning för lärande på skolor i utanförskapsområden¹¹⁰ hamnar utanför de definierade områdena.¹¹¹

Skolverket har tagit fram underlag för att belysa om det finns skolor med elever med låga meritvärden eller en hög andel elever som inte når målen i samtliga ämnen i andra områden än de som utpekats som utanförskapsområden.¹¹²

De exempel som har studerats är Göteborg och Stockholm. Underlaget visar att det finns åtminstone två skolor i Göteborg med elever i årskurs 9 som har ett genomsnittligt lägre meritvärde än samtliga skolor som ingår i definitionen utanförskapsområden, men som inte uppfyller kraven för det extra statsbidraget eftersom de inte klassas som utanförskapsområde. Med andra ord kan dessa två skolor inte ta del av det extra statsbidraget trots att behoven där är större.¹¹³

I Stockholm har Skolverket identifierat tre skolor med elever i årskurs 9 som, utifrån meritvärden och andelen elever som når målen i samtliga ämnen, har minst lika stora behov som de skolor som ingår i satsningen.¹¹⁴

Det underlag som Skolverket har tagit fram ska enbart ses som exempel på hur det kan se ut. I nuläget finns det inte tillräckligt underlag för att säga att det generellt finns skolor i kommunerna som ligger utanför de utpekade områdena och som har samma eller större behov som de skolor som får ta del av det extra statsbidraget, och hur många skolor det i så fall rör sig om.

Några av de kommuner som vi har intervjuat menar att det finns helt andra områden inom kommunen där skolorna har samma utmaningar och lika stora behov som skolorna i de utpekade områdena. Vissa anser dock att de utvalda skolorna är de som också har störst behov. Däremot har huvudmännen vid olika tillfällen fått olika bud om vilka skolor som ska ingå i satsningen och inte, vilket har gjort det svårt att planera och tillsätta karriärtjänster i tid.

¹¹⁰ Skolverket har i uppdrag att stödja ett urval av grundskolor i utanförskapsområden. Syftet med uppdraget är att utveckla metoder som är vetenskapligt grundade och verkningsfulla för att stödja eleverna i deras kunskapsutveckling och höja kunskapsresultaten (Regeringsbeslut 2011-12-08 *Uppdrag att stödja grundskolor i utanförskapsområden*).

¹¹¹ Kristianstads kommun 2014-05-26 Skrivelse till Utbildningsdepartementet *Angående extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärtjänster för lärare i förskoleklasser och i grundskolor i utanförskapsområden* (Dnr U2014/3666/S); Malmö stad 2014-05-27 Skrivelse till Utbildningsdepartementet *Angående extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärtjänster för lärare i förskoleklasser och i grundskolor i utanförskapsområden* (Dnr U2014/6287/S).

¹¹² Data kommer från databasen SIRI.

¹¹³ Skolverket 2015-04-08 *Extra statsbidrag karriärtjänster för skolor i utanförskapsområden 2014/15* (Underlag till Statskontoret).

¹¹⁴ Skolverket 2015-04-08 *Extra statsbidrag karriärtjänster för skolor i utanförskapsområden 2014/15* (Underlag till Statskontoret).

Svårt för huvudmännen att uppnå kraven i förordningen

Flera av huvudmännen har inte kunnat tillsätta tjänster med det extra statsbidraget på grund av att de inte har uppfyllt villkoren för statsbidrag. I våra intervjuer med de berörda huvudmännen uttrycks från många håll en frustration över hur förordningskraven är formulerade. Det gäller särskilt kravet att huvudmännen måste ansöka om hela sin tilldelade ram för extra statsbidrag till utanförskapsområden för att kunna ta del av det extra statsbidraget. Det innebär att om man inte kan tillsätta samtliga tjänster så får man inte bidrag för någon tjänst, det är ”allt eller inget” som gäller.

Eftersom det har varit svårt för många av huvudmännen att hitta tillräckligt många kvalificerade lärare för att kunna tillsätta alla tilldelade karriärtjänster innebär det att de riskerar att helt gå miste om det extra statsbidraget. Skolverket kan visserligen medge undantag om det finns särskilda skäl, och ett sådant särskilt skäl som har använts under det första bidragsåret är svårigheten att tillsätta tjänsterna (se avsnitt 6.1). Men det är huvudmännen som måste åberopa särskilda skäl och lämna en särskild skrivelse till Skolverket och det finns inga garantier för att de ska få undantag. Flera av de huvudmän som vi har intervjuat känner en större osäkerhet när det gäller det extra statsbidraget till utanförskapsområden jämfört med de ordinarie karriärtjänsterna.

Flera av de huvudmän som vi intervjuat har också haft svårt att förstå förordningstexten och har till en början missförstått vad kravet innebär. Detta är en förklaring till att de har sökt men sedan inte rekvirerat extra statsbidrag.

Den särskilda förordningen ökar administrationen

Även om statsbidragen är nära sammankopplade så innebär det extra statsbidraget till utanförskapsområden att karriärstegsreformen omfattar två olika statsbidrag som regleras i två förordningar med delvis olika villkor. Enligt flera av de huvudmän som vi har intervjuat innebär det att administrationen för de förstelärare och lektorer som tillsätts med medel från det extra statsbidraget behöver hanteras i särskild ordning. Både små och stora kommuner upplever att det extra statsbidraget i sin nuvarande konstruktion krånglar till administrationen för karriärtjänsterna.

6.5 Sammanfattande iakttagelser

Syftet med det extra statsbidraget till skolor i utanförskapsområden är att svaga skolor ska stärkas. Vi kan dock se att det finns flera hinder för att uppnå det syftet. Exempelvis verkar inte de faktorer som styr vilka områden och därmed vilka skolor som omfattas av bidraget ta hänsyn till vilka skolor som egentligen har störst behov. Därmed finns det en risk att det extra statsbidraget inte blir tillräckligt träffsäkert, och att flera skolor med lika stora eller större behov inte får ta del av satsningen.

Ett annat hinder är statsbidragets konstruktion, där en huvudman måste utnyttja hela sin tilldelade ram för det extra statsbidraget för att överhuvudtaget få något statsbidrag. En huvudman med en ram på 15 extra karriärtjänster, men som bara kan tillsätta 10 av dessa har därmed inte rätt till statsbidrag, trots att 10 extra tjänster skulle kunna innebära ett mycket bra stöd för de aktuella skolorna. Att en huvudman som inte kan tillsätta samtliga tjänster riskerar att gå miste om hela bidraget tjänar rimligen inte bidragets syfte att stärka svaga skolor.

Svårigheterna att rekrytera skickliga lärare till skolor i utanförskapsområden är ett generellt problem som påverkar huvudmännens möjligheter att utnyttja det extra statsbidraget. Eftersom en kommun utan framgång försökt locka förstelärare med 10 000 kronor mer i månadslön är det troligen inte bara högre lön som krävs för att locka lärare till dessa skolor.

7 Betydelsen för lönestrukturen

Ett syfte med karriärstegsreformen är att den ska bidra till en ökad lönespridning bland lärarna genom att de särskilt yrkesskickliga lärarna premieras med en högre lön. I vårt uppdrag ingår att följa upp och analysera hur reformen påverkar lönespridningen för lärarna.

I det här kapitlet ger vi inledningsvis en kort bakgrund till lärarnas lönenivåer. Därefter redovisar vi utifrån det begränsade underlag som finns hur lönespridningen ser ut i dag och hur den utvecklats över tid.¹¹⁵ Den korta tid som karriärstegsreformen har varit på plats påverkar dock möjligheterna att besvara frågan om effekterna på lönespridningen. Avslutningsvis diskuterar vi andra möjliga lönemässiga konsekvenser av reformen.

7.1 Förstelärare har något högre genomsnittslön

Tabell 7.1 visar de genomsnittliga lönerna för grundskollärare och gymnasie-lärare i Sverige samt för förstelärare inom grund- respektive gymnasieskolan. Den senaste lönestatistiken som fanns tillgänglig hos SCB när denna delrapport skrevs var från 2013. Skolverket hade dock uppgifter på löneläget för förstelärare från 2014. Därför överensstämmer inte åren i jämförelsen i tabellen.

Tabell 7.1 Genomsnittlig lön i kronor

Lärargrupp	Lärare 2013	Förstelärare 2014
Grundskollärare/förstelärare i grundskolan	28 000	36 500
Gymnasie-lärare i allmänna ämnen/Förstelärare på	30 800	38 000

Källa: För generella lärarlöner, SCB:s lönestrukturstatistik för 2013. För förstelärarnas löner HT 2014, Uppgift via e-post från Joakim Krantz, Skolverket (2015-05-11).

För lektorer är den genomsnittliga månadslönen, inklusive löneökningen via statsbidraget, cirka 44 600 kronor.¹¹⁶

¹¹⁵ Inför denna delrapportering fanns ännu inte lönestatistik för 2014 tillgänglig hos SCB. De publicerade lönestatistik för 2014 först den 21 maj 2015, vilket var för sent för att vi skulle hinna ta del av den i denna avrapportering. Eftersom karriärstegsreformen infördes från och med höstterminen 2013 går det inte att på aggregerad nivå se några effekter på lönespridningen i den officiella lönestatistiken för 2013. Vi har därför i denna avrapportering använt lönestatistik från Lärarförbundet för 2014 och kommer i kommande delrapporteringar att återkomma med analyser utifrån den officiella lönestatistiken för hela lärarkollektivet.

¹¹⁶ Skolverket (2015) *Skolverkets årsredovisning 2014*.

Förstelärarna inom det extra statsbidraget tjänar i genomsnitt 1 600 kronor mer än övriga förstelärare som arbetar i förskoleklassen och grundskolan. I snitt är lönen, inklusive statsbidraget, 38 420 kronor.¹¹⁷ För en förstelärare inom det ordinarie statsbidraget är den genomsnittliga lönen inklusive löneökningen cirka 36 800 kronor. I båda kategorierna finns en löneskillnad mellan könen till männens fördel (cirka 500 kronor per månad inom det ordinarie statsbidraget och cirka 800 kronor per månad inom det extra statsbidraget). Löneskillnaden mellan förstelärare i utanförskapsområden och ”ordinarie” förstelärare kan troligen förklaras av att förstelärare som får del av det extra statsbidraget i större utsträckning arbetar i storstadsområden. Av de totalt 48 karriärtjänsterna som tillsatts med extra statsbidrag arbetar 31 i Stockholm stad (Rinkeby eller Tensta).¹¹⁸

7.2 Reformens effekt på lönespridningen

Sammanpressad lönestruktur

Inom lärarkåren har lönespridningen traditionellt sett varit låg i jämförelse med många andra yrkesgrupper.

Fram till 1996 bestämdes lärarlönerna av ett tariffsystem. Tariffsystemet var en överenskommen tabell utifrån vilken anställning man hade och hur länge man hade arbetat. Lönen påverkades inte av vilka faktiska arbetsuppgifter och ansvar lärarna hade eller hur de utförde sitt arbete.¹¹⁹ Den 1 januari 1996 lämnades tariffsystemet för kommunalt anställda lärare till förmån för individuell lönesättning.¹²⁰

Den individuella lönesättningen har dock inte inneburit en ökad lönespridning. Ledarnas Lönekarriärbarometer för 2014 bygger på bearbetningar av SCB:s årliga statistik över lönestrukturen i Sverige. Lönekarriärbarometern visar lönespridningen inom en yrkeskategori genom att visa på det procentuella avståndet mellan medianlön och lönerna i den 90:e percentilen (det vill säga de 10 procent som tjänar mest).

Av 305 kartlagda yrken hamnade den högst placerade lärarkategorin – gymnasielärarna – först på plats 261. Gymnasielärarna har en lönespridning på 15,8 procent vilket innebär att de bäst betalda tjänar i snitt 4 500 kronor mer än medianlönen. Övriga lärarkategorier hamnar längre ner på listan (se tabell 7.3).

¹¹⁷ Skolverket 2015-05-20 *Svar på frågor den 20 maj 2015* (Underlag till Statskontoret).

¹¹⁸ Skolverket 2015-05-20 *Svar på frågor den 20 maj 2015* (Underlag till Statskontoret).

¹¹⁹ Lärarförbundet *Individuell lön för lärare* Tillgänglig: <http://www.lararforbundet.se>, citerad 2015-04-20.

¹²⁰ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*; Lärarnas riksförbund 2012:5 *Individuella löner – kollektivt bakslag*.

I tabell 7.3 ger vi även exempel på hur lönespridningen ser ut i några yrken som kräver en universitets- eller högskoleutbildning av ungefär samma längd som lärarutbildningen. Det vi kan se är att läraryrket exempelvis uppvisar en större lönespridning än distriktssköterskor och arbetsterapeuter, men lägre än specialistsjuksköterskor och miljö- och hälsoskyddsinspektörer.

Tabell 7.3 Lönespridning (skillnad mellan 90:e percentilen och medianlön)

Lärarkategori	Placering i Lönekariärbarometern	Medianlön	Lönespridning i procent	Lönespridning i kronor
Gymnasielärare i allmänna ämnen	261	30 700	15,8	4 500
Grundskollärare	262	28 100	15,8	4 200
Speciallärare	280	31 300	13,9	4 100
Lärare i estetiska och praktiska ämnen	286	29 000	13,6	3 700
Gymnasielärare i yrkesämnen	288	31 000	13,1	3 800
Miljö- och hälsoskyddsinspektörer	112	29 800	31	9 200
Sjuksköterskor med särskild kompetens	136	38 000	26,1	9 300
Arbetsterapeuter	290	27 500	12,6	3 400
Distriktssjuksköterskor	296	31 600	12,3	3 700

Källa: SCB:s Lönestrukturstatistik för 2013, www.scb.se (hämtad 2015-05-03) och Ledarna, Låt lönerna bli lönsamma - Ledarnas Lönekariärbarometer 2014, www.ledarna.se (hämtad 2015-04-25).

Ökad lönespridning för grundskollärare inom det kommunala avtalsområdet

Tabell 7.4 och 7.5 visar lönespridningen för grundskollärare och gymnasielärare som är medlemmar i Lärarförbundet eller Lärarnas riksförbund och anställda i kommunal sektor. Inom det kommunala avtalsområdet utgör Lärarförbundets och Lärarnas riksförbunds medlemmar nästan 85 procent av grundskollärarna och drygt 80 procent av gymnasielärarna.¹²¹ Statistiken är nedbruten på län för åren 2008–2014. Lönespridningen mäts som den procentuella skillnaden mellan den 10:e och 90:e percentilen (det vill säga skillnaden

¹²¹ Information via e-post från Lärarförbundet (2015-04-24, Mimmi Bengtsson).

i lön mellan de 10 procent som tjänar minst och de 10 procent som tjänar mest).

Tabell 7.4 Lönespridning grundskollärare, kommunal sektor, avser medlemmar i Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund (skillnad mellan 10:e och 90:e percentilen i procent)

Län	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Stockholms län	25,4	25,2	25,6	24,2	25,4	26,8	34,0
Uppsala län	30,4	30,4	29,1	28,4	27,7	30,4	36,5
Södermanlands län	30,7	30,9	31,6	31,3	31,1	33,6	38,6
Östergötlands län	37,5	35,4	35,2	34,0	33,0	34,8	40,9
Jönköpings län	33,1	32,1	32,5	30,8	29,5	29,5	33,6
Kronobergs län	30,2	28,9	28,8	28,9	29,0	29,3	32,3
Kalmar län	35,5	34,6	35,3	35,3	33,9	34,7	37,9
Gotlands län	25,2	25,8	24,4	23,7	22,2	21,9	29,0
Blekinge län	31,6	29,2	28,7	28,7	28,1	30,7	34,4
Skåne län	31,8	29,9	30,3	29,5	29,0	30,5	36,2
Hallands län	28,5	27,4	26,9	26,3	25,3	25,8	29,1
Västra Götalands län	32,0	30,4	31,1	30,5	29,9	30,8	35,9
Värmlands län	32,6	31,1	30,8	30,9	29,8	30,2	36,0
Örebro län	37,7	36,5	36,6	35,3	34,5	36,1	37,3
Västmanlands län	32,9	32,0	30,6	29,8	29,0	31,8	40,2
Dalarnas län	32,3	29,6	31,7	29,9	29,2	29,1	35,8
Gävleborgs län	32,7	31,6	32,9	32,5	30,9	31,5	39,3
Västernorrlands län	36,8	37,0	35,8	35,2	31,5	33,8	38,6
Jämtlands län	34,7	34,0	36,6	34,7	36,4	36,2	41,9
Västerbottens län	29,7	28,7	27,9	28,3	27,7	27,4	34,2
Norrbottnens län	35,4	32,5	31,9	32,2	32,5	32,4	37,1
Kommunalförbund	30,0	40,0	34,7	19,3	25,1	26,1	22,5
Total	32,9	31,5	32,0	31,1	30,7	32,0	37,9

Källa: Lärarförbundet 2015.

Tabell 7.5 Lönespridning gymnasielärare, kommunal sektor, avser medlemmar i Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund (skillnad mellan 10:e och 90:e percentilen i procent)

Län	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Stockholms län	29,4	29,2	29,3	28,0	27,9	29,1	35,0
Uppsala län	27,1	26,8	28,0	27,7	26,7	27,4	29,9
Södermanlands län	29,9	27,9	28,0	27,1	25,5	27,7	32,3
Östergötlands län	35,5	33,7	35,2	33,8	32,2	33,0	36,9
Jönköpings län	32,8	33,9	31,4	30,3	30,0	29,9	31,0
Kronobergs län	30,4	30,6	30,6	29,0	27,4	28,5	30,8
Kalmar län	35,8	36,5	34,9	32,6	30,2	29,2	29,5
Gotlands län	31,1	28,9	28,0	28,3	26,3	26,5	28,0
Blekinge län	29,0	29,2	30,3	29,9	29,9	28,0	29,7
Skåne län	30,6	29,9	29,5	28,8	29,4	31,4	35,1
Hallands län	28,6	29,8	27,5	26,4	25,7	25,4	26,5
Västra Götalands län	29,7	28,8	29,1	28,7	29,0	29,6	32,5
Värmlands län	30,5	30,0	29,3	29,4	28,5	28,3	32,3
Örebro län	36,2	34,2	36,4	33,8	31,1	30,0	33,9
Västmanlands län	28,3	27,4	26,8	28,0	26,7	29,3	35,2
Dalarnas län	30,9	29,6	29,0	27,8	26,9	25,7	28,4
Gävleborgs län	33,2	31,2	31,2	30,3	28,5	28,6	30,7
Västernorrlands län	34,7	34,1	36,3	31,2	29,8	31,4	34,1
Jämtlands län	27,4	31,2	29,1	31,2	28,3	25,8	37,3
Västerbottens län	27,8	26,7	26,9	26,6	26,7	27,3	32,8
Norrbottnens län	34,1	32,0	31,6	33,3	32,9	32,0	34,9
Kommunalförbund	30,9	30,4	29,8	28,2	28,3	27,9	30,7
Total	31,4	30,6	30,4	30,1	29,4	30,0	34,0

Källa: Lärarförbundet 2015.

Karriärstegsreformen infördes den 1 juli 2013. Det är därför intressant att studera skillnaderna i lönespridningens utveckling för perioden innan reformen (2008–2012) och efter (2013–2014).

För grundskollärare ser vi att lönespridningen antingen var relativt konstant eller att den minskade under åren 2008–2012. Därefter har lönespridningen ökat i alla län under åren 2013–2014, det vill säga efter reformens införande. I vissa län ser vi stora ökningar. I Västmanlands län ökade lönespridningen från 29,0 procent till 40,2 procent mellan åren 2012 och 2014, en ökning med 11,2 procentenheter. I Stockholms län har det skett en ökning från 25,4 procent till 34,0 procent mellan åren 2012 och 2014, vilket ger en ökning med 8,6 procentenheter.

Gymnasielärarnas lönespridning har varit mer konstant under hela perioden (2008–2014). Men även för gymnasielärarna minskade lönespridningen i

många län under åren 2008–2012. På flera håll har det sedan skett en ökad lönespridning 2013–2014. Jämtlands län har haft störst ökning – från 28,3 procent till 37,3 procent från 2012 till 2014 – motsvarande 9 procentenheter. Därefter kommer Västmanlands län med en ökning med 8,5 procentenheter. Flera län, som till exempel Kalmar, Dalarna och Gotland, har dock fortfarande en lönespridning som är lägre än 2008 års nivå.

Vi har inte studerat närmare vilka andra faktorer som har påverkat lönespridningens förändringar under perioden och kan därför inte säga vad det beror på att lönespridningen har sjunkit i många län under perioden 2008–2012. Vi kan inte heller med säkerhet säga att de ökningarna vi kan se i lönespridningen under åren 2013–2014 kan tillskrivas karriärstegsreformen. Men vi kan konstatera att det har skett ett trendbrott i den procentuella lönespridningen i många län, som sammanfaller i tid med reformens införande.

För tidigt att säga om reformen leder till bestående lönespridning

Det är för tidigt att uttala sig om reformen kommer att skapa en ökad och bestående lönespridning inom lärarkåren. Tiden får utvisa hur stora effekterna kan bli och hur reformen därmed kan påverka läraryrkets lönenivå och attraktivitet.

Det material som vi har haft tillgång till visar att det finns tendenser till en ökad lönespridning efter reformens införande. Underlaget är dock begränsat eftersom det inte omfattar samtliga lärare. I underlaget saknas dels de lärare som arbetar i enskilda skolor, dels de lärare som arbetar kommunalt men som inte är medlemmar i Lärarförbundet eller Lärarnas riksförbund.

7.3 Andra möjliga effekter på lönestrukturen

Utöver effekter på lönespridningen kan statsbidraget till karriärtjänster ge upphov till andra mer eller mindre oväntade effekter på lönestrukturen i skolan. Vi har inte studerat dessa eventuella effekter men vill lyfta fram några aspekter som vi tror kan vara intressanta att följa upp framöver.

Kommer löneökningen till förstelärare och lektorer urholkas i kommande lönerevisioner?

I Lärarnas riksförbunds uppföljning av reformen finns indikationer på att förstelärarna har missgynnats i den ordinarie lönerevisionen.¹²² En aspekt att följa över tid är därför hur förstelärarna och lektorena kommer att hanteras i de ordinarie lönerevisionerna. Kommer de att få stå tillbaka med argumentet att de redan fått stora löneförhöjningar via statsbidraget, eller kommer deras

¹²² Lärarnas riksförbund (2015) *Förstelärare behöver likvärdiga förutsättningar – en utvärdering av karriärlärarreformen*.

löner öka i samma procentuella takt som resten av lärarkollektivet? Om effekten blir att lärare med karriärtjänster får stå tillbaka i revisionerna kommer deras högre löner successivt att urholkas, vilket då innebär att lönespridningen åter sjunker.

Statsbidragets effekt på andra grupper i skolan

Att yrkesskickliga lärare får ett lönepåslag kan ge effekten att de högst betalda lärarna på en skola hamnar väldigt nära, eller till och med går om, rektor eller biträdande rektor i lön. Karriärstegsreformen innebär också att det har öppnats en karriärväg som inte kräver ytterligare utbildning utöver lärarexamen, till skillnad från andra karriärvägar som till exempel specialpedagog och speciallärare.

En tänkbar konsekvens av löneökningen till förstelärare och lektorer är att incitamenten att gå vidare i karriären genom att bli skolledare minskar och att det därmed blir svårare att rekrytera skolledare. Möjligheten till karriärsteg kan även påverka och minska incitamenten för lärare att vidareutbilda sig till exempelvis speciallärare eftersom en vidareutbildning innebär kostnader i form av tid och mer studielån men inte säkert ger samma löneökning. Det är dock än så länge för tidigt att säga om statsbidraget ger några sådana effekter.

7.4 Sammanfattande iakttagelser

Det saknas än så länge tillräckligt med underlag för att kunna säga i vilken utsträckning karriärstegsreformen har bidragit till en ökad lönespridning i lärarkåren. Det underlag vi har tagit del av visar en ökad lönespridning under åren 2013–2014 men underlaget täcker bara in lärare som är anslutna till lärarfacken och kommunalt anställda. Om trenden är densamma i hela lärarkåren eller om det är förändringar som är bestående, kan vi inte uttala oss om i nuläget. Vi kommer att följa reformens effekter på lönespridningen under vårt fortsatta utredningsarbete.

Det finns också andra möjliga effekter på lönestrukturen som kan vara intressanta att följa upp längre fram, till exempel hur förstelärarna kommer att hanteras i kommande lönerevisioner och hur reformen påverkar lönenivåer och rekryteringsmöjligheter av skolledare och speciallärare.

8 Synen på reformen

I vårt uppdrag ingår att analysera hur huvudmännen och lärarna ser på hur reformen fungerar. I det här kapitlet redogör vi för vår analys av detta. Vi tar också upp synen på reformen som sådan eftersom detta kan påverka vilken bild man har av genomförandet.

Vi beskriver den bild som de centrala intresseorganisationerna på området har och vad vår enkät säger om huvudmännens syn på reformen. När det gäller lärarnas syn på reformen är underlaget än så länge ganska begränsat, men vi berör hur förstelärarna själva ser på reformen och dess genomförande.

8.1 Reformen har mottagits väl av skolans intresseorganisationer

Syftet med reformen har en bred acceptans

De olika intresseorganisationerna på skolområdet har olika utgångspunkter när det gäller frågor som rör huvudmannens roll och arbetsgivaransvar. De organisationer som företräder huvudmännen framhåller till exempel den rådande ansvarsfördelningen mellan stat och huvudman (där huvudmannen har arbetsgivaransvar) och huvudmännens ansvar för skolutvecklingsarbetet. De fackliga organisationerna betonar däremot oftare vikten av bindande krav och behovet av tydligare styrning från staten.

När karriärstegsreformen infördes 2013 var dock alla centrala aktörer på skolområdet utom representanter för friskolorna positiva till reformen. Flera av organisationerna beskriver sig som drivande i att den skulle komma till stånd.¹²³ Nästan alla centrala aktörer som vi har intervjuat lyfter fram de syften som beskrivs i departementspromemorian som viktiga – det vill säga att skapa karriärvägar för lärare och öka lönespridningen för att på sikt förbättra elevernas studieresultat. Många av organisationerna hade dock synpunkter på reformens utformning inför genomförandet.¹²⁴

¹²³ Exempelvis tog Lärarförbundet fram en rapport 2010 om hur läraryrket kan utvecklas (Lärarförbundet (2010) *Om varför det ska vara möjligt för lärare att göra karriär*), Lärarnas riksförbund publicerade 2011 en debattartikel om karriärvägar för lärare (Svenska dagbladet 2011-05-31 *Så bör en karriärstege för lärarna fungera*). Även Sveriges kommuner och landsting har drivit frågan (Sveriges kommuner och landsting (2013) *Ett samlat karriärssystem för lärare – ett stöd för att alla elever ska nå skolans mål*).

¹²⁴ Remissammanställning *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet* (U2012/49047/S).

Friskolornas representanter hävdade inledningsvis att reformen skulle inskränka huvudmännens frihet att arbeta med skolutveckling och lönesättning.¹²⁵ Det fanns också farhågor om att små enskilda huvudmän skulle få svårt att inrätta karriärtjänster och inte ha samma möjligheter att få statsbidrag som de större huvudmännen. Detta byggde bland annat på erfarenheterna från andra statsbidragssatsningar.¹²⁶

Utifrån våra intervjuer under våren 2015 har vi dock fått intrycket att även de som inledningsvis hade invändningar mot reformen anser att den har landat relativt väl. Ingen av de aktörer som vi har träffat förespråkar att reformen ska tas bort eller väsentligt förändras. Det finns dock olika synpunkter på utformning och genomförande.

Huvudmännens representanter uppskattar friheten i utformningen

Huvudmännens organisationer är positiva till att reformen inte är så styrd, utan att den ger stor frihet för huvudmännen att själva utforma karriärtjänsterna. Det gäller till exempel hur förstelärare och lektorer ska användas i verksamheten och hur deras uppdrag ska formuleras.

Organisationerna önskar sig dock mer flexibilitet när det gäller möjligheterna att fördela löneökningarna mellan olika lärare. Dels för att några av dem anser att löneökningen för karriärtjänsterna är för stor, dels för att de ser behov av löneökningar hos fler än dem som utses till förstelärare eller lektorer. Särskilt de mindre huvudmännen ser problem med att ge en så stor löneökning till en eller två personer. Ofta har huvudmännen fler anställda som de anser borde premieras, men eftersom möjligheten att få statsbidrag för de minsta huvudmännen är begränsad till en enda tjänst låter vissa hellre bli att inrätta karriärtjänster och söka statsbidrag. De lyfter också fram att det inte finns någon garanti för att få medel ur bidragspotten för huvudmän med färre än 75 elever, vilket skapar osäkerhet. Det kan även vara administrativt tungt att söka statsbidrag för en liten huvudman där rektor kanske själv sköter all administration.

Organisationerna vill inte se ökad styrning av reformen från statens sida, men det finns en viss efterfrågan på ökat stöd från Skolverket när det gäller hur huvudmännen kan utforma sitt lokala karriärsystem.

¹²⁵ Se till exempel Friskolornas riksförbund 2012-12-21 Till Utbildningsdepartementet *Friskolornas yttrande över promemorian karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet (U2012/4909/S)*; Almega tjänsteföretagen 2012-12-19 *Almega Tjänsteföretagen avstyrker promemorians förslag till hur karriärvägar i läraryrket bör införas (U2012/4909/S)*.

¹²⁶ Friskolornas riksförbund, 2012-12-21 Till Utbildningsdepartementet *Friskolornas yttrande över promemorian karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet (U2012/4909/S)*.

Lärarorganisationerna ser gärna skärpta villkor

Lärarnas fackliga organisationer önskar å sin sida tydligare krav från staten på hur huvudmännen använder karriärtjänsterna. Exempelvis anser de att det ska finnas krav på att alla karriärtjänster ska tillsättas som tillsvidaretjänster. Det finns en stor förståelse hos organisationerna för att huvudmännen hade en försiktig inställning när de första tjänsterna inrättades 2013. Detta eftersom det var kort om tid att tillsätta tjänsterna och det fanns farhågor om att reformen inte skulle bli så långvarig. Nu anser de dock att det saknas skäl för huvudmännen att använda tidsbegränsade förordnanden eftersom organisationerna tolkar alla signaler från regering och riksdag som att detta ska vara en långsiktig satsning.

Andra krav som organisationerna ställer är att det ska finnas tydliga tjänstebeskrivningar och kvalifikationskrav för karriärtjänsterna. Vad tjänstebeskrivningarna ska innehålla tycker man dock till stor del ska vara en fråga för huvudmännen att avgöra. Lärarförbundet anser också att karriärlärarna ska få särskild tid avsatt för uppdraget. Detta anses viktigt för att lärarna ska ha möjlighet att arbeta med skolutveckling (se även kapitel 5 om uppdraget som karriärlärare).¹²⁷ Även Lärarnas riksförbund tycker att huvudregeln bör vara att en lärare som har fått särskilda uppgifter utöver undervisningen i sitt uppdrag som förstelärare eller lektor bör ha tid knuten till dessa uppgifter.

Organisationerna har sinsemellan lite olika syn på hur mycket mer staten bör styra. Lärarnas riksförbund förespråkar till exempel att det ska vara obligatoriskt för huvudmännen att inrätta statligt finansierade karriärtjänster. Förbundet menar att alla huvudmän bör ha samma ambitionsnivå för lärarnas yrkesutveckling, särskilt när staten bidrar med en stor del av finansieringen.¹²⁸ Detta är inte krav som Lärarförbundet för fram.

8.2 Huvudmännen i stort sett positiva till reformen

De deltagande huvudmännen tycker att reformen fungerar bra

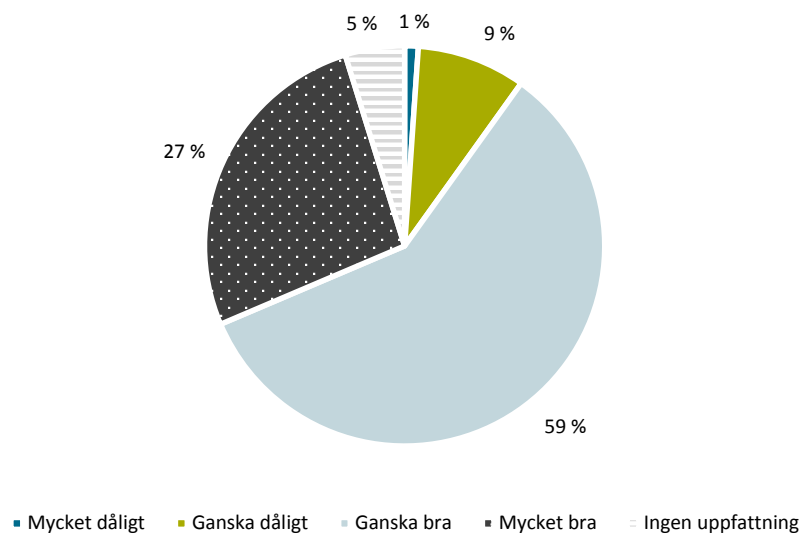
I våra enkäter till skolhuvudmännen har vi bland annat ställt frågor om hur de tycker att karriärstegsreformen fungerar, vilka effekter reformen kan antas leda till och vilka eventuella förändringar av reformen som kan behövas.

Bland de huvudmän som sökt och rekviderat statsbidrag för karriärtjänster anser en övervägande del av de som har besvarat enkäten (85 procent) att reformen fungerar ganska eller mycket bra (se figur 8.1).

¹²⁷ Lärarförbundet *Därför behöver skolan förstelärare och lektorer* Tillgänglig på: <http://www.lararforbundet.se>, citerad 2015-04-21.

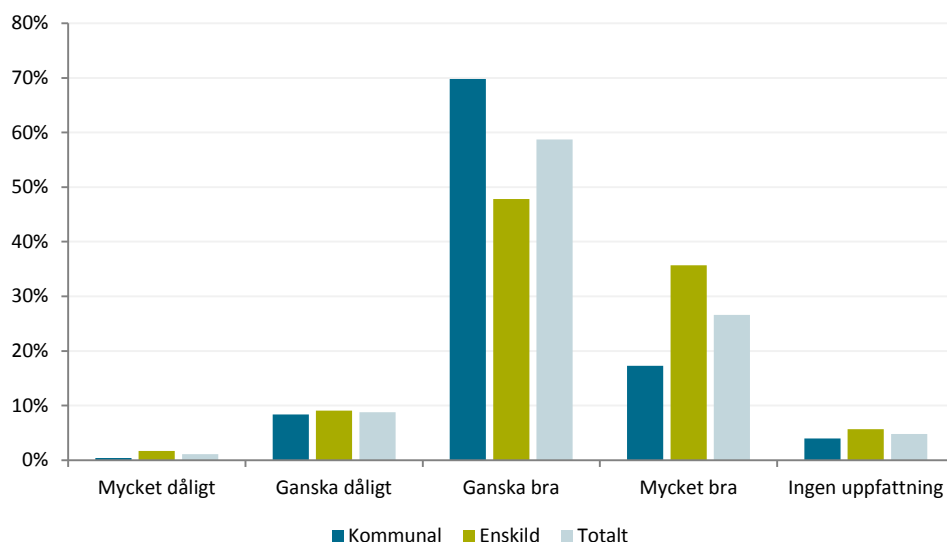
¹²⁸ Lärarnas riksförbund *Utvärdering av karriärtjänster för lärare* Tillgänglig på: <http://www.lr.se>, citerad 2015-04-21.

Figur 8.1 Svar på frågan "Hur tycker ni som skolhuvudman att karriärtjänstreformen fungerar?" Andel i procent (n= 455)



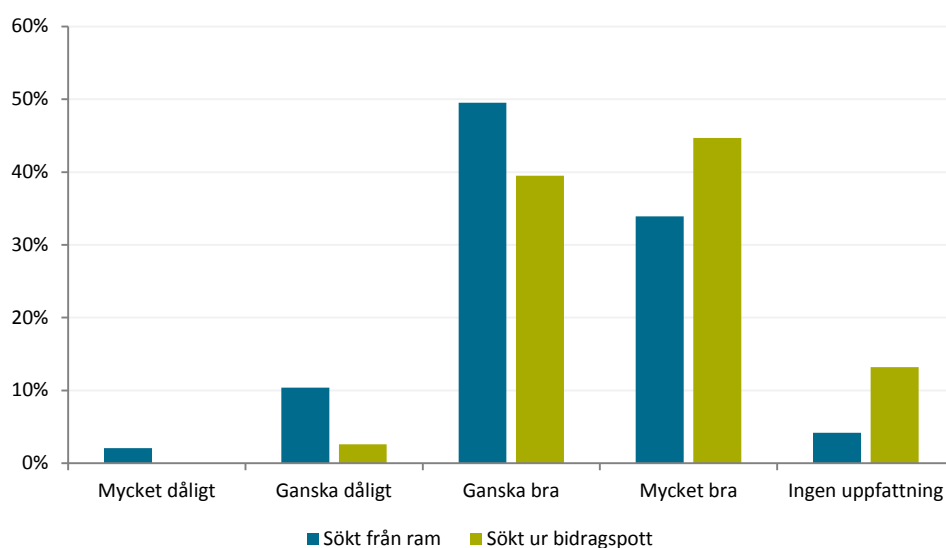
Bland dem som besvarat enkäten är det en större andel enskilda huvudmän som tycker att reformen fungerar mycket bra (39 procent), jämfört med de kommunala huvudmännen (17 procent) (se figur 8.2). Det är samtidigt en större andel av de enskilda huvudmännen som tycker att reformen fungerar ganska eller mycket dåligt. Gruppen enskilda huvudmän är mer heterogen än kommunerna vilket kan vara en förklaring till att det finns en större spridning bland svaren från dessa.

Figur 8.2 Svar på frågan "Hur tycker ni som skolhuvudman att karriärtjänstreformen fungerar?", per huvudmannatyp, andelar i procent (n= 455)



Om man bryter ned svaren på de huvudmän som har sökt från ram respektive de som har sökt från bidragspott (gäller enbart enskilda huvudmän eftersom samtliga kommuner har haft en tilldelad ram) verkar det som att det är de allra minsta huvudmännen som är mest positiva (se figur 8.3). Cirka 45 procent av dem som har sökt ur bidragspotten svarar att reformen fungerar mycket bra. Bland de enskilda huvudmän som haft en bidragsram anger 34 procent att den fungerar mycket bra. Det är också en högre andel i denna grupp som tycker att reformen fungerar ganska eller mycket dåligt (12,5 procent) jämfört med dem som sökt från potten (2,5 procent). Gruppen enskilda huvudmän som har sökt och inrättat förstelärartjänster ur bidragspotten är dock liten (totalt 38 svarande huvudmän) vilket innebär att resultaten bör tolkas med försiktighet.

Figur 8.3 Svar på frågan "Hur tycker ni som skolhuvudman att karriärtjänstreformen fungerar?", endast enskilda huvudmän, andel i procent (n= 230)



Att de huvudmän som deltar i satsningen med karriärtjänster överlag är positiva till hur reformen fungerar är kanske naturligt. I vår enkät till de icke deltagande huvudmännen ställde vi därför samma fråga. Det var dock få huvudmän (38 procent) som besvarade enkäten och ännu färre som svarade på just denna fråga.¹²⁹ Av de totalt 62 huvudmän som besvarade frågan angav ungefär hälften att den fungerar ganska eller mycket bra, en dryg tredjedel hade ingen uppfattning och en femtedel att den fungerar ganska eller mycket dåligt.

Eftersom en relativt stor del av de huvudmän som besvarat enkäten angett att de avser att införa karriärtjänster (se kapitel 2) är det möjligt att det finns en

¹²⁹ Se bilaga 2 och 3.

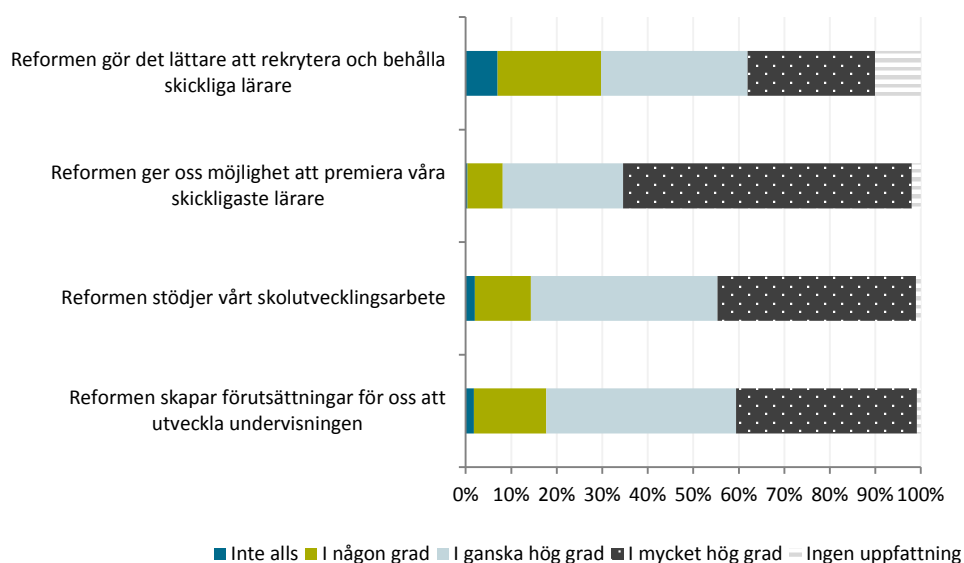
övervikt bland de svarande som är positiva till reformen jämfört med de icke-deltagare som inte alls har besvarat enkäten.

Reformen ger möjlighet att premiera de skickligaste lärarna

De huvudmän som ansökt om statsbidrag har fått värdera i hur hög grad de tycker att reformens olika syften uppnås när det gäller den egna verksamheten (se figur 8.4). Cirka 63 procent anser att reformen i mycket hög grad ger möjlighet att premiera de skickligaste lärarna. Omkring 43 procent anser att reformen i mycket hög grad stödjer deras skolutvecklingsarbete och nästan lika många (40 procent) anser att den i mycket hög grad skapar förutsättningar att utveckla undervisningen.

Större spridning är det för påståendet att reformen gör det lättare att rekrytera och behålla skickliga lärare, där är svaren ganska jämnt fördelade mellan alternativen att påståendet stämmer i någon grad, i ganska hög grad och i mycket hög grad.

Figur 8.4 Svar på frågan "Karriärstegsreformen är tänkt att leda till ett antal positiva effekter. I hur hög grad anser ni som huvudman att nedanstående påståenden stämmer?", andel i procent (n=457)



En tolkning av svaren skulle kunna vara att även om reformen bidrar till flera positiva effekter i skolorna så är det inte säkert att detta även leder till att det blir lättare rekrytera och behålla skickliga lärare. I fritextsvaren är det flera huvudmän som pekar på risken med inlåsningseffekter av reformen, särskilt för små huvudmän som har få karriärtjänster att konkurrera med vid rekrytering.

"Är man förstelärare på en skola så är det svårt att byta arbetsplats eftersom det är svårt att få en förstelärartjänst om den redan

är tillsatt på skolan. Jag som arbetsgivare har missat flera pedagoger som i dag har förstelärartjänst på sitt jobb men jag har ingen sådan tjänst ledig och då väljer man att tacka nej till mig.” Fritextsvar från en enskild huvudman

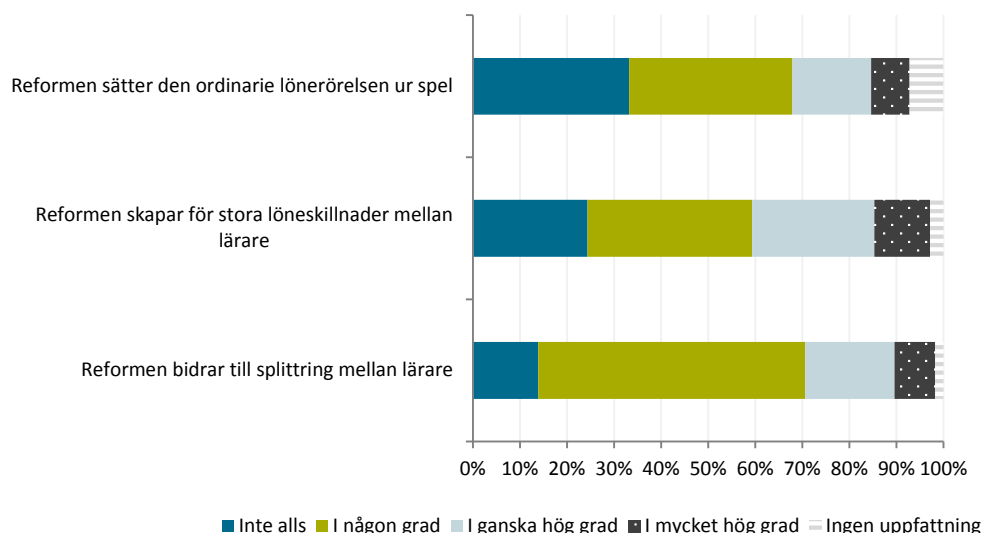
Det är också möjligt att det helt enkelt är för tidigt för att se en eventuell effekt på möjligheterna att rekrytera och behålla personal. De andra effekterna som handlar om att premiera skickliga lärare och utveckla undervisningen är mer direkta. Flera av fritextsvaren handlar just om att det är för tidigt att se effekter i verksamheten.

Huvudmännen ser en viss risk med för stora löneskillnader

Huvudmännen som besvarat enkäten har också fått värdera några av de risker som uppmärksammandes inför reformen (se figur 8.5). Här är svaren ganska splittrade och generellt mer jämnt fördelade mellan de olika svarsalternativen. Jämfört med frågan om de positiva effekterna är det betydligt fler som svarar inte alls eller i någon grad på påståendena om eventuella negativa effekter, vilket kan tolkas som att de deltagande huvudmännen inte ser så stora problem med reformen.

Den risk som huvudmännen verkar värdera som störst är att reformen skapar för stora löneskillnader mellan lärare. Cirka 35 procent anser att det påståendet stämmer i ganska eller mycket hög grad.

Figur 8.5 Svar på frågan ”Reformer som karriärtjänsterna kan även innebära oförutsägbara effekter. I hur hög grad anser ni som huvudman att nedanstående påståenden stämmer?”, andel i procent (n=454)



Den splittrade bilden framträder även i fritextsvaren till frågan. Dock återkommer en annan effekt i flera av kommentarerna till frågan, nämligen att reformen leder till minskade löneskillnader mellan förstelärare eller lektorer och skollädaingen.

Önskemål om mer långsiktig finansiering av karriärtjänsterna

Huvudmän som har ansökt om statsbidrag har fått svara på om de ser behov av förändringar av reformen för att karriärmöjligheterna för lärare ska förbättras (se figur 8.6). Av dem som svarat på frågan anger 77 procent att det behövs en mer långsiktig finansiering av karriärtjänsterna. Detta stämmer väl överens med intervjuerna där de allra flesta organisationerna lyfter fram vikten av att detta inte blir en tillfällig satsning.

För övriga förändringsbehov finns en större spridning i svaren. Ungefär 22 procent anger att det behövs större frihet att fördela löneökningar i verksamheten. Cirka 18 procent tycker att kraven för att utses till förstelärare eller lektor bör tydliggöras och 14 procent anser att administrationen för att söka statsbidrag bör minska. Cirka 12 procent har svarat att de inte ser något behov av förändringar.

Figur 8.6 Svar på frågan "Ser ni behov av förändringar av reformen för att karriärmöjligheterna för yrkesskickliga lärare ska förbättras? Ange de 1–2 alternativ som är viktigast för er.", andel i procent (n= 443)



Eftersom det är ett högt deltagande i reformen är det inte så konstigt att huvudmännen till stor del verkar nöjda med dess utformning. Det är heller inte så förvånande att det är behovet av långsiktighet som lyfts fram, liksom önskemål om ökad frihet för huvudmännen att fördela löneökningar i verksamheten. Det är också dessa två faktorer som icke-deltagarna lyfter fram som viktiga för att de ska vilja inrätta statligt finansierade karriärtjänster (se kapitel 2).

I det öppna svarsalternativet har flera av de deltagande huvudmännen uppgett att de tycker att karriärstegsreformen även bör omfatta förskolan. Ett antal av de svarande tycker också att bidraget begränsar för mycket för de små huvudmännen. Ytterligare en grupp huvudmän lyfter fram behovet av finansiering även för kostnader som inte är lön eller arbetsgivaravgifter. Exempelvis vill man ha medel för att det ska vara möjligt att avsätta tid för förstelärarnas uppdrag eller till kompetensutvecklingsinsatser.

8.3 Förstelärarna är positiva men det är oklart hur lärare generellt ser på reformen

Vi har inte haft möjlighet att undersöka hur lärarkåren i dess helhet ser på reformen inför den här första avrapporteringen. Vi avser att genomföra en fördjupad undersökning av detta till nästa delrapportering den 1 februari 2016. Vi har dock tagit del av det befintliga underlaget om förstelärarnas bild av reformen redan nu.

Förstelärarna är överlag nöjda med sin nya roll

Under hösten 2014 genomförde Lärarnas riksförbund en enkät riktad till ett urval av förbundets medlemmar som har utsetts till förstelärare det första bidragsåret 2013/14. Förbundet ställde bland annat frågor om förstelärarnas uppdrag, ansvarsområden och hur deras status har påverkats.¹³⁰

Resultaten från enkäten visar att förstelärarna verkar ha en positiv uppfattning om reformen. Av de förstelärare som anger att de har ett formulerat uppdrag för sin tjänst är 78 procent nöjda med sitt uppdrag. En majoritet (cirka 86 procent av de svarande) tror också att reformen i stor eller liten utsträckning kan bidra till att höja läraryrkets status. De flesta tycker också att deras egen status har påverkats positivt framför allt i relation till rektor. Däremot ges en splittrad bild när det gäller hur statusen har påverkats i förhållande till lärarkollegiet. En tredjedel anger att statusen påverkats positivt, cirka en femtedel att den påverkats negativt. Nästan hälften anger att statusen gentemot kollegerna är oförändrad.¹³¹

I den följeforskning om reformen som har bedrivs vid Linnéuniversitet har forskarna intervjuat bland annat förstelärare om deras syn på karriärtjänsterna. Den bild som ges är att de flesta har hittat sin roll som förstelärare och att de uppfattar att deras arbete uppskattas av rektor och kolleger. De flesta upplever också att de har en god relation till sina kolleger, samtidigt som det dock finns en del negativa attityder till reformen som sådan i kollegiet. Förstelärarna lyfter särskilt fram att en god relation med och stöd från rektor

¹³⁰ Lärarnas riksförbund (2015) *Förstelärare behöver likvärdiga förutsättningar. En utvärdering av karriärläraryrkets reformen.*

¹³¹ Lärarnas riksförbund (2015) *Förstelärare behöver likvärdiga förutsättningar. En utvärdering av karriärläraryrkets reformen.*

är väsentligt för att lyckas med och få legitimitet för uppdraget som förstelärare.¹³²

Det kan finnas ett visst missnöje hos lärarkåren som helhet

Med utgångspunkt i de intervjuer vi har gjort med intresseorganisationer på skolområdet, Linnéuniversitetets följeforskning, resultaten från Lärarnas riksförbunds enkäter till ombudsmän och förstelärare, och de diskussioner som förs i den allmänna debatten finns det anledning att tro att det finns ett visst missnöje med karriärtjänstreformen i lärarkåren. Såväl huvudmän som förstelärarna själva vittnar om att det främst inledningsvis har förekommit en del negativa kommentarer och avundsjuka i lärarkollegiet. Flera aktörer lyfter fram att lärarkåren har präglats av en platt organisation med stark kollegial känsla där det kan vara svårt att ”sticka ut”, vilket kan ha betydelse för hur reformen har tagits emot.

I nuläget saknas dock underlag för att kunna säga hur lärarna generellt ser på karriärtjänsterna. Lärarnas syn på hur reformen fungerar kommer därför stå i fokus för vår nästa avrapportering till den 1 februari 2016.

8.4 Sammanfattande iakttagelser

Karriärstegsreformen har överlag fått ett positivt mottagande av skolhuvudmännen och de centrala intresseorganisationerna. Skillnaderna mellan olika intressen syns främst i deras synpunkter på hur reformen har utformats. De fackliga organisationerna vill ha fler krav och mer statlig styrning, medan huvudmannaorganisationernas synpunkter handlar om ännu större frihet i hur statsbidraget kan användas. Huvudmännen vill också ha ersättning för andra omkostnader än lön och sociala avgifter som är kopplade till reformen.

Att huvudmännen och de utsedda förstelärarna är positiva till en reform som ger dem mer pengar är naturligt. Den kanske mest intressanta frågan är i stället hur lärarna generellt ser på reformen. Även om vi inte med säkerhet kan säga något om lärarnas syn så finns det flera indikationer på att det kan finnas ett visst missnöje i lärarkåren. En reform som inte har god förankring hos de som påverkas mest av den får troligen svårt att uppnå alla de positiva effekter som har avsetts. Lärarnas syn på reformen kommer därför att stå i fokus för vår nästa avrapportering.

¹³² Alvunger, D. (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärlärarreformen i Nässjö kommun. Samverkan för skolförbättringsarbete mellan skola och universitet. Delrapport våren 2015.* Linnéuniversitetet. Alvunger, D. (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärlärarreformen i Vetlanda kommun. Samverkan för skolförbättringsarbete mellan skola och universitet. Delrapport våren 2015.* Linnéuniversitetet. Alvunger, D. (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärlärarreformen i Kalmar kommun. Samverkan för skolförbättringsarbete mellan skola och universitet. Delrapport våren 2015.* Linnéuniversitetet.

9 Slutsatser

I det här avslutande kapitlet återknyter vi till uppdragets övergripande fråga om i vilken utsträckning huvudmännens genomförande skapar förutsättningar för att nå de långsiktiga målen med reformen.

Vi diskuterar också ett antal områden som vi tror är angelägna att bevaka inför framtiden.

9.1 Ett högt deltagande bäddar för att målen ska nås

En grundförutsättning för att målen med reformen ska nås är att huvudmännen väljer att inrätta karriärtjänster.

Karriärstegsreformen har hittills uppvisat ett högt deltagande, med undantag för vissa grupper av huvudmän. De små enskilda huvudmännen har varit svåra att nå, vilket inte är unikt för karriärstegsreformen. De riktigt små huvudmännen har i regel en mindre administrativ kapacitet och är också ekonomiskt mer sårbara, vilket kan förklara varför de är mindre benägna att gå in i olika statliga satsningar.

När det gäller satsningen på karriärtjänster spelar också det faktum in att det kan vara praktiskt svårt att utnyttja en väldigt liten tilldelning (ofta bara en tjänst) då det varken ses som rättvist av huvudmannen eller upplevs legitimt av resten av kollegiet att ge en enda lärare en så pass kraftig löneökning som reglerna för statsbidrag kräver.

För vissa av de små huvudmännen är det dock inte ekonomin eller praktiska svårigheter som styr i första hand, utan värderingar. Dessa huvudmän kommer att bli svåra att nå oavsett vilken konstruktion man väljer.

9.2 En satsning på skickliga individer eller svaga skolor?

Karriärstegsreformen ska i förlängningen leda till en bättre undervisning för eleverna och ge bättre förutsättningar för att eleverna ska kunna nå de nationella målen. Detta ska ske genom att de skickligaste lärarnas kompetens och potential på ett bättre sätt tas till vara och uppmuntras.

Samtidigt finns det en idé om att karriärtjänster även på kortare sikt ska vara ett sätt att lyfta skolor med dåliga resultat. Det extra statsbidraget till skolor i utanförskapsområden riktas särskilt mot socioekonomiskt utsatta skolor med

svaga studieresultat. I vårt uppdrag frågar också regeringen efter om skolhuvudmännen har valt att prioritera svaga skolor när de har fördelat tjänsterna.

Dessa båda syften – att satsa på skickliga lärare och kårens långsiktiga status och samtidigt nå de elever som har störst behov just nu – kan gå hand i hand om det finns en tillräckligt stor rörlighet i lärarkåren och de bästa lärarna väljer att jobba på de skolor som har stora behov. De studier som har gjorts av olika statsbidragssatsningar i skolan visar dock att tendensen är den motsatta – att de skolor som har bäst resultat tar del av statsbidrag i högre utsträckning än skolor med lägre resultat. Det finns också en svag sådan tendens när det gäller karriärtjänster.

I vår enkät till huvudmännen anges att den viktigaste principen vid fördelning av karriärtjänsterna är att de skickligaste lärarna ska premieras oavsett var de finns i verksamheten. De huvudmän som vi intervjuat pekar samtidigt på att de skickligaste lärarna ofta söker sig till skolor med studiemotiverade elever och goda resultat. En risk är därför att fördelningen av karriärtjänster förstärker de skillnader som redan finns mellan starka och svaga skolor.

Om man vill att alla elever, och särskilt de med stora behov, ska få del av karriärtjänsterna utan att samtidigt tumma på kravet att tjänsterna ska tillfalla de skickligaste lärarna, krävs därför en rörlighet bland lärarna. I våra intervjuer och i fritextsvaren till vår enkät har vi dock uppfattat att det finns en farhåga om att karriärtjänsterna låser in lärare på en viss skola eller i en viss tjänst, vilket snarare minskar rörligheten bland lärarna. Frågan om karriärstegsreformen leder till ökad rörlighet eller till inlåsningseffekter är därför viktig att följa upp.

9.3 Statsbidrag till utanförskapsområden missar delvis målet

Överlag är skolhuvudmännen positiva till reformen och dess utformning. Det finns dock ett område där det finns en bredare kritik och det gäller den särskilda satsningen på utanförskapsområden.

Syftet med det extra statsbidraget till skolor i utanförskapsområden är att svaga skolor ska stärkas. Vi kan dock se att det finns flera hinder för att uppnå detta syfte. Exempelvis verkar de faktorer som styr vilka områden och därmed vilka skolor som omfattas inte ta hänsyn till vilka skolor som egentligen har störst behov. Därmed finns en risk att det extra statsbidraget inte blir tillräckligt träffsäkert, och att skolor med lika stora eller större behov inte får ta del av satsningen.

Ett annat hinder är statsbidragets konstruktion, där en huvudman måste utnyttja hela sin tilldelade ram för det extra statsbidraget för att överhuvud-

taget få något statsbidrag. En huvudman med en ram på 15 extra karriärtjänster, men som bara kan tillsätta 10 av dessa har därmed inte rätt till statsbidrag, trots att 10 extra tjänster skulle kunna innebära ett värdefullt stöd för de aktuella skolorna. Som kraven nu är formulerade är det tveksamt om det extra statsbidraget bidrar till att uppnå syftet att stärka svaga skolor.

9.4 Viktigt att följa upp hur lönestrukturen påverkas på sikt

Mellan 2012 och 2014 har det skett en förändring i lönespridningen i lärarkåren, men det är för tidigt för att säga att detta har något samband med karriärstegsreformen. Det kan finnas andra förklaringar till att lönespridningen har ökat som vi inte har haft möjlighet att titta närmare på.

Frågan om reformens effekter på lönespridningen behöver följas under längre tid. En risk framöver är att de som har karriärtjänster missgynnas i ordinarie lönerevisioner, vilket skulle kunna leda till minskad lönespridning på sikt. Reformen kan dock också komma att fungera som en motor för alla lärares löneutveckling. Hur lönespridningen påverkas beror också på om, och i så fall hur, lönepåslaget eventuellt kommer att räknas upp efter hand. Om lönepåslaget förblir detsamma finns också en risk att lönespridningen minskar.

9.5 Förstelärrarereform snarare än karriärstegsreform?

Karriärstegsreformen innefattar två karriärsteg, förstelärare och lektorer. I praktiken har det dock endast blivit ett fåtal lektorstjänster. En orsak till detta är bristen på lärare som når upp till kvalifikationskraven för en lektorstjänst. Ett annat skäl är att många huvudmän inte kan eller vill tillsätta lektorstjänster eftersom det krävs en ram på minst två förstelärartjänster för att tillsätta en lektor. Reformen har därmed så här långt blivit en förstelärrarereform snarare än en karriärstegsreform.

9.6 Statskontorets kommande rapport

I denna första delrapport har vi gett en övergripande bild av huvudmännens genomförande av reformen så här långt. Inför nästa avrapportering avser vi bland annat att gå djupare i frågan om hur lärarna (både lärare i allmänhet och förstelärare och lektorer) ser på reformen.

Referenser

Alvunger, D. (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärstegsreformen inom Barn- och ungdomsförvaltningen*. Kalmar kommun. Linnéuniversitetet.

Alvunger, D. (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärstegsreformen inom Barn- och ungdomsförvaltningen*. Nässjö kommun. Linnéuniversitetet.

Alvunger, D. (2015) *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärstegsreformen inom Barn- och ungdomsförvaltningen*. Vetlanda kommun. Linnéuniversitetet.

Friskolornas riksförbund, 2012-12-21 *Friskolornas yttrande över promemorian karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*

Kristianstads kommun 2014-05-26 Skrivelse till Utbildningsdepartementet *Angående extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärtjänster för lärare i förskoleklasser och i grundskolor i utanförskapsområden*.

Läraryrket Individuell lön för lärare Tillgänglig:
<http://www.lararforbundet.se>, citerad 2015- 04- 20.

Läraryrket Därför behöver skolan förstelärare och lektorer Tillgänglig på: <http://www.lararforbundet.se>, citerad 2015-04-21.

Lärarnas riksförbund (2015) *Förstelärare behöver likvärdiga förutsättningar. En utvärdering av karriärlärarreformen*.

Lärarnas riksförbund 2012:5 *Individuella löner – kollektivt bakslag*.

Lärarnas riksförbund *Utvärdering av karriärtjänster för lärare* Tillgänglig på: <http://www.lr.se>, citerad 2015-04-21.

Malmö stad 2014-05-27 Skrivelse till Utbildningsdepartementet *Angående extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärtjänster för lärare i förskoleklasser och i grundskolor i utanförskapsområden* (Dnr U2014/6287/S).

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

Proposition 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*.

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

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

Regeringsbeslut 2013-03-21 *Detaljerad beskrivning av modell för fördelning av stimulansbidrag.*

Regeringsbeslut 2014-06-19 *Uppdrag att följa upp och analysera karriärstegsreformen.*

Remissammanställning *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*, 2012 (U2012/49047/S).

Riksrevisionen 2014: 25 *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*

Skolverket (2015) *Vad gör försteläraren?*

Skolverket (2014) *Vem är försteläraren?*

Skolverket (2014) *Skolverkets årsredovisning 2013.*

Skolverket (2015) *Skolverkets årsredovisning 2014.*

Skolverket PM 2015-04-16 *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2014/15* (Dnr 2015:00459).

Skolverket PM 2015-05-04 *Finns förstelärarna där de bäst behövs?*

Skolverket, *Regleringsbrev för budgetåret 2014.*

Skolverket, *Regleringsbrev för budgetåret 2015.*

SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan,*

Utbildningsdepartementet PM 2012-09-24 *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet* (U2012/4909/S).

Uppdraget



Regeringsbeslut I:18

2014-06-19

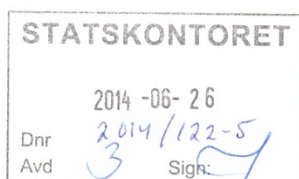
U2014/4127/S

Utbildningsdepartementet

Statskontoret

Box 8110

104 20 Stockholm



Uppdrag att följa upp och analysera karriärstegsreformen

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att följa upp och analysera hur reformen om inrättandet av karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare implementerats och fungerar samt hur denna förhåller sig till de syften med reformen som framgår av propositionen Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m. (prop. 2012/13:136) och de krav som anges i förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Statskontoret ska följa upp och analysera

- huvudmännens principer när det gäller antal och fördelning av förstelärare och lektorer till skolformer, årskurser, program och ämnen,
- huvudmännens grunder för valet mellan att utse förstelärare eller lektorer,
- hur stor andel av en förstelärares eller en lektors arbete som utgörs av undervisning,
- vilka arbetsuppgifter utöver undervisning som ingår i förstelärares och lektorsers uppdrag och om dessa utfördes även innan reformen,
- hur huvudmännen lever upp till och säkerställer att de krav som ställs i förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare följs, när det gäller vem som får utses till förstelärare och att denne huvudsakligen ägnar sig åt undervisning
- skälen till varför huvudmän väljer att förordna förstelärare och lektorer utan tidsbegränsning respektive förordna för viss tid,
- grunderna för huvudmännens val av ansökningsförfarande vid rekrytering till förstelärare och lektorer, internt, externt eller annat
- hur lönespridningen för lärarna påverkats,

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 16

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-21 68 13

E-post: u.registrator@regeringskansliet.se

- huvudmännens respektive lärarnas syn på hur reformen fungerar,
- små huvudmäns deltagande och hur den s.k. bidragspotten fungerar,
- skälen till varför huvudmän, där så är fallet, avstår från att inrätta karriärsteg och söka statsbidrag, och
- i vilken omfattning och hur skolhuvudmännen prioriterat svaga skolor och hur öronmärkning till de särskilda utanförskapsområdena fungerar.

I uppdraget ska Statskontoret samråda med Statens skolverk, som har i uppdrag att till regeringen årligen redovisa ett antal statistiska data som rör utnämningar av förstelärare och lektorer. Uppdraget ska i alla delar redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 15 juni 2015, den 1 februari 2016 och den 1 februari 2017.

Bakgrund

Reformen om karriärsteg för lärare infördes den 1 juli 2013 och regleras i skollagen (2010:800) och i förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Bestämmelsen i 2 kap. 22 § skollagen om att huvudmännen ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt skickliga lärare är ett så kallat målsättningsstadgande.

Enligt rådande ansvarsfördelning mellan stat och huvudmän är det huvudmännen som har arbetsgivaransvaret med ansvar för lärares prestationer och yrkesutveckling. I enlighet med vad som gäller på andra områden är det arbetsgivaren som ansvarar för anställdas karriär- och löneutveckling och som fattar beslut om att befordra de anställda som av arbetsgivaren bedöms vara särskilt yrkesskickliga. Det är upp till skolhuvudmännen att avgöra hur denna målsättning bäst kan nås och det är frivilligt för skolhuvudmännen att söka det statsbidrag som regleras i statsbidragsförordningen.

Av propositionen Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m. (prop. 2012/13:136) framgår att lärarna är en av de viktigaste faktorerna för elevernas studieresultat i skolan. Svenska elevers kunskap i matematik, natur- vetenskap och läsförståelse har dock enligt internationella jämförelser försämrats under de senaste tjugo åren (se t.ex. PISA 2012 och TIMSS 2011). Ett av syftena med karriärstegsreformen är därför att bidra till förbättrade elevresultat i skolan. Det framgår också av propositionen att 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. En viktig faktor för elevernas möjligheter att få de önskat goda förutsättningarna för en undervisning av hög kvalitet är att särskilt yrkesskickliga lärare fortsätter att undervisa och inte frigörs för andra arbetsuppgifter. Av promemorian Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i

skolväsendet (U2012/4904/S) framgår att lärare som utses till förstelärare eller lektorer också kan utgöra stöd och förebilder för övriga lärare på en skola i syfte att utveckla undervisningen där det är nödvändigt. Det är väsentligt att karriärsteg för särskilt skickliga lärare innefattar löneökningar. Detta anses i sin tur stimulera en lönespridning där särskilt yrkesskickliga lärare premieras. Möjligheten att, enligt förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare, ansöka om statsbidrag har funnits sedan starten av höstterminen 2013.

Det finns områden i Sverige som brukar benämnas utanförskapsområden. Inom ramen för det urbana utvecklingsarbetet (URB) definieras s.k. utanförskapsområden. De skolor som finns i dessa områden har i många fall större utmaningar än andra skolor. Eftersom det på dessa skolor, jämfört med skolor i andra områden, ofta finns en större andel elever med sämre förutsättningar och större behov är det viktigt att särskilt skickliga lärare rekryteras till dessa skolor. Detta för att så långt möjligt säkerställa goda förutsättningar för eleverna att kunna nå goda resultat. Mot denna bakgrund beslutade regeringen den 20 mars 2014 förordningen (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden. Denna förordning trädde i kraft den 15 april 2014. Ett av kraven för att få ta del av de extra statsbidragen är att andelen förstelärare i dessa områden är minst dubbelt så hög jämfört med andra områden.

För att reformen om karriärsteg för lärare ska få påtagliga effekter på läraryrkets attraktivitet, och i förlängningen på elevernas studieresultat, har regeringen i budgetpropositionen för 2014 föreslagit en förstärkning av reformen med 377 miljoner kronor 2014 vilket motsvarar ett lönepåslag för sammanlagt cirka 15 000 förstelärare hösten 2014. Från och med hösten 2016 föreslås sedan ytterligare en ökning som omfattar lönepåslag motsvarande sammanlagt cirka 17 000 förstelärare. Från och med 2017 beräknas att sammanlagt 1 469 miljoner kronor avsätts årligen. Förslaget innebär en succesiv utökning av reformen till vad som motsvarar att var sjätte legitimerad lärare inom svensk skola kan vara utsedd till förstelärare eller lektor hösten 2016.

Skälen för regeringens beslut

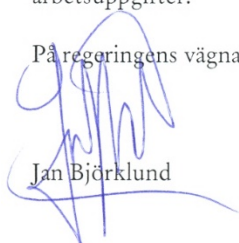
En reform av det slag som beskrivs ovan får inte ett omedelbart genomslag, utan det tar tid innan förväntade effekter kan nås och mätas. Det är dock viktigt att i ett tidigt skede följa upp och analysera reformen för att se om införandet och användningen av statsbidragen används så som det är tänkt utifrån uppställda krav och att förutsättningar för att nå syfte och mål skapas.

För att syftet med karriärstegsreformen ska kunna nås är huvudmannens ansökningsförfarande och urvalsmetoder inför utnämning av förstelärare och lektorer centrala. Detta för att så långt som möjligt säkerställa att det är de skickligaste lärarna som utses. En av förutsättningarna enligt förordningen om statsbidrag för skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare är att lärarens arbetsuppgifter i huvudsak ska bestå av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen. De skickligaste lärarna ska fortsätta att bedriva undervisning och inte i huvudsak utföra andra arbetsuppgifter inom ramen för sitt arbete som förstelärare eller lektor.

Huvudmännen kan utöver detta krav själva välja hur uppdraget ska utformas, vilket då kan ske på olika sätt. En del i arbetet för att säkerställa att det är de skickligaste lärarna som utnämns till förstelärare eller lektorer är valet av urvalsmetoder för att rekrytera personer till dessa uppdrag. Enligt uppgifter från Statens skolverk framgår att det varierar både mellan huvudmän och inom huvudmäns organisation när det gäller att ha eller inte ha ett ansökningsförfarande inför utnämningarna. Uppgifterna visar att 68 procent av huvudmännen har haft ett ansökningsförfarande, 21 procent har inte haft det och 11 procent av huvudmännen har använt båda sätten. Långsiktiga förordnanden för karriärstegen är ytterligare en viktig del för att syftet med reformen ska uppnås. Av uppgifter framtagna av Statens skolverk framgår att 7 procent av utnämnda förstelärare och lektorer hösten 2013 har fått förordnanden som löper tills vidare.

Mot denna bakgrund bör Statskontoret ges i uppdrag att följa upp och analysera hur karriärstegsreformen implementerats och fungerar, samt vilka överväganden som huvudmännen gjort inför urval och förordnanden av förstelärare och lektorer samt fördelningen av arbetsuppgifter.

På regeringens vägnar



Jan Björklund



Kristina Lundström

Kopia till

Finansdepartementet, budgetavdelningen
Statens skolverk
Sveriges Kommuner och Landsting

Metodbeskrivning enkäter

Vi har hämtat in data om karriärstegsreformen genom två enkätundersökningar riktade till skolhuvudmän. Totalt 1 107 huvudmän har haft möjlighet att ansöka om statsbidrag för karriärtjänster bidragsåret 2014/15. En enkät har skickats till de skolhuvudmän som ansökt om och beviljats statsbidrag för karriärtjänster. En annan enkät har skickats till de huvudmän som antingen inte har sökt statsbidrag eller som sökt statsbidrag men fått ansökan avvisad av Skolverket.

Enkät till skolhuvudmän som beviljats statsbidrag

Enkäten har riktats till de huvudmän som ansökt om och beviljats statsbidrag bidragsåret 2014/15. Här ingår även de som beviljats statsbidrag men som sedan inte rekviderat bidrag.

Vi har skickat ut enkäten till skolhuvudmännen via e-post. Huvudmännen har kunnat besvara enkäten under perioden 4–25 mars 2015. Två påminnelser skickades ut.

Totalt ingår 708 huvudmän i populationen. Vi har fått dataunderlag om huvudmännen med e-postadresser till deras angivna kontaktpersoner för karriärtjänster från Skolverket. I underlaget från Skolverket saknades e-postadresser till cirka 100 av huvudmännen. Genom kontakter med dessa huvudmän har vi samlat in aktuella e-postadresser till alla utom ett tjugotal (ett antal visade sig inte längre bedriva skolverksamhet, några har avböjt att delta i enkätundersökningen och övriga har inte gått att nå). Enkäten skickades därmed till totalt 687 huvudmän som ansökt och beviljats statsbidrag. Fem e-postadresser visade sig vara ogiltiga.

Sammanlagt mottog 682 huvudmän enkäten, varav 478 besvarade den. Det ger en svarsfrekvens på 70 procent.

Undersökningen har omfattat 24 frågor om bland annat synen på reformen, hur huvudmännen gått till väga vid tillsättning av karriärtjänster och vilka principer som varit styrande vid fördelning av tjänsterna (se bilaga 3). Vid sidan om detta har vi från Skolverket fått underlag med följande bakgrundsvariabler:

- Kommunkod (för kommunala huvudmän)
- Organisationsnummer (för samtliga huvudmän)
- Huvudman
- Bidragsram för 2014/15
- Beviljade tjänster höstterminen 2014
- Huvudmannatyp
- Rekviderade förstelärare höstterminen 2014

- Rekvirerade lektorer höstterminen 2014
- Rekvirerade karriärtjänster totalt höstterminen 2014
- Bidragsram eller bidragspott
- Kontaktpersonens befattning

Enkät till skolhuvudmän som inte har sökt eller inte har beviljats statsbidrag

Enkäten har riktats till de huvudmän som haft möjlighet att ansöka om statsbidrag bidragsåret 2014/15 men som inte har ansökt eller har ansökt men fått ansökan avvisad av Skolverket.

Vi har skickat ut enkäten till skolhuvudmännen via e-post. Huvudmännen har kunnat besvara enkäten under perioden 19 mars–20 april 2015. Totalt skickades tre påminnelser ut.

Enligt underlag som vi inhämtat från Skolverket ingår totalt 399 huvudmän i populationen.

Från Skolverket fick vi e-postadresser till drygt hälften av de berörda huvudmännen och kompletterade därefter själva med uppgifter om e-post från skolenhetsregistret. För 31 huvudmän har vi inte fått fram aktuella e-postadresser (en del av dessa visade sig inte längre vara aktiva som bolag eller hade upphört med skolverksamhet).

Enkäten skickades slutligen till 368 huvudmän. Åtta e-postadresser visade sig vara ogiltiga. Enkäten nådde därför 360 huvudmän. 135 svarade på enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 38 procent.

Undersökningen har omfattat sex frågor om bland annat synen på reformen och hur den fungerar (se bilaga 3). Vid sidan om detta har vi från Skolverket fått underlag med följande bakgrundsvariabler:

- Kommunkod (för kommunala huvudmän)
- Organisationsnummer (för samtliga huvudmän)
- Huvudman
- Bidragsram för 2014/15
- Huvudmannatyp
- Bidragsram eller bidragspott

Enkätfrågor

Enkätfrågor till deltagande huvudmän

1. Har ni under bidragsåret 2014/15 sökt statsbidrag för karriärtjänster (förstelärare och/eller lektorer)?

- ☐ Ja, sökt maxbelopp motsvarande hela bidragsramen
- ☐ Ja, men har inte sökt maxbelopp
- ☐ Ja, sökt bidrag från bidragspotten
- ☐ Nej, har inte inrättat statligt finansierade karriärtjänster

2. Varför har ni inte sökt maxbelopp? Markera de 1-2 skäl som vägt tyngst.

- ☐ Vi har inte haft tillräckligt många kvalificerade sökande/anställda
- ☐ Vi har inte hunnit rekrytera tillräckligt många förstelärare eller lektorer
- ☐ Vi har inte behov av fler förstelärare eller lektorer
- ☐ Det innebär en alltför stor risk om statsbidraget skulle upphöra
- ☐ Annat, vänligen specificera _____

3. Varför har ni inte inrättat karriärtjänster? Markera de 1-2 skäl som vägt tyngst.

- ☐ Vi vill inrätta karriärtjänster men vi har inte hunnit göra det
- ☐ Elevunderlaget är för litet för att vi ska vara garanterade att få statsbidrag
- ☐ Det är alltför administrativt betungande att ansöka om statsbidraget
- ☐ Det finns inget intresse för karriärtjänster bland våra lärare
- ☐ Det finns redan karriärmöjligheter för lärare i vår organisation
- ☐ Det saknas sökande som når upp till kraven för karriärtjänsterna
- ☐ Det skulle innebära en alltför stor lönespridning bland lärarna
- ☐ Det innebär en alltför stor risk om statsbidraget skulle upphöra
- ☐ Vi har inte tillräcklig kunskap om karriärstegsreformen
- ☐ Karriärtjänsterna riskerar att skapa osämja på arbetsplatsen
- ☐ Vi har redan goda studieresultat bland våra elever
- ☐ Annat, vänligen specificera _____

4. Skulle ni kunna tänka er att inrätta karriärtjänster om förutsättningarna såg annorlunda ut?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Kanske

5. Vilken eller vilka förändringar av reformen skulle krävas för att ni skulle kunna tänka er att inrätta karriärtjänster? Markera de 1-2 alternativ som väger tyngst.

- ☐ Mindre administration för att ansöka om statsbidrag
- ☐ Mer långsiktig finansiering av karriärtjänsterna
- ☐ Mer pengar per karriärtjänst
- ☐ Bättre information om reformen
- ☐ Större frihet att fördela löneökningar i verksamheten
- ☐ Annat, vänligen specificera _____

6. Hur viktigt eller oviktigt har det varit för er att följa nedanstående principer vid fördelningen av karriärtjänster i er verksamhet?

	Helt oviktigt	Ganska oviktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt
Att det ska vara en jämn fördelning i hela verksamheten	☐	☐	☐	☐
Att de delar av verksamheten som har störst behov av förstärkt lärarkompetens prioriteras	☐	☐	☐	☐
Att de skickligaste lärarna, oavsett var de finns i verksamheten, prioriteras	☐	☐	☐	☐

7. Har lärare kunnat ansöka om karriärtjänster hos er eller har tjänsterna tillsatts utan ansökningsförfarande?

- ☐ Alla tjänster har tillsatts efter ansökan
- ☐ Tjänsterna har tillsatts både genom ansökan och utan ansökningsförfarande
- ☐ Alla tjänster har tillsatts utan ansökningsförfarande

8. Varför har ni valt att tillsätta alla eller vissa tjänster utan ansökningsförfarande? Markera de 1-2 skäl som vägt tyngst.

- ☐ Det var självklart vem eller vilka som var mest kvalificerad/kvalificerade för tjänsten/tjänsterna
- ☐ Vi ville hålla nere de administrativa kostnaderna
- ☐ Vi hade inte kompetensen att administrera och bedöma ansökningar
- ☐ Vi ville inte skapa för höga förväntningar bland lärarna
- ☐ Vi hann inte ta in ansökningar
- ☐ Vi lät varje enskild rektor bestämma hur tillsättningen skulle gå till
- ☐ Annat, vänligen specificera _____

9. Har rekryteringen av förstelärare/lektor skett internt eller externt? Med internt avses internt hos er som huvudman.

- ☐ Endast internt
- ☐ Både internt och externt
- ☐ Endast externt

10. Varför har ni rekryterat internt? Markera de 1-2 skäl som vägt tyngst.

- ☐ Vi vill premiera våra skickligaste lärare
- ☐ Det innebär mindre administration än extern rekrytering
- ☐ Det är en enklare process än extern rekrytering
- ☐ Det saknades vakanta tjänster att utlysa externt
- ☐ Annat, vänligen specificera _____

11. Varför har ni rekryterat externt? Markera de 1-2 skäl som vägt tyngst.

- ☐ Det saknades kompetens internt för att tillsätta karriärtjänster
- ☐ Vi vill ha in nya personer i verksamheten
- ☐ Det fanns ändå ett behov av att anställa
- ☐ Annat, vänligen specificera _____

12. Har ni använt möjligheten att differentiera löneökningen mellan olika lärare som innehar karriärtjänster? Exempelvis att en förstelärare får 3 000 kr i löneökning per månad medan en annan får 7 000 kr i löneökning per månad.

- ☐ Ja
- ☐ Nej

13. Hur säkerställer ni att kraven i statsbidragsförordningen följs när det gäller vem som får utses till förstelärare eller lektor? Markera de alternativ som är aktuella för er. Flera alternativ kan markeras.

- ☐ Vi använder standardiserade meriteringssystem (t.ex. Arete)
- ☐ Vi använder ett egenutvecklat meriteringssystem
- ☐ Vi har upprättat huvudmannaovergripande kravprofiler för karriärtjänsterna
- ☐ Vi utgår från rektorns bedömning om lärarens pedagogiska skicklighet
- ☐ Annat, vänligen specificera _____

14. Har ni tillsatt lektorer?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

15. Varför har ni inte tillsatt lektorer? Markera de 1-2 skäl som vägt tyngst.

- ☐ Det saknas behov av lektorer i verksamheten
- ☐ Det saknas sökande eller anställda som når upp till kraven i statsbidragsförordningen
- ☐ Det skulle innebära alltför stor lönespridning bland lärarna
- ☐ Det innebär en alltför stor risk om statsbidraget skulle upphöra
- ☐ I valet mellan en lektor eller två förstelärare har vi valt det senare
- ☐ Annat, vänligen specificera _____
- ☐ Vet ej

16. Varför har ni tillsatt lektorer? Markera de 1-2 skäl som vägt tyngst.

- ☐ Det ger möjlighet att ta till vara forskarkompetens
- ☐ Det ger möjlighet till ett mer forskningsbaserat arbetssätt
- ☐ Det ger möjlighet att knyta skolan närmare universitet och högskolor
- ☐ Det gör våra skolor mer attraktiva som arbetsplats
- ☐ Det gör våra skolor mer attraktiva för elever och föräldrar
- ☐ Annat, vänligen specificera _____
- ☐ Vet ej

17. Har ni förskoleklasser eller grundskolor i så kallade utanförskapsområden, dvs. områden som omfattas av förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättat karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

18. Har ni sökt extra statsbidrag för karriärtjänster i utanförskapsområden?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

19. Varför har ni inte sökt extra statsbidrag till karriärtjänster i utanförskapsområden? Markera de 1-2 skäl som vägt tyngst.

- ☐ Vi har inte haft tillräckligt många kvalificerade sökande/anställda
- ☐ Vi har inte hunnit rekrytera tillräckligt många förstelärare eller lektorer
- ☐ Vi har inte behov av fler förstelärare eller lektorer
- ☐ Det innebär en alltför stor risk om statsbidraget skulle upphöra
- ☐ Annat, vänligen specificera _____
- ☐ Vet ej

20. Ser ni behov av förändringar av reformen för att karriärmöjligheterna för yrkesskickliga lärare ska förbättras? Markera de 1-2 alternativ som är viktigast för er.

- ☐ Nej, ser inga behov av förändringar
- ☐ Ja, administrationen för att ansöka om statsbidrag bör minska
- ☐ Ja, det behövs mer långsiktig finansiering av karriärtjänsterna
- ☐ Ja, det behövs mer pengar per karriärtjänst
- ☐ Ja, det behövs bättre information om reformen
- ☐ Ja, kraven för att utses till förstelärare eller lektor bör tydliggöras
- ☐ Ja, det behövs större frihet att fördela löneökningar i verksamheten
- ☐ Ja, vänligen specificera _____

21. Hur tycker ni som skolhuvudman att karriärtjänstreformen fungerar?

- ☐ Mycket dåligt
- ☐ Ganska dåligt
- ☐ Ganska bra
- ☐ Mycket bra
- ☐ Ingen uppfattning

22. Karriärstegsreformen är tänkt att leda till ett antal positiva effekter. I hur hög grad anser ni som huvudman att nedanstående påståenden stämmer?

	Inte alls	I någon grad	I ganska hög grad	I mycket hög grad	Ingen uppfattning
Reformen skapar förutsättningar för oss att utveckla undervisningen	☐	☐	☐	☐	☐
Reformen stödjer vårt skolutvecklingsarbete	☐	☐	☐	☐	☐
Reformen ger oss möjlighet att premiera våra skickligaste lärare	☐	☐	☐	☐	☐
Reformen gör det lättare att rekrytera och behålla skickliga lärare	☐	☐	☐	☐	☐

23. Reformen som karriärtjänsterna kan även innebära oförutsägbara effekter. I hur hög grad anser ni som huvudman att nedanstående påståenden stämmer?

	Inte alls	I någon grad	I ganska hög grad	I mycket hög grad	Ingen uppfattning
Reformen bidrar till splittring mellan lärare	☐	☐	☐	☐	☐
Reformen skapar för stora löneskillnader mellan lärare	☐	☐	☐	☐	☐
Reformen sätter den ordinarie lönerörelsen ur spel	☐	☐	☐	☐	☐

24. Det extra statsbidraget till utanförskapsområden syftar till att utöka antalet förstelärare och lektorer som arbetar i skolor i områden med stora behov. I hur hög grad anser ni som huvudman att nedanstående påståenden stämmer?

	Inte alls	I någon grad	I ganska hög grad	I mycket hög grad	Vet ej
Det extra statsbidraget bidrar till att elever med större behov får bättre stöd och undervisning	☐	☐	☐	☐	☐
Det extra statsbidraget bidrar till att fler skickliga lärare rekryteras till skolor i utanförskapsområden	☐	☐	☐	☐	☐
Fler skolor än de som finns i utanförskapsområden skulle behöva kunna ta del av det extra statsbidraget	☐	☐	☐	☐	☐

Enkätfrågor icke deltagande huvudmän

1. Stämmer det att ni under bidragsåret 2014/15 inte har ansökt om statsbidrag för karriärtjänster?

- ☐ Ja, vi har inte ansökt om statsbidrag
- ☐ Nej, vi har sökt statsbidrag, men ansökan har inte beviljats

2. Varför har ni inte sökt statsbidrag för karriärtjänster?

- ☐ Vi har inte hunnit ansöka om statsbidrag, men avser att göra det
- ☐ Vi tycker att idén med karriärtjänster är bra, men det behövs förändringar av reformen för att vi ska delta
- ☐ Vi tror inte att statligt finansierade karriärtjänster främjar vår verksamhet
- ☐ Vi vet inte tillräckligt mycket om reformen

3. Vilka justeringar av reformen är viktiga för att ni skulle vilja inrätta statligt finansierade karriärtjänster? Ange för respektive alternativ hur viktigt eller oviktigt ni anser det vara med en förändring.

	Helt oviktigt	Ganska oviktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt	Inte relevant
Mindre administration för att ansöka om statsbidrag	☐	☐	☐	☐	☐
Mer långsiktig finansiering av karriärtjänsterna	☐	☐	☐	☐	☐
Mer pengar per karriärtjänst	☐	☐	☐	☐	☐
Att alla som söker ur bidragspotten får tilldelning	☐	☐	☐	☐	☐
Större frihet att fördela löneökningar, t.ex. på fler lärare	☐	☐	☐	☐	☐
Att statsbidraget kan användas för andra omkostnader som uppstår till följd av reformen	☐	☐	☐	☐	☐
Bättre information om reformen	☐	☐	☐	☐	☐
Mer stöd i implementeringen av reformen	☐	☐	☐	☐	☐
Annat, vänligen specificera i kommentarfältet nedan	☐	☐	☐	☐	☐

4. Varför tror ni inte att statligt finansierade karriärtjänster kan främja er verksamhet? Värdera följande tänkbara skäl.

	Helt oviktigt skäl	Ganska oviktigt skäl	Ganska viktigt skäl	Mycket viktigt skäl	Inte relevant
Vi har redan en väl fungerande verksamhet med goda resultat	☐	☐	☐	☐	☐
Vi har andra utvecklingsmöjligheter för våra lärare	☐	☐	☐	☐	☐
Vi tror på samarbete mellan lärare och inte på konkurrens	☐	☐	☐	☐	☐
Vi vill inte splittra arbetsgrupper eller skapa osämja på arbetsplatsen genom att utse karriärlärare	☐	☐	☐	☐	☐
Vi har inte administrativ kapacitet att hantera statsbidrag	☐	☐	☐	☐	☐
Vi vill själva besluta om hur karriärvägarna i vår verksamhet ska se ut	☐	☐	☐	☐	☐
Vi vill själva råda över lönestrukturen i vår verksamhet	☐	☐	☐	☐	☐
Annat, vänligen specificera i kommentarfältet nedan.	☐	☐	☐	☐	☐

5. Hur tycker ni som skolhuvudman att karriärtjänstreformen fungerar?

- ☐ Mycket dåligt
☐ Ganska dåligt
☐ Ganska bra
☐ Mycket bra
☐ Ingen uppfattning

6. Har du något annat du vill tillägga om satsningen på statligt finansierade karriärtjänster?
