

Uppföljning av karriärstegsreformen

Delrapport 3



MISSIV

DATUM
2017-01-26
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 3 (2017:1)*.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Ulrika Strid, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Ingvar Mattson

Ulrika Strid

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Bakgrund och tidigare slutsatser	11
1.1	Bakgrund	11
1.2	Statskontorets slutsatser från tidigare delrapporter	15
1.3	I denna rapport	17
2	Reformens utbredning	19
2.1	Var åttonde legitimerad lärare har en karriärtjänst med statsbidrag	20
2.2	Deltagandet har ökat för varje år	22
2.3	Flest karriärtjänster finns i grundskolan	29
2.4	Huvudmännen prioriterar olika vid fördelningen	32
3	Rekrytering och karriärtjänstupdrag	35
3.1	Rekryteringen av karriärtjänstlärare	36
3.2	Utformningen av karriärtjänstlärarnas uppdrag	43
4	Synen på reformen	53
4.1	Rektorererna mer positiva till reformen än lärarna	54
4.2	Blandad syn på möjligheterna att nå målen	55
4.3	Karriärtjänsterna har gjort nytta men kräver också mer av rektorererna	57
4.4	Risk för splittring och minskad motivation	58
4.5	Karriärtjänster i en kultur präglad av likvärdighet	59
4.6	Åtgärder för legitimitet och förankring	63
5	Lönespridningen bland lärare	67
5.1	Karriärstegsreformen har bidragit till ökad lönespridning	67
5.2	Olika inställning till ökad lönespridning	71
6	Statskontorets slutsatser	79
6.1	Vi kan bekräfta tidigare slutsatser	79
6.2	Ambitionen om var sjätte lärare på väg att uppnås	80
6.3	Olika principer vid fördelningen av karriärtjänster	82
6.4	Rekryteringen formaliseras men kan bli bättre	83
6.5	Förstelärare och lektorer fortsätter att undervisa	85
6.6	Reformen är inte fullt förankrad bland lärare och rektorer	87
6.7	Lönespridningen har ökat ytterligare	89
	Referenser	91
Bilagor		
1	Regeringens uppdrag	95
2	Genomförande och metodbeskrivning	99

Sammanfattning

Statskontoret har haft i uppdrag att följa upp och analysera hur reformen om inrättandet av karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare implementerats och fungerar samt hur denna förhåller sig till reformens syften och regelverk.¹ Statskontoret ska i uppdraget bland annat följa upp hur huvudmännen har valt att fördela tjänsterna i sin verksamhet, hur rekryteringsprocessen ser ut i olika avseenden och vilka anställningsvillkor förstelärare och lektorer har. I uppdraget ingår också att analysera hur lönespridningen för lärarna har påverkats och hur huvudmän och lärare ser på reformens genomförande.

Uppdraget har delrapporterats den 15 juni 2015 och den 1 februari 2016. Detta är Statskontorets tredje och sista delrapport.

Vi bekräftar tidigare iakttagelser

I uppdraget har ingått att besvara alla uppdragsfrågor i samtliga tre delrapporter. Medan vi i de två första delrapporterna har haft fokus på huvudmännen respektive lärarnas erfarenheter av reformen har vi nu undersökt rektorernas erfarenheter. Sammantaget kan vi i denna tredje delrapport bekräfta våra tidigare iakttagelser, men också visa på hur aktörernas erfarenheter av reformen delvis skiljer sig åt.

Ambitionen är nästan uppnådd

Våren 2016 var 14 328 karriärtjänster tillsatta. Regeringens ambition har varit att var sjätte legitimerad lärare ska ha en karriärtjänst hösten 2016. När vi sammanställde denna rapport fanns inte uppgifter för hösten 2016 tillgängliga. Statskontoret kan dock konstatera att regeringen våren 2016 var på väg att nå ambitionen, då var åttonde legitimerad lärare hade en karriärtjänst.

Samtliga kommuner har ansökt om bidrag och enskilda huvudmän deltar i allt högre utsträckning. Även mindre huvudmän deltar i allt högre utsträckning, även om deras deltagande är lägre än för övriga huvudmän. Att små huvudmän deltar mer sällan handlar om kapacitetsbegränsningar men även om problem med att utse lärare i små grupper och att de inte ser behov av karriärtjänster.

¹ Regeringsbeslut 2014-06-19. *Uppdrag att följa upp och utvärdera karriärstegsreformen.* U2014/4127/S.

Den absoluta majoriteten av karriärtjänsterna är förstelärartjänster, även om antalet lektorstjänster har ökat. Det finns flera orsaker till att relativt få lektorer har tillsatts. Exempelvis motsvarar en lektorstjänst två förstelärartjänster. Huvudmännen har då valt det senare för att få en större spridning av tjänsterna. Det är inte heller alla huvudmän som har möjlighet att tillsätta lektorer med statsbidrag eftersom det krävs en ansökningsram på två förstelärartjänster. Även om tillgången till kvalificerade lärare varierar konstaterar Statskontoret att det finns underlag för fler lektorer sett till antalet tjänstgörande lärare som uppfyller de formella kraven.

Risk för olika karriärmöjligheter i olika skolformer

Även om reformen är utbredd varierar antalet karriärtjänstlärare i förhållande till elev- och lärarantal mellan skolformerna. Att karriärtjänstätheten varierar mellan skolformerna skapar enligt Statskontoret olika karriär- och lönemässiga möjligheter för lärare, vilket i sin tur kan göra att vissa skolformer framstår som mer attraktiva än andra ur karriärsynpunkt.

Prioritering av svaga skolor i vissa fall

En relativt liten andel av huvudmännen i vår undersökning har prioriterat skolor med svaga skolresultat vid fördelningen. Statskontorets egen analys av sambandet mellan antal karriärtjänster och skolresultat bekräftar att det långt ifrån alltid är skolor med svaga skolresultat som har prioriterats, även om vissa huvudmän förefaller ha prioriterat sådana skolor. Ungefär hälften av tillfrågade huvudmän har svarat att de på något sätt utgått från verksamhetens behov vid fördelningen av karriärtjänster. En annan vanlig princip har varit att skickliga lärare ska utveckla undervisningen.

Statskontoret har i tidigare delrapporter konstaterat att det särskilda statsbidraget för extra karriärtjänster i utanförskapsområden inte fungerar ändamålsenligt. Huvudmännen rekviderar medel för få karriärtjänster i förhållande till antalet de har ansökt om. Vi konstaterar att tidigare identifierade problem kvarstår. Det är fortfarande svårt för huvudmännen att uppfylla kraven i förordningen och vi kan visa på att det finns skolor med åtminstone likvärdiga behov som inte är berättigade extra karriärtjänster. Vi bedömer därför att regeringens ambitioner med bidraget inte har infriats.

Rekryteringen utvecklas...

Statskontoret konstaterar att andelen rekryteringar som sker externt har ökat med åren. Men fortfarande sker en övervägande majoritet av rekryteringarna internt, det vill säga inom huvudmannens skolor.

Statskontoret kan också konstatera att majoriteten av huvudmännen tillsätter karriärtjänstlärare genom ansökan, men fortfarande anställs nästan en fjärdedel utan ansökningsförfarande. Andelen har inte ökat nämnvärt över åren.

Statskontoret menar att ett förfarande utan ansökan riskerar att minska förståelsen för valet av karriärtjänstlärare.

Statskontoret konstaterar vidare att andelen tillsvidarejänster blir allt högre. Huvudorsaken är att huvudmännen vill säkerställa en långsiktig kvalitetsförbättring av verksamheterna. Huvudmännen framhåller dock även fördelar med att använda tidsbegränsade tjänster, så som att kunna flytta statsbidraget efter förändringar i verksamhetens behov och att fler får chansen till en karriärtjänst.

... men grunderna behöver kommuniceras tydligare

Tidigare har vi visat att en majoritet av lärarna tycker att det är oklart vad som krävs för att få en karriärtjänst. Rektorerne anser överlag inte att det har varit svårt att veta vad som ska kvalificera till en karriärtjänst även om en del ändå anser att det är svårt att välja ut lärare utifrån kraven i förordningen. Statskontoret menar att lärarnas erfarenheter delvis kan vara en fråga om att rekryteringen inte har kommunicerats tillräckligt tydligt av huvudman eller rektor. Tydlig kommunikation är extra viktigt när andra faktorer än just pedagogisk skicklighet avgör vem som får en karriärtjänst.

Olika förutsättningar för att utföra uppdragen

Rektorerne bekräftar att karriärtjänstlärarnas uppdrag ser väldigt olika ut. Ofta är det rektorn tillsammans med försteläraren eller lektorn som utformar uppdraget. Rektorerne tycker generellt inte att det är svårt att identifiera lämpliga uppdrag men en del efterfrågar mer stöd vid utformningen av uppdrag.

Regeringen har uttryckt att karriärtjänstlärarna i allt väsentligt ska fortsätta undervisa.² I praktiken har också de allra flesta fortsatt att undervisa i samma utsträckning som tidigare, samtidigt som karriärtjänstlärarna ofta har fått särskilda uppdrag som kräver arbetsinsatser utöver den egna undervisningen. Det är långt ifrån alltid som karriärtjänstlärarna får avsatt tid för sina uppdrag och många upplever att tiden inte räcker till. Därmed konstaterar Statskontoret att karriärtjänstlärare har olika förutsättningar för att utföra sina uppdrag och i förlängningen olika förutsättningar för att bidra till de övergripande målen med reformen.

Rektorerne mer positiva till reformen än lärare

Statskontorets uppföljning visar att rektorerne inte är fullt lika positiva till reformen som huvudmännen men mer positiva än lärarna. Lärarna värderar generellt riskerna med reformen högre, men rektorerne värderar risken för splittring bland lärare högst av aktörerna. Samtidigt uppfattar både lärare och

² Utbildningsdepartementet PM 2012-09-24 *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet* (U2012/4904/S).

rektorer att den största nyttan med karriärtjänsterna är fler och bättre pedagogiska diskussioner och fler utvecklingsprojekt som leds av förstelärare. De tror i högre grad på att reformen bidrar till förbättrad undervisning än att den gör yrket mer attraktivt. Enligt Statskontorets enkät till lärarstudenter är andra förändringar än karriärmöjligheter viktigare för att öka yrkets attraktionskraft. Det gäller till exempel en generell höjning av lärarlönerna, möjligheter till fortbildning och mindre arbetsbörda.

Samtidigt som aktörerna ser en risk för splittring bland lärarna och därmed försämrat samarbete ser de att karriärtjänsternas uppdrag bidrar med pedagogiska diskussioner, utvecklingsprojekt och kollegialt lärande. Detta kan, enligt Statskontoret, inte bara öka förutsättningarna för förbättrad undervisning utan även motverka den splittring mellan lärare som reformen riskerar att medföra.

Rektorer vidtar flera åtgärder för att skapa legitimitet åt karriärtjänsterna. Statskontoret noterar dock att sådana åtgärder främst sker i samband med rekryteringen och inte lika ofta under uppdragets gång. Rektorer har till exempel i mindre grad synliggjort karriärtjänstlärarnas arbete och dess värde för skolan, faktorer som vi tidigare har konstaterat är värdefulla för att skapa förtroende för karriärtjänsterna.

Lönespridningen fortsätter att öka

Statskontoret konstaterar att lönespridningen har ökat påtagligt sedan reformen sjösattes. Sedan uppföljningen i vår andra delrapport har lönespridningen ökat ytterligare. I den andra delrapporten såg vi en koppling mellan karriärtjänsttätthet och lönespridning. Även i denna rapport ser vi tecken på att reformen har påverkat lönespridningen.

Att lönespridningen ökat sedan karriärstegsreformen infördes är inte förvånande, med tanke på att statsbidraget för enskilda individer har inneburit löneökningar som nästan motsvarar den genomsnittliga lönehöjningen under ett helt arbetsliv. Majoriteten av aktörerna anser att kompetenta lärare ska få högre lön, men våra undersökningar visar också att de ser en risk för att reformen skapar alltför stora löneskillnader.

Hur lönespridningen utvecklas framöver beror bland annat på hur huvudmännen väljer att fördela det statliga bidraget lärarlönelyftet. Det finns indikationer på att huvudmännen resonerar olika. En del huvudmän har till exempel beslutat att inte ge karriärtjänstlärarna statsbidrag från lärarlönelyftet.

1 Bakgrund och tidigare slutsatser

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att följa upp och analysera hur karriärstegsreformen har implementerats och fungerar samt hur den förhåller sig till de syften med reformen som anges i propositioner och förordningar. Uppdraget i dess helhet finns i bilaga 1. Uppdraget ska redovisas i tre delrapporter, och denna rapport utgör den tredje och sista redovisningen.

I detta kapitel redogör vi för statsbidragets bakgrund och de slutsatser vi drog i våra tidigare delrapporter. Vi ger också en kortare beskrivning av innehållet i denna rapport. För en mer detaljerad beskrivning av metod och genomförande hänvisar vi till bilaga 2.

1.1 Bakgrund

Statlig satsning på skickliga lärare

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

Enligt den rådande ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen på skolområdet är det huvudmännen som har arbetsgivaransvar, vilket omfattar ansvar för lärares prestationer och yrkesutveckling. Arbetsgivaren ansvarar därmed för de anställdas karriär- och löneutveckling och fattar beslut om att befordra de 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.⁴ I september samma år lämnade Utbildningsdepartementet promemorian *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*. I promemorian föreslog departementet bland annat att det befintliga karriärsteget lektor skulle kompletteras med ett mer praktisknära karriärsteg, förstelärare, kopplat till ett statsbidrag som skulle användas för att höja karriärtjänstlärarens lön.⁵

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

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

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

Syfte att göra läraryrket mer attraktivt

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. Detta ska ge eleverna 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. De måste också få 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.⁶ Regeringen har dock påpekat att lönesättningen för lärarna är en fråga för parterna och att reformen inte ska innebära en övergång till en statlig lönepolitik.⁷

Den tänkta effektkedjan illustreras nedan i figur 1.1. Genom att göra läraryrket mer attraktivt är tanken att fler skickliga lärare väljer att stanna kvar i yrket och att fler individer med kompetens för yrket väljer att bli lärare. Det ska i sin tur leda till att undervisningen utvecklas i rätt riktning.

Figur 1.1 Effektkedjan karriärstegsreformen.



Källa: Statskontoret

Regeringen hade också en kvantitativ ambition om att var sjätte legitimerad lärare skulle vara förstelärare eller lektor hösten 2016.

Två karriärsteg: förstelärare och lektor

Statsbidragsförordningen⁸ 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.

⁶ Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*

⁷ Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012, Utgiftsområde 16.*

⁸ Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

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

Statsbidrag för att höja löner

I statsbidragsförordningen anges

- vilka skolformer som omfattas av reformen,
- vilka kriterier 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 läraren är erkänt skicklig på att undervisa och att lärarens arbetsuppgifter huvudsakligen består av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.⁹

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. Om läraren arbetar deltid ska beloppen reduceras i motsvarande grad, liksom om läraren inte har arbetat som förstelärare eller lektor under hela bidragsåret.¹⁰

Bidragsram och bidragspott

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.¹¹

Extra statsbidrag till utanförskapsområden

Inom det urbana utvecklingsarbetet definieras ett antal stadsdelar som så kallade utanförskapsområden i Sverige. Skolorna i dessa områden har i många

⁹ 2–6 §§ förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

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

¹¹ 15–17 §§ förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

fall större utmaningar än andra skolor och en jämförelsevis större andel elever med sämre förutsättningar och större behov, och därför har regeringen angett att det är viktigt att särskilt skickliga lärare rekryteras till dessa skolor.¹² Därför 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 karriärtjänsttäteten utifrån elevantal på dessa skolor är minst densamma som på övriga skolor hos huvudmannen och att samtliga tjänster i både bidragsramen och i den extra ramen måste tillsättas. Tillsättningen av tjänsterna måste ske efter ett öppet ansökningsförfarande.¹³

Successivt ökade anslag

Nedan redovisar vi totala anslag, inklusive de medel Skolverket får använda för administration.

För hösten 2013 avsatte regeringen 187 miljoner kronor för statsbidrag till karriärtjänster, vilket motsvarar ett lönepåslag för cirka 4 000 förstelärare.¹⁴ Inför det andra bidragsåret 2014/15 förstärktes reformen med 377 miljoner kronor, vilket motsvarar ett lönepåslag för sammanlagt cirka 15 000 förstelärare. Hösten 2016 skedde ytterligare en ökning som omfattar lönepåslag som motsvarar 1 000 nya förstelärare. En motsvarande ökning ska ske hösten 2017. Från och med 2017 beräknas att sammanlagt 1 469 miljoner kronor avsätts årligen.¹⁵

För det extra statsbidraget till utanförskapsområden avsatte regeringen ungefär 7,4 miljoner kronor för höstterminen 2014.¹⁶ För 2015 uppgick anslaget till nästan 16,2 miljoner kronor och för 2016 till 16 miljoner.¹⁷

Flera aktörer följer upp reformen

Olika aktörer följer upp reformen, bland annat Skolverket som har i uppdrag att årligen redovisa statistik om förstelärare och lektorer till regeringen. Statskontorets uppdrag är att följa upp och analysera hur karriärstegsreformen har genomförts och hur genomförandet fungerar i förhållande till reformens syfte

¹² Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*. Utgiftsområde 16.

¹³ Förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

¹⁴ *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk*. Ändringsbeslut 2013-03-27.

¹⁵ Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016*. Utgiftsområde 16.

¹⁶ *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolverk*. Ändringsbeslut 2014-05-28.

¹⁷ *Regleringsbrev för budgetåret 2015 och 2016 avseende Statens skolverk*.

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.

1.2 Statskontorets slutsatser från tidigare delrapporter

Den sammanfattade bilden av reformen från våra tidigare delrapporter är att många väljer att delta, men att det finns brister i förutsättningarna för måluppfyllelse. Nedan redogör vi för grunderna.

Reformen når många huvudmän och skolor

Skolhuvudmännen deltar i stor utsträckning i karriärstegsreformen, framförallt kommunala huvudmän. Huvudmännen har fördelat tjänsterna med en tyngdpunkt på grundskolor och gymnasieskolor.

Små enskilda huvudmän deltar i lägre utsträckning

Små enskilda huvudmän deltar i lägre utsträckning. Detta är dock inte 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. För denna reform kan det även vara praktiskt svårt att utnyttja en tilldelning på en karriärtjänst 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 statsbidraget kräver.

Skickliga individer eller svaga skolor?

Det har ingått i vårt uppdrag att undersöka i vilken utsträckning huvudmännen har prioriterat svaga skolor. I tidigare rapporter har vi konstaterat att huvudmännen i viss mån förefaller ha använt statsbidraget för att stärka skolor med svaga skolresultat. Men den viktigaste principen vid fördelning av karriärtjänsterna har varit att de skickligaste lärarna ska premieras oavsett var de finns i verksamheten. Det finns också en del som pekar 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 skolor med starka respektive svaga resultat. Därmed krävs en rörlighet bland lärarna 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.

Reformen i praktiken en förstelärarysreform

I de första ansökningsomgångarna hade huvudmännen endast tillsatt ett fåtal lektorstjänster och reformen blev därmed inledningsvis en förstelärarysreform snarare än en karriärstegsreform. En orsak var bristen på lärare som når upp till kvalifikationskraven för en lektorstjänst. Ett annat skäl var att många

huvudmän inte kan eller vill tillsätta lektorstjänster eftersom det krävs en ram på minst två förstelärartjänster för att tillsätta en lektor.

Extra bidrag till utanförskapsområden missar delvis målet

Syftet med det extra statsbidraget till skolor i utanförskapsområden är att stärka skolor med stora utmaningar. De faktorer som styr vilka områden och därmed vilka skolor som omfattas, exempelvis den geografiska avgränsningen, verkar dock 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 problem är statsbidragets konstruktion, där en huvudman måste utnyttja hela det extra statsbidraget för att överhuvudtaget få något statsbidrag. Som kraven nu är formulerade är det tveksamt om det extra statsbidraget bidrar till att uppnå syftet att stärka skolor med stora utmaningar.

Reformen inte förankrad bland lärarna

Karriärstegsreformen har mottagits positivt av skolhuvudmännen, men reformen är ännu inte förankrad bland lärarna. Huvudmännen ser möjligheter till skolutveckling och en mer flexibel organisation, medan många lärare ser en reform som gynnar ett fåtal individer snarare än lärarkollektivet eller skolan som helhet. Innehavarna av karriärtjänster delar dock inte denna negativa bild, utan tror att reformen kommer att påverka både läraryrket och undervisningen positivt.

Brister i implementeringen

Lärarnas skeptiska hållning till karriärstegsreformen kan delvis förklaras med brister i implementeringen. Våra resultat indikerar att det på många håll har varit otydligt hur karriärtjänster ska tillsättas och hur tjänsterna ska användas i verksamheten.

Många lärare känner inte till vad som krävs för att få en karriärtjänst och saknar förtroende för rekryteringsprocessen. Såväl innehavarna av karriärtjänster som övriga lärare anser också att det är oklart vad uppdraget som förstelärare eller lektor egentligen innebär och vad som kan förväntas av lärare med karriärtjänster. Denna otydlighet har skapat utrymme för olika tolkningar och förväntningar och därmed också grogrund för misstro och missnöje.

Lönespridningen har ökat

Sedan karriärstegsreformen sjösattes har lönespridningen bland lärarna ökat, framför allt bland grundskollärare. Detta indikerar att reformen har haft en effekt på lönespridningen, även om utvecklingen inte är entydig och vi inte med säkerhet kan fastslå ett orsakssamband. En risk framöver är att de som

har karriärtjänster missgynnas i ordinarie lönerrevisioner, vilket skulle kunna leda till minskad lönespridning på sikt.

Förslag

Statskontoret har tidigare lämnat följande förslag på hur huvudmännen kan förbättra genomförandet av reformen:

- Tydliggör karriärtjänsternas plats i verksamheten.
- Satsa på ambitiös och transparent rekrytering.
- Utforma relevanta och tydliga uppdrag.
- Synliggör nyttan för andra.
- För dialog för att identifiera och överkomma intressekonflikter.

1.3 I denna rapport

Enligt vårt uppdrag ska vi besvara uppdragsfrågorna i samtliga tre delrapporter. I denna delrapport besvaras därför alla uppdragsfrågor, även om vissa svar bygger på tidigare genomförda undersökningar. Det gäller en del frågor som handlar om varför huvudmännen valt att göra på ett visst sätt. Uppdragsfrågorna finns i bilaga 1. Vi har också ställt följdfrågor för att bättre förklara våra iakttagelser i tidigare delrapporter.

Projektgruppen har bestått av Helena Norman, Ulrika Strid (projektledare) och Therese Jakobsson, praktikant från Förvaltningshögskolan i Göteborg.

Sammanfattningsvis har vi undersökt våra uppdragsfrågor genom enkäter till rektorer på skolenheter med karriärtjänster, till lärarstudenter, till deltagande huvudmän och till små huvudmän som inte ansökt om statsbidrag. Vi har genomfört intervjuer med rektorer och med företrädare för olika organisationer inom skolväsendet. Vi har analyserat lönestatistik för att följa lönespridningens utveckling. Vi har även gjort analyser av sambandet mellan karriärtjänsttätthet och skolresultat för att undersöka hur huvudmännen har prioriterat svaga skolor. En mer detaljerad beskrivning av genomförandet finns i bilaga 2.

Vi har valt att anlägga tre olika perspektiv i de tre delrapporterna. I den första delrapporten undersökte vi reformen utifrån huvudmännens perspektiv. I den andra delrapporten undersökte vi lärarnas erfarenheter av reformen. I denna tredje och sista delrapport kompletterar vi bilden av reformen genom att undersöka den utifrån rektorernas perspektiv. Dessutom har vi åter ställt frågor till huvudmännen.

En studie av reformen utifrån rektorernas perspektiv är intressant av flera skäl. Rektorerna har ofta en avgörande roll, såväl vid rekryteringen av förstelärare och lektorer som i utformningen av karriäruppdragen. Hur rektorerna hanterar sina uppgifter har betydelse för karriärlärarnas möjligheter att genomföra sina uppdrag och för andra lärares syn på reformen. Men det är inte bara rektorerna som påverkar reformen, utan reformen kan också påverka

rektorerna och deras arbete och roll på skolan. Vi kompletterar rektorens bild med iakttagelser från tidigare delrapporter och vissa fall kan vi göra jämförelser mellan de olika aktörernas inställningar och erfarenheter. Formerna för rekrytering och uppdragens utformning har visat sig ha stor betydelse för reformens legitimitet, och därför ägnar vi ett kapitel åt detta.

Innehållet i denna rapport fördelas enligt följande:

Kapitel 2 Reformens utbredning

I vårt uppdrag ingår att redovisa huvudmännens principer när det gäller karriärtjänsternas antal och fördelning utifrån ett antal faktorer. Dessa beskriver vi i kapitel 3 genom att studera hur karriärtjänsterna är fördelade i verksamheten. Här redogör vi också för huvudmännens grunder för valet mellan att utse förstelärare eller lektorer och skälen till att huvudmän avstår från att inrätta karriärsteg och söka bidrag. Vidare behandlar vi små huvudmäns deltagande och hur den så kallade bidragspotten fungerar. Slutligen redogör vi för våra iakttagelser kring hur huvudmännen har prioriterat svaga skolor, det vill säga skolor med svaga resultat, och hur öronmärkning till de särskilda utanförskapsområdena fungerar.

Kapitel 3 Rekrytering och karriärtjänstupdrag

Flera av våra uppdragsfrågor berör såväl rekrytering som utformning av karriärtjänstupdragen. Det handlar om hur huvudmannen säkerställer att kriterierna i förordningen följs när det gäller vem som får bli karriärtjänstlärare, om skälen för att förordna tjänster på visstid eller tillsvidare och om valet av ansökningsförfarande. Vidare redogör vi för hur huvudmännen säkerställer att karriärtjänstlärarna jobbar minst 50 procent, hur mycket lärarna undervisar, vilka uppdrag som ingår utöver undervisning och om dessa genomfördes även före reformen. I kapitlet redovisar vi även de olika aktörernas syn på rekrytering och uppdrag.

Kapitel 4 Synen på reformen

Här redogör vi för rektorens, huvudmännens, lärarnas och lärarstudenters övergripande inställning till reformen och till lärares karriärmöjligheter generellt. Vi har även undersökt aktörernas uppfattningar om både positiva och mindre positiva konsekvenser av reformen.

Kapitel 5 Lönespridningen bland lärare

I uppdraget ingår att redogöra för hur lönespridningen för lärarna har påverkats. Vi lägger till ytterligare ett år på tidsaxeln och undersöker aktörernas inställning till ökad lönedifferentiering. Vi berör även faktorer som kan komma att påverka lönespridningen framöver; karriärtjänstlärarnas utfall i den ordinarie lönerevisionen och hur andra statliga lönereformer hanteras i förhållande till karriärstegsreformen.

Kapitel 6 Slutsatser

I kapitlet redogör vi för våra sammantagna slutsatser och diskuterar hur genomförandet förhåller sig till reformens syften.

2 Reformens utbredning

Regeringens ambition har varit att var sjätte legitimerad lärare ska vara förstelärare eller lektor hösten 2016.¹⁸ I detta kapitel beskriver vi i vilken utsträckning huvudmännen har valt att inrätta karriärtjänster och hur dessa är fördelade i skolverksamheterna.

Vi har tidigare konstaterat att reformen når en stor del av Sveriges huvudmän och skolenheter, med en betoning på kommunala grund- och gymnasieskolor.¹⁹

Våra huvudsakliga iakttagelser i detta kapitel är följande:

- Våren 2016 hade var åttonde legitimerad lärare blivit utsedd till förstelärare eller lektor med statsbidrag. Inom grundskolan och gymnasieskolan är ambitionen om var sjätte lärare nästan uppnådd. Andelen karriärtjänster i förhållande till legitimerade lärare är lägre i andra skolformer, framför allt bland förskoleklasser.
- Samtliga kommuner har ansökt om statsbidrag för bidragsåret 2016/2017. Deltagandet är lägre bland de enskilda huvudmännen även om det ökar.
- Huvudmän med mindre än 75 elever deltar i allt högre utsträckning även om relativt många väljer att avstå. En del orsaker är allmänt giltiga och kan inte kopplas till just denna reform. Men det finns också de som inte ser behov av karriärtjänster i verksamheten eller som anser att det skulle vara för svårt att utse en person i ett litet arbetslag.
- Det är fortfarande få huvudmän för skolor i utanförskapsområden som rekviderar extra statsbidrag trots att de allra flesta ansöker om statsbidraget. Orsaken är samma som tidigare; det har varit svårt att uppfylla kraven i förordningen om att exempelvis tillsätta samtliga karriärtjänster i bidragsramen. Vår undersökning visar också att det finns många skolor med motsvarande behov utifrån skolresultat som inte är bidragsberättigade.
- Huvudmännen fördelar karriärtjänsterna utifrån olika principer. En relativt liten andel svarar att de har prioriterat skolor med svaga resultat. Det finns visserligen ett samband mellan lägre skolresultat och högre karriärtjänsttätthet bland grundskolor men det är väldigt svagt.

¹⁸ Regeringsbeslut 2014-06-19 *Uppdrag att följa upp och utvärdera karriärstegsreformen*. U2014/4127/S.

¹⁹ Statskontoret (2016). *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 2*. 2016:1.

2.1 Var åttonde legitimerad lärare har en karriärtjänst med statsbidrag

Huvudmännen ansöker om bidrag för karriärtjänster för ett helt läsår men rekviderar medel en gång per termin. Eftersom Skolverkets handläggning av rekvisitioner för hösten 2016 inte var färdig då vi skrev denna rapport har vi sådana uppgifter till och med våren 2016.

Våren 2016 var antalet karriärtjänster drygt 14 300, vilket är en ökning med cirka 18 procent jämfört med våren 2015.

Tabell 2.1 Antal beviljade rekvisitioner, höstterminen 2013–vårterminen 2016.

	HT 2013	VT 2014	HT 2014	VT 2015	HT 2015	VT 2016
Förstelärare	3 038	38	11 983	12 028	14 171	14 152
Lektorer	38	3 571	131	138	169	176
Totalt antal karriärtjänster	3 076		12 114	12 166	14 340	14 328

Källa: Skolverkets statistik

Vårterminen 2016 fanns det sammanlagt 14 328 karriärtjänster med statsbidrag och hösten 2015 fanns 115 899 legitimerade tjänstgörande lärare.²⁰ Det innebär att var åttonde legitimerad lärare hade statsbidrag med titeln förstelärare eller lektor.

Lektorerna har blivit fler

Som vi i tidigare delrapporter har konstaterat är lektorerna förhållandevis få. Antalet har dock ökat med 28 procent jämfört med våren 2015. Vårterminen 2016 fanns 176 lektorer med statsbidrag fördelade hos 84 huvudmän. Det kan jämföras med att det hösten 2015 fanns cirka 700 lärare med både forskarutbildning och lärarlegitimation, vilket är en förutsättning för att få en lektorstjänst med statsbidrag.^{21 22}

I princip samtliga lektorer återfinns i gymnasieskolan och i grundskolans övre årskurser.

²⁰ Skolverket, e-post 2016-11-03.

²¹ Skolverket, e-post 2016-11-14.

²² Till och med juli 2013 utnämnde Skolverket lektorer. Sedan dess kan huvudmännen välja att utse lektorer, både med eller utan statsbidrag. Hösten 2015 fanns sammanlagt 244 lektorer, med eller utan statsbidrag, utsedda av huvudmannen eller Skolverket.

Tabell 2.2 Lektorer med statsbidrag vårterminen 2016.

Skolform och nivå	Lektorer	Andel (procent)
Förskoleklass	0	0
Grundskola åk 1–9	37	21
- Grundskola åk 1–3	(4)	(2)
- Grundskola åk 4–6	(5)	(3)
- Grundskola åk 7–9	(28)	(16)
Grundsärskola	0	0
Gymnasieskola	136	77
Gymnasiesärskola	1	1
Sameskolan	0	0
Specialskolan	0	0
Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare	0	0
Särskild utbildning för vuxna	0	0
Kommunal vuxenutbildning	2	1
Odefinierad	0	0
	176	100

Källa: Skolverkets statistik

Vår huvudmannenkät från 2015 visar att huvudmännen främst anställer lektorer för att kunna tillvarata forskarkompetens, arbeta mer forskningsbaserat och knyta skolan närmare universitet och högskolor. De vanligaste skälen till att inte anställa lektorer är att det saknas sökande som når upp till kraven i statsbidragsförordningen och att lektorer inte behövs i verksamheten. En fjärdedel av huvudmännen angav också att de i valet mellan en lektor och två förstelärare valt det senare.²³ Det är inte heller alla huvudmän som kunnat ansöka om bidrag för lektorstjänster; det krävs en ram på minst två förstelärartjänster, vilket innebär att drygt 60 procent av huvudmännen kunde ansöka om minst en lektorstjänst. I en undersökning utförd av Skolverket uppgav en tredjedel av kommunerna att de haft svårt att hitta personal med examen på forskarnivå och att det hindrat dem från att delta i reformen.²⁴

Våra rektorsintervjuer bekräftar bilden av att huvudmännen har varierande tillgång till personer med relevant utbildning. Intervjuerna bekräftar också att man i några fall har valt att utse fler förstelärare i stället eftersom det finns många duktiga lärare som man har velat höja lönemässigt. Någon rektor menar på att en lektorstjänst hade inneburit en alltför kraftig löneförhöjning för enstaka individer. Det finns också huvudmän som valt att ha en eller flera

²³ Statskontoret (2015). *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 1*. 2015:12.

²⁴ Skolverket (2015). *Bidrag till skolans utveckling. Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014*.

huvudmannaövergripande lektorer som jobbar gentemot alla skolor, vilket rimligtvis påverkar antalet lektorer som utses.

Karriärtjänsterna motsvarar könsfördelningen bland legitimerade lärare

Tre fjärdedelar av karriärtjänsterna innehas av kvinnor, vilket relativt väl motsvarar könsfördelningen bland legitimerade tjänstgörande lärare i samtliga skolformer (förskolan exkluderad): av legitimerade lärare är 76 procent kvinnor. Även inom gymnasieskolan är könsfördelningen bland karriärtjänsterna representativ; 57 procent av karriärtjänsterna innehas av kvinnor, vilken är exakt samma könsfördelning som bland de legitimerade lärarna i gymnasieskolan.

I grundskolan är nästan 80 procent av de legitimerade lärarna kvinnor medan 82 procent av karriärtjänsterna innehas av kvinnor.²⁵

2.2 Deltagandet har ökat för varje år

I detta avsnitt presenterar vi i första hand huvudmännens ansökningar och rekvisitioner för bidragsramen och potten gemensamt. Potten riktar sig till huvudmän som har mindre än 75 elever.

De kommunala huvudmännens deltagande har varit relativt högt genom åren. Inför bidragsåret 2016/2017 ansökte samtliga kommunala huvudmän om statsbidrag. De enskilda huvudmännens deltagande är lägre men har ökat varje år. Inför bidragsåret 2016/2017 ansökte drygt två tredjedelar av de enskilda huvudmännen som var sökberättigade. Om vi enbart tittar på de enskilda huvudmän som söker ur bidragsramen har 84 procent av de som var sökberättigade sökt bidrag.

²⁵ Skolverket, e-post 2016-12-08. Statistiken för legitimerade lärare gäller läsåret 2015/2016. Endast lärarlegitimation är medräknad och skolformen förskolan har exkluderats i beräkningen av könsfördelningen totalt.

Tabell 2.3 Antal ansökningar och beviljade ansökningar per bidragsår och typ av huvudman. Inom parentes anges andel i procent av det totala antalet huvudmän, i respektive kategori. Inkluderar både bidragsram och bidragspott.

	HT 2013	VT 2014*	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Antal huvudmän som har kunnat söka statsbidrag	1 110	1 110	1 107	1 080	1 065
Antal ansökningar	585	95	727	776	818
Antal beviljade ansökningar	581	95	708	772	818***
-varav kommunala huvudmän	270 (93)		281 (97)	289 (100)	290 (100)
-varav enskilda huvudmän	297 (37)	95	412 (52)	466 (61)	505 (68)
-varav övriga huvudmän**	14 (58)		(15 (75))	17 (90)	19 (91)
-varav okänd huvudmannatyp					4 (29)

* Den 15 november 2013 ändrades indelningen av bidragsåret från att gälla kalenderår till att gälla läsår (1 juli–30 juni). Av denna anledning blev våren 2014 ett eget bidragsår och 95 huvudmän inkom med kompletterande ansökningar.

** Övriga huvudmän utgörs av Sameskolstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, landsting och kommunalförbund.

*** Av de 818 ansökningarna var det 17 huvudmän som fick ansökningarna delvis beviljade. En ansökan avvisades.

Källa: Skolverket (2015) *Delredovisning av uppdrag om karriärvägar för lärare*; Skolverket (2015) *Årsredovisning för 2014*; Skolverkets statistik.

Rekrytering och finansiering är orsaker till att inte delta

I vår undersökning som genomfördes 2015 angav relativt många av de enskilda huvudmännen som var hänvisade till den ordinarie bidragsramen att de helt enkelt inte hade hunnit ansöka, men planerade att göra det framöver. Svaret ligger i linje med att andelen som ansöker har ökat under hela perioden. Andra skäl till att inte ansöka var att de inte trodde att statligt finansierade karriärtjänster främjade verksamheten eller att bidraget inte var utformat på ett lämpligt sätt. I första hand ville de se en mer långsiktig finansiering av tjänsterna och ha större frihet att fördela löneökningar på exempelvis fler lärare. Svarefrekvensen var dock relativt låg och svaren kan därför inte generaliseras.

I Skolverkets rapport om kommuners nyttjande av statliga bidragssatsningar framkom ytterligare orsaker till att vissa huvudmän väljer att stå utanför satsningar med statliga, riktade bidrag. Några av dessa orsaker kan mycket väl även gälla enskilda huvudmän. Exempelvis krävs planering och god framförhållning för att organisera och genomföra karriärstegsreformen på ett sätt som förstärker det utvecklingsarbete som redan pågår. En tredjedel av kommunerna har haft svårt att rekrytera personal och har därför inte kunnat delta i karriärtjänstreformen. Drygt 40 procent av de huvudmän som inte tog del av

bidraget för karriärtjänster hösten 2013 svarade att de haft problem med att finansiera minskad undervisningstid. Majoriteten av kommunerna, mer än 80 procent, angav att ett hinder för att delta var svårigheter med fortsatt finansiering om statsbidraget upphör. Vissa uppgav att de inte hade behov av att ge så pass stora lönepåslag till förhållandevis få lärare.²⁶

Allt fler rekvirerar medel

Det är inte bara fler som ansöker om medel; en allt högre andel av huvudmännen vars ansökningar beviljats rekvirerar även medel. Enligt Skolverket finns flera orsaker till att huvudmännen ansöker utan att rekquirera medel. Arbetet med att tillsätta karriärtjänster har dragit ut på tiden eller så har huvudmännen velat få till en väl genomarbetad rekryteringsprocess innan karriärtjänster tillsätts. Andra förklaringar är att den person som ansvarat för att rekquirera har varit sjuk, och att rekvireringen glömts bort eller fallit mellan stolarna. En annan faktor har varit att huvudmännen inte kunnat utse någon karriärtjänst då alla lärare bedömts vara likvärdiga och det har varit svårt att utse en lärare som ska få högre lön än någon annan. Svaren gäller både de huvudmän som sökt medel från bidragsramen och de som har sökt från potten.²⁷

Tabell 2.4 Beviljade ansökningar och rekvisitioner per termin (inkluderar både bidragsram och bidragspott).

Ansökningar och rekvisitioner	HT 2013	VT 2014	HT 2014	VT 2015	HT 2015	VT 2016
Antal beviljade ansökningar	581	95		708		772
Antal rekvisitioner	462	531	668	657	753	751*

*Varav en rekvisition som avisades

Källa: Skolverkets statistik

Summan avsatta medel har blivit allt högre för varje år. Även andelen rekvirerade medel har ökat.

Tabell 2.5 Andel av avsatt bidragsram som rekvirerades HT 2013–VT 2016.

Termin	Avsatt (Tkr)	Rekvirerat (Tkr)	Andel rekvirerade kronor (Procent)
HT 2013	175 598	128 791	73
VT 2014	175 598	147 263	84
HT 2014	623 457	453 665	73
VT 2015	623 457	497 449	80
HT 2015	683 599	572 019	84
VT 2016	683 599	586 188	86

Not: I avsatta medel ingår inte kostnader för Skolverkets administration, uppföljning och utvärdering. För att kunna jämföra med befintlig statistik från tidigare år ingår inte bidragspotten för huvudmän med mindre än 75 elever. Se avsnitt 3.2.2 för rekvirerade medel ur bidragspotten.

Källa: Skolverkets statistik

²⁶ Skolverket (2015). *Bidrag till skolans utveckling. Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014.*

²⁷ Skolverket, e-post 2016-12-21.

Fler små huvudmän deltar

Vi har i tidigare delrapporter konstaterat att huvudmän med färre än 75 elever deltar i reformen i mindre utsträckning än andra huvudmän. Men vi kan nu se att allt fler huvudmän har ansökt om medel ur bidragspotten. Andelen sökande av de sökberättigade har ökat med åtta procentenheter jämfört med förra bidragsåret.

Tabell 2.6 Antal och andel huvudmän som sökte statsbidrag från bidragspotten bidragsåren 2014/2015, 2015/2016 och 2016/2017.

Typ av huvudman	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Antal huvudmän som får söka ur bidragspotten	290	276	257
Antal som sökte statsbidrag	65	74	91
Andel som sökte statsbidrag (procent)	22	27	35

Källa: Skolverkets statistik

Av de 74 huvudmän som ansökte om bidrag för år 2015/2016 var det 62 respektive 63 stycken som rekviderade medel under vårterminen och höstterminen. De små huvudmännen är nästan uteslutande enskilda och har endast möjlighet att rekvidera medel till en förstelärartjänst.²⁸

Inför denna rapport genomförde vi en enkät till små huvudmän som inte ansökt om statsbidrag. I den angav drygt hälften att de med hög eller ganska hög sannolikhet kommer att ansöka om statsbidraget inom de närmsta åren.

Ungefär hälften av bidragspotten användes under bidragsåret 2015/2016.

Tabell 2.7 Andel av avsatt bidragspott som rekviderades HT 2013–VT 2016.

Termin	Avsatt (Tkr)	Rekviderat (Tkr)	Andel rekviderade kronor (Procent)
HT 2013	1 402	1 140	81
VT 2014	1 402	1 158	83
HT 2014	4 980	1 513	30
VT 2015	4 980	1 756	35
HT 2015	5 011	2 491	50
VT 2016	5 011	2 562	51

Källa: Skolverkets statistik

Resursbrist ofta orsak till att inte delta – men också svårt att välja ut

Andra undersökningar gjorda av Statskontoret visar att små kommuner mer sällan deltar i statsbidragssatsningar inom skolväsendet än övriga kommuner.²⁹ Både Statskontoret och Skolverket har tidigare undersökt varför små

²⁸ Enstaka huvudmän har rekviderat två förstelärartjänster eftersom befintlig förstelärare har bytts ut.

²⁹ Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*. 2016:24.

kommuner kan ha problem att utnyttja specialdestinerade bidrag.³⁰ Slutsatserna kan förmodligen även appliceras på mindre enskilda huvudmän. Skolverket har konstaterat att administration generellt inte är ett stort hinder när kommunerna söker statsbidrag men mindre kommuner kan ha problem att hantera administrationen kring de statliga bidragen. Statskontoret drog samma slutsatser. Statskontoret konstaterade också att många små kommuner även saknar resurser för att omvärldsbevaka och därför inte kan förbereda sig på samma sätt som större kommuner. De har också mindre ekonomiska marginaler och vågar därför inte anställa personal som de inte har egen finansiering för. Slutligen har de också svårare att rekrytera personal, vilket gör att det ofta tar längre tid för dem att anställa i samband med ett riktat statsbidrag.

När vi inför denna rapport har frågat de huvudmän som varit hänvisade till potten men som inte har ansökt om orsakerna till det handlar det främst om att de inte ser behov av att ha förstelärare eller lektorer i verksamheten. Det skulle enligt huvudmännen även vara för svårt att utse vem som ska få tjänsten.

”Vi är en liten skola med 36 elever och 3 lärare varav 2 är ägare och huvudmän.”

”Alla våra lärare är bra lärare. Vi har en liten skola med ett litet arbetslag. Lärarna arbetar väldigt tajt och sammanhållet. Att utpeka en som bättre än de andra skulle splittra samarbetet negativt. Alla är lika mycket värda.”

- *Citat från enkätens fritextsvar*

Även Friskolornas riksförbund och Sveriges Kommuner och Landsting har i vår uppföljning lyft fram att små enskilda huvudmän kan ha särskilt svårt att i en liten enhet utse enstaka lärare för karriärtjänst och löneökning.³¹

Idéburna skolors riksförbund bekräftar att den bild vi har gett i denna och tidigare rapporter fortfarande gäller. Den osäkra finansieringen är också en orsak till att mindre huvudmän väljer att inte delta.³²

Det finns även en del huvudmän som angett i vår enkät att de inte kände till statsbidraget alls eller tillräckligt mycket för att ansöka. Flera av huvudmännen som inte deltar är Waldorfskolor vars lärare inte är berättigade bidrag eftersom deras utbildning inte är grund för lärarlegitimation. Enligt en huvudman kan det på dessa skolor vara lärare utan legitimation enligt skollagen som

³⁰ Skolverket (2015). *Bidrag till skolans utveckling. Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014* och Statskontoret (2016) *Statens styrning av kommunerna*. 2016:24

³¹ Intervju med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting 2016-10-06 och Friskolornas riksförbund 2015-02-10.

³² Idéburna skolors riksförbund, e-post 2016-11-04.

står för den pedagogiska ledningen, mentorskapet och inspirationen till övriga lärare.

Vi noterar också att många av huvudmännen som inte har ansökt om bidrag driver mindre särskolor och skolor för elever med särskilda behov.

Problem kopplade till konkurrensmöjligheter och kostnader

Av de deltagande huvudmän som besvarade vår enkät under hösten 2016 var det 19 stycken som varit hänvisade till bidragspotten och enstaka huvudmän som pekade ut problem med utformningen av bidragspotten. En synpunkt är att huvudmän som är hänvisade till potten inte har möjlighet att ansöka om statsbidrag för lektorstjänster, eftersom de endast har en ram för en förstelärartjänst. Det minskar skolans möjlighet att konkurrera om skickliga lärare.

”Vi kan endast ansöka om en förstelärartjänst och kan överhuvudtaget inte utnyttja lektorstjänsten. Detta gör att små skolor inte kan konkurrera på lika villkor med större skolor avseende lärarnas möjligheter till karriärsteg.”

- *Citat från huvudmannaenkätens
fritextsvar*

En annan synpunkt, som inte är relaterad till pottens konstruktion utan snarare till statsbidraget generellt, är att bidraget medför ökade kostnader för huvudmannen i form av högre avsättningar för pensioner. Huvudmannen pekade på att de samtidigt inte kan tacka nej till de statliga lönebidrag som erbjuds eftersom de då riskerar att tappa de bästa lärarna.

I enkätsvaren påpekade huvudmännen också att en enskild huvudman med en liten verksamhet kan få svårigheter med likviditeten eftersom statsbidraget utbetalas retroaktivt.

Lågt utnyttjande av extra bidrag i utanförskapsområden

Huvudmän med förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden³³ har möjlighet att ansöka om extra bidrag för att utse fler karriärtjänstlärare på dessa skolor. Syftet är att stärka skolor med stora utmaningar. För en djupare genomgång av hur bidraget är konstruerat hänvisar vi till vår första delrapport.³⁴

Bidragsåret 2015/2016 beviljades 181 ansökta tjänster. Långt ifrån alla tjänster har dock rekviderats. Båda terminerna rekviderades ett belopp motsvarande 73 förstelärartjänster.

³³ Definitionen utgår från ett antal kriterier som är kopplade till förvärvsfrekvens, långvarigt försörjningsstöd, behörighet till gymnasieskolan och befolkningsmängd. Se förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

³⁴ Statskontoret (2015). *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 1*. 2015:12.

Figur 2.8 Extra bidrag i utanförskapsområden, ram, ansökningar, rekvirerade tjänster och belopp.

Antal	HT 2015	VT 2016	HT 2016	VT 2017
Huvudmän som kunde söka		10		11
Huvudmän som sökte		9		8
Huvudmän med beviljade rekvisitioner	4 (6*)	4	-	-
Sökbara tjänster		190		188
Beviljade tjänster		181		148
Rekvirerade tjänster	73	73	-	-
Rekvirerbar summa	8 075 000	8 075 000	-	-
Rekvirerad summa	2 675 535	2 885 451	-	-

*Sex huvudmän rekvirerade, varav två fick helt avslag

Källa: Skolverkets statistik

Sammanlagt driver elva huvudmän 35 skolor i utanförskapsområden inför bidragsåret 2016/2017. Åtta huvudmän har ansökt om extra bidrag och blivit beviljade motsvarande 148 karriärtjänster, vilket är färre än bidragsåret 2015/2016.

Förordningskraven är svåra att leva upp till

Relativt många som ansökt om extra bidrag har inte kunnat rekquirera medel, vilket är ett återkommande problem. Tidigare bidragsår har en anledning varit att huvudmännen inte lyckats tillsätta samtliga tjänster inom ramen för det ordinarie bidraget, vilket är en förutsättning för att få ta del av extrabidraget. Reglerna upplevs också vara svåra att tolka.³⁵ Vår uppföljning visar att dessa problem finns kvar. Antingen har man inte haft tillräckligt många karriärtjänster från den ordinarie ramen på de aktuella skolorna eller så har huvudmannen inte lyckats tillsätta samtliga tjänster inom ramen för det extra bidraget.

Missar skolor med samma behov

Ytterligare ett problem med det extra statsbidraget som vi uppmärksammat tidigare är att de urvalskriterier som används missar skolor med minst lika stora utmaningar. De geografiska avgränsningarna gör att skolor utanför de sökberättigande områdena har elever från områden som många gånger har likartade förutsättningar. Ett konkret exempel på hur de geografiska avgränsningarna påverkar möjligheten till statsbidrag är att en av de skolor som i dag är bidragsberättigad ska flytta. Därmed lokaliseras skolan inom ett nytt postnummer vilket innebär att skolan framöver inte kommer att vara bidragsberättigad trots att eleverna är desamma.³⁶

³⁵ Statskontoret (2015). *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 1*. 2015:12.

³⁶ Kristianstads kommun, e-post 2016-12-05.

När vi ser på skolresultat finns skolor med både med likartade eller större utmaningar. Ett exempel är andelen elever i årskurs nio i kommunala skolenheter som är behöriga till yrkesprogram i gymnasieskolan läsåret 2015/2016: endast 5 av 14 skolenheter inom utanförskapsområdena räknas till de 50 skolorna som har lägst andel behöriga.³⁷

Även när vi studerar betyg i årskurs sex går det att se att många skolor utan rätt till extra bidrag har likartade resultat som de inom utanförskapsområdena.

Det finns också faktorer som har ett samband med skolresultat, såsom andel föräldrar med eftergymnasial utbildning och andel föräldrar med utländsk bakgrund. Om vi exempelvis ser till andelen elever som har föräldrar med utländsk bakgrund återfinns 10 av de 14 bidragsberättigade skolorna bland de 30 skolor där andelen är som högst. Men det finns andra skolor med lika hög andel föräldrar med utländsk bakgrund som inte är berättigade bidrag.

2.3 Flest karriärtjänster finns i grundskolan

Karriärtjänsterna finns främst i grundskolan och i gymnasieskolan. Sammanlagt återfinns 72 procent av alla karriärtjänster inom grundskolans årskurser 1–9. Relativt många återfinns i grundskolans övre årskurser.

³⁷ Skolverkets statistik SIRIS. Sammanlagt 1183 skolenheter ingår i sammanställningen. Inklusive elever med okänd bakgrund (uppgift om personnummer saknas). Sammanlagt är antalet skolor inom utanförskapsområdena 38 stycken. Av dessa har 14 skolor årskurs 9 och ingår därför i statistiken över gymnasiebehörighet.

Tabell 2.9 Fördelning av förstelärare mellan olika skolformer VT 2016.

Skolform och nivå	Antal tjänster	Andel av tjänster (procent)	Antal elever*	Antal tjänster per elev	Antalet legitimerade lärare**	Andel lärare med karriärtjänster (procent)
Förskoleklass	29	0,2	116 312	0,000	7 109	0,4
Grundskolan 1–9	10 259	71,6	985 620	0,010	74 116	13,8
- Grundskolan 1–3	(2 685)	(18,7)				
- Grundskolan 4–6	(3 328)	(23,2)				
- Grundskolan 7–9	(4 246)	(29,6)				
Grundsärskola	175	1,2	9 774	0,018	3 187	5,5
Gymnasieskola	3 386	23,6	323 141	0,010	23 614	14,3
Gymnasie-särskola	101	0,7	6 410	0,016	1 630	6,2
Sameskolan	2	0,0	161	0,012	19	10,5
Specialskolan	6	0,0	553	0,011	167	3,6
Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare	90	0,6	138 386	0,001	2 260	4
Särskild utbildning för vuxna	6	0,0	4 083	0,001	283	2,1
Kommunal vuxenutbildning	269	1,9	214 811	0,001	3 509	7,7
Odefinierad	5	0,0			-	-
	14 328	100			115 899	12,4

*Avser läsåret 2015/2016

**Med behörighet i minst ett ämne, avser hösten 2015.

Källa: Skolverkets statistik

Gymnasieskolan är närmast den kvantitativa ambitionen om var sjätte lärare; där har var sjunde legitimerad lärare en karriärtjänst med statsbidrag.

Andelen karriärtjänster i förhållande till legitimerade lärare är lägre i de allra flesta skolformer i jämförelse med grund- och gymnasieskolan. I förhållande till elevantalet är dock karriärtjänsttätheten högre på grund- och gymnasie-särskolan jämfört med andra skolformer. Att det förhåller sig på detta sätt beror förmodligen delvis på att personaltätheten avseende legitimerade lärare är högre i dessa skolformer.

De flesta karriärtjänster finns i kommunala skolor

De allra flesta karriärtjänster finns hos de kommunala huvudmännen. Det är inte förvånande eftersom det är den största huvudmannagruppen, både sett till elev- och lärarunderlag.

Tabell 2.10 Antal karriärtjänster VT 2016, fördelat på huvudmannatyp.

Huvudman	Antal karriärtjänster	Andel (procent)
Kommun	12 114	85
Enskild	2 018	14
Övriga*	195	1
Totalt	14 328	100

*Övriga huvudmän utgörs av Sameskolstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, landsting och kommunalförbund.

Källa: Skolverkets statistik

Sett till antalet elever och behöriga lärare är karriärtjänsttäteten i kommunal respektive enskild sektor någorlunda lika. Inom gymnasieskolan är karriärtjänsttäteten utifrån behöriga lärare tre procentenheter högre inom den enskilda sektorn. Men sett till elevantal är tätheten snarare högre inom kommunal sektor.

Tabell 2.11 Antal karriärtjänster och karriärtjänsttätet VT 2016, efter sektor.

Skolform*	Sektor	Antal karriärtjänster	Antal elever	Karriärtjänsttätet elever (antal)	Antal lärare**	Karriärtjänsttätet lärare (procent)
Förskoleklass	Kommunal	21	103 978	0,000	7 040	0,3
	Enskild	8	12 259	0,001	576	1,4
Grundskolan	Kommunal	9 046	839 981	0,011	67 886	13,3
	Enskild	1212	145 471	0,008	9 599	12,6
Grundskole-skolan	Kommunal	170	9 219	0,018	3 396	5,0
	Enskild	5	555	0,009	158	3,7
Gymnasie-skolan	Kommunal	2 432	236 974	0,010	19 815	12,3
	Enskild	788	83 754	0,009	5 230	15,1
Gymnasie-särskolan	Kommunal	92	5 721	0,016	1 760	5,2
	Enskild	5	545	0,009	129	3,9

*Kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare bedrivs inte av enskilda huvudmän. Ett antal kommun- eller utbildningsförbund driver nämnda skolformer. Dessa är inte inräknade i tabellen men omfattade sammanlagt 17 karriärtjänster våren 2016.

** Tjänstgörande lärare som har lärarexamen, förskolläraryxamen eller fritidspedagogexamen och som fått examensbevis utfärdat (med dessa har likställts personer som tidigare förklarats behöriga till statligt reglerade lärartjänster och personer som haft förordnande som behörig lärare).

Källa: Skolverkets statistik

Svenska, matematik och högskoleförberedande program dominerar

Våren 2015 hade cirka 30 procent av förstelärarna en tjänst med fokus på ett eller flera ämnen eller med särskild inriktning. Hösten 2015 hade andelen minskat till drygt 20 procent. Bland ämnena dominerar fortfarande matematik och svenska eller svenska som andraspråk. Bland övriga ämnen och ämnesgrupper är samhälls- och naturorienterande ämnen vanligt förekommande.

Huvudmännen har angett skolämne för knappt 20 procent av karriärtjänsterna och svaren kan därför inte generaliseras.³⁸ Vår lärarundersökning från 2015 visar att många karriärtjänstuppsdrag inte är kopplade till ett specifikt undervisningsämne.

I den andra delrapporten konstaterade vi att ungefär hälften av karriärtjänsterna inom gymnasieskolan återfinns på de högskoleförberedande programmen. När vi jämför fördelningen vårterminen 2015 med vårterminen 2016 ser vi att fördelningen varit densamma över perioden.³⁹

2.4 Huvudmännen prioriterar olika vid fördelningen

I vårt uppdrag ingår att undersöka i vilken omfattning och hur skolhuvudmännen har prioriterat svaga skolor. Svaga skolor har vi definierat som skolor med svaga skolresultat, exempelvis lågt genomsnittligt meritvärde och lägre andel elever med behörighet till gymnasieskolan. I den andra delrapporten kunde vi visa att kommunala grundskolor med ett lägre genomsnittligt meritvärde i årskurs 9 har fler karriärtjänster per elev än vad de skulle ha haft om huvudmännen hade fördelat tjänsterna helt proportionerligt efter elevantal. Något sådant samband kunde vi dock inte hitta för gymnasieskolan. Vi har tidigare även konstaterat att relativt många huvudmän har fördelat tjänsterna efter behov även om det inte framgått hur de definierar sitt behov.

Få huvudmän prioriterar skolor med svaga resultat

Inför denna rapport har vi frågat om huvudmännen har prioriterat skolor med svaga skolresultat. Av de 166 huvudmän som inte angav att de bara har en skola har drygt hälften på något sätt fördelat tjänsterna efter verksamhetens behov.⁴⁰ Av de som på något sätt fördelat tjänsterna efter behov har 20 procent prioriterat skolor med svaga skolresultat i ganska hög eller i hög utsträckning. Sammantaget är det alltså en relativt liten andel som har prioriterat skolor med svaga skolresultat vid fördelningen. Några huvudmän kommenterar att några enstaka av deras karriärtjänster har riktats mot dessa ändamål, men de bedömer att de har haft ett lågt fokus på skolor med svaga resultat vid fördelningen.

Huvudmännen har prioriterat dessa skolor framför allt genom att de har fått en högre karriärtjänsttätthet jämfört med andra skolor.⁴¹ De huvudmän som

³⁸ Skolverket (2016). *Årsredovisning 2015*.

³⁹ För vårterminen 2015 fanns information om programtillhörighet för ungefär 66 procent av de 2 970 karriärtjänsterna i gymnasieskolan. För vårterminen 2016 fanns information om programtillhörighet för samtliga karriärtjänster i gymnasieskolan.

⁴⁰ 212 huvudmän har fått enkäten. Svarsfrekvensen var 78 procent.

⁴¹ Exempelvis genom att de har fått fler karriärtjänster i förhållande till antal elever eller legitimerade lärare på skolan.

fördelat tjänsterna efter behov på andra sätt pekar på olika utvecklingsområden som identifierats i verksamheten, exempelvis IT-kompetens, betyg och bedömning, genusperspektiv och olika skolämnen.

Våra rektorsintervjuer bekräftar att fördelningsprinciperna ser olika ut. Flera huvudmän har fördelat karriärtjänsterna jämnt mellan skolor och utifrån elevantal. Vissa huvudmän har gjort särskilda satsningar, till exempel på skolor med svaga resultat. Andra huvudmän vill satsa på de mest pedagogiskt skickliga lärarna, oavsett skola. Ibland har skolorna fått önska antal karriärtjänster och motivera.

Vår analys av fördelningen bekräftar bilden

Vi har även tittat på den faktiska fördelningen och undersökt om det finns något samband mellan karriärtjänsttätthet och skolresultat.⁴² För grundskolan har vi använt måttet behörighet till gymnasieskolan på de kommunala grundskoleenheter som har årskurs 9. Inom den kommunala gymnasieskolan har vi använt måttet andel elever som har examensbevis.

Analysen bekräftar huvudmännens och rektorernas svar. För grundskolan ser vi inledningsvis ett samband mellan karriärtjänsttätthet och skolresultat. Det är dock svagt, vilket förmodligen beror på att huvudmännen fördelat tjänsterna utifrån olika prioriteringar, och att skolresultat inte alltid har varit den starkaste principen. Vi ser till exempel en tendens till att både skolor med lägst och högst skolresultat har fått relativt hög karriärtjänsttätthet hos flera huvudmän. Det kan exempelvis vara så att huvudmännen har utgått från var de skickligaste lärarna finns men även utifrån att vissa skolor har lägre skolresultat.

Det ser också ut som att grundskolor med lägre skolresultat har fler karriärtjänster per elev än vad de skulle ha haft om de kommunala huvudmännen hade fördelat tjänsterna helt proportionerligt efter elevantal. Men det är bara drygt hälften av skolorna med lägre resultat som har en högre karriärtjänsttätthet jämfört med en fördelning som helt gått efter elevantal. Resterande skolor har en lägre karriärtjänsttätthet än om en jämn fördelningsprincip hade tillämpats.

Bland gymnasieskolor är sambandet mellan karriärtjänsttätthet och skolresultat ännu svagare. I en del kommuner finns tecken på att skolor med en låg andel elever med examensbevis har prioriterats högre än andra, men det finns inget som tyder på att huvudmännen generellt har prioriterat skolor med en låg andel elever med examensbevis framför de med hög andel. För mer information om resultatet från våra analyser, se bilaga 2.

⁴² Karriärtjänsttätthet definieras som antalet karriärtjänstlärare i förhållande till antalet elever på skolenheten.

Har principerna ändrats efter hand?

I vår enkät till huvudmännen våren 2015 framgick att de i första hand har utgått från att de skickligaste lärarna ska få karriärtjänsterna, och i andra hand har verksamhetens behov spelat in. I tredje hand har principen varit att få en jämn fördelning i verksamheten.

En liknande bild har framkommit när Skolverket återkommande har undersökt vilka principer som varit viktigast vid fördelningen av karriärtjänsterna.⁴³ Enligt enkäten från hösten 2015 var den viktigaste principen att de skickligaste lärarna skulle bidra till att utveckla undervisningen. I andra hand ville man tillgodose de specifika behoven i verksamheterna. I tredje hand angav huvudmännen att de skickligaste lärarna skulle premieras. Samtidigt svarade 30 procent av huvudmännen att principen om att de skickligaste lärarna skulle premieras var minst eller näst minst viktig.⁴⁴ I fjärde hand kom principen att ha en god spridning av kompetensen i verksamheterna. Rankningen av alternativen har inte förändrats under de tre år som undersökningen har genomförts.⁴⁵

Tabell 2.12 De viktigaste principerna vid fördelning av tjänster, 2013–2015. Rangordning.

De viktigaste principerna vid fördelning av karriärtjänster

1. De skickligaste lärarna ska bidra med att utveckla undervisningen
2. De specifika behoven i verksamheterna ska tillgodoses
3. De skickligaste lärarna ska premieras
4. Det ska bli en god spridning av kompetensen i verksamheterna

Källa: Skolverkets statistik samt Skolverket (2014) *Vem är försteläraren?*

Även om principerna för fördelningen av karriärtjänster har rankats på ett liknande sätt under dessa år, kan enskilda huvudmän ha haft olika principer vid de olika tillsättningstillfällena. En huvudman ger ett exempel i vår enkätundersökning till huvudmän hösten 2016. Vid första tillfället utgick man helt från var de bästa lärarna fanns, för att vid nästkommande tillsättning fördela karriärtjänsterna mer jämnt i verksamheten.

⁴³ Svarsalternativen i Statskontorets och Skolverkets respektive undersökningar skiljer sig till viss del åt, varför svaren inte helt kan jämföras.

⁴⁴ Huvudmännen fick ranka sex påståenden om vilka utgångspunkter som varit vägledande vid tillsättningen av karriärtjänster.

⁴⁵ Underlag från Skolverket samt Skolverket (2014). *Vem är försteläraren?*

3 Rekrytering och karriärtjänstupdrag

För att karriärtjänsterna ska ge önskade resultat måste reformen genomföras på ett bra sätt. I våra tidigare delrapporter har vi lyft fram flera viktiga beståndsdelar i implementeringen av karriärstegsreformen. Det handlar bland annat om att skapa en genomarbetad och transparent rekryteringsprocess med tydligt formulerade och kommunicerade kravprofiler och urvalsprocesser. Dessa faktorer menar vi är förutsättningar för att karriärtjänsterna ska få legitimitet och för att reformens långsiktiga mål ska kunna uppnås. Våra huvudsakliga iakttagelser i detta kapitel är följande:

- Rekryteringen av förstelärare och lektorer har blivit något mer formaliserad sedan införandet 2013 och andelen externt rekryterade tjänster ökar. Majoriteten av karriärtjänsterna tillsätts genom ett öppet, internt ansökningsförfarande, men det är fortfarande närmare 30 procent av huvudmännen som åtminstone ibland tillsätter karriärtjänster utan ansökningsförfarande.
- Tidsbegränsade tjänster är fortfarande vanligast, även om det blir allt vanligare med tillsvidare tjänster.
- De flesta rektorer upplever inte att det är några problem att använda statsbidragsförordningens kriterier i bedömningen av vem som ska få en karriärtjänst, men var fjärde rektor uppger sig behöva stöd för att bedöma de sökandes kompetens.
- Generellt anser rektorerna inte heller att det är svårt att identifiera lämpliga uppdrag för karriärtjänstlärarna, även om drygt var fjärde rektor efterfrågar mer stöd i utformningen av uppdragen. Det faktum att uppdragen inte alltid dokumenteras, att de ibland ändras över tid och att karriärtjänstlärarnas arbete inte alltid synliggörs för kollegorna kan vara bidragande faktorer till att lärarna anser att uppdragen är otydliga.
- Karriärtjänstlärarna ägnar större delen av sin arbetstid åt undervisning men många har också andra uppdrag, till exempel att leda utvecklingsprojekt eller handleda kollegor. Karriärtjänstlärarna får inte alltid avsatt tid för dessa uppgifter, vilket enligt många lärare och rektorer minskar möjligheterna att utföra uppgifterna på ett bra sätt.
- Uppdragen matchar inte alltid den kompetens som efterfrågas. Vid rekryteringen av karriärtjänstlärare är det främst pedagogisk skicklighet och förmåga att handleda kollegor som efterfrågas, medan de särskilda uppdragen främst handlar om att leda utvecklingsprojekt och kollegialt lärande.

3.1 Rekryteringen av karriärtjänstlärare

Av Statskontorets tidigare delrapporter framgår att huvudmännen överlag har en positiv bild av reformen och hur den genomförs. En majoritet av lärarna saknar dock förtroende för rekryteringen till karriärtjänster. Lärarna anser att det varit otydligt vad som krävs för att få en tjänst och även hur urvalsförfarandet går till. Huvudmannen har det formella ansvaret för att rekrytera förstelärare och lektorer, men rektorn har ofta en central roll i detta. Det är få rektorer som i vår enkät uppger att huvudmannen sköter hela rekryteringen själv. Rektorer får ofta rekommendera lärare som de anser är lämpliga för karriärtjänster och lämna synpunkter på kravprofiler och på hur rekryteringsprocessen ska gå till. Närmare en fjärdedel av rektorerna har i vår enkät uppgett att huvudmannen har delegerat hela ansvaret för rekryteringen till rektorn.

Ansökningsförfarande används oftast

I Skolverkets enkätundersökning till huvudmännen hösten 2013 angav drygt två av tre huvudmän att samtliga tjänster hade tillsatts genom ansökningsförfarande, det vill säga att lärare har kunnat ansöka om tjänsten. Ett år senare hade andelen huvudmän som tillsatt alla sina karriärtjänster genom ansökan ökat med fyra procentenheter. Hösten 2015 var resultatet oförändrat.

Tabell 3.1 Huvudmännens användning av ansökningsförfarande 2013–2015. Andel i procent.

	Hösten 2013	Hösten 2014	Hösten 2015
Alla har utsetts genom ansökan	68	72 (78*)	72
Det varierar om tjänsterna tillsatts genom ansökan eller inte	11	13 (14)	17
Alla har tillsatts utan ansökningsförfarande	21	14 (8)	11

* 2013 och 2014 var enkäten uppdelad mellan huvudmän med befintliga tjänster och de som rekviderade för första gången. Resultaten för de som rekviderade för första gången finns inom parentes.

Källa: Skolverkets enkät till skolhuvudmän hösten 2014 och 2015 samt Skolverkets rapport (2014) *Vem är försteläraren?*

I Statskontorets enkät våren 2015 frågade vi huvudmännen om skälet till att de tillsatt karriärtjänster utan ansökningsförfarande. Det absolut vanligaste svaret var att huvudmännen ansåg att det var självklart vilka lärare som varit mest kvalificerade för tjänsterna. Ibland har huvudmannen låtit varje enskild rektor få bestämma hur tillsättningen ska gå till och rektorn kan då ha valt bort ett ansökningsförfarande.

Intern rekrytering dominerar, men extern ökar

I Statskontorets tidigare delrapporter har vi redovisat att den absoluta majoriteten av skolhuvudmännen enbart har rekryterat karriärtjänstlärare internt, det vill säga från samma skola eller andra skolor inom samma huvudman. Vissa huvudmän har rekryterat både internt och externt, men ingen har endast rekryterat externt.

Antalet huvudmän som använder extern rekrytering har dock ökat successivt. I Skolverkets enkätundersökning hösten 2013 framkom att så gott som samtliga huvudmän valt att endast rekrytera sina förstelärare och lektorer internt. Samma undersökning hösten 2014 och 2015 visar att det blir allt färre huvudmän som endast har intern rekrytering. Hösten 2015 var det en av fem huvudmän som åtminstone i något fall har rekryterat karriärtjänster externt.

Tabell 3.2 Huvudmännens användning av intern rekrytering 2013–2015. Andel i procent.

	Hösten 2013	Hösten 2014	Hösten 2015
Andel som enbart rekryterar internt	97	89	78

Källa: Skolverkets enkät till skolhuvudmän hösten 2014 och 2015 samt Skolverkets rapport (2014) *Vem är försteläraren?*

I vår enkätundersökning till huvudmän våren 2015 frågade vi om skälen till att rekrytera internt respektive externt. Som vi redovisade i vår första delrapport är det vanligaste svaret bland de som endast rekryterat internt att de vill premiera sina skickligaste lärare. Det näst vanligaste skälet är att det saknas vakanta tjänster att utlysa externt. De vanligaste skälen till att rekrytera externt är enligt enkätsvaren att det saknas kompetens internt för att tillsätta karriärtjänster, att de vill ha in nya personer i verksamheten och att det finns ett behov av att anställa ny personal. Det verkar alltså vara tillgången till kvalificerade lärare och vakanta tjänster hos huvudmannen eller den aktuella skolan som avgör om det blir internt eller externt ansökningsförfarande.

Allt vanligare med tillsvidareanställningar

Huvudmannen får själv välja om karriärtjänsterna ska förordnas på viss tid eller tillsvidare. Regeringen har dock i direktivet till Statskontorets utredningsuppdrag lyft fram att långsiktiga förordnanden är en viktig del för att syftet med reformen ska uppnås.⁴⁶

⁴⁶ Regeringsbeslut 2014-06-19 *Uppdrag att följa upp och analysera karriärstegsreformen*. U2014/4127/S.

Andelen tillsvidare tjänster har också successivt ökat, från 10 procent våren 2014 till 38 procent våren 2016.⁴⁷

Tabell 3.3 Andel tillsvidareanställda förstelärare och lektorer

	Våren 2014	Våren 2015	Våren 2016
Andel tillsvidareanställda	10	34	38

Källa: Skolverkets statistik.

Som vi har konstaterat i tidigare delrapporter är det vanligaste skälet till att ha tillsvidare tjänster att säkerställa en långsiktig kvalitetsförbättring av verksamheterna. Andra vanligt förekommande skäl är att huvudmannen vill behålla de skickligaste lärarna i verksamheterna och att permanenta karriärtjänster skapar incitament för lärarna att fortsätta vara särskilt skickliga i sin undervisning.⁴⁸ Några rektorer som vi intervjuat pekar dessutom på att tidsbegränsade karriärtjänster kan skapa osäkerhet när det gäller hur förstelärarnas och lektorernas lönepåslag ska hanteras i den ordinarie lönesättningen.

Företrädare för både Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund förespråkar att karriärtjänsterna utformas som tillsvidare tjänster. Lärarförbundet menar att det är viktigt för att signalera karriärtjänsternas beständighet och att det handlar om långsiktiga karriärvägar. Lärarnas Riksförbund menar också att tillsvidare tjänster bidrar till att lärarna får en mer positiv inställning till karriärtjänster och att det blir mindre intern konkurrens.⁴⁹

Det klart vanligaste skälet till tidsbegränsade tjänster är att huvudmännen känner en osäkerhet inför den framtida finansieringen. Ett annat vanligt skäl är att huvudmannen vill kunna flytta statsbidraget efter förändringar i verksamhetens behov. Ett mindre vanligt skäl är att tidsbegränsade tjänster skapar incitament för de utsedda lärarna att fortsätta vara särskilt skickliga i sin undervisning. Det ger även lärare som inte fått en karriärtjänst extra incitament till att vara skickliga lärare eftersom de då kan bli aktuella för en karriärtjänst.⁵⁰

⁴⁷ Uppgifterna om andelen visstids- och tillsvidareanställda är dock baserade på anställningsformen som det beslutades om när tjänsten tillsattes. Det är möjligt att tjänster har omvandlats från visstidstjänster till tillsvidare tjänster efterhand. I enkäten till förstelärare och lektorer våren 2015 var det en motsvarande andel, 33 procent, som svarade att de har en tillsvidareanställning, vilket stärker bedömningen att en majoritet av karriärtjänsterna fortfarande är tillfälliga uppdrag.

⁴⁸ Skolverkets enkät till huvudmän hösten 2014 och 2015.

⁴⁹ Intervju med företrädare för Lärarförbundet, 2016-09-15 och med företrädare för Lärarnas Riksförbund, 2016-09-30.

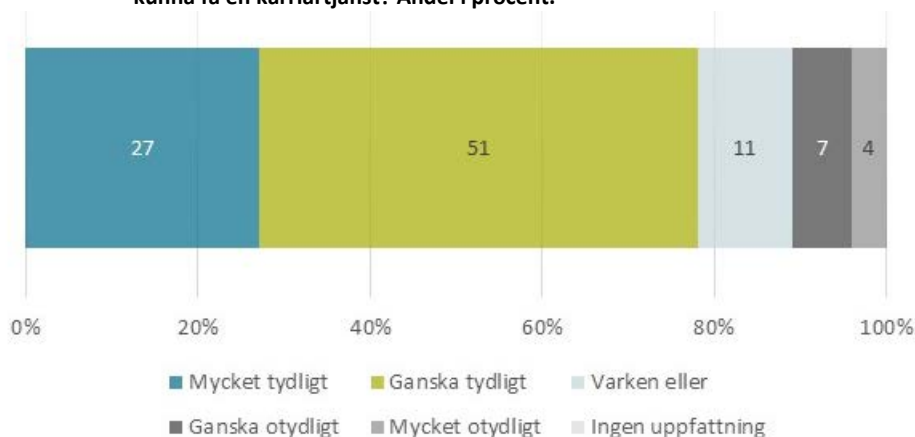
⁵⁰ Skolverkets enkät till deltagande huvudmän 2014 och 2015.

I vår första delrapport redovisade vi också att huvudmännen i Skolverkets intervjuer beskriver att uppdraget som förstelärare kräver att läraren är engagerad och ”på topp”, vilket kan förändras över tid. Med tidsbegränsade tjänster får fler chansen till en karriärtjänst samtidigt som det blir lättare för huvudmännen att anpassa uppdragen efter verksamhetens behov.⁵¹ I våra intervjuer med rektorer framkommer liknande skäl. Friskolornas riksförbund har tidigare sett en risk för att förstelärarnas incitament minskar när de väl har fått sin karriärtjänst. I små enheter kan övriga lärare också tappa motivationen när den enda förstelärartjänsten väl är tillsatt.⁵²

Rektorer uppfattar kraven som tydliga

Enligt Statskontorets tidigare delrapporter anser drygt hälften av de lärare som inte själva har en karriärtjänst att det är otydligt vad som krävs för att få en sådan tjänst. En orsak skulle kunna vara att det har varit otydligt för de som rekryterar vilka krav de ska ställa på karriärtjänstlärarna. Vår enkät till rektorer visar dock att de flesta rektorer tycker att kraven har varit tydliga. Av de rektorer som själva ansvarat för rekryteringen är det var tionde som tycker att det varit ganska eller mycket otydligt vilka krav som ska ställas på lärarna för att de ska kunna få en karriärtjänst.

Figur 3.1 Hur tydligt har det varit för dig vilka krav som bör ställas på lärarna för att de ska kunna få en karriärtjänst? Andel i procent.



Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016.

De rektorer som inte själva ansvarat för rekryteringen av förstelärare och lektorer har liknande uppfattningar, även om något fler upplever att det är otydligt vad som krävs för att få en karriärtjänst.

⁵¹ Skolverket (2015). *Vad gör försteläraren?*

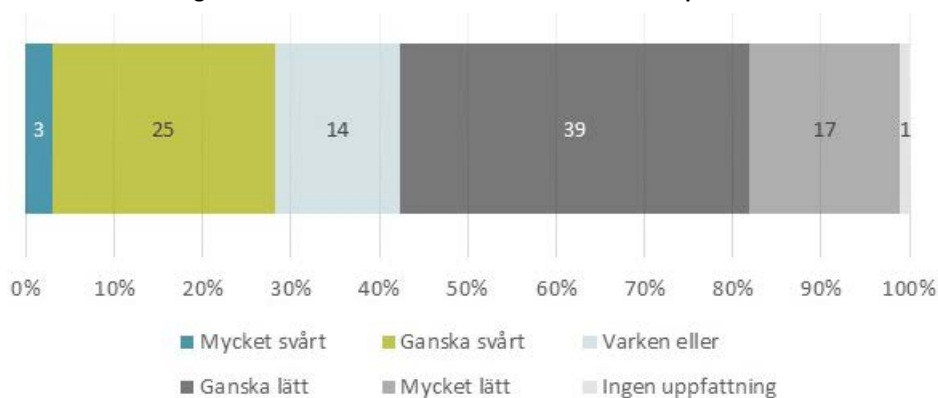
⁵² Intervju med företrädare för Friskolornas riksförbund, 2015-02-10.

Utrymme för tolkning i kraven

I statsbidragsförordningen (SFS 2013:70) anges de kriterier som en lärare behöver uppfylla för att komma ifråga för en karriärtjänst. En förstelärare ska bland annat ha visat en särskilt god förmåga att förbättra elevernas studieresultat och ha ett starkt intresse för att utveckla undervisningen.⁵³ Detta kriterium inrymmer vissa tolkningsmöjligheter, vilket också påpekas av flera rektorer vi intervjuat. En del rektorer tycker att det är negativt eftersom det innebär att kriterierna tolkas olika och att förutsättningarna för att få en karriärtjänst då riskerar att vara olika. Andra tycker att det är positivt att det finns utrymme för lokala anpassningar.

Närmare 30 procent av rektorerna i vår enkät upplever det som ganska eller mycket svårt att bedöma de sökande utifrån detta kriterium.

Figur 3.2 Hur har det fungerat att bedöma vilka lärare som bäst har visat särskild god förmåga att förbättra elevernas studieresultat? Andel i procent.



Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016.

Enligt våra intervjuer med rektorer har huvudmän och skolledning ibland förtydligat kriterierna i förordningen eller lagt till egna krav. Vissa har tydliggjort för lärarkollegiet vad de sökande bedöms efter, och andra har beskrivit förväntningarna på karriärtjänstlärarna i annonsen. De kan till exempel betona vikten av att läraren ska kunna driva skolutveckling eller förklara vilka uppgifter som är viktigast för karriärtjänstuppsdraget. En majoritet av rektorerna uppger i vår enkät att de har haft huvudmannaovergripande kravprofiler för tjänsterna. Två tredjedelar av rektorerna svarar att de har fått stöd från huvudmannen i att utforma kravprofiler. Knappt en femtedel av rektorerna anger att de behöver mer stöd vid utformningen av kravprofiler.

Flera rektorer har erfarit att lärare ser framför sig att de som är skickligast i klassrummet ska få bli förstelärare. Rektorerna menar att även andra kvalifikationer har spelat in vid valet av karriärtjänstlärare. Man tar till exempel

⁵³ Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

hänsyn till hur skolans behov ser ut och till ämnesspridning. Personen i fråga bör även kunna dela med sig av kunskaper och leda gemensamma projekt.

Att kriterierna för tillsättning av tjänster åtminstone delvis upplevs som otydliga bekräftas också av de forskare vid Linköpings universitet som studerat karriärtjänster i Stockholm stad.⁵⁴ Forskarna visar att det finns en otydlighet i om det är pedagogisk skicklighet eller skicklighet i att leda kollegialt lärande som ska vara avgörande vid tillsättningarna av karriärtjänster.

”Några av de intervjuade menar att det finns karriärlärare som tillsatts för att de är skickliga inom sitt ämne men att det finns andra lärare på skolan som är bättre lämpade att leda kollegialt lärande som inte har fått tjänsterna. Det finns också exempel på det motsatta då kolleger har uppfattat att karriärlärare tillsatts därför att de är framåt vad gäller skolutveckling men kanske inte är de skickligaste lärarna.”⁵⁵

Forskarna menar att olika logiker kan användas för att tillsätta karriärtjänster, men att det är av central betydelse att den logik man väljer är tydligt formulerad och kommuniceras till alla berörda parter.

Olika förutsättningar och rutiner för att bedöma lärarna

Det varierar hur många lärare som söker tjänsterna och hur stor andel av de som söker som får en tjänst. En del rektorer uppfattar valet av förstelärare som självklart, medan andra tycker att det är svårt att göra urvalet eftersom många lärare på skolan anses vara kvalificerade för tjänsten. Både rektorer och huvudmän vittnar om att det ibland blivit svårare för varje tillsättning att hitta lämpliga kandidater, eller att man i vissa fall har valt att inte tillsätta alla karriärtjänster som finns i ramen då alla tjänster inte kunde matchas med tillräckligt kvalificerade lärare.

I Statskontorets enkät framgår att de flesta rektorer anser att urvalsförfarandet har varit tydligt. Det gäller både de som själva ansvarat för rekryteringen och de som inte gjort det. Men även rektorer som anser att rekryteringsprocessen varit tydlig och transparent kan ändå, enligt våra intervjuer, ha svårt att bestämma vem som ska få en karriärtjänst och motivera sitt beslut.

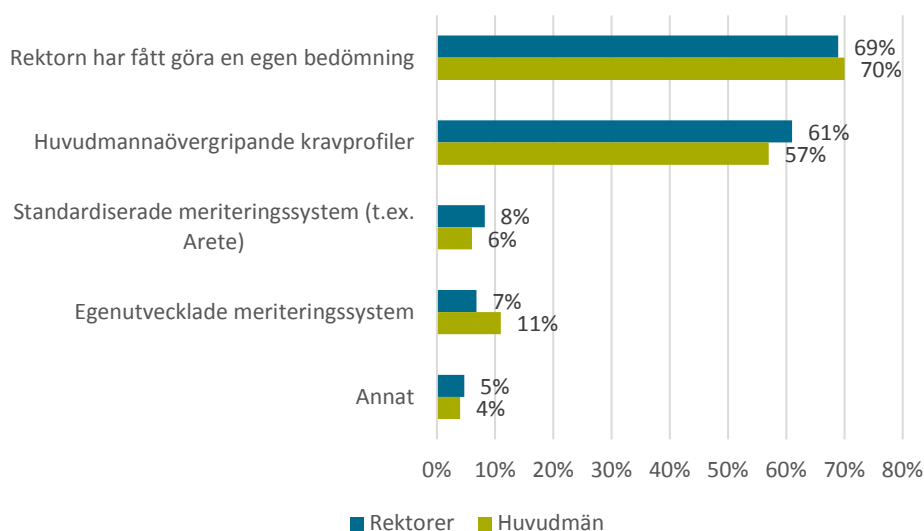
Rektorerna har olika rutiner för att bedöma de lärare som söker karriärtjänster och för att säkerställa att kraven i statsbidragsförordningen följs när det gäller vem som får utses till förstelärare eller lektor. Vår enkät visar att av de

⁵⁴ Öhman Sandberg, A., Ehneström, C., Ellström, P-E. & Svensson, L. (2016). *Karriärtjänster för lärare – möjlighet eller hinder för skolutveckling? Slutrapport VT 2016*. Linköpings universitet.

⁵⁵ Ibid.

rektorer som ansvarar för rekryteringen är det endast 15 procent som använder någon typ av meriteringssystem.⁵⁶ Som vi nämnde tidigare är det dock många som tar stöd av huvudmännaövergripande kravprofiler. Det allra vanligaste svaret är att rektorn själv fått bedöma lärarens skicklighet utifrån kraven i förordningen. Svaren från vår huvudmännaenkät våren 2015 och rektorsenkät hösten 2016 är samstämmiga.

Figur 3.3 Hur säkerställer ni att kraven i statsbidragsförordningen följs när det gäller vem som får utses till förstelärare eller lektor? Andel i procent.



Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016 och huvudmännaenkät våren 2015.

Våra intervjuer visar att rektorerna gör sina bedömningar utifrån ansökningsbrev och intervjuer, där de bland annat kan höra hur den sökande ser på undervisning, utvecklingsfrågor och uppdraget. Vissa rektorer gör observationer av läraren i klassrummet och ibland används även externa observatörer. En del rektorer anser att de redan har en bra bild av sina lärare och att observationer därför inte behövs. Det finns exempel på skolor som använt anonymiserade ansökningar och skolor där rektorn tagit hjälp av karriärtjänstlärare eller rektorer på andra skolor i rekryteringen. Det förekommer också anonym omröstning bland lärare för att få lärarkollegiets syn på vem som bör bli förstelärare.

⁵⁶ Ett meriteringssystem är en metod för att på ett strukturerat och oberoende sätt identifiera yrkesskickliga lärare eller tydliggöra lärares kvalifikationer. Det kan t.ex. handla om att genomföra lektionsobservationer med hjälp av oberoende och utbildade observatörer utifrån särskilda observationsprotokoll. Det kan också handla om mallar för vitsord från rektorn och stöd för att genomföra elevenkäter.

Behov av mer stöd i kompetensbedömningen

Ungefär hälften av rektorerna svarar i enkäten att de har fått stöd från huvudmannen i att bedöma de sökandes kompetens i förhållande till kravprofilerna. En fjärdedel av rektorerna uppger att de behöver mer stöd i bedömningen av kompetensen.

3.2 Utformningen av karriärtjänstlärarnas uppdrag

Det är upp till huvudmannen att avgöra vad tjänsten ska bestå av utöver undervisning, även om det i förarbetena till reformen finns exempel på uppgifter som kan ingå. Hur uppdragen utformas varierar därför mellan huvudmän och mellan olika skolor.

Många uppdrag gäller kollegialt lärande

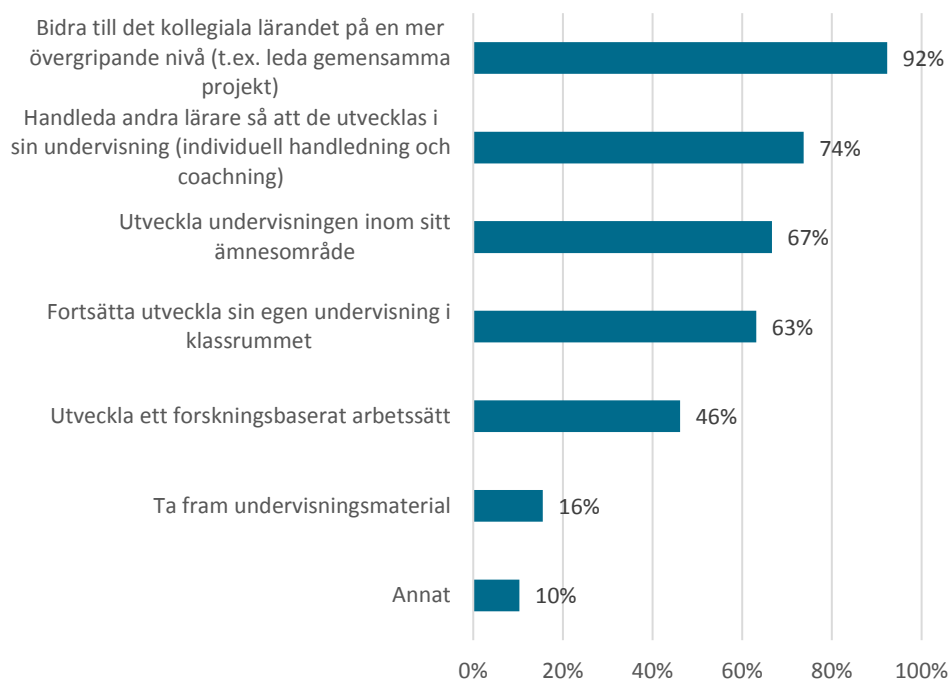
Statskontorets tidigare delrapporter visar att huvudmännen i olika grad har varit styrande i hur uppdragen utformas. Vissa huvudmän har haft en tydlig plan för hur karriärtjänsterna ska användas i verksamheten och hur uppdragen ska utformas. Andra har överlåtit till rektorn, eller karriärtjänstläraren själv, att utforma uppdragen efter att tjänsten tillsatts. Rektorerna spelar ofta en central roll för att utforma uppdragen till karriärtjänstlärarna.

Det förekommer både huvudmannaövergripande uppdrag och uppdrag som utformas på skolnivå. Ibland finns generella uppdrag för alla karriärtjänstlärare på skolan, men ofta är uppdragen individuellt utformade. Vissa skolor har uppdrag som sträcker sig över lång tid, medan andra har uppdrag som utvecklas efterhand och varierar över tid.

Det som allra oftast ingår i en karriärtjänstlärarens roll är uppgiften att bidra till det kollegiala lärandet på en mer övergripande nivå, till exempel genom att leda gemensamma projekt.⁵⁷ I vår rektorsenkät anger över 90 procent av rektorerna detta svarsalternativ. Mer än hälften av rektorerna anger också att det i rollen ingår att handleda andra lärare så att de förbättrar sin undervisning, utveckla undervisningen inom sitt ämnesområde och fortsätta förbättra sin egen undervisning i klassrummet.

⁵⁷ Skolverket beskriver kollegialt lärande som en sammanfattande term för olika former av kompetensutveckling där kollegor genom strukturerat samarbete tillägnar sig kunskap och färdigheter. Skolverket beskriver också att kollegialt lärande betonar vägen fram för att lösa uppgifter, formulera problem och kritiskt granska både eget och andras arbete. Se till exempel Skolverket 2016-01-26. *Kollegialt lärande nyckelfaktor för framgångsrik skolutveckling* [Online] Tillgänglig på: <http://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning/artikelarkiv/kollegialt-larande-nyckelfaktor-for-framgangsrik-skolutveckling-1.171296>, citerad 2016-12-20.

Figur 3.4 Vad ingår i rollen som karriärtjänstlärare på din skola? Andel i procent.



Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016.

Även våra intervjuer med rektorer visar att uppdragen ofta handlar om att förbättra både egen och andras undervisning, arbeta med ämnesutveckling samt att vara drivande i det kollegiala lärandet. Andra uppgifter som nämns i intervjuerna är att stödja rektorn i det pedagogiska ledarskapet, ansvara för Mattelyftet eller liknande satsningar, samverka med andra aktörer eller ansvara för handledning av studenter. Liknande svar framkom också i vår enkät till lärarna hösten 2015. Det finns även exempel på huvudmän som valt att snarare frigöra mer egen undervisningstid för karriärtjänstlärarna än att ge dem särskilda uppdrag utöver undervisning.

En forskare vid Uppsala universitet har karakteriserat fyra olika sätt att se på förstelärares uppdrag att utveckla skolan. Försteläraren som

- *utvecklare* fokuserar på att utveckla sin egen undervisning i klassrummet och de utvecklingsbehov som finns där
- *utbildare* fokuserar på att sprida kunskap till andra, till exempel genom att handleda, vara bollplank och hjälpa kollegorna på olika sätt
- *utvecklingsledare* riktar in sig på att utveckla det gemensamma lärandet (kollegialt lärande) och verksamhetens i övrigt, t.ex. genom att leda projekt

- *föredöme* skiljer ut sig från de övriga genom att inte ha något särskilt utvecklingsfokus; utnämningen till förstelärare handlar då mest om ett erkännande av tidigare meriter.⁵⁸

Utifrån rektorernas och karriärtjänstlärarnas enkätsvar är det vanligast att karriärtjänstlärarna har rollen som utvecklingsledare, det vill säga leda projekt och utveckla det kollegiala lärandet på skolan. I andra hand är de utbildare och i tredje hand utvecklare. Det är ovanligt att karriärtjänsten endast ses som en belöning för tidigare prestationer.

Uppdrag och kompetens matchas – men inte alltid

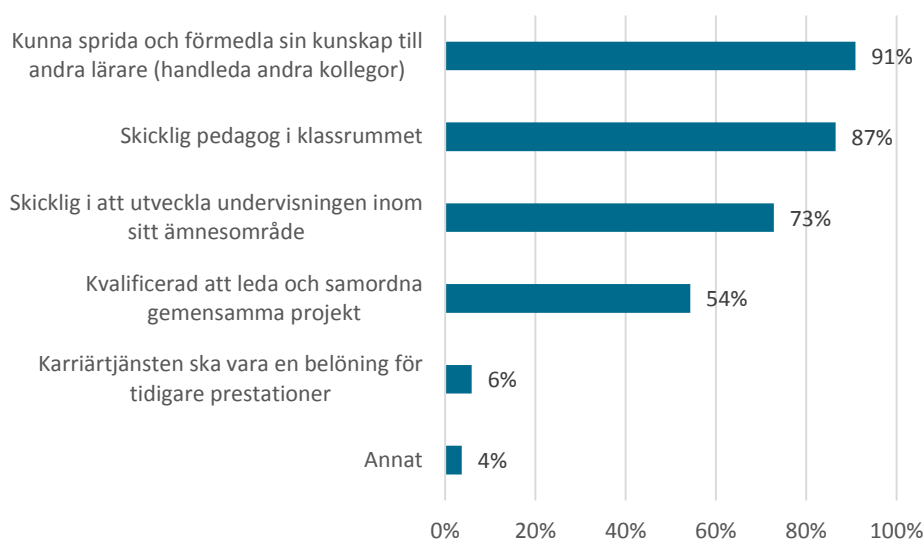
För att få ut det mesta möjliga av karriärtjänsterna och för att tjänsterna ska få legitimitet är det viktigt att personer med rätt kompetens rekryteras till uppdragen. Därför bör det rimligtvis finnas en koppling mellan vad som ingår i rollen som karriärtjänstlärare och vad som efterfrågas vid rekryteringen. Utifrån rektorernas enkätsvar är denna koppling tydlig när det gäller handledning av kollegor och att fortsätta undervisa i klassrummet. Där dessa uppgifter finns har rektorerna ofta sökt någon som kan sprida och förmedla sin kunskap respektive är pedagogiskt skicklig.

Ibland är dock kopplingen mellan efterfrågad kompetens och uppdrag inte lika tydlig. Vår analys av enkätsvaren visar att nästan hälften av de rektorer vars karriärtjänstlärare har i uppdrag att bidra till kollegialt lärande på skolan, till exempel genom att leda gemensamma projekt, inte har sökt efter en person som är kvalificerad att leda och samordna gemensamma projekt i rekryteringen.

Vi har också jämfört den kompetens som oftast efterfrågas vid rekryteringen med de uppgifter som oftast ingår i uppdraget som karriärtjänstlärare, och vi ser att uppdragen ofta handlar om kollegialt lärande eller om att leda gemensamma projekt, medan rekryteraren oftare efterfrågar att man ska kunna förmedla sin egen kunskap genom att handleda kollegor. Enligt Thelins kategorisering (avsnitt 3.2.1) innebär det att utbildare eller utvecklare ofta efterfrågas vid rekryteringen, medan uppdraget i praktiken snarare innebär att karriärtjänstläraren får en roll som utvecklingsledare. (Jämför figur 3.5 nedan med figur 3.4.)

⁵⁸ Thelin, K. (opublicerad) *Förstelärarens roll i arbetet med att utveckla skolan*. Uppsala universitet; Thelin, K. (2015). *Ways of seeing the role of an advanced teacher in relation to school development in Sweden*. Paper presenterat vid the ECER 2015, the 2015 conference of European Educational Research Association, Budapest, 8-11 September.

Figur 3.5 Vilka faktorer har varit mest ledande i sökandet efter lämpliga karriärtjänstlärare? Andel i procent.



Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016.

Detta kan låta som hårklyverier, men de olika uppdragen kräver åtminstone delvis olika typer av kompetens. För att framgångsrikt leda projekt krävs att läraren kan organisera och målinriktat driva arbetet framåt och samtidigt leda, inspirera och hålla ihop ett team av medarbetare. Projekt om kollegialt lärande syftar till att tillsammans komma fram till nya sätt att lära och förbättra verksamheten. Det kräver ett mer utforskande förhållningssätt jämfört med uppgiften att undervisa eller handleda kollegor, som båda går ut på att förmedla befintlig kunskap. För att handleda kollegor och vara en bra pedagog i det egna klassrummet krävs snarare pedagogisk skicklighet, även om ledarskap är en viktig förmåga även i klassrummet.

Ett annat exempel på det är att närmare en fjärdedel av dem som svarat att de sökt efter personer som är skickliga på att utveckla undervisningen inom sitt ämnesområde ändå inte har karriärtjänstupdrag som innehåller denna uppgift.

Det är vanligt att flera olika kompetenser efterfrågas vid rekryteringen av karriärtjänstlärare, men uppdrag och efterfrågad kompetens stämmer ändå inte alltid överens. Samtidigt visade vår andra delrapport att de allra flesta förstelärare och lektorer själva upplever att deras kompetens tas tillvara.

En orsak till att uppdrag och eftersökta kompetenser ibland skiljer sig åt kan vara att kriterierna i förordningen betonar pedagogisk skicklighet för att bli karriärtjänstlärare, medan det utifrån reformens mål och förarbeten finns skäl att inrikta uppdragen mot andra delar i verksamhetens behov som kräver annan kompetens än vid elevundervisning.

Tydligt vilka uppgifter som bör ingå i tjänsten ...

Statskontorets tidigare delrapporter visar att tydliga uppdrag till karriärtjänstlärarna är en viktig faktor för att de ska kunna utföra sina uppdrag på ett bra sätt. Både karriärtjänstlärarna själva och övriga lärare upplever dock att det är otydligt vad förstelärare och lektorer förväntas göra, det vill säga vad deras uppdrag är. Vår enkät till lärare hösten 2015 visade att omkring hälften av förstelärarna anser att de inte har ett tydligt formulerat uppdrag för sin karriärtjänst. Denna bild bekräftas i Linköpings universitets studie av karriärtjänster i Stockholm stad.⁵⁹ Många lärare utan karriärtjänster är också osäkra på vilka arbetsuppgifter förstelärarna har, och det gäller i ännu högre grad lektorernas uppgifter. Ändå är det en större andel av lektorerna, jämfört med förstelärarna, som upplever sina uppdrag som tydliga.

Otydligheten skulle kunna bero på att de som utformar uppdragen inte riktigt vet vad som är lämpliga uppdrag att ge. De rektorer som varit delaktiga i utformningen av uppdrag fick därför ange om de tycker att det varit tydligt för dem vilka uppgifter som är lämpliga att koppla till en karriärtjänst. Svaren visar att endast 15 procent av dessa rektorer uppfattar det som mycket eller ganska otydligt.

Figur 3.6 Hur tydligt har det varit för dig vilka uppgifter som är lämpliga att koppla till en karriärtjänst? Andel i procent.



Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016.

Ungefär hälften av rektorerna uppger att de har fått stöd från huvudmannen i utformningen av uppdragen.

⁵⁹ Öhman Sandberg, A., Ehneström, C., Ellström, P-E. & Svensson, L. (2016). *Karriärtjänster för lärare – möjlighet eller hinder för skolutveckling? Slutrapport VT 2016*. Linköpings universitet.

... men behov av stöd vid utformning av uppdrag finns

De flesta rektorer tycker alltså att det är tydligt vad som är lämpliga uppgifter för en förstelärare och lektor, men enligt Statskontorets enkät anser var fjärde rektor att de behöver mer stöd kring utformningen av uppdrag.

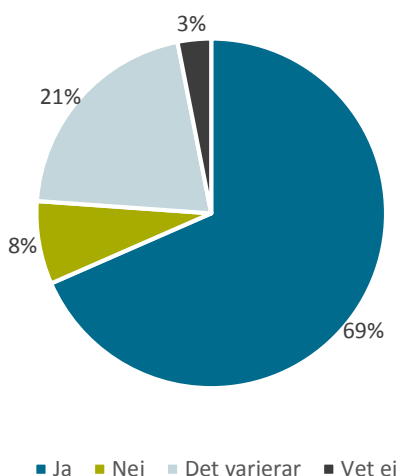
Som framgick i vår första delrapport har även representanter för huvudmännen efterfrågat visst stöd från Skolverket vad gäller hur karriärtjänsterna kan utformas.

Uppdragen dokumenteras och synliggörs inte alltid

I Statskontorets intervjuer pekar flera rektorer på att det har varit otydligt för övriga lärare vad karriärtjänstlärarna faktiskt gör, att deras arbete är ”osynligt”. Om uppdragen dessutom är flexibla och utvecklas efterhand, vilket i sig kan vara positivt, kan det bli ännu svårare att kommunicera uppdraget till övriga lärare.

Uppdragen dokumenteras ofta, men enligt vår enkät till rektorer är det omkring 30 procent av skolorna som inte alltid dokumenterar uppdragen.

Figur 3.7 Är karriärtjänstlärarens uppdrag eller uppgifter dokumenterade? Andel i procent.



Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016.

Uppdragen är nya, men inte alltid uppgifterna

För majoriteten av skolorna är karriärtjänster något nytt. Mindre än var femte rektor svarar i vår enkät att de har haft någon form av karriärtjänster tidigare, till exempel utvecklingslärare eller förstelärare. Våra tidigare delrapporter visar dock att 80 procent av karriärtjänstlärarna hade samma eller delvis samma uppgifter redan före reformen, och förstelärarna var ofta drivande i

utvecklingsfrågor redan innan de fick en karriärtjänst.⁶⁰ Det är inte förvånande eftersom försteläraren enligt förordningskraven ska ha ett starkt intresse för att utveckla undervisningen.⁶¹ Linköpings universitets studie av karriärtjänster i Stockholms stad visar vidare att karriärtjänstlärarna har svårt att beskriva vad som skiljer deras nuvarande arbetsuppgifter från de tidigare.⁶²

Vi har märkt en tendens att förstelärartjänsten betraktas på olika sätt. I en del fall avses det särskilda uppdrag som utförs utöver undervisningen, det vill säga att tjänsten endast utgör en viss avgränsad del av lärarrollen. En del av arbetstiden läggs då på undervisning och andra uppgifter som hör till det ordinarie lärararbetet, och en annan del på försteläraryupdraget. Andra har mer av en helhetssyn på försteläraryupdraget. Att vara förstelärare innebär utifrån det perspektivet snarare en ny tjänst, utnämning eller befordran som omfattar hela lärartjänsten.

Huvuddelen av arbetstiden ägnas åt undervisning

Ett krav i förordningen om statsbidrag för karriärtjänster är att en karriärtjänstlärare huvudsakligen ska ägna sig åt undervisning eller uppgifter som hör till undervisning.⁶³ Med *uppgifter som hör till undervisning* avses att läraren ensam eller med kollegor planerar och följer upp undervisningen; bedömer, betygsätter eller dokumenterar elevers kunskapsutveckling; och återkopplar elevers utveckling till elever eller vårdnadshavare. Med *huvudsakligen* avses minst 50 procent av lärarens arbetstid.⁶⁴ Avsikten med detta är att skickliga lärare inte ska försvinna från undervisningen.

I Statskontorets enkät till rektorerna har vi ställt en fråga om hur stor andel av en karriärtjänstlärarens arbete som utgörs av undervisning i klassrummet, men flera rektorer hade svårt att tolka och besvara denna fråga. En rektor menar att ingen gymnasielärare tillbringar mer än 50 procent av sin arbetstid i klassrummet. En annan rektor menar att ”full undervisningstid” bara motsvarar 40 procent av arbetstiden. En del har tolkat frågan som just undervisning i klassrummet och andra har även räknat in uppgifter med nära koppling till undervisning. En rektor påpekar också att svaret beror på om man relaterar undervisningstiden till den arbetsplatsförlagda arbetstiden eller till den totala arbetstiden. Eftersom frågan har uppfattats på olika sätt bör svaren tolkas med

⁶⁰ Statskontoret (2016). *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 2*. 2016:1 och Alvunger, D. & Trulsson, Å. (2016). *Följeforskning kring karriärläraryupdraget i Kalmar, Nässjö, Vetlanda och Ängelholm. Samverkan för skolförbättringsarbete mellan skola och universitet. Slutrapport våren 2016*. Linnéuniversitetet.

⁶¹ Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁶² Öhman Sandberg, A., Ehneström, C., Ellström, P-E. & Svensson, L. (2016). *Karriärtjänster för lärare – möjlighet eller hinder för skolutveckling? Slutrapport VT 2016*. Linköpings universitet.

⁶³ Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁶⁴ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2013:147) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

försiktighet. I enkäten uppger dock en majoritet av rektorerna att karriärtjänstlärarna undervisar mer än 80 procent av sin arbetstid. Generellt verkar karriärtjänstlärarna också uppfylla kraven på att undervisa minst 50 procent av arbetstiden. Som vi har kunnat visa i tidigare delrapporter har även Lärarnas Riksförbund konstaterat att så gott som alla förstelärare undervisar 50 procent eller mer av sin arbetstid.⁶⁵

I vår tidigare enkätundersökning till lärare framkom att 80 procent av förstelärarna och lektorerna undervisar ungefär lika mycket som tidigare.

En annan av Lärarnas Riksförbunds undersökningar indikerar att förstelärare inte undervisar vare sig mer eller mindre än övriga lärare. Resultatet av studien ska dock tolkas med försiktighet eftersom svarsunderlaget är litet.⁶⁶

I vår enkät till huvudmän hösten 2016 frågade vi hur huvudmännen säkerställer att förstelärare huvudsakligen ägnar sig åt undervisning och uppgifter som hör undervisningen till. Det vanligaste svaret är att huvudmännen förlitar sig på att rektorn schemalägger lärarna i enlighet med kraven i förordningen. Men en del huvudmän gör också platsbesök eller begär in arbetsbeskrivningar för att säkerställa att förstelärarna ägnar tillräckligt med tid åt undervisning. Några enstaka huvudmän begär också in skriftligt intyg från rektorn eller från lärarna. Ett annat sätt att få information om hur mycket karriärtjänstlärarna undervisar är genom regelbundna kontakter med rektorer eller karriärtjänstlärarna. Hur huvudmannen säkerställer att förstelärare huvudsakligen ägnar sig åt undervisning kan påverkas av hur många skolor huvudmannen har. Mindre huvudmän med endast en eller några få skolor har ofta en god insyn i verksamheten utan att vidta några särskilda åtgärder. Huvudmannen kan också vara rektor för skolan.

Olika sätt att få tid till uppdraget

De flesta karriärtjänstlärare undervisar alltså lika mycket som övriga lärare och som de själva gjorde innan de fick en karriärtjänst, vilket stämmer överens med reformens syfte. En baksida är dock att det kan vara svårt för förstelärarna och lektorerna att få tid för de särskilda uppgifter som ofta ingår i uppdraget.

Det är upp till huvudmannen att avgöra om särskild tid ska avsättas för karriärtjänstuppsdraget. I flera fall har också huvudmannen bestämt att det inte ska avsättas tid för uppdraget. I Statskontorets andra delrapport framgick att många förstelärare anser att det är viktigt att få avsatt tid för uppdraget och det finns en irritation över att de inte alltid hinner med. I samma delrapport

⁶⁵ Lärarnas Riksförbund (2015). *Förstelärare behöver likvärdiga förutsättningar. En utvärdering av karriärlärarynreformen.*

⁶⁶ Uppgifter från intervju med företrädare för Lärarnas Riksförbund, 2016-09-30. Undersökningen bygger på ca 1 000 svarande, varav drygt 130 förstelärare.

visade vi också att omkring en tredjedel av förstelärarna och lektorerna har fått särskilt avsatt tid för uppdraget.

Alla karriärtjänster innebär dock inte uppdrag vid sidan av undervisningen och frågan om avsatt tid är därför inte alltid aktuell. Men situationen är nästan densamma för de karriärtjänstlärare som har uppgifter som med stor sannolikhet kräver avsatt tid. Det kan vara att stötta och handleda kollegor, leda utvecklingsprojekt, ägna sig åt egen forskning eller avlasta rektorn i det löpande arbetet. I denna grupp är det drygt en tredjedel som har fått avsatt tid för sitt karriärtjänstuppdrag. De allra flesta som inte har fått avsatt tid trots att uppgifterna kräver det upplever också att de inte har tillräckligt med tid.

I de fall särskild tid inte har avsatts för uppdraget beskriver flera rektorer, både i våra intervjuer och i enkätens kommentarsfält, att det är svårt att använda karriärtjänstlärarna och ställa krav på dem.

”Här i kommunen har inga förstelärare avsatt tid för detta uppdrag, vilket innebär att tid måste hittas på något magiskt sätt! Det innebär i sin tur att vi inte kan använda förstelärarna som avsett, enligt min uppfattning.”

- *Citat från rektorsenkätens fritextsvar*

Samtidigt menar andra rektorer att man kan förvänta sig mer av de lärare som får en karriärtjänst och att de ska hinna med sina uppdrag utan extra avsatt tid. I enkätens fritextsvar illustrerar en rektor det så här:

”De har fått sitt uppdrag för att de har erfarenhet och skicklighet. Rimligt då att anta att de kan vara mer produktiva och producera mer än sina kollegor.”

- *Citat från rektorsenkätens fritextsvar*

På en del skolor där det inte avsätts någon särskild tid till uppdragen används olika strategier för att försöka lösa det. En rektor beskriver att de tar bort andra sidouppgifter för att de ska kunna fokusera så mycket som möjligt på karriärtjänstuppdraget. En annan rektor ger uppgifter som inte kräver så mycket extra tid utan mest handlar om att lärarna intar en annan, mer ledande roll, i samma forum där de ändå vanligtvis deltar. På en skola har karriärtjänstlärarna vanliga semestertjänster i stället för ferietjänster.⁶⁷ När elever och andra lärare har lov arbetar de i stället med uppdragen, som i detta fall bland annat innebär fokus på kvalificerade analyser. Årsarbetstiden är dock densamma som för övriga lärare.

⁶⁷ Ferieanställning är den vanligaste arbetsbetsregleringen för lärare i grund- och gymnasieskola. Arbetstiden är utlagd på två terminer med sommarferie och juluppehåll, med lokala variationer. Arbetstiden är fördelad på en reglerad del och en oreglerad del, så kallad förtroendearbetstid. Semestertjänst innebär i regel 40 timmars arbetsvecka och semester på minst 25 arbetsdagar per år som arbetstagaren får söka om.

4 Synen på reformen

I Statskontorets uppdrag ingår att följa upp och analysera huvudmännens och lärarnas syn på hur reformen fungerar, vilket vi har gjort i de två första delrapporterna. Inför denna delrapport har vi undersökt rektorernas syn på reformen eftersom de har en central roll i genomförandet. För att belysa om karriärtjänsterna har förutsättningar att göra läraryrket mer attraktivt har vi även undersökt lärarstudenters syn på reformen och möjligheter till karriär. Även om vi i kapitlet utgår från rektorernas syn på reformen gör vi jämförelser med lärare, huvudmän och lärarstudenter.

Våra huvudsakliga iakttagelser i detta kapitel är följande:

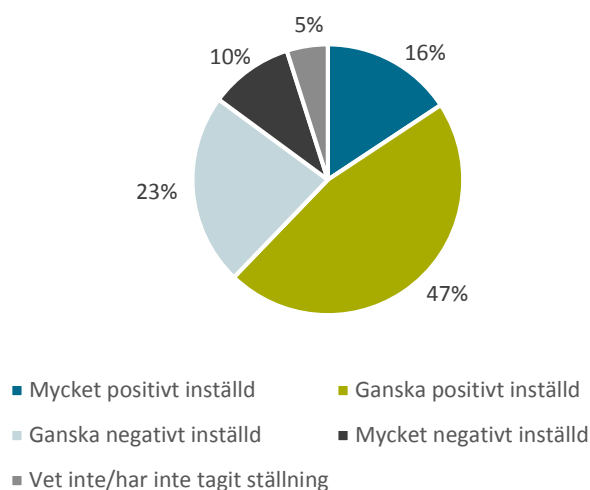
- Två tredjedelar av rektorerna är positivt inställda till karriärstegsreformen. Det innebär att de är mer positivt inställda till den och dess möjligheter än lärarna, men mindre positiva än huvudmännen. Rektorerna har en liknande syn på reformen som de lärare som själva har en karriärtjänst.
- En majoritet av rektorerna tror att reformen bidrar till kollegialt lärande och att den kan leda till förbättrade skolresultat. Precis som lärarna har rektorerna en något mindre tilltro till att reformen gör läraryrket mer attraktivt.
- Merparten av lärarstudenterna är ganska positivt inställda till reformen. De menar dock att generell löneökning och minskad arbetsbörda – snarare än karriärmöjligheter – är det som kan göra läraryrket attraktivt.
- Den främsta nyttan med karriärtjänsterna är enligt rektorerna att det blivit fler och bättre pedagogiska diskussioner, att det pedagogiska ledarskapet stärkts och att de kunnat bedriva utvecklingsprojekt i högre grad.
- Den största risken med reformen är enligt rektorerna att den minskar motivationen hos de lärare som inte fått karriärtjänster och att den skapar splittring mellan karriärtjänstlärare och övriga lärare. Även huvudmän och lärare såg dessa risker men det är en större andel av rektorerna, jämfört med både lärare och huvudmän, som uppfattar att reformen skapar splittring mellan karriärtjänstlärare och övriga lärare.
- Det finns ingen tradition av karriärtjänster inom skolan utan lärarna är vana att betraktas på ett likvärdigt sätt. Det kan till viss del förklara lärarnas motstånd mot reformen. Rektorer vidtar åtgärder i syfte att skapa legitimitet åt karriärtjänsterna, men de sker snarare i samband med rekryteringen än under uppdragens gång.

4.1 Rektorererna mer positiva till reformen än lärarna

För att uppnå de positiva effekter som reformen syftar till krävs att reformen blir förankrad och får legitimitet bland huvudmän, rektorer och lärare. I vår första delrapport konstaterade vi att närmare 90 procent av de huvudmän som sökt och rekviderat statsbidrag för karriärtjänster anser att reformen fungerar bra eller mycket bra. I vår andra delrapport framgick att lärarna har en betydligt mer skeptisk hållning till reformen. De är generellt sett positiva till ökade karriärmöjligheter och till att särskilt skickliga lärare får högre lön, men majoriteten är negativt inställda till just karriärtjänstreformen. De lärare som själva har karriärtjänster är dock överlag positiva till reformen.

Vår enkät till rektorer hösten 2016 visar att de inte är lika positiva till karriärstegsreformen som huvudmännen, men inte heller lika negativt inställda som lärarna. Närmare två tredjedelar av rektorerna är mycket eller ganska positivt inställda till karriärstegsreformen. Men precis som för lärarna är det en liten andel som har starka åsikter i frågan.

Figur 4.1 Sammanfattningsvis, är du positivt eller negativt inställd till karriärstegsreformen? Andel i procent.



Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016.

I denna del av enkäten har många rektorer även kommenterat lärarlönelyftet. Rektorernas svar om inställningen till reformen och dess konsekvenser bör därför ses i ljuset av att båda dessa reformer har införts delvis parallellt.

För att reformen ska få genomslag även på sikt är det viktigt att karriärtjänsterna har legitimitet hos framtida lärare. Vår enkät till lärarstudenter visar att de flesta studenter som hunnit skaffa sig en uppfattning om karriärstegsreformen är ganska positivt inställda till den. De studenter som praktiserat på

skolor med karriärtjänster är dock något mer negativt inställda till reformen än de som inte varit i kontakt med reformen i praktiken.⁶⁸

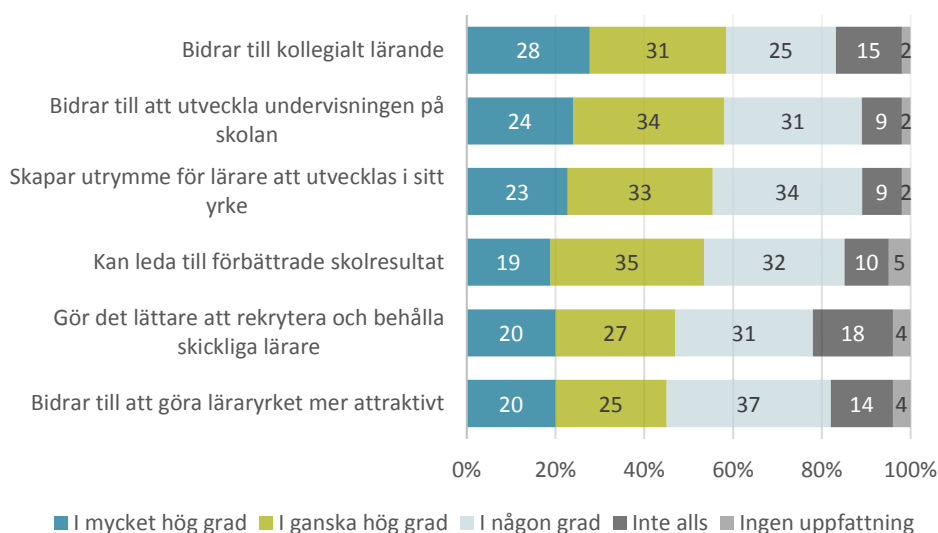
4.2 Blandad syn på möjligheterna att nå målen

Karriärstegsreformen är tänkt att leda till ett antal positiva effekter. Som vi beskrivit i Statskontorets tidigare delrapporter ser huvudmän överlag stora möjligheter med reformen. Över 80 procent av huvudmännen menar att den skapar förutsättning för bättre undervisning och förbättrade skolresultat. Huvudmännen är däremot något mer tveksamma till att reformen underlättar kompetensförsörjningen.

I vår andra delrapport framgick att lärarna generellt inte ser lika stora möjligheter med reformen som huvudmännen gör. Många lärare tvivlar också på att reformen kommer att få positiva effekter för lärarkåren och skolan. Endast en dryg fjärdedel av lärarna bedömer att reformen i hög grad skapar utrymme för lärarna att utvecklas i sitt yrke och att reformen bidrar till att utveckla undervisningen i skolan. De lärare som själva har karriärtjänster har en större tilltro till att reformen kommer att få positiva effekter.

Vår enkät till rektorer visar att de har en mer positiv syn än lärarna även när det gäller reformens möjligheter, men en mer negativ syn jämfört med huvudmännen. Rektorerna förefaller ha ungefär samma syn på reformen som de lärare som själva har en karriärtjänst.

Figur 4.2 Karriärstegsreformen är tänkt att leda till ett antal positiva effekter. I hur hög grad anser du att nedanstående påståenden stämmer? Andel i procent.



Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016.

⁶⁸ Resultaten från lärarstudentenkäten ska tolkas med försiktighet. Sammanlagt 423 studenter svarade på enkäten vilket ger en svarsfrekvens på 25 procent.

Hög tilltro till utvecklad undervisning

En majoritet av rektorerna har enligt Statskontorets enkät tilltro till flera av de positiva effekter som reformen är tänkt att ge och det finns inga större skillnader i vilka effekter de menar att reformen får. De har dock högre tilltro till de effekter som rör kollegialt lärande och utvecklad undervisning. En majoritet av rektorerna anser att reformen i hög grad bidrar till kollegialt lärande och till bättre undervisning på skolan.⁶⁹ Det gäller också påståendena att reformen skapar utrymme för lärare att utvecklas i sitt yrke och att reformen kan leda till förbättrade skolresultat.

Även andra har beskrivit att reformens största potential, om tjänsterna används på ett klokt sätt, finns i möjligheterna till utvecklat kollegialt lärande och förbättrad skolverksamhet.⁷⁰

Mindre tilltro till att yrket blir mer attraktivt

Statskontorets enkät till rektorer visar dock att rektorerna inte har samma tilltro till att karriärstegsreformen gör läraryrket mer attraktivt och gör det lättare att rekrytera och behålla skickliga lärare. Över 70 procent av rektorerna anser att bättre karriärmöjligheter i hög grad ökar läraryrkets status, men mindre än hälften av dem anser att just karriärstegsreformen i hög grad gör yrket mer attraktivt.

Rektorerna har dock en högre tilltro till att reformen gör läraryrket mer attraktivt jämfört med lärarna. Precis som var fallet för rektorerna är majoriteten av både lärare och lärarstudenter positiva till att det skapas karriärmöjligheter för lärarna. Omkring hälften av dem tror också att karriärmöjligheter har en positiv inverkan på läraryrkets status. Däremot är de mer skeptiska till att karriärstegsreformen gör läraryrket mer attraktivt, och endast var tredje lärarstudent och lite drygt var fjärde lärare bedömer att reformen har den effekten. De lärare som själva har en karriärtjänst har dock högre tilltro till reformen på just denna punkt än både rektorer och lärare.

Studenterna anser att andra förändringar inom läraryrket är viktigare för att locka fler att bli lärare, till exempel att lärarens löner höjs generellt, att det finns möjligheter till fortbildning inom yrket och att arbetsbördan minskar. Brist på karriärmöjligheter har inte heller varit ett starkt skäl för funderingar på att hoppa av. De främsta skälen för sådana funderingar är i stället att lärarutbildningen inte har motsvarat deras förväntningar och att lärarens arbetsbörda upplevs vara för stor.

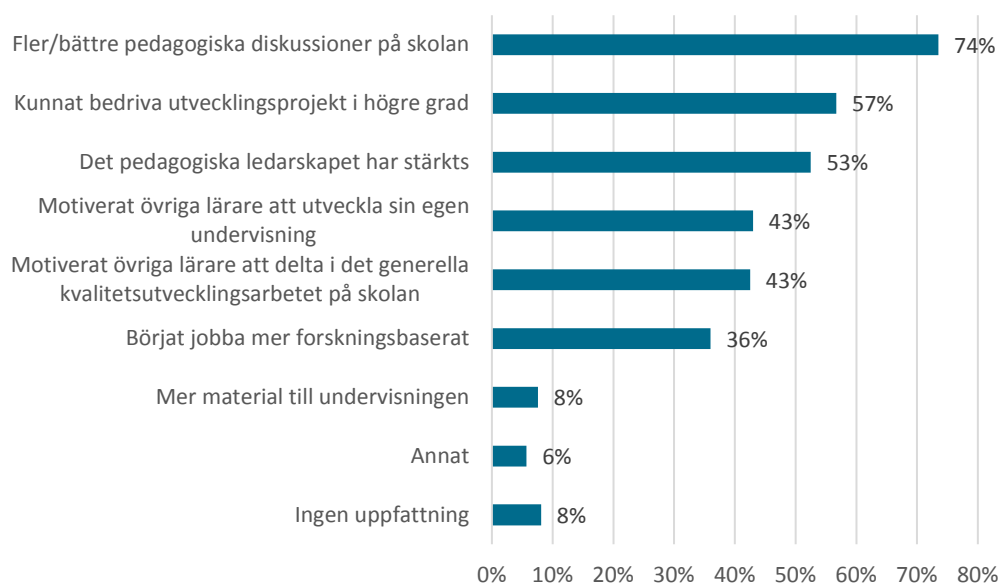
⁶⁹ Med ”hög grad” avses de som svarat att de i mycket hög grad och i ganska hög grad instämmer i påståendet.

⁷⁰ Kornhall, P. (2015). *Förstelärare – en handbok*.

4.3 Karriärtjänsterna har gjort nytta men kräver också mer av rektorerna

I enkäten fick rektorerna ange på vilket sätt de har nytta av karriärtjänsterna, och det vanligaste svaret är att det har blivit fler eller bättre pedagogiska diskussioner på skolan. Mer än hälften av rektorerna anser också att de har kunnat bedriva utvecklingsprojekt i högre grad och att det pedagogiska ledarskapet har stärkts. Relativt många anser också att karriärtjänstlärarna har motiverat övriga lärare att utveckla sin undervisning.

Figur 4.3 Har skolan haft nytta av karriärtjänstlärarna på något av följande sätt? Andel i procent.



Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016.

I fritextsvaren till enkäten är det flera som framhåller att karriärtjänsterna utvecklat arbetet med kollegialt lärande, till exempel genom att mer tid har avsatts till att planera det kollegiala lärandet, arbeta med skolutveckling på ett strukturerat sätt och utveckla samarbete, erfarenhetsutbyte och pedagogiska samtal.

”Med karriärtjänsterna har vi avsatt mer tid för planering av det kollegiala lärandet, tid för handledning och reflektion, bättre möjligheter att arbeta strukturerat med skolutveckling och kollegialt lärande.”

- Citat från rektorsenkätens fritextsvar

Lärarna har liknande uppfattningar. Vår andra delrapport visar att mer än hälften av lärarna inte upplever sig ha haft någon nytta av förstelärarnas arbete. De som ser en nytta nämner oftast pedagogiska diskussioner och utvecklingsprojekt som förstelärare leder.

Forskare vid Linköpings universitet som gjort en studie av karriärtjänsterna i Stockholm stad kommer fram till liknande förtjänster med reformen. De beskriver att karriärtjänsterna har skapat fler kollegiala lärandeaktiviteter och projektinitiativ i lärarkollegiet, även om det inte säkert går att påvisa att de beror på reformen.⁷¹

Rektorns roll har påverkats av reformen

Vi ser att reformen på olika sätt har påverkat rektorernas roll. Den har lett till ökade möjligheter men ställer också högre krav på ledarskapet. Rektorer som vi intervjuat framhåller följande fördelar med att karriärtjänsterna har införts:

- Rektorn får ett bollplank och fler engagerade och drivande kollegor i det pedagogiska ledarskapet och utvecklingsarbetet, vilket innebär att rektorn kan fatta mer välgrundade beslut.
- Rektorn får också en länk mellan ledningen och lärarna, vilket ökar möjligheten att driva igenom frågor hos lärarna.
- Rektorn får större inblick i det dagliga arbetet och kan även uppmärksamma problem i större utsträckning än tidigare.

De intervjuade rektorerna beskriver att karriärtjänsterna ger dem viss avlastning, men också att tjänsterna kan kräva extra arbetsinsatser. Vissa rektorer får mer att följa upp och styra, särskilt de rektorer som har många karriärtjänster. Det blir också mer arbetsmiljöproblem att hantera, eftersom förstelärare kan vara pressade och ifrågasatta av sina kollegor.

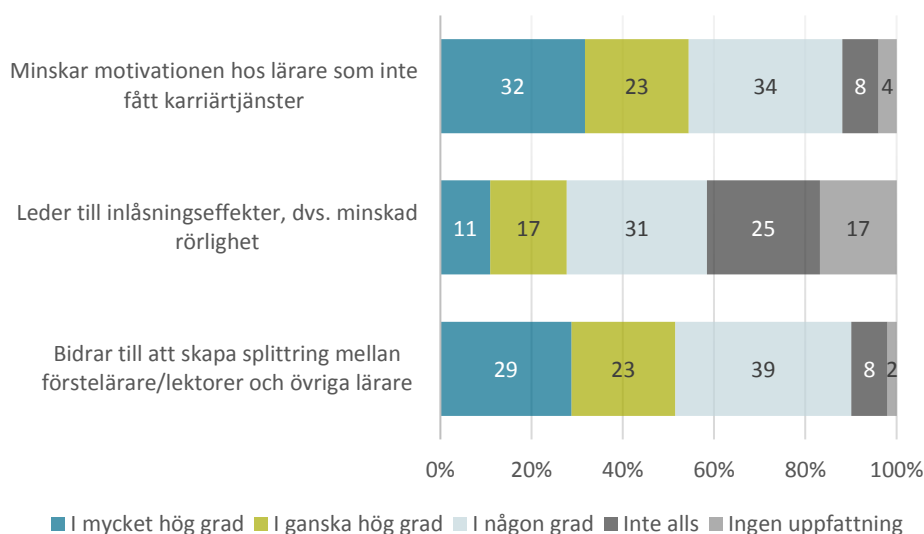
4.4 Risk för splittring och minskad motivation

Enligt Statskontorets enkät till rektorer är de största riskerna med karriärstegsreformen att motivationen minskar hos de lärare som inte fått karriärtjänster och att reformen skapar splittring mellan karriärtjänstlärare och övriga lärare. Drygt hälften av rektorerna instämmer i hög grad i dessa påståenden. Det är en större andel av rektorerna som tycker att reformen skapar splittring jämfört med både huvudmännen och lärarna. I övrigt värderar lärare riskerna högre jämfört med både huvudmän och rektorer. Risken för splittring bland lärare har tagits upp i fler undersökningar.⁷²

⁷¹ Öhman Sandberg, A., Ehneström, C., Ellström, P-E. & Svensson, L. (2016). *Karriärtjänster för lärare – möjlighet eller hinder för skolutveckling? Slutrapport VT 2016*. Linköpings universitet.

⁷² Ibid.

Figur 4.4 Karriärstegsreformen kan även tänkas leda till ett antal oönskade effekter. I hur hög grad anser du att nedanstående påståenden stämmer? Andel i procent.



Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016.

Det är få rektorer som bedömer att reformen leder till inlåsningseffekter, det vill säga minskad rörlighet. Endast en dryg fjärdedel instämmer i hög grad i detta påstående. Vissa intervjuade rektorer ser en risk för att de lärare som inte får något statsbidrag kommer att byta jobb, särskilt de som vare sig får en karriärtjänst eller ett lärarlönelyft. Det förekommer också att skickliga lärare söker sig till andra skolor där karriärtjänster utlyses. Rörligheten bedöms dock till stor del bero på lärarbristen, särskilt i storstäderna. Det finns också rektorer som i stället ser karriärtjänsterna som ett sätt att behålla bra lärare.

4.5 Karriärtjänster i en kultur präglad av likvärdighet

Statskontorets tidigare delrapporter har visat att reformen inte är förankrad bland lärarna. Precis som lärarna gav uttryck för i den andra delrapporten framgår i våra rektorsintervjuer och i rektorsenkäten att reformen har skapat missnöje, avundsjuka och osämja bland lärarna. I enkätens fritextsvar är det många rektorer som återkommer till att reformen skapar splittring i lärarkollegiet. Valet av termen förstelärare inbjuder till rangordning och kan ytterligare förstärka upplevelsen av splittring och missnöje. Rektorer beskriver att det nu skapas en förste-, andre- och tredjelärare eller ett A-, B-, och C-lag inom lärarkåren.

Rektoreorna betonar att det är viktigt att karriärtjänstlärarna har legitimitet och acceptans för att kunna utföra uppdraget på ett bra sätt. Ett eventuellt motstånd från kollegor kan påverka uppdraget negativt. Flera rektorer tar i våra intervjuer upp att förstelärarna kan känna dåligt samvete gentemot sina

kollegor. En rektor beskriver att förstelärarna känner att de ”klampar in” i andras klassrum och att de inte tycker att de har tillräcklig kunskap fast rektorn bedömer att de har det. En rektor beskriver dock att förstelärarna har ”mognat” och numera är stolta över sina uppdrag som förstelärare. Även forskarna vid Linköpings universitet pekar på att många förstelärare upplever att deras tjänster är en känslig fråga internt och att reformen har skapat motståndningar i kollegiet och en ”vi och dom-kultur”, även om de också kan känna stolthet och uppfatta att de fått en ökad status.⁷³

Karriärtjänsterna utmanar traditioner inom skolan

Karriärtjänster inom skolan går emot starka traditioner i skolvärlden, enligt flera av de aktörer vi har pratat med. Det finns en ovana vid den differentiering av lärare som reformen innebär. Exempelvis visade vår lärarenkät att ungefär 30 procent av lärarna inte ansåg att särskilt yrkesskickliga lärare bör få en högre lön.

Lärarkåren beskrivs av olika aktörer som en platt organisation, där alla lärare av tradition har haft liknande arbetsuppgifter och små löneskillnader. Det finns till exempel skolledare som utgår ifrån att alla lärare presterar lika bra och att antalet tjänstgöringsår ska vara avgörande för lönen som i det tarifflönesystem som gällde fram till mitten av 90-talet. Aktörerna beskriver att lärarna är ovana vid att vissa ska särskiljas och premieras genom högre lön och att reformen utmanar invanda roller som finns i skolans värld. Företrädare för en organisation menar att reformen skulle ha mötts av motstånd oavsett hur den genomfördes, och därför är det viktigt att jobba för att skapa legitimitet för reformen.⁷⁴

I fritextsvaren till Statskontorets enkät beskriver rektorerna på olika sätt att karriärtjänsterna är ett nytt fenomen i skolan:

”Reformer tar tid innan de når accept. Att ha karriärtjänster är ett nytt fenomen i lärarkåren. En kår som inte för alltför länge sedan hade USK (undervisningsskyldighet) och tarifflöner.”

- *Citat från rektorsenkätens fritextsvar*

Även intervjuade rektorer beskriver att det inte finns någon tradition av karriärtjänster i skolan. En rektor menar att det är en anmärkningsvärd reform, med ökade löneskillnader och karriärtjänster, utifrån den befintliga kulturen inom skolan. En annan rektor skriver i enkätens fritextsvar att reformen ”bygger på värderingar och en människosyn som vi i skolan inte står för”. Riksrevisionen har gett ut en rapport om specialdestinerade statsbidrag och beskriver där att huvudmän ser att karriärstegen utmanar den rådande skolkulturen

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Intervjuer Lärarförbundet 2016-09-15, Lärarnas Riksförbund 2016-09-30 och 2015-03-04, SKL 2016-10-06.

i och med att lärarnas arbete värderas utifrån kriterier de inte är vana att värderas utifrån.⁷⁵

Även andra har pekat ut att det inte är helt enkelt att som förstelärare bli utpekad som bättre än andra i ett kollegium där alla arbetar med samma uppgifter.⁷⁶ Forskarna vid Linköpings universitet beskriver att likhetsnormen inom skolan kan utgöra ett hinder för att nå de önskade effekterna:

”En stark likhetsnorm bland lärare har gjort att karriärstegsreformen skapar spänningar på skolorna, vilket troligtvis har varit hindrande för att uppnå effekter av reformen i form av skolutveckling.”⁷⁷

Utmaning att göra förändringar där starka kulturer finns

En organisationskultur kan definieras som mönster av uppfattningar, värderingar, idéer, antaganden, traditioner och normer som delas av flera personer i ett visst socialt sammanhang och som utvecklas och bevaras inom en organisation.⁷⁸ Starka organisationskulturer kännetecknas bland annat av att gruppen har tydliga karaktärsdrag, att medlemmarna tydligt identifierar sig med sin organisation och att det finns gemensamma mål och en gemensam historia.

Inom forskningen talas det också om specifika lärarkulturer eller skolkulturer som innefattar vissa gemensamma normer, värderingar, vanor och övertygelser som håller samman lärarna. En lärarkultur byggs upp av traditioner och värderingar som formas under lång tid och blir kollektivt accepterade. De bevaras över tid med övertygelser, vanor och handlingssätt som förs vidare till nya lärare.⁷⁹

Starka organisationskulturer kan vara svåra att förändra. Om beslutsfattare och ledare känner till organisationskulturen inom verksamhetsområdet och kan ta hänsyn till den när de genomför en förändring eller ett beslut kan genomförandet underlättas.⁸⁰

⁷⁵ Riksrevisionen (2014). *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* 2014:25.

⁷⁶ Kornhall, P. (2015). *Förstelärare – en handbok*.

⁷⁷ Öhman Sandberg, A., Ehneström, C., Ellström, P-E. & Svensson, L. (2016). *Karriärtjänster för lärare – möjlighet eller hinder för skolutveckling? Slutrapport VT 2016*. Linköpings universitet.

⁷⁸ Se t.ex. Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2008). *Hur moderna organisationer fungerar*; Shein, E. H. (1985) *Organizational culture and leadership* samt Alvesson, M. (2009). *Organisationskultur och ledning*.

⁷⁹ Se till exempel Hargreaves, A. (1998). *Läraren i det postmoderna samhället* samt Andersson, G. m.fl. (2003). *Skolkulturer – tröghet, förändring, framgång*. I Persson, A. (red.) *Skolkulturer*.

⁸⁰ Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2008). *Hur moderna organisationer fungerar*.

Flera rektorer beskriver i våra intervjuer och i enkätens fritextsvar att reformen från början var kontroversiell bland lärarna, men att den successivt blir mer accepterad.

”I dagsläget ses mestadels negativa effekter, men förhoppningsvis är de av övergående karaktär när folk vant sig vid systemet.”

- Citat från rektorsenkätens fritextsvar

En annan rektor som vi intervjuat tror att morgondagens lärare är ”vinnare i systemet” eftersom de själva vet vad de kan sträva efter och har ett annat tänkande än en del nuvarande lärare.

Samarbetet kan stärkas – men också utmanas

Inom forskningen beskrivs samarbete och kollegialt lärande som den typ av lärarkultur som i hög grad leder till lärarutveckling, bättre undervisning och skolutveckling. En samarbetskultur kan exempelvis kännetecknas av att lärare observerar varandras undervisning för att sedan reflektera och diskutera denna. Genom synliggörande och återkoppling kan lärarna bli del av varandras lärande och skolans utveckling.⁸¹

”[I] sina mest kraftfulla former kan samarbetskulturer omfatta gemensamt arbete i klasserna, ömsesidig observation samt ett fokuserat och reflekterat utforskande av den egna praktiken i ett ständigt sökande efter alternativ i en kontinuerlig utveckling.”⁸²

Skolverket har gjort verksamhetsbesök hos huvudmän som rekviderat det extra statsbidraget för karriärtjänster i utanförskapsområden. De skolor som var mest nöjda med karriärstegsreformen hade förstelärare med uppgiften att bidra till en kultur av kollegialt lärande. Det visade sig fungera bra när förstelärarna på skolan samverkade, utvecklade arbetssätt tillsammans och hade till uppgift att leda ett kollegialt arbete med att utforska och utveckla lärarnas undervisning. Att inkludera övriga lärare i utvecklingsarbetet var en framgångsfaktor.⁸³

Rektorer har i intervjuerna och i enkätsvaren betonat att karriärtjänsterna kan leda till ökat samarbete.

”Vi har använt oss av reformen för att också organisera för det kollegiala lärandet vad gäller struktur, tid och innehåll och gett förstelärarna en plattform för detta arbete.”

⁸¹ Se t.ex. Hargreaves, A. (1998). *Läraren i det postmoderna samhället* och Kornhall, P. (2015) *Förstelärare – en handbok*.

⁸² Hargreaves, A. (1998). *Läraren i det postmoderna samhället*.

⁸³ Skolverket (2016). *Extra statsbidrag för karriärtjänster i utanförskapsområden: sammanfattning av verksamhetsbesök*. Minnesanteckningar. Dnr 8.1.1 2017:33.

”Vi har använt karriärtjänsterna i vårt pedagogiska område för att utveckla samarbete, erfarenhetsutbyte och pedagogiska samtal för att öka likvärdigheten mellan skolorna.”

- *Citat från rektorsenkätens fritextsvar*

Våra enkäter och intervjuer visar på en paradox. Karriärstegsreformen har en potential att stärka kollegialt lärande och samarbete, samtidigt som det finns en risk för splittringar inom lärarkåren. Rektorer har olika erfarenheter av detta. Flera skriver i enkätens fritextsvar att den splittring och konkurrens som uppstår när vissa lärare väljs ut för karriärtjänster skadar det samarbetsklimat som finns på skolan.

”Kollegiets sammanhållning som är en förutsättning för kollegialt lärande äventyras med reformen.”

”Det har segregerat skolan i ett A-lag och ett B-lag där alla som inte är förstelärare upplever sig vara andralärare.”

- *Citat från rektorsenkätens fritextsvar*

Många rektorer framhåller en risk för att skolans samarbetsklimat försämras och att det kollegiala lärandet minskar på grund av den schism som uppstår. Många lärare framhåller också detta i vår andra delrapport. Det kollegiala lärande som initieras av karriärtjänstlärare kan uppfattas som påtvingat, särskilt av de lärare som är negativt inställda till karriärtjänsterna. Hargreaves (1998) menar att påtvingat samarbete kan ha motsatt effekt och leda till ineffektivitet och en motvilja att samarbeta. Ett påtvingat samarbete kännetecknas exempelvis av att samarbetet är obligatoriskt och att det är implementeringsorienterat istället för utvecklingsorienterat.⁸⁴

4.6 Åtgärder för legitimitet och förankring

Hur det kollegiala lärandet och samarbetet på skolan utvecklas påverkas bland annat av hur reformen genomförs och om man lyckas skapa legitimitet åt karriärtjänsterna. Förstelärare behöver ha ett högt förtroende bland sina kollegor för att lyckas med sitt arbete.⁸⁵

I Statskontorets enkät till rektorer har vi frågat vilka åtgärder som vidtagits på skolan för att ge legitimitet till karriärtjänsterna. Det vanligaste har varit att informera lärarna om möjligheten till karriärtjänster och om hur rekryteringsprocessen går till. De har även tydliggjort för lärarna vilka kvalifikationer som är meriterande för en karriärtjänst.

⁸⁴ Hargreaves, A. (1998). *Läraren i det postmoderna samhället*.

⁸⁵ Skolverket (2014). *Vad gör försteläraren?*

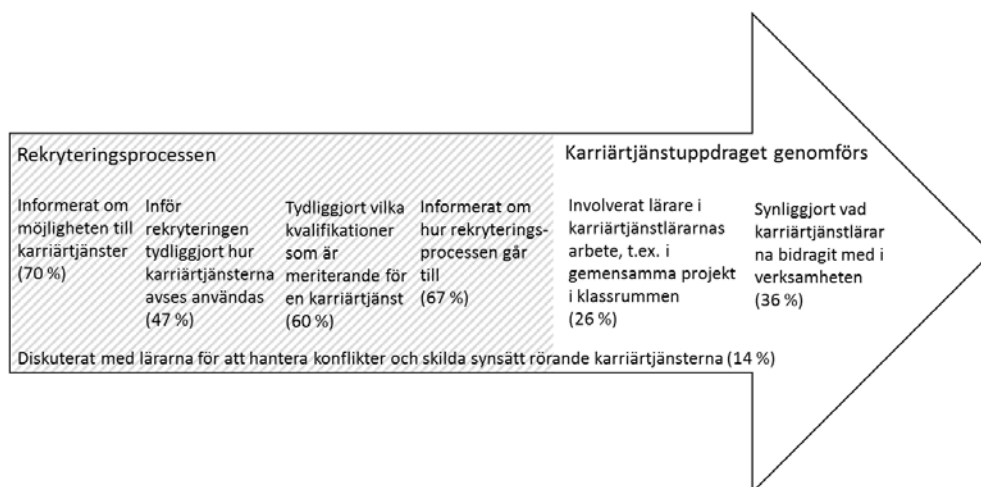
Figur 4.5 Vilka åtgärder har vidtagits på skolan för att ge legitimitet till karriärtjänsterna?
Andel i procent.



Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016.

De flesta åtgärder som vidtas för att ge legitimitet åt karriärtjänsterna är på olika sätt kopplade till den första delen av genomförandeprocessen, det vill säga till sådant som rör rekryteringsprocessen och kravspecifikationerna. Färre legitimitetsskapande åtgärder är kopplade till när karriärtjänsten väl är tillsatt. Det är till exempel relativt få som har involverat övriga lärare i karriärtjänstlärarnas arbete eller synliggjort för lärarkollegiet vad karriärtjänstlärarna bidragit med till verksamheten. Det är också få rektorer som fört diskussioner med lärarna för att hantera konflikter och skilda synsätt rörande karriärtjänsterna.

Figur 4.6 Legitimitetsskapande åtgärder under rekryteringsprocessen och uppdragets gång. Andel rektorer som vidtagit sådana åtgärder, i procent.



Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016.

Flera intervjuade rektorer framhåller olika faktorer som är viktiga för att skapa legitimitet åt karriärtjänsterna. Exempelvis är det viktigt att synliggöra för övriga lärare vad karriärtjänstlärarna åstadkommit och att de anstränger sig och tar ett större ansvar. Andra exempel är att uppdragen bör inriktas mot kollegialt lärande och att arbetet kommer övriga lärare till del. Att tydliga uppdrag, kollegialt lärande och avsatt tid för arbetet är faktorer som har betydelse för karriärtjänstläraren har också lyfts fram i flera tidigare studier av karriärstegsreformen.⁸⁶

Även Skolverket har i sina verksamhetsbesök uppmärksammat olika faktorer som är viktiga för att ge legitimitet åt karriärtjänsterna. Där framhålls särskilt betydelsen av tydliga utvecklingsuppdrag och regelbundna uppföljningar med rektorn samt tydlig information om uppdragen till hela skolan för att skapa legitimitet.⁸⁷ I den forskningsstudie som Linköpings universitet gjort visar forskarna att det är viktigt med åtgärder under hela genomförandeprocessen. De menar att det behövs ”ett organiserat, ständigt pågående, lärande

⁸⁶ Alvunger, D. & Trulsson, Å. (2016). *Följeforskning kring karriärlärarynreformen i Kalmar, Nässjö, Vetlanda och Ängelholm. Samverkan för skolförbättringsarbete mellan skola och universitet. Slutrapport våren 2016*. Linnéuniversitetet; Alvunger, D. *Strukturella faktorerens betydelse för karriärläraren*. Se presentation via Skolverket *Struktur och kultur med karriärläraperspektiv*. [Online] Tillgänglig på: <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/grundskola/skolor-och-elever>, citerad 2016-12-20. Se även Kornhall, P. (2015). *Förstelärare – en handbok*.

⁸⁷ Skolverket (2016). *Extra statsbidrag för karriärtjänster i utanförskapsområden: sammanfattning av verksamhetsbesök*. Minnesanteckningar. Dnr 8.1.1 2017:33.

om reformens syfte, innehåll och genomförande” för att skapa förutsättningar för att nå målen med reformen.⁸⁸

Vidare beskriver rektorer att karriärtjänstläraren, utöver att vara en skicklig pedagog, även bör vara omtyckt som person och ha vissa kvaliteter. Exempel som nämns är att karriärtjänstläraren bör vara diplomatisk, hjälpsam och en person som delar med sig till andra fast ”utan pekpinnar” – en ledargestalt som inte är dominant. Personen bör enligt rektorerna också vara duktig och drivande, engagerad och kunnig i sitt ämne och brinna för uppdraget. Många intervjuade rektorer försöker bygga upp en legitimitet för karriärtjänsterna redan när de rekryterar förstelärare och lektorer, genom att söka personer som sedan tidigare har legitimitet bland sina kollegor.

⁸⁸ Öhman Sandberg, A., Ehneström, C., Ellström, P-E. & Svensson, L. (2016). *Karriärtjänster för lärare – möjlighet eller hinder för skolutveckling? Slutrapport VT 2016*. Linköpings universitet.

5 Lönespridningen bland lärare

Ett av karriärstegsreformens syften är att stimulera en ökad lönespridning genom att särskilt yrkesskickliga lärare premieras med en högre lön. I vårt uppdrag ingår att följa upp och analysera hur reformen har påverkat lönespridningen bland lärare.

I det här kapitlet redovisar vi inledningsvis hur lönespridningen har utvecklats för olika grupper av lärare. Därefter redovisar vi hur rektorer, huvudmän, lärare och lärarstudenter ser på frågor som rör lönespridning och hur rektorerna förhåller sig till reformen i sin roll som lönesättande chef.

Vi har tidigare konstaterat att lönespridningen framför allt har ökat bland grundskollärare, men även bland gymnasielärare. Här följer våra övergripande iakttagelser i detta kapitel:

- Karriärstegsreformen har varit en bidragande faktor till den ökade lönespridningen bland grund- och gymnasielärare sedan reformen infördes.
- Rektorerna är, i jämförelse med lärare och lärarstudenter, mer positivt inställda till ökad lönespridning och principen att särskilt skickliga lärare bör få högre lön.
- Samtidigt anser rektorerna i högre utsträckning än både huvudmän och lärare att reformen har skapat för stora löneskillnader lärare emellan.
- Lärarnas lönespridning framöver beror bland annat på hur huvudmän och rektorer väljer att fördela statsbidraget för lärarlönelyftet i förhållande till karriärtjänsterna.

5.1 Karriärstegsreformen har bidragit till ökad lönespridning

För att undersöka lönespridningen bland lärare har vi använt Statistiska centralbyråns (SCB) lönestrukturstatistik och partsgemensam statistik från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Lönespridningen fortsätter att öka

Det är framför allt sedan karriärstegsreformen infördes som lönespridningen har ökat, enligt SCB:s lönestrukturstatistik.

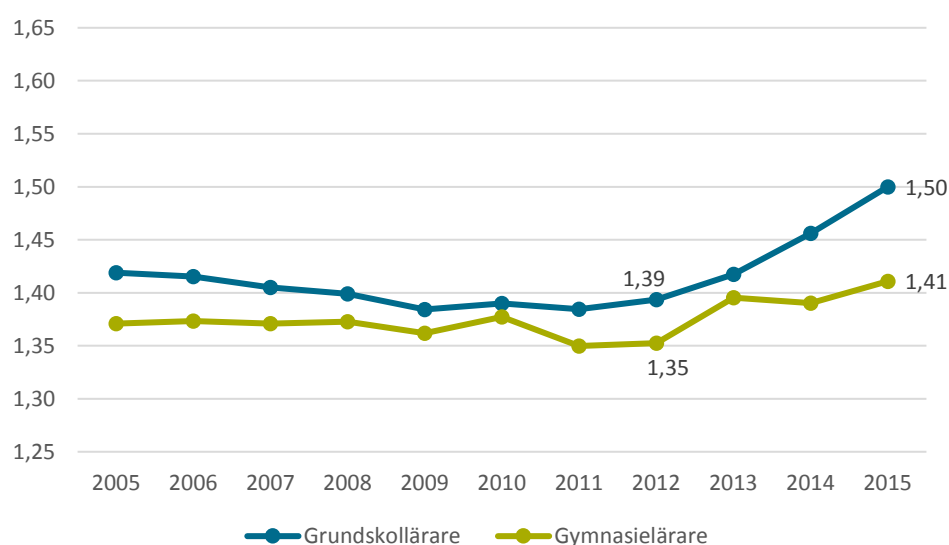
I figur 5.1 visar vi den genomsnittliga lönespridningen för grundskollärare och gymnasielärare åren 2005–2015. Lönespridningen utgår från månadslön

och mäts som kvoten mellan den 90:e och 10:e percentilen. Även utbildade lärare ingår i underlaget.

Lönespridningen har ökat mest bland grundskollärarna och ökningen började 2012.⁸⁹ Under reformens första år var ökningen i lönespridning förhållandevis liten. Den accelererade dock 2013, då huvudmännen för första gången rekviderade statsbidrag till karriärtjänster.

Gymnasielärarnas lönespridning håller en mer jämn nivå under den aktuella perioden. Lönespridningen ökade under karriärstegsreformens första år. Sedan pressades lönerna samman något för att öka igen 2014–2015.⁹⁰

Figur 5.1 Lönespridning för grundskollärare och gymnasielärare, 2005–2015.



Not: Grafen avser grundskollärare och gymnasielärare i kommunal och i enskild sektor. Uppgifterna över lönenivå i enskild sektor utgår från en urvalsundersökning medan uppgifter över lönenivå i kommunal sektor utgår från en totalundersökning. Mättdpunkten för kommunal sektor är 1 november och för enskild sektor september. Uppgifterna från och med 2014 är inte helt jämförbara med tidigare år eftersom standarden för yrkesklassificering förändrades då.

Källa: SCB

⁸⁹ Analysen utgår från Statistiska centralbyråns standard för svensk yrkesklassificering som bygger på individernas utbildning. Det innebär att vi enbart har analyserat utvecklingen för de individer som är utbildade till grundskollärare och gymnasielärare.

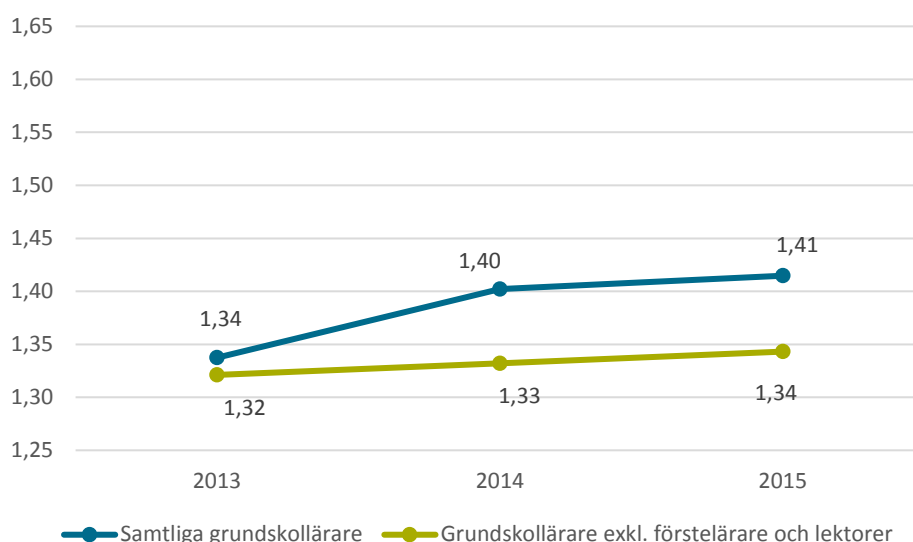
⁹⁰ SCB, e-post 2015-10-09. Uppgifter saknas för vissa år på grund av osäkerhet i underlaget. Det innebär att standardavvikelsen/punktskattningen är större än 0,10 för lön och 0,20 för antal lärare.

Reformen har bidragit till lönespridning bland kommunala lärare

Lönespridningen har alltså ökat bland både grundskollärare och gymnasielärare sedan karriärstegsreformen infördes. Statistik från SKL visar att karriärtjänstlärarnas höjda löner har bidragit till ökningen i lönespridning bland kommunala lärare under perioden 2013–2015.

I figur 5.2 visar vi en jämförelse mellan lönespridningen för grundskollärare generellt (inklusive förstelärare och lektorer) och för grundskollärare som inte har en förstelärartjänst eller lektorstjänst.⁹¹ Att lönespridningen minskar när karriärtjänstlärarna exkluderas är förväntat, eftersom de ska vara de skickligaste och rimligtvis därför även är bäst betalda. Men när karriärtjänstlärarna inkluderas i statistiken är lönespridningen inte bara större utan har också ökat kraftigare under de tre senaste åren. Ökningen är mest markant mellan reformens första och andra år. Det var också under det andra året som antalet karriärtjänstlärare ökade som mest, vilket indikerar att karriärtjänstreformen har påverkat lönespridningen.⁹²

Figur 5.2 Lönespridning för kommunala grundskollärare, 2013–2015.



Not: Diagrammet avser månadsavlönade grundskollärare i kommunal **sektor**.

Källa: SKL, partsgemensam statistik, november 2015.

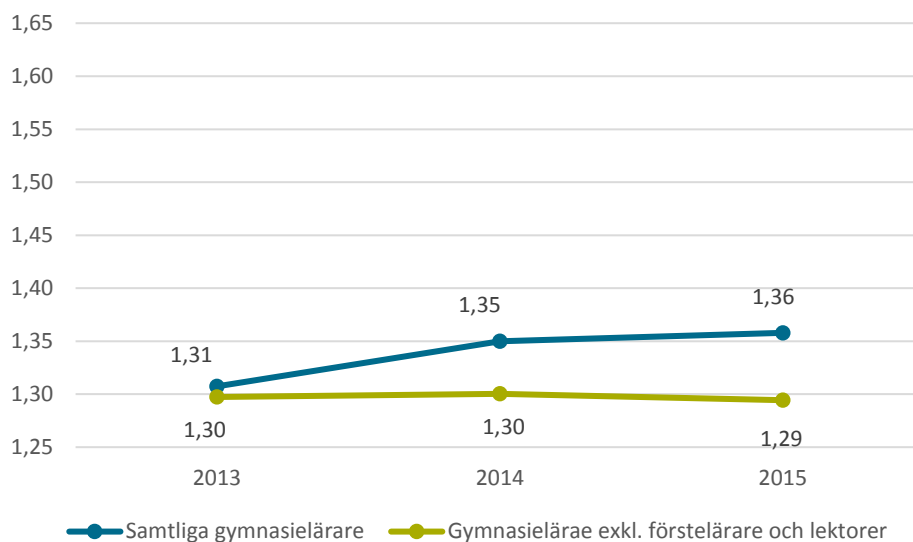
Lönespridningen har också ökat bland gymnasielärare, men inte i lika stor utsträckning som bland grundskollärarna. Även för gymnasielärarna visar sta-

⁹¹ Observera att även lärare som har titlarna förstelärare eller lektor utan statligt lönebidrag ingår i statistiken.

⁹² Uppgifterna från SCB och SKL visar delvis olika lönespridning, vilket beror på att de baseras på olika urval. I SCB:s statistik inkluderas enskild sektor och timavlönade lärare medan SKL:s statistik endast avser kommunala månadsavlönade lärare.

tistiken att karriärtjänstlärarnas höjda löner har haft en inverkan på lönespridningen. Liksom för grundskollärarna är ökningen allra störst mellan reformens första och andra år. När karriärtjänstlärarna exkluderas ur statistiken håller lönespridningen bland gymnasielärare en mer konstant nivå, och spridningen har snarare minskat.

Figur 5.3 Lönespridning för kommunala gymnasielärare, 2013–2015.



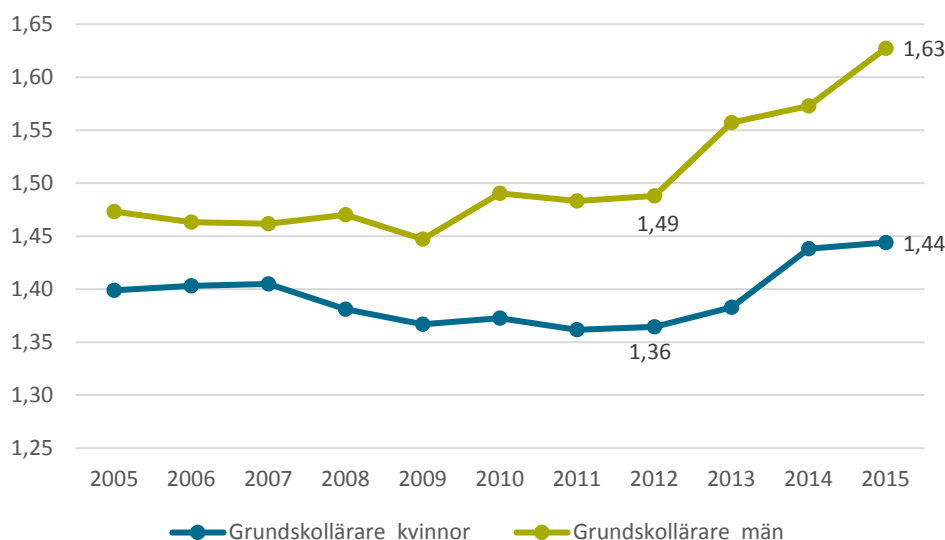
Not: Diagrammet avser månadsavlönade gymnasielärare i kommunal sektor.

Källa: SKL, partsgemensam statistik, november 2015.

Lönespridningen är större för manliga grundskollärare

Manliga grundskollärare har högre lönespridning än kvinnliga grundskollärare. Skillnaderna i lönespridning mellan könen har utökats något sedan reformen sjösattes.

Figur 5.4 Lönespridning för grundskollärare 2005–2015, redovisat efter kön.



Not: Grafen avser manliga och kvinnliga grundskollärare i kommunal och i enskild sektor. Uppgifterna från 2014 och framåt är inte helt jämförbara med tidigare år eftersom standarden för yrkesklassificering ändrades då.

Källa: SCB

Det är bland de lärare som tjänar minst som männens medellön är lägre. Enligt företrädare för Lärarförbundet är en högre del av de manliga lärarna utbildade och har därmed lägre lön, vilket kan förklara att lönespridningen är högre bland männen.⁹³ Enligt Skolverkets statistik över pedagogisk personal har även en relativt stor andel av de manliga lärarna få år i yrket.⁹⁴

Manliga gymnasielärare har också något större lönespridning än sina kvinnliga kollegor, men skillnaderna är betydligt mindre än för grundskollärarna.

Löneläget hos manliga grundskollärare bidrar i hög grad till att grundskollärarna har större lönespridning än gymnasielärarna.

5.2 Olika inställning till ökad lönespridning

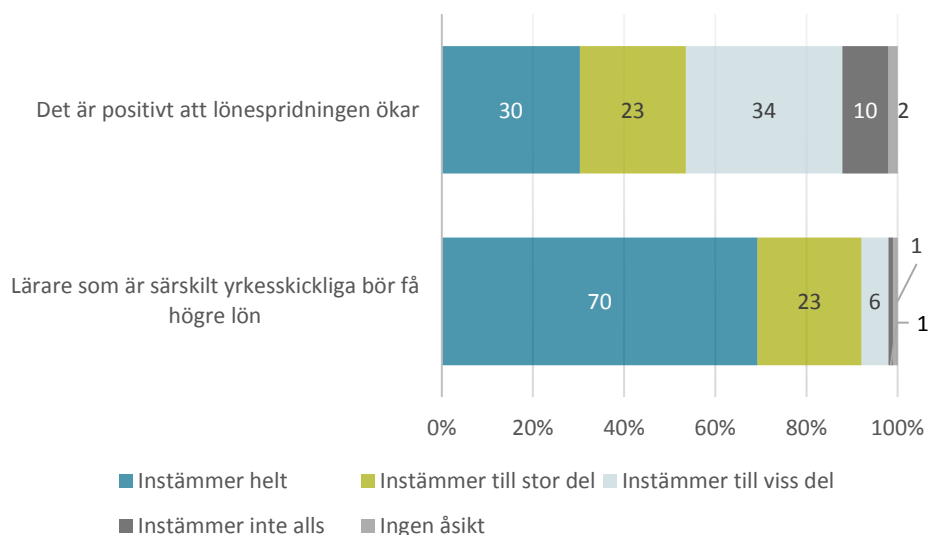
Vi har frågat rektorer, lärare och lärarstudenter om deras inställning till lönespridning. I vår enkät till rektorerna instämmer drygt hälften helt eller till stor del i att det är positivt att lönespridningen ökar i lärarkåren. Det är en något högre andel än bland lärarna. En tredjedel av rektorerna anser endast till viss del att ökad lönespridning är positivt. Mest skeptiska till en ökad lönespridning är lärarstudenterna; endast en fjärdedel instämmer helt eller till stor del i att lönespridningen bör öka.

⁹³ Lärarförbundet, e-post 2017-01-11.

⁹⁴ Skolverket (2015). *Större andel kvinnliga lärare i grundskolan*

Den absoluta majoriteten av rektorerna anser också att särskilt skickliga lärare bör premieras med högre lön.

Figur 5.5 Till hur stor eller liten del instämmer du i nedanstående påstående? Rektorerna. Andel i procent.



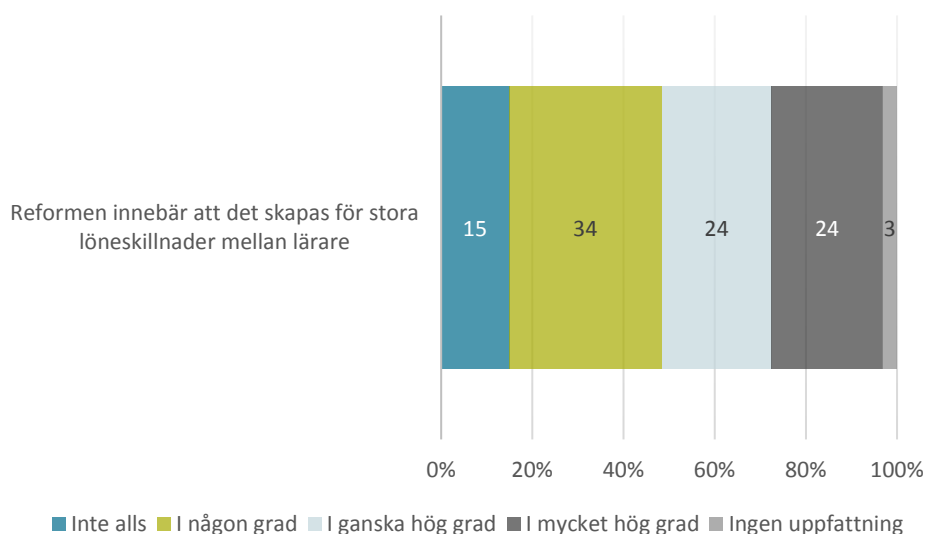
Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016.

Denna princip om lön efter förtjänst är inte fullt lika självklar för lärare och lärarstudenter. Omkring 70 procent av lärarna och hälften av studenterna instämmer helt eller till stor del i att särskilt skickliga lärare också bör ha högre lön.

En del anser att reformen skapar för stora löneskillnader

Mer än hälften av rektorerna är alltså positivt inställda till att lönespridningen ökar och att skickliga lärare får högre lön, men omkring hälften av rektorerna håller i hög grad med om påståendet att karriärstegsreformen har skapat alltför stora löneskillnader lärare emellan. Andelen som ger det svaret är högre bland rektorerna än bland såväl lärare som huvudmän.

Figur 5.6 I hur hög grad anser du att nedanstående påstående stämmer? Rektorer. Andel i procent.



Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016.

Statsbidragets storlek på 5 000 respektive 10 000 kronor per månad kan sättas i relation till lärares genomsnittliga löneutveckling under ett helt yrkesliv. Enligt statistik som OECD tagit fram för 2013 var den genomsnittliga löneskillnaden mellan de som arbetat allra kortast respektive allra längst i yrket 8 000 kronor i månaden för grundskollärare och 9 000 kronor för gymnasielärare.⁹⁵

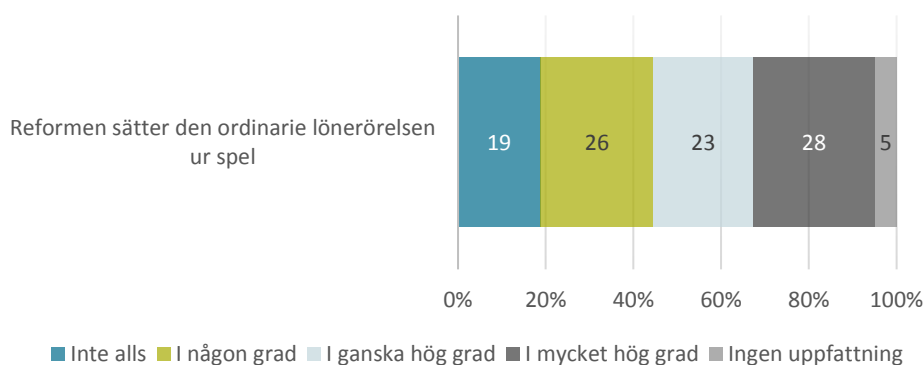
Den ordinarie lönerevisionen har blivit mer komplicerad

Rektorernas negativa inställning till de löneskillnader som reformen har skapat kan bland annat bero på att reformen har komplicerat deras roll som lönesättande chef. I intervjuer menar flera rektorer att lönesättningen har försvårats sedan karriärstegsreformen infördes, och i våra enkäter har både huvudmän och rektorer kommenterat att lönesättningen kompliceras av att statsbidraget hanteras utanför den ordinarie lönerevisionen.

I vår enkät är det nästan hälften av rektorerna som anser att karriärstegsreformen i hög grad sätter ordinarie lönerörelse ur spel. För huvudmännen var motsvarande andel en fjärdedel.

⁹⁵ OECD (2016) Indicator D3 how much are teachers paid? I *Education at glance 2016: OECD indicators*. Paris: OECD Publishing. Ingångslönen för grundskollärare i grundskolans tidigare år var 2013 cirka 25 000 kronor. Bland de grundskollärare med flest antal yrkesverk-samma år var medellönen omkring 33 000 kronor. För gymnasielärare var ingångslönen cirka 26 000 kr medan de som arbetat allra längst tjänade omkring 35 000 kronor i månaden.

Figur 5.7 I hur hög grad anser du att nedanstående påstående stämmer? Rektorer. Andel i procent.



Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016.

Även karriärtjänstlärarnas löneutfall i den ordinarie lönerrevisionen kan påverka lönespridningen framöver. I intervjuer är det tydligt att rektorerna har resonerat på olika sätt kring hur mycket av löneutrymmet som karriärtjänstlärare ska få ta del av vid ordinarie lönerrevision. Vissa har valt att ge karriärtjänstlärare maxbelopp. Ett argument är att det ofta är de bästa lärarna som fått karriärtjänster och att de därför ska prioriteras även i den ordinarie lönerrevisionen. Ett annat argument är att karriärtjänstlärarna inte ska halka efter i lönebildningen om statsbidragen till karriärtjänster upphör. Andra rektorer och huvudmän har valt att i stället prioritera skolans övriga skickliga lärare som inte har en karriärtjänst, för att inte löneskillnaderna ska bli allt för stora mellan dem och karriärtjänstlärarna.

Med hjälp av statistik från SKL kan vi följa löneutvecklingen för kommunala lärare med och utan en förstelärartjänst. Förstelärare och lektorer kan ha statsbidraget antingen inkluderat i sin ordinarie lön eller som ett lönetillägg utöver den ordinarie lönen. För karriärtjänstlärare utan lönetillägg har vi därför gjort ett antagande om att ett eventuellt statligt bidrag ingår i grundlönen. För karriärtjänstlärare med ett lönetillägg på mer än 2 500 kronor har vi gjort ett antagande om att lönetillägget är statsbidraget. Statistiken i tabell 5.1 och 5.2 nedan har därför denna indelning.

Resultaten indikerar att löneutvecklingen för förstelärare med lönetillägg utöver grundlönen var något svagare än för lärare utan karriärtjänst under reformens första år. Året därpå ökade dock lönerna bland dessa förstelärare något mer i jämförelse med gruppen övriga lärare.

För förstelärare utan lönetillägg har löneutvecklingen varit starkare än för lärare utan karriärtjänst. Detta mönster kvarstår även om vi gör ett avdrag på 5 000 kronor för det statliga bidraget.

Tabell 5.1 Löneutveckling bland grundskollärare, 2013–2015. Andel i procent.

	2013–2014	Antal lärare 2014	2014–2015	Antal lärare 2015
Förstelärare som har lönetillägg (exkl. lönetillägg)	1,95	2 459	3,53	2 687
Förstelärare utan lönetillägg	3,64 (4,24*)	4 443	2,99 (3,46*)	5 301
Övriga grundskollärare	2,12	60 949	2,62	61 725

* Med det genomsnittliga bidraget på 5 000 kronor avdraget.

Not: Tabellen avser månadsavlönade grundskollärare i kommunal sektor. Löneutvecklingen baseras på en beräkning av ny medellön i förhållande till gammal medellön, dvs. den kollektiva löneutvecklingen. Med lönetillägg avses ett fast lönetillägg till månadslönen. Minimigräns för lönetillägg som ingår i beräkningen är 2 500 kronor. Lektorerna är få och har därför exkluderats ur presentationen. Observera att även lärare som har titlarna förstelärare eller lektor utan statligt lönebidrag ingår i statistiken.

Källa: SKL

Bland gymnasiets förstelärare med lönetillägg ser vi samma mönster som bland grundskollärarna. Under reformens första år hade de en något svagare löneutveckling för att året därpå ha en starkare utveckling än gymnasielärare utan karriärtjänst. Förstelärare utan lönetillägg hade båda åren en starkare löneutveckling än lärare utan karriärtjänst. För lektorer med lönetillägg var utvecklingen högre än för gymnasielärare utan karriärtjänst 2013–2014 men lägre 2014–2015.

Tabell 5.2 Löneutveckling bland gymnasielärare 2013-2015.

	2013–2014	Antal lärare 2014	2014–2015	Antal lärare 2015
Förstelärare med lönetillägg (exkl. lönetillägg)	2,34	762	3,53	810
Förstelärare utan lönetillägg	4,36 (5,04*)	1 519	2,70 (3,10*)	1 827
Lektorer med lönetillägg (exkl. lönetillägg)	3,29	30	1,52	30
Lektorer utan lönetillägg	1,22 (1,58*)	73	-3,84 (-4,94*)	163
Övriga gymnasielärare	2,38	22 134	2,58	21 843

*Med det genomsnittliga bidraget på 5 000 kronor för förstelärare respektive 10 000 kronor för lektorer avdraget.

Not: Tabellen avser månadsavlönade grundskollärare i kommunal sektor. Löneutvecklingen baseras på en beräkning av ny medellön i förhållande till gammal medellön, dvs. en kollektiv löneutveckling. Med lönetillägg avses ett fast lönetillägg till månadslönen. Minimigräns för lönetillägg som ingår i beräkningen är 2 500 kronor. Observera att även lärare som har titlarna förstelärare eller utan statligt lönebidrag ingår i statistiken.

Källa: SKL

Lönespridningen kan påverkas av ytterligare lönebidrag

Det finns flera faktorer som kan påverka lönespridningen bland lärare. Exempelvis kan lärarbristen medföra att lärare som byter tjänst går upp relativt mycket i lön. Men även andra statliga lönebidrag som nyligen införts kan påverka lönespridningen framöver beroende på hur huvudmännen väljer att

fördela medlen. I juli 2016 infördes ytterligare ett statsbidrag, det så kallade lärarlönelyftet, med syftet att höja yrkesskickliga lärares lön. Statsbidraget ska användas för att höja lönerna för upp till 60 000 särskilt skickliga pedagoger med ett lönebidrag på i genomsnitt 2 500–3 500 kronor i månaden.⁹⁶ Beroende på om karriärtjänstlärarna får ta del av lärarlönelyftet eller inte kan löneskillnaderna antingen öka ytterligare eller minska.

I vår enkätundersökning fick rektorerna ange hur de anser att lärarlönelyftet bör fördelas i förhållande till karriärtjänsterna, och 60 procent anser i hög utsträckning att statsbidraget bör ges till de skickligaste lärarna oavsett om de har en karriärtjänst eller inte. Det är en mycket liten andel av de svarande som i hög utsträckning anser att lärarlönelyftet i första hand bör ges till karriärtjänstlärare. Drygt en tredjedel av rektorerna menar i stället att statsbidraget i första hand bör tilldelas lärare som inte har en karriärtjänst. Ytterligare en femtedel instämmer i påståendet till viss del. Även huvudmännen har gett en liknande bild i en enkätundersökning från Lärarförbundet. I den anger en tredjedel av kommunerna att karriärtjänstlärarna kommer att exkluderas från lärarlönelyftet.⁹⁷

I både intervjuer och enkätsvar lyfter även rektorer att huvudmännen på flera håll har fattat beslut om att karriärtjänstlärarna inte ska kunna ta del av lärarlönelyftet utan att detta ska tilldelas andra skickliga lärare.⁹⁸

I de fall där rektorerna själva får bestämma över fördelningen finns det flera faktorer som påverkar om karriärtjänstlärarna även ska få del av lärarlönelyftet. Bland annat beror det på om karriärtjänstlärarna har tillsvidare tjänster och hur deras löner ser ut i förhållande till kollegornas löner.

”I vår kommun har förstelärarna tidsbegränsat uppdrag. Det innebär att de kan förlora det lönepåslag som följer med förstelärartjänsten. Därför kan man inte bara titta på nuvarande månadslön utan man måste även titta på den lön de hade innan påslaget.”

”Lönegapet kan bli väldigt stort och kanske inte rättvisande om en lärare får båda typer av påslag. Troligen har även den vanliga löneprocessen gett ett positivt utslag för skickliga lärare”

- Citat från rektorsenkätens fritextsvar

I andra fall har det ansetts självklart att karriärtjänstlärarna ska få ta del av lärarlönelyftet oavsett deras anställningsform och befintliga löneläge. Ett

⁹⁶ Förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personal-kategorier.

⁹⁷ Lärarnas nyheter 2016-10-12. *En av tre undantar förstelärare från lyft*. [Online] Tillgänglig: <http://lararnastidning.se/en-av-tre-undantar-forstelarare-fran-lyft/>, citerad 2016-12-12. Enkäten skickades till samtliga kommuner. 232 kommuner besvarade enkäten. Svarsfrekvensen på frågan om karriärtjänstlärarna skulle inkluderas i lärarlönelyftet var 68 procent.

⁹⁸ Se även Filipstads tidning 2016-11-04. *Noll eller 2500 kronor i påökt*. [Online] Tillgänglig: <http://nwt.se/filipstad/2016/11/04/noll-eller-2500-kronor-i-paokt>, 2016-12-15.

argument som rektorerna lyfter i intervjuer och i enkäten är att lärarlönelyftet enligt förordningen ska ges till de skickligaste lärarna och att karriärtjänstlärarna hör till dessa.

”Förstelärarna är i alla förekommande fall på enheten de skickligaste pedagogerna. Utifrån lyftets syfte bör därför dessa med självklarhet räknas med i uttagningen.”

- Citat från rektorsenkätens fritextsvar

Vissa rektorer framhåller i enkätsvaren att lönespridning visserligen är önskvärdt men att löneskillnaderna måste vara skäliga. En del rektorer ser det inte som försvarbart att löneskillnaden blir alltför stor mellan karriärtjänstlärarna och andra skickliga lärare. Att exkludera karriärtjänstlärare från lärarlönelyftet blir då ett sätt för rektorerna att skapa balans i den lönerörelse som de anser att karriärstegsreformen har satt ur spel.

Högre lärarlöner kan försvåra rekryteringen av skolledare

Rektorerna lyfter i både intervjuer och enkätsvar att en del karriärtjänstlärare nu har samma eller till och med högre lön än både rektor och biträdande rektor, vilket rubbar skolans lönestruktur. Farhågan är att det kommer att bli svårare att rekrytera och behålla skickliga skolledare när de ekonomiska incitamenten att bli biträdande rektor och rektor minskar – särskilt i förhållande till det ansvar tjänsterna innebär. Vissa rektorer ser också en risk för att huvudmännen inte kan möta löneanspråken när en karriärtjänstlärare med lärarlönelyft söker en tjänst som skolledare. Även Sveriges Skolledarförbund har iakttagit att karriärtjänstlärare ibland får högre lön än biträdande rektorer och att det har blivit svårare att rekrytera biträdande rektorer.⁹⁹

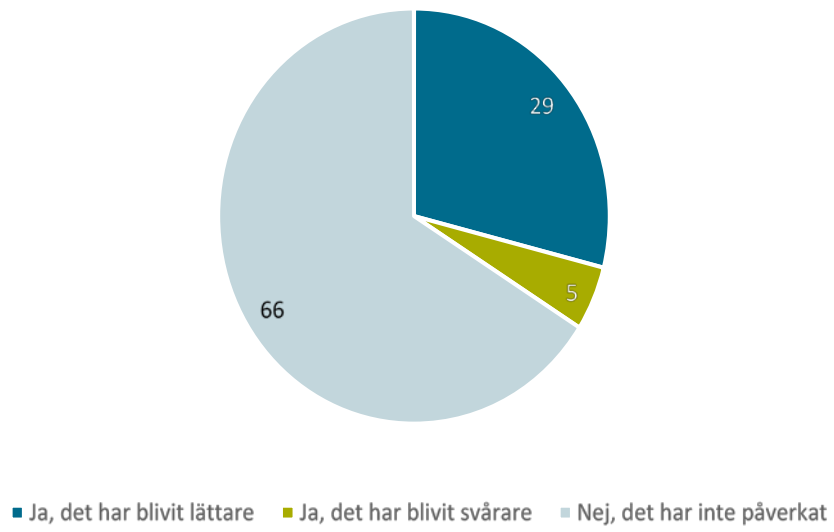
Liknande synpunkter har framkommit i Statskontorets rapport *Statens styrning av kommunerna* där kommunala företrädare riktar kritik mot statsbidrag för höjda lärarlöner. Eftersom lärarlönerna sätts i relation till andra grupper kan det bli nödvändigt att också höja skolledarnas och andra förvaltningschefers löner för att motverka obalans i lönestrukturen. Resultatet kan bli att dessa löneökningar, om de genomförs, kan tränga undan annan verksamhet eftersom de sammantagna kommunala utgifterna ska hållas oförändrade.¹⁰⁰

I vår enkät frågade vi rektorerna om reformen har påverkat möjligheterna att rekrytera biträdande rektorer. Drygt hälften av rektorerna angav att det inte har varit aktuellt att rekrytera biträdande rektorer sedan reformen infördes eller att de inte har någon uppfattning i frågan. Av de rektorer som har en uppfattning anger omkring en tredjedel att det har blivit svårare att rekrytera biträdande rektorer.

⁹⁹ Intervju med företrädare för Sveriges Skolledarförbund 2016-09-02.

¹⁰⁰ Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*. 2016:24.

Figur 5.8 Har reformen påverkat möjligheterna att rekrytera biträdande rektorer? Andel i procent.



Källa: Statskontorets rektorsenkät hösten 2016.

6 Statskontorets slutsatser

Statskontoret har haft i uppdrag att följa upp och analysera hur reformen om inrättandet av karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare implementerats och fungerar samt hur denna förhåller sig till reformens syften och regelverk.¹⁰¹ Vår uppföljning har således haft fokus på att följa upp huvudmännens genomförande av reformen och inte på att utvärdera reformens utformning eller effektkedja. Där vi bedömer att utformningen har påverkat huvudmännens genomförande tar vi dock upp det. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att se över karriärstegsreformen. Utredningen ska redovisas senast den 1 december 2017.¹⁰²

Eftersom genomförandet ska bedömas utifrån reformens syften börjar vi med att påminna om dessa. De skickligaste lärarna ska belönas, yrket ska bli mer attraktivt och reformen ska i förlängningen leda till en utvecklad undervisning och bättre skolresultat. Den tänkta effektkedjan illustreras nedan.

Figur 6.1 Effektkedjan karriärstegsreformen.



Källa: Statskontoret

Statsbidraget ska stimulera en lönespridning där särskilt skickliga lärare premieras. Regeringen har också angett en ambition om att var sjätte legitimerad lärare ska vara förstelärare eller lektor hösten 2016.

6.1 Vi kan bekräfta tidigare slutsatser

I Statskontorets uppdrag ingår att besvara samma frågor vid alla tre delrapporteringar. I vissa fall har vi bedömt att svaren från tidigare undersökningar fortfarande är giltiga. Sammantaget kan vi i denna tredje delrapport konstatera att våra iakttagelser inte har förändrats. Rektorerne kan i hög rad bekräfta den bild som vi gett utifrån huvudmännen och lärarnas erfarenheter. Även om deras inställning till reformen på olika sätt skiljer sig från huvudmän och lärare.

¹⁰¹ Regeringsbeslut 2014-06-19. Uppdrag att följa upp och utvärdera karriärstegsreformen. U2014/4127/S.

¹⁰² Kommittédirektiv Dir. 2016:76 Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner.

6.2 Ambitionen om var sjätte lärare på väg att uppnås

En grundläggande förutsättning för att reformens syften och mål ska kunna nås är att huvudmännen tillsätter karriärtjänster. Regeringens ambition har varit att var sjätte legitimerad lärare ska ha en karriärtjänst hösten 2016. När vi sammanställde denna rapport var inte Skolverkets handläggning av rekvisitioner för hösten 2016 färdig. Statskontoret kan dock konstatera att regeringen våren 2016 var på väg att nå ambitionen om att var sjätte legitimerad lärare ska ha en karriärtjänst. Under våren 2016 hade var åttonde legitimerad lärare en karriärtjänst med statsbidrag. Inom gymnasieskolan hade var sjunde legitimerad lärare en karriärtjänst.

Olika skolformer ges olika förutsättningar

Jämfört med grundskolan och gymnasieskolan är andelen karriärtjänster betydligt lägre i de flesta andra skolformer, sett till antalet legitimerade lärare. Grund- och gymnasieskolan och specialskolan har en avsevärt högre andel legitimerad personal i förhållande till elevantal, vilket möjligen påverkar behovet av karriärtjänstäthet i verksamheten. Sett utifrån elevantal är karriärtjänstätheten på grund- och gymnasieskolan högre än inom andra skolformer. Den lägre karriärtjänstätheten inom svenska för invandrare och vuxenutbildning kan förklaras av att verksamheten delvis bedrivs av entreprenörer som inte är berättigade till statsbidrag. I förskoleklassen är karriärtjänstäten avsevärt mycket lägre i förhållande till både elevantal och antalet legitimerade lärare.

Att karriärtjänstätheten varierar mellan skolformerna skapar enligt Statskontoret olika karriär- och lönemässiga möjligheter för lärare, vilket i sin tur kan göra att vissa skolformer framstår som mer attraktiva än andra ur karriärsynpunkt.

Det finns underlag för fler lektorer

Den absoluta majoriteten av karriärtjänsterna är förstelärartjänster och förhållandevis få lektorer har utsetts inom ramen för reformen. Vi ser flera orsaker till att fler lektorer inte har utsetts. Hos enskilda huvudmän kan tillgången till kvalificerade lärare vara låg. En annan anledning är att två förstelärartjänster motsvarar en lektorstjänst i bidragsramen. Huvudmän har därför valt att hellre tillsätta två förstelärartjänster än en lektorstjänst. På så sätt kan de belöna fler kvalificerade lärare och får en större spridning av karriärtjänsterna i verksamheten. Ett lönepåslag om 10 000 kronor för lektorerna kan också uppfattas som alltför stort i förhållande till lönerna bland övriga lärare, men även i förhållande till skolledare. Det är mer än den löneutveckling som lärare i genomsnitt har under ett helt arbetsliv. Dessa faktorer minskar följaktligen huvudmännens incitament för att tillsätta lektorer.

Vi noterar också att huvudmän med mindre än 75 elever inte har möjlighet att tillsätta lektorer med statsbidrag eftersom det krävs en bidragsram på minst två förstelärare för att få statsbidrag för en lektorstjänst.

Eftersom det finns ungefär 700 lärare som är forskarutbildade och har lärarlegitimation, bedömer Statskontoret att det finns underlag för fler lektorer.

Små huvudmän deltar i ökande grad

Huvudmännen deltar i hög utsträckning i karriärtjänstreformen. Samtliga kommunala huvudmän har sökt statsbidrag bidragsåret 2016/2017 och de enskilda huvudmännen deltar i allt högre utsträckning. Små enskilda huvudmän, med mindre än 75 elever, deltar dock i mindre utsträckning. Att mindre huvudmän avstår från att delta är ett vanligt fenomen i statsbidragsansättningar och inget som utmärker denna reform. Det handlar bland annat om att dessa ofta har en mindre kapacitet både administrativt, rekryteringsmässigt och när det gäller ekonomiskt risktagande. Men det finns även skäl som är kopplade till reformen som sådan. Framför allt anser många huvudmän att det är särskilt svårt att utse en person i ett litet arbetslag utan att det får konsekvenser för samarbetet på skolan. De små huvudmännens deltagande har dock sakta ökat och nästan hälften av de som besvarade vår enkät menar att de med hög eller ganska hög sannolikhet kommer att delta inom de närmsta åren. Det visar att det finns potential för ett högre deltagande i målgruppen framöver.

Det finns få tecken på att bidragets konstruktion gör att små huvudmän avstår från att delta, mer än att det är svårt att utnyttja en liten bidragsram och att en retroaktiv utbetalning påverkar likviditeten. Våra tidigare undersökningar visar att en garanterad tilldelning inte är en viktig faktor för att små huvudmän ska delta. Eftersom ansökningarna hittills har varit få i förhållande till pottens storlek har det ännu inte uppstått en situation där huvudmännen måste konkurrera om karriärtjänsterna. Det låga deltagandet beror dessutom på att få överhuvudtaget ansöker, snarare än att det funnits hinder för att rekvirera ansökta bidrag. Därför bedömer Statskontoret att det låga deltagandet bland mindre huvudmän snarare beror på huvudmännens generella förutsättningar och värderingar i förhållande till reformens innehåll, än på bidragspottens konstruktion. Vi noterar också att en mindre del av huvudmännen fortfarande inte verkar känna till statsbidraget och dess regelverk tillräckligt mycket för att söka.

I sammanhanget kan vi tillägga att Skolverket nyligen har infört ett digitalt ansökningssystem som ska underlätta ansökningsprocessen för huvudmännen. Det talar för bättre administrativa förutsättningar för att delta.

6.3 Olika principer vid fördelningen av karriärtjänster

Statskontoret konstaterar att huvudmännen har haft olika principer vid fördelningen av karriärtjänster och att vissa huvudmän har använt flera principer. Verksamhetens behov tycks ha varit en någorlunda viktig princip vid fördelningen men det är ändå relativt ovanligt att just skolor med svaga skolresultat har prioriterats. En annan vanlig princip har varit att skickliga lärare ska utveckla undervisningen. Skolverkets årliga undersökningar tyder också på att huvudmännens principer har värderats på ungefär samma sätt mellan åren.

Att olika principer har använts av huvudmännen kan förmodligen förklaras av att regeringen har gett huvudmännen en stor frihet i genomförandet av reformen, men också av att reformen har flera olika mål och syften. Ett av reformens syften är att belöna de skickligaste lärarna, men samtidigt finns en idé om att karriärtjänster ska kunna lyfta skolor med dåliga resultat. Dessa två inriktningar går enligt Statskontoret inte nödvändigtvis ihop. Som vi har lyft i tidigare delrapporter finns det olika problem beroende på vilken av de olika principerna som används. Om huvudmannen väljer att belöna de bästa lärarna är det inte säkert att karriärtjänsterna hamnar där undervisningen och skolresultaten behöver utvecklas mest, eftersom de skickligaste lärarna ofta söker sig till skolor med studiemotiverade elever och goda resultat. Teoretiskt sett skulle karriärtjänsterna kunna användas för att locka skickliga lärare till skolor med utmaningar, men det är svårt för dessa skolor att locka nya lärare och dessutom är det långt ifrån alltid det finns en ny tjänst att utlysa.

Om huvudmännen i stället väljer att prioritera vissa skolor efter behov är det inte säkert att det är de bästa lärarna som belönas, vilket är nödvändigt om karriärtjänsterna ska få den legitimitet som behövs för att förankra tjänsterna hos kollegor och göra yrket mer attraktivt. Även en fördelningsprincip som gör att karriärtjänsterna fördelas jämnt i verksamheten, till exempel efter elevantal, innebär att vi inte med säkerhet kan säga att det är de bästa lärarna som får karriärtjänsterna. Vem som är den skickligaste läraren bestäms då utifrån konkurrensen i den omedelbara närheten, exempelvis på skolenheten eller i arbetslaget. Samtidigt är en spridning i verksamheten positivt utifrån att många elever får ta del av reformens fördelar.

Öronmärkning till utanförskapsområdena missar skolor med lika stort behov

Huvudmän med skolor i utanförskapsområden har kunnat ansöka om ett extra statsbidrag, vilket är ett sätt för regeringen att sätta fokus på skolor med utmaningar. Vi har i tidigare delrapporter konstaterat att det särskilda statsbidraget inte fungerar ändamålsenligt. Huvudmännen rekviderar få karriärtjänster i förhållande till antalet de har ansökt om och en liten andel av potten förbrukas. Statskontoret konstaterar att problemen kvarstår och vi bedömer därför att regeringens ambitioner med det extra bidraget inte har infriats.

Vi menar att det finns flera problem med det extra statsbidraget:

- Regelverket gör det svårt för sökberättigade huvudmän att utnyttja bidraget. Ett problem med regelverket har varit att huvudmännen inte kunnat fylla samtliga tjänster i den extra bidragsramen och därmed inte fått tillgång till en enda extra karriärtjänst.
- Det finns skolor som inte kan tillsätta extra karriärtjänster eftersom de inte finns i något av de utpekade utanförskapsområdena, trots att de har minst lika stort behov som de sökberättigade utifrån både skolresultat och förutsättningar. Det är extra tydligt om vi ser på skolresultat, som är det yttersta målet med reformen.

Antalet sökta tjänster har minskat för bidragsåret 2016/2017 jämfört med tidigare år. Eftersom det i slutändan är en låg andel av tjänsterna som rekvideras kan minskningen bero på att huvudmännen i högre grad har anpassat ansökningarna efter vad som är möjligt att genomföra i praktiken. Ansökningarna är dock fortfarande många fler än det antal som hittills har kunnat rekvideras, vilket visar att huvudmännen vill utnyttja det extra bidraget.

6.4 Rekryteringen formaliseras men kan bli bättre

Vi kan konstatera att rekryteringsprocessen successivt har blivit något mer formaliserad sedan reformen infördes 2013, men rekryteringarna kan fortfarande bli mer transparenta.

Viktigt att kommunicera hur bedömningen går till

I den andra delrapporten konstaterade vi att många lärare tycker att det är otydligt vad som krävs för att få en karriärtjänst och även hur urvalsförfarandet går till.

Rektorerna ser inte lika stora oklarheter kring rekryteringen som lärarna, vare sig det handlar om rekryteringsprocessen generellt eller de krav som ställs på lärarna för att de ska vara aktuella för en karriärtjänst. Men närmare 30 procent av rektorerna tycker ändå att det är svårt att bedöma de sökande utifrån kriteriet om vem som har visat särskilt god förmåga att förbättra elevernas studieresultat och vem som har ett starkt intresse för att utveckla undervisningen. En fjärdedel av rektorerna anser sig behöva mer stöd i att bedöma de sökandes kompetens.

Lärarnas uppfattningar om att rekryteringsprocessen varit otydlig verkar följaktligen inte helt bero på att huvudmän och rektorer haft problem med att genomföra rekryteringen. Det kan åtminstone delvis vara en fråga om att rekryteringen inte har kommunicerats tillräckligt tydligt av huvudman eller rektor. Möjligen hänger otydligheten ihop med att det ibland även är andra faktorer än just pedagogisk skicklighet som avgör vem som får en karriär-

tjänst. Det kan handla om att man sökt andra kompetenser utifrån verksamhetens behov eller velat fördela karriärtjänster jämnt i verksamheten. För att valet av karriärtjänstlärare ska vara transparent och uppfattas som rättvist av lärarna menar Statskontoret att den som ansvarar för rekryteringen måste vara tydlig med vilka andra faktorer utöver pedagogisk skicklighet som spelar in i valet av karriärtjänstlärare.

En del huvudmän tillsätter fortfarande tjänster utan ansökan

Majoriteten av huvudmännen använder sig av ett ansökningsförfarande, men mer än var fjärde huvudman tillsätter karriärtjänster utan att begära in ansökningar. De gångerna beror det oftast på att det har varit självklart vilka som är mest kvalificerade för tjänsterna. Statskontoret menar dock att bristen på ansökningsförfarande riskerar att minska förståelsen för vilka lärare som valts ut för tjänsterna.

I de flesta fall har rekryteringen skett internt, det vill säga inom huvudmannens skolor, även om andelen externt rekryterade tjänster ökar. Tillgången till kvalificerade lärare och vakanta tjänster hos huvudmannen eller den aktuella skolan avgör om det blir internt eller externt ansökningsförfarande.

Huvudmannen låter ofta rektorn bedöma lärarnas skicklighet

Bland de huvudmän och rektorer som ansvarar för rekryteringen är det bara en liten del som använder meriteringssystem för att säkerställa att man följer kraven i statsbidragsförordningen avseende vem som får utses till förstelärare eller lektor.

Det är vanligt att huvudmännen överlåter till rektorn att bedöma lärarens skicklighet utifrån kraven i förordningen. Det är också vanligt att huvudmannaovergripande kravprofiler används som stöd vid valet av karriärtjänstlärare.

Fördelar med både tillsvidaretjänster och visstidstjänster

Tidsbegränsade tjänster är fortfarande vanligast, även om det blir allt vanligare med tillsvidaretjänster. De huvudmän som erbjuder tillsvidaretjänster gör det för att säkerställa en långsiktig kvalitetsförbättring av verksamheterna. Andra vanligt förekommande skäl är att huvudmannen vill behålla de skickligaste lärarna i verksamheten och att tillsvidaretjänster skapar incitament för de lärare som fått en karriärtjänst att fortsätta vara särskilt skickliga i sin undervisning.

Enligt regeringen är långsiktiga förordnanden en viktig del för att syftet med reformen ska uppnås. Andelen karriärtjänster som har tillsatts med tillsvidaretjänster har också ökat, från knappt 10 procent till närmare 40 procent, vilket enligt Statskontoret är positivt eftersom det signalerar att reformen genomförs med långsiktighet i åtanke.

När huvudmännen förordnar förstelärare och lektorer för en begränsad tid beror det oftast på att de är osäkra på den framtida finansieringen. Andra vanliga skäl är att huvudmannen vill kunna flytta statsbidraget efter förändringar i verksamhetens behov och att fler får chansen till en karriärtjänst. Det skapar incitament för de lärare som har utsetts, och även för lärare som inte har utsetts, att fortsätta vara skickliga i sin undervisning. Lärares engagemang och drivkraft kan också förändras över tid. Flera rektorer argumenterar för att tidsbegränsade uppdrag ökar förutsättningarna för att åstadkomma bättre skolresultat.

6.5 Förstelärare och lektorer fortsätter att undervisa

Enligt reglerna i statsbidragsförordningen ska karriärtjänstlärare huvudsakligen, det vill säga till minst 50 procent, arbeta med undervisning eller uppgifter som hör till undervisningen. Avsikten är att skickliga lärare inte ska försvinna från undervisningen.

Huvudmännen förlitar sig ofta på att rektorn schemalägger lärarna i enlighet med kraven i förordningen. Det förekommer också att huvudmän gör platsbesök, begär in arbetsbeskrivningar eller skriftliga intyg från rektorn eller karriärtjänstlärare. Mindre huvudmän har ofta enstaka skolor och därför god insikt i verksamheten.

Både våra egna och andras undersökningar visar att de allra flesta karriärtjänstlärare uppfyller kraven på att undervisa minst 50 procent av arbetstiden. Tidigare undersökningar tyder också på att karriärtjänstlärare undervisar ungefär lika mycket som de gjorde tidigare. Statskontoret menar att det inte är förvånande eftersom majoriteten av karriärtjänstlärarna har samma eller delvis samma uppgifter som före reformen. Även andra studier om karriärtjänster visar att dessa lärare ofta har haft liknande uppgifter tidigare och har varit drivande i utvecklingsfrågor innan karriärtjänsten.

Hur mycket karriärtjänstlärarna undervisar jämfört med tidigare beror rimligtvis på vilka uppdrag som ingår i karriärtjänsten och om huvudmannen har avsatt tid för dessa.

Ofta särskilda uppdrag men inte alltid avsatt tid

Karriärtjänstlärarnas uppdrag kan se väldigt olika ut. Det är upp till huvudmannen att avgöra om tjänsten ska bestå av andra uppgifter än undervisning och vad dessa uppgifter ska bestå av. Ofta är det rektorn tillsammans med försteläraren eller lektorn som utformar uppdraget.

Oftast ska karriärtjänstlärare bidra till det kollegiala lärandet på en mer övergripande nivå, till exempel genom att leda gemensamma projekt. Vanligt är också att de ska handleda andra lärare så att de utvecklas i sin undervisning, utveckla undervisningen inom sitt ämnesområde och fortsätta förbättra sin egen undervisning i klassrummet.

Regeringen har uttryckt att karriärtjänstlärarna i allt väsentligt ska fortsätta undervisa.¹⁰³ I praktiken har också de allra flesta fortsatt att undervisa i samma utsträckning som tidigare. Samtidigt har karriärtjänstlärarna ofta särskilda uppdrag som kräver arbetsinsatser utöver den egna undervisningen, till exempel att handleda kollegor och leda utvecklingsprojekt. Det är upp till varje huvudman att avgöra om förstelärarna och lektorerna ska få särskilt avsatt tid för att utföra sina uppdrag; vissa tillåter det och andra inte. Statskontorets första delrapport visade att omkring en tredjedel av karriärtjänstlärarna har fått särskild tid avsatt för sina uppdrag. Den andelen är endast något större om man enbart ser till de karriärtjänstlärare med den typ av uppgifter som kräver avsatt tid. Karriärtjänstlärarna själva tycker det är svårt att utföra sådana uppdrag på ett bra sätt utan att tid avsätts för det och rektorer framhåller att det är svårt att ställa krav på förstelärarna och lektorerna när de inte har någon avsatt tid för uppdragen. Därmed konstaterar Statskontoret att karriärtjänstlärare har olika förutsättningar för att utföra sina uppdrag och i förlängningen olika förutsättningar för att bidra till att undervisningen utvecklas.

Statskontoret konstaterar att många karriärtjänstlärare behöver avsatt tid för att kunna utföra sina särskilda utvecklingsuppdrag på ett bra sätt. Å andra sidan ökar det risken för att de skickligaste lärarna undervisar mindre. Statskontoret menar att avsatt tid kan öka förutsättningarna för att nå det slutgiltiga målet om förbättrad undervisning, trots att det leder till minskad undervisningstid, om det innebär att karriärtjänstläraren framgångsrikt kan genomföra sina särskilda uppdrag. Huvudmän och rektorer får tillsammans med karriärtjänstlärarna bedöma när de behöver avsätta tid för att kunna utföra uppdragen på ett tillfredställande sätt. Så länge en förstelärare eller lektor undervisar minst 50 procent av arbetstiden följs kraven i förordningen.

Nedsättning av arbetstid är inte okomplicerat för huvudmännen eftersom den behöver finansieras. Problem att finansiera minskad undervisningstid har varit en orsak till att huvudmän inte deltar alls i reformen.

Viktigt med koppling mellan kompetens och uppdrag

Statskontoret menar att en tydlig koppling mellan den efterfrågade kompetensen och tjänstens innehåll ökar förutsättningarna för att karriärtjänstlärarnas uppdrag ska gynna utvecklingen inom skolan.

Överlag verkar det finnas en koppling mellan de kompetenser som rektorerna söker i rekryteringen och de uppdrag som karriärtjänstlärarna ska utföra. Kompetenser som handlar om att leda gemensamt lärande och gemensamma projekt efterfrågas dock inte alltid trots att det är en huvuduppgift för de flesta karriärtjänstlärarna. Nästan hälften av de rektorer vars karriärtjänstlärare har i uppdrag att bidra till kollegialt lärande på skolan, till exempel genom att leda

¹⁰³ Utbildningsdepartementet PM 2012-09-24 *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet* (U2012/4904/S).

gemensamma projekt, har inte sökt efter en person som är kvalificerad att leda och samordna gemensamma projekt vid rekryteringen. I stället efterfrågar man framför allt förmågan att på ett skickligt sätt kunna lära ut kunskaper till sina elever och kunna sprida befintliga kunskaper vidare till sina kollegor.

Behov av mer stöd och tydlighet kring uppdragen

Tydliga uppdrag har visat sig vara en viktig faktor för att karriärtjänstlärarna ska kunna utföra sina uppdrag på ett bra sätt. Övriga lärare är dessutom mer positiva till reformen om de vet vilket uppdrag karriärtjänstlärarna har. Både karriärtjänstlärarna själva och övriga lärare upplever dock att det är otydligt vad förstelärare och lektorer förväntas göra och vad uppdraget innebär. Det kan exempelvis bero på att uppdragen inte alltid dokumenteras, att uppdragen förändras under tidens gång och att uppdragen inte alltid synliggörs. Statskontoret menar att dokumentation är ett sätt att tydliggöra förväntningar och vad uppdraget innebär.

Rektorerna upplever generellt sett inte att det har varit svårt att avgöra vad karriärtjänstlärarna ska ha för uppgifter, men en fjärdedel av rektorerna anser att de behöver mer stöd kring utformningen av uppdrag.

6.6 Reformen är inte fullt förankrad bland lärare och rektorer

För att uppnå de tänkta positiva effekterna krävs att reformen är förankrad och får legitimitet bland huvudmän, rektorer och lärare samt framtida lärare.

Huvudmän har störst tilltro till reformen

Nio av tio huvudmän som sökt och rekviderat statsbidrag för karriärtjänster anser att reformen fungerar bra eller till och med mycket bra. Rektorerna är inte lika positiva, men det är ändå två av tre rektorer som är positivt inställda till reformen. Lärarna har däremot en betydligt mer skeptisk hållning till reformen än både huvudmännen och rektorerna, med undantag för de lärare som själva har karriärtjänster. Av de lärarstudenter som hunnit skaffa sig en uppfattning om karriärstegsreformen är de flesta ganska positivt inställda.

Risk för splittring, men reformen kan främja samarbete

Huvudmän, rektorer och lärare anser att de största möjligheterna med reformen är att den skapar förutsättningar för förbättrad undervisning och bättre skolresultat. Det finns en något större skepsis till att karriärstegen underlättar kompetensförsörjningen och gör yrket mer attraktivt. Studenterna anser att andra förändringar är viktigare för att öka yrkets attraktionskraft, till exempel en generell höjning av lärarlönerna, möjligheter till fortbildning och mindre arbetsbörda.

Den största risken med karriärstegsreformen är enligt huvudmän, rektorer och lärare att

- den skapar splittring i lärarkollegiet
- löneskillnader mellan lärare blir omotiverat stora
- de lärare som inte får en karriärtjänst tappar motivation.

Lärarna bedömer överlag att det är högre risk för oönskade effekter med reformen jämfört med både huvudmän och rektorer. Men rektorerna är de som värderar risken för splittring bland lärare allra högst.

Samtidigt som aktörerna ser en risk för splittring bland lärarna och därmed försämrat samarbete ser de att karriärtjänsternas uppdrag bidrar med pedagogiska diskussioner, utvecklingsprojekt och kollegialt lärande. Detta kan, enligt Statskontoret, inte bara öka förutsättningarna för förbättrad undervisning utan även motverka den splittring mellan lärare som reformen riskerar att medföra.

Karriärsteg – en utmaning i skolans värld

I ljuset av att en av de största riskerna med reformen är att den skapar splittring i lärarkollegiet, kan Statskontoret konstatera att karriärstegsreformen utmanar centrala värden inom skolan. Skolan är av tradition ett yrke där alla lärare setts som jämbördiga, har liknande arbetsuppgifter och relativt små löneskillnader. Fokus på individer och karriär utmanar dessa värden och skapar debatt inom lärarprofessionen. Därför är det väntat att karriärstegsreformen möter motstånd, och det behövs ett aktivt förankringsarbete för att reformen ska kunna genomföras på bästa sätt och nå uppsatta mål.

Som vi även i tidigare delrapporter har konstaterat har huvudmännen, men också rektorer, en viktig roll i att motverka splittring och intressekonflikter. På skolorna vidtar rektorerna flera åtgärder för att skapa legitimitet åt karriärtjänsterna. Statskontoret noterar dock att sådana åtgärder främst sker i samband med rekryteringen och inte lika ofta under uppdragens gång. Rektorerna har till exempel i mindre grad synliggjort karriärtjänstlärarnas arbete och dess värde för skolan, faktorer som vi tidigare har konstaterat är värdefulla för att skapa förtroende för karriärtjänsterna.

Tillgång till kvalificerade lärare kan påverka legitimiteten

Vissa rektorer har fler kvalificerade lärare än det antal karriärtjänster de blivit tilldelade, vilket innebär att lärare som varit kvalificerade stått utan karriärtjänst. Enligt Statskontoret ställer det krav på att huvudmannen eller rektor tydligt motiverar valet av karriärtjänstlärare. I annat fall ökar risken för splittring bland lärarna och för att arbetet med att ge karriärtjänstlärarna legitimitet försvåras.

Andra har haft svårare att hitta tillräckligt kvalificerade lärare eller anser att det har blivit svårare för varje ansökningsomgång. Statskontoret ser det som viktigt att huvudmännen eller rektorerna inte kompromissar med kvalifikationskraven. Eventuella felrekryteringar kan minska tjänsternas legitimitet men också möjligheterna att nå reformens mål, eftersom en viktig faktor för att utveckla undervisningen är att karriärtjänstlärarna framgångsrikt kan genomföra sina uppdrag.

6.7 Lönespridningen har ökat ytterligare

Statskontoret konstaterar att lönespridningen har ökat påtagligt sedan reformen sjösattes. Sedan uppföljningen i vår andra delrapport har lönespridningen ökat ytterligare. I den andra delrapporten såg vi en koppling mellan karriärtjänstäthet och lönespridning. Även i denna rapport ser vi tecken på att reformen har påverkat lönespridningen. Lärargruppen som inte har en karriärtjänst verkar inte ha fått en ökad lönespridning och ökningen i den totala lönespridningen är mest markant under det år som antalet karriärtjänstlärare ökade som mest. Det är inte förvånande, med tanke på att statsbidraget för enskilda individer har inneburit löneökningar som nästan motsvarar den genomsnittliga lönehöjningen under ett helt arbetsliv.

Kompetenta lärare ska få högre lön enligt majoriteten av aktörerna men våra undersökningar visar också att de inte vill se för stora löneskillnader. Nästan hälften av rektorerna anser att reformen skapar för stora löneskillnader, även om de generellt är mer positiva till ökad lönespridning än både lärare och huvudmän.

Lönespridningen kan påverkas av ytterligare lönebidrag

Sedan 2016 finns ytterligare ett statligt lärarlönebidrag, lärarlönelyftet.¹⁰⁴ Både rektorer och huvudmän tänker olika när det gäller vilka som ska premieras i lärarlönelyftet i förhållande till karriärtjänsterna. För vissa är det självklart att karriärtjänstlärarna är skickligast och därför även bör få del av lärarlönelyftet. Där denna strategi råder kommer lönespridningen troligen att öka ännu mer. Men det finns även rektorer och huvudmän som anser att lärarlönelyftet bör användas till övriga lärare för att kompensera för de löneskillnader som redan uppstått. Det är dock för tidigt att säga hur utvecklingen ser ut. Lönespridningen behöver också följas över en längre tid för att se om reformen på sikt även påverkar andra lärares lön.

¹⁰⁴ Förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personal-kategorier.

Regeringens särskilda utredare ska bland annat analysera om karriärvägs-systemet behöver justeras för att det på bästa sätt ska samverka med lärarlönesatsningen.¹⁰⁵

Ökad lönespridning – baserad på statliga bidrag

Statskontoret har i rapporten *Statens styrning av kommunerna* konstaterat att specialdestinerade bidrag skapar problem eftersom de ger ett ekonomiskt tillskott under en begränsad tidsperiod samtidigt som huvudmännen kan få permanenta kostnadsökningar.¹⁰⁶ Karriärstegsreformen innebär att enskilda lärares löneutveckling i stora delar bygger på statliga lönebidrag, och det väcker frågor om hur kommunernas ekonomi kommer att påverkas om det statliga bidraget avvecklas och hur kommunerna kommer att finansiera lönehöjningen. En ökad andel tillsvidaretjänster kan dock tolkas som att kommunerna i allt högre grad är beredda att åta sig fortsatt finansiering eftersom det innebär ett permanent rättsligt bindande avtal mellan arbetsgivaren och karriärtjänstläraren.

Det finns också oklarheter kring hur karriärtjänstlärarnas löner vid en avveckling kommer att förhålla sig till andra lärares löner i de fall tjänsterna är tidsbegränsade eller utgörs av lönetillägg.

¹⁰⁵ Kommittédirektiv Dir. 2016:76 *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner*.

¹⁰⁶ Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*. 2016:24.

Referenser

Forskning m.m.

Alvesson, M. (2009). *Organisationskultur och ledning* (2., [rev.] uppl.). Malmö: Liber.

Alvunger, D. & Trulsson, Å. (2016). *Följeforskning kring karriärlärarysningen i Kalmar, Nässjö, Vetlanda och Ängelholm. Samverkan för skolförbättringsarbete mellan skola och universitet. Slutrapport våren 2016.* Kalmar/Växjö: Linnéuniversitetet.

Alvunger, D. (2016). *Strukturella faktorerens betydelse för karriärläraren.* [Online] Tillgänglig på: <http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lorare/karriartjanster-for-lorare/struktur-och-kultur-med-karriarlorarperspektiv-1.245766>, citerad 2016-12-20.

Andersson, G. m.fl. (2003). *Skolkulturer – tröghet, förändring, framgång.* I Persson, A. (red.) *Skolkulturer.* Lund: Studentlitteratur.

Hargreaves, A. (1998). *Läraren i det postmoderna samhället.* Lund: Studentlitteratur.

Kornhall, P. (2015). *Förstelärare – en handbok.* Stockholm: Natur & kultur.

Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2008). *Hur moderna organisationer fungerar* (3., uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Shein, E. H. (1985). *Organizational culture and leadership.* San Fransisco: Jossey-Bass.

Thelin, K. (opublicerad). *Förstelärarens roll i arbetet med att utveckla skolan.* Uppsala Universitet.

Thelin, K. (2015). *Ways of seeing the role of an advanced teacher in relation to school development in Sweden.* Paper presenterat vid the ECER 2015, the 2015 conference of European Educational Research Association, Budapest, 8-11 September.

Öhman Sandberg, A., Ehneström, C., Ellström, P-E. & Svensson, L. (2016). *Karriärtjänster för lärare – möjlighet eller hinder för skolutveckling? Slutrapport VT 2016.* Linköpings universitet.

Offentligt tryck

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

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

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

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

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

Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016. Utgiftsområde 16?*

Regeringsbeslut 2014-06-19 *Uppdrag att följa upp och analysera karriärstegsreformen.* U2014/4127/S

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

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

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolverk.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Statens skolverk.

Skolverket (2016). *Årsredovisning 2015.*

Utbildningsdepartementet PM 2012-09-24 *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet (U2012/4904/S).*

Rapporter m.m. från myndigheter och organisationer

Lärarnas Riksförbund (2015). *Förstelärare behöver likvärdiga förutsättningar. En utvärdering av karriärläraryreformen.*

OECD (2016). *Indicator D3 how much are teachers paid? I Education at glance 2016: OECD indicators.* Paris: OECD Publishing.

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

Skolverket (2014). *Vem är försteläraren?*

Skolverket (2015). *Bidrag till skolans utveckling. Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014.*

Skolverket (2015). *Vad gör försteläraren?*

Skolverket (2015). *Bidrag till skolans utveckling. Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014.*

Skolverket (2016). *Extra statsbidrag för karriärtjänster i utanförskapsområden: sammanfattning av verksamhetsbesök. Minnesanteckningar. Dnr 8.1.1 2017:33.*

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

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

Statskontoret (2016). *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 2. 2016:1.*

Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna. 2016:24.*

Webben

Lärarnas nyheter 2016-10-12. *En av tre undantar förstelärare från lyft.* [Online] Tillgänglig: <http://lararnastidning.se/en-av-tre-undantar-forstelarare-fran-lyft/>, citerad 2016-12-12.

Filipstads tidning 2016-11-04. *Noll eller 2500 kronor i påökt.* [Online] Tillgänglig: <http://nwt.se/filipstad/2016/11/04/noll-eller-2500-kronor-i-paokt>, citerad 2016-12-15

Skolverket 2016-01-26. *Kollegialt lärande nyckelfaktor för framgångsrik skolutveckling* [Online] Tillgänglig på: <http://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning/artikelarkiv/kollegialt-larande-nyckelfaktor-for-framgangsrik-skolutveckling-1.171296>, citerad 2016-12-20.

Regeringens uppdrag



REGERINGEN

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 inrättat 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 lektorers 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 inrättat 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

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: u.registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress
Drottninggatan 16

Telefax
08-21 68 13

- 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

Genomförande och metodbeskrivning

I denna bilaga beskriver vi vårt empiriska underlag i uppföljningen.

Sammanfattningsvis har vi genomfört följande datainsamling och bearbetning:

- Enkät till rektorer med karriärtjänster.
- Enkät till lärarstudenter.
- Enkät till deltagande huvudmän.
- Enkät till små huvudmän som inte ansökt om statsbidrag.
- Intervjuer med rektorer på skolenheter med karriärtjänster.
- Intervjuer med Skolverket, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Skolledarna och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).
- Lönestrukturstatistik från Statistiska centralbyrån (SCB) och SKL.
- Sambandsanalyser mellan karriärtjänsttätthet och skolresultat.
- Statistik från Skolverket avseende bidragsramar, ansökningar, rekvisitioner, antal lärare med lärarlegitimation, könsfördelning och antal lärare med forskarexamen och lärarlegitimation.
- Kontakter med huvudmän som har sökt extra statsbidrag för skolor i utanförskapsområden men som inte har rekvirerat medel.

Enkät till rektorer med karriärtjänster

Vi har genomfört en enkätundersökning riktad till ett urval av rektorer för skolenheter som hade karriärtjänster vårterminen 2015. Enkäten har omfattat 33 frågor om bland annat rektorernas inställning till reformen och hur reformen har genomförts på skolan, med fokus på rekrytering och utformandet av uppdrag. Enkäten skickades till rektorerna via e-post. Svarsperioden var mellan den 4 oktober och 18 november 2016. Tre påminnelser har skickats ut.

Totalt ingick 4 408 skolenheter i populationen. Urvalsramen har stratifierats efter antal karriärtjänster för att få en spridning i urvalet. Kontaktuppgifter har hämtats från Skolenhetsregistret. Urvalet omfattade 2 000 skolenheter, 1 929 rektorer har mottagit enkäten då en del adresser inte har fungerat. Sammanlagt 908 rektorer besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 47 procent.

Svarsmönster

Vi har undersökt om det finns några skillnader i vilka kategorier av rektorer som har besvarat enkäten och vilka som har avstått. I tabell 1 redovisas svarsfrekvensen uppdelad på huvudmannatyp. Tre urvalsgrupper har ingått i undersökningen: fristående, kommunala och övriga huvudmän (exempelvis kommunalförbund eller landsting). Svarsfrekvensen är högst för rektorer på skolenheter med fristående huvudmän. Där är svarsfrekvensen 46 procent. Lägst svarsfrekvens har de fåtal övriga huvudmän som ingått i undersökningen, med en svarsfrekvens på 22 procent.

Tabell 1 Svarsfrekvens i respektive urvalsgrupp. Huvudmannatyp

Urvalsgrupp	Antal i urval	Antal svar	Svarsfrekvens (procent)
Fristående	322	148	46
Kommunal	2076	748	36
Övriga	9	2	22

Not: I tabellen redovisas svarsfrekvensen för respektive urvalsgrupp

Svarsfrekvensen varierar också beroende hur många karriärtjänster som finns på skolan. Rektorer på skolor med fler karriärtjänster har tenderat att i högre utsträckning besvara enkäten än rektorer på skolor med färre karriärtjänster.

Tabell 2 Svarsfrekvens i respektive urvalsgrupp. Antal karriärtjänster

Urvalsgrupp	Antal i urval	Antal svar	Svarsfrekvens (procent)
1	653	140	21
2	477	174	36
3	363	164	45
4	195	128	66
5 eller fler	312	279	89

Not: I tabellen redovisas svarsfrekvensen för respektive urvalsgrupp

Svarsanalys efter kön och sektor

Vi har gjort en analys av skillnader i svar utifrån de olika bakgrundsfaktorerna; kön, typ av huvudman, skolform, antal elever per skola och antal karriärtjänster per skola. Resultaten från enkäten till rektorer visar överlag inga större skillnader i hur rektorer från de olika kategorierna svarat.

Några mindre skillnader framkommer dock mellan kvinnor och män samt mellan kommunala och fristående skolor. Kvinnorna är något mer positivt inställda till karriärstegsreformen än männen, ser något större konkret nytta med karriärtjänsterna och har en något högre tilltro till att reformen kan få positiva effekter. Till exempel bedömer kvinnorna i något högre grad än männen att reformen bidrar till kollegialt lärande, utvecklad undervisning på skolan och förbättrade skolresultat. Det är också en något högre andel manliga

rektorer som tycker att det är otydligt vilka kvalifikationskrav som bör ställas, jämfört med kvinnliga rektorer.

Vid en jämförelse mellan svar från rektorer vid kommunala respektive enskilda huvudmän ser vi att rektorer vid fristående skolor är något mer positivt inställda till reformen, ser färre oönskade effekter och ser i högre grad att reformen kan ge positiva effekter, såsom mer kollegialt lärande och ett attraktivare yrke. Det är också en något större andel av rektorerna vid kommunala skolor som ser otydligheter i kravställandet vid rekrytering jämfört med rektorer vid fristående skolor. Det är en något mindre andel av rektorerna vid fristående skolor som har behov av mer stöd i utformningen av uppdrag, jämfört med kommunala skolor.

Enkät till lärarstudenter

Enkäten har via e-post skickats till ett urval av lärarstudenter som studerar till grundskollärare för årskurs 4-6 och till studenter som studerar till ämneslärare på gymnasiet. Undersökningen har omfattat 12 frågor om studenternas inställning till karriärmöjligheter och karriärstegsreformen samt om faktorer för att göra läraryrket mer attraktivt. Svarsperioden var mellan den 6 oktober och 11 november. Sammanlagt skickades fem påminnelser ut.

Universiteten valdes ut så att vi fick en spridning avseende geografisk lokalisering. E-postadresser begärdes ut till studenter vid Umeå universitet, Luleå tekniska högskola, Malmö universitet och Stockholms universitet som läser på grundlärarprogrammet eller på ämneslärarprogrammen med huvudämne inom svenska språket, samhällskunskap och naturvetenskap (främst matematik).

Enkäten mottogs av 1 673 studenter varav 423 besvarade den. Det ger en svarsfrekvens på 25 procent.

Svarsmönster

I tabell 3 redovisas svarsfrekvensen bland lärarstudenter på respektive universitet som ingått i urvalet. Av de fyra universitet som ingår i undersökningen är svarsfrekvensen högst bland studerande vid Malmö högskola. Här är svarsfrekvensen 28 procent. Studenter på Umeå universitet har den lägsta svarsfrekvensen på 19 procent.

Tabell 3 Svarsfrekvens i respektive urvalsgrupp. Universitet

Urvalsgrupp	Antal i urval	Antal svar	Svarsfrekvens (procent)
Luleå tekniska universitet	189	51	27
Malmö högskola	577	164	28
Stockholms universitet	674	159	24
Umeå universitet	258	49	19

Svarsfrekvensen varierar också bland studenter beroende på vilket utbildningsår som de befinner sig på. Högst svarsfrekvens har studenter i årskurs 5.

Tabell 4 Svarsfrekvens i respektive urvalsgrupp. Utbildningsår.

Urvalsgrupp	Antal i urval	Antal svar	Svarsfrekvens (procent)
År 1	609	149	24
År 2	420	99	24
År 3	300	76	25
År 4	288	72	25
År 5	81	27	33

Enkät till deltagande huvudmän

Enkäten har via e-post riktats till ett urval av de huvudmän som rekviderat statsbidrag. Enkäten har skickats till de huvudmän som tidigare har besvarat Skolverkets huvudmannenkäter. Undersökningen har omfattat åtta frågor, bland annat om huvudmännens fördelningsprinciper och hur de säkerställer att kraven i förordningen efterlevs. Svarsperioden var mellan 23 november och 23 december. Tre påminnelser skickades ut.

Sammanlagt mottog 212 huvudmän enkäten, varav 166 besvarade den. Det ger en svarsfrekvens på 78 procent.

Enkät till små huvudmän som inte ansökt om statsbidrag

Vi har via e-post skickat ut en kort enkät riktad till huvudmän som varit hänvisade till potten för huvudmän med färre än 75 elever, men som inte har ansökt om statsbidrag. Motivet har varit att ta reda på varför mindre huvudmän inte deltar i reformen. Undersökningen omfattade 3 frågor. Svarsperioden var mellan 28 oktober och 30 november. Totalt skickades fyra påminnelser ut.

Enkäten skickades ut till sammanlagt 108 huvudmän, varav 50 besvarade den. Det ger en svarsfrekvens på 46 procent.

Intervjuer med rektorer

För att komplettera den enkät som gått ut till rektorerna har vi även genomfört tolv intervjuer med rektorer på skolenheter som hade karriärtjänster våren 2015. Rektorerna valdes ut så att vi fick en spridning avseende geografisk lokalisering, skolform (grundskola och gymnasieskola) samt typ av huvudman (kommunal och fristående). Vi eftersträvade också en spridning i antal karriärtjänster och säkerställde att vi även inkluderade skolenheter med lektorer.

Övriga intervjuer

Vi har också genomfört intervjuer med representanter från Skolverket, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Skolledarna och SKL.

SCB:s lönestrukturstatistik

Vi har med hjälp av lönestatistik från SCB undersökt hur lärarnas lönespridning har utvecklats under de senaste tio åren. Analysen utgår från SCB:s lönestrukturstatistik som baseras på svensk standard för yrkesklassificering.

Statistiken redovisas för samtliga sektorer (kommun, landsting, stat och privat) och baseras till stora delar på den förhandlingsstatistik som arbetsmarknadens parter tar fram. Lönespridningen utgår från månadslön och mäts som kvoten mellan den 90:e och den 10:e percentilen (P90/P20). Med månadslön avses fast lön, fasta lönetillägg och ett stort antal rörliga lönetillägg.

Undersökningarna genomförs årligen och mäter en höstmånad (månaden varierar för de olika sektorerna) för att inkludera nya löneavtal. Den privata sektorn undersöks genom urval och redovisas uppdelad på arbetare och tjänstemän. De offentliga sektorerna totalundersöks. Mättidpunkten för privat sektor är september och för kommunal sektor den 1 november. Statistiken publiceras i maj året efter undersökningsåret. SCB:s standard för svensk yrkesklassificering omarbetades under 2013 vilket innebär att uppgifterna från 2014 och framåt inte är helt jämförbara med övriga år.

SKL:s lönestatistik

Vi har även analyserat lönespridningen och löneutvecklingen med hjälp av underlag från SKL om lärares löneutveckling under åren 2013–2015. I statistiken ingår månadsavlönade grundskollärare och gymnasielärare. Lönespridningen utgår från månadslön och mäts som kvoten mellan den 90:e och den 10:e percentilen. Beräkningarna av löneutvecklingen har gjorts genom att mäta nya lön i förhållande till lönen för året dessförinnan.

Statistiken är uppdelad på förstelärare (med respektive utan fast lönetillägg), lektorer och övriga lärare. Med övriga lärare avses de lärare som inte har en försteläraryrke eller lektorstjänst. För de förstelärare och lektorer som har ett fast lönetillägg har minimigränsen för att inkluderas i statistiken satts vid 2500 kronor. Även förstelärare och lektorer utan statsbidrag ingår i statistiken.

Sambandsanalyser skolor med svaga skolresultat

I uppdraget har ingått att undersöka i vilken omfattning och hur skolhuvudmännen har prioriterat svaga skolor. Vi har definierat svaga skolor som skolor med svaga skolresultat. I denna rapport har vi undersökt variablerna Behörighet till gymnasieskolan genom variabeln *Andel elever behöriga till yrkesprogram*, inklusive elever med okänd bakgrund, läsåret 2015/2016. För gymnasieskolan har vi utgått ifrån *Andel elever som fått gymnasieexamen av*

samtliga avgångselever, inklusive elever med okänd bakgrund, läsåret 2014/2015. I båda fall har vi valt senast tillgängliga läsår. Skolresultat har matchats med karriärtjänster och elevantal för höstterminen respektive år. Uppgifter om skolresultat och elevantal har vi hämtat från Skolverkets databaser.

Endast huvudmän med minst två skolenheter och minst en karriärtjänst ingår i analysmaterialet. Ett antal skolenheter har exkluderats då det saknas information om meritvärde/behörighet eller elevantal på enheten. Sammanlagt ingick 990 grundskolenheter i analysen av *Andel behöriga till gymnasieskolan* och 588 skolenheter i analysen av *Andel med examensbevis*. Vi har enbart kontrollerat samband för kommunala skolor eftersom fristående huvudmän i många fall enbart har en skola och fördelning av karriärtjänster mellan olika skolor därför ofta inte är aktuellt.

För analysen av grundskolorna har vi exkluderat karriärtjänster i förskoleklasser då de är så pass få (26 stycken totalt inom reformen). Några av dessa kan dock dessa teoretiskt sett finnas på någon av skolorna som ingår i beräkningarna i de fall klasserna har samma skolenhetskod som grundskolorna.

Vi har beräknat fram en kvot på karriärtjänsttätthet för varje skolenhet som ingår i Skolverkets underlag för respektive skolresultat. Kvoten visar om skolenheten har en lägre, samma eller högre andel karriärtjänster jämfört med om huvudmannen hade fördelat karriärtjänsterna helt utifrån elevantal, dvs. fördelat tjänsterna jämnt i verksamheten. Kvoten är beräknad utifrån andelen förstelärare (antalet förstelärare på skolan i förhållande till det totala antalet förstelärare i kommunala grundskolor i kommunen) delat på andelen elever (antalet elever på skolan i förhållande till det totala antalet elever i den kommunala grundskolan). Därefter har vi studerat den relativa karriärtjänsttättheten (kvoten) utifrån skolresultat. Delvis genom att titta på den genomsnittliga kvoten i olika grupper utifrån andel behöriga/andel med examensbevis.

Tabell 5 Genomsnittlig karriärtjänsttätthet på kommunala grundskolor utifrån andel med behörighet till yrkesprogram.

Andel behöriga elever	Genomsnittlig karriärtjänsttätthet (kvot)	Antal skolenheter
25-59	1,16	61
60-69	1,14	108
70-74	1,13	83
75-79	1,05	115
80-	0,98	623

Tabell 6 Genomsnittlig karriärtjänsttätthet på kommunala gymnasieskolor utifrån andel med examensbevis

Andel med examensbevis	Genomsnittlig Karriärtjänsttätthet (kvot)	Antal skolenheter
52-74	1,18	32
75-89	1,03	228
90-100	1,11	328

Vi har även studerat kvoterna inom de kommuner som har störst spridning i skolresultat och på de skolor som nationellt har lägst skolresultat.

Tabell 7 Andel skolenheter med högre karriärtjänsttätthet än vid jämn fördelning utifrån andel med behörighet till yrkesprogram.

Grundskolan (Andel behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram)	Andel skolenheter med högre karriärtjänsttätthet än vid jämn fördelning utifrån elevantal (kvot >1)
Max 60 procent behöriga elever (62 skolenheter)	56 procent
Max 75 procent behöriga elever (256 skolenheter)	57 procent
Minst 95 procent behöriga elever (233 skolenheter)	43 procent

Tabell 8 Andel skolenheter med högre karriärtjänsttätthet än vid jämn fördelning utifrån andel med examensbevis.

Gymnasieskolan (Andel med examensbevis)	Andel skolenheter med högre karriärtjänsttätthet än vid jämn fördelning utifrån elevantal (kvot >1)
Mindre än 80 procent med examensbevis (71 skolenheter)	38 procent
Minst 98 procent med examensbevis (75 skolenheter)	44 procent

Vi har också gjort sambandsanalyser mellan karriärtjänsttätthet (antal karriärtjänster i förhållande till antal elever) på varje skolenhet. Sambandsmättet som använts är Pearsons R.

Tabell 9 Korrelationsmatris, karriärtjänsttätthet och behörighet till yrkesprogram.

Variabel	Andel behöriga till yrkesprogram	Karriärtjänsttätthet
Karriärtjänsttätthet		-,106**
Andel behöriga till yrkesprogram		-,106**

Not: **p<0,01

Tabell 10 Korrelationsmatris, karriärtjänsttätthet och andel med examensbevis.

Variabel	Andel med examensbevis	Karriärtjänsttätthet
Karriärtjänsttätthet	0,073	
Andel med examensbevis		0,073

Övrig datainsamling

Vi har under hösten 2016 haft kontakt med de huvudmän som sökt extra bidrag för skolor i utanförskapsområden men som inte rekvirerat. Syftet har varit att undersöka orsaker till detta.

Från Skolverket har vi fått underlag om bidragsramar och ansökningar för bidragsåren 2015/2016 och 2016/2017, samt rekvisitioner för höstterminen 2015 och vårterminen 2016. Statistik för tidigare år är hämtade från delrapport 1 och 2.

Från Skolverket har vi även fått statistik över antal lärare med lärarlegitimation, könsfördelning och antal lärare med forskarexamen och lärarlegitimation.

Tidigare genomförd informationsinhämtning

Vi har även använt oss av empiri från våra tidigare genomförda undersökningar. För en metodbeskrivning hänvisar vi till respektive delrapport.

- Enkät till deltagande huvudmännen våren 2015 (Delrapport 1)
- Enkät till ej deltagande huvudmän våren 2015 (Delrapport 1)
- Enkät till lärare hösten 2015 (Delrapport 2)

Vi har även använt Skolverkets enkät till huvudmän som rekvirerat medel 2013, 2014 och 2015.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Arbetet med denna rapport genomfördes under höstterminen 2016. Projektgruppen har bestått av Helena Norman, Ulrika Strid (projektledare) och Therese Jakobsson, praktikant från Förvaltningshögskolan i Göteborg. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Skolverket har faktagranskat rapporten.