

Utbildningsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag att följa upp och analysera karriärstegsreformen

Regeringens beslut

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

Statskontoret ska följa upp och analysera

- huvudmännens principer när det gäller antal och fördelning av förstelärare och lektorer till skolformer, årskurser, program och ämnen,
- huvudmännens grunder för valet mellan att utse förstelärare eller lektorer,
- hur stor andel av en förstelärares eller en lektors arbete som utgörs av undervisning,
- vilka arbetsuppgifter utöver undervisning som ingår i förstelärares och 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 inrättar karriärsteg för lärare följs, när det gäller vem som får utses till förstelärare och att denne huvudsakligen ägnar sig åt undervisning
- skälen till varför huvudmän väljer att förordna förstelärare och lektorer utan tidsbegränsning respektive förordna för viss tid,
- grunderna för huvudmännens val av ansökningsförfarande vid rekrytering till förstelärare och lektorer, internt, externt eller annat
- hur lönespridningen för lärarna påverkats,

- 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