



REGERINGSKANSLIET

2015-10-21 U2015/05040/UH

Utbildningsdepartementet

Enligt bifogad remisslista

Inbjudan till remissmöte avseende promemorian Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier

Samtliga remissinstanser som bereds tillfälle att yttra sig över promemorian Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier inbjuds härmed att delta i ett remissmöte om promemorian för att lämna synpunkter och ställa frågor.

Datum och tid: torsdagen den 3 december, kl. 13.00–15.30

Plats: Konferenscenter Rosenbad, Drottninggatan 5, Stockholm

Vänligen lämna besked om deltagande senast den 23 november till ulrika.carlsson@regeringskansliet.se.

Eva Lenberg
Rättschef



Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier

Sammanfattning

Denna promemoria har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). Promemorian innehåller förslag och bedömningar som innebär att en satsning på statsbidrag för höjda löner till särskilt kvalificerade lärare och vissa andra personalkategorier ska genomföras. Det övergripande syftet med förslaget är att bidra till att höja statusen och attraktiviteten i läraryrket och därmed i förlängningen till högre kunskapsresultat i skolan. Promemorian innehåller förslag om en ny förordning som reglerar statsbidraget. Förordningen föreslås träda i kraft den 22 mars 2016.

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Författningsförslag	3
1.1 Förordning om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier	3
1.2 Förordning om ändring i förordning om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.....	8
2 Dagens situation.....	9
2.1 Sjunkande kunskapsresultat	9
2.2 Allvarlig lärarbrist	9
2.3 Svag löneutveckling för lärare	10
2.4 OECD rekommenderar en satsning på höjda lärarlöner	10
3 Syfte och utgångspunkter för en satsning på höjda löner till lärare ...	11
3.1 Karriärstegsreformen ett första steg.....	12
4 Ett särskilt statsbidrag införs för höjda löner för lärare och vissa andra personalkategorier.....	13
4.1 Bidrag för lärare och vissa andra personalkategorier som kan komma i fråga för höjd lön.....	16
4.2 Kriterier för att komma i fråga för höjd lön.....	19
4.3 Huvudmannen avgör vilka som kan komma i fråga för höjd lön.....	22
4.4 Bidragsår	23
4.5 Bidragsbelopp per lärare, förskollärare och fritidspedagog	24
4.6 Bidragsram.....	24
4.7 Utbetalning, återbetalning och återkrav m.m.	25
4.8 Uppföljning och utvärdering	26
5 Ikraftträdande.....	27
6 Konsekvenser.....	27
Berörda av regleringen.....	27
Ekonomiska konsekvenser.....	27
Organisatoriska och administrativa konsekvenser	28
Konsekvenser för den enskilde	29
Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	29
Konsekvenser för enskilda huvudmän/företag	29
Konsekvenser för barn och elever.....	30
Konsekvenser för jämställdhet och integration.....	30
Sveriges medlemskap i EU	30

1. Författningsförslag

1.1 Förordning om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier

Häri genom föreskrivs följande.

Inledning

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till skolhuvudmän som höjer lönen för lärare, förskollärare eller fritidspedagoger utöver vad som följer av den ordinarie lönerevisionen.

2 § Syftet med statsbidraget är att stimulera skolhuvudmännen att ge särskilt kvalificerade lärare, förskollärare eller fritidspedagoger högre lön för att därigenom bidra till en ökad kvalitet i undervisningen, till förbättrade kunskapsresultat och till verksamhetens utveckling i övrigt.

3 § Statsbidrag enligt denna förordning kan kombineras med statsbidrag enligt förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare och förordningen (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden. Hur statsbidrag enligt sistnämnda förordningar förhåller sig till statsbidrag enligt denna förordning framgår av 9 § andra stycket.

Bidragsår

4 § Statsbidragen lämnas för ett år i sänder (bidragsår) i den mån det finns tillgång på medel. Bidragsåret börjar den 1 juli.

Förutsättningar för statsbidrag

5 § Statsbidrag får lämnas till den som enligt skollagen (2010:800) är huvudman för

- förskoleklass,
- grundskola,
- grundsärskola,
- specialskola,

- sameskola,
- gymnasieskola, och
- gymnasiesärskola.

Statsbidrag får också lämnas till en sådan huvudman som avses i första stycket som även är huvudman för förskola eller fritidshem för höjda löner i förskolan respektive fritidshemmet.

Statsbidrag får lämnas för höjda löner för personer som uppfyller de villkor som anges i 6–8 §§, om huvudmannen följt de villkor som anges i 9 §.

6 § Statsbidrag får lämnas för en

1. lärare, med vilken avses i denna förordning en person som arbetar i någon av de skolformer som anges i 5 § första stycket eller fritidshemmet, om denne är legitimerad som lärare enligt skollagen (2010:800) eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen,

2. förskollärare, med vilken avses i denna förordning en person som arbetar i förskolan eller förskoleklassen, om denne är legitimerad som förskollärare enligt skollagen (2010:800), eller

3. fritidspedagog eller motsvarande, med en svensk eller utländsk högskoleutbildning som är avsedd för arbete som fritidspedagog eller motsvarande, som inte uppfyller kraven på legitimation i 2 kap. 13 § skollagen (2010:800) och som arbetar i fritidshemmet.

Med legitimerad lärare enligt första stycket 1 jämföras de lärare som

1. trots att de saknar legitimation är anställda utan tidsbegränsning för att undervisa i modersmål eller i ett yrkesämne i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan med stöd av 2 kap. 20 § första stycket skollagen,

2. bedriver undervisning med stöd av 2 kap. 17 § första stycket 1 skollagen, eller

3. är undantagna från kravet på legitimation enligt föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 13 § tredje stycket skollagen.

7 § Statsbidrag får lämnas för en sådan lärare, förskollärare eller fritidspedagog som avses i 6 § som är särskilt kvalificerad för den undervisning som huvudmannen bedriver.

Läraren, förskolläraren eller fritidspedagogen ska ha visat intresse för och god förmåga till att utveckla undervisningen på egen hand och tillsammans med kolleger och därigenom förbättrat elevernas studieresultat eller måluppfyllelsen i förskolan. Detta ska ha skett genom att läraren, förskolläraren eller fritidspedagogen har

- tagit särskilt ansvar för att utveckla undervisningen genom kollegialt lärande i former som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet,

- med stöd av formell utbildning på avancerad nivå utöver lärarexamen eller förskolläraryxamen förbättrat undervisningens innehåll, metoder och arbetssätt,

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

- tagit särskilt ansvar för särskilt komplicerade undervisningssituationer.

8 § För att statsbidrag ska lämnas för en sådan lärare, förskollärare eller fritidspedagog som avses i 6 § måste dennes arbetsuppgifter till största del bestå av undervisning eller uppgifter som hör till undervisningen eller andra uppgifter av pedagogisk natur.

9 § Statsbidrag får lämnas till en huvudman som avses i 5 § första och andra styckena under förutsättning att huvudmannen till en sådan lärare, förskollärare eller fritidspedagog som uppfyller villkoren i 6–8 §§ betalar en lön som överstiger den lön som skulle ha betalats enligt den ordinarie lönerrevisionen. Den sammanlagda löneökningen hos varje huvudman ska överstiga den lön som annars skulle ha utgått enligt den ordinarie lönerrevisionen med i genomsnitt minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad och lärare, förskollärare eller fritidspedagog.

För en lärare som förordnats som förstelärare eller lektor ska vid tillämpningen av första stycket den del av lärarens lön som det utgår statsbidrag för enligt bestämmelserna i förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare eller förordningen (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden jämföras med lön som utgår enligt den ordinarie lönerrevisionen.

Bidragsbelopp per lärare, förskollärare eller fritidspedagog

10 § Statsbidrag för en lärare, förskollärare eller fritidspedagog som avses i 5 § tredje stycket uppgår till den löneökning som betalas ut enligt 9 § per bidragsår multiplicerat med 1,42 för sociala avgifter.

11 § För en lärare, förskollärare eller fritidspedagog enligt 5 § tredje stycket som arbetar mindre än heltid eller som inte har fått den högre lön som föreskrivs i 9 § hela bidragsåret ska beloppet enligt 10 § reduceras i motsvarande grad.

Bidragsram

12 § Inför varje bidragsår ska Statens skolverk fastställa en bidragsram för varje huvudman som avses i 5 § första och andra styckena.

13 § För varje huvudman som har färre än 30 elever ska bidragsramen fastställas till 50 000 kronor.

14 § För huvudmän med minst 30 elever ska beräkningen av bidragsramarna utgå från det belopp som återstår av det totala statsbidraget sedan bidragsramar fastställts enligt 13 §.

Bidragsramen ska fastställas så att den för varje huvudman utgör den andel av det belopp som avses i första stycket som motsvaras av antalet elever hos huvudmannen delat med det totala antalet elever hos samtliga huvudmän som har minst 30 elever. Beloppet ska avrundas till närmaste tal som är jämnt delbart med 50 000.

15 § Vid beräkningen enligt 13 och 14 §§ andra stycket ska i underlaget för beräkningen ingå elever i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola.

Utbetalning av statsbidrag

16 § Statsbidrag betalas ut av Statens skolverk efter rekvisition en gång per halvår.

Vid rekvisitionen ska huvudmannen

- ange vilka personer och hur stor löneökning varje person har fått som statsbidrag rekvireras för, och

- intyga att villkoren i 5–9 §§ är uppfyllda.

En huvudman får rekvirera högst tio procent av sin bidragsram enligt 12 § för

1. sådana personer som avses i 6 § första stycket 2 och som arbetar i förskolan, eller

2. sådana personer som avses i 6 § första stycket 1 och 3 och som arbetar i fritidshemmet.

Återbetalning och återkrav

17 § En huvudman som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. huvudmannen har använt statsbidraget på annat sätt än som följer av denna förordning,

2. huvudmannen genom att lämna oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller på något annat sätt har orsakat att statsbidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

3. statsbidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och huvudmannen borde ha insett detta, eller

4. huvudmannen inte lämnar sådana uppgifter som avses i 19 §.

Om huvudmannen är återbetalningsskyldig enligt första stycket ska Statens skolverk besluta att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget.

Om det finns särskilda skäl för det, får Skolverket efterge återkrav helt eller delvis.

18 § På statsbidrag som krävs tillbaka ska ränta tas ut från och med den dag som infaller en månad efter det att beslut om återkrav har fattats och efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

Om det finns särskilda skäl för det, får Statens skolverk efterge krav på ränta helt eller delvis.

Uppföljning

19 § Statens skolverk ska följa upp hur statsbidraget har använts. Huvudmän som har tagit emot statsbidrag är skyldiga att medverka i den uppföljning och utvärdering av verksamheten som bestäms av Skolverket. Huvudmannen ska också lämna de uppgifter som Skolverket begär.

Bemyndigande

20 § Statens skolverk får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

21 § Statens skolverks beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 22 mars 2016.

1.2 Förordning om ändring i förordning om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier

Härigenom föreskrivs att 6 § förordning om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier ska ha följande lydelse.

6 § Statsbidrag får lämnas för en

1. lärare, med vilken avses i denna förordning en person som arbetar i någon av de skolformer som anges i 5 § första och andra styckena eller fritidshemmet, om denne är legitimerad som lärare enligt skollagen (2010:800) eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen,

2. förskollärare, med vilken avses i denna förordning en person som arbetar i förskolan eller förskoleklassen, om denne är legitimerad som förskollärare enligt skollagen (2010:800), eller

3. fritidspedagog eller motsvarande, med en svensk eller utländsk högskoleutbildning som är avsedd för arbete som fritidspedagog eller motsvarande, som inte uppfyller kraven på legitimation i 2 kap. 13 § skollagen (2010:800) och som arbetar i de skolformer som anges i 5 § första eller andra styckena eller i fritidshemmet.

Med en legitimerad lärare enligt första stycket 1 jämföras de lärare som

1. trots att de saknar legitimation är anställda utan tidsbegränsning för att undervisa i modersmål eller i ett yrkesämne i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan med stöd av 2 kap. 20 § första stycket skollagen,

2. bedriver undervisning med stöd av 2 kap. 17 § första stycket 1 skollagen, eller

3. är undantagna från kravet på legitimation enligt föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 13 § tredje stycket skollagen.

Denna förordning träder i kraft den xx 2016.

2 Dagens situation

2.1 Sjunkande kunskapsresultat

Grundskolan och gymnasieskolan står inför betydande utmaningar. Resultaten i de internationella kunskapsmätningarna har försämrats tydligt, både över tid och i jämförelse med omvärlden. Utvecklingen har pågått under lång tid, men har accelererat under de senaste åren. De sjunkande kunskapsresultaten har visat sig bland annat i de internationella mätningarna PISA (Programme for International Student Assessment), TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) och PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study). Svenska elevers resultat har försämrats inom samtliga tre kunskapsområden i PISA (matematik, läsförståelse och naturvetenskap) mellan åren 2009 och 2012 och ligger nu under OECD-genomsnittet i de tre kunskapsområdena. Sverige uppvisar också den sämsta resultatutvecklingen av alla OECD-länder i PISA-mätningen¹.

Den svaga resultatutvecklingen har också visat sig i att allt fler elever lämnar grundskolan utan att vara behöriga till något av gymnasieskolans nationella program. Andelen elever som saknar denna behörighet har ökat successivt sedan slutet av 1990-talet och uppgick 2014 till över 13 procent (12 700 grundskoleelever). Den svaga resultatutvecklingen visar sig även i genomströmningen i gymnasieskolan. Av dem som 2011 påbörjade en gymnasieutbildning fick endast 63 procent en gymnasieexamen och 7 procent ett studiebevis inom tre år. Den låga genomströmningen försämrar ungdomars möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden eller gå vidare till fortsatta studier. Det finns även oroande tecken på att likvärdigheten i grundskolan har försämrats. Skillnaderna i studieresultat mellan skolor och mellan kommuner har ökat².

2.2 Allvarlig lärarbrist

Samtidigt som kunskapsresultaten sjunker står Sverige inför en allvarlig lärarbrist kommande år. Fram till år 2025 beräknas att 65 000 lärare kommer att saknas i den svenska skolan³. Enligt en prognos från Statens skolverk (Skolverket) kommer det att behövas 84 000 nyexaminerade lärare fram till 2019. Om det behovet ska mötas behöver antalet examinerade nästan fördubblas utifrån dagens nivåer⁴. Även om intresset för lärar- och förskollärarytbildningarna har ökat något de senaste åren är söktrycket fortsatt relativt lågt, endast 1,3 behöriga förstahands-sökande per antagen höstterminen 2014. Som jämförelse kan nämnas att

¹ OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development)/ Skolverket, PISA 2012 (Rapport 398) 2013.

² Skolverket, Likvärdig utbildning i svensk grundskola? 2012

³ Lärarförbundet/SCB 2015

⁴ Skolverket, Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier 2015

det genomsnittliga söktrycket för samtliga yrkesprogram inom högskolan var 2,1⁵. Samtidigt är det enligt den internationella studien TALIS 2013 endast fem procent av Sveriges lärare som anser att läraryrket har hög status. Bara varannan skulle välja att bli lärare igen⁶ och sex av tio lärare överväger att lämna yrket⁷. Vidare konstaterar Skolverket i sin senaste lägesbedömning att var femte person som arbetar som lärare i dag inte har någon lärarexamen och därmed inte kan få lärarlegitimation⁸.

2.3 Svag löneutveckling för lärare

Lönenivån för en yrkesgrupp kan sägas vara ett uttryck för hur yrket värderas. I betänkandet Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan (SOU 2014:5) konstaterar utredaren att från mitten av 1990-talet har reallöneökningen för lärare varit betydligt sämre än för andra grupper⁹. Lärarnas löneutveckling har enligt utredaren varit sämre både i förhållande till genomsnittet i samtliga sektorer på arbetsmarknaden men också i förhållande till jämförbara grupper, som t.ex. civilingenjörer och arkitekter. De senaste åren har dock lärarnas genomsnittliga löneökningar förbättrats. I avtalsperioden som inleddes 2012 har lärarna fått ett bättre utfall jämfört med den genomsnittliga löneökningen för övriga arbetsmarknaden. Vidare har karriärstegsreformen införts fr.o.m. 2013 som höjer lönerna för de lärare som utses till förstelärare eller lektor. Fortfarande ligger dock genomsnittslönen för en lärare under bl.a. de jämförbara grupper som omnämns ovan.

OECD har konstaterat att även om svenska lärares ingångslöner ligger kring genomsnittet för samtliga OECD-länder, så släpar svenska lärare med tio års erfarenhet eller mer i yrket efter i förhållande till OECD-genomsnittet. Även de svenska lärarnas köpkraft ligger under OECD-genomsnittet¹⁰.

2.4 OECD rekommenderar en satsning på höjda lärarlöner

I en rapport om den svenska skolan¹¹ konstaterar OECD att läraryrket i Sverige har låg status och är relativt oattraktivt på grund av bl.a. hög arbetsbelastning, relativt låga löner för erfarna lärare samt begränsade möjligheter till uppskattning och återkoppling på arbetsinsatserna. OECD rekommenderar därför Sverige att bl.a. genomföra insatser för att höja lärarnas löner som en del i en större ansträngning för att skapa karriärmöjligheter som erkänner och utmanar lärare under hela deras

⁵ Universitetskanslersämbetet/SCB

⁶ TALIS 2013

⁷ Lärarförbundet 2013

⁸ Skolverkets lägesbedömning 2015

⁹ SOU 2014:5, s.170-174

¹⁰ OECD, Education at a Glance 2014

¹¹ OECD, Improving schools in Sweden 2015

karriär. OECD framhåller att detta skulle kunna stärka statusen och attraktionskraften i läraryrket genom att locka dem med bäst förutsättningar att vilja bli lärare och få dessa att stanna kvar i yrket.

3 Syfte och utgångspunkter för en satsning på höjda löner till lärare

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1) och i 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100) har regeringen aviserat en nationell samling för läraryrket. Den nationella samlingen har från regeringens sida ett tydligt fokus på att öka attraktiviteten i läraryrket, bl.a. genom statliga insatser för en höjning av lärares löner, kvalitetssatsningar på lärar- och förskolläraryrket, kompetensutveckling för lärare, investeringar i mer personal i skolan och andra åtgärder som ger läraren bättre möjligheter att ge varje elev en undervisning av god kvalitet.

Statsrådet Helene Hellmark Knutsson har under våren 2015 genomfört en dialog, i form av ett antal möten, med arbetsmarknadens centrala parter inom skolområdet¹² kring hur en satsning på höjda lärarlöner ska kunna utformas (U2015/432/UH). Dialogen med parterna har syftat till att inhämta deras synpunkter eftersom dessa i slutändan har ett övergripande ansvar för att medel för höjda löner kan komma lärarna till del. Det har därför varit viktigt att välja en modell för satsningen som parterna har bidragit till för att få legitimitet för reformen samtidigt som behovet av att kunna följa och styra de statligt avsatta medlen enligt syftet kan säkerställas. De övergripande dragen i satsningen presenterades offentligt av regeringen i slutet av juni 2015¹³.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) föreslagit att det för andra halvåret 2016 avsätts 1,5 miljarder kronor till ett statsbidrag för höjda löner för lärare. Även förskollärare och fritidspedagoger kommer att kunna ta del av satsningen. För kommande år beräknas 3 miljarder kronor årligen avsättas. En given utgångspunkt för satsningen är att svensk lönebildning alltså ska skötas av de förhandlande parterna på arbetsmarknaden. Satsningen ska inte innebära en inblandning i den ordinarie lönesättningen. Lönesättningen av lärare är en fråga för arbetsmarknadens parter och insatsen innebär inte en övergång till statlig lönepolitik inom skolan.

Det övergripande syftet med satsningen är att bidra till att höja statusen och attraktiviteten i läraryrket och därmed i förlängningen bidra till

¹² Sveriges Kommuner och Landsting, Almega, Friskolornas riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund. Ett möte har även genomförts med företrädare för Idebarna skolors riksförbund, Arbetsgivaralliansen och Arbetsgivarförbundet KFO.

¹³ Länk till pressmeddelande från 29 juni 2015:

<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/06/regeringen-presenterar/>

högre kunskapsresultat. Reformen innebär att medel tillförs för höjda löner till vissa lärare i syfte att premiera skicklighet och utveckling i yrket. Ett primärt mål är att satsningen ska bidra till att de lärare m.fl. som kommer i fråga för en lönehöjning enligt villkoren för satsningen ska få en långsiktig lönehöjning utöver ordinarie lönerevision. Arbetsmarknadens parter inom skolområdet har ett ansvar för att den ordinarie löneutvecklingen för dessa lärare m.fl. inte hålls tillbaka p.g.a. de statliga medel som tillförs. Vidare är det viktigt att skapa karriärmönster i lärarkåren som uppmuntrar erfarna lärare att söka sig också till skolor med större utmaningar.

I samband med dialogen med regeringen om satsningen har de centrala arbetsgivarorganisationerna och lärarnas fackliga organisationer framfört tydliga önskemål om att satsningen på höjda löner inte ska blandas ihop med medlen och modellen för karriärstegen utan vara en tydlig separat satsning. Målsättningen är att satsningen ska fungera väl lokalt och få god acceptans av dem som ska implementera den. Vidare är avsikten att säkerställa att det sker en noggrann utvärdering av hur modellen implementeras, fungerar och hanteras av huvudmännen.

3.1 Karriärstegsreformen ett första steg

Karriärstegsreformen som infördes 2013 är en tydlig insats för att höja attraktiviteten i läraryrket kopplat till karriärutveckling och högre lön. Syftet med karriärstegsreformen är att möjliggöra för skickliga lärare att göra karriär utan att behöva lämna undervisningen och därigenom bidra till yrkets attraktivitet och till förbättrad undervisning och förbättrade studieresultat. En lärare kan göra karriär genom att utses till förstelärare eller lektor med därtill kopplat statsbidrag som innebär ett genomsnittligt lönepåslag med 5 000 kronor per månad för en förstelärare och 10 000 kronor per månad för en lektor. Det beräknas att statsbidraget för karriärtjänster kommer att räcka till cirka 17 000 förstelärare fr.o.m. 2017, motsvarande cirka 1,5 miljarder kronor. Det beräknas då motsvara var sjätte lärare med legitimation.

Statskontoret har regeringens uppdrag att följa upp och analysera hur karriärstegsreformen genomförs och fungerar (U2014/4127/S). En första delrapport av uppdraget redovisades den 15 juni 2015. Av rapporten framgår att karriärstegsreformen uppvisar ett brett deltagande från skolhuvudmännen. Statskontoret konstaterar att karriärstegsreformen överlag har mottagits positivt av skolhuvudmännen och de centrala intresseorganisationerna. Karriäruppdragen har i många fall fått en utformning som stämmer väl överens med intentionerna bakom reformen, även om det varierar både vad gäller utformning och villkor. Det är en konsekvens av huvudmännens frihet att anpassa reformen till lokala förhållanden¹⁴.

¹⁴ Statskontoret, Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare. Delrapport 1, 2015

Karriärstegsreformen har genomförts med brett politiskt stöd och ger möjlighet för lärare att utvecklas i sitt yrke och höja sina löner. Samtidigt är det viktigt att en sådan omfattande reform följs upp och kvalitets-säkras. Avsikten är därför att noggrant följa det fortsatta genomförandet av systemet med karriärtjänster. I budgetpropositionen för 2015 uttalar också regeringen att karriärstegsreformen är ett första steg för att lyfta lärarnas löner men att regeringen vill ta ytterligare ansvar genom en särskild lärarlönesatsning. Den satsning på höjda lärarlöner som föreslås i denna remisspromemoria beräknas fullt utbyggd räcka till betydligt fler lärare än karriärstegsreformen. En tydlig skillnad mellan karriärstegen och lönesatsningen är att inga nya särskilda befattningar inrättas, utan det är en satsning på att höja lönerna för särskilt kvalificerade lärare.

4 Ett särskilt statsbidrag införs för höjda löner för lärare och vissa andra personalkategorier

Förslag: Ett särskilt statsbidrag ska införas från och med 2016 för skolhuvudmän som höjer lönen för särskilt kvalificerade lärare och vissa andra personalkategorier som uppfyller vissa villkor. Villkoren för huvudmännen att få ta del av statsbidraget ska regleras i förordning.

För att få del av statsbidraget ska huvudmännen höja lönen för lärare m.fl. utöver vad som följer av ordinarie lönerevision.

Det särskilda statsbidraget ska kunna lämnas till huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola.

En huvudman för nämnda skolformer, som även är huvudman för förskola eller fritidshem, ska även kunna använda en del av statsbidraget för att höja löner i förskolan respektive fritidshemmet.

Statsbidraget ska kunna kombineras med statsbidrag för inrättande av karriärsteg.

Statsbidraget ska administreras av Skolverket.

Skälen för förslaget

Ett särskilt statsbidrag införs

Som framgår av avsnitt 3 är det övergripande syftet med satsningen på höjda lärarlöner att bidra till att höja statusen och attraktiviteten i läraryrket och i förlängningen till högre kunskapsresultat. De medel som avsätts bör därför stimulera skolhuvudmännen att ge särskilt kvalificerade lärare m.fl. högre lön för att därigenom bidra till detta syfte.

En given utgångspunkt är dock att svensk lönebildning ska skötas av de förhandlande parterna på arbetsmarknaden. Satsningen bör inte innebära en inblandning i den ordinarie lönesättningen. Samtidigt är inte avsikten att villkorslöst fördela medel för höjda löner till huvudmännen. Det är viktigt att, liksom är fallet med statsbidrag för karriärsteg, det finns villkor som är kopplade till syftet med satsningen och som gör det möjligt för regeringen att följa upp hur medlen använts. Därför bedöms ett för huvudmännen frivilligt särskilt statsbidrag som regleras i förordning vara en lämplig lösning för att säkerställa att medlen används enligt syftet. Samma lösning har använts för den befintliga karriärstegsreformen. På sikt, när modellen för satsningen etablerats och fungerar, är avsikten att medlen ska fördelas till huvudmännen via det generella statsbidraget till kommunerna inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Höjd lön utöver ordinarie lönerevision

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1) och i 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100) meddelade regeringen sin avsikt att i budgetpropositionen för 2016 tillföra resurser med syftet att lärares löner ska höjas och att tillföra dessa resurser under förutsättning att berörda parter tar ansvar för att påtagligt prioritera höjda lärarlöner. Av avsnitt 3 i denna promemoria framgår att ett primärt mål är att satsningen ska bidra till att de lärare som kommer i fråga för en lönehöjning ska få en långsiktig lönehöjning. Arbetsmarknadens parter inom skolområdet har därför ett ansvar för att den ordinarie löneutvecklingen för dessa lärare inte hålls tillbaka p.g.a. de statliga medel som tillförs. Det innebär att de huvudmän som frivilligt rekviderar statsbidrag inte får begränsa sina ordinarie lönekostnader för berörda lärare. Det är ett rimligt krav på en motprestation från huvudmännen så att statsbidraget inte påverkar utfallet av ordinarie avtalsrörelse. Därför bör det anges som villkor i förordningen att en huvudman för att få del av statsbidraget höjer lönen för en lärare utöver vad som följer av den ordinarie lönerevisionen. Satsningen innebär därför inte en inblandning i den ordinarie lönesättningen. En given utgångspunkt är att svensk lönebildning ska skötas av de förhandlande parterna på arbetsmarknaden.

Huvudmän som kan få del av statsbidraget

Som konstaterats i avsnitt 2 i denna promemoria står i första hand skolväsendet för barn och unga inför betydande utmaningar i och med de sjunkande kunskapsresultaten samt svårigheter att rekrytera och behålla lärare. Därför bör det särskilda statsbidraget lämnas till huvudmän för förskoleklass, grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasie- och gymnasiesärskolan. Som närmare utvecklas i avsnitt 4.1 ska huvudmän för nämnda skolformer som också är huvudmän för förskola eller fritidshem, kunna ta del av statsbidrag för höjda löner i förskolan respektive fritidshemmet. Statsbidraget beräknas dock på antalet elever inom förskoleklass, grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasie- och gymnasiesärskolan, se vidare avsnitt 4.6, och det är därför

upp till den enskilde huvudmannen att avgöra om och i vilken omfattning personalkategorier i förskolan och fritidshemmet ska få ta del av satsningen. Huvudmannen får använda högst tio procent av statsbidraget för att höja löner i förskolan respektive fritidshemmet, se vidare avsnitt 4.1.

Statsbidrag för höjd lön kan kombineras med statsbidrag för karriärtjänster
För att stimulera en lönespridning där lärare premieras för skicklighet och utveckling i yrket bör en lärare kunna komma ifråga för både förordnande som förstelärare eller lektor inom karriärstegsreformen och för den föreslagna satsningen på höjd lön. Eftersom reformen med karriärsteg hanteras på olika sätt lokalt, t.ex. när det gäller vilket ansvar och vilka arbetsuppgifter en förstelärare tilldelas (se avsnitt 3.1), så bör det också vara respektive huvudmans ansvar att hantera satsningen på höjda lärarlöner och satsningen på karriärstegsreformen parallellt på ett ändamålsenligt sätt utifrån gällande regelverk. Därför bör det föreslagna statsbidraget kunna kombineras med statsbidrag för inrättande av karriärsteg. För en lärare som förordnats som förstelärare eller lektor bör den del av lärarens lön som det utgår statsbidrag för, enligt förordningen (2013: 70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare eller förordningen (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden, jämföras med lön som utgår enligt den ordinarie lönerevisionen.

Skolverket bör ansvara för statsbidraget

Det är viktigt att administrationen av statsbidraget fungerar på ett effektivt och rättssäkert sätt. Skolverket ansvarar i dag för hanteringen av statsbidraget för karriärsteg, vilket bl.a. innebär bedömning av inkomna rekvisitioner, utbetalning av medel till huvudmännen samt löpande uppföljning av hur statsbidraget har använts. Bedömningen är därför att Skolverket genom sitt arbete med statsbidraget för karriärsteg har utvecklat administrativa rutiner för att kunna hantera ett nytt statsbidrag med liknande konstruktion och därför bör vara den myndighet som ansvarar för statsbidraget för höjda löner för lärare. Hanteringen av statsbidraget för höjda löner och statsbidraget för karriärsteg bör samordnas så långt som möjligt för att underlätta för huvudmännen. Det kan t.ex. gälla tidpunkten för fastställande av bidragsramar och för rekvisitionen av medlen.

4.1 Bidrag för lärare och vissa andra personalkategorier som kan komma i fråga för höjd lön

Förslag: Statsbidrag för höjd lön ska få lämnas till en huvudman för följande personalkategorier i de olika aktuella skolformerna:

- lärare, med vilken avses en person som arbetar i i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem, om denne är legitimerad som lärare,
- förskollärare, med vilken avses en person som arbetar i förskola och förskoleklass om denne är legitimerad som förskollärare, eller
- fritidspedagog eller motsvarande, med utbildning som är avsedd för arbete som fritidspedagog eller motsvarande, som inte uppfyller kraven på legitimation, och som arbetar i fritidshem.

Därutöver jämföras vissa anställda med legitimerade lärare, t.ex. icke legitimerade yrkeslärare och modersmålslärare i de skolformer som är aktuella och som enligt skollagen jämföras med legitimerade lärare.

Avsikten är att fritidspedagoger ska kunna omfattas av satsningen, oavsett om de arbetar i fritidshem eller i någon av de skolformer som satsningen omfattar. I ändamålet för anslaget 1:19 *Bidrag till lärarlöner* i budgetpropositionen för 2016 anges, när det gäller fritidspedagoger, dock endast fritidspedagoger i fritidshem. I propositionen om vårändringsbudget för 2016 bör det därför föreslås en ändring av ändamålet för anslaget så att huvudmännen som är aktuella för satsningen, ges möjlighet att använda en del av statsbidraget för höjd lön till utbildade fritidspedagoger eller motsvarande även i förskolan, förskoleklass, grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasie- och gymnasiesärskolan.

För att Skolverket ska hinna meddela de föreskrifter som krävs för att administrera statsbidraget bör den föreslagna statsbidragsförordningen träda i kraft före vårändringsbudgeten. En ändring avseende fritidspedagoger motsvarande den som föreslås i vårändringsbudgeten bör göras i statsbidragsförordningen och träda i kraft i anslutning till att riksdagen beslutar om vårändringsbudgeten.

Skälen för förslaget

Personer som är legitimerade lärare eller förskollärare

Huvudregeln är att de lärare eller förskollärare som kan komma ifråga för höjd lön enligt satsningen ska vara legitimerade. I denna grupp avses i denna satsning även sådana personer som har en lärar- eller förskollärlärlig legitimation men som arbetar i någon form av ledande befattning i verksamheten och på så vis bidrar till utvecklingen av undervisningens kvalitet på olika sätt.

Huvudfokus på grundskolan och gymnasieskolan

Som framgår av avsnitt 2 finns det ett stort behov av att höja läraryrkets status och attraktivitet samt resultaten i skolan. Huvudfokus i satsningen ligger därför på höjd lön för legitimerade lärare som finns i grundskolan och gymnasieskolan. De sjunkande resultaten i bl.a. OECD:s PISA-mätningar, att allt färre blir behöriga till något av gymnasieskolans nationella program, en otillfredsställande genomströmning i gymnasieskolan och svårigheterna att rekrytera tillräckligt med sökande till vissa inriktningar och ämnen inom lärarutbildningen understryker att behoven är stora inom dessa skolformer. Förutom legitimerade lärare bör även omfattas de yrkeslärare och modersmålslärare i de skolformer som är aktuella och som inte har legitimation, men som i övrigt jämföras med legitimerade lärare enligt skollagen. De har rättsligt sett samma uppgifter, ansvar och anställningsförhållanden som legitimerade lärare på samma arbetsplats och har därigenom bedömts motsvara de kvalifikationer som krävs för att vara behörig för att bedriva undervisning. Det är i dag svårt att rekrytera modersmålslärare och yrkeslärare samtidigt som rekryteringsbehoven är stora och väntas öka. Problematiken kommer sannolikt kvarstå under en längre tid vilket också gör det rimligt att inkludera dessa i lönesatsningen, bl.a. för att få dem som finns i yrket att stanna kvar.

Förskollärare i förskoleklass bör också omfattas eftersom dessa arbetar parallellt med lärarna i samma skolform och omfattas av den läroplan som gäller för grundskolan. De har samma uppgifter och ansvar och för båda grupperna gäller krav på legitimation och behörighet.

En mindre del av statsbidraget bör kunna rekvireras för förskolan och fritidshemmet

Grundskolan och gymnasieskolan ingår tillsammans med förskolan, fritidshemmet och förskoleklassen i ett sammanhängande skolsystem för barn och ungdomar och därför bör även vissa andra personalkategorier än lärare i grundskolan och motsvarande skolformer, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan och förskollärare i förskoleklassen kunna få del av satsningen. I förskolan och fritidshemmet, liksom i övriga delar av skolsystemet, har den legitimerade förskolläraren och läraren ett särskilt ansvar som följer av legitimationen. Samverkan mellan förskolan, grundskolan och fritidshemmet och dess gemensamma betydelse är viktig för kunskapsresultaten. Forskning visar att barn som har gått i en förskola av hög kvalitet också lyckas bättre i skolan än de som inte deltagit. Det gäller särskilt de barn som har föräldrar med kort utbildning eller som av olika skäl lever i en utsatt situation¹⁵. Enligt Skolverkets tidigare nämnda prognos över behovet av olika lärarkategorier är rekryteringsbehovet också störst inom förskolan sett över perioden 2015–2029. Behovet av förskollärare beräknas under den

¹⁵ OECD, PISA in Focus 2011

perioden motsvara drygt 59 000 heltidstjänster. Mot bakgrund av det stora rekryteringsbehovet under den närmaste femtonårsperioden är det därför viktigt att öka yrkets attraktivitet så att fler kan rekryteras till yrket och stanna kvar i det.

I fritidshemmet arbetar legitimerade lärare med inriktning mot arbete i fritidshem och t.ex. fritidspedagoger som kompletterat sin utbildning och fått behörighet att som lärare undervisa i skolväsendet (se 35 § förordning [2011:326] om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare). Därutöver kan det i fritidshemmet också finnas sådana anställda som inte uppfyller kraven på legitimation men som ändå har rätt att bedriva undervisning i fritidshemmet enligt 2 kap. 17 § första stycket 2 skollagen. Kravet är då att en sådan anställd har en svensk eller utländsk högskoleutbildning som är avsedd för arbete som fritidspedagog eller motsvarande. Med uttrycket motsvarande avses en högskoleutbildning som inte har lett till en examen som fritidspedagog, men som trots det är inriktad enbart mot arbete i fritidshem (se prop. 2012/13:187 s. 44). En sådan utbildning kan vara en äldre utbildning som lett till en barn- och ungdomspedagogisk examen eller en lärarexamen med inriktning mot enbart fritidshem. Legitimerade lärare och ovan nämnda utbildade fritidspedagoger eller motsvarande bedriver en läroplansstyrd undervisning i fritidshemmet, som utgör ett viktigt komplement till skolans ordinarie verksamhet och de bör därför också ingå i satsningen.

Mot bakgrund av det ovanstående bör huvudmännen kunna rekquirera statsbidrag om totalt högst tio procent av de medel som riksdagen beslutar för satsningen för legitimerade förskollärare i förskolan samt legitimerade lärare och utbildade fritidspedagoger eller motsvarande i fritidshemmet om de så önskar. Att endast en mindre del av statsbidraget ska kunna rekquireras för dessa grupper motiveras av att tyngdpunkten i satsningen ligger på grundskolan och gymnasieskolan.

Kommande förändring

Utbildade fritidspedagoger eller motsvarande kan, förutom i fritidshemmet, återfinnas i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Deras arbete utgör ett viktigt komplement till skolans ordinarie verksamhet, bl.a. genom att i samverkan med lärare stödja barns och elevers kunskapsutveckling, och de bör därför kunna omfattas av satsningen i likhet med yrkeslärare och modersmålslärare. I ändamålet för anslaget 1:19 *Bidrag till lärarlöner* i budgetpropositionen för 2016 anges dock, när det gäller fritidspedagoger, bara fritidspedagoger i fritidshem. Därför bör det i propositionen om vårändringsbudget för 2016 föreslås en ändring av ändamålet för anslaget som kan möjliggöra för sådana fritidspedagoger som nämns i första meningen i detta stycke att få del av den statliga satsningen på höjd lön. Till följd av detta föreslås därför redan nu en förordning om ändring i den föreslagna

statsbidragsförordningen (se avsnitt 1.2) med innebörden att statsbidrag får lämnas även för dessa fritidspedagoger. Förändringen i förordningen bör träda i kraft i anslutning till att riksdagen beslutar om vårandringsbudget för 2016.

4.2 Kriterier för att komma i fråga för höjd lön

Förslag: Den person som kan komma ifråga för höjd lön ska vara särskilt kvalificerad för verksamheten och den undervisning som bedrivs. Läraren, förskolläraren eller fritidspedagogen ska ha visat intresse för och god förmåga till att utveckla undervisningen på egen hand och tillsammans med kollegor och därigenom ha förbättrat elevernas studieresultat eller måluppfyllelsen i förskolan. Det kan ha skett genom att personen har:

- tagit särskilt ansvar för att utveckla undervisningen genom kollegialt lärande i former som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet,
- med stöd av formell utbildning på avancerad nivå utöver lärarexamen eller förskollärarexamen förbättrat undervisningens innehåll, metoder och arbetssätt,
- tagit särskilt ansvar för att stödja lärar- eller förskollärestudenter och kollegor som är nya i yrket eller tagit särskilt ansvar för att utveckla ämnen eller ämnesövergripande områden, eller
- tagit särskilt ansvar för särskilt komplicerade undervisningssituationer.

Läraren, förskolläraren eller fritidspedagogen ska ha uppfyllt ett eller flera av de alternativa kriterierna vid tiden för huvudmannens beslut om höjd lön.

Lärarens, förskollärarens eller fritidspedagogens arbetsuppgifter ska till största delen bestå av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen eller andra uppgifter av pedagogisk natur.

Skälen för förslaget

Det är angeläget att den föreslagna lönesatsningen bidrar till att stimulera verksamheten i de skolformer som omfattas så att resultat och måluppfyllelse förbättras samtidigt som den bidrar till att öka läraryrkets attraktivitet. Satsningen utgår från behovet av utveckling av undervisningen och därtill kopplade arbetsuppgifter i syfte att ge eleverna större möjligheter att nå styrdokumentens mål. Det arbete som premieras i lönesatsningen ska också genomföras på ett sätt som enligt vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet leder till goda elevresultat, vilket också bör återspeglas i de kriterier som bör gälla för en person för att komma ifråga för höjd lön. De kriterier som bör gälla för att kunna komma ifråga för höjd lön har tagits fram gemensamt av parterna i

samband med dialogen inför satsningen (U2015/432/UH). Kriterierna är därmed förankrade hos aktörer som bör ha goda förutsättningar att bedöma kriteriernas praktiska ändamålsenlighet. Det är vidare fråga om kriterier för att komma i fråga för höjd lön och inte för en särskild befattning, såsom är fallet med karriärstegsreformen.

Parterna har i dialogen lyft fram vikten av att kriterierna är utformade för att fungera med hänsyn till de arbetsuppgifter en lärare kan ha samt för att kunna möta lokala behov och förutsättningar hos olika huvudmän och på olika skolor. Det kan konstateras att de kriterier som föreslås innebär att en person behöver ha varit verksam i yrket en tid för att kunna uppfylla dem, även om bedömningen är att det inte finns anledning att föreslå en reglering hur lång tid detta bör vara, såsom är fallet för karriärstegen.

Kriterierna kan ha vissa beröringspunkter med de tänkbara arbetsuppgifter en förstelärare kan ha. Det gäller t.ex. det kriterium som handlar om att kunna ta särskilt ansvar för att stödja studenter och kollegor som är nya i yrket eller utveckla ämnen och ämnesövergripande områden. Statskontoret har i sin första delrapport om uppföljning av karriärstegsreformen (2015) konstaterat att reformen används på olika sätt av olika huvudmän, både när det gäller utformningen av de specifika försteläraryuppgifterna och när det gäller förstelärarnas villkor. Eftersom reformen med karriärsteg hanteras på olika sätt lokalt bör det alltså vara respektive huvudmans ansvar att hantera lärarlönesatsningen med dess kriterier och karriärstegsreformen så att de lokalt kan fungera på ett ändamålsenligt sätt.

Kommentarer kring vissa kriterier

Ett av de föreslagna kriterierna handlar om att ta särskilt ansvar för att utveckla undervisningen genom kollegialt lärande. I Skolverkets kunskapsöversikt Forskning i klassrummet (2013) beskrivs kollegialt lärande som en sammanfattande term för olika former av professionsutveckling där kollegor genom strukturerat samarbete tillägnar sig kunskaper i den dagliga praktiken. Kollegialt lärande är också i dag en etablerad metod för kompetensutveckling som bl.a. används av Skolverket i flera av de pågående stora kompetensutvecklingsinsatser myndigheten ansvarar för, såsom Matematiklyftet och Läslyftet. Kollegialt lärande framhålls också av myndigheten som en viktig metod för att utveckla undervisningen i skolan (Skolverkets lägesbedömning 2015). Kollegialt lärande kan t.ex. handla om lärare som tillsammans systematiskt utvecklar och prövar olika metoder eller angreppssätt i undervisningen, t.ex. så kallad Learning study. Kriteriet kan också handla om att en person i en ledande befattning med legitimation som lärare eller förskollärare visar särskild förmåga att ta ansvar för att samordna och utveckla undervisningens kvalitet genom kollegialt lärande som metod i nära samarbete med ett lärararbetslag.

Av kriterierna framgår också att arbete med stöd av formell utbildning på avancerad nivå inom universitet och högskola för att förbättra undervisningens innehåll kan vara ett sätt att kvalificera sig för höjd lön. Det kan t.ex. handla om en lärare med grundlärarexamen som har genomgått en utbildning som leder till speciallärarexamen eller specialpedagogexamen och som med stöd av denna bidrar till att utveckla undervisning för elevgrupper med särskilda behov. Det kan också gälla speciallärare och specialpedagoger som i sitt arbete, i t.ex. ett elevvårdsteam, stöttar elever med särskilda behov och på så sätt bidrar till att de kan förbättra sina resultat. Det kan även handla om en lärare eller en person i en ledande befattning, med legitimation som lärare eller förskollärare, som läst någon eller några kurser på avancerad nivå och som därigenom tillägnar sig vetenskapliga förhållningssätt som man sedan använder för att bidra till utveckling av undervisningen.

Ett kriterium avser förmågan att ta särskilt ansvar för särskilt komplicerade undervisningssituationer. Sådana situationer kan lärare ställas inför oavsett skolform och verksamhet och förutsättningar i övrigt på den enskilda skolan. Det kan t.ex. vara att undervisa en elevgrupp där många elever har ett annat modersmål än svenska, vilket ställer krav på att kunna undervisa på ett sätt (t.ex. i samarbete med modersmållärare) så att eleverna även kan använda sitt modersmål för att lära. Ett annat exempel kan vara att undervisa elever med olika funktionsnedsättningar, vilket kan innebära att en lärare behöver ta fram olika individuella lösningar så att eleverna ges lika möjligheter att klara de olika inslagen i undervisningen. Särskilt komplicerade undervisningssituationer kan vidare vara vanliga att behöva hantera för lärare som undervisar elevgrupper på skolor med tuffa förutsättningar, dvs. skolor som har låga kunskapsresultat eller hög andel elever som inte fullföljer sina studier, och som har eller bedöms få svåra förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand.

Främsta arbetsuppgiften är undervisning

Det är angeläget att de lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har visat intresse för och förmåga till att utveckla undervisningen finns kvar i undervisningen eller i verksamhet med nära anknytning till undervisningen. De bör därför till största delen av sin arbetstid arbeta med undervisning och uppgifter som hör till undervisningen eller andra uppgifter av pedagogisk natur.

I 6 § förordningen om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare anges att lärarens arbetsuppgifter huvudsakligen måste bestå av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen för att statsbidrag ska kunna lämnas. Skolverket har i sina föreskrifter föreskrivit att detta bör tolkas som att arbetsuppgifterna bör bestå av minst 50 procent undervisning och uppgifter som hör till undervisningen (SKOLFS 2013:147). Skolverket har även i samma föreskrifter definierat vad som avses med uppgifter som hör till undervisningen. Skolverket

definierar dessa som 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.

När det gäller lärarlönesatsningen avses dock med begreppet ”till största del” en betydligt större andel av arbetstiden än minst 50 procent. Därför föreslås att begreppet ”till största del” används i förordningstexten och inte begreppet huvudsakligen.

Med begreppet ”andra uppgifter av pedagogisk natur” avses uppgifter som leder till utveckling av undervisningens kvalitet. Dessa uppgifter kan, men behöver inte, vara direkt kopplade till själva undervisningen i sig. Det kan t.ex. avse det pedagogiska ledarskap som en person i ledande befattning med lärar- eller förskollärlärolegitimation ägnar sig åt när han eller hon leder och stödjer ett arbetslag i kollegialt lärande eller driver skolutveckling på ett sådant sätt att undervisningen utvecklas till att ta större ansvar för särskilt komplicerade undervisningssituationer. Ett annat exempel kan vara en speciallärares eller en specialpedagogs arbete i ett elevvårdsteam för att på olika sätt ge stöd till elever med särskilda behov och på så sätt bidra till att de kan förbättra sina resultat.

Användningen av begreppet ”uppgifter som hör till undervisningen”, tillsammans med begreppet ”andra uppgifter av pedagogisk natur”, bör i fråga om lärarlönesatsningen ges en tolkning som inte är alltför snäv och som gör att de kriterier som föreslås gälla för att komma i fråga för höjd lön kan täckas in.

4.3 Huvudmannen avgör vilka som kan komma i fråga för höjd lön

Förslag: Huvudmannen fattar beslut om vilka lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som utifrån villkoren i statsbidragsförordningen kan komma i fråga för höjd lön.

För att statsbidrag ska lämnas ska huvudmannen till en sådan lärare, förskollärare eller fritidspedagog betala en lön som överstiger den lön som skulle ha betalats enligt den ordinarie lönerevisionen. Den sammanlagda löneökningen hos varje huvudman ska överstiga den lön som annars skulle ha utgått enligt den ordinarie lönerevisionen med i genomsnitt minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad och lärare, förskollärare eller fritidspedagog.

Skälen för förslaget

Det är huvudmännen som enligt rådande ansvarsfördelning mellan stat och huvudmän har ansvar för lärares, förskollärares eller fritidspedagogers prestationer och yrkesutveckling. Samma ordning råder även i dag när det gäller ansvaret för vem som ska utses till

förstelärare eller lektor inom dagens karriärstegsreform. Huvudmännen kan synliggöra och belöna de personer som är särskilt kvalificerade för verksamheten och den undervisning som bedrivs och som i övrigt uppfyller de kriterier som gäller för att komma i fråga för höjd lön. För att dessa personers kunskaper och erfarenheter verkligen ska tas tillvara i verksamheten och därmed bidra till förbättrade kunskapsresultat är det således viktigt att initiativet till en lönehöjning kommer från huvudmännen och att det är de som bör fatta beslutet. Därför bör det vara huvudmännen som beslutar om vilka lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som kommer i fråga för höjd lön. För att statsbidrag ska lämnas bör huvudmannen till en sådan lärare, förskollärare eller fritidspedagog, som huvudmannen har bedömt uppfyller villkoren, betala en lön som överstiger den lön som skulle ha betalats enligt den ordinarie lönerrevisionen. Den sammanlagda löneökningen hos varje huvudman bör överstiga den lön som annars skulle ha utgått enligt den ordinarie lönerrevisionen med i genomsnitt minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad och lärare, förskollärare eller fritidspedagog. Det innebär att huvudmannen kan besluta om löneökningen för varje anställd, så länge löneökningen i genomsnitt hos huvudmannen faller inom det angivna spannet. För huvudmän som rekviderar statsbidrag för fler än en individ kan den individuella löneökningen därmed ligga både under 2 500 kr och över 3 500 kr per månad. Detta ger huvudmannen viss frihet att avgöra på vilket sätt och över hur många individer som statsbidraget ska fördelas.

4.4 Bidragsår

Förslag: Statsbidrag ska få lämnas för ett år i sänder (bidragsår) i den mån det finns tillgång på medel. Bidragsåret ska motsvara ett läsår i skolan och börja den 1 juli varje år.

Skälen för förslaget

Skolans planering följer normalt sett läsåret och de personalkategorier som omfattas av lönesatsningen anställs ofta inför ett nytt läsår samtidigt som arbetsuppgifter och ansvarsområden etc. fördelas. För att underlätta för huvudmännen ska därför ett bidragsår omfatta ett läsår med början den 1 juli varje år. Det är också samma ordning som gäller enligt förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Huvudmännen bör därför kunna rekquirera statsbidrag för första gången höstterminen 2016.

4.5 Bidragsbelopp per lärare, förskollärare och fritidspedagog

Förslag: Statsbidrag för en lärare, förskollärare eller fritidspedagog ska uppgå till den löneökning som huvudmannen beslutar om utöver ordinarie lönerevision per bidragsår, uppräknat med 1,42 för sociala avgifter.

För en lärare, förskollärare eller fritidspedagog som arbetar mindre än heltid eller som inte har fått högre lön enligt villkoren för denna satsning hela bidragsåret ska beloppet reduceras i motsvarande grad.

Skälen för förslaget

Såsom nämnts under 4.3 är det huvudmännen som enligt rådande ansvarsfördelning mellan stat och huvudmän har ansvar för lärares, förskollärares eller fritidspedagogers prestationer och yrkesutveckling. Det är därför viktigt att huvudmännen själva kan avgöra hur stor löneökningen per lärare, förskollärare eller fritidspedagog ska vara. Statsbidraget för en lärare, förskollärare eller fritidspedagog bör därför uppgå till den löneökning som huvudmannen beslutar om utöver ordinarie lönerevision uppräknad med 1,42 för sociala avgifter. De löner som huvudmannen beslutar om bör, som angetts i avsnitt 4.3, överstiga de löner som annars skulle utgå till dem i den ordinarie lönerevisionen med i genomsnitt minst 2 500 och högst 3 500 kronor per månad och lärare, förskollärare eller fritidspedagog. Den beräknade kompensationen för sociala avgifter är på samma nivå som gäller för karriärstegsreformen. Bedömningen är att huvudmännen till största del kommer att kompenseras för de kostnader de har för de lärare de ger höjd lön i enlighet med denna satsning. Det kommer dock att finnas personer som kan komma i fråga för höjd lön som i så fall hamnar över en viss lönesumma, vilket då innebär att kostnaderna för avtalspensionerna blir högre.

4.6 Bidragsram

Förslag: För varje huvudman som bedriver utbildning i förskoleklass, grundskola och motsvarande skolformer, gymnasie- och gymnasiesärskola ska Skolverket fastställa en bidragsram som baseras på huvudmannens andel av det totala antalet elever i nämnda skolformer. Beloppet ska avrundas till närmaste tal som är jämnt delbart med 50 000.

För varje huvudman med färre än 30 elever ska bidragsramen fastställas till 50 000 kronor.

En huvudman får rekvirera högst tio procent av sin bidragsram för
1. personer med legitimation som förskollärare som arbetar i förskolan, eller

2. personer med legitimation som lärare och utbildade fritidspedagoger som arbetar i fritidshemmet.

Skälen för förslaget

Det är viktigt att administrationen av statsbidraget fungerar på ett effektivt och rättssäkert sätt. Skolverket har genom sitt arbete med statsbidraget för karriärsteg upparbetade administrativa rutiner för att kunna hantera ett nytt statsbidrag med liknande konstruktion och därför bör bestämmandet av statsbidrag för höjda löner för lärare m.fl. ske efter samma principer som statsbidraget för karriärsteg.

Bidragsramen bör fastställas inför varje bidragsår så att förutsättningarna för den enskilde huvudmannen blir tydliga. För att huvudmännen ska kunna ta del av statsbidraget på ett förutsägbart och likvärdigt sätt bör bidragsramen bestämmas utifrån det antal elever som huvudmannen har i förhållande till det totala antalet elever som finns inom skolformerna. På detta sätt kommer också statsbidraget så stort antal elever som möjligt tillgodo i form av särskilt kvalificerade lärare. Beloppet ska avrundas till närmaste tal som är jämnt delbart med 50 000. För en huvudman med färre elever än 30 bör bidragsramen fastställas till 50 000 kronor.

Som beskrivits i avsnitt 4 respektive 4.1 ska huvudmannen kunna använda högst tio procent av statsbidraget till att höja löner i förskolan och på fritidshemmet. Därför föreslås att huvudmannen får rekvirera högst tio procent av sin bidragsram för personal i förskolan respektive fritidshemmet.

4.7 Utbetalning, återbetalning och återkrav m.m.

Förslag: Statsbidrag ska betalas ut av Skolverket efter rekvisition av huvudmännen en gång per halvår.

Vid rekvisitionen ska huvudmannen

- ange vilka personer respektive hur stor löneökning personerna fått som de rekvirerar statsbidrag för, och
- intyga att nödvändiga villkor är uppfyllda.

En huvudman som tagit emot statsbidrag ska bli kunna bli återbetalningsskyldig under vissa villkor och Skolverket ska vid återbetalningsskyldighet fatta beslut om återkrav. Skolverket får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen och Skolverkets beslut enligt förordningen ska inte få överklagas.

Skälen för förslaget

Skolverket har genom ansvaret för hanteringen av statsbidraget för karriärstegen upparbetade rutiner för bl.a. bedömning av inkomna rekvisitioner, utbetalning av medel, återkrav och återbetalning. För att

systemet ska kunna hanteras effektivt och bli förutsägbart för huvudmännen finns därför skäl att reglera hanteringen av statsbidrag för höjda löner på huvudsakligen samma sätt. Skolverket bör också få möjlighet att meddela de föreskrifter som behövs för att verkställigheten av förordningen.

4.8 Uppföljning och utvärdering

Förslag: Skolverket ska följa upp hur statsbidraget har använts. Huvudmän som har tagit emot statsbidrag ska vara skyldiga att medverka i den uppföljning och utvärdering av verksamheten som bestäms av Skolverket och övrig utvärdering av satsningen som regeringen beslutar om. Huvudmannen ska också lämna de uppgifter som Skolverket begär.

Bedömning: Flera instanser utöver Skolverket ska få i uppdrag att följa och utvärdera reformen ur olika aspekter.

Skälen för förslagen och bedömningen

Som tidigare angetts är det övergripande syftet med satsningen att bidra till att höja statusen och attraktiviteten i läraryrket och därmed i förlängningen bidra till högre kunskapsresultat i skolan. Ett primärt mål är också att satsningen ska bidra till att de personer som kommer i fråga för en lönehöjning enligt villkoren för satsningen ska få en långsiktig lönehöjning utöver ordinarie lönerevision. Det är en omfattande satsning där staten skjuter till avsevärda medel med ett tydligt mål. Det är därför angeläget att satsningen följs upp och utvärderas.

Skolverket bör kontinuerligt följa upp att villkoren och regelverket för statsbidraget följs av huvudmännen. Det gäller bl.a. hur huvudmännen lever upp till villkoret om en lönehöjning utöver vad som följer av ordinarie lönerevision. Även kvantitativa uppföljningar av t.ex. antalet lärare, forskollärare och fritidspedagoger som kommit i fråga för statsbidrag för höjd lön och fördelningen av antalet individer inom olika skolformer och nivåer inom skolväsendet bör genomföras. Vidare bör den geografiska spridningen, t.ex. vad gäller kommuner, och spridningen mellan fristående och kommunala skolor följas upp.

Det är dock inte tillräckligt med uppföljningar av hur reformen efterlevs och hur många som får del av den. Det är också angeläget att på längre sikt utvärdera satsningen mer djupgående för att se om det övergripande syftet och det primära målet med satsningen har uppfyllts. En eller flera instanser bör därför ges ett flerårigt uppdrag att följa och utvärdera implementeringen, ersättningen och utfallet av lärarlönereformen. I ett sådant uppdrag bör även karriärstegsreformen ingå. Utvärderingen bör även omfatta hur löneutvecklingen och lönespridningen för lärarkåren påverkats av satsningen bl.a. ur ett jämställdhetsperspektiv. I detta arbete ska nivån på ersättningen till huvudmännen och i vilken grad den täcker

huvudmännens faktiska kostnader (inklusive sociala avgifter) för höjda lärarlöner följas upp och utvärderas. Dessutom bör ett utvärderingsuppdrag ges till lämplig instans för att utvärdera effekterna av reformen efter tre år. Skolverket bör i utformningen och implementeringen av reformen samråda med denna instans för att så långt möjligt säkerställa att detta blir möjligt.

5 Ikraftträdande

Förslag: Förordning om statsbidrag för höjda löner till lärare ska träda i kraft den 22 mars 2016.

Skälen för förslaget

Bestämmelserna om statsbidrag för höjda löner för lärare och för förskollärare i förskoleklassen samt förskollärare i förskolan och fritidspedagoger i fritidshemmet bör träda i kraft så snart som möjligt, så att huvudmännen kan rekvirera statsbidrag första gången under hösten 2016.

6 Konsekvenser

Berörda av regleringen

Huvudmän inom skolväsendet berörs av regleringarna. Vidare berörs lärare, förskollärare och fritidspedagoger av regleringarna genom att det skapas möjligheter för dessa att premieras för utveckling inom yrket.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget innebär att huvudmännen i efterhand kan rekvirera statsbidrag för kostnader de haft för höjda löner enligt villkoren för satsningen. Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 föreslagit att 1,5 miljarder kronor avsätts detta ändamål för 2016 och beräknar 3 miljarder kronor per år fr.o.m. 2017 och framåt. Vidare föreslås huvudmännen får rekvirera statsbidrag om totalt högst 300 miljoner kronor per år (tio procent av 3 miljarder kronor per år) för höjd lön för förskollärare i förskolan, lärare i fritidshemmet samt fritidspedagoger i fritidshemmet. Huvudmännen får använda även detta utrymme för lärare och förskollärare i förskoleklass samt lärare i grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola om de så önskar.

Förslaget innebär att ersättningen till huvudmännen ska innebära att en uppräknings för sociala avgifter (inkl. avtalspensioner) görs med 1,42. Med denna beräkningsgrund bedöms lönesatsningen (3 miljarder kronor per år) räcka till cirka 60 000 lärare eller andra inom de personalkategorier som omfattas av satsningen vid ett genomsnittligt

lönepåslag på 3 000 kronor/månad och person. Kompensationen till huvudmännen bedöms vara rimlig eftersom den ligger på samma nivå som gäller för karriärstegsreformen. På sikt ska nivån på ersättningen till huvudmännen, bl.a. i vilken grad den täcker huvudmännens faktiska kostnader (inklusive sociala avgifter) för höjda lärarlöner, följas upp och utvärderas. Förslaget om en statsbidragsförordning kan, för de huvudmän som väljer att rekvirera statsbidrag, också medföra vissa ekonomiska kostnader för själva rekvireringsförfarandet och för prövningen av vilka personer som ska komma i fråga för höjd lön. Enligt förslaget regleras det inte hur processerna kring prövningarna ska se ut. Det finns således stor frihet för huvudmännen att avgöra hur arbetet ska läggas upp, vilket innebär att det är svårt att ange den exakta tidsåtgången eller storleken på de administrativa kostnaderna. Det är dock frivilligt för huvudmännen att rekvirera statsbidrag.

Arbetsuppgifterna för de lärare och de vissa andra personalkategorier som kan komma i fråga för höjd lön bör i huvudsak bestå av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen eller andra uppgifter av pedagogisk natur. De exempel på uppgifter som kan ingå utöver undervisning bedöms rymmas inom dessa personers befintliga uppdrag och därmed inte innebära några nya uppgifter eller någon ökning av det totala behovet av personalresurser.

Organisatoriska och administrativa konsekvenser

Det förslag som presenteras i denna promemoria bedöms få vissa administrativa konsekvenser för främst de huvudmän som väljer att rekvirera statsbidrag och för deras prövning av vilka som ska komma i fråga för höjd lön. Som tidigare nämnts regleras inte i förslaget hur processerna kring prövningarna ska se ut. Det finns således stor frihet för huvudmännen att avgöra hur arbetet ska läggas upp, vilket innebär att det är svårt att ange den exakta tidsåtgången eller storleken på de administrativa konsekvenserna.

Förslaget bör i övrigt inte medföra några större konsekvenser för en skolas interna organisation. Hur t.ex. arbetslag organiseras påverkas inte direkt av att vissa lärare kommer i fråga för höjd lön. En kommunal eller en enskilds huvudmans organisation av sina skolor bör heller inte påverkas i någon större utsträckning. Det är troligt att det är andra förhållanden inom t.ex. en kommun eller en enskild huvudman som påverkar på vilka grunder beslut om skolorganisation fattas.

Även för Skolverket innebär förslaget administrativa konsekvenser och kostnader. Myndigheten ska ansvara för hantering av statsbidraget när det gäller utarbetande av tillämpningsföreskrifter, bedömning av

inkomna rekvisitioner, utbetalning av medel till huvudmännen samt löpande uppföljning av hur statsbidraget används. Bedömningen är att Skolverkets handläggning med anledning av förslaget bör rymmas inom de ekonomiska ramar som föreslås i budgetpropositionen för 2016.

Konsekvenser för den enskilde

Det presenterade förslaget innebär att höjd lön som överstiger ordinarie lönerevision kommer att kunna betalas ut till den person som enligt villkoren för satsningen kan komma i fråga för höjd lön. Lönepåslaget bör därför utgöra ett ekonomiskt incitament för att få fler personer att söka sig till yrket och att stanna kvar i yrket.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Det innebär att förslaget inte får vara onödigt långtgående och om syftet med de nya eller ändrade bestämmelserna kan uppnås på ett mindre ingripande sätt så ska den väg väljas som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt. Det ska således göras dels en analys av de konsekvenser som förslaget får för den kommunala självstyrelsen, dels en avvägning mellan det kommunala självstyrelseintresset och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Förslaget bedöms inte begränsa kommunernas handlingsutrymme, eftersom det är frivilligt att rekvirera statsbidrag för höjda lärarlöner. Samtidigt är det, som tidigare nämnts, viktigt att på sikt följa upp och utvärdera hur reformen fungerar. Ett alternativ till förslaget hade varit att fördela medel för höjda lärarlöner via det generella statsbidraget till kommunerna. På sikt, när modellen etablerats och fungerar, är också avsikten att så ska ske.

Konsekvenser för enskilda huvudmän/företag

De företag som främst berörs av förslagen är enskilda huvudmän som driver grundskolor, grundsärskolor, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor och som, i förekommande fall, dessutom är huvudmän för förskolor och fritidshem. Totalt berörs cirka 500 enskilda huvudmän. De huvudmän som endast driver förskola eller fritidshem kommer inte att omfattas av satsningen. De föreslagna förändringarna bedöms inte medföra några särskilda konsekvenser för de enskilda huvudmän som bedriver förskoleklass, grundskola, grundsärskola,

gymnasieskola eller gymnasiesärskola i förhållande till de kommunala huvudmännen, eftersom de föreslagna bestämmelserna föreslås gälla likadant för alla dessa huvudmän.

Konsekvenser för barn och elever

Sverige har förbundit sig att följa FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, och därmed ge varje barn de rättigheter konventionen anger. Enligt barnkonventionens artikel 3 ska vid alla åtgärder som rör barn, barnets bästa komma i främsta rummet.

Kompetensen och kvalifikationerna hos dem som undervisar är avgörande för att höja resultat och måluppfyllelse i skolan. Förslagets övergripande syfte är att bidra till att höja statusen och attraktiviteten i läraryrket och därmed i förlängningen bidra till högre kunskapsresultat. Genom att stärka statusen och attraktionskraften i läraryrket bör satsningen på sikt bidra till att stärka elevernas förmåga att klara skolan och till att höja deras kunskapsresultat.

Konsekvenser för jämställdhet och integration

Förslaget bedöms inte ha några negativa konsekvenser vare sig för jämställdheten mellan kvinnor och män eller mellan flickor och pojkar. Det finns dock ett starkt samband mellan andelen kvinnor i ett yrke och hur yrket värderas, vilket i hög grad gäller även lärar- och förskolläraryrket. Eftersom lärar- och förskollärarkåren totalt sett har en väsentligt högre andel kvinnor (ca 70 procent) än män (ca 30 procent) så bör förslaget bidra till en positiv utveckling för jämställdheten i form av bättre löneutveckling för många kvinnor. Det kan i sin tur bidra till att yrkets status och attraktivitet uppvärderas. Förslagen bedöms inte ha negativa konsekvenser för integrationspolitiken, eftersom förslaget ska gälla på samma sätt i förhållande till alla lärare, oavsett bakgrund.

Sveriges medlemskap i EU

De föreslagna regleringarna berör inte förhållandet till Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.