SNS Analys 96, juni 2023

96

Effekter av förstelärarreformen

Erik Grönqvist
Lena Hensvik
Anna Thoresson

FÖR ATT HÖJA särskilt yrkesskickliga lärares löner och stärka läraryrkets attraktionskraft infördes 2013 förstelärarreformen i den svenska skolan. Rapporten redovisar forskning som utvärderar reformens betydelse för sammansättningen och rörligheten bland lärare.

Författarna finner att sannolikheten att bli förstelärare minskar med ålder, men ökar med tidigare lön och lärarens egna grundskolebetyg. Icke-befordrade lärare tycks inte ha blivit kompenserade i den ordinarie löneöversynen. Analysen visar också att personalomsättningen minskar på skolor som inrättar ett karriärsteg: både andelen lärare på skolan som lämnar sin anställning och andelen lärare som lämnar yrket minskar, särskilt där förstelärarna fått ett explicit ansvar att utveckla undervisningen. Även lärare som inte befordrats stannar i högre utsträckning kvar på sin skola om den inrättat ett karriärsteg. Att färre lärare lämnar yrket på skolor som infört karriärsteget tolkas som att reformen gjort läraryrket mer attraktivt.

Erik Grönqvist är docent och forskare vid Nationalekonomiska institutionen på Uppsala universitet. *Lena Hensvik* är professor vid Nationalekonomiska institutionen på Uppsala universitet. *Anna Thoresson* är filosofie doktor och forskare vid Reykjaviks universitet.

SNS

SNS ANALYS | En stor del av den forskning som bedrivs är vid sin publicering anpassad för vetenskapliga tidskrifter. Artiklarna är ofta teoretiska och inomvetenskapligt specialiserade. Det finns emellertid mycket forskning, framför allt empirisk och policyrelevant sådan, som är intressant för en bredare krets. Målet med SNS Analys är att göra denna forskning tillgänglig för beslutsfattare i politik, näringsliv och offentlig förvaltning och bidra till att forskningen når ut i medierna. Finansiellt bidrag har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse. Författarna svarar helt och hållet för analys, slutsatser och förslag.

»Sedan 1990-talet finns en tydlig nedgång i såväl gymnasiebetyg som direkta mått på produktiva förmågor bland dem som blir lärare i Sverige.«

Introduktion

Bra och engagerade lärare är en nyckelfaktor för goda skolresultat.[1] Samtidigt har det blivit allt svårare, både i Sverige och i andra länder, att rekrytera och behålla duktiga lärare i yrket. Grönqvist och Vlachos (2016) visar exempelvis att det sedan början av 1990-talet finns en tydlig nedgång i såväl gymnasiebetyg som direkta mått på produktiva förmågor bland dem som blir lärare i Sverige. Detta är en utveckling som dokumenterats i många länder.[2]

Den sammanpressade lönestrukturen jämfört med andra yrken lyfts ofta fram som en av huvudorsakerna till dessa problem. Den individuella lönesättning för lärare som infördes i Sverige 1996 har inneburit en lönestruktur med höjda ingångslöner och en svagare löneutveckling med erfarenhet.[3] I ett internationellt perspektiv hade svenska lärare 2012 låga löner jämfört med andra högskoleutbildade:[4] 2012 tjänade svenska lärare i genomsnitt 17–22 procent lägre än övriga högskoleutbildade (när hänsyn tagits till kön och förväntad yrkeserfarenhet, läs-, skriv- och räkneförmåga).

De förhållandevis låga lönerna och de begränsade karriärmöjligheterna inom läraryrket innebär många gånger att läraren lämnar undervisningen för att göra karriär. För att öka yrkets attraktionskraft är konkurrenskraftiga villkor, karriärvägar och förbättrad möjlighet till kompetensutveckling i läraryrket viktiga komponenter (se exempelvis OECD 2005). Olika satsningar har också gjorts för att stärka lärares löner och kopplingen till deras yrkesskicklighet.[5]

Hösten 2013 infördes en omfattande karriärstegsreform i den svenska skolan för att stärka läraryrkets ställning. Syftet var att stimulera till ökad lönespridning genom att premiera yrkesskickliga lärare och göra det möjligt för dem att fortsätta undervisa och samtidigt avancera inom yrket. Reformen innebar statlig finansiering för att höja särskilt yrkesskickliga lärares löner i form av ett riktat statsbidrag. Ambitionen var att stärka läraryrkets attraktionskraft, och därigenom förbättra kvaliteten och resultaten i den svenska skolan (Regeringens proposition 2012/13:136). Karriärsteget innebar en avsevärd löneökning, 5 000 kronor per månad, vilket motsvarar nästan 20 procent av medellönen för lärare innan reformen. Befordrade lärare skulle i huvudsak fortsätta att undervisa och arbeta med uppgifter som hör till undervisning. Men för att tillvarata och sprida deras kompetens kunde uppdraget som förstelärare också kombineras med uppgifter som att arbeta med skolans pedagogiska utveckling, vara mentor eller initiera och leda utvecklingsprojekt.[6]

Under samma period som karriärstegsreformen implementerades genomfördes även ett antal andra reformer i syfte att stärka lärarnas yrkesroll och pedagogiska skicklighet samt att förbättra elevers resultat: matematik- och läslyften introducerades med start hösten 2013 respektive 2015, och hösten 2016 kom lärarlönelyften. År 2017 hade löneskillnaderna mellan lärarkollektivet och övriga högskoleutbildade på arbetsmarknaden minskat till 8 procent. Till stor del kan det förbättrade löneläget tillskrivas de statliga satsningarna på lärares löner.

I denna rapport redovisas analyser från Grönqvist, Hensvik och Thoresson (2021) av vilka som befordrades till förstelärare 2013–2016 och hur karriärsteget påverkade lönerna och rörligheten bland lärare. Analyser av två centrala frågor redovisas:

1. Hur påverkar karriärsteget lärares benägenhet att byta skola eller att lämna yrket?

1. Resonemanget stöds av en stor och växande nationalekonomisk forskningslitteratur som dokumenterar att bra lärare har betydelse på kort sikt för exempelvis provresultat (Rockoff 2004; Rivkin, Hanushek och Kain 2005; Leigh 2010; Chetty, Friedman och Rockoff 2014a), för mer komplexa kognitiva färdigheter och personliga egenskaper (Jackson 2018; Kraft 2019), och på längre sikt för exempelvis inkomst eller att gå på högskola (Chetty, Friedman och Rockoff 2014b). Det har också lyfts fram i rapporter av OECD (2009) och McKinsey & Company (2007).
2. Se exempelvis Corcoran, Evans och Schwab (2004), Hoxby och Leigh (2004), Bacolod (2007) för USA, Nickell och Quintini (2002) för Storbritannien och Leigh och Ryan (2008) för Australien.
3. Se Söderström (2010) och Willén (2021).
4. Se Hanushek, Piopiunik och Wiederhold (2019a; 2019b)
5. Se t.ex. Hoxby och Leigh (2004).
6. Se Regeringen (2012b) och Statskontoret (2015).

2. Hur påverkar dessa karriärtjänster lärarsammansättningen på skolan?

Den empiriska analysen bygger på jämförelser av lärarrörlighet och lärarnas egenskaper mellan skolor som inrättar karriärtjänster ett visst år och skolor som ännu inte inrättat karriärtjänster. Lärare som inte blivit befordrade studeras särskilt, eftersom karriärsteget skulle kunna leda till missnöje bland dessa lärare och därmed öka deras benägenhet att lämna skolan.[7]

Svenska lärarlöner i ett internationellt perspektiv

För att sätta svenska lärarlöner i ett internationellt perspektiv används data från PIAAC-undersökningen för att räkna ut lärares »lönepremier« bland de länder som deltar i undersökningen 2012, det vill säga innan karriärstegsreformen infördes. I varje land jämförs lärares löner med lönerna för andra högskoleutbildade efter att hänsyn tagits till skillnader i kön, läs-, skriv- och räknefärdigheter samt potentiell yrkeserfarenhet.[8] Av figur 1 framgår att svenska lärare, tillsammans med amerikanska, har lägst löner bland de länder som ingår i PIAAC-undersökningen: i genomsnitt omkring 22 procent lägre löner än övriga högskoleutbildade med samma färdigheter. De svenska lärarlönerna är också betydligt lägre än lärarlönerna i våra nordiska grannländer. När vi räknar fram motsvarande lärarlönepremie 2011 med svenska registerdata (justerat för kön och potentiell yrkeserfarenhet) finner vi att lärare i Sverige i genomsnitt har 17 procent lägre lön än övriga högskoleutbildade.

För att förstå betydelsen av karriärtjänster och lärarlönelyftet för de svenska lärarlönerna i ett internationellt perspektiv lägger vi till 5 000 kronor motsvarande förstelärartillägget för 15 procent och 3 000 kronor motsvarande lärarlönelyftet för 60 procent av de svenska lärarna i PIAAC-undersökningen. Lärarnas löneläge förbättras, men är fortfarande 14 procent lägre än övriga högskoleutbildades. Om vi antar att löneläget för lärare i övriga länder i PIAAC-undersökningen inte förändrats innebär karriärtjänster och lärarlönelyft att svenska lärares löneläge förbättras något internationellt sett, men att det fortfarande är bland det sämre och sämre än i övriga nordiska länder.

När vi istället använder svenska registerdata för 2017 för att beräkna den faktiska lärarlönepremien (justerat för kön och potentiell yrkeserfarenhet) finner vi att lärare i Sverige tjänar omkring 8 procent mindre än övriga högskoleutbildade, vilket är ungefär som för Danmark (se figur 1). Den något bättre lärarlönepremien i registerdata från 2017 tyder på att det allmänna löneläget bland lärare i Sverige har förbättrats mer än vad som enbart beror på lönetilläggen i karriärtjänsterna och lärarlönelyftet.

Registerdata från olika källor

För att analysera effekterna av karriärlärarreformen använder vi uppgifter från olika register hos SCB. Vi studerar lärare vid kommunala grundskolor 2010–2016 som observeras i lärarregistret. Analysen begränsas till lärare som i huvudsak undervisar[9] och de skolor som finns samtliga sju år och sysselsätter minst tre lärare varje år. Anledningen till vårt fokus på kommunala huvudmän är dels att fullständiga löneuppgifter enbart finns för ett urval av fristående skolor, dels att enskilda huvudmän inledningsvis tillsatte relativt få karriärtjänster.[10] Vi har vidare valt att fokusera på grundskolan eftersom det är där huvuddelen av förstelärarna finns.[11]

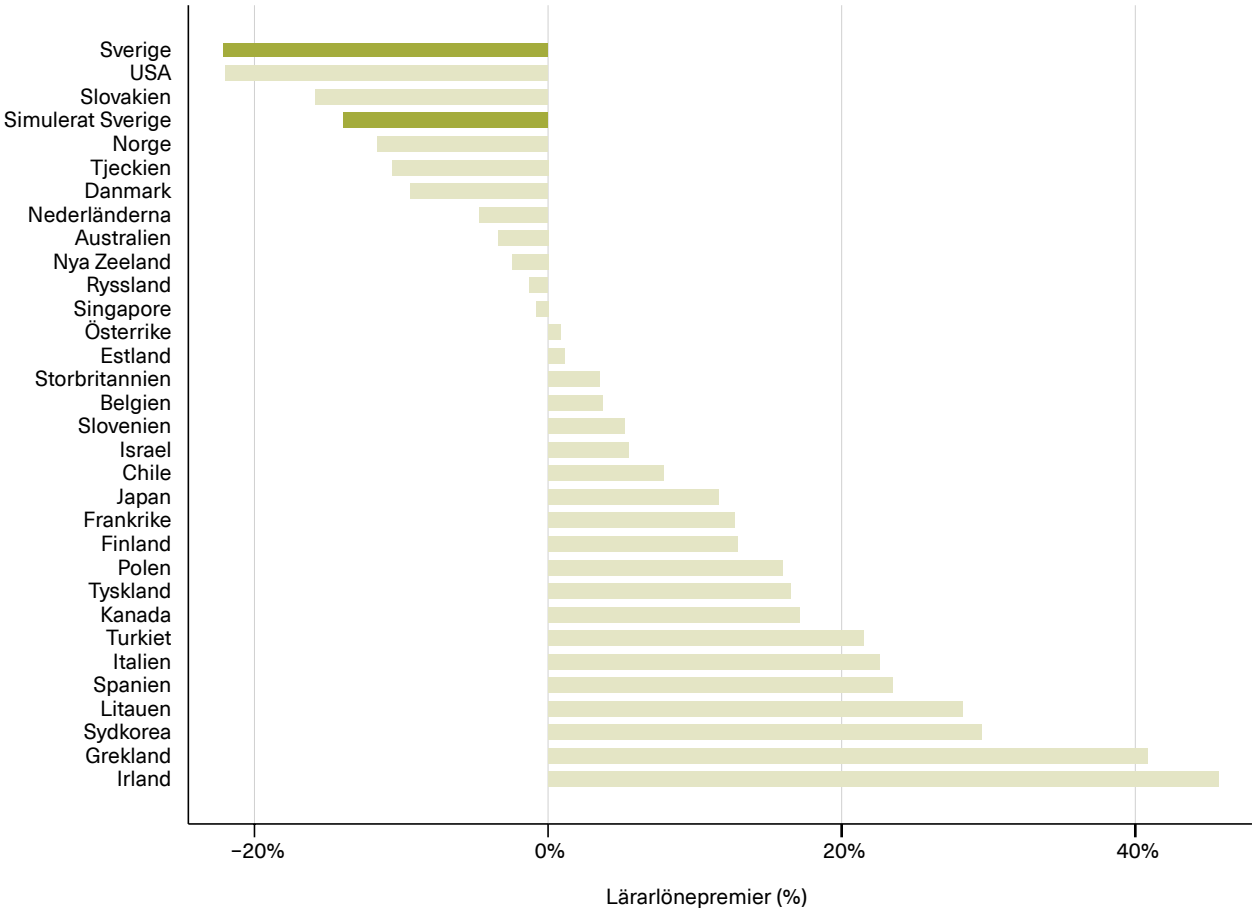
Lärarregistret omfattar all pedagogisk personal anställd inom skolväsendet och innehåller uppgifter om lärares erfarenhet, behörighet, undervisningsämne och tjänstgöringsomfattning på individnivå. Därtill kopplas uppgifter på skolnivå i skolregistret om exempelvis elevantal och huvudman.[12] Lärarregistret har också kopplats till ett särskilt karriärtjänstregister med uppgifter om vilka lärare som blivit befordrade till förstelärare. Materialet har även länkats till demografiska uppgifter såsom lärares ålder, utbildning och betyg i årskurs 9[13] samt till information om lärares lön.

I analysen används två mått på personalomsättning: dels andelen lärare som lämnar sin nuvarande skola och dels andelen som lämnar yrket.[14] Skillnaden är att de som lämnar yrket inte längre arbetar med undervisning i grundskolan eller gymnasieskolan hos någon kommunal eller enskild huvudman.

Tabell 1 beskriver antal skolor och lärare i analysdata. För varje år observerar vi omkring 56 000 lärare på knappt 3 000 skolor. Antalet skolor som deltar i förstelärarreformen ökar över tid: från 2013 (då reformen genomfördes) och 2014 mer än fyrdubblas antalet förstelärare.[15]

7. Se Card m.fl. (2012) och Dube, Giuliano och Leonard (2019).
8. Se Hanushek, Piopiunik och Wiederhold (2019a; 2019b) för detaljer om analysen.
9. Om en lärare arbetar på flera skolor behålls enbart den skola där läraren har högst tjänstgöringsomfattning. Vidare begränsas urvalet till lärare som har en tjänstgöringsomfattning på minst 50 procent och som har en uppgift om yrke som indikerar undervisning inom grundskolan.
10. För läsåren 2014/2015 och 2015/2016 ansökte 52 respektive 61 procent av de enskilda huvudmännen om statsbidrag för karriärtjänster. Motsvarande siffror för kommunala huvudmän är 97 och 100 procent (Statskontoret 2016). Små enskilda huvudmän tar som regel del av statsbidragssatsningar i mindre utsträckning (SOU 2018:17). En förklaring kan vara att små huvudmän har lägre administrativ kapacitet och är mer sårbara ekonomiskt. Initialt fanns också en osäkerhet kring den framtida finansieringen av reformen (Statskontoret 2015).
11. Läsåret 2015/2016 fanns 72 procent av förstelärarna i årskurs 1–9 (Skolverket 2016).
12. Under perioden förändras Skolverket/SCB:s identifiering av skolor, vilket gör det svårt att följa skolor över tid. Skolor har definierats baserat på skolans namn, kommunkod och skolform.
13. Betyg finns endast för lärare födda efter 1972. För 2016 finns betygsuppgifter för omkring 45 procent av lärarna i datamaterialet. Medelbetygen i årskurs 9 har standardiserats (genomsnitt 0 och standardavvikelse 1) bland alla elever födda samma år.
14. I lärarregistret anges vid vilken skola en lärare arbetar i oktober varje år. Men en befordran kan ske när som helst under året, därför utgår vi från de som arbetade vid skolan i oktober året innan (t-1) och räknar ut hur stor andel av dessa som arbetar kvar i oktober det aktuella året (t). På grund av datarestriktioner finns måtten på personalomsättning endast för 2011–2016.
15. I tabellen anger »Deltagande skolor« antalet skolor som ett givet år har, eller tidigare haft, minst en förstelärare, och »Förstelärare« anger antalet lärare ett givet år som har eller tidigare har haft en förstelärartjänst.

Figur 1. Lärarlönepremier i olika länder.



Not: Figuren visar lärarlöner i förhållande till löner för andra högskoleutbildade när hänsyn tagits till kön, läs-, skriv- och räknefärdigheter, och potentiell yrkeserfarenhet (kvadrat) och baseras på data från PIAAC-undersökningen 2012. Lärarlönepremier för alla länder utom Sverige har hämtats från Hanushek, Piopiunik och Wiederhold (2019a; 2019b). Det simulerade Sverige mäter betydelsen av karriärtjänster och lärarlönelyftet under antagandet att lärarlönepremierna i övriga länder är oförändrade: för det simulerade Sverige har 5 000 kronor motsvarande förstelärartillägget slumpmässigt lagts till för 15 procent av lärarna (Statskontoret 2017) och 3 000 kronor motsvarande lärarlönelyftet slumpmässigt lagts till för 60 procent av lärarna (Statskontoret 2021).

Tabell 1. Antal skolor och lärare per år (endast kommunal sektor) 2010–2016.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skolor	2 950	2 950	2 950	2 950	2 950	2 950	2 950
Lärare	56 150	56 080	55 785	55 864	56 787	56 711	58 583
Antal skolor som deltar i förstelärarreformen	0	0	0	1 039	2 277	2 532	2 636
Antal förstelärare	0	0	0	1 420	6 317	7 457	8 157

Not: Figuren visar antalet skolor och lärare i kommunala grundskolor med verksamhet under hela perioden och som sysselsätter minst 3 lärare varje år.

»14 procent av lärarna i grundskolan 2016 är befordrade till förstelärare.«

Vad innebar karriärtjänstreformen?

REFORMENS UTFORMNING OCH INTENTIONER

Karriärtjänster är ett statligt reglerat karriärsteg för yrkesskickliga lärare som introducerades från läsåret 2013 och omfattar förstelärare och lektorstjänster. Förstelärare är ett praktiknära karriärsteg för lärare som uppvisar särskild yrkesskicklighet i det dagliga arbetet med eleverna medan lektorstjänster är avsedda för lärare med licentiatexamen i ämnesdidaktik eller ett ämne som kan hänföras till ett undervisningsämne. Karriärtjänsterna finansieras via ett särskilt statsbidrag till huvudmän som använder dessa lärare i sin undervisning (Förordning 2013:70; Regeringens proposition 2012/13:136). Huvudmännen har framför allt valt att inrätta förstelärartjänster, varför vi väljer att fokusera på förstelärare.[16]

Reformen syftade till att öka lönespridningen genom att premiera de bästa lärarna och därmed göra läraryrket mer attraktivt. Genom att behålla de skickligaste lärarna och attrahera de bästa studenterna till läraryrket, och bättre tillvarata deras kompetens, var tanken att elever ska få bättre undervisning med ökade förutsättningar att nå de nationella målen och goda resultat. Regeringen angav att befordrade lärares arbetsuppgifter i huvudsak ska bestå av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen. Men det var också viktigt att deras kompetens tas till vara och sprids, exempelvis genom att coacha andra lärare, initiera pedagogiska samtal eller leda pedagogiska utvecklingsprojekt (Regeringen 2012b). Reformen gav därmed utrymme för kompetensspridning mellan lärare.

Antalet tillgängliga karriärtjänster bestäms av storleken på statsbidraget. Det riktade statsbidraget skulle 2013 finansiera cirka 4 000 tjänster. Över tid har budgetutrymmet ökat till cirka 14 000 karriärtjänster 2014 och 16 000 tjänster 2016 (Skolverket 2015b; 2017). År 2021 uppgick statsbidraget till motsvarande 17 000 karriärtjänster. Antalet tjänster fördelas årligen till skolhuvudmännen baserat på andelen elever; en huvudman som exempelvis har 5 procent av Sveriges elever, tilldelas 5 procent av karriärtjänsterna.[17] Det är sedan huvudmännen som beslutar hur tjänsterna fördelas mellan skolorna och vilka lärare som ska befordras. Även om bidragsramen är regelbaserad behöver huvudmännen inte nyttja hela bidraget. Runt 75 procent av finansieringen rekvirerades 2013, och ökade till cirka 90 procent 2016. Karriärstegsreformen har ett brett deltagande bland kommunerna, men många enskilda huvudmän valde inledningsvis att stå utanför reformen. De flesta förstelärarna återfinns i den kommunala grundskolan, och analysen avgränsas till denna grupp.

Även om det formella beslutet att utse förstelärare (och lektorer) ligger hos huvudmannen, har rektorn – eftersom hen är närmast verksamheten och sannolikt också bäst lämpad att uttala sig om enskilda lärares prestationer – en central roll i processen att identifiera och utse passande lärare som uppfyller de formella kraven att: (1) vara legitimerad lärare; (2) ha minst fyra års väl vitsordad undervisning; (3) ha visat särskilt god förmåga att förbättra elevernas studieresultat och ett starkt intresse för att utveckla undervisningen (4) samt även i övrigt av huvudmannen bedömts som särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

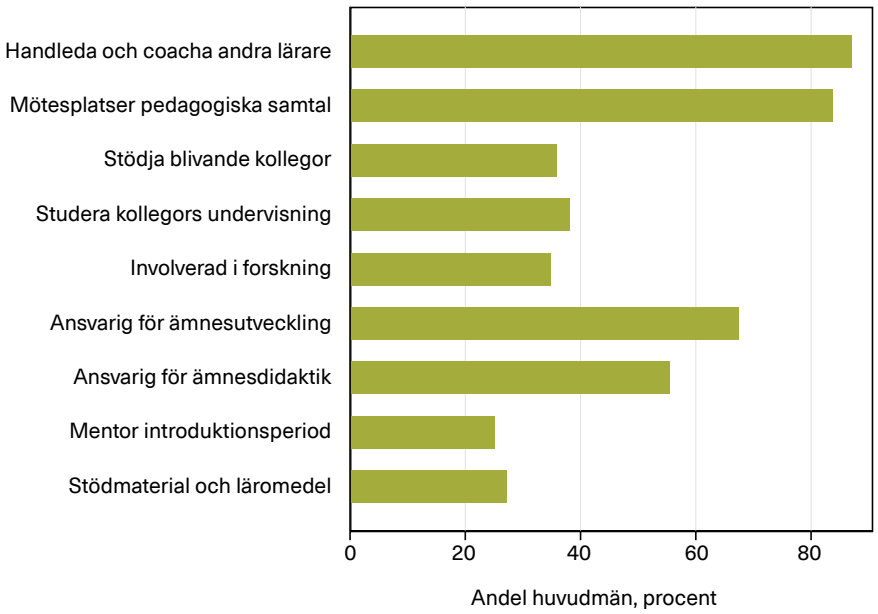
Av våra data framgår att 14 procent av lärarna i grundskolan 2016 är befordrade till förstelärare. De flesta har rekryterats internt: 85–95 procent (beroende på år) arbetar på samma skola som innan de befordrades, och förordnandena är vanligtvis tidsbegränsade; 2016 hade drygt 45 procent av förstalärarna permanenta förordnanden. Det är också huvudmannen som bestämmer vad tjänsten ska bestå av förutom undervisning. I en enkät som frågade förstelärare och lektorer om vad som ingår i deras uppdrag svarade omkring 70 procent att de leder projekt för att utveckla undervisningen och att de stöttar eller handleder andra lärare i undervisningen (Statskontoret 2016).[18]

Figur 2 visar vilka arbetsuppgifter som ingår i förstelärauppdraget och hur det varierar utifrån huvudman. Data kommer från en enkät som Skolverket genomförde 2015 bland 92 av de 290 kommunala huvudmännen i vårt urval.[19] Enkätsvaren visar att nästan samtliga huvudmän kräver att förstelärarna »coachar andra lärare« och »initierar pedagogiska samtal«. I övrigt varierar förstelärararanas arbetsuppgifter mellan huvudmännen.

Kärnan i reformen var att ge befordrade lärare en löneökning. Enligt reformens förordning ska statsbidraget användas för att ge huvudmannens förstelärare ett lönepåslag på i genomsnitt minst 5 000 kronor i månaden (Förordning 2013:70).[20] Reformens omfattning har fått genomslag i en högre genomsnittslön och lönespridning i den kommunala grundskolan. Genomsnittslönen var 2010–2012 omkring 27 000 kronor men ökade 2015 till 31 000 kronor.[21] Figur 3 visar att inte bara genomsnittslönen – utan också lönespridningen – ökade i samband med införandet att förstelärarreformen.

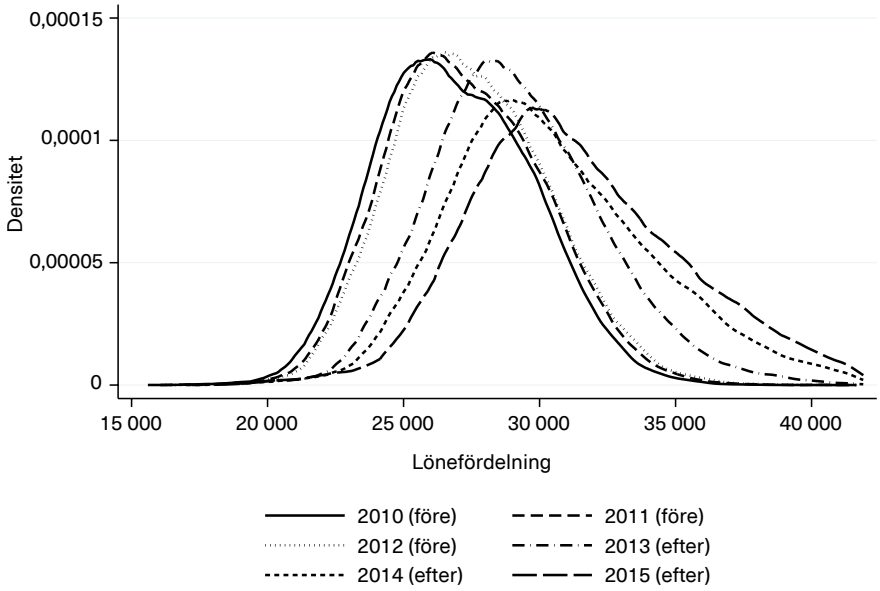
16. Bidragande orsaker till att endast ett fåtal lektorstjänster tillsats är en brist på lärare som når upp till kvalifikationskraven; att huvudmännen saknar behov av lektorer i verksamheten och att huvudmännen kan anställa två förstelärare för varje lektorstjänst (Statskontoret 2015).
17. Huvudmän kan söka statsbidraget för förstelärare och lektorer i förskoleklass, grundskolans årskurs 1–9 och lärare i gymnasieskolan. Bidragsramen för huvudmän med minst 75 elever är proportionell mot huvudmannens antal elever i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. För huvudmän med färre än 75 elever finns en särskild bidragspott varifrån statsbidrag kan sökas. Bidragspottens storlek är proportionell mot antalet elever hos alla huvudmän med färre än 75 elever (Förordning 2013:70). Statsbidraget för varje förstelärare uppgår årligen till 85 000 kronor och för lektorer till 170 000 kronor.
18. I en enkät till rektorer svarade en majoritet på liknande sätt att de anser att det i rollen som karriärtjänstlärare ingår att bidra till det kollegiala lärandet på en mer övergripande nivå; att handleda andra lärare så att de utvecklas i sin undervisning; att utveckla undervisning inom sitt ämnesområde samt att fortsätta att utveckla sin egen undervisning i klassrummet (Statskontoret 2017).
19. Skolverket har genomfört enkäten 2013 till 2015. Se Skolverket (2015c) för mer information.
20. Om förstelärare inte var anställd av huvudmannen när denne utsågs ska lönen vara minst 5 000 kronor över medianlönen för samma kategori av lärare hos huvudmannen. Motsvarande löneökning för lektorer är 10 000 kronor.
21. Under samma period ökade KPI med 3,2 procent.

Figur 2. Förstelärarens arbetsuppgifter.



Not: Figuren visar fördelningen av arbetsuppgifter på huvudmannanivå. Uppgifterna kommer från en undersökning som Skolverket genomförde 2015 med 30 procent (92/290) av huvudmännen i vårt urval. Frågan som ställdes var »Vilka arbetsuppgifter kommer era förstelärare huvudsakligen att ha utöver undervisning och uppgifter som hör till undervisningen?«. Respondenterna kunde svara ja eller nej på de nio uppgifter som visas i figuren.

Figur 3. Fördelningen av lärarlöner 2010–2015.



Not: Figuren visar fördelningen över löner för lärare som i huvudsak arbetar med undervisning i kommunala grundskolor med verksamhet under hela perioden och som sysselsätter minst 3 lärare varje år.

»Lärare högt upp i lönefördelningen befordras i högre grad, vilket tyder på att huvudmännen följt reformens intentioner genom att premiera lärare med hög yrkesskicklighet.«

HUR FÖRDELADE KOMMUNERNA FÖRESTELÄRARTJÄNSTER TILL SKOLOR?

Antalet förstelärartjänster ökade gradvis över perioden 2013–2016. Figur 4 A beskriver hur många av de 2 950 skolorna som deltog i reformen varje år, det vill säga hur många skolor som hade åtminstone en förstelärare. Drygt 1 000 skolor inrättade förstelärare redan under reformens första år, vilket mer än fördubblades till 2014. År 2016 hade drygt 2 600 skolor minst en förstelärare. I genomsnitt befordrades 1,4–2,2 lärare det första året en skola deltog i reformen.

Figur 4 B beskriver andelen förstelärare per skola och hur fördelningen förändras över tid. Andelen skolor utan förstelärare minskade från 65 till strax under 25 procent mellan 2013 och 2014. Bland de skolor som deltog i reformen 2014–2016 hade omkring 15 procent av lärarna en förstelärartjänst. Endast 16 procent av skolorna saknade förstelärare 2016.

Det är huvudmännen som beslutar hur karriärtjänsterna ska fördelas mellan skolor. För att beskriva hur detta går till har vi undersökt hur sannolikheten för att en skola befordrar åtminstone en lärare till förstelärare ett visst år samvarierar med ett antal observerbara skolegenskaper från året innan. Jämförelsen görs mellan skolor inom en kommun. Resultaten visar att större skolor har en högre sannolikhet att delta i reformen: en fördubbling av antalet elever är relaterat till 10–20 procentenheters högre sannolikhet att förstelärartjänster inrättas på skolan. Även lärartätheten de inledande åren ökar sannolikheten att delta. Däremot finns inget tydligt samband med andra observerbara skolegenskaper som lärarnas ålder, kön, erfarenhet och ämnesprofiler.

Något förvånande finner vi inte att skolor med högre personalomsättning – från nuvarande skola eller bort från yrket – har en större sannolikhet att delta i reformen. Inte heller skolor med svagare studieresultat – mätt i skolans resultat på de nationella proven – tycks ha en större sannolikhet att inrätta karriärtjänster.[22] Detta tyder på att huvudmännen fördelar karriärtjänster till skolor enligt samma principer som Skolverket använder för att fördela statsbidraget till huvudmännen, det vill säga primärt utifrån antal elever.

VILKA LÄRARE UTSÅGS TILL FÖRSTELÄRARE?

Som tidigare nämnt är det formellt huvudmännen som identifierar och tillsätter förstelärare utifrån de formella krav som anges i Förordning 2013:70, även om rektorn sannolikt har en viktig roll i processen. För att beskriva vilka lärare huvudmannen utser till förstelärare relaterar vi sannolikheten för att bli befordrad ett givet år till egenskaperna bland lärare på skolan som året innan ännu inte befordrats.

Figur 5 beskriver resultaten och visar hur sannolikheten att bli befordrad till förstelärare är relaterad till ålder, erfarenhet, tidigare lön och egna gymnasiebetyg, bland lärare som är jämförbara med avseende på övriga faktorer (dvs. lärares ålder, kön, utbildningsnivå och ämnesinriktning, betyg, lön, yrkeserfarenhet och anställningstid). Vi ser att sannolikheten för befordran är tydligt relaterad till var i lönefördelningen läraren befinner sig.

Lärare som har de 10 procent högsta lönerna redan före reformen har omkring 10 procentenheters större chans att bli befordrade än jämförbara kollegor med genomsnittliga löner. Sannolikheten för befordran är också något högre, om än marginellt, för lärare som själva hade höga grundskolebetyg och för lärare med viss yrkeserfarenhet (4–14 år i yrket). Vi ser därtill att sannolikheten att blir befordrad är högre för yngre lärare i förhållande till äldre kollegor. Om löneskillnader före reformen och grundskolebetyg speglar skillnader i lärares yrkesskicklighet tyder resultaten på att huvudmännen följer reformens intention genom att premiera de bästa lärarna.[23]

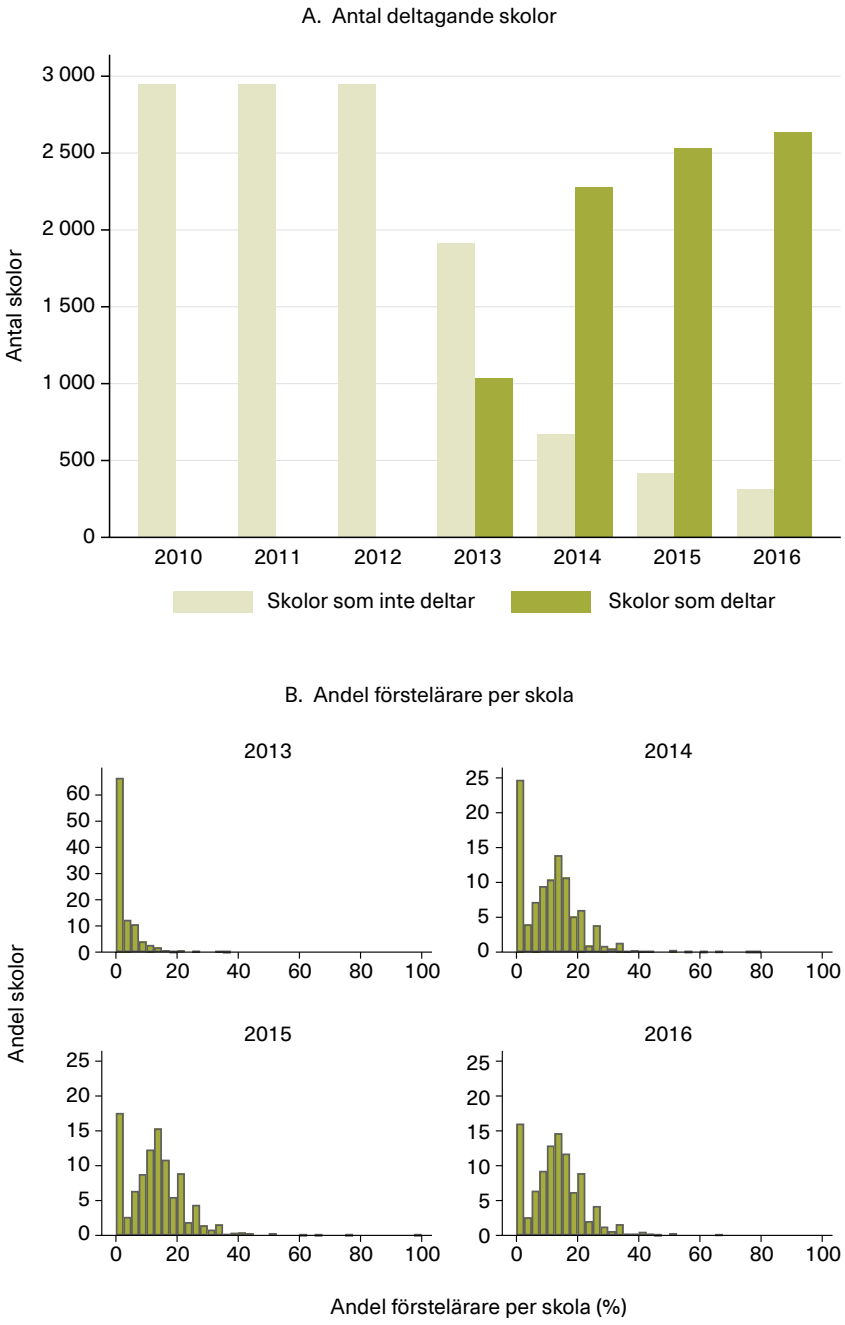
I övrigt finner vi att kvinnor har en något större sannolikhet att bli befordrade: 83 procent av dem som blir förstelärare 2013–2016 är kvinnor jämfört med 78 procent i gruppen som inte blir befordrade. Vi ser också att lärare i svenska, matematik samt natur- och samhällsvetenskapliga ämnen har störst chans att bli befordrade. Det finns också ett svagt positivt samband med anställningstid (se Grönqvist, Hensvik och Thoresson 2019 för detaljer).[24]

FÖRSTELÄRARNAS LÖNER STEG SOM FÖRVÄNTAT

Kärnan i reformen var att premiera yrkesskickliga lärare med en löneökning, men det är inte säkert att vi kan förvänta oss ett fullt genomslag av det statliga lönepåslaget på löneskillnader om de lärare som inte befordrats kompenseras i den ordinarie löneöversynen. Det har till exempel funnits en allmän oro bland rektorer för att reformen kan leda till alltför stora löneskillnader som bidrar med splittring bland lärarna i kollegiet där de som inte blir förstelärare tappar motivation (Statskontoret 2016).[25] I Statskontorets enkät till lärarna 2015 anser många att särskilt yrkesskickliga bör få högre lön (69 procent instämmer helt eller delvis) men lärarna är samtidigt tveksamma till ökad lönespridning (endast 42 procent

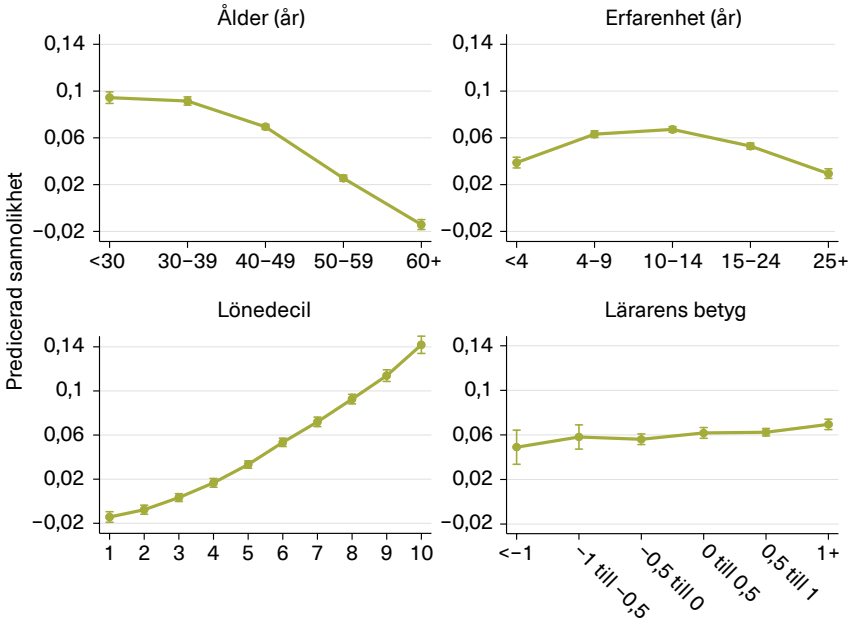
22. Dessa resultat skiljer sig till viss del från Statskontoret (2016), men överensstämmer med vad Skolverket (2015a) finner.
23. Detta diskuteras av bland andra Söderström 2010; Grönqvist och Vlachos 2016.
24. Vi ser i data att 97 procent av lärarna i den kommunala grundskolan som befordras 2013–2016 var tillsvidareanställda och behöriga lärare 2012. Motsvarande siffra för dem som inte befordras är 90 procent.
25. Det finns forskning som pekar på att lönen relativt kollegor är viktigt för motivation på jobbet och hur nöjda vi är med vårt arbete (Card m.fl. 2012).

Figur 4. Skolors deltagande i reformen över tid.



Not. Delfigur A visar antalet skolor som deltar och inte deltar i reformen 2010–2016, där en skola deltar om den har eller har haft minst en förstelärare. Delfigur B visar andelen skolor med olika stor andel förstelärare 2013–2016.

Figur 5. Faktorer relaterade till sannolikheten att bli befordrad till förestelärare.



Not: Figuren beskriver resultat (punktestimat och konfidensintervall) från en linjär sannolikhetsmodell där sannolikheten för att en lärare utses till förstelärare ett givet år 2013–2016 relateras till kön, ålder, yrkeserfarenhet, tid på skolan, utbildningsnivå och ämnesinriktning samt lön året innan. För analysen som använder lärarens betyg relateras samma sannolikhet också till grundskolebetyg. Modellen tar även hänsyn till skolårsfixa effekter. Standardfelen är klustrade på kommunnivå.

»Personalomsättningen minskar på skolor som inrättar karriärsteget. Både andelen lärare på skolan som lämnar sin anställning och andelen lärare som lämnar yrket minskar.«

instämmer helt eller delvis till att lönespridningen bör öka).

Figur 6 visar genomsnittslönen över tid bland dem som blir förstelärare, efter vilket år de befordrades, och för dem som inte blir befordrade någon gång under perioden 2013–2016. Före reformen var lönerna tämligen lika i genomsnitt. I samband med att en lärare befordras ökar lönen kraftigt. Även bland de lärare som inte befordras kan en något starkare löneutveckling observeras efter att reformen infördes.

För att mer direkt undersöka hur reformen påverkar lönerna har vi i en regressionsanalys skattat förstelärarnas lönepremie i samband med befordran. Resultaten, som tar hänsyn till den generella utvecklingen av lärarlöner över tid samt att vissa individer har egenskaper som gör att de tjänar mer (s.k. tidsfixa och individfixa effekter), bekräftar att löneeffekten av att bli befordrad till föreslärare är cirka 15 procent, och i kronor blir den faktiska löneökningen (i förhållande till lönerna för dem som inte befordrats) mycket nära de 5 000 kr som var intentionen med reformen.

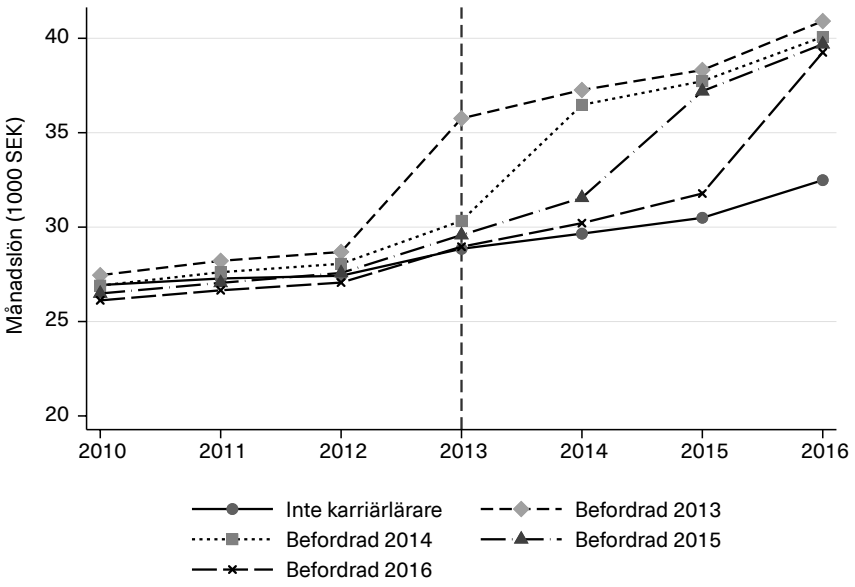
Fler stannar på sin skola och i yrket

Målet med karriärstegsreformen var att göra läraryrket mer attraktivt genom att premiera yrkesskickliga lärare med lönepåslag och utökade arbetsuppgifter. I detta avsnitt analyseras om skolor som infört karriärsteget lyckas bättre i att minska personalomsättningen, och om karriärsteget bidrar till en förbättrad sammansättning av lärarna i kollegiet med avseende på behörighet, erfarenhet och deras egna grundskolebetyg.

I analysen används att alla skolor inte inrättar förstelärartjänster samtidigt och att tidpunkten för en skolas deltagande i reformen är så gott som slumpmässig, efter att hänsyn tagits till skolans storlek. Vi jämför därför *skillnader-i-förändringar* av lärarrörlighet och egenskaper hos lärarna mellan skolor som inför karriärtjänster ett visst år med motsvarande förändringar på skolor som ännu inte inrättat karriärtjänster.[26] Analysen fångar skillnader mellan skolor som inrättat och inte inrättat tjänster snarare än samlade effekter för den svenska skolan som helhet. Den bygger på att det inte finns systematiska skillnader mellan skolor som deltar tidigt och sent när hänsyn tagits till skolans stor-

26. I jämförelsegruppen för varje år ingår både skolor som inte inrättar förstelärartjänster 2013–2016 och skolor som ännu inte inrättat förstelärartjänster.

Figur 6. Genomsnittslön 2010–2016 för lärare som blir respektive inte blir förstelärare.



Not: Genomsnittslönen för 2016 påverkas också av att man införde lärarlönelyftet samma år. Både lärare befordrade till karriärlärare och lärare som inte blev befordrade till karriärlärare tog del av löneökningar inom ramen för lärarlönelyftet.

lek; det vill säga, de skulle ha utvecklats på ett likartat sätt utan karriärtjänster.

Resultaten visar att personalomsättningen minskar på skolor som inrättar ett karriärsteg. Både andelen lärare på skolan som lämnar sin anställning i allmänhet och andelen lärare som lämnar yrket minskar.

I figur 7 A redovisas hur karriärstegsreformen påverkar sannolikheten att lärare lämnar sin skola då den inrättar åtminstone en karriärtjänst. Varje punkt i figuren visar effekten (inklusive ett 95-procentigt konfidensintervall) i förhållande till året innan skolan deltar i reformen (-1). Vi ser att sannolikheten att lämna sin anställning minskar med omkring 0,9 procentenheter i samband med att skolan inrättar förstelärare; en effekt som stigit till 1,9 procentenheter två år senare. Dessa siffror ska relateras till att i genomsnitt 22 procent av lärarna på en skola lämnar sin anställning varje år. I figur 7 B ser vi att även benägenheten att lämna yrket minskar över tid som följd av att skolan inrättar förstelärartjänster. Sannolikheten för lärare att lämna yrket har minskat med omkring 1,5 procentenheter och är statistiskt säkerställd två år efter att skolan inrättat förstelärartjänster. I figur 7 C och D verifierar vi också tidigare resultat att den genomsnittliga lönen och lönespridningen ökar på skolor som inrättar ett karriärsteg.[27]

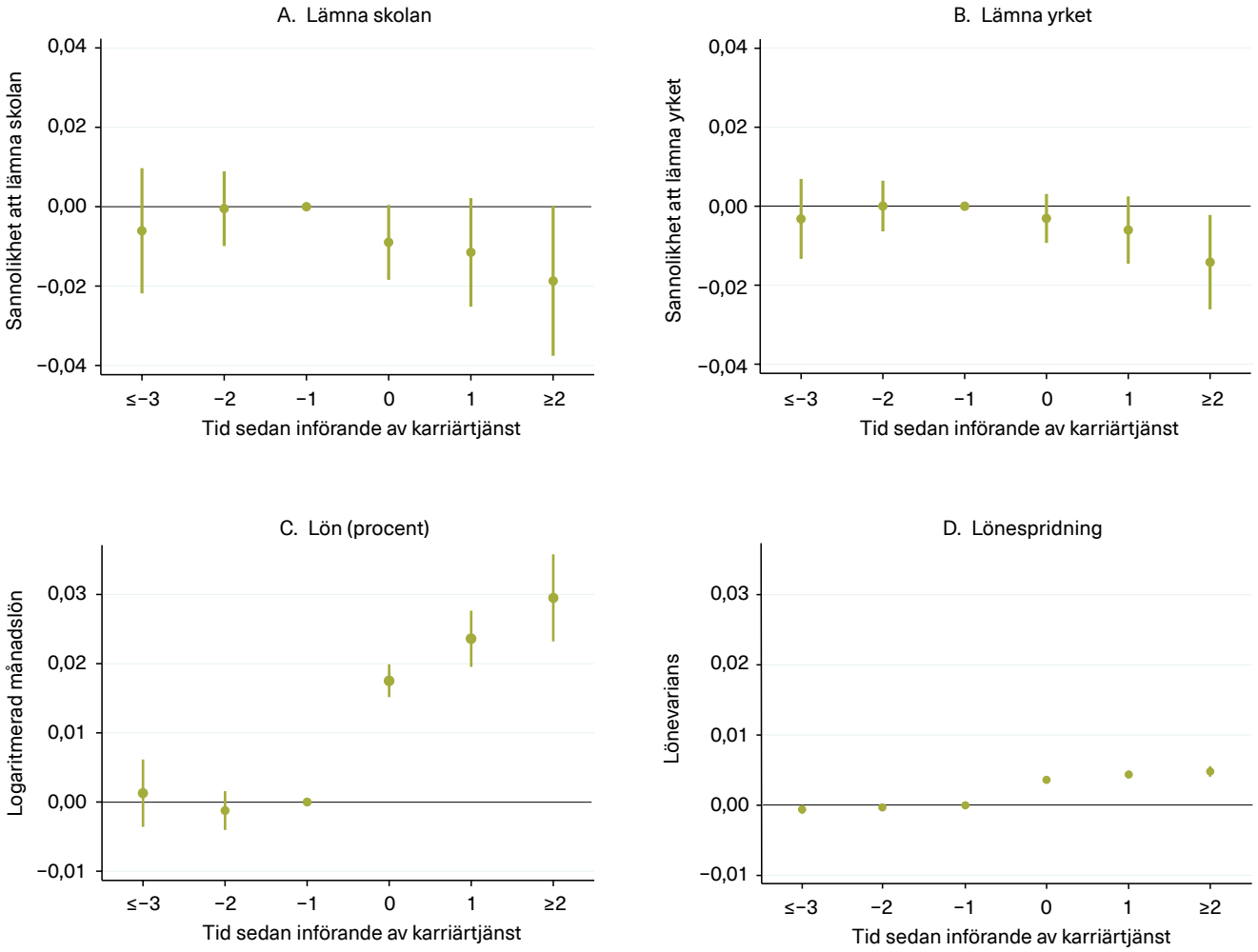
I känslighetsanalyser analyserar vi även om resultaten för personalomsättning, lönenivå och lönespridning påverkas av andra reformer som genomfördes ungefär samtidigt. Resultaten påverkas ytterst lite när vi kontrollerar för om skolan deltar i matematik- eller läslyftet eller har lärare som omfattas av lärarlönelyftet (se Grönqvist, Hensvik och Thoresson 2019 för detaljer).

Effekter drivs av skolor i tätbefolkade områden och där förstelärare jobbar med pedagogiskt utvecklingsarbete

För att bättre förstå mekanismen bakom den minskade personalomsättningen jämför vi om effekterna skiljer sig mellan skolor i mer och mindre tätbefolkade områden.[28] Det är framför allt i tätbefolkade områden som skolor som inför ett karriärsteg får en lägre personalomsättning, vilket är i linje med att tätbefolkade områden har en större arbetsmarknad med fler alternativa anställningsmöjligheter. Vi jämför också om effekterna skiljer sig åt med avseende på lärarnas yrkeserfarenhet, och finner att den ökade lönespridningen och minskade mobiliteten uteslutande kan observeras hos lärare med minst fem års erfarenhet. Detta är i linje

27. I figur 7 är effekterna för åren innan skolan inrättar karriärsteget att betrakta som ett placebotest: karriärsteget kan inte påverka mobiliteten och lönerna innan det faktiskt har införts. Sannolikheterna att lämna skolan respektive yrket tre eller fler (≤-3) och två (-2) år innan reformen är inte statistiskt skilda från sannolikheten året innan reformen. Detsamma gäller för genomsnittslönerna och lönespridningen. Detta stödjer antagandet att tidpunkten för när skolor deltar inte beror på tidigare personalomsättning.
28. Vi använder Eurostats DEGURBA klassificering av områden, se https://ec.europa.eu/eurostat/web/degree-of-urbanisation/background

Figur 7. Effekter av förstelärartjänster på personalomsättning och löner.



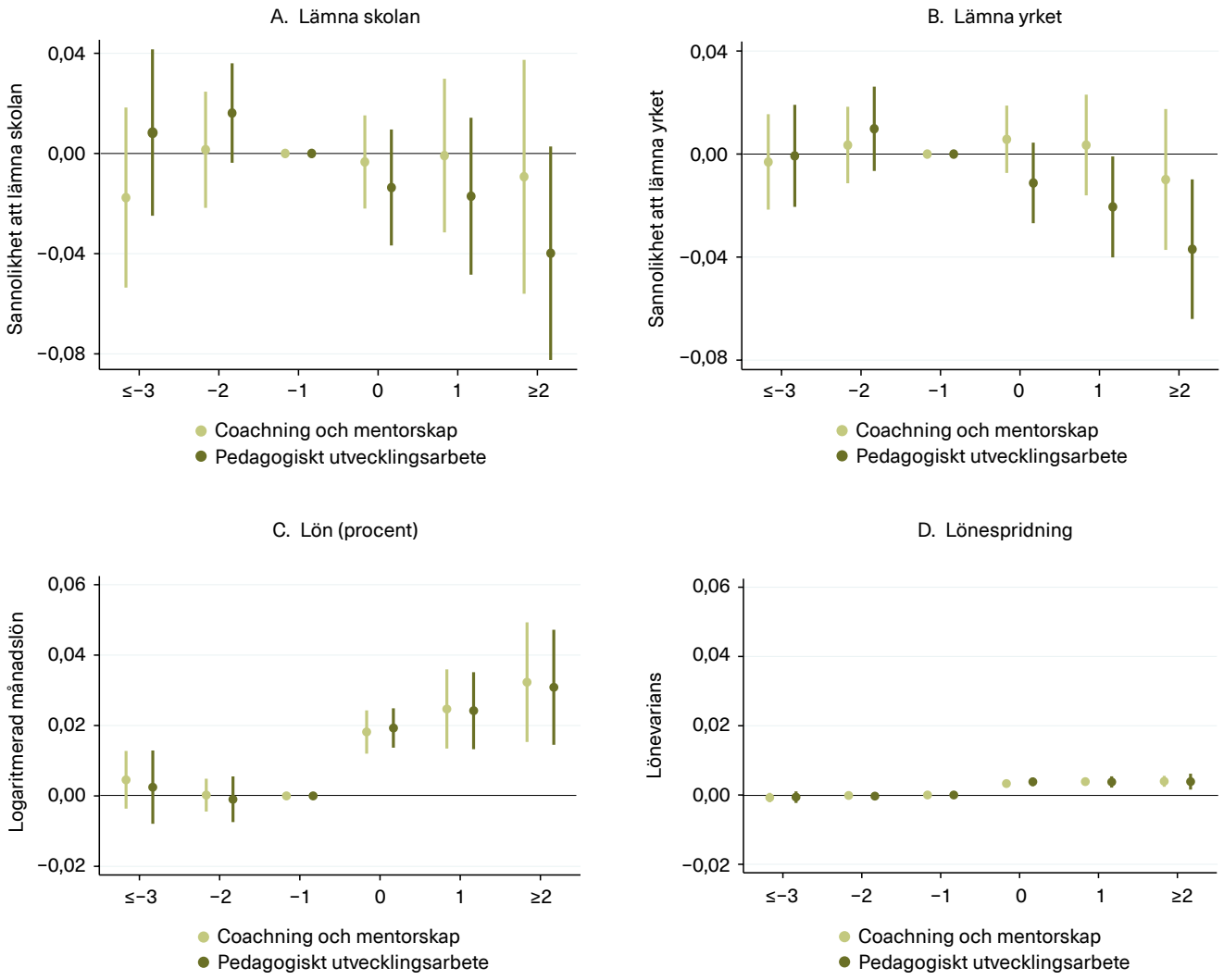
Not: Figuren beskriver resultat (punktestimat och konfidensintervall) från en regressionsmodell på skolnivå där andelen lärare som lämnar skolan/andelen lärare som lämnar yrket/skolans genomsnitt av logaritmerad lön för lärare/variansen för skolans lärarlöner förklaras av konstanta skoleffekter; tidseffekter; en indikator för om förstelärartjänster införts innevarande år (0), förra året (1), eller för två eller fler år sedan (≥2); en indikator för om förstelärartjänster kommer att införas om två år (-2) eller om tre eller fler år (≤-3). Året innan förstelärartjänster införs (-1) är referenspunkt. I analysen kontrolleras även för antalet elever (logaritmerat) och antal elever per lärare på skolan. Standardfelen är klustrade på kommunnivå.

med reformens utformning, som riktades till mer erfarna lärare.[29]

Förstelärarna ska i huvudsak fortsätta att undervisa. Men för att deras kompetens ska tas tillvara ges de ofta kompletterande uppdrag, såsom att coacha andra lärare, initiera pedagogiska samtal eller leda pedagogiska utvecklingsprojekt, se figur 2. För att förstå hur resultaten skiljer sig åt utifrån tjänsternas utformning grupperar vi huvudmän efter hur de utformar försteläraruppdraget.[30] Vi definierar huvudmän där förstelärare främst ägnar sig åt »Coachning och mentorskap« respektive »Pedagogiskt utvecklingsarbete«. I figur 8 visas motsvarande resultat som i figur 7, med separata analyserar för skolor hos huvudmän som utformat tjänsterna på dessa två sätt. Som väntat är löneresultaten liknande i båda grupperna. Däremot ser vi att minskningen i personalomsättning framför allt drivs av skolor där förstelärarna sysslar med »Pedagogiskt utvecklingsarbete«. Vår tolkning av detta mönster är att det inte är enbart lönepåslaget utan också tjänstens innehåll som spelar roll för skolornas möjligheter att minska personalomsättning.

29. Se Grönqvist, Hensvik och Thoresson (2019) för detaljer kring dessa resultat.
30. Vi använder oss av principalkomponentsanalys för att minska dimensionaliteten i data.

Figur 8. Effekter av förstelärartjänster på personalomsättning och löner.



Not: Figuren beskriver resultat (punktestimat och konfidensintervall) från en regressionsmodell på skolnivå där andelen lärare som lämnar skolan/andelen lärare som lämnar yrket/skolans genomsnitt av logaritmerad lön för lärare/variansen för skolans lärarlöner förklaras av konstanta skoleffekter; tidseffekter; en indikator för om förstelärartjänster införts innevarande år (0), förra året (1), eller för två eller fler år sedan (≥2); en indikator för om förstelärartjänster kommer att införas om två år (-2) eller om tre eller fler år (≤-3). Året innan förstelärartjänster införs (-1) är referenspunkt. I analysen kontrolleras även för antalet elever (logaritmerat) och antal elever per lärare på skolan. Analysen görs separat utifrån utformningen av karriärtjänsterna. Standardfelen är klustrade på kommunnivå.

Även de som inte befordrats till förstelärare stannar

Vi har hittills sett att lärare överlag blir mer benägna att stanna kvar på sin arbetsplats och i yrket om deras skola deltar i karriärtjänstreformen. Men inte om detta gäller alla lärare eller främst drivs av dem som blivit befordrade. Medan rörligheten kan förväntas minska bland befordrade lärare är det inte lika självklart hur de som inte befordrats påverkas. Eftersom en förstelärartjänst, förutom högre lön, även innefattar ett ökat ansvar för att stödja andra lärare genom att coacha, föra pedagogiska samtal och leda pedagogiska utvecklingsprojekt, är det möjligt att även de som inte är förstelärare upplever att de kan utvecklas och får en bättre arbetsmiljö. Samtidigt kan ett karriärsteg leda till ökad läraromsättning bland lärare som inte befordrats om positionen och lönen relativt sina kollegor är en viktig motivation för trivsel på jobbet (Card m.fl. 2012; Dube m.fl. 2019).

För att ta reda på hur det förhåller sig undersöker vi skillnaderna i lärarrörlighet bland lärare som *inte* är befordrade på skolor som inför respektive inte inför karriärsteget ett givet år. Vi finner då att även de lärare som inte befordrats till förstelärare i högre utsträckning stannar kvar om skolan inrättat ett karriärsteg.

Tabell 2. Effekter av andelen förstelärartjänster på mobilitet hos de som inte blir förstelärare.

	(1)	(2)	(3)	(4)
Utfall	Lämna skolan	Lämna skolan	Lämna yrket	Lämna yrket
Andel förstelärare på skolan	-0,078***	-0,079***	-0,005	-0,004
	(0,021)	(0,021)	(0,015)	(0,014)
R2	0,033	0,075	0,016	0,061
Antal observationer	322 011	321 279	322 011	321 279
Lärarkontroller	Nej	Ja	Nej	Ja
Genomsnitt för beroendevariabeln	0,223	0,223	0,118	0,118

Not: Tabellen beskriver resultat från en regressionsmodell där utfallet andelen lärare som lämnar skolan/andelen lärare som lämnar yrket förklaras av konstanta skoleffekter, tidseffekter och andelen förstelärartjänster på skolan. I analysen kontrolleras även för antalet elever (logaritmerat) och antal elever per lärare på skolan. Analysen baseras på en jämförelse mellan lärare som inte befordras till förstelärare på skolor som infört och inte infört förstelärartjänster i olika utsträckning. I kolumn (2) och (4) kontrolleras även för lärares kön, ålder, yrkeserfarenhet, tid på skolan, utbildningsnivå, utbildningsinriktning, decil i lönefördelningen och behörighet. Standardfelen är klustrade på kommunnivå.

I tabell 2 (kolumn 1 och 2) ser vi att en ökning av andelen förstelärare på en skola med 10 procentenheter leder till 0,8 procentenheters, eller 3 procents, lägre sannolikhet för ej befordrade lärare att lämna skolan. Även om lärare som inte befordrats i större utsträckning blir kvar på skolor som deltar i karriärstegsreformen är effekten mindre än för dem som faktiskt blivit förstelärare.

Utmaningen i denna analys är att egenskaperna hos dem som inte är befordrade kan skilja sig åt mellan skolor som deltar respektive inte deltar i reformen. För att justera för detta kontrollerar vi för lärares kön, ålder, yrkeserfarenhet, tid på skolan, utbildningsnivå, utbildningsinriktning, decil i lönefördelningen och behörighet (kolumn 2).[31] Att resultaten inte skiljer sig mellan kolumn 1 och kolumn 2 stärker trovärdigheten i tolkningen att karriärsteget får dem som inte befordrats till förstelärare att stanna på sin skola i högre utsträckning. Att en skola inför ett karriärsteg påverkar däremot inte sannolikheten att lämna yrket för dem som inte blivit befordrade.

Sammantaget tyder dessa resultat på att förstelärares uppgifter med att stödja andra lärare och leda ett pedagogiskt utvecklingsarbete bidrar till att göra arbetet som lärare mer attraktivt.

FLER BEHÖRIGA OCH MER ERFARNA KOLLEGOR

Vi ser att karriärstegsreformen leder till lägre personalomsättning på de skolor som inrättar förstelärartjänster. Det gäller både benägenheten att lämna skolan och att lämna yrket. Frågan är hur den minskade mobiliteten påverkar lärarsammansättningen på skolorna som deltar i reformen. För att närmare undersöka det beskriver vi i figur 9 hur lärarnas genomsnittliga egenskaper förändras på skolor som inför åtminstone en karriärtjänst ett visst år. Varje punkt i figuren visar effekten (inklusive ett 95-procentigt konfidensintervall) i förhållande till året innan skolor deltar i reformen (-1).

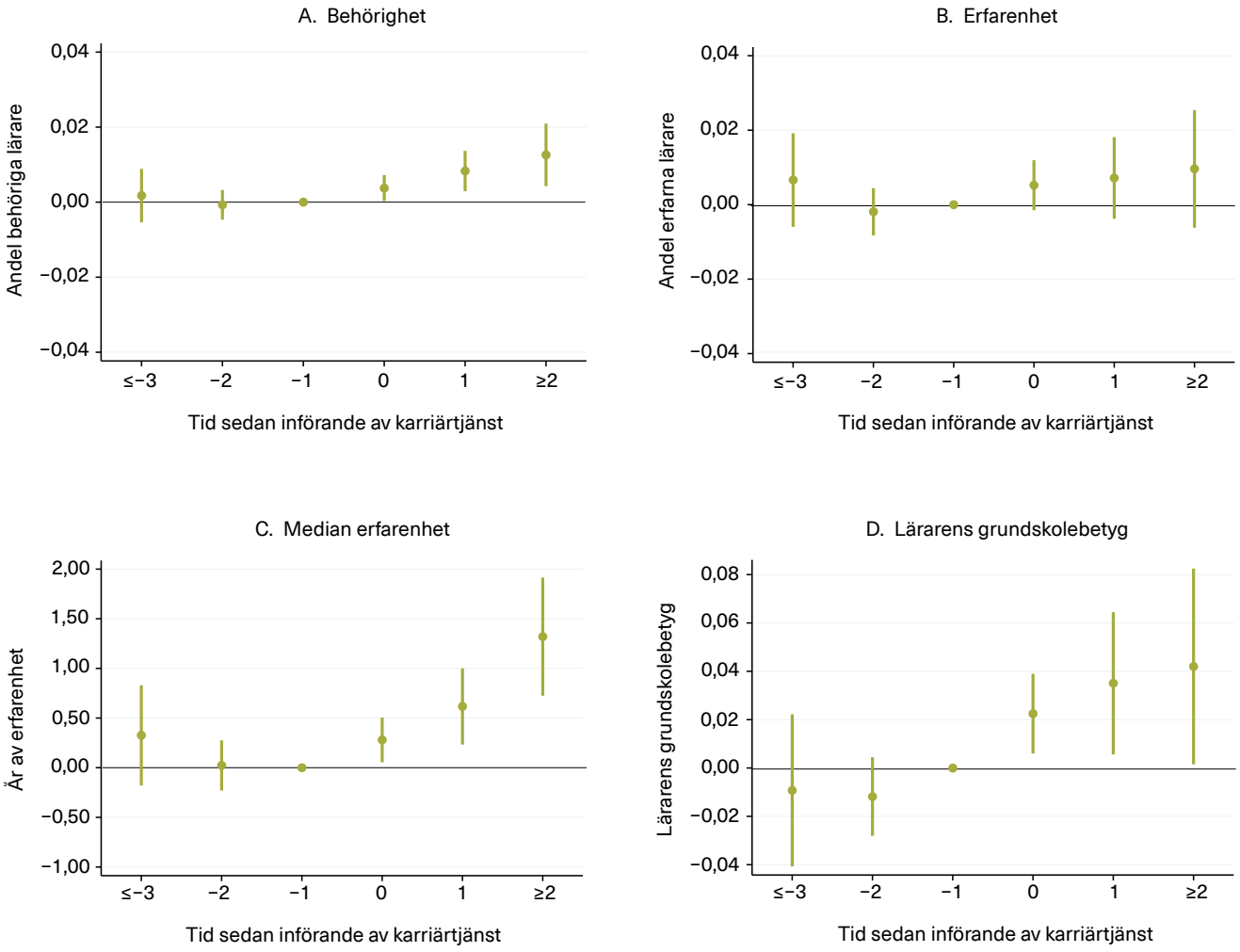
Resultaten visar att skolor som inrättar ett karriärsteg i genomsnitt får en större andel behöriga lärare, en större andel erfarna lärare och lärare som har högre betyg från grundskolan. Effekterna är emellertid förhållandevis små. Andelen behöriga lärare ökar med omkring en procentenhet och den genomsnittliga läraren har drygt ett års ytterligare erfarenhet två år efter att skolan inrättat förstelärartjänster. Dessa lärarsammansättningseffekter kan både drivas av en ökad sortering mellan skolor och av att färre lärare lämnar yrket. Resultat tyder på att skolor som inför karriärtjänster blir attraktivare för behöriga och erfarna lärare med bättre grundskolebetyg.

FÖRBÄTTRADE STUDIERESULTAT MÅSTE TOLKAS FÖRSIKTIGT

Resultaten hittills visar att lärares benägenhet att lämna arbetsplatsen och läraryrket minskar när en skola inför karriärtjänster. Dessutom förbättras sammansättningen på skolans lärare

31. Vi ser i analyser att lärarna på skolor som deltar respektive inte deltar i reformen i genomsnitt är jämförbara. Men eftersom skolor som inför ett karriärsteg tenderar att befordra lärare med högre tidigare lön, marginellt högre grundskolebetyg och med längre erfarenhet, kommer egenskaperna hos dem som inte är förstelärare skilja sig mellan skolor som deltar respektive inte deltar i reformen.

Figur 9. Effekter av förstelärartjänster på lärarkollegiet.



Not: Figuren beskriver resultat (punktestimat och konfidensintervall) från en regressionsmodell på skolnivå där andelen behöriga lärare/andelen lärare med minst fyra års erfarenhet/lärarnas medianerfarenhet/lärarnas genomsnittliga grundskolebetyg förklaras av konstanta skoleffekter; tidseffekter; en indikator för om förstelärartjänster införts innevarande år (0), förra året (1), eller för två eller fler år sedan (≥2); en indikator för om förstelärartjänster kommer att införas om två år (-2) eller om tre eller fler år (≤-3). Året innan förstelärartjänster införs (-1) är referenspunkt. I analysen kontrolleras även för antalet elever (logaritmerat) och antal elever per lärare på skolan. Standardfelen är klustrade på kommunnivå.

något. Förstelärarnas pedagogiska utvecklingsarbete och uppgift att stödja andra lärare kan bidra till att förbättra undervisningens kvalitet. De befordrade lärarnas höjda löner kan också öka motivationen i arbetet. Skolan tycks samtidigt bli mer attraktiv för lärare som inte blivit befordrade. Dessa faktorer kan sammantaget leda till förbättrade studieresultat för skolans elever.

När vi analyserar hur skolors resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6, och 9 i matematik, svenska och engelska påverkas de första fyra åren efter att de infört karriärtjänster finner vi förbättrade provresultat i årskurs 3 och 6 och i alla ämnen. Förbättringarna är relativt små (se Grönqvist, Hensvik och Thoresson 2019 för detaljer). I den mån resultaten drivs av sortering av lärare mellan skolor fångar de inte den totala effekten av karriärstegsreformen. Resultaten måste också tolkas med viss försiktighet eftersom de antaganden som analysen bygger på inte lika tydligt är uppfyllda här som för de tidigare analyserna.

»Skolor som införde förstelärartjnster får i genomsnitt något bättre lärare vad gäller deras behörighet, erfarenhet och grundskolebetyg.«

Slutsatser

Förstelärare är ett karriärsteg för lärare som uppvisar särskild yrkesskicklighet i det dagliga arbetet med eleverna. Befordrade lärare ges ett lönepåslag på 5 000 kronor och ska i huvudsak fortsätta att undervisa. För att deras kompetens ska tas tillvara ges de ofta andra kompletterande uppdrag såsom att coacha andra lärare, initiera pedagogiska samtal eller leda pedagogiska utvecklingsprojekt. Året före karriärstegsreformen (2012) tjänade lärare omkring 17–22 procent mindre än andra högskoleutbildade på arbetsmarknaden (när hänsyn tagits till kön och potentiell yrkeserfarenhet). I ett internationellt perspektiv är detta lågt: Sverige låg i botten bland de länder som ingår i PIAAC-undersökningen. Löneläget har emellertid successivt förbättrats. År 2017 tjänade lärarkollektivet 8 procent lägre än övriga högskoleutbildade. Denna förbättring kan till stor del tillskrivas de statliga satsningarna på lärares löner.

Karriärsteget infördes hösten 2013 och finansieras via ett särskilt statsbidrag. Reformen ledde till stora förändringar i lärarnas löner och ökade lönespridningen både mellan och inom skolor. Lönepåslaget har fått fullt genomslag på förstelärarnas löner. Det finns inga tecken på att lärare som inte blivit befordrade kompenseras i den ordinarie löneöversynen. Det är framför allt lärare högre upp i lönefördelningen som blir befordrade, och om yrkesskickliga lärare hade högre löner redan före reformen speglar detta att kommunerna följer reformens intention genom att premiera de bästa lärarna. Reformen har skapat möjligheter för yrkesskickliga lärare att få högre lön och att utvecklas professionellt inom yrket.

Skolhuvudmännen fördelade karriärtjänster proportionellt över sina skolor. Det finns inga tecken på att skolor som har svårare att attrahera lärare, större personalomsättning eller svagare elever prioriterades i tilldelning av förstelärare. Detta tyder på att huvudmännen använde dessa tjänster för att mer allmänt stärka karriärmöjligheterna.

Skolor som införde förstelärartjänster fick lägre personalomsättning än skolor som inte infört karriärsteget. Det gällde både minskad benägenhet att lämna skolan och yrket. Även lärare som inte blivit befordrade är mer benägna att stanna på en skola som inför karriärtjänster. Den lägre personalomsättningen märks framför allt vid skolor som låtit förstelärarna leda och driva pedagogiska utvecklingsprojekt, snarare än att fungera som mentorer för sina kollegor. Skolor som inför karriärtjänster, särskilt där förstelärarna driver ett pedagogiskt utvecklingsarbete, blir mer attraktiva, vilket tyder på att förestelärarna kan bidra till att förbättra undervisningens kvalitet.

Den minskade personalomsättningen ger också en förbättrad sammansättning av skolornas lärarkollegium. Skolor som införde förstelärartjänster får i genomsnitt något bättre lärare vad gäller deras behörighet, erfarenhet och grundskolebetyg. Dessa sammansättningseffekter kan både drivas av en ökad sortering mellan skolor och av att färre lärare lämnar yrket. Vi tolkar dessa resultat som att skolor som inför karriärtjänster blir attraktivare. Större förändringar i sammansättningen av lärare kan uppstå över tid om de förbättrade karriärmöjligheterna kan attrahera bättre studenter till yrket.

Resultaten på de nationella proven i årskurs 3 och 6 förbättrades när skolor införde karriärtjänster. Dessa resultat måste emellertid tolkas med försiktighet och storleken på effekterna är liten. Karriärstegsreformens påverkan på studieresultat kan främst förväntas uppstå över tid när de högre lönerna, den ökade lönespridningen och de förbättrade karriärmöjligheterna gör läraryrket mer attraktivt så att bättre studenter söker sig till yrket och färre lärare i yrket söker sig därifrån, och då förstelärarnas roll och uppdrag befästs.

En skillnad mellan karriärstegsreformen och matematik- och läslyften som genomfördes under samma period (2013 respektive 2016) är att matematik- och läslyften är inriktade på att stärka den pedagogiska skickligheten bland befintliga lärare, medan karriärstegsreformen stärker yrkesrollen mer långsiktigt. Att färre lärare lämnar yrket på skolor som infört karriärsteget tyder på att karriärstegsreformen gjort läraryrket mer attraktivt. Uppföljningsperioden 2013–2016 är emellertid relativt kort och på längre sikt, när det finns mer erfarenhet om hur försteläraruppdraget bäst ska användas, kan karriärmöjligheterna ha ännu större påverkan på professionen.

Referenser

Bacolod, Marigee P. 2007. »Do Alternative Opportunities Matter? The Role of Female Labor Markets in the Decline of Teacher Quality«. *The Review of Economics and Statistics* 89 (4): 737–751. https://doi.org/10.1162/rest.89.4.737.

Card, David, Alexandre Mas, Enrico Moretti och Emmanuel Saez. 2012. »Inequality at Work: The Effect of Peer Salaries on Job Satisfaction«. *American Economic Review* 102 (6): 2981–3003.

Chetty, Raj, John N. Friedman och Jonah E. Rockoff. 2014a. »Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates«. *American Economic Review* 104 (9): 2593–2632.

Chetty, Raj, John N. Friedman och Jonah E. Rockoff. 2014b. »Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood«. *American Economic Review* 104 (9): 2633–2679.

Corcoran, Sean P., William N. Evans och Robert M. Schwab. 2004. »Changing Labor-Market Opportunities for Women and the Quality of Teachers, 1957–2000«. *American Economic Review* 94 (2): 230–235.

Dube, Arindrajit, Laura Giuliano och Jonathan Leonard. 2019. »Fairness and Frictions: The Impact of Unequal Raises on Quit Behavior«. *American Economic Review* 109 (2): 620–663.

Förordning 2013:70. u.å. »Förordning om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare«. Svensk författningssamling. Utbildningsdepartementet.

Grönqvist, Erik, Lena Hensvik och Anna Thoresson. 2019. »Teacher career opportunities and school quality«. Working Paper 2020:2. IFAU – Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.

Grönqvist, Erik, Lena Hensvik och Anna Thoresson. 2021. »Teacher Career Opportunities and School Quality«. *Labour Economics*, maj, 101997.

Grönqvist, Erik och Jonas Vlachos. 2016. »One size fits all? The effects of teachers' cognitive and social abilities on student achievement«. *Labour Economics* 42 (oktober): 138–150.

Hanushek, Eric A., Marc Piopiunik och Simon Wiederhold. 2019a. »The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance«. *Journal of Human Resources* 54 (4): 857–899.

Hanushek, Eric A., Mark Piopiunik och Simon Wiederhold. 2019b. »Do Smarter Teachers Make Smarter Students?« *Education Next* 19 (2): 57–64.

Hoxby, Caroline M. och Andrew Leigh. 2004. »Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in the United States«. *American Economic Review* 94 (2): 236–240.

Jackson, C. Kirabo. 2018. »What Do Test Scores Miss? The Importance of Teacher Effects on Non–Test Score Outcomes«. *Journal of Political Economy* 126 (5): 2072–2107.

Kraft, Matthew A. 2019. »Teacher Effects on Complex Cognitive Skills and Social-Emotional Competencies«. *Journal of Human Resources* 54 (1): 1–36.

Leigh, Andrew. 2010. »Estimating teacher effectiveness from two-year changes in students' test scores«. *Economics of Education Review* 29 (3): 480–488.

Leigh, Andrew och Chris Ryan. 2008. »How and Why Has Teacher Quality Changed in Australia?« *Australian Economic Review* 41 (2): 141–159.

Mourshed, Mona och Michael Barber. 2007. »How the world's most improved school systems come out on top«. McKinsey and Company.

Nickell, Stephen och Glenda Quintini. 2002. »The Consequences of the Decline in Public Sector Pay in Britain: A Little Bit of Evidence«. *The Economic Journal* 112 (477): F107–F118.

OECD. 2005. »Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers«.

OECD. 2009. »Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices«.

Regeringen. 2012a. »Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.« Proposition 2012/13:136. Utbildningsdepartementet.

Regeringen. 2012b. »Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet«. Promemoria U2012/4904/S. Utbildningsdepartementet.

Rivkin, Steven G., Eric A. Hanushek, och John F. Kain. 2005. »Teachers, Schools, and Academic Achievement«. *Econometrica* 73 (2): 417–458.

Rockoff, Jonah E. 2004. »The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data«. *The American Economic Review* 94 (2): 247–252.

Skolverket. 2015a. »Finns förstelärarna där de bäst behövs«. PM. Skolverket.

Skolverket. 2015b. »Skolverkets årsredovisning 2014«. Skolverket.

Skolverket. 2015c. »Vad gör förstelärare?« Skolverket.
Skolverket. 2016. »Skolverkets årsredovisning 2015«. Skolverket.
Skolverket. 2017. »Skolverkets årsredovisning 2016«. Skolverket.
SOU 2018:17. u.å. »Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling«. Utbildningsdepartementet.
Statskontoret. 2015. »Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare. Delrapport 1«. 2015:12. Statskontorets rapport.
Statskontoret. 2016. »Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare. Delrapport 2«. 2016:1. Statskontorets rapport.
Statskontoret. 2017. »Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare. Delrapport 3«. 2017:1. Statskontorets rapport.
Statskontoret. 2021. »Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet. Slutrapport«. 2021:9. Statskontorets rapport.
Söderström, Martin. 2010. »Wage scales and centralized bargaining – a binding constraint on the wage-setting?« *Journal Applied Economics Letters* 17: 247–250.
Willén, Alexander. 2021. »Decentralization of Wage Determination: Evidence from a National Teacher Reform«. *Journal of Public Economics* 198 (juni): 104388.

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.