

RiR 2026:28

Statens lärarlönesatsningar

– ett lyft för lönerna men inte för yrket

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

RIKS REVISIONEN

Riksrevisionen
RiR 2026:28
ISBN 978-91-7086-767-5
ISSN 1652-6597
Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2026

RIKS REVISIONEN

Beslutad: 2026-10-29
Diarienummer: 2025/0791
RiR 2026:28

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Statens lärarlönesatsningar

– ett lyft för lönerna, men inte för yrket

Riksrevisionen har granskat om de statliga lärarlönesatsningarna Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet har varit effektiva. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Statens skolverk.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisorn Vivika Halapuu har varit föredragande. Revisionsledaren Helena Holmlund, revisionsdirektören Keili Saluveer och enhetschefen Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Vivika Halapuu

För kännedom

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet

Statens skolverk

Innehåll

Sammanfattning 5

1 Inledning 8

1.1 Motiv till granskning 8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar 9
1.3 Grunder för våra bedömningar 10
1.4 Metod och genomförande 11

2 De statliga lärarlönesatsningarna och lönebildningen för lärare 13

2.1 Karriärstegsreformen ska genom nya karriärmöjligheter och högre löner höja läraryrkets attraktivitet 13
2.2 Lärarlönelyftet är en lönesatsning för ökad attraktivitet 15
2.3 Från individuella incitament till kollektiva effekter 15
2.4 Skolverket ansvarar för administrationen av bidragen 16
2.5 Omfattande statliga satsningar 17
2.6 De statliga satsningarnas roll i lönebildningen 18

3 Karriärstegsreformens och Lärarlönelyftets måluppfyllelse 20

3.1 Lönesatsningarna berör många lärare 20
3.2 Lärarlönesatsningarnas lönemässiga målsättningar har till stora delar uppnåtts 21
3.3 Förstelärartjänsterna har inte utvecklats till tydliga karriärsteg 31
3.4 Inga tecken på att läraryrket har blivit mer attraktivt 35

4 Karriärstegsreformens kompensatoriska måluppfyllelse 39

4.1 Bedömningskriterier 39
4.2 Fler karriärtjänster men fortsatt kortare erfarenhet bland förstelärare i skolor med svåra förutsättningar 40
4.3 Internrekrytering begränsar bidragets möjlighet att höja kompetensen bland förstelärarna 41
4.4 Trots den kompensatoriska inriktningen kvarstår kompetensskillnader mellan skolor 43
4.5 Lärarlönelyftet fördelas inte kompensatoriskt 44

5 Regeringens styrning av lärarlönesatsningarna 45

5.1 Bedömningskriterier 45
5.2 Bred förankring men otillräckliga analyser inför reformerna 45
5.3 Styrningen försvårar delvis måluppfyllelsen 47
5.4 Långsiktiga effekter är otillräckligt belysta 51
5.5 Regeringen har vidtagit vissa åtgärder 52

6 Skolverkets hantering av statsbidragen 55

6.1 Bedömningskriterier 55
6.2 Skolverkets operationalisering av bidragsvillkoren 55
6.3 En tillitsbaserad och uppgiftstung rekvisitionsprocess 57
6.4 Efterkontroll sker i begränsad omfattning 58
6.5 Begränsad uppföljning av Lärarlönelyftet 60
6.6 Informationen till bidragsmottagare upplevs som tillräcklig 60

7 Slutsatser och rekommendationer 61
7.1 Lärarkollektivets relativlöner har ökat, men de berörda lärarnas löneökningar har varit lägre än förväntat 61
7.2 Karriärstegsreformen har inte skapat meningsfulla karriärvägar 62
7.3 Kompensatoriskt lönetillägg har gett fler förstelärare men bidragets potential har inte utnyttjats fullt ut 62
7.4 Läraryrket inte mer attraktivt trots högre löner och andra statliga satsningar 64
7.5 Möjliga inriktningar för regeringens framtida styrning 66
7.6 Rekommendationer 67

Referenslista 68

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt (diarienummer 2025/0791) genom registraturen.

Bilaga 1. Metodbeskrivning

Bilaga 2. Kvantitativ analys: data, metod och resultat

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om de statliga lärarlönesatsningarna Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet har varit effektiva. Det långsiktiga målet med satsningarna är att genom högre löner och bättre karriärmöjligheter bidra till läraryrkets attraktivitet, så att fler söker sig till och stannar kvar i läraryrket. Karriärtjänstbidraget ska också genom en särskild satsning stärka kompetensförsörjningen i skolor med svåra förutsättningar.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att satsningarna inte har varit effektiva. Statsbidragen har bidragit till högre lärarlöner och har stärkt lärarkårens relativlöner i förhållande till andra yrken. Däremot saknas tydliga belägg för att läraryrket har blivit mer attraktivt sedan de statliga lärarlönesatsningarna infördes. Dessutom har Karriärstegsreformen inte skapat ändamålsenliga karriärsteg för de mest yrkesskickliga lärarna, och den särskilda satsningen på skolor med svåra förutsättningar har inte utnyttjats fullt ut.

Lärarlönesatsningarna har höjt lärarnas löner

Statsbidragen har haft stor betydelse för lärarnas löneutveckling. Omkring 40 procent av lärarkåren har omfattats av satsningarna, och granskningen visar att de har förbättrat lärarnas löneläge relativt andra yrken. Granskningen visar att statsbidragen inte har trängt undan huvudmännens egen finansiering av lärarlönerna. Samtidigt har de lärare som berörs av satsningarna i genomsnitt fått mindre löneökningar än förväntat, givet statsbidragens storlek. Detta förklaras av att statsbidragen kan ha använts till andra utgifter eller att lärarna har halkat efter den i ordinarie lönerevisionen.

Karriärstegsreformen har inte skapat tydliga och varaktiga karriärvägar

En grundläggande tanke bakom Karriärstegsreformen var att skapa möjligheter för särskilt yrkesskickliga lärare att göra karriär, utan att de behöver lämna undervisningen. Riksrevisionen bedömer att denna ambition endast har uppnåtts i begränsad utsträckning. Karriärstegsreformen har i praktiken kommit att omfatta ett enda karriärsteg, förstelärartjänsten. Tjänsten används ofta för tidsbegränsade skolutvecklingsinsatser som utformas utifrån verksamhetens behov snarare än som ett led i lärares långsiktiga karriärutveckling. Lektorstjänsterna har blivit ytterst få. Reformen har därmed inte skapat tydliga och varaktiga karriärvägar för de mest yrkesskickliga lärarna, vilket i sin tur innebär att den mekanism som skulle bidra till att höja läraryrkets attraktivitet har försvagats.

Fler förstelärare men med fortsatt kortare yrkeserfarenhet i skolor med svåra förutsättningar

Granskningen visar att karriärtjänstbidragets särskilda satsning på skolor med svåra förutsättningar har bidragit till fler förstelärare i dessa skolor. Yrkeserfarenheten är fortfarande kortare bland förstelärare i skolor med svåra förutsättningar än i övriga skolor, men deras yrkeserfarenhet har ökat över tid. Skillnaderna i förstelärares yrkeserfarenhet mellan olika typer av skolor har därför minskat. Satsningen har däremot inte gjort dessa skolor mer attraktiva som arbetsplatser för lärare generellt.

Intresset för läraryrket har inte ökat

Trots högre löner för en stor del av lärarkåren finner Riksrevisionen inga tydliga tecken på att läraryrkets attraktivitet har stärkts. Granskningen visar varken att fler söker sig till lärarutbildningarna eller att lärare i större utsträckning väljer att stanna kvar i yrket, trots att det har gått 13 respektive 10 år sedan Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet sjösattes. Sammantaget bedömer Riksrevisionen därför att satsningarnas långsiktiga mål inte har uppnåtts.

Satsningarnas utformning och genomförande har försvårat måluppfyllelsen

Riksrevisionen bedömer vidare att satsningarnas möjligheter att nå de långsiktiga målen har begränsats av deras utformning och genomförande. Möjligheten att inrätta tidsbegränsade karriärtjänster, osäkerhet om den långsiktiga finansieringen och ett stort tolkningsutrymme för både Skolverket och huvudmännen har bidragit till att genomförandet delvis avvikit från reformernas intentioner. Dessutom visar granskningen att det fortfarande finns delar i bidragets utformning och styrning som begränsar möjligheterna att minska skillnader mellan skolor, trots att regeringen har justerat statsbidraget för att stärka kompetensförsörjningen i skolor med svåra förutsättningar.

Genom Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet har staten finansierat lönehöjningar för en yrkeskår som den inte har arbetsgivaransvar för. Denna styrningsmodell innebär inneboende utmaningar. För att satsningarna ska få avsedd effekt krävs långsiktiga ekonomiska åtaganden från huvudmännen, samtidigt som staten har begränsade möjligheter att trovärdigt garantera en långsiktig finansiering. Därtill behöver staten balansera behovet av detaljerad styrning mot behovet av att ge huvudmännen handlingsutrymme utifrån lokala förutsättningar. Dessa utmaningar riskerar även framöver att begränsa satsningarnas långsiktiga måluppfyllelse.

Slutligen konstaterar Riksrevisionen att staten, trots tidigare signaler om bristande måluppfyllelse, och trots att cirka 42 miljarder kronor har betalats ut sedan 2013, inte har undersökt om statsbidrag för högre lärarlöner kan förväntas vara en kostnadseffektiv åtgärd för att höja läraryrkets attraktivitet.

Rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att statens styrning har begränsat lärarlönesatsningarnas möjlighet att bidra till målet om att höja läraryrkets attraktivitet. Samtidigt kan det även finnas andra förklaringar till att satsningarna brister i måluppfyllelse, som inte har kunnat identifieras inom ramen för granskningen. Riksrevisionen bedömer att det, för att utforma effektiva åtgärder, är nödvändigt med ökad kunskap om vilka faktorer som styr intresset för läraryrket. Mot denna bakgrund lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

Till regeringen

- Överväg om det finns andra styrmedel än riktade lönesatsningar som mer effektivt kan stärka läraryrkets attraktivitet. I en sådan jämförelse bör möjligheten att öka måluppfyllelsen inom nuvarande lärarlönesatsningar beaktas.
- Skapa förutsättningar för att utvärdera framtida satsningar mot uppsatta mål, exempelvis genom att redan vid utformningen ta hänsyn till vad som krävs för en ändamålsenlig utvärdering.

Till Skolverket

- Följ upp om myndighetens tillämpning av bidragsvillkoren bidrar till att satsningarnas intentioner kan nås, och vid behov vidta åtgärder.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Sedan 2013 har staten betalat ut cirka 42 miljarder kronor i statsbidrag för att finansiera karriärtjänster för lärare och Lärarlönelyftet. Satsningarna syftar till att stärka läraryrkets attraktivitet genom högre löner för särskilt kvalificerade lärare, ökad lönespridning och fler möjligheter att utvecklas inom yrket. Genom dessa förändringar vill regeringen förbättra lärarförsörjningen, bland annat genom att öka intresset för lärarutbildningarna och få fler lärare att stanna kvar i yrket. På längre sikt är ambitionen att bidra till högre kvalitet i undervisningen och förbättrade kunskapsresultat för eleverna.[1] Karriärtjänstbidraget innehåller dessutom en särskild förstärkning för skolor med svåra förutsättningar, där statsbidraget möjliggör högre lönepåslag för karriärtjänster än vid övriga skolor. Denna förstärkning ska främja kompetensförsörjningen för de aktuella skolorna, exempelvis genom att stimulera rekrytering av de mest yrkesskickliga lärarna.

Både Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet har inneburit att staten påverkar lönerna för en yrkeskår som staten inte har arbetsgivaransvar för. Detta avviker från den grundläggande principen att löner normalt bestäms av arbetsmarknadens parter.[2] Statliga satsningar för att påverka lärarlönerna kan dock vara motiverade om det utfall som arbetsmarknadens parter åstadkommer inte är tillräckligt för att upprätthålla kompetensförsörjningen i skolan.[3] Den långvariga lärarbristen tyder också på att den traditionella lönebildningen inte fullt ut har skapat förutsättningar för att samhällets behov av lärare ska tillgodoses.

Samtidigt finns en risk för att riktade stadsbidrag för lärarlöner kan tränga undan huvudmännens egna löneökningar, vilket kan leda till att bidragen inte får det förväntade genomslaget. Det saknas analyser av statsbidragens långsiktiga effekter på det övergripande målet om att höja läraryrkets attraktivitet, trots att satsningarna har pågått under lång tid och omfattat betydande belopp. Utvärderingar som genomfördes kort efter reformernas införande ger en splittrad bild när det gäller

---

1 Prop. 2014/15:1, utg. omr. 16, s. 163–164, bet. 2014/15:UbU1, rskr. 2014/15:90; prop. 2015/16:1, utg. omr. 16, s. 169, bet. 2015/16:UbU1, rskr. 2015/16:113; Utbildningsdepartementet, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier,* 2015, s. 29.

2 Se exempelvis Forslund, *Statliga interventioner i svensk lönebildning – erfarenheter och möjliga risker. Underlag a till Riksrevisionens granskning 2017:18 Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning,* 2017.

3 Ett exempel på en situation som skulle kunna motivera statliga ingrepp är marknadsmakt på arbetsgivarsidan. I och med att avkastningen på investeringar i utbildning (på grund av befolkningens rörlighet) kan tillfalla även andra kommuner finns det incitament för varje enskild kommun att ”underinvestera” i utbildning. Kommunerna kan därför ha ett motiv för att utnyttja sin marknadsmakt till att hålla lärarlönerna nere. Statliga ingrepp kan då motiveras som en åtgärd som korrigerar för en marknadsimperfektion. Forslund, *Statliga interventioner i svensk lönebildning – erfarenheter och möjliga risker. Underlag a till Riksrevisionens granskning 2017:18 Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning,* 2017.

satsningarnas bidrag till att göra läraryrket mer attraktivt.[4] Utöver det visar tidigare studier att satsningarna bidrog till högre löner och ökad lönespridning bland lärare, men de pekar också på vissa brister i satsningarnas utformning.[5] Det har exempelvis lyfts att lärare som omfattas av statsbidragen riskerar att halka efter i den ordinarie lönerevisionen och att det, trots högre lönetillägg för karriärtjänster i skolor med svåra förutsättningar, saknas en mekanism för att säkerställa att statsbidraget används för att rekrytera kompetenta och erfarna lärare från andra skolenheter.[6] Under de senaste åren har även felaktiga utbetalningar uppmärksammats.[7]

Mot bakgrund av tidigare iakttagelser och indikationer på bristande måluppfyllelse, och avsaknaden av analyser av satsningarnas långsiktiga effekter, har Riksrevisionen granskat satsningarnas måluppfyllelse på nytt.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Vår övergripande revisionsfråga är om statens lärarlönesatsningar Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet är effektiva.

För att besvara den övergripande frågan ställer vi följande delfrågor:

1. Har lärarlönesatsningarnas målsättningar uppnåtts?
    a. Har lärarlönesatsningarna nått de uppsatta målsättningarna för lärares löner och karriärmöjligheter?
    b. Har intresset för lärarutbildningarna ökat och stannar fler lärare kvar i yrket?
    c. Har Karriärstegsreformens kompensatoriska inriktning bidragit till kompetensförsörjningen i skolor med särskilt svåra förutsättningar?

---

4 Tidigare studier har använt olika metoder för att bedöma om satsningarna har bidragit till att höja läraryrkets attraktivitet. Både lärare och rektorer som ingick i Statskontorets enkätstudie ansåg under åren 2015–2017 att Karriärstegsreformen skulle komma att bidra till förbättrad undervisning men inte genom att göra läraryrket mer attraktivt (Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen, delrapport 3,* 2017). Statskontorets beskrivande jämförelse av lärare som tog kontra inte tog del av Lärarlönelyftet visar, fem år efter införandet, att inte heller denna satsning hade bidragit till att öka läraryrkets attraktivitet (Statskontoret, *Utvärdering av statsbidrag för Lärarlönelyftet, slutrapport,* 2021). Baserat på en effektutvärdering konstaterade Grönqvist, Hensvik och Thoresson, även de med försiktiga formuleringar, att Karriärstegsreformen *kan* ha gjort läraryrket mer attraktivt (Grönqvist, Hensvik och Thoresson, *Minskar lärarrörligheten och förbättras studieresultaten av karriärstegsreformen?*, 2020).

5 Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare, delrapport 1,* 2015; Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen, delrapport 2,* 2016; Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen, delrapport 3,* 2017; Riksrevisionen, *Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning,* 2017; Statskontoret, *Utvärdering av statsbidrag för Lärarlönelyftet, delrapport 1,* 2017; Statskontoret, *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning,* 2019; Grönqvist, Hensvik och Thoresson, *Minskar lärarrörligheten och förbättras studieresultaten av karriärstegsreformen?*, 2020; Statskontoret, *Utvärdering av statsbidrag för Lärarlönelyftet, slutrapport,* 2021; Skolverket, *Utvärdering av statsbidraget för karriärsteg,* 2023; Player-Koro, *Lärares professionella villkor,* 2024.

6 Skolverket, *Utvärdering av statsbidraget för karriärsteg,* 2023; Riksrevisionen, *Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning,* 2017; Statskontoret, *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning,* 2019.

7 SVT Nyheter, ”Efter SVT:s granskning: Engelska skolan ska betala tillbaka nästan åtta miljoner”, 2024-06-03; Vi Lärare, ”Lönetilläggen går till obehöriga – och rektorer”, 2025-04-15; SVT Nyheter, ”Skolverket om felaktiga bidragen i Härjedalen: ”Väldigt ovanligt””, 2025-11-13; Vi Lärare, ”Lärarnas lönelyft användes för att rädda budgeten”, 2026-02-10.

2. Har regeringen styrt lärarlönesatsningarna så att deras målsättningar kan uppnås?
3. Har Skolverket hanterat statsbidragen för karriärtjänster och Lärarlönelyftet så att reformernas målsättningar kan uppnås?

I granskningen används begreppet *den kompensatoriska inriktningen* för att beskriva den del av Karriärstegsreformen som syftar till att stärka kompetensförsörjningen i skolor med särskilt svåra förutsättningar. Detta sker genom att dessa skolor ges möjlighet att inrätta fler förstelärartjänster och ge högre lönepåslag för förstelärare och lektorer än vad som är möjligt i övriga skolor.

Granskningen omfattar perioden 2013–2025. De kvantitativa analyserna bygger, när så är möjligt, på data från 2008–2024 för att jämföra utvecklingen före och efter införandet av satsningarna. Data för 2025 var inte tillgängliga vid tidpunkten för granskningens genomförande.

Granskningen avgränsas främst till grundskolan och gymnasieskolan där merparten av de lärare som omfattas av lärarlönesatsningarna arbetar. Vissa analyser avgränsas till enbart grundskolan eftersom relevanta data endast var tillgängliga för denna skolform i det datamaterial som samlades in för granskningen.

1.3 Grunder för våra bedömningar

För att bedöma om lärarlönesatsningarna har varit effektiva utgår vi från riksdagens och regeringens intentioner med satsningarna samt regelverket för statsbidragen.

Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet syftade till att stärka läraryrkets attraktivitet genom högre löner, ökad lönespridning och fler karriärmöjligheter för särskilt kvalificerade lärare. Regeringen lyfte fram vikten av att intresset för lärarutbildningarna ökar och att fler lärare stannar kvar i yrket.[8]

Regeringen menar att det enskilt viktigaste för elevernas resultat är att de möter skickliga och engagerade lärare, och har därför betonat vikten av att särskilt skickliga lärare rekryteras till skolor som har en högre andel elever med sämre förutsättningar och större behov.[9] Karriärtjänstbidraget ska användas för att rekrytera särskilt skickliga lärare till skolor som bedöms ha särskilt svåra förutsättningar.[10] När det gäller Lärarlönelyftet hänvisar bidragsförordningen däremot mer allmänt till skolans

8 Utbildningsdepartementet, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet,* 2012; prop. 2012/13:136, bet 2012/13:UbU15, rskr 2012/13:266; Utbildningsdepartementet, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier,* 2015; prop. 2014/15:1, utg. omr. 16, s. 163–164, bet. 2014/15:UbU1, rskr. 2014/15:90; prop. 2015/16:1, utg. omr. 16, s. 169, bet. 2015/16:UbU1, rskr. 2015/16:113.

9 Prop. 2011/12:1, utg. omr. 16, s. 57–58, bet. 2011/12:UbU1, rskr. 2011/12:98; prop. 2015/16:1, utg. omr. 16, s. 182, bet. 2015/16:UbU1, rskr. 2015/16:142.

10 Prop. 2013/14:1, utg. omr. 16, bet. 2013/14:UbU1, rskr. 2013/14:104; förordning (2014:145) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden; förordning (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

kompensatoriska uppdrag, det vill säga att kommuner ska fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.[11]

Regeringen har utformat satsningarna och är ytterst ansvarig för att de ska få avsedd effekt.[12] Det förutsätter att satsningarnas genomförande, resultat och effekter följs upp. Skolverket administrerar statsbidragen och har även i uppdrag att följa upp och utvärdera dem.[13]

Vi presenterar detaljerade bedömningskriterier i de kapitel där vi redovisar våra iakttagelser.

1.4 Metod och genomförande

Vi besvarar den övergripande granskningsfrågan med hjälp av flera olika metoder: kvantitativ analys av registerdata och en enkät till skolhuvudmän samt intervjuer och dokumentstudier.

Våra bedömningar av satsningarnas måluppfyllelse baseras till stor del på kvantitativa analyser av data från Statistiska centralbyråns (SCB:s) olika register, Skolverkets lärarlegitimationsregister och Skolverkets handläggningssystem över alla som har tagit del av lärarlönesatsningarna. Vissa delar av måluppfyllelseanalysen baseras också på vår enkät till och våra intervjuer med skolhuvudmän. Redovisningen av indikatorer på läraryrkets attraktivitet bygger till stor del på uppgifter från Universitetskanslersämbetet (UKÄ).

Bedömningen av regeringens styrning bygger huvudsakligen på dokumentstudier av författningar och deras förarbeten samt på skriftliga frågor till Utbildningsdepartementet. Skolverkets arbete har granskats genom intervjuer och dokumentstudier. Även i dessa delar har enkäten till och intervjuerna med skolhuvudmän utgjort ett kompletterade underlag.

Inom ramen för granskningen har vi även intervjuat representanter för fackförbundet Sveriges Lärare, Almega Utbildning, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Medlingsinstitutet.

Granskningens metoder beskrivs närmare i bilaga 1. Den kvantitativa studien beskrivs mer utförligt i bilaga 2. Granskningens underlag, till exempel minnesanteckningar från intervjuer, skriftliga underlag från myndigheter och sammanställda enkätsvar, finns arkiverade i granskningens akt.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Vivika Halapuu (projektledare), Keili Saluveer och Helena Holmlund. Tre referenspersoner har lämnat synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten: Lars Calmfors, professor emeritus, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet,

11 Se 2 § andra stycket förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare.
12 Se 1 kap. 6 § regeringsformen.
13 Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Alexander L.P. Willén, professor vid Norwegian School of Economics, och Anders Forslund, professor emeritus, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) och Skolverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten. Företrädare för Medlingsinstitutet har fått tillfälle att faktagranska delar av rapporten.

2 De statliga lärarlönesatsningarna och lönebildningen för lärare

I det här kapitlet beskriver vi Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet och deras respektive målsättningar. Vi beskriver också hur lärares lönerevision går till och hur de statliga lärarlönesatsningarna var tänkta att fungera i relation till lönerevisionen.

2.1 Karriärstegsreformen ska genom nya karriärmöjligheter och högre löner höja läraryrkets attraktivitet

Karriärstegsreformen genomfördes den 1 juli 2013 med det övergripande syftet att göra läraryrket mer attraktivt.[14] Reformen införde en ny skrivning i skollagen, som anger att huvudmännen ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt skickliga lärare.[15] Bestämmelsen utgör ett så kallat målsättningsstadgande. För att stimulera inrättandet av karriärsteg knöts ett statsbidrag till reformen, som kan användas för att finansiera lönepåslag för karriärstegen förstelärare och lektor.

Genom de nya karriärstegen skulle särskilt yrkesskickliga lärare få möjlighet att göra karriär inom läraryrket, samtidigt som de i allt väsentligt skulle fortsätta att arbeta med undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.[16] En ökad professionalisering av lärarkåren förväntades på sikt bidra till förbättrade elevresultat.[17]

2.1.1 Ett riktat statsbidrag för att finansiera karriärstegen

Statsbidraget för karriärsteg[18] skulle möjliggöra höjda löner och stimulera en ökad lönespridning inom lärarkåren, för att därigenom bidra till det övergripande syftet.[19] Statsbidraget ska finansiera en löneökning med 5 000 kronor per månad för förstelärare och 10 000 kronor per månad för en lektor.[20]

Villkoren för fördelningen av statsbidragen regleras i statsbidragsförordningen. För att kunna bli förstelärare ska en lärare vara legitimerad och ha arbetat i minst fyra år med goda vitsord, ha visat särskilt god förmåga att förbättra elevernas studieresultat, ha ett intresse för att utveckla undervisningen, och i övrigt av huvudmannen bedömas som särskilt kvalificerad. För lektorer krävs även avlagd forskarexamen.[21]

---

14 Prop. 2012/13:1, utg. omr. 16, s. 59, bet. 2012/13:UbU1, rskr. 2012/13:113; prop. 2013/14:1, utg. omr. 16, s. 57–58, bet. 2013/14:UbU1, rskr. 2013/14:104.

15 Se 2 kap. 22 § skollagen (2010:800).

16 Prop. 2012/13:136, s. 9 och 27, bet. 2012/13:UbU15, rskr. 2012/13:266.

17 Prop. 2013/14:1, utg. omr. 16, s. 57–58, bet. 2013/14:UbU1, rskr. 2013/14:104.

18 Vi använder Skolverkets begrepp karriärtjänstbidrag som synonym för statsbidrag för karriärsteg.

19 Prop. 2012/13:136, bet. 2012/13:UbU15, rskr. 2012/13:266.

20 11 § andra stycket förordning (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare tillåter även viss differentiering av lönepåslaget mellan olika förstelärare och lektorer, men denna möjlighet används sällan. Mejl från företrädare för Skolverket, 2026-10-07.

21 Förordning (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Tolkningen av dessa villkor har i stor utsträckning överlämnats till skolans huvudmän. Det är också huvudmännen som bestämmer vilka lärare som blir förstelärare eller lektorer, och om tjänsterna ska förordnas som tidsbegränsade uppdrag eller som tillsvidaretjänster. Statsbidraget kan därmed innebära antingen en tillfällig eller en permanent löneökning för läraren.

2.1.2 Förstelärares och lektorers uppdrag ska förbättra undervisningen

Det specifika innehållet i förstelärar- och lektorstjänsterna ska utformas utifrån lokala förhållanden men båda rollerna ska i huvudsak omfatta undervisningsrelaterade uppgifter. Enligt förarbetena till Karriärstegsreformen ska eleverna i undervisningen få ta del av förstelärares och lektorers fördjupade ämneskunskaper. Det gjordes också bedömningen att de uppgifter som tillkommer utöver undervisningen borde rymmas i förstelärares och lektorers befintliga uppdrag. Därmed skulle införandet av förstelärartjänster inte innebära några nya uppgifter eller någon ökning av det totala behovet av lärarresurser.[22]

En av de befintliga uppgifter som lyftes fram som lämplig för förstelärare var att sprida kunskap och erfarenhet till sina kollegor så att förstelärarens kompetens skulle komma fler elever till del. Det skulle exempelvis ske genom att förstelärare delar med sig av sina erfarenheter av planering, utvärdering och analys av undervisningen, eller genom handledning av andra lärare. Ett annat exempel som lyftes fram är uppdraget att jobba med projekt i syfte att förbättra undervisningen. Som lämpliga uppgifter för lektorer lyftes ledning av ämnesövergripande projekt, men även forskningsrelaterade uppgifter (omvärldsbevakning av aktuell forskning på området, egen forskning och spridning av relaterade kunskaper till sina kollegor).[23]

2.1.3 Ett utökat statsbidrag i skolor med särskilt svåra förutsättningar

Det ursprungliga statsbidraget riktades till samtliga skolor. Under perioden 2014– 2016 breddade regeringen reformens inriktning genom att även betona statsbidragets kompensatoriska funktion. För att stimulera rekryteringen av särskilt skickliga lärare till skolor i utanförskapsområden införde regeringen 2014 ett särskilt statsbidrag för skolhuvudmän som inrättade karriärsteg för lärare i förskoleklass och grundskola i dessa områden, så att minst dubbelt så många förstelärare skulle kunna anställas i dessa skolor.[24]

För att ytterligare förstärka likvärdighetsperspektivet ytterligare kunde skolhuvudmän som genomförde insatser enligt särskilda överenskommelser inom ramen för bland annat Skolverkets uppdrag *Samverkan för bästa skola* med början 2016 också få ytterligare statsbidrag för att inrätta karriärsteg.[25] [26]

---

22 Utbildningsdepartementet, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet,* 2012, s. 29, 34–35, 48.
23 Utbildningsdepartementet, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet,* 2012, s. 27–29, 34–35.
24 Prop. 2016/17:1, utg. omr. 16, s. 74, bet. 2016/17:UbU1, rskr. 2016/17:105.
25 Prop. 2016/17:1, utg. omr. 16, s. 74, bet. 2016/17:UbU1, rskr. 2016/17:105.
26 I detta fall kunde statsbidrag även lämnas för insatser för personer i ledande befattning.

Med det samlade statsbidraget som gäller sedan 2020 ville regeringen och riksdagen ytterligare förstärka rekryteringen av särskilt skickliga lärare till skolor med särskilt svåra förutsättningar.[27] Förändringen innebar att statsbidraget kunde komma fler skolor med svåra förutsättningar till del. I samband med detta höjdes statsbidraget så att det möjliggör lönepåslag på 10 000 kronor per månad för förstelärare och 15 000 kronor per månad för lektorer vid dessa skolor.

2.2 Lärarlönelyftet är en lönesatsning för ökad attraktivitet

År 2016 införde regeringen Lärarlönelyftet – en ytterligare satsning för att öka läraryrkets attraktivitet och därigenom förbättra resultaten i skolan.[28] Till skillnad från Karriärstegsreformen innebär satsningen inga nya befattningar, utan är en ren lönesatsning via ett statsbidrag som ska premiera skicklighet i yrket. Urvalet av lärare görs oftast av rektorerna, men för att omfattas av satsningen ska läraren, utöver legitimationskravet, ha visat intresse för och god förmåga till att utveckla undervisningen, både självständigt och tillsammans med kollegor, och därigenom ha bidragit till förbättrade studieresultat eller ökad måluppfyllelse. Samma lärare kan omfattas av både Lärarlönelyftet och Karriärstegsreformen.

Till skillnad från Karriärstegsreformen har regeringen inte öronmärkt någon del av Lärarlönelyftet för skolor med särskilt svåra förutsättningar. I stället finns i statsbidragsförordningen en hänvisning till skollagens bestämmelse om att kommuner ska fördela skolresurser efter barns och elevers olika förutsättningar och behov.[29]

De lönehöjningar som finansieras med Lärarlönelyftet ska hos varje huvudman uppgå till i genomsnitt 2 500–3 500 kronor per person och månad för de utvalda lärarna, utöver den ordinarie lönerevisionen.[30] Även dessa lönehöjningar, likt statsbidraget för karriärtjänster, kan vara antingen permanenta eller tillfälliga.

2.3 Från individuella incitament till kollektiva effekter

Det övergripande syftet med båda satsningarna är att öka läraryrkets attraktivitet. De kortsiktiga målen, såsom högre löner, ökad lönespridning och fler karriärvägar, ska bidra till att uppnå detta syfte. Statsbidragen skulle genom högre löner skapa ekonomiska incitament som kan påverka enskilda lärares beteende, till exempel i vilka skolor de vill jobba på eller valet att stanna kvar i yrket. Samtidigt formulerades regeringens intentioner också på gruppnivå och avsåg hela

27 Prop. 2015/16:1, utg. omr. 16, s 182, bet. 2015/16:UbU1, rskr. 2015/16:113.

28 Reformens främsta syfte är att höja resultaten i grund- och gymnasieskolan, och minst 90 procent av medlen kommer därför att avsättas för förskoleklass, grundskola och motsvarande skolformer samt gymnasieskola och gymnasiesärskola. Resten av statsbidraget får huvudmännen använda även för lönehöjningar inom förskola och fritidshem. Prop. 2016/17:1, utg. omr. 16, s. 75, bet. 2016/17:UbU1, rskr. 2016/17:105.

29 Se 2 § andra stycket förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare.

30 Se 1 § förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare.

lärarkollektivet. Det är exempelvis löneökningar för lärarkåren som helhet, och möjligheter till progression i yrket, som förväntas bidra till att höja yrkets status.

Den kompensatoriska inriktningen av Karriärstegsreformen kan också verka på individnivå genom att stärka de ekonomiska incitamenten för särskilt yrkesskickliga lärare att arbeta i skolor med svåra förutsättningar. På gruppnivå kan möjligheten att på sikt få en karriärtjänst samtidigt bidra till att göra dessa skolor mer attraktiva även för lärare som ännu inte omfattas av satsningen.

Figur 1 Övergripande syften, mål och insatser inom statens lärarlönesatsningar

Statens lärarlönesatsningar	Övergripande syfte	Mål	Insatser
Karriärstegsreformen 	• Höja läraryrkets attraktivitet.	• Karriärvägar med tydligt fokus på undervisningsnära uppgifter. • Betydande lönehöjningar. • Ökad lönespridning.	• Förstelärartjänster och lektorstjänster. • Löneökningar på minst 5 000 kronor för förstelärare och minst 10 000 kronor för lektorer.
Särskild satsning inom Karriärstegsreformen 	• Stärka kompetens-försörjningen i skolor med svåra förutsättningar.	• Stimulera rekryteringen av särskilt yrkesskickliga lärare till skolor med särskilt svåra förutsättningar.	• Förstelärartjänster och lektorstjänster. • Löneökningar på minst 10 000 kronor för förstelärare och 15 000 kronor för lektorer i skolor med svåra förutsättningar.
Lärarlönelyftet 	• Höja läraryrkets attraktivitet.	• Långsiktiga löneökningar.	• Löneökningen ska, utöver den ordinarie lönerevisionen, i genomsnitt vara minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad.

Källa: Riksrevisionens sammanställning utifrån de förordningar som reglerar statsbidragen och deras förarbeten.

2.4 Skolverket är ansvarigt för hanteringen av bidragen

Inför varje bidragsår fastställer Skolverket bidragsramar för varje huvudman utifrån deras andel av det totala elevantalet i Sverige, baserad på ett genomsnitt för de tre senaste läsåren. Huvudmännen kan därefter rekvirera medel inom de givna bidragsramarna, medan outnyttjade bidragsramar återförs till statsbudgeten.

Statsbidraget för karriärtjänster består av en allmän del (bidragspott 1, härefter pott 1) och en socioekonomiskt viktad del som riktar sig till huvudmän med skolenheter med särskilt svåra förutsättningar (bidragspott 2, härefter pott 2). Bidragsramarna för pott 1 och pott 2 beräknas separat och huvudmän kan få bidrag från båda potterna. Statsbidraget för Lärarlönelyftet har däremot en gemensam pott för alla skolenheter.

Skolverket administrerar huvudmännens rekvisitioner som görs på individbasis för berörda lärare, beslutar om utbetalningar och eventuella återkrav samt följer upp och

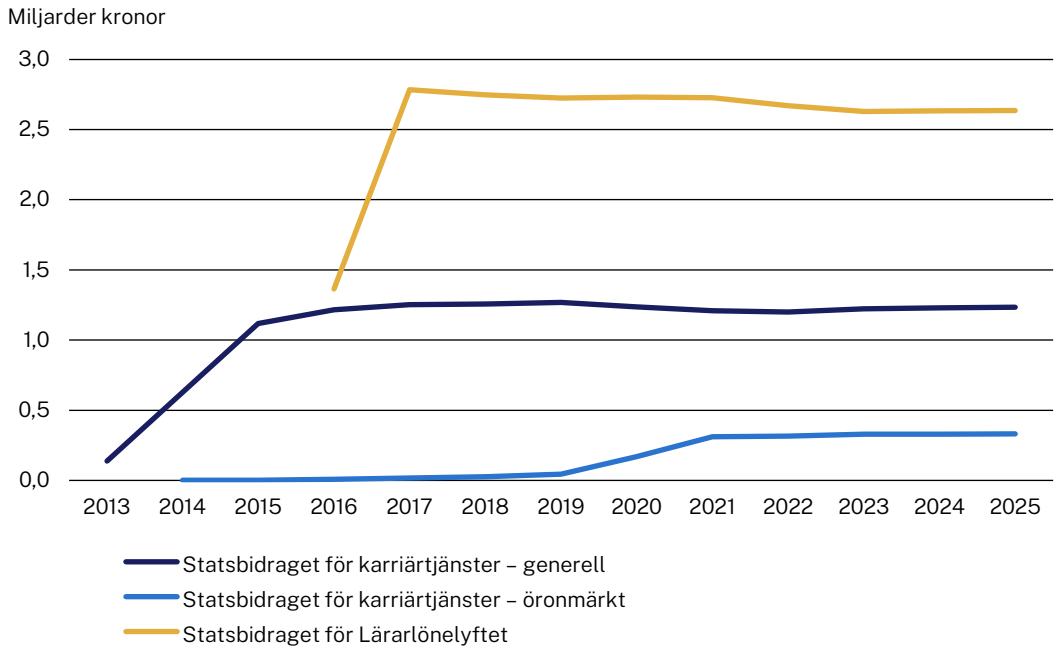
utvärderar bidragsanvändningen. Icke utbetalda och återkrävda medel går tillbaka till statskassan. Skolverket får även meddela föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningarna.

2.5 Omfattande statliga satsningar

Under 2013–2025 uppgick statens kostnader för lärarlönesatsningarna till cirka 42 miljarder kronor. Statsbidraget för karriärtjänster har under de senaste åren kostat cirka 1,6 miljarder kronor årligen. Den senaste större förändringen skedde 2020, då regeringen nästan fördubblade den del av karriärtjänstbidraget som tidigare var riktad till skolenheter i utanförskapsområden men som sedan 2020 riktas mot skolenheter med särskilt svåra förutsättningar (så kallade pott 2-enheter).

Lärarlönelyftet har under de senaste åren uppgått till cirka 2,6 miljarder kronor årligen, och har legat på i stort sett samma nivå sedan 2017 (se diagram 1).

Diagram 1 Sammanlagda statliga kostnader för lärarlönesatsningarna 2013–2025, miljarder kronor (nominella värden)



Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från Skolverkets årsredovisningar 2013–2025.
Anm.: Summan för Lärarlönelyftet innefattar kostnader enligt statsbidragsförordningen 2016:100. Summan för det generella statsbidraget för karriärtjänster innefattar kostnader enligt statsbidragsförordningen 2013:70 under perioden 2013–2019 och kostnaderna för pott 1 enligt förordningen 2019:1288 för åren 2020–2024. Summan för det öronmärkta statsbidraget för karriärtjänster innefattar kostnader enligt statsbidragsförordningen 2014:145 under perioden 2014–2019, kostnader enligt statsbidragsförordningen 2016:329 under perioden 2016–2019 och kostnaderna för pott 2 enligt förordningen 2019:1288 för åren 2020–2024. De administrativa kostnaderna för Skolverkets arbete med statsbidragen ingår inte i summorna.

2.6 De statliga satsningarnas roll i lönebildningen

När de statliga lärarlönesatsningarna infördes betonade regeringen att lönesättningen för lärare är en fråga för arbetsmarknadens parter.

2.6.1 Lärares ordinarie lönerevision ska ske utan statlig inblandning

Enligt den svenska modellen förhandlas löner och anställningsvillkor i kollektivavtal mellan arbetsgivare och fackliga organisationer. Fram till 1990-talet omfattades lärarna av ett statligt reglerat tarifflönesystem, som hade förhandlats fram mellan staten och de fackliga organisationerna. För enskilda lärare innebar systemet fasta lönesteg, med löneökningar var 18:e månad under de första 15 anställningsåren. Differentieringen mellan olika lärargrupper skapades genom olika ingångslöner och genom hur lång tid det tog att nå slutlönen.[31]

Sedan 1996, när tarifflönerna avskaffades, sätts lärarlöner individuellt inom de ramar som anges i kollektivavtal mellan kommuner eller enskilda skolhuvudmän och fackliga organisationer. Med Industriavtalet 1997 etablerades ”märket”, det vill säga den löneökning som den svenska industrisektorns parter förhandlar fram och som fungerar som norm för övriga arbetsmarknaden. Även fackförbundet Sveriges Lärares kollektivavtal förhåller sig till märket.

Efter att ”märket” har fastställts tecknar Sveriges Lärare centrala kollektivavtal som reglerar hur stor löneökning lärarkollektivet ska få på gruppnivå samt deras anställningsvillkor. Under 2007–2026 har avtalen varierat mellan avtal med så kallade ”garanterade utfall”, det vill säga en avtalad lägstanivå för löneökningarna på gruppnivå, och sifferlösa avtal där ”märket” haft en normerande roll.

2.6.2 Det är individuell lönesättning som gäller för lärarna

Kommuner och enskilda skolhuvudmän inleder sin årliga lönerevision med lönekartläggning och löneanalys. Efter att de centrala avtalen har slutits beslutar huvudmannen om löneutrymmet och eventuella lokala satsningar, och fördelar löneutrymmet till rektorerna, som är lönesättande chefer. Rektorerna sätter därefter lärarnas löner utifrån kraven i befattningen och lärarnas kvalifikationer och prestationer.[32] Processen sker inom ramen för kollektivavtalen och följs upp i dialog med fackliga företrädare.

---

31 Svenska facklärarförbundet och Sveriges Lärarförbund, *Skolavtalet 1989–1991. Kommentarer, frågor och svar,* 1990.

32 Enligt Riksrevisionens intervjuer med skolhuvudmän framkommer det dock att även rekryteringsläge och intern rättvisa påverkar lönesättningen i vissa fall. Se exempelvis intervju med huvudman 1, 2026-01-20; intervju med huvudman 2, 2026-01-22; intervju med huvudman 3, 2026-01-26; intervju med huvudman 4, 2026-01-26; intervju med huvudman 9, 2026-01-30 och intervju med huvudman 10, 2026-02-05.

2.6.3 Lärarlönesatsningarnas förväntade roll i den ordinarie lönerevisionen

I förarbetena till Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet betonade regeringen att staten inte skulle blanda sig i lärarnas ordinarie lönesättning, utan att det är en fråga för arbetsmarknadens parter.[33]

I utformningen av Karriärstegsreformen övervägdes även ett alternativ utan statsbidrag eftersom huvudmännen ansvarar för lärares löner.[34] Samtidigt bedömdes statsbidraget vara viktigt för att underlätta för huvudmännen att skapa karriärmöjligheter för särskilt yrkesskickliga lärare.

Lärarlönelyftet infördes under förutsättning att den ordinarie lönerevisionen inte hölls tillbaka för de lärare som omfattades av satsningen och att statsbidraget inte skulle påverka utfallet av den ordinarie avtalsrörelsen.[35]

33 Prop. 2011/12:1, utg. omr. 16; Utbildningsdepartementet, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier,* 2015, s. 11 och 14.

34 Utbildningsdepartementet, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet,* 2012, s. 47.

35 Utbildningsdepartementet, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier,* 2015, s. 14.

3 Karriärstegsreformens och Lärarlönelyftets måluppfyllelse

I olika avsnitt av detta kapitel besvarar vi frågan om statens lärarlönesatsningar har uppnått målsättningarna för lärares löneutveckling och karriärmöjligheter samt om intresset för lärarutbildningarna har ökat och om fler lärare stannar kvar i yrket. Granskningen visar att de lönemässiga målsättningarna till stor del har uppnåtts, men att målen för lärares karriärmöjligheter inte har nåtts. Intresset för läraryrket har inte heller ökat.

3.1 Lönesatsningarna berör många lärare

Sedan statsbidragen för lärarlöner infördes har de kommit att bidra till högre löner för en betydande del av lärarkåren. Sedan 2013 har de flesta huvudmän, i enlighet med bestämmelserna i skollagen, inrättat karriärtjänster. Trots att karriärstegsreformen omfattar två karriärsteg har den i praktiken nästan uteslutande resulterat i förstelärartjänster. Antalet lektorer med statsbidraget för karriärtjänster är fortfarande begränsat och uppgår till omkring 120 i hela landet.

Antalet karriärtjänster ökade under reformens inledande år och steg fram till dess att statsbidraget till skolor med särskilt svåra förutsättningar utökades 2020. Därefter har antalet förstelärare varit relativt stabilt och uppgått till omkring 14 000 personer (se tabell 1).

År 2024 fanns cirka 14 300 förstelärare i grund- och gymnasieskola, motsvarande cirka 10 procent av lärarkåren. Av de 14 300 tjänsterna fanns cirka 1 700 på skolor med särskilt svåra förutsättningar.[36]

Lärarlönelyftet har omfattat ett relativt stabilt antal lärare sedan bidraget infördes och når betydligt fler lärare än Karriärstegsreformen. År 2024 omfattade satsningen mer än 45 000 lärare, cirka 32 procent av lärarkåren.

Granskningen visar att bidragen även i viss utsträckning har tilldelats rektorer och andra skolledare. År 2024 omfattades cirka 250 skolledare av statsbidraget för karriärtjänster, cirka 1 000 skolledare av Lärarlönelyftet och cirka 370 av båda statsbidragen. Totalt 216 skolledare som tog del av satsningarna var heltidsanställda som rektorer eller övriga skolledare (för mer information, se avsnitt 5.3.2).[37]

Sammantaget berör lärarlönesatsningarna därmed en betydande andel av Sveriges lärare.

[36] Antalet lärare som någon gång har innehaft en karriärtjänst är dock större, eftersom det är vanligt att tjänsterna roterar mellan lärare inom samma skola (se avsnitt 3.2.3).

[37] Beräkningarna omfattar både rektorer och övrig arbetsledning. Se tabell 2 i bilaga 2.

Tabell 1 Antalet lärare med statsbidrag för karriärtjänst och Lärarlönelyftet samt det totala antalet lärare i grund- och gymnasieskolan

År	Lärare med bidrag för förstelärartjänst		Lärare med bidrag för lektorstjänst		Lärare med bidrag för Lärarlönelyftet		Totala antalet lärare i grund- och gymnasieskolan
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	
2013	2 222	1,8	0	0,00	0	0,0	122 740
2014	10 009	8,0	107	0,09	0	0,0	124 743
2015	11 544	9,1	138	0,11	0	0,0	127 340
2016	12 029	8,9	120	0,09	45 351	33,6	134 981
2017	12 015	8,8	122	0,09	44 445	32,5	136 941
2018	11 802	8,5	114	0,08	43 397	31,2	138 981
2019	12 562	8,9	117	0,08	45 116	32,1	140 555
2020	13 644	9,7	114	0,08	42 962	30,4	141 248
2021	13 944	9,8	110	0,08	46 356	32,6	142 084
2022	13 942	9,7	123	0,09	45 264	31,4	143 990
2023	14 071	9,8	122	0,08	44 784	31,1	143 889
2024	14 296	10,0	118	0,08	45 602	31,8	143 596

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på Skolverkets data över huvudmännens rekvisitioner av statsbidrag under höstterminer 2013–2024 samt Skolverkets lärarregister.
Anm.: Tabellen visar antalet individer (oavsett tjänsteomfattning) och omfattar endast lärare i grund- och gymnasieskolan. Andelar är beräknade utifrån det totala antalet lärare i grund- och gymnasieskolan. Tabellen omfattar lärare i grundskola, gymnasielärare, speciallärare och lärare för asylsökande elever samt rektorer och övrig arbetsledning eller skolledning.

3.2 Lärarlönesatsningarnas lönemässiga målsättningar har till stora delar uppnåtts

I detta avsnitt besvarar vi frågan om lärarlönesatsningarna har nått målsättningarna för lärares löner. Granskningen visar att de lönemässiga målen till stor del har uppnåtts. Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet har höjt lärarnas relativlöner, och inte trängt undan huvudmännens egna lönesatsningar. Samtidigt har huvudmännen inte själva bidragit till att höja relativlönerna ytterligare, och de berörda lärarnas löneökningar har varit något mindre än de utbetalda bidragsbeloppen.

3.2.1 Bedömningskriterier

De lönemässiga målsättningarna för Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet tar sig uttryck dels på gruppnivå och avser hela lärarkollektivet, dels på individnivå och avser de lärare som får ta del av de statsbidragsfinansierade lönehöjningarna.

För bedömningen av den lönemässiga måluppfyllelsen för lärarkollektivet som helhet utgår vi från följande kriterier:

- Reformerna har bidragit till betydande höjningar av lärares löner.
- Statsbidraget för karriärtjänster har bidragit till ökad lönespridning bland lärare.
- Statsbidragen för karriärtjänster och Lärarlönelyftet har inte trängt undan huvudmännens egenfinansierade löneökningar.

Vidare utgår vi från följande kriterier som avser de individer som huvudmännen rekvirerar statsbidrag för:

- Lärare som får en lönehöjning finansierad av något av statsbidragen är legitimerade[38] och erfarna.
- Den löneökning som finansieras inom Lärarlönelyftet är långsiktig.
- Den löneökning som finansieras med statsbidragen får fullt genomslag, det vill säga att hela det rekvirerade bidraget betalas ut till den berörda läraren, efter justering för ordinarie löneutveckling.

3.2.2 Lärarkollektivet har haft en stark löneutveckling i jämförelse med arbetsmarknaden som helhet

Lärare har haft en stark löneutveckling under den period som vi studerar. Statsbidragen för lärarlöner har utgjort ett betydande tillskott som har bidragit till att höja lärares relativlöner. De löneökningar som huvudmännen själva har finansierat har däremot inte i någon större utsträckning bidragit till att höja lärares relativlöner.

Betydande löneökningar och högre relativlöner

Vi jämför löneutvecklingen för lärare med utvecklingen för relevanta jämförelseyrken och övriga arbetsmarknaden. Efter sjuksköterskor är lärare den yrkesgrupp bland dem vi studerar som haft den starkaste löneutvecklingen över tid, med en nominell löneökning på 35–38 procent mellan 2014 och 2024.[39] Lärares genomsnittliga månadslön ökade under perioden från cirka 29 600 till 41 000 kronor för grundskollärare, och från 32 000 till 43 000 kronor för gymnasielärare.[40] Efter de senaste årens höga inflation och en svagare löneutveckling 2021–2024 motsvarar dock ökningen endast 4 procent (grundskollärare) respektive 1 procent (gymnasielärare) i reala termer.[41]

38 Det finns dock ett undantag från legitimationskravet för vissa lärarkategorier, vilket innebär att vissa avvikelser från kravet kan vara förenliga med regelverket.

39 Se diagram 1 i bilaga 2.

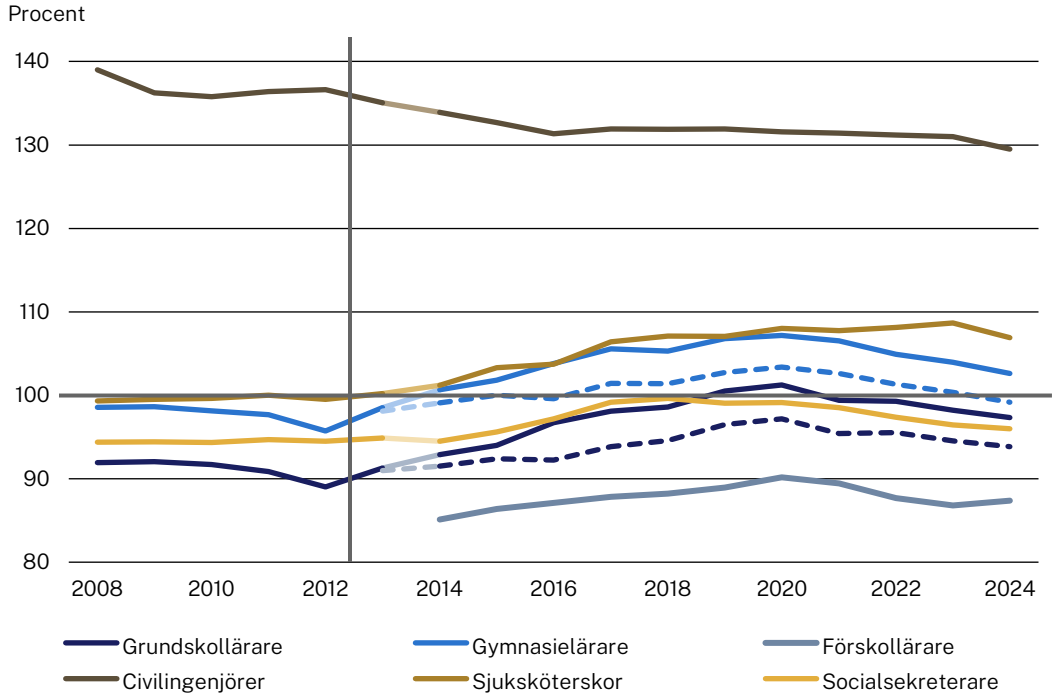
40 Mellan 2014 och 2020 fick lärare en reallöneökning motsvarande 15,5 procent (grundskollärare) och 13 procent (gymnasielärare).

41 Se avsnittet Lärares löneutveckling i bilaga 2.

Löneökningstakten var särskilt stark i förhållande till övriga arbetsmarknaden under de år då statsbidragen för karriärtjänster och lärarlönelyft rullades ut (2014–2017) och höll i sig fram till 2020. Detta innebär att lärare har förbättrat sin relativlön jämfört med andra yrkesgrupper. Under perioden innan statsbidragen började betalas ut hade både grundskollärare och gymnasielärare löner som låg under genomsnittet för övriga arbetsmarknaden (se diagram 2). I samband med statsbidragens tillkomst steg lärarnas relativlöner avsevärt fram till 2020, för att därefter sjunka något igen.

En jämförelse med relativlönernas utveckling för andra yrkesgrupper visar att framför allt sjuksköterskor har stärkt sin position, och att trenden för denna grupp har fortsatt även efter 2020, då lärarlönerna har börjat halka efter.

Diagram 2 Lärares och jämförelseyrkens relativlöner, mätta som andel av genomsnittslön för övriga arbetsmarknaden



Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på lönestrukturstatistiken och Skolverkets uppgifter om huvudmännens rekvirerade statsbidrag för karriärtjänster och lärarlönelyft.
Anm.: Mellan 2013 och 2014 förändrades yrkesklassificeringen i statistiken. Detta påverkar jämförbarheten mellan dessa år, och av den anledningen markeras 2013–2014 i diagrammet. Det vertikala strecket markerar övergången från perioden före till perioden efter de första statsbidragen för lärarlöner. De streckade linjerna representerar utvecklingen av den del av grundskollärares och gymnasielärares löner som finansieras av huvudmännen, när statsbidragen har räknats bort.

Lärarkollektivets löneökningar utan statsbidrag inte lägre än förväntat

En utgångspunkt för de statliga lärarlönesatsningarna var att lönebildningen alltjämt skulle skötas av de förhandlande parterna på arbetsmarknaden. Satsningarna skulle inte innebära en inblandning i den ordinarie lönesättningen. En konsekvens av detta är att huvudmännens egenfinansierade löneökningar inte ska påverkas av att över fyra miljarder kronor betalas ut årligen i öronmärkta bidrag till lärarlöner.

Statsbidragen ska med andra ord inte påverka utfallet av löneförhandlingarna mellan parterna, och inte heller användas för att ”betala” en del av de löneökningar som förhandlas fram av parterna. Detta skulle exempelvis kunna ske om kommuner omfördelar resurser från lärares löneutrymme till någon annan kommunal utgiftspost.[42]

Vi kan inte veta hur lärarlönerna hade utvecklats om statsbidragen inte hade införts. Genom att räkna bort statsbidragen från lärarlönerna kan vi dock följa utvecklingen i den del av lärarlönerna som finansieras av huvudmännen. Vi kan konstatera att lärares relativlöner – efter att vi räknat bort statsbidragen – ökade mellan 2016 och 2020, för att därefter falla (se diagram 2 ovan).[43] När vi jämför relativlönernas utveckling mellan 2014 och 2024 ser vi att huvudmännen i begränsad utsträckning har kompletterat statens satsningar med ytterligare lönehöjningar för att stärka lärares relativlöner, och i huvudsak är det de statliga bidragen som har bidragit till att lärares relativlöner totalt sett är högre 2024 jämfört med 2014.[44] Samtidigt har inte heller utvecklingen av den del av lärarlönerna som finansieras av huvudmannen försämrat lärares relativlön.

Vidare visar våra analyser att ökningstakten i den huvudmannafinansierade lönen för kommunanställda lärare var jämförbar med löneökningstakten, både för arbetsmarknaden som helhet och specifikt för övrig kommunal sektor under de år då statsbidragen rullades ut, och då risken för undanträngning var påtaglig (se diagram 3). Om ökningstakten i kommunanställda lärares lön, utan statsbidrag inräknat, under denna period skulle ligga avsevärt under löneutvecklingen för övriga i kommunal sektor, skulle det vara ett tydligt tecken på att undanträngning skett. Så har inte varit fallet.

Sammantaget visar våra iakttagelser inte några uppenbara tecken på att statsbidragen har trängt undan huvudmännens egenfinansierade löneökningar.

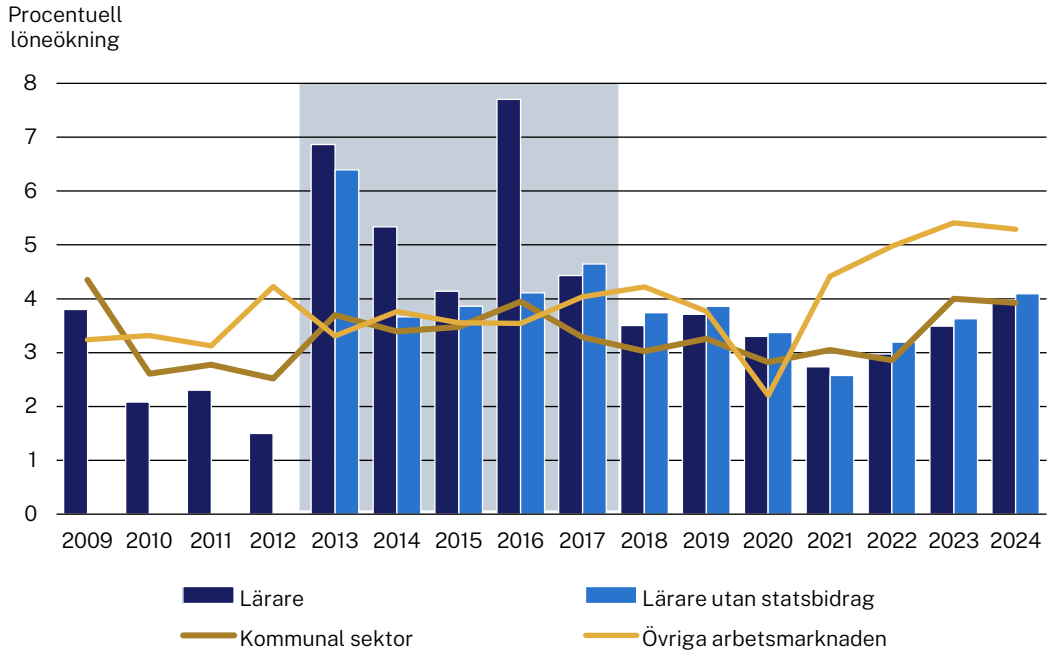
---

42 Drygt hälften av huvudmännen uppger i vår enkät att de har riktlinjer som anger att den ordinarie lönerevisionen inte ska påverkas av statliga bidrag till lärares löner. Samtidigt uppger drygt 40 procent att sådana riktlinjer saknas och att frågan i stället överlåts till respektive lönesättande chef.

43 För att beräkna den del av lärarlöneutvecklingen som finansieras av huvudmännen utgår vi från heltidsekvivalent månadslön i lönestrukturstatistiken (inklusive lönetillägg), och subtraherar hela det rekvirerade bidragsbeloppet (i heltidsekvivalenter). Även om bidraget inte får fullt genomslag på lönen innebär detta att vi fångar de kostnader för löner som finansieras av huvudmannen. Se bilaga 2 för en närmare beskrivning.

44 I vår enkät till huvudmännen har cirka hälften uppgett att de under de senaste 2–3 åren gjort egna satsningar vid sidan av de statliga bidragen. Att dessa satsningar inte i någon större utsträckning syns i våra analyser kan bero på att satsningarna varit relativt små och/eller riktade mot andra lärarkategorier än de som omfattas av de statliga bidragen.

Diagram 3 Löneökningstakt för lärare i kommunal sektor, för anställda i övrig kommunal sektor och på övriga arbetsmarknaden



Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på lönestrukturstatistiken och Skolverkets uppgifter om huvudmännens rekvirerade statsbidrag.
Anm.: Löneökningstakten för lärare avser grundskollärare och gymnasielärare. Den gråa skuggade delen av diagrammet markerar de år då statsbidragen rullades ut. Löneökningstakt avser förändringen i lön mellan tidpunkt t och t+1 som andel av lönen vid tidpunkt t, för individer som finns med i statistiken både vid tidpunkt t och t+1. Den höga löneökningen för lärare 2012–2013 är kopplad till det centrala läraravtalet som slöts 2012 (över 4 procent). Effekten syns dock inte förrän 2013, eftersom avtalet kom så sent på året att lönerna inte justerades före mättidpunkten i november. Lärares lön utan statsbidrag avser lönen efter att vi har subtraherat de statsbidrag som Skolverket har betalat ut till huvudmännen för karriärtjänster och lärarlönelyft, dvs. löneutvecklingen i den del av lärares löner som finansieras av huvudmännen. Mellan 2013 och 2014 förändras yrkesklassificeringen i statistiken. Endast lärare som finns med i lönestrukturstatistiken både år 2013 och 2014 ingår i beräkningen av löneökningstakten mellan 2013 och 2014.

3.2.3 Statsbidragen går till mer erfarna lärare, men lönetilläggen är ofta tidsbegränsade

Statsbidragen till karriärtjänster och till Lärarlönelyftet ska gå till särskilt yrkesskickliga och legitimerade lärare. Lärare med karriärtjänster är mer erfarna än övriga lärare och i princip alla har lärarlegitimation. År 2024 hade förstelärare i grundskolan knappt 6 års längre erfarenhet jämfört med genomsnittet för alla lärare. Lärare med lärarlönelyft hade 4 års längre erfarenhet. Mer än hälften av alla förstelärare får även en löneökning inom Lärarlönelyftet (se tabell 2a och tabell 2b).

Tabell 2a Genomsnittlig erfarenhet och andel med lärarlegitimation, **grundskollärare**, lärare med karriärtjänst eller lärarlönelyft 2024 (standardavvikelser i parentes)

	Alla	Förstelärare	Lektorer	Lärarlönelyft	Både förstelärare/ lektor och lärarlönelyft
Erfarenhet (år)	13,37 (9,21)	19,12 (7,79)	15,77 (7,25)	17,44 (8,64)	19,55 (7,66)
Lärarlegitimation (andel)	0,86 (0,34)	0,99 (0,09)	1,00 (0,00)	0,99 (0,11)	0,99 (0,11)
Antal lärare (heltid)	93 333	10 606	22	32 166	6 184
Andel respektive kategori		11,4 %	0	34 %	6,6 %

Tabell 2b Genomsnittlig erfarenhet och andel med lärarlegitimation, **gymnasielärare**, lärare med karriärtjänst eller lärarlönelyft 2024 (standardavvikelser i parentes)

	Alla	Förstelärare	Lektorer	Lärarlönelyft	Både förstelärare/ lektor och lärarlönelyft
Erfarenhet (år)	14,30 (9,26)	18,62 (7,69)	20,25 (6,88)	17,89 (8,43)	18,51 (7,29)
Lärarlegitimation (andel)	0,82 (0,38)	1,00 (0,02)	1,00 (0,00)	0,95 (0,21)	1,00 (0,02)
Antal lärare (heltid)	30 112	3 128	73	10 980	1 961
Andel respektive kategori		10,4 %	0,2 %	36,5 %	6,5 %

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på registret över pedagogisk personal och Skolverkets uppgifter om rekvirerade statsbidrag.
Anm.: Samtliga skolformer som är berättigade till statsbidrag för karriärtjänster och lärarlönelyft ingår i beräkningarna, förutom förskoleklass. Grundskollärare och gymnasielärare avser lärare i grundskola och gymnasieskola, ej i komvux. Samtliga uppgifter är viktade med lärares tjänstgöringsomfattning.

Lönehöjningarna som finansieras med statsbidrag kan ha olika lång varaktighet. Huvudmännen kan utforma karriärtjänster som antingen tidsbegränsade förordnanden eller tillsvidaretjänster. Löneökningen som finansieras med statsbidrag ska också avslutas om en lärare slutar sin tjänst eller tillfälligt inte tjänstgör, exempelvis på grund av sjukfrånvaro eller föräldraledighet.

Vår enkätundersökning till huvudmän visar att tidsbegränsade lönetillägg är vanligare för karriärtjänsterna än för Lärarlönelyftet. Totalt 56 procent av huvudmännen uppger att tillägget för karriärtjänster är tidsbegränsat, jämfört med 32 procent för Lärarlönelyftet.[45] En förklaring till att tidsbegränsade lönetillägg är vanligare för karriärtjänster är att tjänsterna ofta är utformade i syfte att driva tidsbegränsade skolutvecklingsprojekt.[46]

[45] Denna bild bekräftas också i registerdata. Bland lärare som får en karriärtjänst sjunker sannolikheten för att de fortsättningsvis ska ha en karriärtjänst successivt åren efter att de fick tjänsten för första gången (se diagram 6 i bilaga 2). Efter åtta år har drygt 75 procent av förstelärare och lektorer, som fortfarande arbetar kvar på samma skola, fortfarande en karriärtjänst. Motsvarande andel för lärare med lärarlönelyft ligger över 90 procent.

[46] Se Riksrevisionens enkät till skolhuvudmän i granskningen akt, samt intervjuer med skolhuvudmän, till exempel intervju med huvudman 9, 2026-01-30.

3.2.4 Individrekvisitioner av statsbidrag har fått genomslag på berörda lärares löner

Skolhuvudmännen rekvirerar statsbidragen för karriärtjänster och lärarlönelyft för att ge lönehöjningar till specifikt utvalda lärare. När vi jämför de genomsnittliga bidragsutbetalningarna till huvudmännen med de genomsnittliga löneökningarna för berörda lärare (efter att vi har justerat för den förväntade ökningen inom ordinarie lönerevision), finner vi att bidragens genomslag på lärarlönerna motsvarar cirka 80–90 procent av det utbetalade beloppet.

För att statsbidragen ska få fullt genomslag krävs att de utbetalda bidragen används specifikt för löneökningar till de lärare som valts ut, och att dessa lärare inte halkar efter övriga lärare i den ordinarie lönerevisionen. Det förutsätter även att regelverket som säger att bidragen enbart får användas för löneökningar och tillhörande sociala avgifter efterlevs, vilket innebär att de inte får omfördelas till övriga lärare eller användas för andra utgiftsposter.

Om huvudmannen har rekvirerat 5 000 kronor för en lärare och lärarens lön höjs med 5 000 kronor i jämförelse med andra lärare, efter att vi har justerat för ordinarie löneutveckling, har bidraget fullt genomslag. Om huvudmannen väljer att omfördela en del av det rekvirerade bidraget till andra lärare eller andra utgiftsposter, eller om statsbidragsfinansierade lärares ordinarie löneökning halkar efter, har bidraget inte fullt genomslag.

Metod för beräkning av statsbidragens genomslag

För att beräkna bidragens genomslag på lärarlönerna behöver vi relatera löneutvecklingen bland dem som omfattas av bidragen till löneutvecklingen bland jämförbara lärare, som inte omfattas.

Beräkningen bygger på antagandet att löneutvecklingen för jämförelsegruppen motsvarar den löneutveckling som vi skulle ha sett bland de lärare som omfattas av statsbidrag, om statsbidrag aldrig hade införts.[47] Detta innebär i sin tur att metoden utgår från ett antagande om att jämförelsegruppen inte påverkas av statsbidragens införande genom kompensatoriska lönehöjningar från arbetsgivarens sida.

Om arbetsgivaren kompenserar genom att med egna medel finansiera lönehöjningar till lärare som inte omfattas av statsbidragsrekvisitioner, utgör det en sidoeffekt av reformerna, vilket försvårar våra beräkningar av statsbidragens genomslag.

[47] Se bilaga 2 för en närmare beskrivning av metoden och de antaganden som ligger bakom den samt en redogörelse för i vilken utsträckning antagandena kan antas vara uppfyllda.

Både Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet innebär som förväntat att lönerna höjs för de berörda lärarna. För att bedöma om statsbidragen får fullt genomslag beräknar vi de genomsnittliga lönehöjningarna under det första året då en lärare får ett karriärtjänstbidrag eller ett lärarlönelyft.[48] Vi jämför denna höjning med den löneökning som vi förväntar oss, vilken motsvarar det genomsnittliga statsbidrag som betalats ut till skolhuvudmännen. Varken statsbidraget för karriärtjänster eller det för lärarlönelyft får ett fullt genomslag på de berörda lärarnas löner. Karriärtjänstbidraget ger en genomsnittlig löneökning på cirka 4 500 kronor, medan Lärarlönelyftet ger 2 000 kronor. Den förväntade lönehöjningen är drygt 5 000 kronor för karriärtjänstbidraget och cirka 2 500 kronor för Lärarlönelyftet.[49]

Tabell 3 Beräkningar av statsbidragens genomslag på individers månadslöner (kronor), första året då individen omfattas (standardavvikelser i parentes)

	Karriärtjänstbidraget	Lärarlönelyftet
Genomsnittligt utbetalt statsbidrag per individ (förväntad löneökning)	5 095 (6,42)	2 565 (2,34)
Genomsnittlig löneökning per individ, efter justering för ökning i ordinarie lönerevision	4 563 (21,09)	1 998 (13,68)
Genomslag i procent	90 %	78 %

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på lönestrukturstatistiken, lärarregistret och Skolverkets uppgifter om rekvirerade bidrag.
Anm.: Beräkningarna bygger på "difference-in-difference"-skattningar av dynamiska effekter. Modellen kontrollerar för individ-och årsfixa effekter, antal år i yrket, antal år som läraren arbetat på skolan och ev. lärarlegitimation samt för om läraren arbetar på en fristående skola och om läraren arbetar i grund-eller gymnasieskola. Modellen som beräknar genomslaget för statsbidraget för karriärtjänster kontrollerar också för om läraren även får ett lärarlönelyft. Modellen som beräknar genomslaget för statsbidraget för Lärarlönelyftet kontrollerar också för om läraren även har fått statsbidrag för karriärtjänst. I urvalet ingår endast lärare som är anställda hos kommunala huvudmän.

Att bidragen inte får fullt genomslag kan ha flera förklaringar. En förklaring kan vara att bidragen har lett till kompensation i jämförelsegruppen, vilket gör att vi inte kan mäta genomslaget fullt ut.[50] När vi undersöker löneutvecklingen i samband med Lärarlönelyftets införande 2016 ser vi dock inte några tecken på att övriga lärare, som utgör jämförelsegruppen, fick några omedelbara lönehöjningar.[51] Det tyder på att det begränsade genomslaget antingen förklaras av att individens ordinarie löneökningar har halkat efter, eller av att huvudmän har rekvirerat bidrag för en specifik lärare, men använder bidraget till något annat. Våra analyser kan inte avgöra vilken förklaring som dominerar.

48 Vi begränsar analysen till rekvisitioner fram till och med 2020, för att ha minst fyra års uppföljningshorisont för samtliga rekvisitioner. Se bilaga 2 för fullständiga resultat.
49 I våra beräkningar har vi exkluderat alla lärare med någon frånvaro under terminen.
50 Enligt vår enkät har 15 procent av huvudmännen under de senaste 2–3 åren gjort egna satsningar på löner för lärare som inte har tagit del av Lärarlönelyftet.
51 Se diagram 7 i bilaga 2.

Bland de lärare som fortsätter att få ett statsbidrag knutet till sin lön är genomslaget relativt konstant under de första fyra åren för karriärtjänster, medan genomslaget minskar något för Lärarlönelyftet. Eftersom bidragen inte räknas upp i takt med inflationen minskar också genomslagets värde över tid. Under det första året då en lärare omfattades motsvarade löneökningarna 13,5 procent av lönen för karriärtjänster och 5,9 procent för Lärarlönelyftet. Efter fyra år hade andelarna sjunkit till 11,6 respektive 4,0 procent.[52]

3.2.5 Flera förklaringar till ökad lönespridning

I samband med att statsbidragen för lärarlöner började betalas ut, ökade också lönespridningen bland lärare. Eftersom karriärtjänster ofta är utformade som tidsbegränsade förordnanden medför den ökade lönespridningen dock inte nödvändigtvis ökade skillnader i lärares livslöner.

Både statsbidrag och efterfrågefaktorer kan förklara utvecklingen

Lönespridningen ökade bland grundskollärare mellan 2013 och 2020, för att därefter krympa något (se diagram 4a). Statsbidragen har varit en viktig förklaring till de ökade löneskillnaderna: Både 2013 och 2016, i samband med att karriärtjänsterna och Lärarlönelyftet infördes, höjdes lönerna bland de högst betalda i förhållande till lärare med lägre lön. Även bland gymnasielärare skedde initialt en mindre ökning av lönespridningen, men den har inte hållit i sig.[53]

År 2016 ökade också lönespridningen i grundskollärares löner utan statsbidrag inräknade, särskilt bland lärare i den nedre halvan av lönefördelningen.[54] En sannolik förklaring är att efterfrågan på lärare ökade i samband med att antalet elever i grundskolan steg kraftigt under och efter flyktingkrisen 2015, och att denna efterfrågan pressade upp lönerna i mitten av fördelningen, jämfört med de allra lägst betalda.[55]

---

52 Se avsnittet Statsbidragens genomslag i bilaga 2. Koefficienterna från den log-linjära modellen i tabell 4C, bilaga 2, har omvandlats till procentuella effekter enligt $(e^{\beta} - 1) \times 100$.

53 Se avsnittet Lönespridning i bilaga 2, som visar utvecklingen av percentilkvoter för grundskollärares och gymnasielärares löner.

54 Se avsnittet Lönespridning i bilaga 2.

55 Se avsnittet Lönespridning i bilaga 2, som visar hur grundskollärares löner i olika delar av lönefördelningen samvarierar med antalet elever i grundskolan.

Diagram 4a Lärares lönespridning över tid, **grundskollärare**

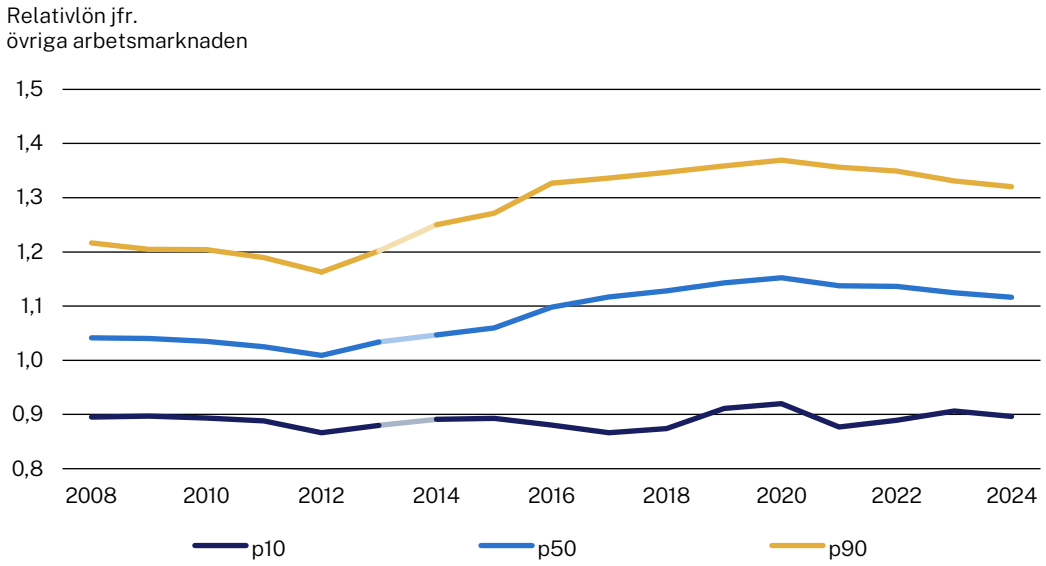
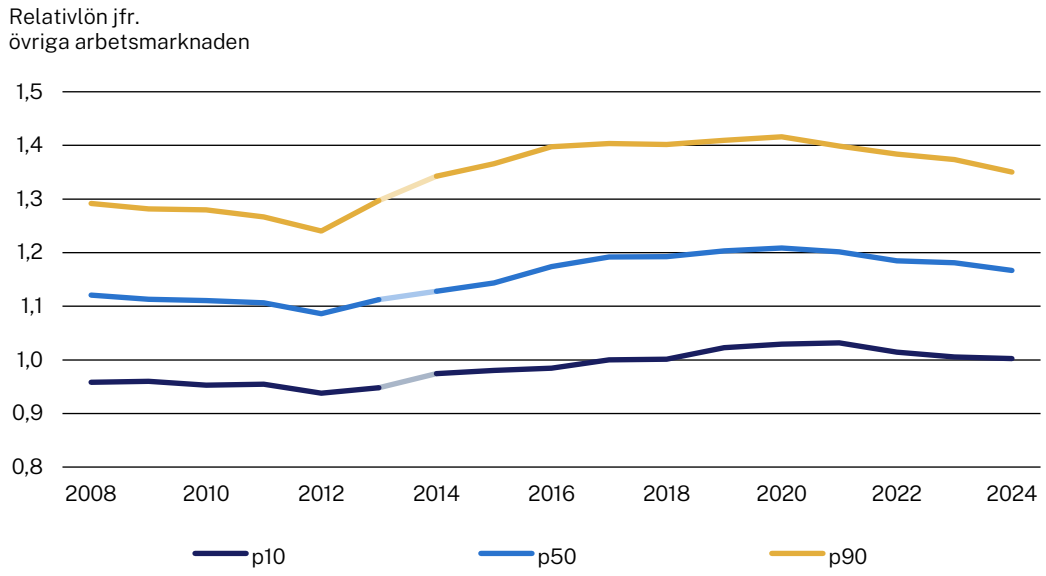


Diagram 4b Lärares lönespridning över tid, **gymnasielärare**



Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på lönestrukturstatistiken.
Anm.: Diagrammen visar lönerna vid 10:e, 50:e och 90:e percentilerna i lärarnas lönefördelning som andel av medianlönen för övriga arbetsmarknaden. Mellan 2013 och 2014 förändrades yrkesklassificeringen i statistiken. Detta påverkar jämförbarheten mellan dessa år, och av den anledningen markeras 2013–2014 i diagrammet.

Vi har tidigare konstaterat att det är vanligt att karriärtjänsterna är tidsbegränsade och därför roterar mellan lärare på skolan. Detta innebär att karriärtjänsterna inte alltid medför ett varaktigt karriärsteg som förknippas med högre lön. Den ökade lönespridning som observeras motsvarar därför inte nödvändigtvis en ökad spridning i lärares löner mätt över hela karriären.

Lärarlönelyftet differentieras inte

Lönetillägget för karriärtjänster utgår som ett minimibelopp per lärare (på två nivåer, beroende på skolans socioekonomiska profil),[56] men huvudmännen har möjlighet att ge högre lönetillägg. Inom Lärarlönelyftet har huvudmännen getts utrymme att differentiera lönetilläggen mellan lärare, under förutsättning att den genomsnittliga löneökningen per lärare ligger inom det intervall som anges i förordningen. Riksrevisionens enkät och intervjuer visar dock att detta utrymme utnyttjas i begränsad utsträckning.[57] Omkring hälften av huvudmännen som besvarat enkäten differentierar beloppen, medan resterande ger ett lika stort lönetillägg för alla berörda lärare. Huvudmän som tilldelar samma belopp motiverar detta främst utifrån rättvisa, likvärdighet och administrativ enkelhet, medan de som differentierar beloppen gör det för att premiera skillnader i lärarnas skicklighet, ansvar, prestation och bidrag till verksamheten.

3.3 Förstelärartjänsterna har inte utvecklats till tydliga karriärsteg

I detta avsnitt besvarar vi frågan om lärarlönesatsningarna har nått målsättningarna för lärares karriärmöjligheter. Granskningen visar att förstelärartjänsternas innehåll delvis avviker från reformens intentioner. Tjänsterna har ofta utformats som tidsbegränsade uppdrag med fokus på verksamhetsutveckling snarare än långsiktig yrkesprogression för den enskilda läraren.

3.3.1 Bedömningskriterier

För att bedöma om statsbidraget för karriärtjänster har bidragit till att stimulera inrättandet av ändamålsenliga karriärsteg utgår vi från följande kriterier:

- Huvudmän har utnyttjat statsbidraget för att inrätta karriärstegen förstelärare och lektor.
- Förstelärartjänster utgör ett karriärsteg som ger lärare möjlighet till en långsiktig och stabil karriärväg inom läraryrket utan att behöva lämna undervisningen.[58]
- Förstelärares arbetsuppgifter ska huvudsakligen bestå av undervisning och undervisningsnära uppgifter.[59] De uppgifter som tillkommer utöver undervisningen ska rymmas i lärarnas ordinarie uppdrag och inte medföra behov av ytterligare lärarresurser.[60]

---

56 Det finns dock möjlighet att differentiera statsbidraget mellan lärare, se fotnot 20 i avsnitt 2.1.1.

57 Se exempelvis intervju med huvudman 2, 2026-01-22; intervju med huvudman 4, 2026-01-26; intervju med huvudman 5, 2026-01-27; intervju med huvudman 7, 2026-01-28; intervju med huvudman 8, 2026-01-30; intervju med huvudman 9, 2026-01-30; intervju med huvudman 10, 2026-02-05 och intervju med huvudman 18, 2025-11-17.

58 Prop. 2012/13:136, bet. 2012/13:UbU15, rskr. 2012/13:266.

59 6 § förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare; 4 § förordning (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

60 Utbildningsdepartementet, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet,* 2012; prop. 2012/13:136, s. 48, bet 2012/13:UbU15, rskr 2012/13:266.

3.3.2 Statsbidraget för karriärtjänster har utnyttjats, men inte fullt ut

En förutsättning för att Karriärstegsreformens mål ska kunna nås är att huvudmännen inrättar och tillsätter karriärtjänster. Granskningen visar att reformen, som omfattar två karriärsteg, i praktiken nästan uteslutande har resulterat i förstelärartjänster (se avsnitt 3.1). Mot denna bakgrund fokuserar vi nedan enbart på förstelärartjänster.

Omkring 12 procent av alla legitimerade lärare, både i grundskolan och i gymnasieskolan, hade en förstelärartjänst med statsbidrag 2024.[61] Andelen ligger därmed under regeringens ursprungliga ambition om att ungefär var sjätte legitimerad lärare skulle ha en karriärtjänst.[62] Antalet karriärtjänster har ökat över tid, med en tydlig ökning 2020 när statsbidraget utökades med en kompensatorisk del. Därefter har antalet tjänster legat på en relativt stabil nivå eftersom bidraget inte har utökats ytterligare.

Granskningen visar att huvudmännen inte fullt ut utnyttjar det statsbidrag som riksdagen har avsatt för karriärtjänster. År 2025 uppgick nyttjandegraden till 85 procent i pott 1 och 80 procent i pott 2,[63] vilket innebär att bidraget hade kunnat finansiera fler tjänster än vad som faktiskt har inrättats.

3.3.3 Förstelärartjänsterna utgör inte alltid långsiktiga karriärvägar

Reformens ambition var att skapa en långsiktig karriärväg för särskilt yrkesskickliga lärare. Granskningen visar dock att förstelärartjänsterna ofta har utformats på ett sätt som begränsar deras funktion som långsiktiga karriärsteg.

Tjänsterna är ofta tidsbegränsade förordnanden

Våra enkätresultat tyder på att huvudmännens sätt att organisera förstelärartjänster varierar, men att tidsbegränsade förordnanden är den dominerande modellen. Drygt hälften av de svarande (56 procent) uppger att samtliga förstalärartjänster är tidsbegränsade och utlyses på nytt med jämna mellanrum. Samtidigt anger 28 procent att samtliga förstelärartjänster är tillsvidareanställningar, medan 16 procent uppger att det förekommer en kombination av tidsbegränsade och tillsvidareanställda förstelärare. Bland huvudmän med tidsbegränsade förordnanden har de flesta (82 procent) haft denna modell sedan satsningen infördes. Enkäten och intervjuerna visar också att vissa huvudmän över tid har gått från tillsvidareanställningar till tidsbegränsade förordnanden.[64]

---

61 År 2024 fanns det ca 118 000 legitimerade lärare i grund- och gymnasieskolan.

62 Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen, delrapport 3*, 2017.

63 Skolverket, *Årsredovisning 2024*; Skolverket, *Årsredovisning 2025*, s. 94.

64 Intervju med huvudman 2, 2026-01-22; intervju med huvudman 4, 2026-01-26; intervju med huvudman 5, 2026-01-27; intervju med huvudman 11, 2026-02-11; intervju med huvudman 18, 2025-11-17. Detta mönster bekräftas också av våra analyser av registerdata, se diagram 6 i bilaga 2.

Förstelärartjänsterna används ofta för verksamhetsutveckling

Granskningen visar att förstelärartjänsterna ofta har inriktats mot skolutveckling och verksamhetsövergripande utvecklingsarbete. I vår enkät har 82 procent av huvudmännen svarat att det ingår i förstelärarnas uppdrag att initiera och driva skolutvecklingsprojekt (se diagram 5). Intervjuerna visar att sådana projekt inte bara avser utveckling av undervisningen, utan även övergripande kvalitetsarbete, stöd till rektor och andra verksamhetsövergripande utvecklingsinsatser.[65] Att förstelärare arbetar med verksamhetsutveckling strider inte mot regelverket. Men eftersom uppdragen ofta är knutna till specifika utvecklingsbehov i verksamheten är det inte alltid tydligt hur de bidrar till en långsiktig progression i lärarens yrkesroll.

Att förstelärartjänsterna ofta utformas utifrån verksamhetens utvecklingsbehov är också en förklaring till att tidsbegränsade förordnanden är vanligt. Flera huvudmän anger att skolornas utvecklingsbehov förändras över tid och att tidsbegränsade förordnanden gör det lättare att anpassa uppdragen och tillsätta personer med rätt kompetens för aktuella utvecklingsområden. Det lyfts också att tidsbegränsade förordnanden skapar rotation och motverkar att uppdragen låses till samma personer under lång tid. Intervjuerna visar samtidigt att det i vissa fall har varit svårt att rekrytera till förstelärartjänster när de utlysts på nytt. Det förekommer även att lärare som tidigare haft ett förstelärаruppdrag väljer att inte söka om tjänsten. Vissa huvudmän hänvisar även till osäkerhet om statsbidragets framtida utformning som en anledning till att använda tidsbegränsade förordnanden.[66]

Varken lagstiftningen eller statsbidragsförordningen anger vilka exakta arbetsuppgifter en förstelärare ska ha.[67] Det enda kravet är att arbetsuppgifterna huvudsakligen ska bestå av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen. Skolverket har tolkat detta som att minst hälften av en förstelärares arbete ska bestå av undervisning och andra undervisningsnära uppgifter.[68] Därmed har huvudmännen ett betydande utrymme att utforma den återstående delen av tjänsten utifrån vad som bäst gynnar den egna verksamheten.

---

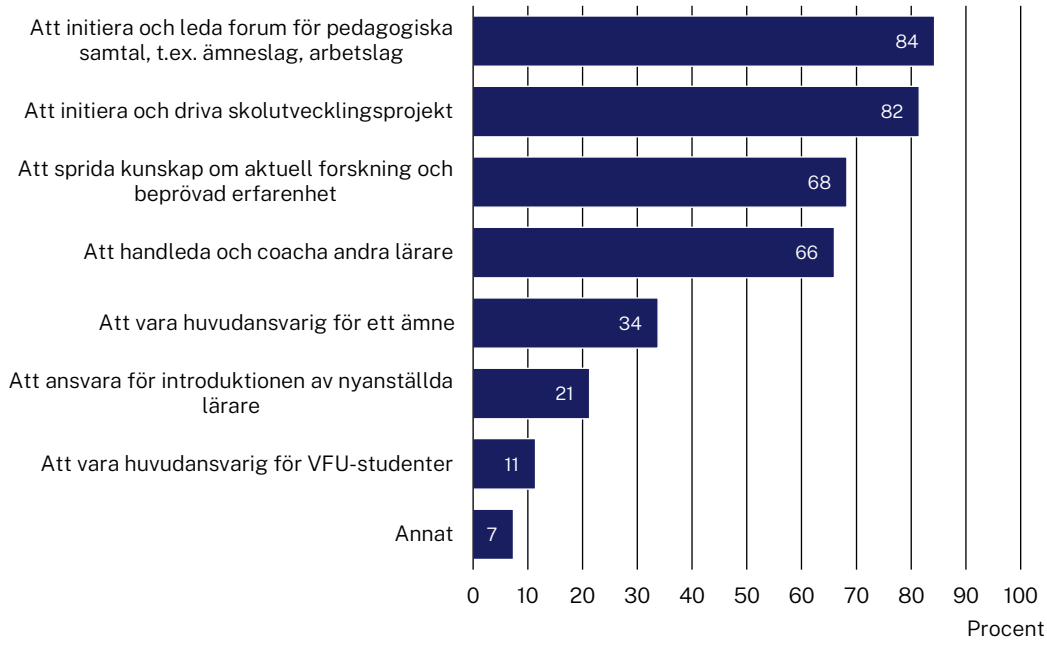
65 Intervju med företrädare för SKR, 2026-01-13; intervju med huvudman 6, 2026-01-27; intervju med huvudman 13, 2026-02-12; intervju med huvudman 16, 2026-02-24.

66 Intervju med huvudman 5, 2026-01-27; intervju med huvudman 9, 2026-01-30; intervju med huvudman 11, 2026-02-11; intervju med huvudman 12, 2026-02-11; intervju med huvudman 13, 2026-02-12.

67 I förarbeten ges exempel på följande arbetsuppgifter: ansvara för introduktionen av nyanställda lärare, coacha andra lärare, initiera pedagogiska samtal, initiera och leda projekt i syfte att förbättra undervisningen, vara examensansvarig på gymnasieskolan eller inom vuxenutbildningen, och vara huvudansvarig för ett ämne med mera. Utbildningsdepartementet, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*, 2012.

68 Skolverkets föreskrifter om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare (SKOLFS 2020:89).

Diagram 5 Enkätsvar på frågan ”Vilka av följande arbetsuppgifter/uppdrag ingår vanligtvis i förstelärartjänsten?”



Källa: Riksrevisionens enkät till huvudmännen.

Tidsbegränsade uppdrag begränsar möjligheterna till långsiktig progression

Riksrevisionen konstaterar att de motiv som huvudmännen anger för tidsbegränsade förordnanden till stor del speglar ett behov av att använda förstelärartjänsterna som ett verktyg för verksamhetsutveckling. Tjänsterna anpassas efter aktuella utvecklingsbehov och kompetenser som efterfrågas i verksamheten.[69] Ett sådant synsätt kan ge huvudmännen ökad flexibilitet, men innebär samtidigt att tjänsterna får en mer tillfällig karaktär.

Detta skiljer sig från hur karriärvägar vanligen utformas i andra professionsyrken, såsom för läkare, sjuksköterskor och jurister, där progression ofta bygger på att individen över tid utvecklar specialistkompetens, får ökat ansvar och avancerar till mer kvalificerade roller. Gemensamt för sådana karriärvägar är att karriärpositioner normalt är nära kopplade till individens kompetens och erfarenhet snarare än till tillfälliga verksamhetsbehov. När förstelärаruppdrag i stället utformas som tidsbegränsade projektuppdrag blir möjligheterna till långsiktig professionell progression mer begränsade.

3.3.4 Förstelärare fortsätter att undervisa, men det finns risk för nedsatt undervisningstid

Karriärstegsreformen byggde på tanken att skickliga lärare skulle kunna utvecklas i karriären utan att lämna undervisningen. Granskningen indikerar att

[69] Intervju med huvudman 11, 2026-02-11; intervju med huvudman 12, 2026-02-11; intervju med huvudman 14, 2026-02-13

förstelärartjänsterna i många fall medför att lärarens ordinarie arbetsuppgifter reduceras. I vår enkätundersökning uppger en tredjedel, 33 procent, av huvudmännen att samtliga förstelärartjänster innebär nedsatt tid för ordinarie arbetsuppgifter. Ytterligare 21 procent anger att detta gäller för vissa förstelärartjänster.

Nedsatt undervisningstid kan ses som en naturlig följd av att förstelärarna förväntas leda utvecklingsarbete, samordna projekt och stödja kollegor. Riksrevisionen konstaterar dock att detta samtidigt kan stå i konflikt med reformens ursprungliga intentioner. Om utvecklingsuppdragen innebär ett omfattande bortfall av undervisningstid finns en risk för att förstelärarna successivt får en mer verksamhetsutvecklande än undervisande roll.

Tidigare undersökningar visar att förstelärare undervisar i ungefär samma omfattning som tidigare och att majoriteten har oförändrade arbetsuppgifter.[70] I vår enkät uppger dock 38 procent av huvudmännen att förstelärare har fått nya arbetsuppgifter, medan 45 procent uppger att detta endast gäller vissa förstelärare.

3.4 Inga tecken på att läraryrket har blivit mer attraktivt

I detta avsnitt besvarar vi frågan om intresset för lärarutbildningarna har ökat och om fler lärare stannar kvar i yrket. Riksrevisionen finner inga belägg för att läraryrket har blivit mer attraktivt sedan införandet av de statliga lärarlönesatsningarna. Intresset för lärarutbildningarna har inte ökat, och andelen lärare som väljer att stanna kvar i yrket har varit oförändrad över tid.

3.4.1 Flera satsningar för att höja yrkets attraktivitet

De yttersta målen med Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet är att höja läraryrkets attraktivitet, och i förlängningen att förbättra elevernas kunskapsresultat. Lärarlönesatsningarna utgör samtidigt en del av ett större reformpaket, som innehåller flera åtgärder med syfte att stärka lärarprofessionen.[71]

Redan före Karriärstegsreformen hade riksdagen beslutat om en ny lärarutbildning som startade 2011, om att införa en lärarlegitimation för lärare och förskollärare, och om att införa titeln lektor i skolväsendet.[72] Sedan dessa reformer sjösattes har riksdagen dessutom vid flera tillfällen fattat beslut om särskilda satsningar för att öka antalet platser på lärarutbildningarna.[73]

Eftersom lärarlönesatsningarna infördes parallellt med andra reformer som berör läraryrket är det svårt att avgöra i vilken utsträckning just lärarlönesatsningarna har

---

70 Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen – Delrapport 3*, 2017.

71 Prop. 2012/13:136, s. 8, bet. 2012/13:UbU15, rskr. 2012/13:266.

72 Prop. 2009/10:89, bet. 2009/10:UbU16, rskr. 2009/10:248; prop. 2010/11:20, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171; prop. 2011/12:144, bet. 2011/12:UbU20, rskr. 2011/12:277.

73 Se exempelvis prop. 2014/15:1, utg. omr. 16, s. 180-181, bet. 2014/15:UbU1, rskr. 2014/15:90; prop. 2015/16:1, utg. omr. 16, s. 171, 198, bet. 2015/16:UbU1, rskr. 2015/16:113; prop. 2016/17:1, utg. omr. 16, s. 205-206, bet. 2016/17:UbU1, rskr. 2016/17:105; prop. 2017/18:1, utg. omr. 16, s. 73, bet. 2017/18:UbU1, rskr. 2017/18:125.

bidragit till yrkets attraktivitet och till högre kunskapsresultat. Vi kan dessutom inte veta hur läraryrkets attraktivitet och elevers kunskapsresultat hade utvecklats utan de olika satsningarna på yrket.

Regeringen har särskilt framhållit att lärarlönesatsningarna ska bidra till att fler söker sig till läraryrket och till att behålla lärare i yrket.[74] Om fler söker sig till yrket och färre lämnar är det tecken på att yrket har blivit mer attraktivt. Mot denna bakgrund använder vi dessa mått som indikatorer för att resonera om hur läraryrkets attraktivitet har utvecklats sedan reformerna genomfördes.

3.4.2 Intresset för lärarutbildningen har inte ökat

Vi konstaterar att det är svårt att bedöma hur intresset för lärarutbildningen har utvecklats under en period då antalet platser har ökat. Både söktryck (antalet behöriga förstahandssökande per antagen) och genomsnittsmeriter bland de antagna är mått som är känsliga för förändringar i antalet tillgängliga platser.

På ett övergripande plan har söktrycket till utbildningarna för grund-, yrkes- och ämneslärarexamen upprätthållits, trots utbyggnaden. Från 2022 och framåt har dock söktrycket sjunkit något, och preliminära siffror för 2025 visar att söktrycket till program för grundlärarutbildning och ämneslärarutbildning var 1–1,2 behöriga förstahandssökande per antagen.[75] Detta är betydligt lägre nivåer än genomsnittet för samtliga yrkesexamensprogram som ligger på cirka 2 behöriga förstahandssökande per antagen.[76]

Meriterna bland de antagna till lärarutbildningarna mot grund- och ämneslärarexamen har inte förbättrats över tid (se diagram 6). Som en naturlig följd av utbyggnaden av antalet platser har de genomsnittliga meriterna bland de antagna till utbildning mot grundlärarexamen sjunkit sedan 2015.[77] För utbildning mot ämneslärarexamen har de genomsnittliga meriterna bland de antagna sjunkit i en urvalsgrupp och legat konstant i de övriga urvalsgrupperna.

Antalet nybörjare på lärarutbildningarna uppvisar inte heller någon tydlig positiv trend över tid, förutom en tillfällig ökning under coronapandemin. Detta gäller samtliga lärarutbildningar, inklusive kompletterande pedagogisk utbildning (KPU).[78]

Det har återkommande uppmärksammats att söktrycket till lärarutbildningarna är lågt, att en alltför stor del av de antagna inte har de förkunskaper som krävs och att

---

74 Utbildningsdepartementet, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier,* 2015; prop. 2012/13:136, bet 2012/13:UbU15, rskr 2012/13:266.

75 UKÄ, *Studenter och examinerade vid lärarutbildningar. 2026 års uppföljning,* 2026.

76 UKÄ och SCB, *Sökande och antagna till högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå höstterminen 2025,* 2025.

77 Vi utgår i analysen från de tre största urvalsgrupperna: BI (gymnasiebetyg utan komplettering, maxvärde 22,5), BII (gymnasiebetyg med komplettering, maxvärde 22,5), och HP (högskoleprovet, maxvärde 2,0). Utbildning mot yrkeslärarexamen redovisas inte eftersom urvalet till stor del baseras på de sökandes validerade yrkeskunskaper och yrkeserfarenhet snarare än gymnasiebetyg eller högskoleprovsresultat.

78 UKÄ, *Studenter och examinerade vid lärarutbildningar. 2026 års uppföljning,* 2026, figurer över antal nybörjare på lärarutbildningarna samt nybörjare på KPU.

andelen studenter som avbryter sina studier är hög.[79] Examensfrekvensen på lärarutbildningen har dock ökat. För alla examina utom förskollärarexamen märks sedan den nya lärarutbildningen startade 2011 en ökning i andelen nybörjare som tar examen.[80]

Diagram 6a Genomsnittliga meriter bland antagna till lärarutbildningar över tid i de tre största urvalsgrupperna, **grundlärarexamen**

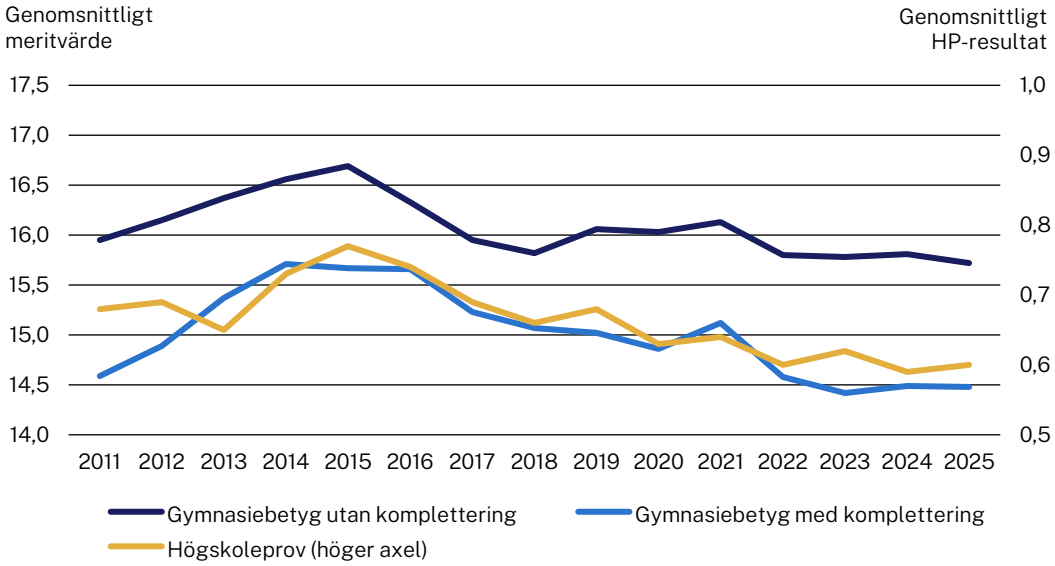
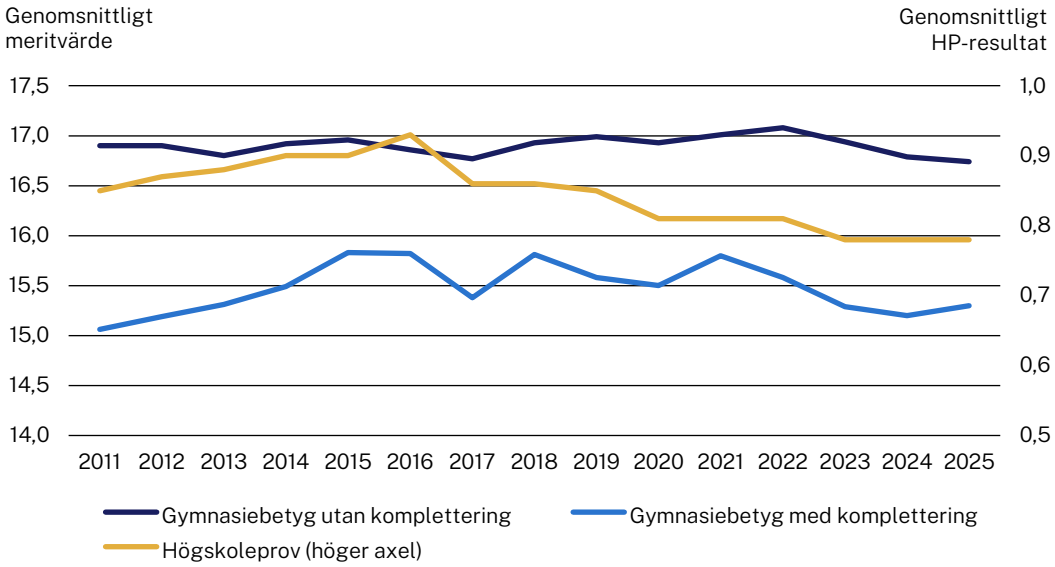


Diagram 6b Genomsnittliga meriter bland antagna till lärarutbildningar över tid i de tre största urvalsgrupperna, **ämneslärarexamen**



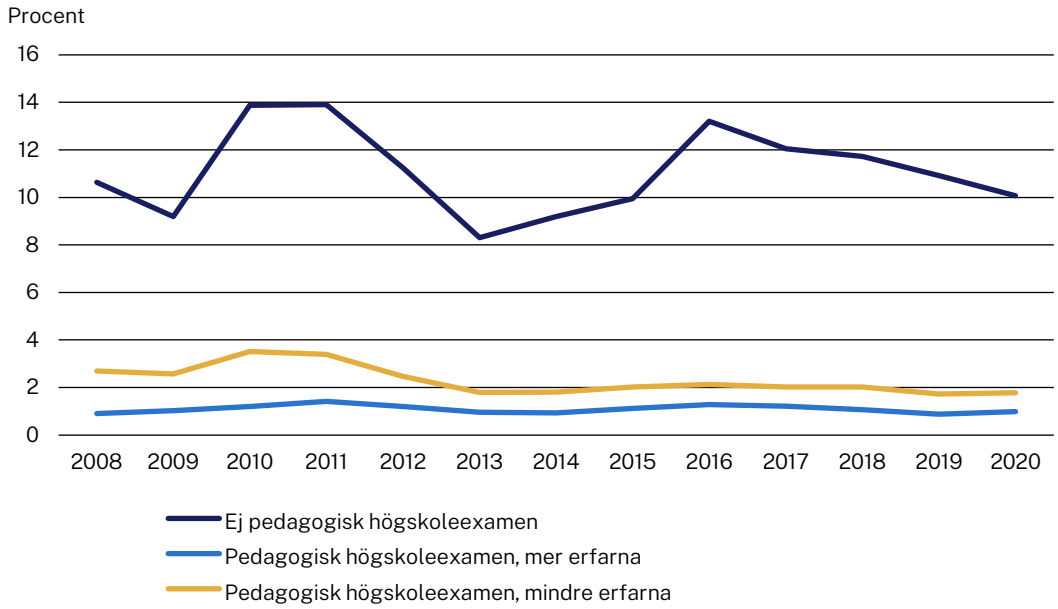
Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Universitets-och högskolerådet.
Anm.: För sökande i urvalsgrupper Gymnasiebetyg utan komplettering och Gymnasiebetyg med komplettering är högsta möjliga meritvärde 22,5. I urvalsgruppen Högskoleprov är högsta möjliga provresultat 2,0.

79 Se exempelvis SOU 2017:35; SOU 2024:81.
80 UKÄ, *Studenter och examinerade vid lärarutbildningar. 2026 års uppföljning*, 2026, s. 19.

3.4.3 Ingen förändring i andelen lärare som lämnar yrket

Andelen verksamma lärare med pedagogisk högskoleexamen som lämnar yrket (trots att de ännu inte nått pensionsåldern) uppgår till omkring 2 procent varje år och denna nivå har varit stabil över tid och inte förändrats nämnvärt under den period som vi studerar (se diagram 7).[81] Det är vanligare att lärare med kortare erfarenhet lämnar yrket jämfört med mer etablerade lärare. Personer som arbetar som lärare, men som saknar lärarutbildning, har avsevärt högre sannolikhet för att lämna yrket. Åren 2010–2011 lämnade många av dessa personer yrket, vilket sannolikt hänger samman med lärarlegitimationsreformen 2011. Under 2013–2020 var andelen som lämnar yrket i denna grupp 8–14 procent årligen.

Diagram 7 Andel verksamma lärare på grund- och gymnasienivå som lämnar yrket och inte återkommer inom tre år



Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på lärarregistret.
Anm.: En lärare som lämnar yrket definieras som en lärare som är registrerad i lärarregistret år t, och som år t+1 lämnar registret och inte återkommer inom tre år. Detta innebär att övergångar till skolledarroller eller till undervisning i komvux inte räknas som att lämna yrket. Lärare som är 55 år eller äldre är exkluderade för att inte riskera att fånga pensionsavgångar. Mer erfarna lärare är lärare med en yrkeserfarenhet som överstiger medianen bland alla lärare respektive år.

[81] Den internationella undersökningen Talis har visat att andelen lärare i Sverige som uppger att de vill lämna yrket sjönk mellan 2018 och 2024 (Skolverket, *Talis 2024. En studie om lärares och rektorers arbete i årskurs 7–9*, 2025). På sikt kommer det att bli möjligt att utvärdera om denna vilja också speglas i lärares faktiska benägenhet att lämna yrket.

4 Karriärstegsreformens kompensatoriska måluppfyllelse

I detta kapitel besvarar vi frågan om Karriärstegsreformens kompensatoriska inriktning har bidragit till att stärka kompetensförsörjningen i skolor med särskilt svåra förutsättningar. Granskningen visar att det utökade statsbidraget för skolor med särskilt svåra förutsättningar har lett till en högre andel förstelärare och att kompetensförsörjningen har stärkts genom att förstelärare i dessa skolor över tid har blivit mer erfarna. Däremot har inte kompetensnivån i dessa skolor förbättrats generellt. Det finns en outnyttjad potential i bidraget eftersom extern rekrytering skulle kunna användas i större utsträckning för att höja kompetensnivån i skolor med särskilt svåra förutsättningar.

Statsbidraget för karriärtjänster har ett särskilt mål att stimulera rekryteringen av särskilt yrkesskickliga lärare till skolor med särskilt svåra förutsättningar. Förstelärare och lektorer vid sådana skolor får sedan 2020 ett dubbelt så högt lönetillägg som motsvarande tjänster vid andra skolor.

Lärarlönelyftet saknar ett uttryckligt kompensatoriskt inslag. Samtidigt finns det skrivningar i statsbidragsförordningen som indikerar en ambition om att satsningen ska bidra till att stärka skolor med större behov.[82] Mot denna bakgrund redovisar vi i slutet av detta kapitel även hur Lärarlönelyftet har fördelats mellan skolor med olika förutsättningar.

4.1 Bedömningskriterier

Karriärstegsreformens kompensatoriska inriktning kan få genomslag både på individnivå och genom att påverka sammansättningen av lärarkollegiet i de skolor som omfattas av den utökade bidragsramen.

Vi bedömer att det utökade statsbidraget för karriärtjänster har stärkt kompetensförsörjningen i skolor med särskilt svåra förutsättningar om det har bidragit till

- en högre andel karriärtjänster i skolor med särskilt svåra förutsättningar jämfört med övriga skolor
- extern rekrytering av yrkesskickliga lärare till karriärtjänster i skolor med svåra förutsättningar
- en ökad kompetensnivå i hela lärarkollegiet i skolor med svåra förutsättningar.

[82] Se 2 § andra stycket förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare.

Erfarenhet en indikator för yrkesskicklighet

Lärares yrkesskicklighet är svår att mäta. Även Karriärstegsreformens utformning har tagit fasta på att skicklighet inte bedöms utifrån centralt fastställda kriterier utan bygger på huvudmännens egna iakttagelser och bedömningar av lärares kompetens. För att kunna granska om statsbidraget har underlättat rekryteringen av särskilt yrkesskickliga lärare till skolor med svåra förutsättningar, har vi därför valt att använda antal år i yrket som en indikator på yrkesskicklighet och kompetens. Det finns starkt stöd i forskningen för att just erfarenhet är kopplat till lärares yrkesskicklighet och förmåga att höja elevers resultat.[83] Vi definierar en lärare som särskilt yrkesskicklig om hen har längre yrkeserfarenhet än 50 procent av hela lärarkåren (medianen). På skolnivå mäter vi andelen av lärarna på skolan som uppfyller detta kriterium.[84]

4.2 Fler karriärtjänster men fortsatt kortare erfarenhet bland förstelärare i skolor med svåra förutsättningar

Sedan karriärtjänstbidragets kompensatoriska inriktning förstärktes 2020 har andelen lärare med karriärtjänster i skolor med svåra förutsättningar ökat. Mellan 2019 och 2021 ökade andelen från omkring 9 till 13 procent (se diagram 8a). År 2024 var andelen förstelärare något högre i dessa skolor jämfört med övriga skolor.

Regeringen uttryckte redan i ett tidigt skede av Karriärstegsreformen att det var viktigt att satsa på skolor med svåra förutsättningar för att öka andelen karriärtjänster i dessa skolor.[85] Inledningsvis var bidraget utformat på ett sätt som inte främjade denna ambition, och det visade sig vara svårt för skolor med socioekonomiska utmaningar att rekrytera skickliga och erfarna lärare till sina karriärtjänster.[86] Jämfört med andra skolor var andelen erfarna förstelärare och lektorer lägre i dessa skolor, och skillnaden ökade över tid.

När bidragsramen utökades och det individuella lönetillägget fördubblades 2020 uppstod många vakanta förstelärartjänster i skolor med särskilt svåra förutsättningar. Inledningsvis tillsattes dessa tjänster med lärare som hade kortare erfarenhet än befintliga förstelärare, och därför sjönk andelen erfarna bland förstelärarna ytterligare. Därefter har skillnaderna i förstelärares och lektorers yrkeserfarenhet mellan skolor med olika förutsättningar minskat, men yrkeserfarenheten är fortfarande kortare bland förstelärare i skolor med svåra förutsättningar (se diagram 8b).

---

83 Bacher-Hicks och Koedel, ”Chapter 2 - Estimation and interpretation of teacher value added in research applications”, 2023, s. 93–134.

84 Eftersom satsningen fokuserar på särskilt yrkesskickliga lärare är det viktigt att vårt mått fångar förändringar i erfarenhet i den övre delen av erfarenhetsfördelningen – det räcker inte med längre erfarenhet på låga nivåer.

85 Prop. 2013/14:1, utg. omr. 16, bet. 2013/14:UbU1, rskr. 2013/14:104.

86 Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen, delrapport 3,* 2017.

Diagram 8a Andel av lärartjänsterna som är karriärtjänster i olika typer av skolor

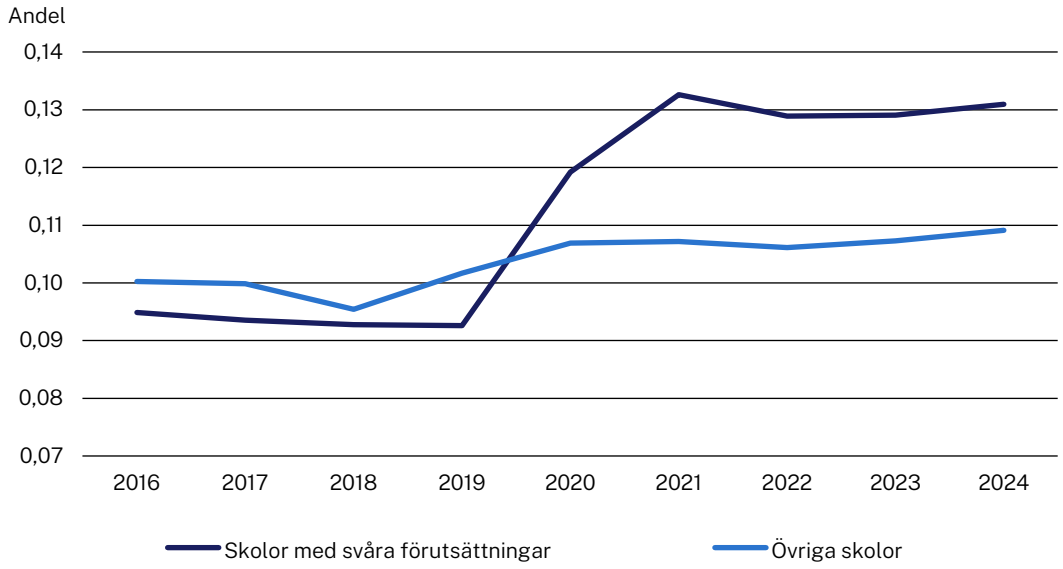
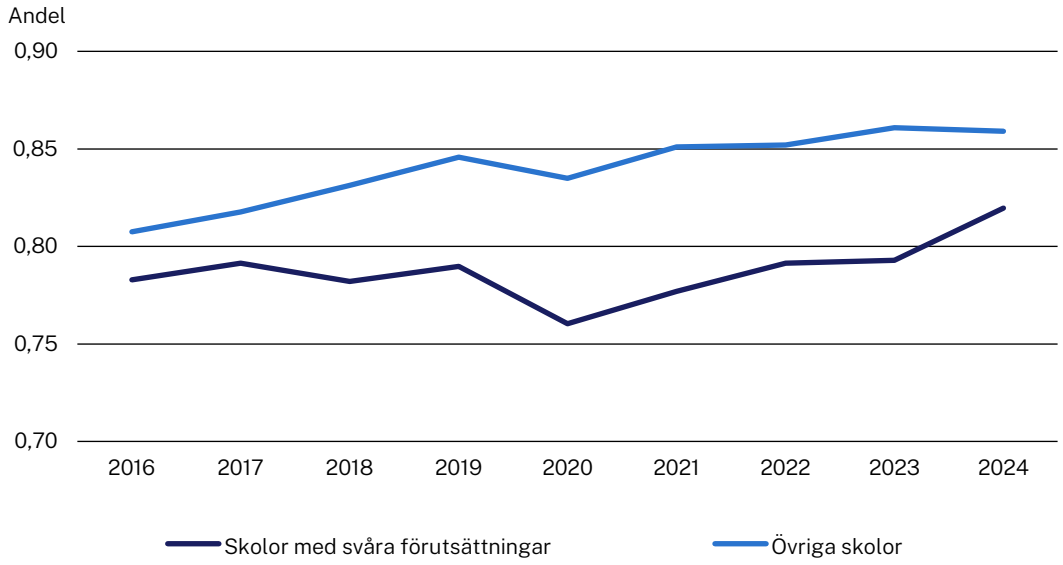


Diagram 8b Andel av alla förstelärare och lektorer som är erfarna i olika typer av skolor



Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på registret över pedagogisk personal och Skolverkets uppgifter om bidragsramar och rekvirerade statsbidrag.
Anm.: Vi definierar erfarna lärare som lärare med erfarenhet (antal år i yrket) som överstiger medianen för detta mått respektive år. Analyserna omfattar grund-och gymnasieskola.

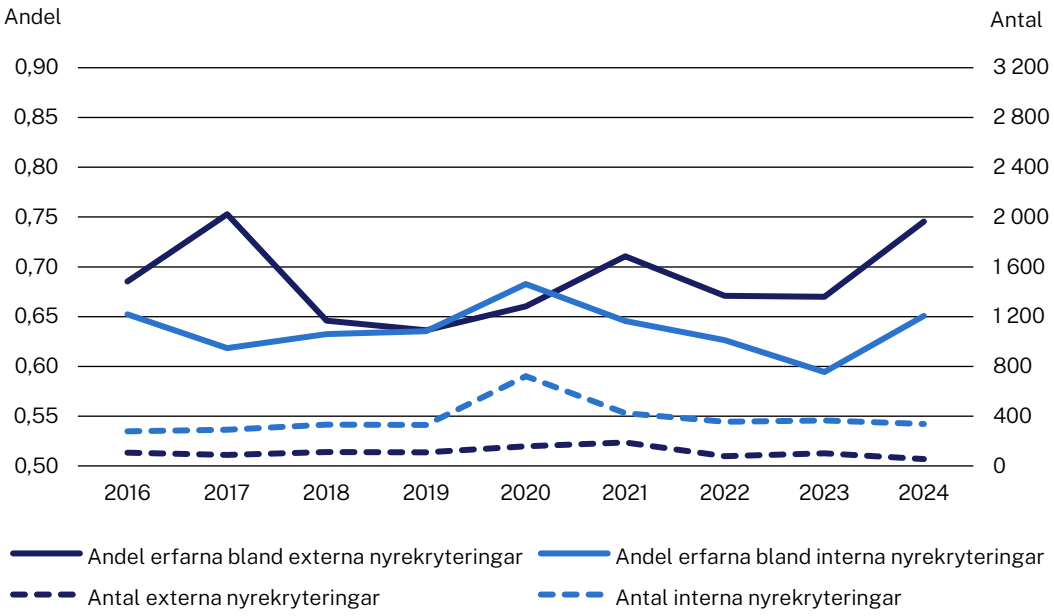
4.3 Internrekrytering begränsar bidragets möjlighet att höja kompetensen bland förstelärarna

Vid nytillsättningar av karriärtjänster bidrar de externt rekryterade lärarna till att höja erfarenhetsnivån i förstelärarkollegiet mer än internt rekryterade lärare, och detta gäller såväl i skolor med särskilt svåra förutsättningar som i övriga skolor (se diagram 9). Samtidigt utnyttjar huvudmännen i begränsad utsträckning möjligheten till extern rekrytering, i och med att de flesta nyutnämnda förstelärare

och lektorer har rekryterats internt. Riksrevisionen konstaterar att den höga andelen internrekryteringar begränsar bidragets möjlighet att minska skillnaderna i yrkeserfarenhet mellan förstelärare i olika typer av skolor.

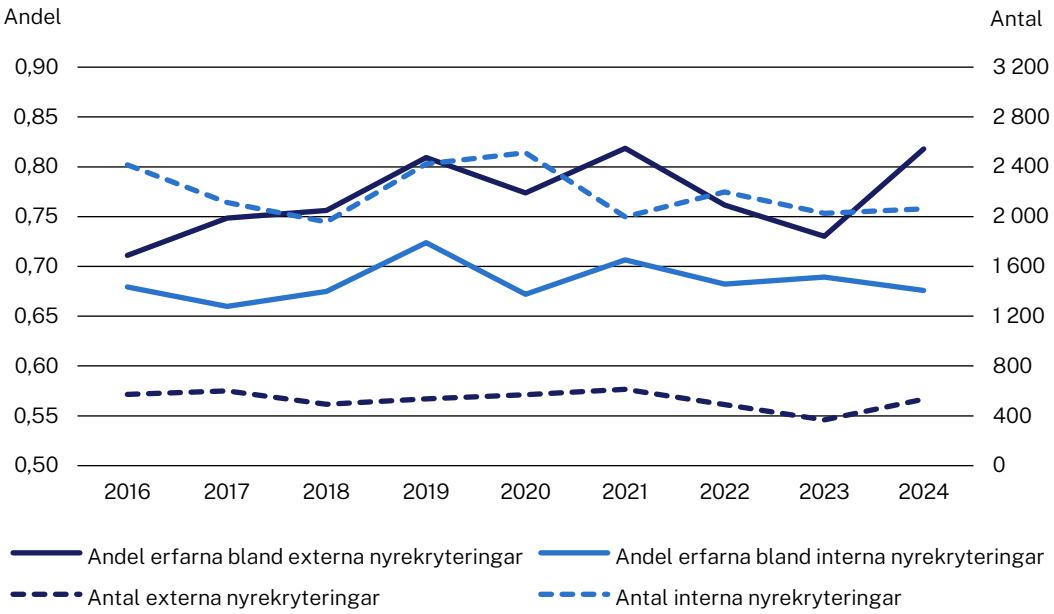
En förklaring till att pott 2-skolor i begränsad omfattning använder statsbidraget för att rekrytera nya lärare är den oförutsägbarhet som tidigare utvärderingar har lyft fram.[87] Skolverkets metod för att bedöma vilka skolor som tillhör pott 2 innebär att skolor årligen kan växla mellan att ingå och inte ingå i pott 2. Sedan 2020 har cirka 10 procent av skolenheterna som någonsin kategoriserats som pott 2-skolor bytt grupptillhörighet minst två gånger.[88] Eftersom lönetillägget som statsbidraget möjliggör är betydande kan ett bortfall av bidraget innebära omfattande kostnader för skolhuvudmannen. Statsbidraget finansierar dessutom endast lönetillägget, vilket innebär att huvudmannen behöver ha eget löneutrymme för externa rekryteringar. Externa tillsättningar kan även innebära personalpolitiska avvägningar i förhållande till den befintliga lärarkåren.[89]

Diagram 9a Erfarenhet bland externt och internt nyrekryterade förstelärare och lektorer, **skolor med svåra förutsättningar**



87 Skolverket, *Utvärdering av statsbidraget för karriärsteg*, 2023.
88 Se tabell 6 i bilaga 2.
89 Skolverket, *Utvärdering av statsbidraget för karriärsteg*, 2023.

Diagram 9b Erfarenhet bland externt och internt nyrekryterade förstelärare och lektorer, **övriga skolor**



Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på registret över pedagogisk personal och Skolverkets uppgifter om bidragsramar och rekvirerade statsbidrag.
Anm.: Vi definierar erfarna lärare som lärare med erfarenhet (antal år i yrket) som överstiger medianen för detta mått respektive år, och beräknar andelen för varje skola och år. Analyserna omfattar grund-och gymnasieskola.

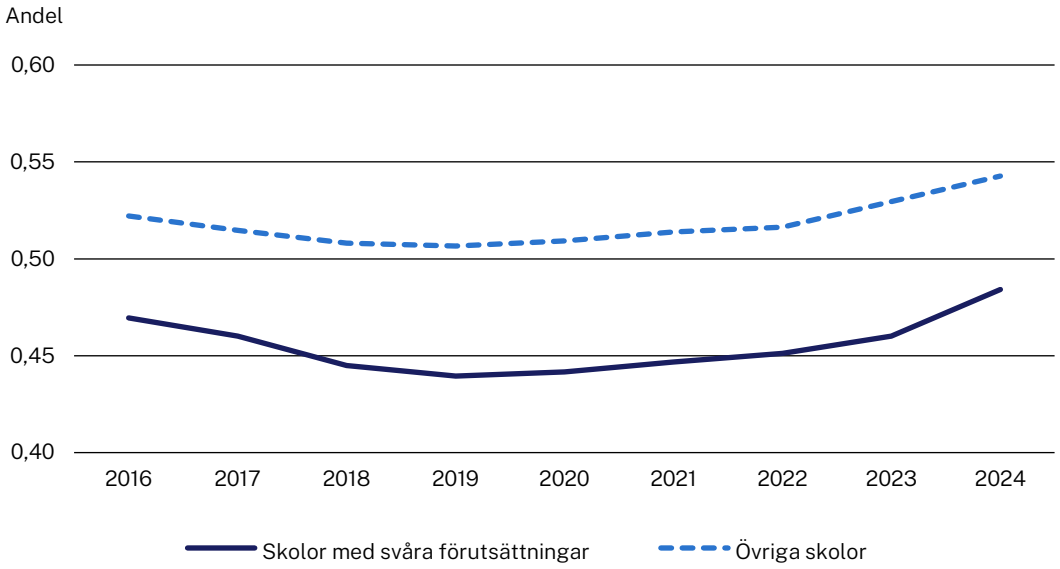
4.4 Trots den kompensatoriska inriktningen kvarstår kompetensskillnader mellan skolor

Karriärtjänstbidragets kompensatoriska inriktning skulle kunna påverka lärarkollegiets sammansättning på skolor med svåra förutsättningar, även utöver de lärare som innehar karriärtjänster. Om de högre lönetilläggen gör dessa skolor mer attraktiva som arbetsplats kan det bidra till att fler erfarna lärare både stannar kvar och söker sig till dessa skolor. Granskningen visar att andelen erfarna lärare visserligen har ökat något över tid, i både skolor med svåra förutsättningar och de med goda förutsättningar (se diagram 10), men skolor med svåra förutsättningar, som tog del av det utökade bidraget, har inte blivit mer attraktiva arbetsplatser för yrkesskickliga lärare i allmänhet.[90]

Däremot har förstelärare med det utökade lönetillägget blivit mer benägna att arbeta kvar på den aktuella skolan, jämfört med förstelärare i liknande skolor utan utökat lönetillägg.[91] Över tid bygger de upp mer erfarenhet och därmed ökar också erfarenheten i gruppen förstelärare.[92] Eftersom förstelärare endast utgör en liten andel av alla lärare på en skola är dock denna positiva utveckling inte tillräcklig för att påverka de genomsnittliga skillnaderna mellan skolor i lärarkollektivets yrkeserfarenhet.

90 Se även tabell 7A och diagram 10 i bilaga 2.
91 Se diagram 14 i bilaga 2.
92 Se tabell 7 och diagram 11 i bilaga 2.

Diagram 10 Andel erfarna lärare i olika typer av grundskolor



Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på registret över pedagogisk personal och Skolverkets uppgifter om bidragsramar och rekvirerade statsbidrag.
Anm.: Diagrammet illustrerar andelen erfarna lärare i pott 1-och pott 2-grundskolor. Skolor som någon gång under perioden 2020–2024 tilldelades en pott 2-bidragsram definieras som skolor med särskilt svåra förutsättningar även före 2020. Analysen exkluderar skolor som 2016–2019 omfattades av bidragsramen för skolor i utanförskapsområden. Övriga skolor utgör gruppen av pott 1-skolor.

4.5 Lärarlönelyftet fördelas inte kompensatoriskt

Granskningen visar att den kompensatoriska ambitionen inom Lärarlönelyftet inte har fått genomslag. Tidigare uppföljningar har visat att endast ett fåtal huvudmän fördelar Lärarlönelyftet kompensatoriskt.[93] Detta bekräftas av vår enkätundersökning. Endast 25 av de 154 kommunala huvudmän som besvarade enkäten har angett att de vid fördelningen av Lärarlönelyftet under höstterminen 2025 tog hänsyn till skolornas socioekonomiska förutsättningar. I registerdata finns inte heller några tydliga spår av kompensatorisk fördelning – andelen lärare som tar del av Lärarlönelyftet är inte systematiskt högre i skolor med svåra förutsättningar.[94]

93 Se exempelvis Statskontoret, *Utvärdering av statsbidrag för Lärarlönelyftet, delrapport 1*, 2017.
94 Se diagram 15 i bilaga 2.

5 Regeringens styrning av lärarlönesatsningarna

Resultaten i kapitel 3 och 4 visar att reformerna endast delvis har uppnått sina mål. I detta kapitel besvarar vi frågan om regeringens styrning av statsbidragen har gett förutsättningar för att nå riksdagens mål med reformerna. Granskningen visar att regeringen i flera avseenden har styrt lärarlönesatsningarna på ett sätt som skapar förutsättningar för att reformernas målsättningar ska kunna uppnås. Reformerna föregicks av en bred förankring bland berörda aktörer och regeringen har vid flera tillfällen justerat styrningen av statsbidragen. Samtidigt visar granskningen att underlagen och analyserna inför reformerna i flera avseenden var otillräckliga och att de finansiella ramarna och vissa bestämmelser i bidragsförordningarna försvårar måluppfyllelsen. Regeringen har också i begränsad utsträckning följt upp satsningarnas långsiktiga effekter och inte alltid vidtagit åtgärder trots kända problem i bidragens utformning och tillämpning.

5.1 Bedömningskriterier

Vi bedömer att regeringen har styrt statsbidragen så att reformernas målsättningar för lärarlöner och lärarförsörjning kan uppnås om:

- regeringen vid utformningen av bidragen har utgått från ett relevant underlag
- de förordningsstyrda villkoren för statsbidragen är ändamålsenliga och tydligt kopplade till reformernas syfte
- regeringen har gett Skolverket ett tydligt ansvar för bidragen, och följt upp myndighetens arbete med detta
- regeringen har följt upp satsningarna och vid behov ändrat styrningen av dem.

5.2 Bred förankring men otillräckliga analyser inför reformerna

Granskningen visar att beredningen präglades av bred involvering av berörda aktörer, men att flera viktiga frågor inte analyserades tillräckligt väl inför reformerna.

5.2.1 Bred involvering av aktörer i beredningsarbetet

Lärarlönesatsningarna infördes samtidigt i hela landet utan föregående försöksverksamhet. En försöksverksamhet hade kanske inte kunnat ge svar på samtliga relevanta frågeställningar, men Riksrevisionen konstaterar att det mot bakgrund av reformernas omfattning hade varit önskvärt med ett försök för att generera ökad kunskap om reformernas förutsättningar för att uppnå målen, före ett brett införande. Detta gäller särskilt Karriärstegsreformen och utformandet av karriärtjänster.

Inför båda reformerna involverades de centrala arbetsgivar- och lärarorganisationerna[95] genom både dialog och remissförfarande. Inför Lärarlönelyftet hade regeringen också avstämningar inom ramen för en nationell samling för läraryrket.[96]

Under beredningen av Karriärstegsreformen genomfördes även mindre undersökningar bland rektorer och huvudmän för att fånga deras syn på ett möjligt karriärvägssystem.[97] Någon motsvarande undersökning gjordes inte inför Lärarlönelyftet. Regeringen utgick i stället delvis från Statskontorets första uppföljning av Karriärstegsreformen, som visade att reformen i huvudsak hade tagits emot positivt av huvudmän och arbetsmarknadens parter.[98] Senare rapporter från Statskontoret belyste dock problem som var kopplade till reformernas påverkan på lärarkårens sammanhållning samt rektorers och lärares upplevelser.[99]

5.2.2 Begränsade analyser inför reformerna

Vidare visar granskningen att beredningen, trots satsningarnas omfattning och särdrag, saknade tillräckligt genomarbetade konsekvensanalyser.

Mot bakgrund av lärarnas relativa löneläge fanns det skäl att förvänta sig att högre löner skulle kunna bidra till att stärka läraryrkets attraktivitet. Samtidigt hade det varit relevant att närmare analysera vilka faktorer som påverkar attraktiviteten och hur lönesatsningarna förväntades bidra i förhållande till andra möjliga insatser. Vi har inte kunnat se några mer omfattande analyser av dessa frågor i det underlag som togs fram inför reformerna.

Även om regeringen betonade att satsningarna inte avsåg att påverka den ordinarie lönebildningen,[100] innebär de i praktiken ett ingrepp i parternas lönebildning.[101] Trots återkommande synpunkter från remissinstanser analyserades inte de långsiktiga konsekvenserna för partsmodellen.[102]

Regeringen analyserade inte heller konsekvenserna för skolhuvudmän och lärare av en eventuell överföring av Lärarlönelyftet till det generella statsbidraget, trots att en

---

95 Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Almega, Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet, Sveriges Skolledarförbund.

96 Nationell samling för läraryrket var ett initiativ där politiska företrädare, lärarfack, arbetsgivare och lärosäten samlades för att diskutera hur läraryrkets villkor, attraktivitet och långsiktiga utveckling kunde stärkas. Syftet var att genom bred samverkan över partigränser och huvudmannanivåer nå gemensamma överenskommelser om åtgärder för läraryrket.

97 Riksrevisionen, *Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning*, 2017.

98 Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare, delrapport 1,* 2015.

99 Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen, delrapport 2,* 2016, Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen, delrapport 3,* 2017.

100 Utbildningsdepartementet, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier,* 2015, s. 14.

101 Se exempelvis Statskontoret, *Utvärdering av statsbidraget för Lärarlönelyftet, slutrapport*, 2021.

102 Se exempelvis remissvaren från Statskontoret och Almega angående Utbildningsdepartementets promemoria U2012/4909/S, samt remissvaren från Arbetsgivarverket och Riksrevisionen angående Utbildningsdepartementets promemoria U2015/05040/UH.

sådan överföring aviserades.[103] I stället gavs Statskontoret i uppdrag att analysera dessa frågor flera år senare.

Vid beredningen av det samlade statsbidraget för karriärtjänster 2019 var det väl känt att det riktade karriärtjänstbidraget till skolor i utanförskapsområden haft begränsad genomslagskraft.[104] Både Skolverket och Statskontoret hade pekat på en grundläggande problematik, nämligen att utformningen av bidragen kan skapa inlåsningseffekter[105] som minskar lärares rörlighet mellan skolor och därmed försvårar rekryteringen av erfarna lärare till skolor med störst behov.

Skolverket fick 2019 i uppdrag att föreslå alternativa lösningar för den kompensatoriska fördelningen inom ramen för det samlade bidraget.[106] Vi kan inte se att regeringen inför detta beslut gjorde några analyser av hur den nya pottindelningen och det extra lönetillägget för pott 2 förväntades hantera de redan kända problemen.

Flera remissinstanser lyfte vikten av att utforma reformerna på ett sätt som underlättar framtida uppföljning och utvärdering,[107] men vi har inte kunnat se att sådana överväganden i någon större utsträckning påverkade reformernas utformning.

5.3 Styrningen försvårar delvis måluppfyllelsen

Regeringen styr lärarlönesatsningarna främst genom att fastställa finansiella ramar och besluta om innehållet i bidragsförordningar samt genom sin styrning av Skolverket.

5.3.1 De finansiella ramarna kan begränsa reformernas genomslag

Granskningen indikerar att de finansiella ramarna kan begränsa möjligheterna att nå önskade effekter.

Ettåriga bidrag skapar osäkerhet

Förordningarna anger att bidrag betalas ut för högst ett år, i linje med statsbudgetens ettårighet.[108] Även om regeringen skapar viss förutsebarhet genom att i budgetpropositionerna avisera bidragen för tre år framåt, har skolhuvudmän vid våra intervjuer återkommande lyft att de ettåriga bidragen innebär osäkerhet, särskilt i reformernas inledande skede.[109] Detta har lett till en viss försiktighet

---

103 Utbildningsdepartementet, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier,* 2015, s. 14.

104 Det har inte funnits några officiella förarbeten att ta del av avseende beredningen av det samlade statsbidrag som 2019 ersatte tre tidigare karriärtjänstbidrag (se avsnitt 2.1.3 eller 5.5.1).

105 Med inlåsningseffekter avses att lärare kan bli mindre benägna att byta skola om de riskerar att förlora lönetillägg, vilket kan försvåra rekryteringen till skolor med störst behov.

106 Intervju med företrädare för Skolverket, 2025-12-03.

107 Se remissvaren från IFAU, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Skolverket och Stockholms universitet angående promemoria U2012/4909/S, samt remissvaret från IFAU angående promemoria U2015/05040/UH.

108 9 kap. 3 § regeringsformen.

109 Intervju med huvudman 12, 2026-02-11; intervju med huvudman 13, 2026-02-12; intervju med huvudman 15, 2026-02-17; intervju med huvudman 18, 2025-11-17.

i implementeringen, till exempel i form av tidsbegränsade förstelärartjänster och beslut om Lärarlönelyftet till lärare på årsbasis.

Outnyttjade medel

Konstruktionen med bidragsramar innebär att outnyttjade medel inte kan omfördelas mellan rekvisitionsperioder och huvudmän.[110] Inte heller kan medel inom pott 2 användas till förstelärartjänster på pott 1-skolor. I stället återförs en del av anslagna medel till statsbudgeten trots att det finns behov inom sektorn.

Bidragen har aldrig räknats upp

Granskningen visar också att bidragsbeloppen inte har räknats upp sedan de fastställdes 2013 respektive 2016. Även om detta är vanligt för statsbidrag innebär det att satsningarna successivt har urholkats i reala termer. Avsaknaden av uppräkning eller indexering gör att målet om långsiktiga lönehöjningar är svårare att nå. År 2025 var till exempel det reala värdet av löneökningen på 5 000 kronor per månad cirka 25 procent lägre än 2013.[111]

5.3.2 Brister i bidragsförordningarnas utformning

Granskningen visar att bestämmelserna i bidragsförordningarna inte alltid ger tydligt stöd för satsningarnas mål och syften. Otydligheter i regelverket, parallella mål och avsaknad av vissa centrala bestämmelser har gett huvudmännen ett stort handlingsutrymme. Detta möjliggör lokal anpassning, vilket till viss del kan vara önskvärt eftersom huvudmännen har olika förutsättningar, men det ökar samtidigt risken för subjektiva bedömningar, till exempel gällande urvalet av lärare.[112] Liknande iakttagelser framgår även i Statskontorets uppföljning.[113]

Parallella intentioner kan vara svåra att kombinera

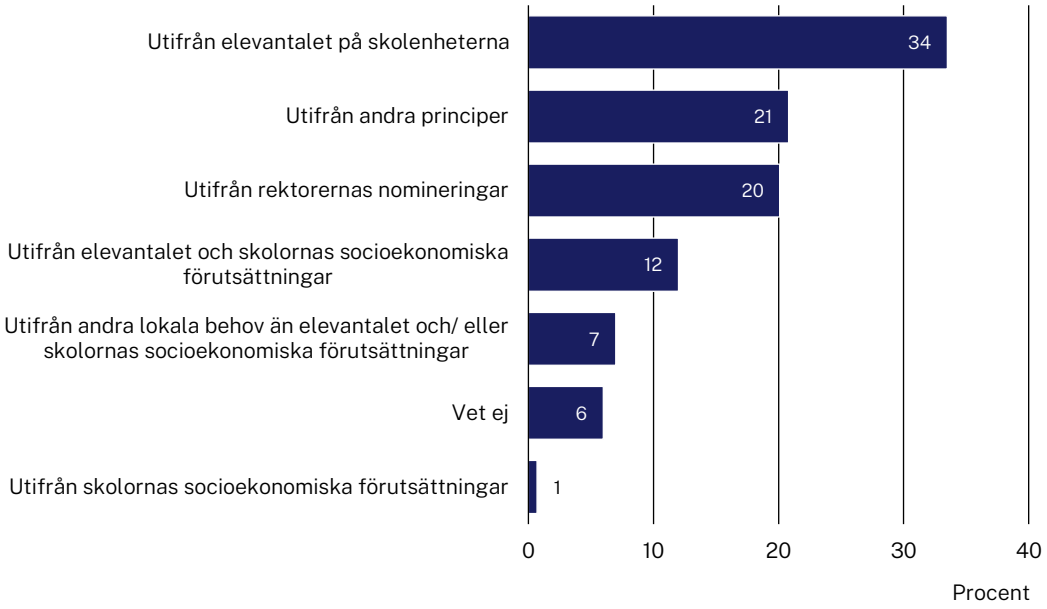
Utöver att premiera de mest yrkesskickliga lärarna och stärka lärarkårens långsiktiga status syftar båda lärarlönesatsningarna även till att stärka kompetensförsörjningen i de skolor och bland de elever som har störst behov.

Av förordningen framgår att lönehöjningen ska ges till särskilt kvalificerade lärare och förskollärare, samtidigt som den hänvisar till att kommuner ska fördela resurser efter barns och elevers olika förutsättningar och behov.[114] Detta kan medföra en potentiell målkonflikt mellan olika principer och syften, eftersom lärare i skolor med svåra förutsättningar i genomsnitt har lägre kompetensnivå än lärare i andra skolor.[115] Eftersom förordningen inte närmare reglerar hur fördelningen av bidragen

110 Se avsnitt 3.3.2 för nyttjandegraden av satsningarna under de senaste åren.
111 Se diagram 16 i bilaga 2.
112 Intervju med företrädare för Sveriges Lärare, 2025-12-19; intervju med huvudman 1, 2026-01-20; intervju med huvudman 2, 2026-01-22; intervju med huvudman 16, 2026-02-24; intervju med huvudman 18, 2025-11-17.
113 Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare, delrapport 1*, 2015.
114 Förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare.
115 Se exempelvis Statskontoret, *Uppföljning av Karriärstegsreformen, delrapport 3*, 2017.

ska ske i praktiken, har huvudmännen tillämpat olika fördelningsprinciper (se diagram 11). Statskontorets uppföljning från 2017 visade att det vanligaste var att huvudmän prioriterade de skickligaste lärarna, men att det också förekom att de lät andra principer än yrkesskicklighet styra fördelningen, exempelvis att få en jämn fördelning över huvudmannens olika verksamheter.[116]

Diagram 11 Enkätsvar på frågan ”Hur har ni under höstterminen 2025 fördelat bidraget för Lärarlönelyftet mellan era skolenheter?”



Källa: Riksrevisionens enkät till huvudmännen.
Anm.: Vi har exkluderat de huvudmän som i enkätsvaren har angett att de har färre än 200 elever eftersom vi gör ett antagande att de med stor sannolikhet inte har flera skolenheter att fördela medlen emellan.

Lärarlönelyftets utformning möjliggör bidrag till skolledare

Karriärtjänsternas målgrupp är särskilt yrkesskickliga lärare vars arbetsuppgifter huvudsakligen består av undervisning och undervisningsnära uppgifter.[117] Rektorer och andra skolledare tillhör inte karriärtjänsternas huvudsakliga målgrupp, utan har i stället en central roll i bedömningen och urvalet av förstelärare och lektorer.[118]

Lärarlönelyftet har en bredare målgrupp. Bidraget riktar sig i första hand till särskilt kvalificerade lärare och andra personalkategorier med huvudsakligen

116 Statskontoret, *Uppföljning av Karriärstegsreformen, delrapport 3*, 2017.

117 Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare; förordning (2014:145) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden; förordning (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Ett undantag är förordningen (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända, där det uttryckligen skiljs mellan karriärsteg för lärare och särskilt yrkesskickliga personer i ledande befattning, något som talar för att regeringen ser lärare och skolledare som två olika målgrupper.

118 Utbildningsdepartementet, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*, 2012, s. 24; Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare. Delrapport 1*, 2015, s. 48–49; Statskontoret, *Utvärdering av statsbidrag för Lärarlönelyftet. Delrapport 1*, 2017, s. 55.

undervisningsnära uppgifter. Enligt förarbetena och förordningen kan även personer i ledande befattningar omfattas, under förutsättning att deras arbetsuppgifter till största delen består av undervisning, undervisningsnära uppgifter eller andra uppgifter av pedagogisk natur. Vilka arbetsuppgifter som räknas som andra uppgifter av pedagogisk natur är dock inte uttömmande definierat. Förarbetena ger vissa exempel på sådana arbetsuppgifter, såsom samordning och utveckling av undervisningens kvalitet genom kollegialt lärande, eller att bidra till utveckling av undervisningen utifrån vetenskapliga förhållningssätt. Samtidigt anges i förarbetena att arbetsuppgifterna inte ska definieras för snävt.[119]

Granskningen visar att de flesta skolledare som tar del av Lärarlönelyftet även undervisar. Samtidigt finns det cirka 200 rektorer och andra skolledare som har tagit del av statsbidragen för Lärarlönelyftet, trots att deras tjänster inte innehåller undervisning.[120] Regelverkets hänvisning till andra uppgifter av pedagogisk natur medger ett tolkningsutrymme. Eftersom rektorns uppdrag innefattar att leda och samordna det pedagogiska arbetet kan delar av ledningsuppdraget tolkas som sådana uppgifter och därmed ligga till grund för att rektorer omfattas av Lärarlönelyftet, även när undervisning inte ingår i deras tjänst. Mot bakgrund av att satsningen ytterst syftar till att stärka läraryrkets attraktivitet väcker detta frågor om hur långt bidragets målgrupp bör sträcka sig och hur gränsen mellan läraruppdrag och skolledningsuppdrag ska dras.

Varaktigheten i lönetilläggen är inte tydligt reglerad

Trots att en målsättning med Lärarlönelyftet var att åstadkomma långsiktiga lönehöjningar för särskilt yrkesskickliga lärare, reglerar förordningen inte lönehöjningarnas varaktighet. Regeringen aviserade också i samband med reformens införande att Lärarlönelyftet på sikt skulle föras över till generella statsbidrag.[121] Dessa otydliga signaler, tillsammans med avsaknaden av en tydlig reglering, har bidragit till osäkerhet och till olika tillämpningar hos huvudmännen. Enligt Riksrevisionens enkät har 59 procent av huvudmännen gjort Lärarlönelyftet till ett permanent lönetillägg för samtliga berörda lärare, och ytterligare 8 procent har angett att tillägget är permanent för vissa men tidsbegränsat för andra.[122]

Även när det gäller Karriärstegsreformen har regeringens styrning av varaktigheten i lönetilläggen för karriärtjänsterna varit otydlig. Reformen genomfördes för att skapa karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare, men varken den ursprungliga eller den nuvarande statsbidragsförordningen reglerar hur länge en lärare ska inneha en karriärtjänst.[123] Samtidigt angav regeringen i 2014 års uppdrag till Statskontoret att långsiktiga förordnanden för karriärstegen är en viktig del för att reformens syfte ska

119 Utbildningsdepartementet, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier,* 2015, s. 20–22.
120 Se tabell 2 i bilaga 2.
121 Prop. 2015/16:1, utg. omr. 16, s. 170, bet. 2015/16:UbU1, rskr. 2015/16:113.
122 Se jämförbara siffror för Karriärstegsreformen i avsnitt 3.3.3.
123 Förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

kunna uppnås. I uppdraget ingick därför också att undersöka varför huvudmännen valde att förordna förstelärare och lektorer utan tidsbegränsning respektive för viss tid.[124] Regeringen har därmed betonat betydelsen av långsiktiga förordnanden, utan att ställa krav på sådana i statsbidragsförordningen.

5.3.3 Skolverket har tilldelats ett tydligt administrativt ansvar men få särskilda uppföljningsuppdrag

Skolverket har genom instruktion[125] och bidragsförordningarna ett tydligt ansvar för att administrera, följa upp och utvärdera bidragen. Myndigheten har också rätt att inhämta uppgifter från bidragsmottagarna. Vår granskning visar samtidigt att ansvaret för uppföljning inte är tillräckligt preciserat för att ge regeringen tillräcklig kunskap om bidragens genomslag i praktiken.

För Karriärstegsreformen kompletterades det generella ansvaret med återkommande, mer detaljerade, återrapporteringskrav i regleringsbreven 2013–2017.[126] Återrapporteringen avsåg framför allt en kvantitativ redogörelse av medelsfördelningen.[127] Några motsvarande återrapporteringskrav har inte ställts för Lärarlönelyftet, trots dess omfattning.

Varken i bidragsförordningarna, regleringsbreven eller särskilda regeringsuppdrag har regeringen ställt krav på att Skolverket ska följa upp bidragens måluppfyllelse eller effekter. Myndigheten har därmed inte heller ett tydligt uppdrag att systematiskt analysera i vilken utsträckning bidragen bidrar till de mål som reformerna syftar till att uppnå. Detta skiljer sig från flera andra statsbidrag, där sådana krav finns, exempelvis för Folkbildningsrådet och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. [128]

5.4 Långsiktiga effekter är otillräckligt belysta

Granskningen visar att Karriärstegsreformen har följts upp vid flera tillfällen och av olika aktörer, medan uppföljningen av Lärarlönelyftet har varit mer begränsad. Satsningarna har däremot inte varit föremål för någon utvärdering i förhållande till sina långsiktiga mål, och de studier som har belyst effekter på kort sikt ger inte någon tydlig bild.

---

124 Regeringsbeslut U2014/4127/S, Uppdrag att följa upp och analysera karriärstegsreformen, 19 juni 2014.

125 13 § förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

126 I regleringsbrev för budgetåret 2013 fick Skolverket i uppdrag att redovisa dels sitt arbete enligt förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare, dels vilka informationsinsatser myndigheten hade genomfört. Året efter fick myndigheten liknande uppdrag men med ett tillägg avseende statsbidraget för karriärtjänsterna i utanförskapsområden. Uppdraget låg kvar till och med budgetåret 2017.

127 Enligt regleringsbrevet skulle det av redovisningen framgå 1) antal huvudmän som ansökt om statsbidrag, 2) antal lärare som kommit i fråga för statsbidrag som förstelärare respektive särskilt yrkesskickliga lärare med forskarutbildning, 3) hur antalet sådana lärare är fördelade på skolor av olika storlek, ämnen, skolformer och nivåer i skolväsendet, 4) den geografiska spridningen och fördelningen mellan kommunala huvudmän och huvudmän för fristående skolor, 5) löneuppgifter för berörda lärare.

128 Se exempelvis 15 § förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen eller 17 § förordning (2018:1533) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället.

5.4.1 Omfattande uppföljning av Karriärstegsreformen under de första åren men begränsad uppföljning av Lärarlönelyftet

Uppföljningen av det ursprungliga karriärtjänstbidraget var omfattande under reformens inledande år. Såväl Skolverket som Statskontoret tilldelades särskilda uppdrag att följa upp bidragsanvändningen.[129]

När det gäller Lärarlönelyftet visar granskningen att uppföljningen varit mer begränsad. Skolverket har inte tilldelats några särskilda uppdrag eller återrapporteringskrav avseende Lärarlönelyftet, men har vid ett tillfälle på eget initiativ följt upp användningen av bidraget.[130] Statskontoret fick året efter införandet i uppdrag att följa upp implementeringen, tillämpningen och användningen av bidraget, vilket resulterade i tre rapporter.[131]

5.4.2 Det saknas utvärderingar av långsiktiga effekter

Satsningar av denna typ kan förväntas ge effekter först på längre sikt. Redan när satsningarna infördes framhölls vikten av att utforma dem så att de kunde utvärderas i efterhand. Detta var särskilt viktigt eftersom det fanns begränsad kunskap om hur högre lärarlöner påverkar lärarförsörjningen och elevernas skolresultat.[132] Satsningarnas resultat på lång sikt, i förhållande till deras övergripande mål, har dock endast belysts i begränsad omfattning.[133]

5.5 Regeringen har vidtagit vissa åtgärder

Regeringen har genom vissa förordningsändringar justerat styrningen av statsbidragen för att bättre nå reformernas syften. Samtidigt visar granskningen att

---

129 Skolverket lämnade återrapportering vid sex tillfällen (Skolverket, *Delredovisning av uppdrag om karriärvägar för lärare*, 2014-06-13; Skolverket, *Delredovisning av uppdrag om karriärvägar för lärare*, 2015-06-09; Skolverket, *Redovisning av uppdrag om Karriärtjänster,* 2017; Skolverket, *Redovisning av uppdrag om karriärvägar för lärare*, 2013-05-12; Skolverket, *Redovisning av uppdrag om karriärvägar för lärare*, 2013-07-29; Skolverket, *Uppföljning av Karriärtjänster bidragsåret 2017*, 2018), återrapporterade löpande i sina årsredovisningar och publicerade dessutom på eget initiativ flera fördjupande analyser. Under 2013 skulle myndigheten redovisa sitt arbete med bidragsförordningen för karriärtjänster (2013:70) och sina informationsinsatser riktade till huvudmännen. Uppdragen utvidgades året efter till att även omfatta statsbidraget för karriärtjänster i utanförskapsområden (förordningen 2014:145) och kvarstod till och med budgetåret 2017. Parallellt fick även Statskontoret i uppdrag att analysera reformens genomförande och måluppfyllelse, vilket resulterade i tre rapporter mellan 2015 och 2017 som i flera delar överlappade Skolverkets uppföljning (se regeringsbeslut U2014/4127/S). Det samlade karriärtjänstbidraget som infördes 2019 har däremot endast följts upp vid ett tillfälle, genom ett särskilt uppdrag i Skolverkets 2021 års regleringsbrev (se regeringsbeslut U2021/04517 (delvis), U2021/04946). Även IFAU och Riksrevisionen har följt upp delar av Karriärstegsreformen (Grönqvist, Hensvik och Thoresson, *Minskar lärarrörligheten och förbättras studieresultaten av karriärstegsreformen?*, 2020; Riksrevisionen, *Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning*, 2017).

130 Skolverket, *Uppföljning av Lärarlönelyftet våren 2017*, 2017.

131 Statskontoret, *Utvärdering av statsbidrag för Lärarlönelyftet, delrapport 1*, 2017; Statskontoret, *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning*, 2019; Statskontoret, *Utvärdering av statsbidrag för Lärarlönelyftet, slutrapport*, 2021.

132 Se exempelvis IFAU, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*, 2012; IFAU, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*, 2015.

133 Se Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen, delrapport 3*, 2017; Statskontoret, *Utvärdering av statsbidrag för Lärarlönelyftet, slutrapport*, 2021 och Grönqvist, Hensvik och Thoresson, *Minskar lärarrörligheten och förbättras studieresultaten av karriärstegsreformen?*, 2020. Alla dessa utvärderingar gjordes dock kort efter satsningarnas införande, medan resultat på lång sikt kräver en längre uppföljningshorisont.

regeringen inte vidtagit tillräckliga åtgärder trots att det funnits kunskap, exempelvis om att de flesta förstelärartjänster i skolor med svåra förutsättningar fortsatt bemannas genom interna rekryteringar. Lärarlönelyftet har varit i princip oförändrat sedan det infördes.

5.5.1 Flera förändringar har genomförts, men utmaningar kvarstår

Erfarenheterna av att karriärtjänstbidragets öronmärkta bidrag till skolor i utanförskapsområden inte fungerade som tänkt låg till grund för regeringens beslut att 2020 förändra bidragets kompensatoriska del. Det nya samlade bidraget som då infördes innebar att fler karriärtjänster kunde inrättas i skolor med svåra förutsättningar, men det medförde även flera andra förändringar: krav på öppet ansökningsförfarande infördes, bidraget delades in i två bidragspotter och huvudmännen tilldelades bidragsramar utan att behöva ansöka om statsbidraget.

Regelverket för Lärarlönelyftet har däremot i huvudsak varit oförändrat sedan 2016,[134] trots återkommande signaler om att statsbidraget inte fördelas på ett sätt som bidrar till att kompensera för skillnader i elevers förutsättningar och behov.[135]

Samtidigt har flera aktörer lyft svårigheter att rekrytera yrkesskickliga lärare till skolor med särskilt svåra förutsättningar.[136] Till exempel har Skolverket i ett regeringsuppdrag föreslagit åtgärder, bland annat en tydligare mekanism för rekrytering mellan skolor och en översyn av den ekonomiska utformningen av bidraget för skolor med särskilt svåra förutsättningar.[137] Regeringen har dock inte vidtagit några åtgärder med anledning av dessa förslag.

5.5.2 Regeringen har ännu inte klargjort den framtida inriktningen för Lärarlönelyftet

Lärarlönelyftet avsågs initialt vara en tillfällig satsning som på sikt skulle föras över till det generella statsbidraget. Regeringen bedömde senare att satsningen i stället skulle integreras i likvärdighetsbidraget som en del av arbetet med att minska antalet riktade statsbidrag.[138] Senare avstod regeringen från förändringen med hänvisning till den aviserade översynen av statsbidragen till skolområdet.[139] Riksrevisionen konstaterar att det fortfarande saknas tydliga besked om den framtida inriktningen för lärarlönesatsningarna och om hur långt arbetet med översynen har kommit.

---

134 I december 2022 beslutades en ändring i förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier, bland annat för att förenkla administrationen.

135 Till exempel Statskontoret, *Utvärdering av statsbidrag för Lärarlönelyftet, delrapport 1*, 2017; Statskontoret, *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning*, 2019.

136 Se exempelvis Skolverket, *Utvärdering av statsbidraget för karriärsteg, 2023;* Svenskt Näringsliv, *Hur får man de bästa lärarna till de tuffaste skolorna?, 2019;* Skolinspektionen, *Huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan, 2023.*

137 Skolverket, *Utvärdering av statsbidraget för karriärsteg,* 2023.

138 Prop. 2021/22:1, utg. omr. 16, s. 91, bet. 2021/22:UbU1, rskr. 2021/22:108.

139 Prop. 2022/23:1, utg. omr. 16, s. 68, bet. 2022/23:UbU1, rskr. 2022/23:108.

5.5.3 Regeringen har ännu inte förtydligat kopplingen till meriteringssystemet

Redan 2022 aviserade regeringen att statsbidrag för karriärtjänster bör knytas till det nationella meriteringssystemet som är en del av det nationella professionsprogrammet. Tanken är att en lärare ska ha uppnått en viss meriteringsnivå för att huvudmannen ska kunna få statsbidrag för att utse läraren till förstelärare eller lektor.[140] Professionsprogrammet infördes 2025 och är fortfarande i ett tidigt skede.

När det gäller förhållandet mellan ett beslut om meriteringsnivå och karriärstegen förstelärare och lektor har regeringen angett att ett beslut om meriteringsnivå kommer att gälla oavsett vilket arbete läraren söker och får. Benämningarna förstelärare och lektor ska däremot vara kopplade till tjänster i en skolhuvudmans organisation.[141]

Regeringen har inte gjort ytterligare förtydliganden eller på annat sätt informerat om huruvida denna intention kvarstår.[142]

140 Prop. 2022/23:54, s. 43, bet. 2022/23:UbU13, rskr. 2022/23:206.

141 Prop. 2022/23:54, s. 45, bet. 2022/23:UbU13, rskr. 2022/23:206; regeringsbeslut U2022/02319.

142 Utbildningsdepartementets svar på Riksrevisionens frågor. Mejl från företrädare för Utbildningsdepartementet, 2026-04-29.

6 Skolverkets hantering av statsbidragen

I detta kapitel besvarar vi frågan om Skolverket har hanterat bidragen så att reformernas målsättningar kan uppnås.[143] Granskningen visar att Skolverket i huvudsak har hanterat bidragen på ett ändamålsenligt sätt, men att myndighetens arbete i vissa avseenden har minskat möjligheterna att uppnå reformernas målsättningar. Skolverket har konkretiserat de flesta bidragsvillkor och etablerat processer för rekvisition och kontroll. Samtidigt har myndigheten inte alltid operationaliserat villkoren i linje med reformernas syften, bland annat när det gäller Lärarlönelyftets kompensatoriska inriktning och tillämpningen av kravet på öppet ansökningsförfarande för karriärtjänster.

6.1 Bedömningskriterier

Vi bedömer att Skolverket har hanterat bidragen så att reformernas målsättningar kan uppnås om myndigheten:

- vid behov har förtydligat och konkretiserat villkor i statsbidragsförordningar i linje med satsningarnas mål och syfte
- har utformat rekvisitionsprocessen och kontrollen av statsbidragen på ett sätt som säkerställer att villkoren som är kopplade till dessa två bidrag efterlevs
- med viss regelbundenhet genomför systematiska uppföljningar och utvärderingar av statsbidragsanvändningen
- vid behov ger stöd till huvudmännen för att förstå villkoren för statsbidragen.

6.2 Skolverkets operationalisering av bidragsvillkoren

Regeringen har genom bemyndigandet att utfärda föreskrifter lämnat Skolverket ett betydande utrymme att tolka och konkretisera villkoren för statsbidragen. Som redovisats i föregående kapitel innehåller de aktuella förordningarna flera brett formulerade bestämmelser som ger huvudmännen ett stort tolkningsutrymme. Granskningen visar att Skolverket har konkretiserat de flesta av dessa villkor, men att operationaliseringen inte alltid har beaktat satsningarnas syfte och mål enligt förarbetena.

6.2.1 De flesta villkor och begrepp har konkretiserats

Riktade statsbidrag innebär generellt en avvägning mellan å ena sidan statens ambition att främja likvärdighet och måluppfyllelse, och å andra sidan respekten för det kommunala självstyret och huvudmännens ansvar för resursfördelningen. För Skolverket innebär detta en avvägning mellan vilka villkor som bör regleras centralt

[143] I Skolverkets uppdrag ingår att: vid behov ta fram föreskrifter, fastställa bidragsramar, besluta om och betala ut statsbidragen efter rekvisition en gång per halvår, pröva rekvisitionen och vid behov begära kompletteringar från bidragsmottagare, helt eller delvis kräva tillbaka ett statsbidrag om mottagaren av bidraget bedöms vara återbetalningsskyldig, följa upp hur statsbidragen har använts och utvärdera statsbidragen.

och vilka som bör överlämnas till huvudmännens tolkning. Enligt Skolverket fungerar villkoren främst som ramar för bidragshanteringen och är därför ofta brett formulerade för att ta hänsyn till huvudmännens skilda förutsättningar.[144]

Vår genomgång av Skolverkets dokumentation visar att de flesta bidragsvillkor antingen har konkretiserats av myndigheten själv, eller medvetet lämnats över till huvudmännens bedömning. Konkretiseringen sker inte bara genom föreskrifter utan även i form av interna ställningstaganden, bedömningsstöd, årliga bidragsplaner och information på Skolverkets webbplats.[145]

Ett undantag avser det kompensatoriska uppdraget inom Lärarlönelyftet som varken nämnts eller lyfts fram i Skolverkets information till huvudmännen.[146] Bidragsförordningen innehåller inget uttryckligt krav på att Lärarlönelyftet ska fördelas kompensatoriskt. Däremot finns en hänvisning till skollagens bestämmelse om resursfördelning, vilken ger uttryck för en ambition om att bidraget ska fördelas med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov. Eftersom bestämmelsen i skollagen är ett målsättningsstadgande har Skolverket tolkat hänvisningen i förordningen som en uppmaning, snarare än ett krav på huvudmännen.[147]

6.2.2 Skolverkets tolkning av öppet ansökningsförfarande riskerar att begränsa rekryteringsbasen

Granskningen visar att Skolverkets tolkning av kravet på öppet ansökningsförfarande riskerar att begränsa rekryteringsbasen på ett sätt som inte fullt ut överensstämmer med reformens intentioner.

Kravet på öppet ansökningsförfarande för karriärtjänster infördes den 1 juli 2020.[148] Eftersom det i förordningen inte framgår vad ett sådant förfarande innebär har Skolverket definierat att minimikravet är att tjänsterna utlyses och är öppna för ansökan från lärare vid den berörda skolenheten.[149] Denna tolkning är ett lägre krav än det som tillämpades för två tidigare statsbidrag,[150] och som innebar att ansökningsförfarandet skulle vara öppet för samtliga lärare som var anställda hos huvudmannen.

Mot bakgrund av att den öronmärkta delen av karriärtjänstbidraget syftar till att stärka rekryteringen av de mest erfarna och skickliga lärarna till skolor med särskilt svåra

144 Intervju med företrädare för Skolverket, 2026-03-31.

145 Enligt Skolverket är framtagandet av föreskrifter inom skolområdet en omfattande och tidskrävande process, vilket har bidragit till att myndigheten i stället använt exempelvis praxis, ställningstaganden och bedömningsstöd.

146 Enligt 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800) ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

147 Intervju med företrädare för Skolverket, 2026-04-15.

148 Enligt 3 § förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare ska läraren ha utsetts till förstelärare eller lektor efter ett öppet ansökningsförfarande.

149 Skolverket, *Ställningstagande,* 2020.

150 Statsbidragen som reglerades genom förordning (2014:145) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden och förordning (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

förutsättningar,[151] framstår Skolverkets tolkning som begränsande. Flera uppföljningar visar att förstelärare i dessa skolor i huvudsak rekryteras internt och att målet att öka rörligheten mellan skolor har varit svår att uppnå.[152] Vår enkät till huvudmännen ger en liknande bild. Av de 300 huvudmän som besvarat enkäten och utsett förstelärare under de senaste 2–3 åren uppger 247 att tjänsterna alltid eller ofta utlyses enbart vid den berörda skolenheten, medan 159 uppger att de alltid eller ofta har öppnat ansökningsförfarandet för samtliga lärare i organisationen.

6.3 En tillitsbaserad och uppgiftstung rekvisitionsprocess

Rekvisitionen utgör en central förebyggande kontrollpunkt och innebär att Skolverket inför utbetalning prövar att både huvudmän och lärare uppfyller bidragsvillkoren. Myndighetens bidragsplaner, processbeskrivningar och interna vägledningar syftar till att säkerställa att rekvisitioner prövas mot samtliga bidragsvillkor.

6.3.1 Många villkor medför en stor uppgiftslämnarbörda

Eftersom båda bidragen är individbaserade och förenade med många villkor innebär rekvisitionen ett omfattande uppgiftslämnande, i de flesta fall vid två tillfällen per år för varje bidrag.[153] Det har exempelvis framkommit att huvudmän vid varje rekvisitionstillfälle måste lämna omfattande underlag för olegitimerade lärare, trots att de uppgifter som ligger till grund för undantaget normalt inte förändras mellan tillfällena. Vid våra intervjuer har flera huvudmän, särskilt större med många berörda lärare, uppgett att rekvisitionsprocessen upplevs som administrativt betungande. [154]

Enligt Skolverket har de i utformningen av rekvisitionen tagit hänsyn till uppgiftslämnarbördan, men också till sitt eget uppföljningsansvar. Exempelvis samlas uppgifter om anställningsform in för uppföljningsändamål, trots att anställningsformen inte utgör ett bidragsvillkor.[155]

6.3.2 Automatisering har stärkt kontrollerna, men uppgifterna verifieras sällan

Vid rekvisition intygar huvudmännen att de lämnade uppgifterna är korrekta och att kraven i regelverket följs. Enligt Skolverket litar man i stor utsträckning på huvudmännens intyganden, eftersom det i praktiken skulle vara mycket resurskrävande att verifiera uppgifter för över 60 000 lärare varje termin.[156] Endast uppgiften om lärarlegitimation kontrolleras systematiskt mot myndighetens legitimationsregister; övriga uppgifter verifieras normalt inte mot externa källor.[157]

---

151 Prop. 2015/16:1, utg. omr. 16, s 182, bet. 2015/16:UbU1, rskr. 2015/16:113.

152 Se exempelvis Skolverket, *Utvärdering av statsbidraget för karriärsteg*, 2023; Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen, delrapport 3*, 2017; Grönqvist, Hensvik och Thoresson, *Effekter av förstelärarreformen*, 2023.

153 Om samma lärare omfattas av flera rekvisitioner hämtas vissa uppgifter automatiskt utifrån personnummer, vilket minskar uppgiftslämnarbördan. Detta gäller både karriärtjänstbidraget och Lärarlönelyftet.

154 Intervju med huvudman 2, 2026-01-22; intervju med huvudman 9, 2026-01-30.

155 Intervju med företrädare för Skolverket, 2025-12-03.

156 Intervju med företrädare för Skolverket, 2025-12-03.

157 Intervju med företrädare för Skolverket, 2025-10-24

Handläggarna gör i stället rimlighetsbedömningar av de uppgifter som lämnas. Sedan 2022 används automatiserade rimlighetskontroller som omfattar samtliga uppgifter, på både individ- och huvudmannanivå, i inkomna rekvisitioner. Vid avvikelser begärs kompletteringar från huvudmannen. Om huvudmannen uppger att avvikelsen beror på felrapportering godtas detta oftast utan ytterligare verifiering.[158] Ett exempel är att Skolverket begär in kompletteringar när huvudmannen har angett att förstelärartjänsten inte har utlysts genom ett öppet ansökningsförfarande, varefter huvudmännen ofta uppger att avvikelsen beror på ett felaktigt ifyllande och att tjänsten i själva verket varit utlyst. Svaren i vår enkätundersökning visar samtidigt att det förekommer att huvudmän tillsätter förstelärartjänster utan öppet ansökningsförfarande.[159]

I ett senare skede av rekvisitionsprocessen, i nära anslutning till utbetalning, genomförs även kontroller på huvudmannanivå, bland annat avseende eventuella ekonomiska brister eller indragna tillstånd från Skolinspektionen.

6.3.3 Huvudmännen är i huvudsak nöjda men kritiska till IT-systemet

De huvudmän som vi har intervjuat är i huvudsak nöjda med Skolverkets hantering av rekvisitionsprocessen. Samtidigt riktas återkommande kritik mot myndighetens IT-verktyg, som beskrivs som instabilt och bristfälligt.[160] Kritiken är särskilt tydlig bland större huvudmän, som behöver hantera ett större antal personuppgifter, medan mindre huvudmän generellt upplever färre problem.

6.4 Efterkontroll sker i begränsad omfattning

Eftersom fel även kan uppstå efter utbetalning, exempelvis om bidragen inte används för det rapporterade ändamålet, behöver Skolverket ha välfungerande efterkontroller och tydliga rutiner för återkrav.

6.4.1 Skolverket bedömer lärarlönesatsningarna som lågriskbidrag

Sedan hösten 2019 finns inom myndigheten ett särskilt kontrollteam som ansvarar för efterkontroller av samtliga statsbidrag.[161] Kontrollerna genomförs dels utifrån risk- och väsentlighetsanalyser, dels efter inkomna tips om oegentligheter.[162]

158 Intervju med företrädare för Skolverket, 2025-10-24.

159 Totalt 8 av de 300 huvudmän som besvarat enkäten och tillsatt förstelärartjänster har på frågan ”Hur har ni gått tillväga när ni utsett förstelärare de senaste 2–3 åren?” angett att de under de 2–3 senaste åren inte har tillämpat öppet ansökningsförfarande utan förlängt tjänsterna med samma personer, och ytterligare 30 huvudmän har angett att det ofta händer att de inte använder sig av öppet ansökningsförfarande.

160 Se intervju med huvudman 9, 2026-01-30; intervju med huvudman 17, 2025-11-12; intervju med huvudman 18, 2025-11-17.

161 Under 2025 administrerade Skolverket 76 olika statsbidrag. Tidigare genomfördes kontroller enbart inom ramen för rekvireringen.

162 Kontrollerna syftar till att både upptäcka fel i efterhand och förebygga brister. Kontroller av pågående ärenden förekommer endast undantagsvis, främst på grund av tidsbrist och krav på snabba utbetalningar. Intervju med företrädare för Skolverket, 2025-10-23.

Eftersom kontrollresurserna ska fördelas mellan myndighetens samtliga bidrag, görs prioriteringen utifrån risken för fusk och felaktigheter. Skolverket bedömer att risken i lärarlönesatsningarna är relativt låg jämfört med andra statsbidrag. Det beror på att användningsområdena för dessa bidrag uppfattas som tydligare än för andra bidrag där huvudmännen har ett betydligt större utrymme att välja vad pengarna ska användas till.[163] Lärarlönebidragen får bara användas till löneökningar för de utsedda lärarna.

Samtidigt framhåller Skolverket att den tillitsbaserade rekvireringen i sig innebär vissa risker. Flera villkor, exempelvis kravet på minst 50 procents undervisningstid eller fyra års väl vitsordat arbete, är svåra och tidskrävande att kontrollera. Myndigheten utgår därför ifrån huvudmännens intyganden utan att i handläggningen begära in några verifikationer.[164] Även rapporteringen av lärares frånvaro[165] har identifierats som ett riskområde.[166] Eftersom beslut om rekvisition fattas före bidragsperiodens sista dag, rapporteras frånvaro som uppstått under periodens sista veckor i efterhand. Skolverket informerar om detta men genomför inga systematiska kontroller för att säkerställa att uppgifterna faktiskt lämnas in.

Skolverket framhåller samtidigt att många statsbidrag är svåra att kontrollera eftersom regelverken i förordningarna inte alltid är tillräckligt tydligt utformade för uppföljning och kontroll.[167] Enligt Skolverket beror de felaktiga utbetalningar som upptäcks i kontrollerna sällan på avsiktligt fusk utan är snarare en följd av otydliga regelverk och missförstånd.

Under den period då Riksrevisionens granskning genomfördes uppdagades dock flera fall av fusk som var kopplade till Lärarlönelyftet.[168] Med anledning av det ser Skolverket ett ökat behov av att informera huvudmännen om vikten av att ha dokumenterade underlag som gör det möjligt att verifiera hur bidragen använts.[169]

6.4.2 Endast ett begränsat antal återkrav har genomförts

Till och med oktober 2025 hade Skolverket genomfört 71 efterkontroller av statsbidraget för karriärtjänster och 24 av Lärarlönelyftet.[170] För Lärarlönelyftet initierades cirka hälften av kontrollärendena efter inkomna tips, medan kontrollerna av karriärtjänstbidraget till största delen var egeninitierade. Det saknas

163 Intervju med företrädare för Skolverket, 2025-10-24.

164 Skolverket har i samband med faktagranskningen uppgett att myndigheten i senare efterkontroller även har granskat underlag avseende undervisningstid.

165 All typ av sammanhängande frånvaro som uppgår till 30 sammanhängande kalenderdagar eller mer, där frånvarograden och anledningen till frånvaro är densamma, leder till återkrav av statsbidraget.

166 Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2025-10-24 och 2025-12-03; Skolverket, *Utvärdering Karriärtjänster 2019/2020*, 2023.

167 Skolverket, *Årsredovisning 2023,* 2024.

168 Skolverket, ”Skolverket polisanmäler kommuner efter felaktig hantering av statsbidrag”, 2026-05-22.

169 Vid efterkontroller begär Skolverket alltid in underlag från berörda huvudmän, exempelvis lärares lönespecifikationer. Intervju med företrädare för Skolverket, 2026-04-15.

170 Sedan oktober 2025 har Skolverket avslutat 17 ärenden angående statsbidraget för karriärtjänster och 18 ärenden avseende Lärarlönelyftet. Mejl från företrädare för Skolverket, 2026-10-08.

sammanställda uppgifter om det totala antalet inkomna tips, men enligt kontrollteamet leder inte alla tips till fördjupad kontroll, exempelvis när klagomål rör enskilda individer utan att indikera systematiska brister hos huvudmannen.[171]

Felaktiga utbetalningar är relativt ovanliga, men det har förekommit att bidrag inte använts i enlighet med vad som rapporterats, främst genom att medel redovisats för lärare som i själva verket inte tagit del av dem. Inom Lärarlönelyftet har återkrav beslutats i 10 fall, motsvarande drygt 40 procent av kontrollärendena. Motsvarande andel för karriärtjänstbidraget är 17 procent (12 av 71 fall).

6.5 Begränsad uppföljning av Lärarlönelyftet

Utöver de regeringsuppdrag om karriärtjänstbidraget som vi redovisat i föregående kapitel har Skolverket på eget initiativ genomfört tre uppföljningar av karriärtjänstbidraget.[172] För Lärarlönelyftet har myndigheten däremot endast redovisat användningen vid ett tillfälle, trots att avdelningen för analys (enheten för insatsutvärdering) har visst utrymme att initiera uppföljningar. Enligt Skolverket grundas prioriteringen av uppföljningar på interna bedömningar, genomförda uppföljningar och annat underlag från andra statliga aktörer samt på bidragets betydelse för skolväsendet och bidragets omfattning.[173] Mot denna bakgrund framstår det som anmärkningsvärt att Lärarlönelyftet, som är det näst största statsbidrag som Skolverket hanterar, inte har prioriterats i högre utsträckning.

6.6 Informationen till bidragsmottagare upplevs som tillräcklig

Vid införandet av karriärtjänstbidraget genomförde Skolverket flera informationsinsatser som var riktade till huvudmännen. Regeringen gav samtidigt myndigheten i uppdrag att redovisa sitt informationsarbete.[174] Något motsvarande uppdrag gavs inte för Lärarlönelyftet.

Sedan 2020 är respektive bidrags webbsida Skolverkets huvudsakliga kommunikationskanal. Där finns information om bidragsvillkor, exempel, beräkningsstöd och svar på vanliga frågor. Myndigheten besvarar även frågor via en funktionsbrevlåda medan riktade utskick endast förekommer vid särskilda omständigheter.

Den samlade bilden från våra intervjuer är att huvudmännen uppfattar informationen från Skolverket som tillräcklig och tydlig.

171 Intervju med företrädare för Skolverket, 2025-10-23.

172 År 2013 publicerade Skolverket rapporten *Vem är förstelärare?*, som syftade till att belysa reformens införande och vilka som anställts som förstelärare. Året därpå följde rapporten *Vad gör förstelärare?* och 2015 kom *Finns förstelärarna där de bäst behövs?*.

173 Intervju med företrädare för Skolverket, 2025-10-27.

174 Skolverket, Delredovisning av uppdrag om karriärvägar för lärare, 2014-06-13.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat statsbidragen för Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet. Granskningen visar att satsningarna har lett till högre löner för en stor del av lärarkåren, men de har inte bidragit till att skapa meningsfulla karriärvägar för lärare. Det saknas också tydliga belägg för att lönesatsningarna har ökat intresset för lärarutbildningarna eller har lett till att fler lärare stannar kvar i yrket. Dessutom har karriärstegsreformens kompensatoriska inriktning inte utnyttjats fullt ut. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att lärarlönesatsningarna inte har varit effektiva.

Ansvaret för lärares lönebildning och kompetensutveckling har traditionellt legat hos arbetsmarknadens parter. Genom lärarlönesatsningarna har staten tagit en mer aktiv roll i att påverka lärares löner och karriärmöjligheter. Granskningen visar dock att det finns utmaningar för staten när det gäller att styra mot satsningarnas långsiktiga mål, med den ansvarsfördelning som gäller mellan stat och skolhuvudmän. Statsbidragen förväntades skapa starkare ekonomiska incitament för att arbeta som lärare, men brister i statens styrning i kombination med huvudmännens genomförande har medfört att de förstärkta incitamenten inte har fått fullt genomslag.

Trots satsningarnas omfattning och tidigare signaler om bristande måluppfyllelse har regeringen inte utrett om det finns mer kostnadseffektiva åtgärder för att höja läraryrkets attraktivitet.

7.1 Lärarkollektivets relativlöner har ökat, men de berörda lärarnas löneökningar har varit lägre än förväntat

Statsbidragen för lärarlöner har inneburit ett betydande tillskott för att höja lärarkollektivets relativlöner. Granskningen visar att statsbidragen inte har trängt undan huvudmännens egenfinansierade löneutrymme. Samtidigt har huvudmännen inte använt egna medel för att ytterligare stärka lärarnas relativlöner, utan de egenfinansierade löneökningarna har varit i nivå med löneutvecklingen på övriga arbetsmarknaden under de år då statsbidragen fasades in. Under de senaste åren har dock lärares relativlöner fallit tillbaka något.

Satsningarna har medfört löneökningar för 40 procent av lärarkollektivet. Den individuella löneökningen, justerad för förväntad ökning inom den ordinarie lönerevisionen, motsvarar dock inte fullt ut det bidragsbelopp som huvudmannen har rekvirerat. Det finns flera möjliga förklaringar till detta, exempelvis kan de berörda lärarna ha halkat efter i den ordinarie lönerevisionen, eller så kan bidragen ha använts till andra utgifter. Att avgöra vilken förklaring som dominerar är inte möjligt med de uppgifter som finns tillgängliga. För att kunna göra det skulle Skolverket behöva ha en betydligt större kontrollverksamhet. Skolverket menar dock att risken för felaktiga utbetalningar inom lärarlönesatsningarna är låg, och därför prioriteras

efterkontroll av dessa statsbidrag lägre än kontrollen av andra statsbidrag. Riksrevisionens bedömning är dock att omfattningen av Skolverkets kontrollverksamhet inte står i proportion till bidragens storlek. Bidragen till lärarlöner är sammantaget ett av Skolverkets största statsbidrag, och även om andelen felaktiga utbetalningar är låg kan de sammanlagt utgöra ett betydande belopp.

7.2 Karriärstegsreformen har inte skapat meningsfulla karriärvägar

Riksrevisionen bedömer att karriärtjänstbidraget inte har använts för att stimulera inrättandet av meningsfulla karriärvägar, som i enlighet med reformens intentioner skulle göra det möjligt för lärare att utveckla sin professionalism och göra karriär utan att sluta undervisa.

Sedan Karriärstegsreformen genomfördes ska huvudmännen enligt skollagen sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare. Statsbidraget för karriärtjänster ska möjliggöra att karriärstegen förstelärare och lektor förknippas med en lönehöjning. I praktiken har dock reformen resulterat i endast ett karriärsteg, eftersom lektorstjänster har inrättats i mycket begränsad utsträckning.

Förstelärartjänsterna har ofta kommit att användas för projektbaserade skolutvecklingsinsatser som utgår ifrån verksamhetens behov, snarare än för att premiera yrkesskicklighet och främja enskilda lärares långsiktiga karriärutveckling. Riksrevisionen bedömer att förstelärarуppdraget riskerar att leda till att förstelärare ägnar mindre tid åt att undervisa.

Statsbidragens konstruktion tillåter också tidsbegränsade karriärtjänster, och det är vanligt att huvudmännen använder tidsbegränsade förordnanden. Det innebär visserligen att fler lärare kan omfattas av satsningarna över tid, men bidrar samtidigt inte till en långsiktig löne- eller karriärmässig progression för den enskilda läraren. Statsbidragen har i enlighet med intentionerna bidragit till en ökad lönespridning inom lärarkåren, framför allt bland grundskollärare. Den lönespridning som uppstår till följd av karriärtjänsterna är dock, på grund av de tidsbegränsade lönepåslagen, inte tydligt kopplad till skillnader i livslöner.

7.3 Kompensatoriskt lönetillägg har gett fler förstelärare men bidragets potential har inte utnyttjats fullt ut

Granskningen visar att karriärtjänstbidragets kompensatoriska lönetillägg har stärkt kompetensförsörjningen i skolor med svåra förutsättningar. Samtidigt finns det fortfarande skillnader i lärarnas genomsnittliga kompetens mellan skolor med olika förutsättningar, både bland förstelärare och bland lärare generellt. Den kompensatoriska inriktningen på karriärtjänstbidraget har inte i någon större utsträckning använts för extern rekrytering av erfarna lärare till skolor med särskilt svåra förutsättningar. Enligt Riksrevisionens bedömning har varken regeringens

styrning eller Skolverkets operationalisering av bidragsvillkoren främjat reformens intention att attrahera särskilt yrkesskickliga lärare till dessa skolor.

7.3.1 Fler förstelärare över tid på skolor med svåra förutsättningar

Efter förstärkningen av karriärtjänstbidragets kompensatoriska inriktning har antalet förstelärare i skolor med särskilt svåra förutsättningar, som tar del av det utökade lönetillägget, ökat. Granskningen visar dock att vissa delar av bidragets utformning inte främjar den kompensatoriska målsättningen. Exempelvis används bidraget sällan för extern rekrytering av mer erfarna förstelärare. I stället tillsätts de flesta förstelärartjänster genom intern rekrytering. Eftersom lärare i de aktuella skolorna generellt har kortare erfarenhet än lärare i andra skolor, innebär den interna rekryteringen att skillnader i erfarenhet mellan nyutnämnda förstelärare i skolor med olika förutsättningar kvarstår.

Utökningen av karriärtjänstbidraget har samtidigt bidragit till att förstelärare i skolor med svåra förutsättningar arbetar kvar på sin arbetsplats under längre tid än vad de annars hade gjort. Över tid bygger de upp mer yrkeserfarenhet, och därmed har också skillnaderna i förstelärares yrkeserfarenhet mellan skolor med svåra förutsättningar och övriga skolor minskat, även om skillnader fortfarande kvarstår. Granskningen visar däremot inga tecken på att det fördubblade lönetillägget har förstärkt lärarförsörjningen genom att skolor lyckas attrahera eller behålla lärare som själva inte utnämns till förstelärare.

Riksrevisionen konstaterar att skillnader i lärares kompetens kvarstår mellan skolor med svåra förutsättningar och övriga skolor, både bland förstelärare och i lärarkollegiet som helhet. Riksrevisionens bedömning är att externrekrytering av erfarna lärare till nya karriärtjänster är en central förutsättning för att på kort sikt kunna förstärka kompetensnivån i de mest utsatta skolorna.

Den kompensatoriska inriktningen innebär att skolor som av Skolverket bedöms ha särskilt svåra förutsättningar kan rekvirera statsbidrag för fler karriärtjänster och högre lönetillägg än andra skolor. Eftersom Skolverkets kategorisering av skolor kan förändras från år till år kan huvudmän få svårt att hantera de ekonomiska åtaganden som följer av de högre lönetilläggen. Granskningen visar att detta kan leda till att karriärtjänster i dessa skolor tidsbegränsas, eller att de inte utannonseras alls.

7.3.2 Otydlig styrning av Lärarlönelyftets kompensatoriska inriktning

Granskningen visar, i linje med tidigare uppföljningar, att huvudmännen inte beaktar elevers behov och förutsättningar vid fördelningen av Lärarlönelyftet. Riksrevisionen bedömer att en bidragande orsak till detta är att statens styrning gällande Lärarlönelyftets kompensatoriska inriktning är otydlig. Trots kännedom om att Lärarlönelyftet inte fördelas kompensatoriskt har regeringen inte förtydligat sina intentioner och prioriteringar i detta avseende.

7.4 Läraryrket inte mer attraktivt trots högre löner och andra statliga satsningar

Riksrevisionen finner inte något tydligt stöd för att läraryrket har blivit mer attraktivt. Lärarlönesatsningarna sjösattes samtidigt som flera andra reformer med det gemensamma syftet att stärka lärarprofessionen och göra yrket mer attraktivt. Även om det inte går att veta säkert hur läraryrkets status hade utvecklats utan dessa reformer är Riksrevisionens bedömning att de statliga lönesatsningarnas långsiktiga måluppfyllelse har uteblivit. Granskningen visar att lärare, trots höjda relativlöner, inte har blivit mer benägna att stanna kvar i yrket. Det finns inte heller någon tydlig trend som visar att fler söker sig till lärarutbildningarna.

Brister i statens styrning har försvagat lönesatsningarnas möjligheter att nå sina långsiktiga mål. Regeringens, Skolverkets och huvudmännens olika roller i implementeringskedjan har dessutom medfört att ansvaret för måluppfyllelsen är fragmenterat och otydligt.

7.4.1 Statens styrning har försvagat satsningarnas incitamentsstruktur

Riksrevisionen bedömer att styrningen av lärarlönesatsningarna präglas av en delvis otydlig ansvarsfördelning mellan regeringen, Skolverket och huvudmännen. Till exempel har Skolverket, utöver sin administrativa roll, även haft en styrande funktion genom att tolka och operationalisera bidragsvillkoren.

Granskningen visar att bidragens konstruktion och deras villkor inte alltid har utformats med utgångspunkt i satsningarnas syften. Detta gäller särskilt karriärtjänsternas innehåll, som avviker från de uttalade intentionerna, och möjligheten till tidsbegränsade förordnanden. Osäkerhet om statsbidragens framtid bidrar dessutom ytterligare till att lärares lönetillägg inte permanentas.

Riksrevisionen bedömer att dessa förhållanden medför att det förstärkta ekonomiska incitamentet för att arbeta som lärare inte har fått fullt genomslag. Därmed kan regeringens styrning och utformning av satsningarna vara en förklaring till att lärares beteenden inte har påverkats i avsedd riktning, och i förlängningen till att de långsiktiga målen med satsningarna inte har nåtts.

Karriärstegsreformen har vilat på idén att en yrkesprogression med tydlig incitamentsstruktur kan bidra till att göra läraryrket mer attraktivt. En fungerande incitamentsstruktur skulle sannolikt kräva karriärtjänster med tillsvidareanställning, vilket pekar mot en grundläggande utmaning i satsningarnas utformning: För att statens målsättningar ska kunna uppnås krävs långsiktiga åtaganden från huvudmännen, men samtidigt kan staten inte på ett trovärdigt sätt utlova en långsiktig finansiering.

Skolverkets tolkningar av bidragsvillkoren har i vissa fall avvikit från reformernas intentioner, vilket ytterligare har bidragit till att försvaga de mekanismer som

förväntas leda till förändring. Ett exempel är att Skolverkets tolkning av kravet på att karriärtjänster ska tillsättas med ett öppet ansökningsförfarande, som medger att kravet kan uppfyllas genom intern annonsering. Riksrevisionen bedömer att denna tolkning är en bidragande orsak till att extern rekrytering är ovanlig, och i förlängningen till att de kompensatoriska målen inte har uppnåtts.

Slutligen konstaterar Riksrevisionen att utformningen av Lärarlönelyftet har gjort det möjligt för ett betydande antal rektorer och andra skolledare utan undervisning i tjänsten att ta del av satsningen. Även om det inte strider mot regelverket, bedömer Riksrevisionen att det är oklart hur bidragsfinansierade löneökningar för skolledare bidrar till satsningens övergripande syfte att öka läraryrkets attraktivitet.

7.4.2 Brett tolkningsutrymme försvårar satsningarnas måluppfyllelse

Även huvudmännens utformning av karriärtjänsterna avviker i vissa fall från reformernas intentioner. En förklaring är att staten och huvudmännen utgår från delvis olika prioriteringar och avvägningar. Medan staten vill premiera särskilt yrkesskickliga undervisande lärare genom karriärmöjligheter och högre löner, behöver huvudmännen också beakta krav på sammanhållna och legitima lönestrukturer inom givna budgetramar. De cirka 1 000 skolhuvudmän som tar del av satsningarna har dessutom i flera avseenden olika förutsättningar, vilket kan motivera en viss variation i genomförandet. Granskningen visar dock att dessa variationer inte konsekvent ryms inom satsningarnas intentioner. Att karriärtjänster i många fall används för tidsbegränsade skolutvecklingsprojekt med fokus på verksamhetens behov är ett exempel.

7.4.3 Det saknas en analys av vilka faktorer som påverkar yrkets attraktivitet

Granskningen visar att regeringen i samband med lärarlönesatsningarna inte gjorde någon bred analys av vilka faktorer som påverkar läraryrkets attraktivitet.

Lärarlönesatsningarna utgår från att högre löner och professionsutveckling kan höja läraryrkets status. Samtidigt finns många andra faktorer att ta hänsyn till, såsom arbetsmiljö, arbetsbelastning och yrkets flexibilitet. Intresset för läraryrket påverkas dessutom av tillgången på alternativa utbildningsvägar och av löneläge och arbetsförhållanden i andra yrken. För att förstå vilka faktorer som påverkar yrkets attraktivitet bör såväl lärarstudenter som de studenter som väljer andra utbildningar höras.

Riksrevisionen bedömer att regeringen, innan statsbidragen infördes, hade kunnat göra mer för att undersöka om statsbidrag för högre lärarlöner kan förväntas vara den mest kostnadseffektiva åtgärden för att höja läraryrkets attraktivitet. På sikt kan kompetensförsörjningen till läraryrket komma att påverkas av strukturomvandling på arbetsmarknaden och den demografiska utvecklingen. Detta aktualiserar på nytt frågan om vilka åtgärder som påverkar läraryrkets attraktivitet.

7.4.4 Otillräcklig uppföljning och utvärdering av satsningarnas effekter

Trots att staten sedan 2013 har betalat ut cirka 42 miljarder kronor för Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet, konstaterar Riksrevisionen att det saknas aktuell kunskap om hur satsningarna påverkar läraryrkets attraktivitet och elevernas kunskapsresultat. Utvärderingar av satsningarnas effekter på kort sikt ger inget tydligt svar på frågan. Regeringen har inte tagit initiativ till att följa upp dessa resultat, och har heller inte styrt satsningarna för att möjliggöra utvärdering, till exempel genom en försöksverksamhet.

7.5 Möjliga inriktningar för regeringens framtida styrning

Riksrevisionen konstaterar att målet om högre lärarlöner har uppnåtts, men det har i flera fall visat sig vara svårt för staten att styra mot de andra mål som statsbidragen syftar till. Det saknas också belägg för att satsningarna har bidragit till att nå det långsiktiga målet om att höja läraryrkets attraktivitet. Detta aktualiserar frågan om hur och i vilken utsträckning högre löner bidrar till att göra läraryrket mer attraktivt. Ur ett effektivitetsperspektiv är det relevant att fråga sig om de betydande statliga medel som avsatts för att höja lärarlöner kan användas på ett mer effektivt sätt för att nå de långsiktiga målen.

Inom nuvarande prioritering, med satsningar på lärarlöner, konstaterar Riksrevisionen att det finns utmaningar i såväl utformningen som finansieringen av statsbidragen. Ansvaret för satsningarna delas mellan regeringen, Skolverket och huvudmännen, aktörer som kan göra olika tolkningar och prioriteringar i genomförandet. En möjlig inriktning för att nå högre måluppfyllelse kan därför vara att se över styrningen för att säkerställa att bidragsvillkor och utformning av tjänster främjar satsningarnas långsiktiga mål. En mer detaljerad styrning från regeringens sida är dock inte oproblematisk, eftersom den riskerar att inte ge tillräckligt stort utrymme för skolhuvudmännens olika förutsättningar. Att det är svårt för regeringen att trovärdigt utlova långsiktig finansiering av satsningarna försvårar också implementeringen, något som inte kan lösas genom en tydligare styrning av bidragen. Ytterligare en omständighet som försvårar styrningen mot långsiktiga mål är att statsbidragen inte räknas upp med prisutvecklingen. Över tid kommer därför den tänkta ekonomiska drivkraften i lönestrukturen att försvagas.

Riksrevisionen bedömer vidare att regeringens utgångspunkt, att statsbidragen inte ska påverka lönebildningen, är svår att förena med dagens utformning. Bidragsförordningarna specificerar hur stora de individuella statsbidragsfinansierade löneökningarna ska vara, i relation till andra lärare eller i relation till ordinarie lönerevision. Detta kan i praktiken hålla tillbaka huvudmännens möjligheter att lönemässigt premiera fler yrkesskickliga lärare än vad statsbidragen räcker till, och riskerar därför att begränsa parternas handlingsutrymme.

Inom ramen för det decentraliserade huvudmannaskapet är det också ett alternativ att staten träder ur lärarlönesatsningarna, och låter ansvaret för lärares löner, löneprogression och karriärvägar hanteras uteslutande av arbetsmarknadens parter. I en sådan modell får huvudmännen ansvaret för att agera på skollagens allmänt hållna uppmaning om att sträva efter att inrätta karriärsteg. En partsstyrd modell kan ge mer långsiktiga och förutsebara kollektivavtalsreglerade lösningar, där även arbetsmiljö och övriga arbetsvillkor som är viktiga för läraryrkets attraktivitet kan beaktas. Om man vill bibehålla dagens lönenivåer kan staten överväga att överföra statsbidragen för lärarlöner till det generella statsbidraget. Ett sådant alternativ ligger också i linje med statens ambition att förenkla och minska antalet riktade statsbidrag till kommuner för att därigenom minska huvudmännens administrativa börda. Samtidigt finns en risk för att staten inte får sina mål tillgodosedda i tillräckligt hög utsträckning, eftersom staten och parterna gör olika prioriteringar och avvägningar. Staten kan i detta fall dock fortsatt verka för läraryrkets attraktivitet på områden som ligger under direkt statlig kontroll, till exempel lärarutbildning och studiefinansiering.

7.6 Rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att statens styrning har begränsat lärarlönesatsningarnas möjlighet att bidra till målet om att höja läraryrkets attraktivitet. Samtidigt kan det även finnas andra förklaringar till att satsningarna brister i måluppfyllelse, som inte har kunnat identifieras inom ramen för granskningen. Riksrevisionen bedömer att det, för att utforma effektiva åtgärder, är nödvändigt med ökad kunskap om vilka faktorer som styr intresset för läraryrket. Mot denna bakgrund lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

Till regeringen

- Överväg om det finns andra styrmedel än riktade lönesatsningar som mer effektivt kan stärka läraryrkets attraktivitet. I en sådan jämförelse bör möjligheten att öka måluppfyllelsen inom nuvarande lärarlönesatsningar beaktas.
- Skapa förutsättningar för att utvärdera framtida satsningar mot uppsatta mål, exempelvis genom att redan vid utformningen ta hänsyn till vad som krävs för en ändamålsenlig utvärdering.

Till Skolverket

- Följ upp om myndighetens tillämpning av bidragsvillkoren bidrar till att satsningarnas intentioner kan nås, och vid behov vidta åtgärder.

Referenslista

Artiklar och rapporter

Bacher-Hicks, A. och Koedel, C., ”Chapter 2 - Estimation and interpretation of teacher value added in research applications”, i: Hanushek, E., Machin, S och Woessmann, L (red.), *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier, volym 6, 2023.

Forslund, A., *Statliga interventioner i svensk lönebildning – erfarenheter och möjliga risker. Underlag a till Riksrevisionens granskning 2017:18 Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning*, 2017.

Grönqvist, E., Hensvik, L. och Thoresson, A., *Effekter av förstelärarreformen*, SNS Analys 96, 2023.

Grönqvist, E., Hensvik, L. och Thoresson, A., *Minskar lärarrörligheten och förbättras studieresultaten av karriärstegsreformen?*, rapport 2020:3, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), 2020.

Player-Koro, C., *Lärares professionella villkor. En studie av karriärstegsreformen och lärarlönelyftet*, rapport 2024:11, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), 2024.

Svenska fackläraförbundet och Sveriges Lärarförbund, *Skolavtalet 1989–1991. Kommentarer, frågor och svar,* 1990.

Svenskt Näringsliv, *Hur får man de bästa lärarna till de tuffaste skolorna?*, 2019.

Författningar med mera

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

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

Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

Förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare.

Förordning (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

Förordning (2018:1533) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället.

Förordning (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Regeringsformen (1974:152).

Skollag (2010:800).

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2020:89) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Myndighetsdokument

Riksrevisionen, *Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning*, RiR 2017:18, 2017.

Skolinspektionen, *Huvudmäns och rektorers ansträngningar för att öka andelen behöriga lärare i grundskolan*, SI 2022:578, 2023.

Skolverket, *Delredovisning av uppdrag om karriärvägar för lärare*, 2014-06-13.

Skolverket, *Delredovisning av uppdrag om karriärvägar för lärare*, 2015-06-09.

Skolverket, *Finns förstelärarna där de bäst behövs?*, 2015.

Skolverket, *Ställningstagande*, 2020.

Skolverket, *Redovisning av uppdrag om Karriärtjänster*, 2017.

Skolverket, *Redovisning av uppdrag om karriärvägar för lärare*, 2013-05-12.

Skolverket, *Redovisning av uppdrag om karriärvägar för lärare*, 2013-07-29.

Skolverket, *Talis 2024. En studie om lärares och rektorers arbete i årskurs 7–9*, 2025.

Skolverket, *Uppföljning av Karriärtjänster bidragsåret 2017*, 2018.

Skolverket, *Uppföljning av Lärarlönelyftet våren 2017*, 2017.

Skolverket, *Utvärdering av statsbidraget för karriärsteg*, rapport 2023:11, 2023.

Skolverket, *Utvärdering Karriärtjänster 2019/2020, Utvärdering av kontrollen av statsbidraget karriärtjänster enligt förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare,* 2023.

Skolverket, *Vad gör förstelärare*n?, 2014.

Skolverket, *Vem är förstelärare*n?, 2013.

Skolverket, *Årsredovisning 2023*.

Skolverket, *Årsredovisning 2024*.

Skolverket, *Årsredovisning 2025*.

Statskontoret, *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning*, 2019:17, 2019.

Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare, delrapport 1*, 2015:12, 2015.

Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen, delrapport 2*, 2016:1, 2016.

Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen, delrapport 3*, 2017:1, 2017.

Statskontoret, *Utvärdering av statsbidrag för Lärarlönelyftet, delrapport 1*, 2017:21, 2017.

Statskontoret, *Utvärdering av statsbidrag för Lärarlönelyftet, slutrapport*, 2021:9, 2021.

Universitetskanslersämbetet, *Studenter och examinerade vid lärarutbildningar. 2026 års uppföljning*, rapport 2026:10, 2026.

Universitetskanslersämbetet och Statistiska centralbyrån, *Sökande och antagna till högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå höstterminen 2025*, UF 46 SM 2501, 2025.

Utbildningsdepartementet, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*, promemoria U2012/4909/S, 2012.

Utbildningsdepartementet, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*, promemoria U2015/05040/UH, 2015.

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut U2009/06971/S (delvis), U2016/01473/GV, U2016/01486/GV m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk*.

Regeringsbeslut U2013/7784/S, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk*.

Regeringsbeslut U2014/4127/S, *Uppdrag att följa upp och analysera karriärstegsreformen*.

Regeringsbeslut U2015/05782/S, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolverk*.

Regeringsbeslut U2015/608/S, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolverk*.

Regeringsbeslut U2017/00104/S, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Statens skolverk*.

Regeringsbeslut U2021/04517 (delvis), U2021/04946, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk*.

Regeringsbeslut U2022/02319, *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*.

Remissvar

Almega Tjänsteföretagen, *Almega Tjänsteföretagen avstyrker promemorians förslag till hur karriärvägar i läraryrket bör införas* (U2012/4904/S), 2012.

Arbetsgivarverket, *Yttrande över promemorian Statsbidrag för löner till lä rare och vissa andra personalkategorier*, 2015.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*, 2012.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*, 2015.

Riksrevisionen, *Yttrande över Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*, 2015.

Skolverket, *PM angående Utbildningsdepartementets promemoria Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*, 2012.

Statskontoret, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet (promemoria 2012-09-24)*, 2012.

Stockholms universitet, *Yttrande över Remisspromemorian – Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet U 2012/4904/S*, 2012.

Sveriges Kommuner och Landsting, *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*, 2012.

Riksdagstryck

Prop. 2009/10:89, *Bäst i klassen - en ny lärarutbildning*, bet. 2009/10:UbU16, rskr. 2009/10:248.

Prop. 2010/11:20, *Legitimation för lärare och förskollärare*, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

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

Prop. 2011/12:144, *Senare tillämpning av vissa bestämmelser om legitimation för lärare och förskollärare och om särskild utbildning för vuxna*, bet. 2011/12:UbU20, rskr. 2011/12:277.

Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013, Utgiftsområde 16*, bet. 2012/13:UbU1, rskr. 2012/13:113.

Prop. 2012/13:136, *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*, bet. 2012/13:UbU15, rskr. 2012/13:266.

Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014, Utgiftsområde 16*, bet. 2013/14:UbU1, rskr. 2013/14:104.

Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015, Utgiftsområde 16*, bet. 2014/15:UbU1, rskr. 2014/15:90.

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016, Utgiftsområde 16*, bet. 2015/16:UbU1, rskr. 2015/16:113.

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017, Utgiftsområde 16*, bet. 2016/17:UbU1, rskr. 2016/17:105.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018, Utgiftsområde 16*, bet. 2017/18:UbU1, rskr. 2017/18:125.

Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019, Utgiftsområde 16*, bet. 2018/19:UbU1; rskr. 2018/19:104.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020, Utgiftsområde 16*, bet. 2019/20:UbU1, rskr. 2019/20:120.

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021, Utgiftsområde 16*, bet. 2020/21:UbU1, rskr. 2020/21:141.

Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022, Utgiftsområde 16*, bet. 2021/22:UbU1, rskr. 2021/22:108.

Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023, Utgiftsområde 16*, bet. 2022/23:UbU1, rskr. 2022/23:108.

Prop. 2022/23:54, *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*, bet. 2022/23:UbU13, rskr. 2022/23:206.

Utredningar

SOU 2017:35, *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

SOU 2024:81, *Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning*.

Webbsidor

Skolverket, ”Skolverket polisanmäler kommuner efter felaktig hantering av statsbidrag”, https://www.skolverket.se/om-skolverket/nyheter-och-pressmeddelanden/nyheter/nyheter/2026-05-22-skolverket-polisanmaler-kommuner-efter-felaktig-hantering-av-statsbidrag, hämtad 2026-06-22.

SVT Nyheter, ”Efter SVT:s granskning: Engelska skolan ska betala tillbaka nästan åtta miljoner”, https://www.svt.se/nyheter/lokalt/smaland/efter-svts-granskning-engelska-skolan-ska-betala-tillbaka-nastan-atta-miljoner, hämtad 2025-06-25.

SVT Nyheter, *”Skolverket om felaktiga bidragen i Härjedalen: ”Väldigt ovanligt””*, 2025-11-13, https://www.svt.se/nyheter/lokalt/jamtland/skolverket-om-felaktiga-bidragen-i-harjedalen-valdigt-ovanligt, hämtad 2025-11-13.

Vi Lärare, *”Lärarnas lönelyft användes för att rädda budgeten”*, 2026-02-10, https://www.vilarare.se/nyheter/lararlon/lararnas-lonelyft-anvandes-for-att-radda-budgeten/, hämtad 2026-02-10.

Vi Lärare, *”Lönetilläggen går till obehöriga – och rektorer”*, 2025-04-15, https://www.vilarare.se/nyheter/behorighet/lonetillaggen-gar-till-obehoriga--och-rektorer/, hämtad 2025-06-25.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Statens lärarlönesatsningar – ett lyft för lönerna men inte för yrket (RiR 2026:28)



Sedan 2013 har staten lagt stora resurser på lärarlönesatsningarna Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet. Syftet har varit att göra läraryrket mer attraktivt, vilket bland annat skulle leda till att fler söker till lärarutbildningarna och att lärarna stannar kvar i yrket längre. Riksrevisionen har granskat om reformerna har fungerat som avsett.

Granskningen visar att statsbidragen kopplade till satsningarna har höjt lönerna för en stor del av lärarkåren och stärkt lärarnas löneläge i förhållande till andra yrken.

Däremot finns inga tydliga tecken på att fler söker sig till lärarutbildningarna eller att fler lärare stannar kvar i yrket. Karriärstegsreformen har inte heller skapat tydliga och varaktiga karriärvägar för särskilt yrkesskickliga lärare. Satsningen på skolor med svåra förutsättningar har lett till fler och mer erfarna förstelärare i dessa skolor, men bidragets potential har inte utnyttjats fullt ut.

Brister i satsningarnas utformning och styrning har försvårat måluppfyllelsen. Det har bland annat handlat om ett stort tolkningsutrymme för både Skolverket och huvudmännen, men även om osäkerhet kring långsiktig finansiering. Riksrevisionens samlade bedömning är därför att lärarlönesatsningarna inte har varit effektiva.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga om andra styrmedel mer effektivt kan stärka läraryrkets attraktivitet. Regeringen bör också skapa bättre förutsättningar för att utvärdera framtida satsningar. Skolverket rekommenderas att följa upp om tillämpningen av bidragsvillkoren bidrar till att satsningarnas intentioner kan nås.

RIKS REVISIONEN

Riksrevisionen
www.riksrevisionen.se
S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00