

# Rektorn och styrkedjan

*Betänkande av Utredningen om rektorernas  
arbetsituation inom skolväsendet*

*Stockholm 2015*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2015:22

## Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 10 april 2014 att tillkalla en särskild utredare för att undersöka hur arbetssituationen för rektorerna inom skolväsendet kan förändras i syfte att öka förutsättningarna för förbättrade elevresultat i skolan (dir. 2014:58). Samma dag förordnades professor Olof Johansson som särskild utredare.

Som utredningens experter förordnades från och med den 20 maj 2014 ämnesrådet Kerstin Hultgren, ämnesrådet Sverker Lönnerholm och ämnesrådet Lars Werner. Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 10 april revisionsdirektören Ulf Andersson.

Utredningen har i enlighet med direktivet samrått med Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Sveriges Skolledarförbund och Lärarförbundet. Utredningen har inhämtat synpunkter från bland andra Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Lärarnas Riksförbund, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering samt (IFAU).

Utredningen har fått vissa uppdrag utförda efter en överenskommelse med Umeå universitet, Centrum för skolledarutveckling.

Utredningens betänkande Rektorn och styrkedjan (SOU 2015:22) överlämnas härmed till regeringen.

Stockholm i mars 2015

Olof Johansson

/Ulf Andersson

## Sammanfattning

Rektorsfunktionen är central för skolverksamhetens kvalitet och utveckling. Mitt uppdrag har bland annat varit att undersöka hur arbetsituationen för rektorerna inom skolväsendet kan förändras i syfte att öka förutsättningarna för förbättrade elevresultat i skolan.

Det är känt sedan tidigare att många rektorer anser att de på grund av en stor mängd administrativa uppgifter inte kan avsätta tillräckligt med tid för pedagogisk ledning av verksamheten. Tidigare undersökningar har också visat att många rektorer upplever svårigheter med att klara av alla de uppgifter de har ansvar för.

Denna utredning påvisar att många av rektorernas problem beror på svagheter i den så kallade styrkedjan. Med skolans styrkedja avses här den kedja som består av staten-huvudmannen – huvudmannens förvaltning – rektorerna – lärarna. I skolor med fristående huvudman utgörs motsvarande kedja ofta av staten – huvudmannen – rektorns chef - rektor – lärare, och är ofta i praktiken något kortare.

Ett problem är att samtalet som förs mellan nivåerna i styrkedjan i många fall är otydligt. Därför leder inte dialogen fram till en gemensam strategi för hur de nationella målen ska uppnås på den enskilda skolenheten.

Min samlade slutsats är att det finns ett stort behov av att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap. Rektorerna behöver bli bättre på att organisera och leda skolan med utgångspunkt i det nationella uppdraget, elevernas lärande och utveckling samt via det systematiska kvalitetsarbetet. En viktig aspekt av rektorernas pedagogiska ledarskap är att bygga och förvalta en fungerande skolorganisation med utgångspunkt från elevernas, personalens och övriga intressenters behov. Ett utvecklat aktivt pedagogiskt ledarskap är en förutsättning för en framgångsrik utveckling av elevernas kunskapsutveckling. Det är nämligen genom ett aktivt pedagogiskt

ledarskap med fokus på lärande som rektorn får den kunskap som behövs för att kunna organisera och bemanna skolan på bästa tänkbara sätt, utveckla personalens kompetens på bästa sätt samt fördela resurser dit resurserna bäst behövs. Frågan är *hur* rektorernas pedagogiska ledarskap kan stärkas.

Jag menar att det främst behövs *kulturförändringar* i syfte att bereda vägen för rektorernas pedagogiska ledarskap. Huvudmännen och de ledande tjänstemän som företräder huvudmännen behöver i större utsträckning följa upp rektorernas arbete och tydliggöra de krav som finns på förändringar i styrningen och ledningen av de enskilda skolorna. Men det är också viktigt att huvudmannen i olika situationer ger stöd till rektorerna. Samspelet, stödet, ledningen och styrningen behöver utvecklas inom hela styrkedjan. I kommunerna representeras huvudmannen av dels en politisk nämnd, dels tjänstemän som är chefer över rektorerna. På motsvarande sätt finns ofta även för de fristående skolorna olika aktörer som på olika sätt representerar huvudmannen. Det finns generellt ett stort behov av att utveckla kunskapen om det nationella uppdraget hos skolhuvudmännen och de tjänstemän som är chefer över rektorerna.

Rektorernas arbetssituation är inte tillfredsställande och ska den förändras krävs ett utvecklat samtal mellan de olika nivåerna i styrkedjan, och där måste huvudmännen eller de som är satta att representera huvudmännen som chefer för rektorerna spela en viktig roll som bärare av det nationella uppdraget. Ett utvecklat samtal som bygger på god kunskap om utmaningarna i relation till uppdraget och en tydlig målbild skulle troligen också bidra till en positiv utveckling av rektorskulturen.

Många rektorer behöver bli bättre på att prioritera och på att utveckla ett genomtänkt och fullödigt pedagogiskt ledarskap. De olika skolkulturer som lärarna är bärare av är också viktiga att uppmärksamma i detta sammanhang. Styrkedjan och de nationella målen för skolan omfattar i högsta grad även lärarna och deras arbete med eleverna.

Brist på tillit eller förtroende mellan olika aktörer i skolans styrkedja är ett av skolans problem. Bristande förtroende från huvudmännens sida gentemot rektorerna riskerar bland annat att leda till överlastade skolkontor, som i praktiken skapar merarbete för rektorerna snarare än att underlätta för dem. På många håll

brister det i förtroende även i relationen mellan rektorerna och lärarna. Problemet med lågt förtroende mellan rektorer och lärare synes hänga samman med att det finns en skolkultur som innebär en "negativ ledarsyn". Skolkulturen behöver förändras i riktning mot mera av kollegialt samarbete och acceptans för rektorns pedagogiska ledarskap.

Att förändra kulturer bland grupper av professionella låter sig inte göras snabbt och enkelt. Det krävs återkommande målinriktade dialoger och diskussioner på lokal nivå samt utbildning kopplat till styrkedjan och elevernas kunskapsutveckling. Huvudmännen, rektorerna och även lärarna bör omfattas av olika aktiviteter – dialoger och utbildning – i syfte att öka förståelsen för att rektorernas pedagogiska ledarskap är en viktig förutsättning för att skolan ska kunna uppnå de nationella målen. Givetvis måste dialoger, utbildningar och andra insatser baseras på ett ordentligt faktaunderlag, som på ett övertygande sätt påvisar behovet av ett ingående pedagogiskt ledarskap från rektorernas sida.

Jag föreslår mot bakgrund av ovanstående ett flerårigt nationellt handlingsprogram i syfte att stärka skolans styrkedja i relation till de nationella målen. Programmet föreslås träda i kraft den första januari 2017 och avslutas den 1 januari 2022. Därefter bör en utvärdering genomföras.

Handlingsprogrammet föreslås bestå av:

- *En statlig rekryteringsutbildning för blivande rektorer*

Jag föreslår att en ny rekryteringsutbildning inrättas som riktar sig till lärare eller andra som är intresserade av framtida ledaruppdrag på olika nivåer inom skolan. Utbildningens syfte är att främja rekryteringen av skolledare, men den ger också en kompetensutveckling för personer som har eller kommer att ha andra ledaruppgifter som exempelvis arbetslagsledare. Rekryteringsutbildningen för blivande rektorer föreslås bestå av 10 högskolepoäng, till en kostnad av 20 000 kronor per plats. Totalt föreslås 500 platser per år. Totalkostnaden för rekryteringsutbildningen blir således 10 miljoner kronor årligen. Därutöver tillkommer att Skolverket tilldelas ett belopp motsvarande 6 % av kurskostnaden för att täcka verkets kostnader för att ta fram ett styrdokument för utbildningen samt för att administrera den nationella intagningen.

- *En något justerad inriktning för befattningsutbildningen för rektorer, det så kallade rektorsprogrammet*

Jag föreslår att den befintliga befattningsutbildningen för rektorer, det så kallade rektorsprogrammet, justeras något. Utbildningen bör i större utsträckning inriktas mot det nationella uppdraget och den lokala styrkedjan från huvudman och dennes chefer till rektorer och lärare. Det är viktigt att rektorerna får kunskap om sin roll i den statliga styrkedjan. Rektorerna behöver också lära sig att ställa krav på den lokala huvudmannens och dennes företrädares stöd, ledning och styrning för en skola med god nationell måluppfyllelse och goda elevresultat både vad gäller kunskaper och social mognad. Utbildningen kan justeras enligt ovan utan att ytterligare medel avsätts.

- *En obligatorisk fördjupningsutbildning efter rektorsprogrammet*

Jag föreslår att det i skollagen införs en skyldighet för varje skolhuvudman att se till att rektorn går en fördjupningsutbildning som påbörjas snarast möjligt efter att det har gått tre år sedan rektorn avslutat rektorsprogrammet. Utbildningen bör främst behandla det systematiska kvalitetsarbetets roll i styrkedjan för skolan. Fördjupningsutbildningen föreslås bestå av 10 högskolepoäng. Jag föreslår att 15 miljoner kronor per år avsätts till utbildningen, vilket medger omkring 550 utbildningsplatser per år. Skolverket tilldelas ett belopp motsvarande 6 % av kurskostnaden för att täcka verkets kostnader för att ta fram ett styrdokument för utbildningen samt för att administrera den nationella intagningen.

- *En utbildning för skolchefer*

Jag föreslår att en utbildning inrättas för skolchefer och andra chefer över rektorer. Under utbildningen bör rektorns styrproblem analyseras och dessutom bör arbetet med att åtgärda styrproblemen inledas, dvs. utbildningen ska planeras för att vara både teoretisk och praktisk med fokus på verksamhetsanalyser och stöd, styrning och ledning. Skolchefsutbildningen föreslås bestå av 10 högskolepoäng, till en kostnad av 28 000 kronor per plats och år. Totalt föreslås 200 platser per år. Kostnaden för utbildningen blir 5,6 miljoner kronor per år. Skolverket tilldelas ett belopp motsvarande 6 % av kurskostnaden för att täcka verkets kostnader

för att ta fram ett styrdokument för utbildningen samt för att administrera den nationella intagningen.

- *Utbildning av lärare om skolans styrsystem*  
Jag föreslår även en förstärkt betoning av och utrymme för kunskap och förståelse om den nationella styrkedjan inom lärarutbildningen. Förslaget ska ses som en uppmaning till de lärosäten som utbildar lärare. Kunskapen om och förståelsen av styrkedjans funktion kan utvecklas och förbättras inom de flesta av lärarutbildningarna.
- *Utbildning och dialog med förtroendevalda*  
Jag menar vidare att regeringen bör överväga utbildning för nämndledamöter i kommunala nämnder med ansvar för skolan. Det borde kunna ske genom regionala och/eller lokala konferenser. En sådan utbildning kan lämpligen anordnas året närmast efter ett allmänt val.