

Rektorn och styrkedjan

*Betänkande av Utredningen om rektorernas
arbetsituation inom skolväsendet*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:22

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24252-0

ISSN 0375-250X

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

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	17
1 Författningsförslag.....	23
1.1 Förslag till ändring i skollagen (2010:800)	23
2 Uppdraget, genomförandet och betänkandets disposition.....	25
2.1 Uppdraget och bakgrunden.....	25
2.2 Utredningsarbetet.....	26
2.3 Betänkandets disposition.....	27
3 Forskningen om framgångsfaktorer för rektorernas ledarskap	29
3.1 Kraven på rektor skiftar från land till land och från tid till annan	29
3.2 En rektor inom det svenska skolväsendet i dag ska vara pedagogisk ledare	30
3.3 Skolan är en professionell organisation, som styrs med mål och resultatkrav.....	32
3.4 Forskningens rön om hur en bra rektor ska vara i den svenska skolan	34
3.5 Huvudmannens uppgifter inom skolväsendet i relation till rektorns uppdrag	38

3.6	Internationell utblick – rektorns ledarskap i olika länder.....	39
3.7	Rektorsforskning - återkommande teman.....	41
3.8	Ett forskningsområde under utveckling	41
3.9	Intensifieringen av rektorernas arbete	43
3.10	Hinder för rektorernas pedagogiska ledarskap.....	44
3.11	Arvets inflytande på undervisningen och rektorernas arbete	45
3.12	Forskningsupplägg och metoder	46
3.13	Rektorers rekrytering, urval och socialisering ägnas lite uppmärksamhet	47
3.14	Forskning kring rektorer – en kaskadeffekt	48
3.15	Rektorers betydelse för elevernas studieresultat	49
3.16	Skolfaktorer som har betydelse för att alla elever ska nå goda resultat.....	53
3.17	Rekommendationer för att driva rektorsforskning framåt	54
4	Rektorns ledarskap - nationella mål och lokal skolutveckling	57
4.1	Under 1950-talet blev rektorn ett instrument för genomförande av den nationella skolpolitiken	57
4.2	Under 1970-talet blev rektorn verksamhetsansvarig.....	58
4.3	Rektorn blev kommunal chef, med ett tydligare uppdrag visavi lärarna och undervisningen	61
4.4	Valfrihetsreformerna under 1990-talet ökade kraven på rektorn gällande budget, planering och marknadsföring	65
4.5	Rektorns ledarskap förtydligades och stärktes ytterligare i och med 2010 års skollag	66

4.6	Aktuella problem – fortfarande pressad arbetssituation och bristande ledarskap	69
4.6.1	Rektorn har en hög arbetsbelastning.....	70
4.6.2	Rektorns pedagogiska ledarskap behöver utvecklas	71
4.7	Olika förklaringar till skolans ledarskapsproblem	75
4.7.1	Förklaringar knutna till huvudmannen eller huvudmannens samspel med rektorerna	76
4.7.2	Förklaringar knutna till den statliga styrningen	77
5	Huvudmännens, rektorernas och lärarnas uppfattningar om pedagogiskt ledarskap	81
5.1	Kort om statens syn på pedagogiskt ledarskap över tid	81
5.2	Rektorerna respektive lärarna om styrkan i det pedagogiska ledarskapet	85
5.3	Begreppet pedagogiskt ledarskap - vilka uppfattningar finns?.....	91
5.3.1	Meningsbärande ord i definitioner av pedagogiskt ledarskap.....	91
5.3.2	Användningen av meningsbärande ord som ingår i olika definitioner av pedagogiskt ledarskap	94
5.3.3	Användning av bärande ord som återfinns i texter om pedagogiskt ledarskap	96
5.3.4	I vilket sammanhang används centrala ord av rektorer i kommunala skolor? – citat från rektorer.....	97
5.3.5	Cheferna om pedagogiskt ledarskap.....	104
5.3.6	Lärarna om pedagogiskt ledarskap	107
5.3.7	Pedagogiskt ledarskap i praktiken	110
5.4	Sammanfattande reflektioner angående pedagogiskt ledarskap	115

6	Rektorernas arbetssituation och tidsanvändning.....	119
6.1	Rektorers tid – en vanlig vecka.....	119
6.1.1	Inledning.....	119
6.1.2	Metod och urval	121
6.1.3	Tidsloggen	122
6.1.4	Översiktligt om rektorernas tidsanvändning	123
6.1.5	Arbets tid för en vecka.....	125
6.1.6	Mest och minst tid	125
6.1.7	Administration och pedagogiskt ledarskap	127
6.1.8	Arbetsuppgifter som deltagarna inte hann med.....	133
6.1.9	Delegering och lösningar	133
6.1.10	Tillfredställelse och styrning	134
6.1.11	Några slutliga reflektioner	137
6.2	Rektorns pedagogiska ledarskap enligt enkäterna.....	139
6.3	Sammanfattande reflektioner angående rektorers arbetssituation och tidsanvändning	147
7	Samspel och stöd – rektorer och huvudmän.....	149
7.1	Kommunernas krav på rektorerna enligt platsannonser för rektorstjänster.....	149
7.2	Den kommunala delegationen till rektorerna.....	153
7.2.1	Kort om delegation och verkställighet.....	153
7.2.2	Kort om de granskade delegationsordningarnas omfång och uppläggning.....	154
7.2.3	Några kritiska reflektioner om de granskade delegationsordningarna.....	155
7.3	Styrningen av rektors arbete från huvudmannen	156
7.4	Utvecklingen av huvudmannens stöd till rektorerna efter införandet av 2010 års skollag	159
7.4.1	Utvecklingen av det organisatoriska stödet till rektorerna	159
7.4.2	Hur stödet till rektorerna har förändrats	160
7.4.3	Behoven av förstärkning av det organisatoriska stödet.....	164

7.5	Kompetensutveckling för ökad samsyn	180
7.6	Sammanfattande reflektioner angående samspel och stöd – rektorer och huvudmän.....	183
8	Sammanfattande analys och förslag	185
8.1	Problemen med rektorernas ledarskap	185
8.2	Rektorernas pedagogiska ledarskap	187
8.3	Rektors tidsanvändning.....	189
8.4	Huvudmannens styrning av rektorerna.....	190
8.5	Styrkedjan och chefsstrukturen i förvaltningen.....	191
8.6	Rektorernas syn på kongruensen mellan huvudmannens och statens styrning.....	192
8.7	Mina förslag till lösningar på dilemmat	195
8.7.1	Hur kan rektorernas ledarskap stärkas?	196
8.7.2	Förslag till nationellt handlingsprogram för att stärka skolans styrkedja.....	198
8.7.3	Rekryteringsutbildning för blivande rektorer.....	199
8.7.4	En något justerad inriktning av rektorsprogrammet.....	200
8.7.5	En obligatorisk fördjupningsutbildning efter rektorsprogrammet.....	201
8.7.6	Utbildning för skolchefer	202
8.7.7	Utbildning av lärare om skolans styrsystem	203
8.7.8	Utbildning och dialog med förtroendevalda.....	204
8.7.9	Slutord	205
9	Konsekvensanalys	207
9.1	Utredningens förslag i korthet.....	207
9.2	Konsekvenser för staten	209
9.2.1	Kostnader och andra konsekvenser för staten.....	209
9.2.2	Finansiering.....	212

9.3	Konsekvenser för skolhuvudmännen	212
9.4	Eventuella konsekvenser i övrigt	213
10	Författningskommentar	215
	Referenser	217
	Bilaga	
	Kommittédirektiv 2014:58	223

Sammanfattning

Rektorsfunktionen är central för skolverksamhetens kvalitet och utveckling. Mitt uppdrag har bland annat varit att undersöka hur arbetssituationen 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 huvudmännen i olika situationer ger stöd till rektorerna. Samspelet, stödet, ledningen och styrningen behöver utvecklas inom hela styrkedjan. I kommunerna representeras huvudmännen 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 huvudmännen. 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 ledaruppdrag 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.

Summary

The pedagogical leadership of head teachers is vital to the quality and development of school operations. The remit of this Inquiry has included examining how the working situation of head teachers within the school system can be changed to enhance opportunities to improve pupil outcomes in school.

It is well known that many head teachers feel that they are unable to allocate sufficient time to their role as pedagogical leaders of school activities due to their large administrative burden. Previous studies have also shown that many head teachers experience difficulties managing the tasks they are responsible for.

This Inquiry indicates that many of the problems head teachers experience result from deficiencies in the school system's 'chain of command'. This chain of command refers to the sequence consisting of 'central government–school governing body–governing body's management–head teachers–teachers'. The corresponding chain for schools with an independent school organiser is often comprised of 'central government–school organiser–head teacher's manager–head teacher–teachers', and in practice is often somewhat shorter.

One problem is that the dialogue conducted between the various levels in the chain of command is often unclear in various respects. Consequently, the dialogue does not result in a common strategy on how to achieve the national goals in the individual school.

My overall conclusion is that there is a great need to reinforce head teachers' pedagogical leadership capacity. Head teachers need to be better at organising and managing schools in the context of the national school assignment, pupils' development and the results of systematic quality enhancement work. One important element of the pedagogical leadership role of head teachers is building and

managing a well-functioning school organisation based on the needs of pupils, staff and other stakeholders. Well-developed active pedagogical leadership is a prerequisite for successfully fostering pupils' knowledge development. For it is specifically through active pedagogical leadership focusing on learning that the head teacher gains the knowledge required to organise and staff the school and develop staff expertise and skills in the best possible way, and to allocate resources where they are most needed. The question is *how* the pedagogical leadership capacity of head teachers can be strengthened.

I believe that there is primarily a need for *cultural changes* aimed at paving the way for head teachers' pedagogical leadership. The responsible governing bodies and the leading officials representing these bodies need to follow up the work of head teachers to a greater extent and clarify the existing demands for change in the management and leadership of individual schools. It is also important, however, that the governing body supports head teachers in various situations. Interaction, support, leadership and management need to be developed within the entire chain of command. The governing body in municipalities is represented by a politically elected committee, and officials who supervise head teachers. Similarly, independent schools also often have different actors that in various ways represent the school's governing body. In general, there is a great need to develop knowledge of the national assignment among school governing bodies and the different officials established between the school leader/administrative director and the head teacher.

The working situation of head teachers is unsatisfactory, and changing it will require an in-depth dialogue between the various levels in the chain of command, and in this regard the school governing bodies, or those representing these bodies as the managers of head teachers, play an important role in upholding the national assignment. If an in-depth dialogue based on sound knowledge of the challenges in relation to the assignment and clear objectives existed, the head teacher culture would also develop in general. Many head teachers need to be better at setting priorities and otherwise developing a well thought-out and thorough pedagogical leadership role. The different school cultures of which teachers are the vehicles are also important to note in this context.

The chain of command and the national educational goals certainly also include teachers and their work with pupils.

A lack of trust or confidence between the various actors in the school system's chain of command is one of the problems with the educational system. A lack of confidence in the head teacher on the part of the governing body risks leading to overburdened school offices, which in practice creates more work for head teachers rather than lightening their work load. In many areas there is also a lack of confidence between head teachers and teachers. The problem with low levels of confidence between head teachers and teachers seems to be related to the existence of a school culture involving a 'negative view of leadership'. This school culture needs to transition to more peer collaboration between teachers and acceptance of the head teacher's pedagogical leadership role, and peer learning between teachers.

Changing a culture among professional groups is not a quick or easy task. It requires regular goal-oriented dialogues and discussions on the ground, and education and training connected to the chain of command and pupils' knowledge development. Governing bodies, head teachers and even teachers should be included in various activities – dialogues and education – with the aim of increasing understanding that the head teacher's pedagogical leadership role is an essential prerequisite to enable schools to achieve the national goals. Dialogues, education and other initiatives must of course be based on proper factual background information that convincingly demonstrates the need for a comprehensive pedagogical leadership from the head teacher.

Against this background, I propose a multi-annual national action programme to strengthen schools' chain of command in relation to the national goals. The programme is proposed to enter into force on 1 January 2017 and end on 1 January 2022, after which time an evaluation should be carried out.

It is proposed that the action programme consist of the following.

- *A government recruitment training programme for prospective head teachers*

I propose that a new recruitment training programme be established that is intended for teachers and others who are interested in future leadership roles at various levels in the

school system. The aim of the training programme is to promote recruitment of school leaders, but it will also provide continuing professional development for people who have, or will have, other leadership roles, such as team leaders. It is proposed that the recruitment training programme for prospective head teachers consist of 10 higher education credits, at a cost of SEK 20 000 per place. A total of 500 places per year is proposed. The total cost of a national recruitment training programme would consequently be SEK 10 million annually. The Swedish National Agency for Education will receive a sum equivalent to 6 per cent of the programme costs to produce a steering document for the programme and its evaluation, and to cover administration of the national admission process.

- *A somewhat adjusted focus for the National School Leadership Training Programme*

I propose that the existing National School Leadership Training Programme be adjusted somewhat. The programme should be focused more on the national assignment and the local chain of command, from the governing body and its various managers to head teachers and teachers. It is important that head teachers learn about their role in the central government chain of command and also learn to make demands on the local governing body and its representatives concerning support, leadership and management to ensure a school system that effectively achieves the national goals and promotes good pupil outcomes in terms of both knowledge and social maturity. The programme can be adjusted in this way without allocating additional funds.

- *A compulsory advanced education programme following the National School Leadership Training Programme*

I propose the introduction into the Education Act of an obligation for school governing bodies to ensure that their head teachers take an advanced education programme as soon as possible once three years have passed since they completed the National School Leadership Training Programme. The programme should primarily deal with role of the systematic quality enhancement work in the school's chain of command. It is proposed that the advanced programme consist of 10 higher

education credits. I propose that SEK 15 million annually be allocated to this programme, which will permit around 550 places per year. The Swedish National Agency for Education receives a sum based on 6% of the course cost to cover their work in relation to administration of the admission process.

- *Training programme for school leaders*

I propose that a training programme be established for school leaders and other managers who are under the school leader but above the head teacher in the chain of command. Head teachers' management problems should be analysed during the programme and, in addition, efforts to remedy these management problems should be initiated, i.e. the course should be both theoretical and practical, focusing on operational analyses and support, management and leadership. It is proposed that this training programme for school leaders consist of 10 higher education credits, at a cost of SEK 28 000 per place and year. A total of 200 places annually is proposed. The cost of the programme will be SEK 5.6 million per year. The Swedish National Agency for Education receives a sum based on 6% of the course cost to cover their work in relation to administration of the admission process.

- *Training for teachers on the school management system*

I also propose a renewed and strengthened discussion of the emphasis on and scope of knowledge and understanding of the national chain of command in teacher education programmes. Knowledge and understanding of the function of the chain of command can be developed and improved in most teacher education programmes.

- *Training and dialogue for elected representatives*

Furthermore, the Government should consider education and training for members of municipal committees with responsibility for schools. This should be possible through regional and/or local conferences. It may be best to hold such training the year after a general election.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 12 § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 12 §

Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen.

Skyldigheten för en huvudman enligt första stycket gäller inte i fråga om rektorer som

- tidigare gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning,
- genom annan utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som av en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämföras med sådan utbildning, eller
- den 15 mars 2010 är verksamma som rektorer.

Varje huvudman ska vidare se till att rektorer som gått den utbildning som avses i första stycket går en särskild fördjupningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas

snarast möjligt efter det att det har gått tre år sedan rektorn avslutade utbildningen enligt första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utbildning enligt *första* stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utbildning enligt *första och tredje styckena*.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2016 och tillämpas för rektorer som avslutat en utbildning som avses i 2 kap. 12 § första stycket efter den 1 januari 2014.

2 Uppdraget, genomförandet och betänkandets disposition

I detta inledande kapitel redogörs först kortfattat för huvdragen i utredningens uppdrag. Därefter redogörs för utredningens arbete och betänkandets disposition.

2.1 Uppdraget och bakgrunden

Uppdraget för utredningen är enligt direktivet att undersöka hur arbetsituationen för rektorerna inom skolväsendet kan förändras i syfte att öka förutsättningarna för förbättrade elevresultat i skolan.

I uppdraget ingår att kartlägga och analysera faktorer som påverkar rektorernas ansvar och befogenheter samt möjligheten att bedriva ett pedagogiskt ledarskap. Vidare ingår i uppdraget att redovisa förslag på hur rektorernas ansvar och befogenheter kan stärkas och det pedagogiska ledarskapet förbättras.

Av direktivet framgår att rektorsfunktionen är central för skolverksamhetens kvalitet och utveckling, att det finns ett utvecklingsbehov när det gäller rektorernas ledarskap samt att många rektorer anser att de bland annat på grund av en stor mängd administrativa uppgifter inte kan avsätta tillräckligt med tid för pedagogisk ledning av verksamheten. Av direktivet framgår vidare att många rektorer upplever svårigheter med att klara av de uppgifter de har ansvar för. Det är vanligt att rektorer uppger att de inte har tillräckligt med resurser och stödfunktioner för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Regeringens direktiv (dir. 2014:58) finns som bilaga 1 till detta betänkande.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningen har haft samråd med Sveriges kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Sveriges skolledarförbund och Lärarförbundet. Vidare har utredningen inhämtat synpunkter från Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Lärarnas riksförbund, och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitik (IFAU). Utredningen har även besökt Borås kommun för att träffa förtroendevalda, tjänstemän och rektorer som är verksamma inom kommunens skolverksamhet. Fem sammanträden har genomförts med utredningens experter.

En förfrågan om material och adressuppgifter ställdes via e-post till samtliga kommuner i början av augusti. Förfrågan omfattade annonser för rektorstjänster från våren 2014, aktuella kommunala delegationsbeslut till rektor, lönekriterier för rektorer samt e-postadresser till rektorer, skolchefer och kommunala nämndordföranden alternativt ordföranden i det utskott som ansvarar för skolan. Av samtliga 290 kommuner besvarades förfrågan helt eller i några fall delvis av 253 kommuner, eller 87 % av kommunerna.

Förfrågan om e-postadresser till rektorer i skolor med kommunal huvudman gav sammantaget 3 712 e-postadresser. Under september och oktober besvarade 2 979 rektorer enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 80 %. Enkäten bestod av både frågor med fasta och öppna svarsalternativ.

Enkäten till skolchefer omfattade 530 chefer för rektorer varav 415 eller 79 % besvarade enkäten. Enkäten till nämndordföranden eller utskottsordföranden sändes till 269 ordföranden, av vilka 170 eller 63 % besvarade enkäten. De två sistnämnda enkätundersökningarna genomfördes under oktober och november.

Ytterligare en enkät riktades till rektorer i fristående skolor. Utredningen fick efter förfrågan e-postadresser till rektorer för skolenheter med huvudmän som är medlemmar i Friskolornas riksförbund respektive Idéburna skolors riksförbund. Även denna enkät genomfördes under oktober och november. Enkäten omfattade 566 rektorer, varav 397 eller 70 % besvarade enkäten.

Slutligen framfördes, i början av november, ett önskemål till ett urval av kommuner om e-postadresser till lärare. Ett stort antal e-postadresser skickades in till utredningen från de utvalda kommunerna. En

enkät skickades till 7 708 lärare, varav 2 922 eller 38 % besvarade enkäten. Denna enkät genomfördes under november och december.

Genomgående har enkätsvaren varit utförliga och gett bra information. Svarsfrekvensen har också generellt varit bra, dock med undantag för enkäten till lärarna.

En överenskommelse har tecknats mellan utredningen och Umeå universitet, Centrum för skolledarutveckling, gällande insamling och analys av material om rektorernas arbetssituation. Universitetsadjunkt Anderz Andersson har gjort en analys av kommunernas delegationsbeslut till rektorerna. Professor Jonas Höög har analyserat kommunernas annonser för rektorstjänster. PM Anna Palmgren har biträtt utredningen i arbetet med enkäter. Docent Helene Ärlestig har analyserat hur rektorerna använder sin arbetstid.

2.3 Betänkandets disposition

I kapitel 3 beskrivs översiktligt forskningsresultat om framgångsfaktorer för rektorernas ledarskap. Kapitel 4 berör statens förväntningar på rektorernas ledarskap över tid samt aktuella problem gällande rektorernas ledarskap baserat på forskning och utredningar från senare år. I de följande tre kapitlen presenteras utredningens empiriska undersökningar. Kapitel 5 handlar om huvudmännens, rektorernas och lärarnas uppfattningar och pedagogiskt ledarskap. Kapitel 6 berör rektorernas arbetssituation och tidsanvändning. Kapitel 7 handlar om samspelet mellan rektorerna och huvudmännen. Kapitel 8 innehåller utredningens sammanfattande analys och förslag. I kapitel 9 redovisas utredningens konsekvensanalys. I kapitel 10 återfinns en författningskommentar.

3 Forskningen om framgångsfaktorer för rektorernas ledarskap

I detta kapitel redogörs översiktligt för den svenska och internationella forskningen om framgångsfaktorer för rektorernas ledarskap. Ambitionen är att på övergripande nivå förmedla vad aktuell skolforskning kan lära oss om framgångsfaktorer för rektorernas ledarskap i den svenska skolan. Avslutningsvis redovisas några angelägna områden för fortsatt forskning inom området.

3.1 Kraven på rektor skiftar från land till land och från tid till annan

Forskningen i Sverige och internationellt kan vägleda när ”den ideale rektorns” utövande av ledarskap ska beskrivas. Dock är det viktigt att erinra om att de faktorer som konstituerar det goda ledarskapet i skolan till stor del är beroende av det sammanhang som rektorn verkar i (Vetenskapsrådet 2011). En rektor som fungerar väl på en skola kanske fungerar sämre på en annan. Erfarenheter från ett land kan heller inte utan vidare överföras till ett annat land. Till bilden hör att de kvalitéer som en skolledare behöver varierar med de nationella målen för skolan och att dessa mål kan variera över tid i ett och samma land. Den i huvudsak central- och regelstyrda svenska skola vi hade i Sverige fortfarande under 1980-talet krävde sin rektor. Dagens decentraliserade, mål- och resultatstyrda skola kräver en rektor med delvis andra egenskaper (se vidare i kapitel 4). Forskningens rön om det goda ledarskapet kan med andra ord inte tillämpas frikopplat från de politiska mål och legala förutsättningar som skolan verkar under.

3.2 En rektor inom det svenska skolväsendet i dag ska vara pedagogisk ledare

Av 2 kap. 9 § skollagen (2010:800) framgår att rektorn ska leda och samordna det pedagogiska arbetet och ha ett särskilt ansvar för att utbildningen utvecklas. Rektorn får sina befogenheter dels genom att det uttryckligen anges i skolförfattningarna, dels genom delegation från huvudmannen. Enligt 2 kap. 8 § skollagen är det huvudmannen som ytterst är ansvarig för att utbildningen genomförs i enlighet med gällande bestämmelser.

I forskning om skolledare är det vanligt att dela in rektorns arbetsuppgifter i tre: administrativa, sociala och pedagogiska. Olika skolledare kan lägga tonvikt vid olika aspekter. Man talar om att en del skolledare i huvudsak är inriktade på att förverkliga pedagogiska idéer, medan andra främst prioriterar att skapa goda relationer bland medarbetarna. En annan grupp skolledare lägger i första hand tonvikt vid att organisera och administrera. (Skolverket 2001).

Ett sätt att beskriva rektorns pedagogiska ledarskap är att använda begreppsparen indirekt och direkt pedagogiskt ledarskap. I det indirekta pedagogiska ledarskapet utformar rektorn förutsättningar för undervisning och lärande, vilket till exempel kan bestå i att hantera strukturer som lärar- och elevscheman och att skapa tid och rum för samarbete i lärarlag. I det direkta pedagogiska ledarskapet, där rektorn leder skolans kärnprocesser – undervisning och lärande – fokuseras på att rektorn är direkt involverad genom till exempel klassrumsbesök, återkoppling till lärare på deras undervisning och analys av skolans resultat i relation till undervisnings- och lärandesituationen. Rektorn kan, i det direkta pedagogiska ledarskapet, ge stöd, utmana och utveckla lärarna genom dialog och kommunikation om skolans kärnprocesser (Törnsén 2009).

I den svenska skolan är rektorns pedagogiska ledarskap i många fall med nödvändighet i huvudsak indirekt, eftersom rektorerna ofta har personalansvar för ett stort antal medarbetare. I en kvalitetsgranskning av Skolinspektionen framgår att varje rektor i de skolor som omfattades av undersökningen ansvarade för i genomsnitt 25 lärare, antalet varierade mellan ca 5 och 65. Rektorn hade medarbetarsamtal med i genomsnitt drygt 30 medarbetare inklusive annan personal än lärare (Skolinspektionen 2012).

Det är givetvis enklare för rektorer med få medarbetare att utöva ett direkt ledarskap än vad det är för rektorer med många medarbetare – de senare får i större utsträckning förlita sig på indirekt ledarskap.

Oavsett om tyngdpunkten i rektorns ledning av det pedagogiska arbetet ligger på ett direkt eller indirekt ledarskap, så måste rektorn ha pedagogisk insikt. I 2 kap. 11 § skollagen stadgas att ”som rektor eller förskolechef får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.” Den som saknar pedagogisk insikt kan således inte bli rektor – skollagen medger med andra ord inte chefer med endast ”generalistkompetens” inom ledarskap och chefskap att bli rektorer.

Begreppet pedagogiskt ledarskap används ofta i skol-sammanhang. Exakt vad pedagogiskt ledarskap innebär finns det inget entydigt svar på, men det tolkas ofta som en uppmaning till ett direkt och klassrumsnära ledarskap från rektorns sida. Vid intervjuer med företrädare för myndigheter och organisationer som är verksamma inom skolsektorn som gjorts inom ramen för denna utredning har framkommit att det finns olika uppfattningar om huruvida det är bra eller dåligt att begreppet pedagogiskt ledarskap är inarbetat inom skolsektorn. Vid intervjuerna har några framhållit att det är bra att begreppet pedagogiskt ledarskap används, med argumentet att det är viktigt att rektorn ska ha förmåga att stötta och bedöma lärarnas arbete i klassrummet. Andra menar att begreppet är olyckligt, eftersom det tenderar att favorisera det direkta pedagogiska ledarskapet framför det indirekta pedagogiska ledarskapet, utan att det finns någon direkt legal eller saklig grund för detta. De som har den uppfattningen hade hellre sett att begreppet ”ledarskap för pedagogisk verksamhet” hade varit inarbetat i skolsektorn, i stället för begreppet ”pedagogiskt ledarskap”. Det förra begreppet öppnar alltså för mera av ett indirekt och generellt ledarskap, medan det senare snarare betonar det skolspecifika i ledarskapet. En del av företrädarna för det bredare begreppet ”ledarskap för pedagogisk verksamhet” ifrågasätter även behörighetskravet för rektorerna. En bra chef kan bli en bra rektor, även utan att ha pedagogisk insikt i skollagens mening, menar man. Men alla förstås är överens om att allt ledarskap måste vara pedagogiskt för att vara framgångsrikt.

Det finns således olika uppfattningar om värdet av begreppet pedagogiskt ledarskap och om de associationer kring ledarskapet som begreppet ger upphov till. Det finns myndigheter, organisationer och forskare som gjort egna operationaliseringar eller definitioner av skollagens skrivningar om pedagogiskt ledarskap (se kapitel 5). Definitionerna är inte identiska, men samtliga inkluderar att rektorn (direkt eller indirekt) ska leda lärandet eller skolans kärnprocesser. Det kan konstateras att förväntningarna på rektorn i fråga om ledarskap är större i dag än vad som var fallet för några årtionden sedan. Rektorssysslan har av tradition varit en bisyssla till undervisningsuppgiften. Under efterkrigstiden har skolledaryrket gradvis professionaliserats och vuxit fram som ett eget yrke. Förändringen av yrket har skett i takt med att skolorna fått allt fler anställda, såväl lärare som annan personal (se kapitel 4).

3.3 Skolan är en professionell organisation, som styrs med mål och resultatkrav

Det sägs ofta att skolan är speciell; ”i skolans värld” är ett vanligt förekommande uttryck när verksamma inom skolväsendet diskuterar professionella frågor. Det är förstås sant att skolan är speciell, men kanske inte nödvändigtvis för den sakens skulle mera speciell än andra offentligt finansierade verksamheter. All offentligt finansierad verksamhet är ju speciell på sitt sätt. När rektorns pedagogiska ledarskap analyseras är det hursomhelst viktigt att förstå vilken typ av organisation skolan representerar och vilka krav på ledarskap som ställs i denna typ av organisation.

Skolan betraktas vanligen som ett exempel på en så kallad professionell byråkrati. En sådan organisation kännetecknas av att verksamheten domineras av professionella som verkar i kraft av sin specialistkunskap. Decentraliseringen är utpräglad och de professionella bestämmer i hög grad själva hur de lägger upp och genomför arbetet. Det är därmed naturligt att rektorernas pedagogiska ledarskap över skolan och lärarna utformas så att en önskvärd grad av autonomi för lärarna bevaras, och så långt möjligt i samklang med lärarnas identifierade behov av ledarskap (Skolverket 2001).

Förekomsten av olika skolkulturer på en och samma skola ställer särskilda krav på rektorns ledarskap. Med skolkulturer avses

informella regel- och normsystem som påverkar skolans vardagsarbete. Vilka skolkulturer som dominerar kan variera mellan skolor men även inom en skola. Olika kategorier av lärare eller annan skolpersonal kan vara bärare av olika skolkulturer, och ibland uppstår konflikter eller rena intressemotsättningar på skolan mellan bärare av olika kulturer (Berg m.fl. 2014).

I dag diskuteras ofta med stöd i forskningen den helt centrala roll lärarna har för att eleverna ska lära sig mycket och utvecklats väl i skolan. Forskare betonar också att klassrummen måste öppnas upp – lärarna måste ges möjlighet att diskutera och pröva olika pedagogiska metoder för att kunna utveckla undervisningen. Forskningen visar även att det är av yttersta vikt för skolans resultat att lärarna har höga förväntningar på alla elever (Hattie 2009). Diskussionen om behovet av att lyfta lärarnas förmågor att undervisa och stödja varje enskild elev riskerar ibland att skymma diskussionen om rektorernas ledarskap. Men det är viktigt att komma ihåg att rektorn har en viktig uppgift i att bygga en organisation med kompetenta lärare och att ge dem goda förutsättningar för undervisning och bedömning av varje enskild elev. Rektorns ledarskap och förmåga att åstadkomma goda studieresultat för eleverna i den svenska skolan kanaliseras i hög grad via ledarskap över lärarna och övrig personal i skolan.

Mål- och resultatstyrning inom skolväsendet introducerades på ett djupare och mera konsekvent sätt i samband med skolans kommunalisering i början på 1990-talet och i samband med de efterföljande decentraliserings- och valfrihetsreformerna. Även de läroplaner och anslutande styrdokument som beslutades under 1990-talet präglades av det synsätt som mål- och resultatstyrningen uttrycker. Läroplaner och andra styrdokument från senare år har inneburit viktiga förtydliganden av mål och resultatkrav, men vilar på samma principiella grund. Mål- och resultatstyrningen har inspirerats av idéer som ibland sammanfattas med begreppet New Public Management (NPM). NPM är en bred term för flera olika managementidéer inom offentlig verksamhet, där många filosofier lånats från den privata sektorn. Införandet av NPM ledde till att flera modifierade marknadslösningar applicerades inom offentlig sektor. Exempelvis decentralisering av beslutanderätt, målstyrning och en större tonvikt vid ansvarsutkrävande (SOU 2014:5).

Den styrmodell för skolväsendet som tillämpas i Sverige sedan början av 1990-talet förutsätter en ingripande styrning och uppföljning i flera led, där staten, huvudmannen rektorerna och lärarna har viktiga roller och även viktiga inbördes relationer. Rektor har en nyckelroll som aktiv pedagogisk ledare. Tillsammans med huvudmannen hålls rektorn ansvarig för skolans resultat. Lagstiftaren kräver således en rektor som utövar styrning även gentemot lärarkollektivet och de enskilda lärarna. Samtidigt är skolan en professionell organisation där lärarna förväntas utföra sin viktiga gärning med en hög grad av autonomi i sitt yrkesutövande. Rektorns pedagogiska ledarskap ska även samsas med lärarroller med ansvar som kopplar till skolans utvecklingsarbete. Dessa roller går under olika benämningar såsom arbetslagsledare, utvecklingsledare, ämnesansvariga, förstelärare och så vidare. Ett av mästerskapen i rektorns pedagogiska ledarskap ligger i att balansera mellan å ena sidan kraven på ingripande styrning av undervisningen mot goda elevresultat och å andra sidan nödvändigheten av ett mått av autonomi för lärarna i yrkesutövningen.

3.4 Forskningens rön om hur en bra rektor ska vara i den svenska skolan

Ovan har framgått att rektorn i den svenska skolan enligt skollagen ska leda och samordna det pedagogiska arbetet. Vidare har framgått att skolan styrs via mål och resultatkrav samt att rektorn hålls ansvarig för skolans resultat. Det har även framgått att forskningen visar att lärarnas kompetens i att undervisa och bedöma varje enskild elev är skolans viktigaste framgångsfaktor. Vikten av att lärarna har ett kollegialt utbyte gällande undervisningen har också framgått. Sammantaget implicerar detta att en av rektorns viktigaste uppgifter är att organisera och leda skolan på ett sådant sätt att lärarna får bästa tänkbara förutsättningar att bedriva undervisning och att tillsammans med kollegor utveckla sin kompetens som lärare. Vad kan forskningen lära oss närmare bestämt om hur rektorn bör gå till väga för att uppfylla dessa krav?

Det är givetvis inte möjligt eller meningsfullt att ta fram en manual för hur rektorn bör vara rektor – därtill är uppdraget alldeles för komplext och situationsberoende. Några aspekter av generell giltighet förtjänar dock att lyftas fram. Rektorns ledarskap

genomsyrar och präglar atmosfären på skolan och skapar faktiska förutsättningar för lärarnas arbete. När rektorns pedagogiska ledarskap upplevs fungera bra så tycker lärarna att de får bättre stöd och förutsättningar för sitt arbete. De uppger också i högre utsträckning att de känner motivation i arbetet (Skolinspektionen 2014). Det som bidrar till rektorns framgång är kunskap, att rektor har lärarnas tillit och att samspelet med och mellan lärarna fungerar. Andra viktiga förutsättningar är ett avgränsat ansvarsområde, tillgång till administrativt stöd och stödfunktioner på den kommunala nivån (Törnsén 2009). Framgångsrika rektorer är mera kongruenta i handlande och beslutsfattande. Enskilda och till synes orelaterade beslut, som bildar ett mönster, bidrar till utveckling. Typiskt för mindre effektiva rektorer är att beslut om exempelvis budget, schema, personalfrågor och elevvårdsfrågor grundar sig på helt olika kriterier (Leithwood 1992).

I en rapport från Skolinspektionen (2012) sammanställer inspektionen i punktform ett koncentrat av framgångsfaktorer som poängterats i forskning om framgångsrika skolor och framgångsrikt ledarskap, som inspektionen bedömer fungerar ihop med den svenska skolans styrdokument. Inspektionen betonar att listan inte är uttömmande, men följande framgångsfaktorer listas:

- Rektor är aktiv pedagogisk ledare av verksamheten.
- Rektor är kunnig och kompetent och har lärarnas förtroende.
- Rektor är bärare av en utvecklingsidé och kommunicerar den i olika sammanhang både internt och externt.
- Rektors organisation av tid inriktas på att stödja utveckling och utvärdering av den pedagogiska verksamheten.
- Rektor är tydlig, demokratisk, lärande och kommunikativ samt fokuserar på såväl skolans sociala mål som kunskapsmålen.
- Rektor tar ansvar för både skolans struktur och kultur i syfte att bidra till högre grad av måloppfyllelse.
- Rektor deltar i diskussioner om vad som genererar framgångsrik undervisning och analyserar samband mellan undervisningsmönster och utveckling av kunskapsresultat.

- Rektor engagerar sig i skolans kärnprocesser, undervisning och lärande samt uttrycker höga förväntningar på elevernas resultat.
- Rektor är förtrogen med verksamheten och den dagliga undervisningen samt ger återkoppling och bekräftelse till lärarna.
- Rektor och lärare har i sin kommunikation fokus på mål och lärande.
- Rektor kommunicerar med elever och föräldrar om undervisning och lärande.
- Rektor involverar medarbetarna och ger förutsättningar för delaktighet och inflytande.
- Rektor fördelar ansvar och befogenheter till arbetslag och team.
- Rektor har en ledarstrategi som fokuserar på att skapa en kultur med normer och värderingar som stimulerar och inspirerar medarbetarna till tydligare engagemang och vilja att utveckla sin kompetens.
- Rektor använder kompetensutveckling som en hävstång i skolans förbättringsarbete.
- Rektor tar ansvar för samverkan med andra skolor och ser skolsystemet som en helhet där den egna skolan är en del.
- Skolans ledarskap och förbättringsarbete präglas av såväl långsiktighet och uthållighet som delaktighet och inflytande samt öppenhet och samverkan.
- Förbättringsarbetet ställs i relation till resultat, övergripande mål och visioner med skolverksamheten.
- Skolledarrollen görs attraktiv genom stöd och bekräftelse.
- Rektorn har täta kontakter med andra rektorer, i ledningsteam eller i nätverk för att skapa egna professionella normer och stärka yrkesrollen.

I en aktuell svensk studie har Jonas Höög (2014) jämfört aspekter på rektorernas arbetsförutsättningar, förväntningar, prioriteringar med mera i kommuner som uppvisar olika nivåer vad gäller elevernas meritvärden. Den teoretiska utgångspunkten bygger på

Leithwoods (2010) sammanfattning av orsaker till att skolor och kommuner/distrikt underpresterar i Alberta, Kanada. Leithwood framhåller bland annat betydelsen av rektorernas och lärarnas utbildning och erfarenhet och betydelsen av höga förväntningar på eleverna. Vidare framhåller han betydelsen av elevernas psykosociala situation och familjesituation. Leithwood framhåller även betydelsen av att skolkulturen och skolans organisation, ledarskapet och förmågan att samverka. Det framhålls bland annat att ledarskapet inte ska vara ensidigt administrativt inriktat och att det är viktigt att undvika konflikter mellan huvudmannen och skolans professionella.

Höög har jämfört kommuner som är underpresterande, medelpresterande respektive högpresterande med utgångspunkt från respektive kommunens så kallade SALSAs-värde. SALSAs är en statistisk modell som jämför kommuners och skolors betygsresultat i årskurs 9 efter att viss hänsyn tagits till elevsammansättningen. Det betyder att skolornas resultat räknas fram genom att de faktiska betygsresultaten sätts i relation till ett antal bakgrundsfaktorer. Det är föräldrarnas utbildningsnivå och fördelningen pojkar/flickor samt andelen nyinvandrade elever, dvs. andelen elever som kommit till Sverige under de senaste fyra åren, som utgör bakgrundsfaktorerna. Störst betydelse för resultaten i modellen har föräldrars utbildningsnivå. En kommun som "överpresterar" alternativt "underpresterar" enligt SALSAs är alltså en kommun där eleverna presterar bättre eller sämre studieresultat än vad som förväntas med hänsyn taget till ovan nämnda bakgrundsfaktorer gällande föräldrarnas och elevernas förutsättningar. Höög har beräknat ett medelvärde av SALSAs-värden för respektive kommun under åren 2009–2012. Beräkningen avser både andel som når målen och meritvärden. Kommunerna har därefter delats in i tre grupper: underpresterande, mellanpresterande respektive överpresterande.

Höög har på olika sätt operationaliserat och samlat in data på skolnivå och kommunnivå som belyser olika aspekter av de faktorer som Leithwood framhåller som väsentliga för att förklara resultatkillnader mellan skolor och skoldistrikt.

Höög menar att de faktorer som Leithwood anför som viktiga i Alberta också visar sig viktiga för att förstå skillnader i skolresultat mellan kommuner i Sverige. Skillnaderna mellan kommuntyperna i

studien är inte stora vad gäller resultaten av Höögs analys av de enskilda orsakerna till skillnaderna i skolprestationer. Höög menar dock att när resultatet analyseras samlat, så framstår tydligt att rektorerna i de underpresterande kommunerna i jämförelse med de överpresterande, upplever större svårigheter och problem i strävan att skapa framgångsrika skolor.

Resultaten i studien tyder på att rektorer i överpresterande kommuner har mer inflytande över den inre organisationen och det pedagogiska arbetet, ställer högre krav på sig själva när det gäller vetenskaplig grund, har större förtroende för sitt eget ledarskap och har bättre samarbete med sin huvudman. Det framgår bland annat att ekonomi- och juridikfunktionerna oftare är centraliserade i kommuner som underpresterar. Ett ömsesidigt lägre förtroende mellan rektor och huvudmän tycks präglade kommuner som inte når förväntade resultat.

3.5 Huvudmannens uppgifter inom skolväsendet i relation till rektorns uppdrag

Skolinspektionen har nyligen i en rapport med utgångspunkt från skollagstiftningen, Skolverkets allmänna råd (2012) och information på skolverkets webbplats (2015) redogjort för huvudmannens uppgifter inom skolväsendet i relation till rektorns uppdrag (Skolinspektionen 2014). Inspektionens redogörelse refereras nedan.

Rektorn ska leda och samordna det pedagogiska arbetet. Men det är huvudmannens ansvar att utbildningen uppfyller de centrala kraven i skolförfattningarna, främst skollagen, läroplanerna och skolförordningen. Huvudmannen skapar genom sitt agerande förutsättningar för rektorns ledarskap. Skolan på lokal nivå styrs genom en styrkedja där huvudman-rector-lärare/annan personal ingår, och alla länkar i kedjan måste vara starka och fungera väl.

Det är huvudmannens ansvar att utbildningen håller en jämn och hög kvalitet, så att alla elever ges förutsättningar att nå de nationella målen. Huvudmannen ska se till att alla elever får en likvärdig utbildning och bör därför planera och styra utbildningen så att den kompenserar för elevernas skiftande förutsättningar och behov. Ett viktigt verktyg för att se till att utbildningen är likvärdig är en behovsstyrd resursfördelning, så att såväl budget som andra

resurser fördelas mellan skolornas skiftande behov och förutsättningar.

Huvudmannen ska också arbeta kontinuerligt och långsiktigt för att utveckla och förbättra utbildningen. I huvudmannens ansvar ingår att se till att centrala förutsättningar för elevers lärande och trygghet är uppfyllda. Exempelvis bör huvudmannen skapa nödvändiga förutsättningar för att rektorerna ska kunna fullgöra sitt ansvar som pedagogiska ledare.

Ett av de mest centrala verktygen som en huvudman har för att styra sin verksamhet är uppföljning. Det är också tydligt reglerat i skollagen. Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt följa upp, analysera, planera och genomföra åtgärder för att utveckla verksamheten. Inriktningen ska vara att de nationella målen uppfylls. Såväl kunskapsresultatet som värdegrundsarbetet behöver följas upp. Det innebär att huvudmannen måste skaffa sig kunskap om nuläget vid skolor, systematiskt följa upp och analysera att skolorna har de nödvändiga förutsättningarna samt vidta nödvändiga förbättringsåtgärder. I arbetet ingår också att följa upp om de förutsättningar som huvudmannen ger skolor har avsedd effekt.

3.6 Internationell utblick – rektorns ledarskap i olika länder

Sedan 2000 har forskning kring skolans rektorer fått ett rejält uppsving inom EU området. Detta kapitel är tänkt att ge en internationell översikt över forskningsområdet – såväl dess innehåll, utformning och centrala upptäckter som våra slutsatser och rekommendationer för hur forskning om skolans rektorer bör utformas i framtiden. Nedan undersöker vi vilka faktorer som har påverkat forskningen kring rektorer millenniumskiftet.

För det första har länder inom EU, liksom många andra delar av världen, under senare år genomgått omfattande sociala, ekonomiska och politiska förändringar. För att ta itu med de överväldigande utmaningar som dessa förändringar utgör har beslutsfattare och medborgare i allt högre utsträckning börjat undersöka syften och mål med rådande utbildningssystem. Krafter såsom globalisering, ökad ekonomisk konkurrens, ökad in- och utvandring, sociala nätverk och

teknologiska framsteg, de dramatiska politiska förändringarna i Östeuropa under slutet av 1900-talet, internationella jämförelser rörande elevers inläring såsom PISA och ökade krav på goda elevprestationer och frågor om vilket ansvar som ska läggas på ledarskapet vid skolorna har även skärpt kraven på yrkesverksamma inom utbildningssektorn, och då särskilt rektorerna. Dessa krav har lett till noggrann analys av hur rektorernas ledarskapsroll, ansvarsområde och arbete kan sättas i relation till hur effektivt de klarar av utmaningarna genom att bl.a. kontrollera, utvärdera och analysera den utbildningskvalitet som ska tillhandahållas i skolorna.

Till skillnad från Australien, Kanada och USA, där forskningen kring rektorer är väl etablerad på såväl universitet, forskningscentra som inom myndigheter på olika nivåer visar analyser av forskningsansatserna att vissa länder befinner sig i en inledningsfas som fortfarande definierar och utformar en samordnad agenda för forskning kring rektorers arbete. Europeiska forskare inom forskningsområdet har mycket att vinna på att samarbeta och dela med sig av sin forskning, hur stora de strukturella, kulturella, kontextuella och historiska skillnaderna på utbildningsområdet än må vara.

I det följande görs ett försök att identifiera de återkommande teman som är gemensamma för rektorsforskningen i de länder som finns representerade dels i vetenskapsrådets forskningsöversikt *Rektor – en forskningsöversikt* (2011), dels i en kommande Springer-publication om *Rektorsforskning i 24 länder* (2015). Med dessa forskningssammanställningar som grund ges i det sista avsnittet i detta kapitel rekommendationer för hur rektorsforskningen inom Sverige ska kunna utvecklas. Förhoppningen är att redovisningen av forskningen rörande rektorer dels synliggör behovet av fortsatt excellent och välgrundad forskning, dels gynnar och påverkar den framtida utvecklingen inom detta forskningsområde och dels hjälper till i hanteringen av de enorma utmaningar som skolledningar, lärare, elever, beslutsfattare och lokalsamhällen står inför.

3.7 Rektorsforskning - återkommande teman

De återkommande teman som är gemensamma för rektorsforskningen i olika nationella studier, kulturer och kontexter berör främst styrning, ledning och utbildningens kvalitet men även frågor om ansvarighet. Är även om det finns stora skillnader i såväl forskningens fokus som resultaten mellan de olika länder vill jag här lyfta fram gemensamma drag där forskningsresultaten tyder på att forskare kan ha gemensamma intressen och således med fördel kan samarbeta i mellanstatliga forskningsprojekt under det kommande decenniet. Dessutom belyser den tvärvetenskapliga diskussionen dels styrkorna i dagens rektorsforskning, dels viktiga områden som ännu inte berörts och antyder härigenom vilken bana framtida forskningsansatser bör ta. Detta kan göras trots, eller kanske tack vare, skillnaderna mellan politiska system, skolsystem och formerna för hur skolsystemen styrs.

3.8 Ett forskningsområde under utveckling

Sedan 2000 har forskningen om rektor blivit märkbart mer frekvent förekommande inom EU området, vilket märks i ett ökat antal doktorsavhandlingar, forskningsrapporter och publikationer. Men även om forskning om rektor ökar i de olika länderna, så visar analyserna att detta fortfarande är ett forskningsområde under utveckling. Trots att intresset har ökat för rektorers arbete och roll(er), är forskningen på området i de flesta länder tämligen begränsad. Forskning om rektor är utan tvivel ett relativt nytt forskningsområde på universiteten.

Orsakerna till knappheten i forskningen varierar från land till land. Michalak (Polen) och Bluma & Daiktere (Lettland) beskriver hur det politiska, sociala och utbildningsmässiga arvet från Sovjet-tiden resulterade i en uppdelning mellan ledarskap och rektorskap, i såväl teori som praktik. Ledarskap förknippades traditionellt med den auktoritära statsmaktens kontroll, och det fanns helt enkelt få iögonfallande frågor att forska kring (Vetenskapsrådet 2011). Rektorer utsågs i regel med kommunistpartiets godkännande, varför partiloyalitet ansågs väga tyngre som urvalskriterier än kvalitéer såsom ledaregenskaper och pedagogisk kompetens. I detta system fanns inget större intresse för forskning kring rektorer. Huber (Tyskland) konstaterar att det i de tysktalande länderna

(Tyskland, Österrike, Lichtenstein och Schweiz) historiskt sett inte har forskats särskilt mycket kring ledarskap på skolor. De studier som ändå har gjorts var i regel knutna till forskning kring utbildningspolitik och utvecklingsprojekt för skolor. Då huvudfokus har legat på andra frågor har undersökningen av rektorernas arbete och ledarskap på skolor (Vetenskapsrådet 2011) hamnat i skymundan. Huber menar vidare att forskare måste kunna frambringa övertygande bevis för att skolledning och rektorernas arbete skiljer sig från exempelvis offentlig förvaltning om man vill att forskningsområdet ska vinna legitimitet inom universitetsvärlden.

Dessa författare föreslår ett antal olika orsaker till det ökade forskningsintresset kring rektorer. Exempelvis förändringar i den nationella utbildningspolitiken, och då allt som oftast alltmer decentraliserade utbildningssystem, den strida strömmen av utbildningsreformer, allt tuffare skolmiljöer, globaliseringens verkningar och högre krav på ansvarsskyldighet har komplicerat arbetet och gjort vardagen mer utsatt för såväl rektorer som den personal de leder

I Norge, Sverige, Finland och Island beskriver Möller, Ärlestig & Johansson, Moos, Risku & Kanervio och Hansen effekten som yttre krafter har på skolor och rektorer, liksom hur den starka interna dynamiken i utbildningssystemen ställer nya krav på rektorerna Vetenskapsrådet 2011. I jämförelse med tidigare årtionden har forskare vid universitet och olika myndigheter mer noggrant börjat studera rektorers arbete och hur detta kan relateras till målen för den nationella skolpolitiken och deras ansvarsskyldighet för de studerandes prestationer, både vad gäller akademisk och social utveckling.

I England finns en längre tradition av forskning kring skolledning, och där grundades National College for School Leadership av Labourregeringen år 2001. Day härleder det senaste decenniets våg av rektorsforskning dels till kravet på förbättring och större effektivitet inom skolan, dels till att man inom utbildningssystemet har börjat inse vikten av social rättvisa och jämlikhet. I Sverige överlät Skolverket ansvaret för rektorsutbildningen till tio utvalda länsorganisationer för första gången 1976, en andra gång 1993/94 då antalet minskades till sex nationella regioner. Därefter utökades utbildningsanordnarna till åtta universitet i slutet av 1990-talet och

en fjärde förändring skedde 2009 då Myndigheten för skolutveckling gav uppdraget till sex universitet. Detta gäller även från 2015 och sex år framåt om än med två nya anordnare. Vid varje organisatorisk förändring har också en justering av uppdraget ägt rum. Samtidigt som man uppförde olika centrum för skolledarutveckling utökades också antalet utbildare, varav några var forskarstuderande. I dessa fall fullbordades ett antal forskningsprojekt, artiklar, uppsatser och doktorsavhandlingar. Men det finns behov av mer forskning vid de olika universiteten och forskningscentra för skolledarutveckling.

3.9 Intensifieringen av rektorernas arbete

På 1990-talet spred sig skolreformerna som ringar på vatten över en rad länder, samtidigt som makt och ansvar flyttades över till lokala myndigheter och skolor. En annan stor förändring som åtföljde dessa reformer vara att utbildning och fortbildning för rektorer förflyttades från nationella myndigheter till utvecklingscentrum vid universitet. Tillsammans med förändringar i den nationella skolpolitiken hördes ökade krav på ansvarsskyldighet (engelskans *accountability*) för mätbara inlärningsresultat mot bakgrund av allt mer konkurrensutsatta studiemiljöer. Samtliga av dessa krav orsakades av de studerandes allt mer skiftande grupptillhörighet, ökade sociala konflikter i skolan och i samhället, förändringar i läroplanen som kräver ny teknologi och krav på en ny sorts kunskaper och färdigheter som framtidens medborgare anses behöva. Tillsammans har dessa krav på förändringar och förbättringar av verksamheten ökat arbetsbelastningen för rektorer och väckt frågor kring den framtida effektiviteten i ett traditionellt utbildningssystem. Arbetsbeskrivningar för rektorer har i allmänhet varit luddiga och vagt formulerade i lagar och policydokument. Med tanke på den historiska bristen på forskning kring rektorers arbete, samt de kvalitéer, strategier och kompetenser som alla rektorer behöver för att kunna ta på sig ansvaret för att möta den mängd utbildningsmässiga utmaningar som väntar, så är knappast förvånande att beslutsfattare, forskare och rektorerna själva såg mycket allvarligt på såväl oklarheterna som bristen på forskningsresultat. Till följd av denna större tonvikt vid

rektorernas roll i uppfyllandet av dessa krav stimulerades framväxten av forskning om rektor, samtidigt som de policy-relaterade kraven på rektorerna ökade.

3.10 Hinder för rektorernas pedagogiska ledarskap

Även om det finns undantag, så är den inrapporterade forskningen kring rektorer som pedagogiska ledare ytterst begränsad. Forskningsöversikterna ger flera förklaringar till detta. För det första råder ännu ingen konsensus bland forskare kring vad pedagogiskt ledarskap egentligen innebär. Det diskuteras, definieras och analyseras alltjämt olika beroende på forskaren; detta gäller även på väletablerade ledarskapsprogram och forskningscentra vid nordamerikanska och australiensiska universitet. I deskriptiva studier av rektorernas arbete har de flesta som innehar en ledarroll inom skolan lärarerfarenhet sedan tidigare och har med sig denna pedagogiska kompetens i det nya jobbet. Trots detta får, som Möller förklarar i sin översikt av forskning i Norge, begreppet kring pedagogiskt ledarskap väldigt lite uppmärksamhet. Hon visar att rektorer i Norge inte ser det som en huvuduppgift att lägga sig i vad som händer i klassrummen. Denna diskussion är relevant även i Sverige. Detta står i skarp kontrast mot den vikt man i Australien, Storbritannien och Nordamerika lägger vid olika former av ansvarsskyldighet där rektorer får allt större krav på sig för att övervaka verksamheten och skapa meritbaserade belöningar för lärarprestationer och studieresultat. Det finns tendenser till förändringar. I en studie från Norge redovisas viktiga skillnader mellan äldre och yngre rektorer. I studien såg man hur nya rektorer tog på sig ansvarsskyldighet för studieresultat och såg diskursen kring verksamhetens utförande som en viktig del av sitt ledarskap. Äldre rektorer (55 år och uppåt) ansåg sig snarare ansvara för en mer administrativ aspekt av skolans verksamhet och effektiviteten i skolans organisation.

En annan orsak till att begreppet kring pedagogiskt ledarskapet har fått begränsat fäste inom forskningen och i rektorernas arbetsliv står att finna i de starka normer som råder kring rektorers och lärares yrkesmässiga självständighet. Rektorer anser att det är lärarnas ansvar att stå för den pedagogiska expertisen och på så sätt

skapa en god lärandemiljö i klassrummen där alla elever kan lyckas eller nå så långt som möjligt. Trots de ansatser som har gjorts bland rektorer för att förbättra undervisningskvaliteten i sina respektive skolor, så hindrar starka normer kring professionell autonomi rektorerna från att få inblick i vad som händer i klassrummen och från att påverka pedagogiska beslut och praxis.

3.11 Arvets inflytande på undervisningen och rektorernas arbete

Varje enskilt land har en unik historia, struktur, policymiljö och kontext beträffande det offentliga skolsystemet, vilket naturligtvis har påverkat rektorernas roll. Forskning kring rektorer speglar följaktligen detta arv. Även om det finns mycket att lära från studier som sträcker sig över nationsgränserna, så fyller ändå rektorsstudier inom den nationella, regionala och lokala kontexten en viktig funktion på forskningsområdet. Vi kan dra lärdomar från internationella studier, men att bara översätta, applicera och flytta över forskningsupplägg, undersökningsinstrument och forskningsresultat kring rektorer från ett sammanhang till ett annat är varken tillräckligt eller ens lämpligt. Kontexten spelar roll och Stephan Huber skriver:

Det finns uppenbara kontextuella skillnader beträffande ledarskap, såsom graden av självbestämmande som skolledare har i skolsystemet och vilka urvalskriterier de anställs på, medan mindre uppenbara kulturella skillnader gör det än mindre lämpligt att blott importera resultat från en kontext till en annan utan åtminstone viss bearbetning. (min översättning).

Exempelvis USA, där offentlig utbildning enligt konstitutionen faller under delstatsmyndigheternas ansvar, ett decentraliserat offentligt utbildningssystem med en lång tradition av starkt lokalt inflytande, står i skarp kontextuell kontrast till europeiska länder där nationella utbildningsmyndigheter dominerar. Som tidigare konstaterats har dessutom beslutsfattare och skolpersonal i länder som tidigare stod under Sovjetunionens kontroll (Polen och Lettland) under de senaste två decennierna försökt nysta upp arvet från de strukturer och den politik som formade den offentliga utbildningen och rektorernas arbete under sovjettiden. Som

Michalak (Polen) och Bluma och Daiktere (Lettland) redogör börjar en forskning om hur dessa dramatiska förändringar i makt-, lednings- och kontrollstrukturer påverkat rektorer att växa fram. Resultaten kommer förhoppningsvis att kunna sprida förståelse kring de transitionsprocesser som äger rum när poliska styrningssystem förändras radikalt.

3.12 Forskningsupplägg och metoder

Forskningen kring rektorer är företrädevis kvalitativ och deskriptiv. Fallstudier, undersökningsstudier (intervjuer och frågeformulär/enkäter), levnadshistorier, aktionsforskning och observationsstudier är de vanligaste metodologiska strategierna. Deskriptiva studier med fokus på rektorer är viktiga eftersom de skapar en taxonomisk baslinje och klassifikationssystem som kan utgöra en språngbräda vid utvecklingen av forskningsplaner och projekt som undersöker rektorers arbete. Dessa studier möjliggör utformningen av undersökningsprotokoll för större studier och projekt där man tillämpat s.k. "mixed methods" eller flermetod ansatser och frambringat hypoteser som kan prövas med hjälp av kvantitativa metoder. Även om dessa deskriptiva studier ger en god bild av lärarnas och rektorernas perspektiv, så är de nuvarande forskningsuppläggen allt för snäva i såväl omfång som storlek och begränsar forskarnas förmåga att närma sig en rad frågor, såsom hur rektorns ledarskap förhåller sig till lärarnas undervisning, förbättringssträvanden och målsättningar inom skolan, elevernas prestationer på det akademiska och sociala planet, rektorers ansvar för verksamheten och styrningen av resursfördelningen, för att nämna några.

Det finns ett begränsat antal forskare i varje land vars forskning riktar in sig på skolans rektorer och dessas betydelse för skol-systemen. De är i många fall pionjärer inom sitt område. Forskningsarbeten existerar, men de flesta studier utförs av enskilda forskare, och då ofta i form av doktorsavhandlingar, vilket inte minst är fallet i Sverige. Ett mindre antal av dessa nya forskare skriver artiklar och publicerar sig inom samma område efter sin doktorsexamen.

Med tanke på att majoriteten av studierna är kvalitativa i sin utformning är det föga förvånande att det inte finns många storskaliga kvantitativa studier i de inrapporterade forskningssammanfattningarna (Ärlestig & Johansson, 2015; Johansson red. 2011). Trots att det finns mycket myndighetsdata att tillgå rörande resurser, utgifter, utbildningsinsatser och studieresultat har få forskare använt kvantitativa metoder och stora nationella och internationella data för att närma sig grundläggande frågor kring förutsättningar för och hur rektorernas yrkesutövande förhåller sig till lärarnas undervisningsmetoder, klimatet och kulturen på skolan, arbetsplatsmiljön, genomslaget i politiska beslut och skolresultat. Bristen på storskaliga studier som tillämpar kvantitativa modeller kan också ha sin grund i bristen på statlig finansiering för sådana ansatser och i det faktum att enskilda forskare föredrar kvalitativa undersökningsmodeller, eller en kombination av de två. Att sätta ihop forskarteam, lägga upp en forskningsplan för rektorsforskning, skapa långsiktiga forskningsupplägg och att utföra och redovisa resultaten från sådana studier är resurskrävande och kräver mer än enskilda forskares uppmärksamhet. Det krävs investeringar från statliga myndigheter för att stabilisera forskningscentrum och för att stödja de grupper som är engagerade i denna forskning. Till dags dato är sådan forskning kraftigt underfinansierad.

3.13 Rektors rekrytering, urval och socialisering ägnas lite uppmärksamhet

Det finns inte mycket i de refererade texterna som tyder på att forskare ägnar nämnvärd uppmärksamhet åt viktiga policyagendor för att förstå hur kvalitetsfrågor kan relateras till hur rektorerna rekryteras, förbereds, utses och till sist socialiseras in i sina formella ledarskapsroller på skolor. Utbildning och fortbildning av rektorer har traditionellt fallit på statliga utbildningsmyndigheter och kommuner. Exempelvis i Sverige ska alla rektorer någon gång under sina fyra första år som rektor delta i ett treårigt, universitetsbaserat befattnings-utvecklingsprogram som förväntas utrusta dem med kunskap och förståelse, färdigheter och förmåga samt värderingsförmåga och förhållningssätt som skall ge dem nödvändiga kompetenser och verktyg för att leda och styra sin skolas

verksamhet i linje med nationella mål på ett sätt som gynnar alla barns och ungdomars lärande. Viktigast av allt är att dessa program skapar tillfälle att kritiskt reflektera kring det vardagliga ledarskapets utövande och resultat. I nuläget finns det inte mycket forskning kring hur effektiva dessa utbildningsprogram är, och det finns inga aktuella studier som rör rektorernas rekrytering, urval och socialisering.

3.14 Forskning kring rektorer – en kaskadefekt

Det råder knappast något tvivel om att intensifieringen av rektorernas arbete, i kombination med en ökad medvetenhet kring hur viktigt deras ledarskap är, har stimulerat viktiga förändringar i rektorernas arbetsliv. I en dynamisk social och politisk miljö med ökade krav på att skolor och yrkesrutiner ska omformas på ett sätt som tillmötesgår elevernas och lokalsamhällets behov, är rektorernas traditionella roll i förändring – den bearbetas, omdefinieras och omförhandlas. Här är åter kontexten en viktig faktor, och hur väl rektorer hanterar dessa externa policyförändringar är en viktig kvalitetsmarkör för rektorn. Forskning från Norge visar att förändringar i yrkesroller tenderar att påverka rektorer olika beroende på var i karriären de befinner sig. Möller konstaterar till exempel att:

Veteranerna verkade, till skillnad från de nytillträdde cheferna, mindre påverkade av ansvaret för det administrativa arbetet. Det såg ut som de lät sina grundläggande värderingar styra beslutsfattandet, trots de omvälvande förändringar som skedde på andra ställen. Det är som om de försöker hålla fast vid den psykologiska belöning de fick som lärare. Detta skulle kunna benämnas som en vilja att hålla kontakten med ungdomarna.

Rektorerna som befinner sig i mitten och början av karriären berättar å sin sida om etablerandet av professionell ansvarsskyldighet. Vissa av dem välkomnar också ansvarsskyldigheten hos ledningen, men de vill också behålla den sorts psykologiska belöning de fick som lärare. De helt nytillträdde rektorerna kände däremot inte till något annat än det rådande klimatet av ansvarsskyldighet. De tycktes ta det för givet, välkomnade det, och såg det som ett uttryck för professionalism. Diskurserna kring ledarskap och ansvarsskyldighet på kommunal nivå har förändrats, men ansvarsskyldigheten hos skolledning är något

som ses som ett ”förväntat misslyckande”. I Sverige finns ingen forskning om rektorers ansvar för verksamheten och väldigt få studier fokuserar på elevresultat, men desto fler studier beskriver rektorernas komplexa arbete och ett komplicerat styrningssystem. I samband med att rektorer omförhandlar och skapar nya yrkesroller kommer de att behöva stort stöd från beslutsfattare, lärare och de lokalsamhällen de tjänar. Tid, pengar och möjlighet till professionell fortbildning för att ta till sig nya kunskaper och kompetenser kommer att vara av yppersta vikt då rektorer utvecklar nya ledarskapsidentiteter.

3.15 Rektorers betydelse för elevernas studieresultat

I England uppdrog Department of children, schools and families till en grupp forskare att i ett tre årigt projekt studera *The impact of school leadership on pupil outcomes* (2007). Forskarna har analyserat sambandet mellan utvecklingen av elevernas studieresultat och rektorns ledarskap i ett representativt urval skolor. Frågeställningen anknuter till min utrednings utredningsdirektiv och därför finns anledning att redovisa den engelska studiens huvudsakliga budskap. I studien framhålls olika faktorer knutna till rektorns ledarskap som befrämjar goda studieresultat. Dessa faktorer är framtagna på basis av en genomgång av forskning på området. Flertalet av faktorerna har man dessutom funnit stöd för i den aktuella studien. Framgångsfaktorerna summeras i sex påståenden ”claims”. Dessa påståenden återges nedan (min översättning).

1. Nära nog samtliga framgångsrika rektorer använder samma grundläggande repertoar av ledarskap; en gemensam ”kärna”.
Framgångsrika rektorer:
 - utvecklar en gemensam idé om skolans färdriktning, utvecklar specifika mål som vägleder arbetet med att förbättra elevernas resultat, och har höga förväntningar på personalen och eleverna
 - förstår och förmår utveckla enskilda lärares och annan personals kompetens
 - utvecklar en skolorganisation som ger ansvarskännande och kollegialt stödjande lärare med goda omvärldsrelationer

- rekryterar, utvecklar och verkar för att behålla kompetent personal
2. Tre omständigheter påverkar rektorernas sätt att utöva ledarskapet.
 - Rektorernas anställningstid i nuvarande befattning: Rektorer med kortare anställningstid i nuvarande befattning gör större ansträngningar för att engagera föräldrarna i skolans förbättringsarbete. Nya rektorer tar även fler initiativ till förändringar av skolans interna rutiner och processer. Nya rektorer tar också fler initiativ till åtgärder för att på olika sätt underlätta för personalen och därmed möjliggöra en koncentration på kärnuppgiften.
 - Elevers socioekonomiska sammansättning på den aktuella skolan: Rektorer i socioekonomiskt mera utsatta skolor gör större ansträngningar för att engagera föräldrar i förbättringsarbete, för att strukturera organisationen i syfte att underlätta för lärarna, för att klargöra behovet av förbättringsarbetet på skolan och för att tillförsäkra en vidare förankring av beslut om förbättringar på skolan.
 - Utvecklingen av skolans studieresultat: Särskilt i skolor där elevernas resultat är mindre goda framstår som angeläget att rektorer fokuserar på skolans organisation, skolkulturen och kopplingen till läroplanens mål samt på pedagogik och resultatuppföljning.
 3. Rektorer har goda möjligheter att förbättra lärarnas undervisning och elevernas skolresultat genom att påverka lärarnas skicklighet, motivation och arbetsförutsättningar. Det är exempelvis viktigt att bidra till fokus på lärandeprocesser och engagemang. Det är även viktigt att rektor bidrar till en god arbetsmiljö för lärare och elever.
 4. Rektors arbete för att förbättra elevernas studieresultat blir effektivare om rektorn har en ledningsgrupp eller andra typer av ledare till sitt förfogande. Det är även viktigt att eleverna involveras i och tar ansvar för skolans förbättringsarbete.
 5. Rektorns stöd av underlydande ledare bör utformas med hänsyn till dessa ledares kapacitet. I vissa fall kan det vara lämpligt att

rektorn delegerar beslut, i andra fall att rektorn endast använder underlydande ledare för att ta fram underlag för rektorns egna beslut.

6. Ett fåtal personliga egenskaper hos rektorerna förklarar en stor del av skillnaderna i ledarskapets styrka: Rektorernas tilltro till den egna förmågan är den enskilt viktigaste egenskapen. Rektorer med en större tilltro till sin förmåga är mera uthålliga vid uppleda misslyckanden eller stora utmaningar.

När det gäller resultaten från den aktuella studien understryker forskarna särskilt att rektorer ofta kombinerar olika strategier för sitt ledarskap. Rektorerna analyserar behov, differentierar mellan olika åtgärder och strategier samt samordnar sina strategier med hänsyn till de behov och förutsättningar som identifierats.

I studien har även framkommit att rektorernas värderingar och moraliska kvaliteter är av stor betydelse för lärarna på skolan och i förlängningen för elevernas studieresultat.

Forskarna sammanfattar sitt huvudsakliga budskap med utgångspunkt från vad som framkommit i studien enligt följande

- *Rektorn har en central roll som ledare för skolan.*
Rektorn formar interna processer och pedagogisk praktik som direkt leder till förbättringar i skolans resultat, särskilt i skolor med större utmaningar.
- *Rektorn anpassar sitt ledarskap och sina strategier efter vad situationen på den aktuella skolan kräver, med bibehållet fokus på kärnvärden såsom empati, rättvisa och resultatfokus.*
- *Rektorn har höga förväntningar på lärarnas prestationer samt på elevernas studieresultat och sociala utveckling*
- *Rektorns ledarskap över undervisning och lärande:*
Rektorerna är ofta involverade i planeringen av enskilda elevers behov av insatser och fattar beslut om olika åtgärder. Rektorerna är dock inte alltid involverade i att leda lärarnas undervisning och i att ge återkoppling till lärarna.
- *Alla rektorer delegerar eller fördelar ledaruppgifter i större eller mindre utsträckning, i olika former och med olika syften*

- *Rektorer använder olika strategier för att bygga en stark inre organisation på sin skola*
Flertalet av personalen på skolorna upplever att rektorn har en viktig roll i att bestämma skolans organisation, kultur, pedagogisk metod och pedagogiska tekniker samt metoder för utvärdering. Inte lika många upplever att rektorn bidrar till att utveckla personalens kompetens eller diskuterar specifika frågor om utbildningen med enskilda medarbetare.
- *Förändringar drivna av rektorns ledarskap samvarierar med utvecklingen av elevernas resultat i de fall resultaten har förbättrats från en relativt låg nivå*
Skolor som hade förbättrat sina resultat från en relativt låg nivå uppvisade större förändringar i skolkultur och skolklimat samt gällande fokus undervisning, lärande och resultatinformation.
- *Rektorernas ledarskap varierar med rektorernas erfarenhet*
Rektorer som är effektiva i sitt ledarskap tillämpar varierande strategier för förbättringsarbete beroende på erfarenhet, tid som rektor på skolan, samt deras förståelse för behoven av förändring på skolan. Rektorerna gör större förändringar under de första åren av chefskapet på en skola.
- *Det är skillnader mellan rektorernas ledarskap i skolor för yngre elever (primary schools) och skolor för äldre elever (secondary schools)*
Fler rektorer i skolor för yngre elever gör större förändringar i skolans organisation, för att stödja lärarna genom att ge dem kortsiktiga mål för undervisning och lärande och för att uppmuntra lärarna att stimulera lärande även utöver traditionella skolkunskaper. Fler lärare för äldre elever använder indirekt pedagogiskt ledarskap för att stödja lärande och lärare, exempelvis arbetslagsledare eller motsvarande.
- *Rektorernas ledarskap varierar beroende på elevernas socio-ekonomiska sammansättning*
Rektorer vid skolor med större utmaningar vidtar fler förändringar i syfte att förbättra elevernas resultat. Rektorer på dessa skolor använder också ett bredare spektra av förbättringsåtgärder.
I en sammanfattande diskussion framhåller forskarna att studien visar att rektorn är en viktig person för att leda lärare

och annan personal i ett förändringsarbete på en skola. Rektorn är också viktigt för att skapa en skolkultur som kombinerar höga krav på personalen och varje enskild elev med höga ambitioner vad gäller ett gott omhändertagande av varje enskild elev. Forskarna framhåller även att rektorns indirekta pedagogiska ledarskap synes ha större effekt på elevernas studieresultat än det direkta pedagogiska ledarskapet.

3.16 Skolfaktorer som har betydelse för att alla elever ska nå goda resultat

Den amerikanske skolforskaren Wayne Hoy redovisar i en artikel resultaten av 40 års forskning om faktorer eller skolkulturer på enskilda skolor som kan förklara att vissa skolor kan ge goda studieresultat för alla elever, oavsett elevernas socioekonomiska bakgrund (Hoy 2012). Nedan sammanfattas artikeln (min översättning).

Hoy framhåller sammanfattningsvis tre generella framgångsfaktorer för bra skolor:

- lärarkollegiet och personalen i övrigt har som grupp en hög tilltro till sin egen förmåga - ”collective efficacy”
- personalen har hög tillit till föräldrar och elever och detta förtroende är ömsesidigt - ”collective trust”
- personalen har fokus på skolans kunskapsuppdrag ”academic emphasis”.

Hoy har funnit att det viktigt att personalen på skolan har en tilltro till att man kan klara sitt uppdrag; en gemensam känsla av att skolan verkligen kan klara av att bibringa alla elever goda kunskaper och en god utveckling socialt och emotionellt, även om förutsättningarna kan vara svåra - ”collective efficacy”.

Hoy framhåller värdet av ett gott klimat på skolan, där varje elev ges ett respektfullt bemötande med utgångspunkt från elevens egna förutsättningar och egen personlighet. Rektorer på skolor med ett bra och öppet klimat utöver sitt ledarskap på ett sätt som utgör goda exempel för andra på skolan. Rektorerna på skolor med ett bra klimat är även konsekventa i sitt ledarskap, engagerade, visar tillit till sina

medarbetare och undviker en närgången granskning av medarbetarnas arbete. Hoy understryker även vikten av ömsesidig tillit mellan föräldrar, elever och personal. En förutsättning för denna tillit är bland annat lärare med hög kompetens. Hoy använder begreppet ”collective trust”, som definieras enligt följande:

Collective trust is a state in which groups are willing to make themselves vulnerable to others and take risks with full confidence that others will respond in positive ways, that is, with benevolence, reliability, competence, honesty, and openness.

Hoy framhåller vidare vikten av att skolan ständigt har kunskapsuppdraget i fokus och att personalen har höga förväntningar på *alla* elevers studieresultat. Hoy talar om ”academic emphasis of schools”.

Hoy understryker att en ansträngning för att förbättra elevernas studieresultat på en enskild skola bör ha en bred ansats som inkluderar ett arbete för att skapa hög gemensam tilltro till lärarkollegiets förmåga, hög tillit till föräldrar och elever samt en betoning av skolans kunskapsuppdrag. Ett ensidigt fokus på exempelvis att bibringa eleverna traditionell skolkunskap riskerar att misslyckas, menar Hoy.

3.17 Rekommendationer för att driva rektorsforskning framåt

Med utgångspunkt i de texter som behandlats och analysen av dem, använder vi de återkommande teman vi har kunnat se i rektorsforskningen för att föreslå hur studier kring ledarskap inom skolan ska kunna bli ett erkänt forskningsfält. Rekommendationerna baseras på en rad forskningsgrundade antaganden. Att rektorernas ledarskapsroll(er) även i fortsättningen kommer att vara centrala för skolans utveckling, förbättring, organisatoriska kapacitet och elevresultat är allmänt accepterat bland forskarna inom området. Efter kvaliteten på lärarnas arbete och undervisningsmetoder får ledarskapet på skolan ses som den näst viktigaste faktorn för elevernas utveckling och studieresultat. Kombinationen av decentraliseringen och centraliseringen av utbildningsmässiga riktlinjer och styrelseskick har intensifierat vardagen för rektorer, och kraven på administrativ skicklighet och dynamiskt ledarskap

kommer att fortsätta öka med oförändrad styrka. Med tanke på rektorernas centrala roll för elevernas studieresultat, oavsett nationella/lokala kontexter, kommer rektorsforskningen med all säkerhet att fortsätta att växa i betydelse i framtiden. Ett fortsatt intresse för rektorsforskningen kommer naturligtvis att generera fler studier – mastersuppsatser, doktorsavhandlingar och en rad olika publikationer i vetenskapliga sammanhang och i facktidsskrifter. Exempelvis framväxten av olika centrum för skolledarutveckling, där allt fler mastersstudenter och doktorander studerar, vidareutbildas och utvecklas, förser forskningsområdet med nya idéer och forskare. Det är emellertid viktigt att det finns en strategisk överblick som kan identifiera vilket fokus forskningen bör ha, så att struktur ersätter ett mer stegvist tillvägagångsätt. Forskningsresultaten kommer att genomlysas ledarskapspraxis inom skolan på så sätt att de kan tolkas och tillämpas på ett unikt sätt inom olika lokala, historiska, kulturella och strukturella kontexter. Nedan föreslår vi hur forskning om rektor kan utvecklas med utgångspunkt i resultaten från forskningsöversikterna som utgör grunden för detta kapitel. Studier av:

- Ledarskapsutmaningar i relation till förändrade sociala strukturer.
- Realiseringsprocessen dvs. förhållandet mellan nationell skolpolitik och lokala styrningsstrukturer.
- Transformationen mellan lagstiftning, beslutsfattande och skolans ledarskap.
- Vad som karaktäriserar de lokala styrandestrukturer som skapar god verksamhet.
- Hur nationell policy påverkar förbättringsprocesser i den lokala skolan i olika tidsperspektiv.
- Påverkan av internationella mätningar på elevprestationer i svensk skola.
- Hur effekterna av förändringsprocesser inom skolan på lokalnivå förhåller sig till lokala styrningsstrukturer
- Rektors kortsiktiga och strategiska beslutsfattande i förhållande till förbättringar av skolans verksamhet.
- Rektors ledarskap i multikulturella och socialt eller kulturellt utmanande miljöer.
- Ledarskap i förhållande till sociala och demokratiska värderingar, mobbning och elevresultat.
- Organisationsinriktad analys av hur skolledarnas agerande påverkar skolresultaten och vilket stöd skolledarna har via utbildning och kompetensutveckling.

Vi rekommenderar att forskare börjar ta sig an dessa frågeställningar för att berika och vidga spännvidden i vår kunskap om rektorernas ledarskap. Att använda sig av gemensamma begreppsmässiga ramar, metoder och datainsamlingsverktyg skulle kunna vidga forskningen om rektor och skolans ledarskap och underlätta kunskapsutbytet kring rektorer och deras yrkesutövande. Samtidigt måste forskare alltid disciplinerat hålla fast vid ett dubbelt perspektiv där man visserligen tillägnar sig det som kan användas från andras studier, men samtidigt vara medveten om viktiga kontextuella skillnader både på det nationella och lokala planet.

4 Rektorns ledarskap - nationella mål och lokal skolutveckling

I detta kapitel redogörs först översiktligt för statens förväntningar på rektorernas ledarskap över tid. Därefter sammanfattas aktuella problem gällande rektorernas ledarskap baserat på forskning och utredningar från senare år.

4.1 Under 1950-talet blev rektorn ett instrument för genomförande av den nationella skolpolitiken

Av betänkandet Om styrning och ledning i skolan (SOU 2004:116) framgår att rektorn länge var den som stod i spetsen för en högre lärdomsskola eller senare ett läroverk. År 1958 beslutades att även de lägre skolformernas ledare skulle tituleras rektor. Dagens rektorer har sina historiska rötter i två kategorier av befattningshavare: läroverksrektorn, som var en akademiker och statlig ämbetsman, samt folkskoleöverläraren, som var innehavare av en kommunal befattning. Både rektorn och överläraren kunde liknas vid att vara den främste bland lärarna - "primus inter pares" inom sitt kollegium. Det var inte givet att rektorn skulle ägna någon större uppmärksamhet åt den undervisning lärarna bedrev. De representerade skolan utåt, var högsta instans och auktoritet och det var de som alltmer även fick axla uppgiften att se till att administrationen blev utförd. Rektorskapet sågs länge som en bisyssla som fullgjordes i kombination med läraryrket. Gradvis kom dock rektorsuppgiften att utvecklas till ett eget yrke.

Under 1940- och 50-talen skulle folkskolan integreras med real- och flickskolorna. Bredare skikt av den unga befolkningen än ditills skulle ges möjlighet att ta studentexamen. Rektorn tilldelades rollen att delta i och underlätta reformernas genomförande samt att vara den

statliga politikens ambassadör i skolan. Rektorn fick därmed utökade administrativa arbetsuppgifter. Särskilda befattningar som studie- rektorer infördes vid skolor med högstadium efter riksdagsbeslut 1956. Ett riksdagsbeslut 1966 baserat på den så kallade skoladministrativa kommitténs betänkande från 1964, förstärkte skolledaren som pedagogisk ledare. Enligt propositionen var skolledare alltför tyngda av administrativa uppgifter, vilket ansågs motverka det pedagogiska ledarskapet. Det var därför enligt riksdagsbeslutet nödvändigt att överföra administrativa uppgifter till biträdespersonal. En skolledarutbildning i statlig regi startades 1967. Utbildningen omfattade organisation, ledarskap med mera. Staten betonade att utbildningen skulle innehålla vissa styrmoment - rektorer och skolledare uppfattades som viktiga instrument för skolpolitiska ambitioner och reformer.

4.2 Under 1970-talet blev rektorn verksamhetsansvarig

Fortfarande i 1970-talets skola fanns ett regelverk och ett statsbidragssystem som styrde väsentliga delar av den lokala skoladministrationen, som klasstorlek, timplaner och lärares undervisningsskyldighet. Lärares och rektorers tjänster var statligt reglerade. De var anställda av kommunerna, men det var staten som förhandlade och slöt avtal om deras avlöningsförmåner och övriga anställningsvillkor. Staten önskade alltså att rektorerna skulle vara pedagogiska ledare. Rektorernas arbete var dock i praktiken i första hand avgränsat till områden som hade att göra med skolans administrativa verksamhet (schemaläggning, tjänstefördelning, ekonomi etc.). Den relation som rådde mellan rektorerna och lärarna har beskrivits som ett ”osynligt kontrakt”, vars innehåll kan sammanfattas med orden rektorn ska ha kontroll över administrationen, undervisningen åt lärarna (Berg m.fl. 2014).

I betänkandet Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan (SOU 2014:5) påpekas att många kritiker under 1970- och 1980-talen framhöll att det fanns alltför många krångliga regler som hindrade skolan från att effektivt fullgöra sitt uppdrag. Kommunerna klagade över det dubbla huvudmannaskapet, som försvårade styrningen av skolan. Utredningen fram-

håller att Kommunförbundet menade att skolan var alltför detaljreglerad från statens sida. Som exempel anfördes att en rektors arbetsuppgifter reglerades på 150 olika ställen i skolförordningen.

I ovan nämnda betänkande omnämns att SIA-utredningen (Utredningen om skolans inre arbete) tillsattes 1970 med direktiv att påbörja en decentralisering av skolans inre arbete. Två år senare påbörjades en ny utredning, SSK-utredningen (Skola Stat Kommun), som även den syftade till decentralisering. Syftet med reformerna var att effektivisera verksamheten genom minskad detaljreglering och ökad lokal frihet.

SIA-utredningen ville komma bort från den rektorsroll som betonade auktoritär kontroll. Det pedagogiska ledarskapet betonades i stället i termer av att rektorn skulle göra goda pedagogiska bedömningar, vilket på intet sätt skulle stå i ett motsatsförhållande till de administrativa uppgifterna. Ytterligare en aspekt som lyftes fram var skolledarens ansvar för resultatet i skolan. Skolledarna skulle bedöma hur det sätt på vilket man organiserade verksamheten ledde till bättre eller sämre resultat på skolan. En konkret förändring som föreslogs i utredningen var att rekryteringen av rektorer borde breddas till att omfatta fler än de bäst utbildade lärarna. Vid tidpunkten blev ”den demokratiska rektorn” ett ideal. Denne skulle vara en ledare men ändå befinna sig på samma nivå som de ledda. Närhet, omsorg och inkännande blev viktigt i den nya rektorsrollen. I SOU 2004:16 anges att rektorns uppgift vid denna tid kom att tolkas närmast i socialpsykologiska termer.

SIA-utredningen betonade rektorns betydelse som ledare av en pedagogisk verksamhet:

...verksamheten är i grunden pedagogisk och skolledarens uppgift som ledare av pedagogisk verksamhet måste kraftigt understrykas. (SOU 1974:53 s. 792)

SIA-utredningen preciserade dock inte den reella innebörden i rektorernas ledarskap. Bert Stålhammar kommenterade SIA-utredningens skrivningar om förväntan på rektorernas ledarskap på följande sätt:

Det som inte SIA eller riksdagsbeslutet behandlar är emellertid frågan om hur skolledaren i praktiken skall kunna utöva sitt pedagogiska ledarskap. En övergång från regeluttolkning och administration till ”initiativ” och beslutsfattande där modet spelar roll, måste ju baseras på trovärdighet i ledarrollen. De anställda måste kunna lita på sin

skolledare och ha förtroende för honom. Och hur skapas i så fall detta förtroende? Ligger det i att läraren konstaterar att skolledaren själv befinner sig i samma undervisningssituation som läraren, och således bör veta en del om det han talar om? Eller ligger det i hans teoretiska kunskaper, som hjälper läraren att analysera sin egen situation och tillhandahålla begrepp som gör att han kan hantera sin egen verksamhet? Hur skall en skolledare, hur skolledarutbildad han än är, kunna få en lärare att ändra sin undervisning i riktning mot skolans övergripande mål, när läraren fortfarande själv formellt har all makt i klassrummet. (Stålhammar 1983, s. 41-42).

Ett skäl till att SIA-utredningen startades var upplevda disciplin- och arbetsmiljöproblem (Lindensjö & Lundgren 2000). Det hade även uppmärksammats att en stor andel elever behövde stödundervisning för att klara kraven i skolan. Den läroplan som regeringen utfärdade delvis på basis av SIA-utredningen, Lgr 80, behandlar detta problemområde under rubriken *Elever med särskilda behov*. Där anges att skolsvårigheter främst ska mötas med förebyggande åtgärder. Viktigast är då att arbetssättet ändras till att bli mer individanpassat och åskådligt. I SOU 2014:5 framhålls att det i Lgr 80 finns tydliga inslag av den skolideologi som benämns progressivism: betoning av elevernas aktivitet, individualisering, ämnesintegrering och intressestyrda val. En friare resursanvändning skulle medge att mer resurser satsades på elever med särskilda behov. Staten lade i olika styrdokument vid denna tid stor vikt vid skolans sociala och demokratiska uppdrag, men detta ledde även till kritik. I slutet av 1970-talet bildade exempelvis en grupp medborgare *Kunskapsrörelsen* i protest mot vad som uppfattades som en kunskapsfientlig skolpolitisk ideologi, som ansågs betona personlighetsutvecklingen på kunskapens bekostnad. Även bland grupper av lärare, särskilt bland ämneslärare, fanns ett missnöje med inriktningen på den förda skolpolitiken. Missnöjet gällde bland annat vad som upplevdes vara en svag prioritering av skolans kunskapsuppdrag, men det fanns även ett missnöje med decentraliseringen till den lokala nivån.

Decentraliseringen inom skolväsendet, som påbörjades redan under 1960-talet, gav successivt rektorerna ett större inflytande över skolans utformning. Skolor och skolledningar förväntades fatta egna och självständiga beslut om vardagsarbetets innehåll och arbetsformer. Förväntningarna på rektorskapet blev inte avgränsade till att enbart omfatta administration och förvaltning, utan rektorers yrkesutövande

förväntades sträcka sig över skolors vardagsarbete i alla dess aspekter. Rektorn blev verksamhetsansvarig (Berg, m.fl. 2014). Fortfarande gällde dock att rektorerna skulle vara ett redskap för statliga reformambitioner. I regeringens proposition från 1981 om den statliga skoladministrationen, den så kallade SAK-propositionen framhålls:

Skolledaren har i dag och kommer ännu mer uttalat i framtiden att ha nyckelpositionen i skolsystemet. Den decentralisering i vitala utbildningsfrågor som redan har skett direkt till rektorsområden och skolor ställer stora krav på skolledarna i arbetet med att utveckla skolarbetet i den riktning som anges av riksdag och regering. (Proposition 1980/81:107, s. 48.)

Till saken hör att statens reformambitioner som nämnts i många fall var kontroversiella bland grupper av lärare och i samhället i övrigt – det fanns alltså bland annat en kritik mot att kunskapsuppdraget upplevdes vara satt på undantag. Rektorn var satt att leda i en miljö med olika skolkulturer och där det ibland rådde konflikter mellan grupper av lärare.

4.3 Rektorn blev kommunal chef, med ett tydligare uppdrag visavi lärarna och undervisningen

Kommunaliseringen av skolan 1991 syftade till effektivisering genom ökad decentralisering. Kommunaliseringen skulle göra det möjligt att utforma skolan efter lokala och individuella behov. Genom att ge ökad makt till lokalpolitiker, lärare och rektorer kunde skolan även lättare öppnas för medborgarinflytande. Som på många andra offentliga samhällsområden i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet blev mål- och resultatstyrningen det sätt, på vilket den decentraliserade och kommunala skolan praktiskt skulle styras.

Kommunaliseringen av skolan innebar att kommunerna fick ett samlat verksamhetsansvar för skolan och därmed ett odelat arbetsgivaransvar för all personal, däribland lärarna som tidigare hade haft statligt reglerade tjänster. Genom ytterligare en förändring av statsbidragssystemet 1993 fick kommunerna även ansvaret att besluta om fördelningen av resurser mellan skolan och annan kommunal verksamhet. Kommunaliseringen innebar också att kommunerna fick ansvaret för att organisera skolan och vuxenutbildningen och följa upp och utvärdera den egna verksamheten samt ett ansvar för att utveckla

verksamheten och erbjuda kompetensutveckling för personalen. Antalet nationella regler som styrde organisation, tjänstetillsättning och resursfördelning reducerades betydligt. Kommunerna skulle ha stor frihet att anpassa och organisera skolan inom den ram som bestämdes av regering och riksdag. Lärare och rektorer skulle ansvara för utformningen av undervisningen och andra pedagogiska frågor.

I SOU 2004:116 anges att ett viktigt inslag i kommunaliseringsreformen och mål- och resultatstyrningen var ambitionen att stärka skolledarfunktionen. Ansvar, i synnerhet resultatansvaret, betonades på ett helt annat sätt än vad man exempelvis gjort i SIA-utredningen på sjuttioalet.

Det ansågs alltså att effektiviteten och målpuppfyllelsen i skolsystemet skulle öka om rektorer och lärare fick ett större inflytande. Men delegationen till skolans professionella var dock inte villkorlös: Det fanns från statens sida ett underliggande missnöje med framför allt lärarnas arbete, som motiverade en starkare skolledarfunktion. I propositionen om skolans utveckling och styrning (prop. 1988/89:4) framhålls att lärarjobbet var ett "ensamarbete" i en utsträckning som staten inte fann önskvärd, och staten menade även att lärarna inte alltid hörsammade statens intentioner med skolverksamhetens och undervisningens uppläggning och innehåll. Detta motiverade att skolledaren skulle få en tydligare ledningsroll gentemot undervisningen och den enskilde läraren.

I SOU 2014:5 framhålls att ett samlat kommunalt arbetsgivaransvar för lärarna enligt regeringen skulle främja ett ökat samarbete och leda till att lärarresurserna utnyttjades mer effektivt genom samverkan mellan skola och barnomsorg och andra verksamheter för barn och unga, som sedan tidigare var ett kommunalt åtagande. Utredningen påpekar att den lärarroll som staten förordade därmed var generalisten snarare än ämnesspecialisten. Av många lärare uppfattades detta som en nedvärdering av deras professionella yrkeskompetens, framhåller utredningen.

I SOU 2014:5 refereras Lärarnas riksförbund (LR), som under slutet av 1980-talet upprepade gånger framhöll de problem som de ansåg att en kommunalisering skulle medföra. Som ett led i opinionsarbetet mot skolans kommunalisering hade LR gett ut skriften Stoppa kommunaliseringen av skolan (1987). I skriften förs fram bland annat farhågor för att kommunaliseringen skulle utgöra ett hot mot de ämnesinriktade kurserna och ämnestimmarna

i skolan. LR:s motstånd mot kommunaliseringen ska således inte förstås enbart som ett motstånd mot den ökade styrningen av lärarnas arbete från kommunernas sida utan även som ett motstånd mot den av staten föreskrivna inriktningen av denna styrning. En möjlig tolkning är att ett av skälen till att Lärarnas riksförbund motsatte sig kommunaliseringen var att man befarade att staten med stöd av den ökade styrkraft som kommunaliseringen förväntades ge skulle få ett bättre genomslag för den nationella skolpolitik som man tidigare inte lyckats få fullt genomslag för.

I och med skolans kommunalisering 1991 blev rektorn en i raden av kommunala chefstjänstemän. Rektorn får därigenom sitt uppdrag från skolpolitikerna. Sett ur kommunens synvinkel blev rektorn en arbetsgivarrepresentant. Samtidigt får rektorn även ett direkt uppdrag från staten genom skollagstiftningen. I den så kallade ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18) angavs att rektorns ansvarsområde inte får göras större än att rektorn kan hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan och att endast den som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt får anställas som rektor. (Reglerna kring rektorsbehörigheten luckrades upp så att lärarutbildning inte längre blev ett krav). Det ena skälet till detta uttalande anges vara att rektorn kommer att få en avgörande roll vad gäller utbildningens genomförande. Det andra skälet uppges vara att det behövs en instans med befogenhet att fatta beslut i frågor som inte bör ligga på den politiska nivån. Det gäller i första hand beslut angående enskilda elever.

I avhandlingen Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser påpekar Ninni Wahlström (2002) att detta förslag, som följs upp av en lagreglering med samma innehåll, gav upphov till en omfattande omorganisation av rektorsområdesindelningen. Tidigare kunde ett rektorsområde omfatta tre till fyra skolor. Efter lagändringen 1991 blev principen en skola – en rektor betydligt vanligare. Att ”rektor skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan” kom till stor del att tolkas geografiskt. Rektor skulle finnas på skolan. I takt med en alltmer åtstramad ekonomi under 90-talet växte rektorns ansvarsområde genom att skolbarnsomsorgen, förskoleklassen och ofta också förskolan kom att sortera under rektorns ansvar.

Även om den nu gällande ansvarsfördelningen kom att gälla från 1991 så kom den till målstyrningen anpassade läroplanen med kurs-

planer först 1994. I SOU 2014:5 framhålls att de nya läroplanerna var anpassade till den målstyrningen och decentraliseringen inom skolväsendet. Samtidigt innebar de nya läroplanerna ett avståndstagande från den så kallade progressivismen som överordnad skolideologi. Läroplanskommittén lanserade i stället det klassiska tyska bildningsidealet som ideologisk ledstjärna för 1990-talets läroplaner. Läroplanskommittén menade att kommunaliseringen och decentraliseringen innebar att alla som var verksamma i skolan, i första hand lärarna, måste ta ställning till frågan om vad som skulle väljas ut för lärandet och hur arbetet skulle organiseras. Vidare menade läroplanskommittén att de snabba förändringarna av kunskapsmassans volym och struktur i det moderna samhället motiverade ett mindre styrt kunskapsinnehåll. Regeringen ställde sig bakom de resonemang om bildning som läroplanskommittén förordade, liksom riksdagen som antog regeringens förslag.

I en rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) framhålls att läroplanerna innebar en stor förändring för skolan, då de inte skulle styra undervisningens organisation utan det var upp till rektorer, lärare och annan personal att hitta de lokala arbetsformerna som innebar att man kunde förverkliga de mål som ställts upp (IFAU 2014). Fokus låg således på att ställa upp mål som eleverna skulle nå, i stället för att styra och precisera vilken och hur mycket undervisning eleverna skulle få. Det ställde stora krav på lärarnas yrkeskunnande och förväntades ge skolorna stora utvecklingsmöjligheter. Läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, Lpo 94, var betydligt kortare än den föregående läroplanen för grundskolan (Lgr 80) och mindre detaljrik. Det konkreta innehållet i undervisningen (stoffet) samt undervisningsmetoder preciserades inte. I stället innehöll grundskolans och gymnasiet nya läroplaner en beskrivning av skolans värdegrund och uppdrag samt en formulering av utbildningsmål. I utbildningsmålen återfanns utredningens ”mål att uppnå” samt ”mål att sträva mot” skrivna i punktform.

Lpo 94, förutsatte ett omfattande lokalt arbete för att operationalisera läroplanens mål, under devisen ”deltagande målstyrning”. Under andra halva av 90-talet lades en stor mängd arbetstimmar ned på att diskutera så kallade uppnåendemål i samtliga ämnen och oftast för samtliga årskurser. Målen skulle dessutom vara uppföljningsbara. Rektorerna fick i uppgift att på

olika sätt arbeta med och förankra målen så att dessa skulle komma att präglade skolans verksamhet.

Avtalet mellan lärarfacken och Sveriges Kommuner och Landsting 1995/96 innebar bland annat att tariffsystemet avskaffades. En ny uppgift för rektorerna blev att sätta individuella löner för lärarna.

Kommunaliseringen genomfördes alltså i skuggan av den ekonomiska 1990-talskrisen som innebar krav på stora besparingar, vilket försvårade kommunernas uppdrag på ett ibland dramatiskt sätt. Statskontoret (2013) påpekar att kostnaderna per elev i fasta priser minskade med 13 % mellan åren 1991 och 1999. Givetvis påverkade besparingarna under 1990-talet även i hög grad rektorernas arbets-situation.

4.4 Valfrihetsreformerna under 1990-talet ökade kraven på rektorn gällande budget, planering och marknadsföring

Av SOU 2014:5 framgår att två valfrihetsreformer inom skolväsendet, det fria skolvalet respektive friskolereformen, påverkade rektorns arbetsförutsättningar under 1990-talets första hälft. Reformerna ökade den administrativa bördan och kraven på ledarskapet inom skolväsendet på lokal nivå, och innebar därmed högre krav på rektorerna. Valfrihetsreformerna stärkte dessutom elevernas och föräldrarnas inflytande, i viss utsträckning på bekostnad av rektorernas inflytande.

År 1992 fick fristående skolor på grundskolenivå förutsättningar att verka på i stort sett likvärdiga villkor som de kommunala skolorna. Följande år infördes också en ökad möjlighet för föräldrar och elever att välja grundskola inom det kommunala skolväsendet. I och med valfrihetsreformerna fick kommunerna en ny roll. Utöver att vara huvudman för de kommunalt ägda skolorna skulle kommunerna också administrera och betala ut bidrag (skolpeng) för elever i de fristående skolorna.

Valfrihetsreformerna innebar att kraven på lednings- och planeringskapacitet i kommunerna ökade. Kommunerna måste i likhet med andra huvudmän vara beredda på att med kort varsel inför starten av ett nytt läsår bli av med elever med vidhängande finansiering, alternativt att ta emot fler elever och öka antalet studieplatser. Givet kommunens ansvar för att anordna utbildning för berörda kommun-

invånare kan de kommunala huvudmännen till skillnad från de fristående inte avstå från att ta emot elever. Frågor om budget, personal- och lokalplanering med mera tar jämförelsevis stora resurser i anspråk.

4.5 Rektorns ledarskap förtydligades och stärktes ytterligare i och med 2010 års skollag

Förändringen mot en styrning med mål och resultat och färre regler genomfördes mera konsekvent i samband med kommunaliseringen (se ovan) och 1990-talets läroplaner och betygssystem. Denna styrning tog sin utgångspunkt i idéerna om New Public Management, som utgörs av en samling idéer och teorier om att offentlig verksamhet kan moderniseras och effektiviseras genom att tillämpa styrningsmetoder tagna från det privata näringslivet. Olika idéer inom ramen för New Public Management har betonats i olika sammanhang: Effektivisering genom decentralisering och delegering har i vissa lägen lyfts fram, medan man i andra sammanhang i stället betonat privatisering, konkurrens och marknadsutsättning av den offentliga sektorn eller styrning efter mätning av resultat. På skolans område kan generellt sägas att staten lade större vikt vid decentralisering och målstyrning i samband med skolans kommunalisering, men att en förskjutning av styrningen skett under senare år mot mera av tillsyn och kontroll samt tydligare mål och kunskapskrav.

Förändringen av styrningen under senare år har sin grund i upplevda problem, bland annat med skolans ledarskap: Av SOU 2014:5 framgår att Skolverket i sina årsredovisningar från mitten av 1990-talet bedömde att många skolhuvudmän inte i tillräcklig utsträckning följde upp och utvärderade skolverksamheten. Skolverket konstaterade i en rapport (1999) att mycket lite hade hänt med ledarskapet ute i kommuner och skolor. Rektorererna var fortfarande regeltillämpande administrativa chefstjänstemän snarare än *ledare* i modern mening. Kritiken bidrog till ett ökat fokus på kvalitetsstyrning i olika former och senare även till utökad statlig tillsyn. År 2008 inrättades Skolinspektionen, vilket innebar ytterligare en förstärkning av den statliga tillsynen och efterhandskontrollen av skolans verksamhet.

Rektorerna hade alltså fått ökade befogenheter vid mål- och resultatstyrningen. Skolverket konstaterade dock som nämnts i slutet av 1990-talet att mycket av det gamla styrsättet var kvar, att mål- och resultatstyrningen brast och att rektorerna fått för lite ansvar. Kommunpolitiker och tjänstemän styrde i för stor utsträckning. I SOU 2004:05 dras slutsatsen att en del av den decentralisering från staten som var avsedd att ge lärarna större inflytande uppenbarligen i praktiken stannade i den kommunala förvaltningsorganisationen.

De nya läroplaner och kursplaner som beslutades 1994 blev också tidigt föremål för kritik. Antalet mål ansågs vara för stort och målen ansågs oklart formulerade. Den slutsatsen drogs bland annat i Skolverkets nationella utvärdering av skolan 2003. I betänkandet Tydliga mål- och resultatkrav i grundskolan (SOU 2007:28) framhålls att frånvaron av tydlighet och enhetlighet i statens styrning av skolan har bidragit till att lärarna har varit hänvisade till egna lösningar i sitt lokala planeringsarbete. Statens mål upplevdes som otydliga. De nya läroplanerna var svåra att uttolka på lokal nivå. Lärarna saknade tid till diskussion och vidareutbildning, och ledning från Skolverket brast vad gäller vägledande underlag i form av kommentarer och referensmaterial för skolledare och lärare. Detta ledde till att rektorers och lärares lokala tolkningsutrymme blev mycket stort. Kritik framfördes också för otydlighet när det gällde betygskriterierna för årskurs nio, vars betyg skulle ligga till grund för antagningen till gymnasieskolan.

Regeringen tog 2008 initiativ till nya läro- och kursplaner för de obligatoriska skolformerna (prop. 2008/09:87). Regeringen tog även initiativ till en ny, mer nyanserad betygsskala (prop. 2008:09:66) i syfte att bland annat ge ökad tydlighet i informationen till elever och vårdnadshavare genom att kunskapsprogressionen hos eleverna bättre skulle tydliggöras och ge lärarna möjlighet till ökad precisering av bedömning av elevernas kunskaper och graden av måluppfyllelse.

Rektorsrollen har förtydligats i skollagen (2010:800) och i övriga författningar som tillämpas från och med 1 juli 2011. Liksom tidigare framgår av skollagen att det pedagogiska arbetet i en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor som särskilt ska verka för att utbildningen utvecklas samt att som rektor bara får anställas den som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt. Nytt är att det av skollagen framgår att rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och i övrigt fattar de beslut och har det

ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar samt att rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i dessa frågor, om inte annat anges. Enligt regeringen (prop. 2009/10:165) innebär detta att beslut i pedagogiska frågor som undervisning, bedömning, betygssättning och val av stödåtgärder ska vara skilda från beslut som fattas av nämnd eller styrelse. Det ska vara tydligt att det är rektorn som fattar beslut som rör enskilda elever. Bestämmelsen om att rektorn beslutar om enhetens inre organisation ska läsas mot bakgrund av att rektorn ska fungera som ledare och samordna det pedagogiska arbetet och därmed fatta de beslut som ett sådant ansvar kräver. I rektorns ansvar innefattas enligt regeringen ansvar för organisation av det pedagogiska arbetet, arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd, formerna för samarbete mellan skolan och hemmen, skolans kontakter med föräldrar, arbetslivet och det omgivande samhället, kompetensutveckling av personalen, etc.

Enligt en uppföljning av Skolverkets informationsinsatser vid implementeringen av skollagen (Holmgren, m.fl. 2012) finns en medvetenhet kring rektorns förtydligade ansvar bland rektorer, skolchefer och lokala politiker. Om konsekvenserna av detta råder det dock delade meningar. Vissa menar att det förtydligade ansvaret inte kommer att märkas alls eftersom rektorn i praktiken haft en stark ställning redan tidigare. Andra menar att nämnden kommer att hitta vägar att behålla sitt inflytande. Till exempel menar en nämndordförande i studien att rektorernas stärkta ställning kommer att leda till att nämnden i ökad utsträckning kommer att styra med ekonomiska incitament. Det är emellertid få nämndledamöter som bedömer att deras inflytande kommer att minska. Många är positiva till rektorns förtydligade roll, både bland rektorer och bland huvudmän, även om vissa ställer fråga om huruvida rektorn är mogen för detta och om förutsättningarna finns. Tankar finns om behovet av nya administrativa respektive juridiska funktioner. Av uppföljningen framgår även att det finns motstånd hos vissa rektorer mot att delegera arbetsuppgifter, samtidigt som det förespråkas av huvudmännen. En rapport publicerad av SNS, (Nihlfors & Johansson 2013) visar att det finns en stor utvecklingspotential på alla nivåer i styrsystemet för att

förbättra arbetsförhållandena för rektorer. I rapporten lyfts särskilt fram behovet av att tydliggöra ansvar och befogenheter i hela styrkedjan från lärare till skolledare och vidare till skolchef, nämnd, huvudman och stat, i syfte att skapa och bygga förtroende mellan alla aktörer i styrkedjan.

En ändring har införts i skollagen (prop. 2013/13:148) som innebär att det förtydligas dels att kommunerna ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov, dels att rektorn har ansvar för att fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Det har även förtydligats att elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskraven ska få stöd som så långt som möjligt ska motverka konsekvenserna av funktionsnedsättningen.

Förtydligandet av skolans mål och kunskapskrav har givetvis påverkat rektorernas arbetssituation på olika sätt liksom även ökade krav på systematiskt kvalitetsarbete och utökad tillsyn. Krav på systematiskt kvalitetsarbete och dokumentation liksom statlig tillsyn medför merarbete för rektorerna. Dessa krav kan samtidigt utgöra ett stöd för rektor i dialogen med huvudmannen och lärarna (Berg m.fl. 2014). De förtydliganden gällande rektorsrollen som införts i skollagen bör också bidra till att underlätta och stärka rektorernas ledarskap.

4.6 Aktuella problem – fortfarande pressad arbetssituation och bristande ledarskap

Av allt att döma finns betydande problem med rektorernas ledarskap inom det svenska skolväsendet. Problemen framgår till exempel i direktiven till denna utredning. Problemen gäller inte minst rektorernas stora arbetsbörda i relation till kraven på att rektorerna ska utöva ett pedagogiskt ledarskap. Som framgått har en rad reformer genomförts relativt nyligen i syfte bland annat att stärka och förtydliga skolans ledarskap. Det pågår även kontinuerligt ett utvecklingsarbete runt om i landet i linje med statens mål och intentioner för skolan, vid såväl kommunala som fristående huvudmän. Det är för tidigt att säga i vilken utsträckning skolans ledarskapsproblem kommer att lösas till följd av de nya

reformerna och det pågående utvecklingsarbetet. Nedan redogörs för några problembeskrivningar från senare år. Beskrivningen överlappar delvis den problembeskrivning som finns i direktiven till denna utredning, men innebär även en fördjupning och uppdatering av de problem som anges i direktiven till utredningen.

4.6.1 Rektorn har en hög arbetsbelastning

Av flera granskningar och rapporter framgår att rektorer har en hög arbetsbelastning. Arbetsmiljöverket (2011) visar i en granskning som omfattar samtliga kommuner, stadsdelar och utbildningsförvaltningar i Västra Götalands- och Hallands län under åren 2009 och 2010 att rektorerna upplevde att deras arbetstid hade ökat under de senaste åren. Granskningen visar också att rektorerna upplevde att arbetstiden inte räckte till för de arbetsuppgifter som de skulle utföra. Skolinspektionens kvalitetsgranskning (2012) visar att 25 av 30 rektorer arbetade mer än 40 timmar i veckan, vissa så mycket som 50–65 timmar.

Medlemsenkäter från de båda fackförbunden som organiserar rektorer, Sveriges skolledarförbund (Skolledarna) och Lärarförbundets skolledarförening (Skolledarföreningen), ger i stort sett samma bild av en hög arbetsbelastning. I Skolledarnas medlemsenkät (2011) uppgav två av tre medlemmar att de inte klarade jobbet på ett tillfredställande sätt utan att ta till övertid. Arbetsbelastningen tycktes dessutom ha ökat sedan föregående enkät 2008. Skolledarföreningens medlemsenkät (2011) visar att drygt 70 % av skolledarna arbetade mer än 40 timmar per vecka. Varannan skolledare ansåg inte att de kunde klara sitt uppdrag inom den ordinarie arbetstidens ram. Den andelen hade ökat och låg 2011 på 51 % mot 46 % fyra år tidigare. En stor majoritet av de som svarade på enkäten var rektorer eller förskolechefer.

Skolinspektionens granskning (2010) visar att många rektorer upplever att deras arbetsdagar ofta är mycket splittrade med många korta ibland oförutsedda möten och spontana händelser som måste hanteras. I en senare granskning av Skolinspektionen (2012) anger rektorerna att de mest tidskrävande arbetsuppgifterna är administrativa uppgifter och arbete relaterat till elevvård. Kommunikation med andra människor var det som upptog mesta delen av rektorernas

arbetstid enligt deras undersökning; främst genom förutbestämda möten men även oplanerade samtal med olika människor. Stor del av rektorernas arbetstid gick åt till att läsa och besvara e-post.

Skolledarföreningens medlemsenkät från 2011 visar också att rektorerna har svårt att hinna ägna sig åt det pedagogiska uppdraget. Tre av fyra skolledare ägnar mindre än 40 % av sin arbetstid till det pedagogiska uppdraget (32 % mindre än 20 % och 43 % mellan 21–40 %).

I TCO:s undersökning *Det moderna arbetslivets chef* (2009) visas att skolledare ofta har fler underställda än andra jämförbara chefer. De ska alltså arbetsleda samt ha utvecklings- och lönesamtal med ett större antal anställda än andra chefer utöver att arbeta med det pedagogiska ledarskapet för att förbättra skolan.

Av ovan nämnda SNS-rapport (Nihlfors & Johansson, 2013) framgår att nära 80 % av rektorerna trivs i sin roll som rektor. Här framgår även att de flesta rektorer anser att de har en hög grad av självständighet i sitt arbete.

4.6.2 Rektorns pedagogiska ledarskap behöver utvecklas

I Skolinspektionens (2010) kvalitetsgranskning av rektorernas ledarskap i 30 grundskolor framgår bland annat att många rektorer bedrev ett långsiktigt utvecklingsarbete utifrån nationella styrdokument och kommunala riktlinjer men att de sällan hade gjort lokala anpassningar av dokumenten. Granskningen visade också att de flesta rektorer saknade direkt kontakt med undervisningen och lärarnas arbete i klassrummet. Skolinspektionen menade att det fanns stora möjligheter till förbättringar i det pedagogiska ledarskapet. Några utvecklingsområden som lyftes fram var att rektorn i större utsträckning borde initiera och föra samtal på skolan om undervisning och utveckling, stärka ledningsfunktioner och strukturer för kommunikation om undervisning och lärande, skapa en skolkultur av delaktighet och inflytande samt utveckla det långsiktiga kvalitetsarbetet. En senare genomförd kvalitetsgranskning av Skolinspektionen (2012) gav i huvudsak samma bild och rekommendationer som den tidigare granskningen.

Skolinspektionen (2014) har sammanfattat myndighetens erfarenheter och resultat från myndighetens arbete under åren

2009–2014. Skolinspektionen skriver att endast tre av tio rektorer utövade ett väl fungerande pedagogiskt ledarskap. Vidare framhålls att i Skolinspektionens skolenkät uppger var femte grundskollärare och nära var tredje gymnasielärare att rektorn inte tar ansvar för den pedagogiska verksamheten.

På Skolinspektionens webbplats framgår centrala områden som Skolinspektionen granskar gällande rektorernas ledarskap och som således legat till grund för inspektionens bedömning att sju av tio rektorer brister i pedagogiskt ledarskap.

Skolinspektionens granskning inriktar sig på att rektor tar sitt ansvar som pedagogisk ledare och chef och verkar för att utbildningen utvecklas. Rektorn förutsätts vara drivande i arbetet med att utveckla undervisningen mot de nationella målen. Utgångspunkten ska vara vad forskning och beprövad erfarenhet visat vara goda undervisningsmetoder. Dessa måste anpassas i en dialog med varje lärare till situationen på skolan och de behov som finns hos varje elev. Rektorn ska ha god kunskap om det inre arbetet i skolan och ta ansvar för att den pedagogiska personalen arbetar utifrån de nationella styrdokumenterna. Rektorn ska även se till att lärarna får löpande pedagogisk ledning så att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen.

Skolinspektionen granskar också rektorns systematiska kvalitetsarbete: Rektorn ska bland annat ansvara för skolans resultat. Rektorn ska vidare ansvara för att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete som består i uppföljning, planering, utveckling och uppföljning av utbildningen.

Skolinspektionen granskar även rektorns utbildning och kompetens: Rektorn ska ha pedagogisk insikt förvärvad genom utbildning och erfarenhet. Rektorn ska även ha gått den särskilda befattningsutbildningen även kallad rektorsprogrammet. Om rektorn anställts efter den 1 mars 2010, ska rektorn inom fyra år från tillträdesdagen ha genomgått rektorsprogrammet (2 kap. 12 § skollagen).

På Skolinspektionens webbplats sammanfattar Skolinspektionen iakttagelser från granskning av rektorer under rubriken *Rektorns ledarskap: vanliga brister*. Inspektionen skriver:

Många rektorer vet inte hur den pedagogiska verksamheten på deras skolor fungerar. Om rektor inte vet det så saknar rektor ett viktigt underlag för utveckling av verksamheten. Det finns också många

rektorer som inte leder och utvecklar arbetet på skolan utifrån de nationella målen i tillräckligt hög grad. Skolinspektionen ser till exempel att många rektorer har svårt att prioritera sin roll som pedagogisk ledare i förhållande till arbetet med enskilda elevärenden, administration och organisation. I många fall har rektor inte heller medarbetarsamtal kopplade till det pedagogiska utvecklingsarbetet. Detta gör att lärarna ofta saknar stöd och återkoppling i sitt pedagogiska arbete.

Det händer också att lärare säger att de inte vill bli störda i sitt sätt att organisera undervisningen. Traditionen med ”stängda klassrum” lever fortfarande kvar på många skolor. Rektorer som inte är trygga i sin roll som pedagogiska ledare har då svårt att fungera som ett stöd för lärarna i det pedagogiska arbetet.

Skolinspektionens granskningar visar att det ibland är oklart för lärarna och övrig skolpersonal vem som leder skolverksamheten. Det gäller i synnerhet om rektor har biträdande rektorer eller samarbetar med andra rektorer. Lärare kan också uppleva att de inte är delaktiga i de beslut som fattas på skolan på grund av att rektor inte i tillräcklig utsträckning har kommunicerat med dem innan beslut fattas.

Rektor måste i sitt uppdrag alltid följa gällande nationella mål och regelverk samt förankra dessa bland sin personal. Det är också viktigt att rektor konkretiserar de nationella målen och anpassar dem till den egna skolan. Då kan rektor skapa lösningar som passar den egna skolan. För att skolan ska kunna nå de nationella målen måste de bli så konkreta att det går att arbeta med på ett konstruktivt och mätbart sätt.

Det kan också vara så att rektor inte lyckas förmedla skolans målbild och vision till skolans personal. Det leder till att det inte finns någon tydlig riktning för det gemensamma arbetet på skolan. Trots att visioner och mål finns uttryckta i skolans styrdokument är de inte alltid förankrade och styr då inte arbetet.

I TALIS-undersökningen (Skolverket 2014a) framgår att svenska rektorer lägger endast en femtedel av sin tid på utvecklingsarbete kring undervisningen, vilket är under genomsnittet i TALIS-undersökningen. Det framgår inte av TALIS-undersökningen om det är rektor själv som prioriterar ned det pedagogiska arbetet eller om andra krav av administrativ karaktär är för stora. Enligt TALIS-undersökningen finns potential hos rektorer och lärare att utveckla undervisningen framåt genom reflektion, kollegialt lärande och genom att ge varandra återkoppling på undervisningen.

Skolinspektionen (2015) har granskat hur huvudmän för grundskolan tar ansvar för att styra utifrån med utgångspunkt från de nationella målen för utbildningen. Granskningen har genomförts hos 36 huvudmän för grundskolan runt om i landet. Av dessa är 19 kommunala och 17 enskilda huvudmän. Skolinspektionens huvudslutsats av granskningen är att huvudmännen behöver strategier för en förbättrad styrning mot nationella mål så att alla elever får den utbildning de har rätt till. Granskningen visar att fem av sex huvudmän behöver utveckla sin styrning med syfte att nå de nationella målen för grundskolan.

Frågeställningarna i granskningen innefattar huruvida huvudmannen har formulerat mål för uppföljning av skolornas resultat som utgår från de nationella målen för utbildningen. Vidare har granskats om huvudmannen använder uppföljningar av resultat som grund för fortsatta analyser och om de vidtar förbättringsåtgärder med utgångspunkt från analyser av resultat, problem, risker och förutsättningar. Granskningen undersöker också om huvudmannen klargör hur arbetet ska bedrivas, samt ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och rektorerna och deras skolenheter, när det gäller uppföljningen. Det har också ingått att belysa om det finns strukturer för kommunikation mellan rektornivån och huvudmannanivån kring uppföljning, resultat och förbättringsåtgärder. Granskningen utgår från huvudmannens skyldighet att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen, den så kallade utvärderingsmässiga styrningen. Granskningen är avgränsad till att undersöka hur huvudmannen följer upp elevernas kunskapsresultat och resultat av arbetet med trygghet, studiero och insatser för att förebygga och förhindra kränkande behandling av eleverna.

Skolinspektionen framhåller att många huvudmän behöver tydliggöra sitt ansvarstagande för styrning av skolan med fokus på de nationella mål och riktlinjer som framgår av skollag, läroplaner och andra förordningar. I granskningen har Skolinspektionen också funnit att en majoritet av de granskade huvudmännen behöver utveckla sin uppföljning, analys och utveckling av grundskolans verksamhet så att kvalitetsarbetet ska bli inriktat på måluppfyllelse utifrån de nationella målen för utbildningen.

Skolinspektionen har också sett exempel på framgångsrik utvärderingsmässig styrning genom det kvalitetsarbete som bedrivs hos en del huvudmän. Skolinspektionen anför att framgångsrika

huvudmän har en tydlig struktur på sitt kvalitetsarbete, som styr med fokus på de nationella målen och som förankrar arbetet på alla nivåer. De har transparens i sin dokumentation i kvalitetsarbetet och en god kommunikation mellan rektorer och huvudman om var man står i måluppfyllelse och vilka behov av förbättring som finns. Vidare menar Skolinspektionen att framgångsrika huvudmän har system för att kontinuerligt kunna följa upp och analysera verksamheten, som grundar sig i vetenskap och beprövade kvantitativa och kvalitativa metoder. De vidtar förbättringsåtgärder utifrån sina analyser av både aktuella kunskapsresultat och resultat av värdegrundsarbetet, i syfte att nå måluppfyllelse.

4.7 Olika förklaringar till skolans ledarskapsproblem

Skolledarskap har traditionellt i hög grad handlat om att förvalta och administrera ett befintligt system. I en forskningsöversikt från Skolverket (2001) framhålls att rektorer däremot under senare årtionden mött starka förväntningar från staten på att de inte endast ska förvalta skoluppdraget utan även svara för genomgripande förändringar av skolans verksamhet. Rektorererna ses som framgått allmänt som statens verktyg för att utveckla och förändra skolan i den riktning staten finner önskvärd.

Staten har haft ambitionen att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap under loppet av flera decennier – om än med lite olika tonvikt från tid till annan på innehållet i detta ledarskap. Ett återkommande bekymmer genom decennier har varit att rektorerna överhopats av renodlat administrativa göromål, till men för rektorernas uppgift att utveckla och leda skolans pedagogiska arbete. Vi kan konstatera att efter mer än 50 år av statliga ansträngningar för att stärka rektors ledarskap, så är rektorns ledarskap fortfarande svagt. Hur kan det komma sig att problemen med rektorernas ledarskap tycks bestå, trots att staten under flera decennier haft uttalade ambitioner att komma till rätta med problemen?

Olika förklaringar till skolans ledarskapsproblem, mer eller mindre empiriskt underbyggda, har från tid till annan framförts i forskning, offentliga utredningar eller myndighetsrapporter. Under senare år tenderar förklaringarna till skolans och rektorernas ledarskapsproblem till stor del att sammanfalla med förklaringar till

skolans fallande kunskapsresultat. Detta beror på den centrala roll styrkedjan tillmätts i skolväsendet inom konceptet mål- och resultatstyrning och den viktiga roll rektorn har i denna styrkedja. Rektorns ledarskap eller förutsättningarna för detta ledarskap beskrivs ofta som en väsentlig del av skolans problem eller som lösningen på problemen. Nedan redogörs kortfattat för några av de aktuella förklaringarna till skolans nuvarande ledarskapsproblem, utan anspråk på inbördes rangordning efter förklaringsvärde. Förklaringarna utvecklas i betänkandets avslutande kapitel.

4.7.1 Förklaringar knutna till huvudmannen eller huvudmannens samspel med rektorerna

En typ av förklaringar till skolans aktuella ledarskapsproblem handlar om tillkortakommanden av olika slag gällande huvudmännens kapacitet att ge förutsättningar för och stöd till rektorns ledarskap eller om brister i samspelet mellan huvudmännen och rektorerna. Förklaringarna handlar exempelvis om att:

- huvudmännen prioriterar ned statliga mål (Skolverket 2011)
- huvudmannen inte styr skolan med utgångspunkt från elevernas resultat (Skolinspektionen 2014)
- rektorer anser sig ha för lite administrativt stöd (Skolinspektionen 2012)
- rektorerna saknar ofta mandat att fatta nödvändiga beslut, exempelvis att anställa personal eller avropa elevhälsa (Skolledaren 2014-05-28)
- tillit saknas mellan huvudmännen och rektorerna (Nihlfors & Johansson 2013)
- ansvarsfördelningen på lokal nivå är oklar (Skolverket 2011).

På en övergripande nivå handlar dessa förklaringar ofta om huvudmannens brist på kompetens. Förklaringarna tar fasta på att huvudmännen inte förmår leva upp till de krav som staten ställer inom ramen för konceptet mål- och resultatstyrning av skolväsendet, eller annorlunda uttryckt huvudmännen förmår inte leva upp till de

förväntningar staten ställer på huvudmännen som varandes en viktig länk i skolans styrkedja.

4.7.2 Förklaringar knutna till den statliga styrningen

En annan typ av förklaringar till skolans aktuella ledarskapsproblem tar fasta på förmenta brister i statens sätt att styra skolan, det vill säga i vid mening brister i mål- och resultatstyrningen eller i dess tillämpning.

I SOU 2014:5 framhålls exempelvis att mål- och resultatstyrningen ökat den administrativa bördan på lärarna och rektorerna till följd av ökade krav på systematiskt uppföljning och dokumentation. Rektorerna upplever som nämnts en hög arbetsbörda som tycks ha ökat på senare år och som uppenbarligen riskerar att lägga en hämsko på det önskvärda pedagogiska ledarskapet. Till saken hör att en hög arbetsbelastning på lärarna, till följd av omfattande krav på uppföljning och dokumentation, även kommer att inverka negativt på rektorernas möjligheter att leda och utveckla skolan – rektorn är givetvis beroende av lärarnas kompetens och arbetsförutsättningar för att nå framgång i sitt ledarskap. Samtidigt ska sägas att enskilda krav på systematisk uppföljning och dokumentation var för sig ofta framstår som motiverade.

Det finns även kritiker som framhåller att det finns risker med att staten använt de möjligheter som mål- och resultatstyrningen medger till att öka kraven på huvudmännen och skolans professionella till en nivå där de berörda, däribland rektorerna i sin ledarroll, har svårt att leva upp till kraven. I SOU 2014:5 framhålls att staten höjde ambitionsnivån för huvudmän och rektorer gällande elevernas studieresultat i samband med kommunaliseringen och mål- och resultatstyrningen av skolan. Ett kriteriebaserat betygssystem infördes under 1990-talet som möjliggjorde en styrning av huvudmannen och de professionella med utgångspunkt från resultatkrav på elevernas studieprestationer. Huvudmannen och rektorn gjordes ansvariga för att alla elever skulle klara minst godkänt betyg i alla ämnen, vilket numera motsvarar lägst betyget E. Det nya betygssystemet utnyttjades alltså för att ställa högre krav på huvudmännen och de professionella i skolan.

Mål- och resultatstyrningen har medfört en förändrad syn på skolans likvärdighetsbegrepp: IFAU (2014 s. 300.) skriver att en möjlig tolkning av utvecklingen är att skolans likvärdighet blivit ett mål (i form av kunskapsresultat) istället för att som tidigare ha varit ett medel (i form av insatser och organisation).

En hög ambitionsnivå riskerar att få såväl rektorer som lärare och elever att framstå som "misslyckade", även om det förstås är lovvärt att ha höga ambitioner.

Berg m.fl. (2014) diskuterar orsakerna till att reformer på skolområdet ofta inte leder till avsedda resultat. Författarna menar förenklat uttryckt att rena intressemotsättningar mellan olika intressentgrupper i skolan kan förklara svårigheterna att få genomslag för reformer inom skolväsendet. Författarna påpekar exempelvis att det funnits eller finns konflikter mellan grupper av lärare som företrädesvis undervisar yngre elever och andra grupper som undervisar äldre elever. De senare grupperna har exempelvis traditionellt förordat en mera traditionell pedagogik med inriktning på akademisk skolkunskap, medan de förra grupperna varit mera benägna till att omhulda tematiska, ämnesövergripande och elevstyrda arbetsformer.

Det kan även finnas intressemotsättningar mellan rektorer och lärare, som medför att lärare inte vill låta sig ledas i pedagogiskt hänseende, och som därmed försvårar rektorernas pedagogiska ledarskap (se exempelvis referatet ovan från Skolinspektionens webbplats). Gunnar Berg har som nämnts påpekat att det traditionellt funnit ett "osynligt kontrakt" mellan rektorer och lärare, innebärande att rektorerna inte ska lägga sig i lärarnas undervisning. Skolledarskapet har under senare decennier vuxit fram som en starkare egen profession. Det ska dock nämnas att det fortfarande finns olika uppfattningar om huruvida eller i vilken utsträckning skolledarskapet ska ses som en egen från lärarprofessionen frånskild profession. Rektorer rekryteras av hävd rekryteras ur lärarkåren och lärare tenderar därmed att betrakta rektorer som kollegor som förväntas uppträda med utgångspunkt från de lojaliteter som binder samman lärarprofessionen. För lärare är det således inte självklart att tillskriva rektorer status som en egen profession. Lärarförbundet ser skolledare och lärare som delar i en och samma profession. (Berg m.fl. 2014 s. 684). Det finns även röster som argumenterar för att de nya karriärtjänsterna i skolan öppnar för att rektorn på sikt kan "backa

undan” från sitt pedagogiska ledarskap. Det kan alltså vara så att ”det osynliga kontraktet” inte är helt brutet.

Om rena intressekonflikter mellan bärare av olika skolkulturer utgör grundläggande hinder för skolutveckling, så riskerar insatser gällande information, tillsyn, uppföljning och mer eller mindre detaljerad styrning med resultatmått av det slag som staten till stor del tillämpat under efterkrigstiden att bli mindre verkningsfulla, menar Berg m.fl. Författarna förordar i stället en bredare dialog eller ”argumenterade samtal”. Genom att erkänna och bejaka förekommande pluralistiska värdekonflikter så går det att uppnå om inte optimala så ändå acceptabla lösningar för alla parter, menar författarna.

Det är hursomhelst värt att notera att vi i dag har anledning att diskutera problemen med rektorns bristande pedagogiska ledarskap på ungefär samma sätt som för 50 år sedan, trots årtionden av ansträngningar under såväl statligt som kommunalt huvudmannaskap för skolan.

5 Huvudmännens, rektorernas och lärarnas uppfattningar om pedagogiskt ledarskap

I detta kapitel behandlas olika uppfattningar om dels vad rektorernas pedagogiska ledarskap innebär, dels vilka hinder som finns för rektorerna att utöva pedagogiskt ledarskap. Kapitlet baseras på de enkäter som genomförts inom ramen för denna utredning. Enkäter har besvarats av rektorer i såväl kommunala skolor som fristående skolor. Vidare har enkäter besvarats av skolchefer eller andra chefer för rektorer i kommuner samt ordföranden i kommunernas utbildningsnämnder eller motsvarande nämnd. Slutligen har enkäter besvarats av lärare i kommunala skolor. Enkätstudierna beskrivs utförligare i kapitel 2.

5.1 Kort om statens syn på pedagogiskt ledarskap över tid

I uppdraget för denna utredning ingår att redovisa och analysera huvudmännens, rektorernas och lärarnas aktuella uppfattningar om innebörden av pedagogiskt ledarskap. Frågan om rektorernas ledarskap är på intet sätt ny utan har på olika sätt beskrivits tidigare som central för skolans utveckling och för förbättrade elevresultat. I slutbetänkandet från 1946 års skolkommission framhålls:

Stor omsorg bör nedläggas på att finna den för rektorsuppgiften lämpliga mannen eller kvinnan. Rektorn bör nämligen lämnas så stor frihet och erhålla så betydande befogenheter, att han har möjlighet att sätta sin prägel på skolan och skolarbetet. Han bör inför skolstyrelsen vara ansvarig för skolans skötsel, och han bör vinnlägga sig om ett gott samarbete med styrelsen, men han bör i sitt ledarskap för det fackliga

arbetet lämnas stor frihet. I skolstyrelsens uppgifter ingår att med uppmärksamhet följa undervisningen, men det pedagogiska arbetet vid skolan bör vara underkastat egentlig inspektion endast från vederbörande regionala eller centrala skolmyndigheter. Det är vidare nödvändigt, att rektor erhåller viss ekonomisk rörelsefrihet, så att han inte behöver höra skolstyrelsen då det gäller användningen i varje detalj av de i skoldistriktets budget upptagna anslagen för olika skoländamål. Det bör betonas, att rektors ansvarighet inför skolstyrelsen bör gälla skolarbetet taget som helhet, alltså även de enskilda lärarnas arbete. Det bör vara han, som inspekterar deras undervisning och utfärdar tjänstgöringsbetygen. Rektors viktigaste uppgift bör vara att leda det pedagogiska arbetet. Han bör därför för de övriga lärarna vara vägledande och inspirerande. Att han för pedagogiska försök, som kräver övriga lärares medverkan, bör inhämta ämnes-konferensens eller kollegiets samtycke, förefaller dock självklart. Den enskilde lärarens frihet att utforma undervisningen på sitt eget sätt måste betraktas som principiellt oantastbar. (SOU 1948:27 s. 439).

Synen på rektorn är i stora delar densamma nu som för 70 år sedan. Givetvis måste det läggas en tidsenlig syn på skola och offentliga organisationer men grundproblemet finns där. Vad innebär ett pedagogiskt ledarskap? Vilka frihetsgrader behöver rektorn och vilken är relationen till huvudmän/styrelse respektive lärare och lärarkollegier? Hur kan rektorn utöva sitt pedagogiska ledarskap? Texten från 1948 är tydlig:

Rektors viktigaste uppgift bör vara att leda det pedagogiska arbetet. Han bör därför för de övriga lärarna vara vägledande och inspirerande.

Dock utmanas denna innebörd av formuleringen från samma dokument:

Den enskilde lärarens frihet att utforma undervisningen på sitt eget sätt måste betraktas som principiellt oantastbar.

En konflikt som kvarstår i dag i många avseenden.

För att ytterligare förstärka denna bild citerar jag mig själv från boken Skoljuridik (2014 s. 20f.):

Förändringarna inom skolans värld hade, enligt Tidning för Sveriges läroverk (1948 nr 23, s. 270 och 1957 nr 35 s.872), till viss del förändrat rektorernas arbetsuppgifter. Pappersarbete och inte pedagogiskt arbete präglade, enligt tidningen, rektors arbete. Många rektorer tvingas därför sluta i förtid beroende på en orimlig arbetsbörda. Enligt svensk skolledartidning har det under perioden också blivit svårare att rekrytera behöriga kandidater – filosofie doktorer – till rektorstjänsterna vid

gymnasierna. Tidningen uppgav att under 1950-talet var endast 42 % av alla sökande behöriga att inneha rektorstjänst vid gymnasierna. Både ansvariga inom skolan och politiken var ense om att rektorers arbetsbörda och det låga antalet behöriga sökande till rektorsbefattningar var ett problem som behövde en lösning. Däremot var man inte ense om hur denna lösning borde se ut. Rektorerna själva efterfrågade administrativ hjälp till expeditionerna medan politikerna föreslog att tjänster som biträdande rektorer skulle inrättas.

Arbetsuppgifterna för rektorerna innebar allt mer administrativt arbete och detta blev tydligare under 1950- och 1960-talen. Rektorernas fackliga organisationer utövade starka påtryckningar för att en statlig utredning skulle tillsättas för att belysa problemet med rektorernas utökade och förändrade arbetsbörda. Påtryckningarna gav resultat och 1961 tillsattes en statlig utredning med uppdrag att titta på rektorernas arbetsbörda och föreslå ändringar. Året efter presenterades det första betänkandet från utredningen (Ds E; 1962:5) och resultatet från den väckte ett stort missnöje bland vissa rektorer. De ansåg *för det första* att den faktiska arbetsbördan för rektorer inom grundskolan inte hade belysts och *för det andra* att utredningen inte vågade komma med förslaget om administrativ hjälp till rektorerna. Utvecklingen tenderade att gå mot ett kombinerat pedagogiskt och administrativt ledarskap, där den gamla bilden av rektorn som bärare av bildningsideal och självständig styrelseman sakta höll på att försvinna (Svensk skolledartidning 1961 nr 13, Tidning för Sveriges läroverk 1961 nr 15).

Pedagogiskt ledarskap som en rektorsuppgift har vid olika tillfällen lyfts fram i offentliga utredningar och propositioner. I utredningen om Skolans inre arbete (SIA) betonas att rektorn ska arbeta med pedagogiska utvecklingsfrågor (SOU 1974:53). Redan tidigare gjordes ett försök i skolförordningen (1971:235) att fastslå att rektorns uppdrag som pedagogisk ledare handlar om att vara närvarande vid lärares undervisning och samråda med lärare om de förhållanden som framkommer samt lämna råd och anvisningar.

Monika Törnsén och Helene Ärlestig (2014) framhåller att liknande formuleringar kan redovisas inför 1990-talets reformer. De menar att det fastslås att det är skolledningens pedagogiska ledningsansvar att hävda läroplanens mål och riktlinjer, identifiera behov av pedagogiska förändringar, initiera förbättringar, stödja och hjälpa lärare. Detta leder oss fram till 1990-talets texter och vidare till dagens texter där det i läroplanerna från 1994 och 2011 fastslås att rektorn ska

vara både chef och pedagogisk ledare. Vidare fastslås i skollagen (2010:800) att rektorn ska leda och samordna det pedagogiska arbetet.

I 2 kap. § 9 stadgas att:

Det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska ledas och samordnas av en förskolechef. Dessa ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas. ---

Av 2 kap. 10 § framgår:

Rektorn och förskolechefen beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn och förskolechefen fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar. ---

Vidare stadgas i Läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet från 2011 följande om rektorns pedagogiska ansvar under punkt 2:8 Rektors ansvar:

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och kunskapskraven. Rektorn har ansvaret för skolans resultat ---

Ur dessa texter kan utläsas att det pedagogiska utvecklingsarbetet skall ledas av en rektor och att rektor har ansvar för att utforma sin enhets inre organisation så att verksamheten inriktas mot de övergripande målen. Dessa citat ger ingen tydlig anvisning om kraven på elevernas kunskapsutveckling. Detta framgår i 3 kap. 3 § skollagen:

Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling.

Citatet ovan diskuterar kunskapskraven och skolans roll. Sammantaget framgår det klart av citaten ovan att rektor i dag har ett ansvar för att utveckla skolenheten och dess organisation, vilken sedan på bästa sätt ska stödja eleverna i deras kunskapsutveckling för att de ska uppnå kunskapskraven. Dessutom ska de som lätt når kunskapskraven få ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling.

5.2 Rektorerna respektive lärarna om styrkan i det pedagogiska ledarskapet

Det är således klart att ett pedagogiskt ledaransvar från rektorn förutsätts i det offentliga trycket. Vad betyder det i skolverksamheten? Är det samma sak att vara ledare av pedagogisk verksamhet som att utöva ett pedagogiskt ledarskap eller att vara pedagogisk ledare för lärarna? Att leda en pedagogisk verksamhet uttrycker att ledarskapet oftast kan antas vara indirekt då fokus ligger på organisationen av den pedagogiska verksamheten och dess struktur och inte på det pedagogiska ledarskapets handlingar. Den senare formuleringen antyder ett mer direkt eller aktivt och ofta relationellt pedagogiskt ledarskap där handlingarna inriktas på att utveckla och förbättra den pedagogiska processen och dess resultat både vad gäller kunskaper och social utveckling.

I enkäterna till rektorerna frågade vi hur de såg på sin roll som pedagogiska ledare i relation till enskilda lärarna och till lärarna som grupp. Motsvarande frågor ställdes också till lärarna. Frågor ställdes till rektorer och lärare om olika aspekter av pedagogiskt ledarskap, där de som besvarade enkäten fick ta ställning till påståenden om olika grader eller omfattning av rektorernas pedagogiska ledarskap. Samtliga grupper ombads använda en 6-gradig skala där 1 representerade "aldrig" och 6 "ofta". Mitt sätt att analysera detta är att låta svaren 1–2 representera ett svagt pedagogiskt ledarskap, 3 och 4 ett förvaltande ledarskap medan 5–6 representerar rektorer som svarar att de har ett aktivt pedagogiskt ledarskap ofta med förbättringsambitioner.

I de tre följande tabellerna redovisas medelvärdesberäkningar utifrån 6 skalsteg enligt ovan. Det framkommer tydligt i tabellen att inga frågeställningar når medelvärden över 5, som skulle innebära ett aktivt pedagogiskt ledarskap och att inga värden redovisas under 3 för

rektorerna men väl för lärarna när de bedömer rektorernas pedagogiska ledarskap. Medelvärdena på dessa frågor ska läsas mot bakgrunden av att samtliga som svarat på enkäten var väl medvetna om enkätens syfte att mäta rektorernas pedagogiska ledarskap.

När vi utifrån samtliga kommunala rektorers svar på den sexgradiga skalan räknar fram ett medelvärde för hur ofta de för samtal med lärare om deras undervisning i relation till elevers behov av stöd blir värdena 4,27, medan rektorerna för fristående skolor ligger något högre: 4,7. Lärare i kommunala skolor redovisar ett betydligt lägre medelvärde: 3,04. För det andra påståendet som behandlar samtal om skolans sociala uppdrag finner vi samma mönster. Rektorerna i olika skolformer redovisar värden över 4 medan lärarnas svar innebär ett medelvärde i närheten av 3. Ett liknande mönster fås för frågan som gäller samtal med lärare om skolans kunskapsuppdrag.

Tabell 5.1: I vilken utsträckning har rektor som pedagogisk ledare för lärare:

	Rektorer, kommunala Antal svar 2 979	Rektorer, fristående Antal svar 397	Lärare, kommunala Antal svar 2 922
Samtal med lärare om deras undervisning i relation till elevers behov av stöd	4,27	4,7	3,04
Samtal med lärare om pedagogiska undervisningsmetoder	3,71	4,2	2,41
Samtal med lärare om brister i deras undervisning	3,11	3,39	2,55
Samtal med lärare om pedagogisk utveckling av deras ämnen	3,59	3,96	2,46
Samtal med lärare om skolans sociala uppdrag	4,11	4,49	3,23
Samtal med lärare om skolans kunskapsuppdrag	4,4	4,7	3,57

Anm: Medelvärdesberäkningar

I svaren på de tre påståenden i tabellen ovan som gäller rektorn som pedagogiska ledare i relation till enskilda lärares pedagogiska undervisningsmetoder, brister i deras undervisning och utvecklingen av deras ämnen redovisar rektorerna klart lägre medelvärden och igen är lärarnas medelvärden ännu lägre. Det klart lägsta värdet finns för frågan ”Samtal med lärare om brister i deras undervisning” och det gäller för samtliga grupper av rektorer och lärarnas värde är även här lägre. Lärarnas svar indikerar att de inte anser att detta är frekvent förekommande. Svaren visar klart att en majoritet av rektorerna inte använder denna form av pedagogiskt ledarskap gentemot lärare och det verifieras även av lärarna. Resultaten stämmer dessutom väl överens med TALIS-undersökningen (Skolverket 2014a, s.25). Men medelvärden ger inte hela bilden. Därför redovisas i nästa tabell andelen rektorer som svarar att de har ett aktivt pedagogiskt ledarskap. Svaren uttrycker den andel av rektorerna i respektive grupp vars genomsnittliga svar på den i rubriken angivna frågan är ”5” eller ”6” på den 6-gradiga skalan. På motsvarande sätt uttrycker svaren lärarnas uppfattning av rektorernas aktiva ledarskap.

Tabell 5.2: I vilken utsträckning har du (rektor) som pedagogisk ledare för lärare på din skola ett aktivt pedagogiskt ledarskap?

	Rektorer, kommunala Antal svar 2 979	Rektorer, fristående Antal svar 397	Lärare, kommunala Antal svar 2 922
Samtal med lärare om deras undervisning i relation till elevers behov av stöd	45	65	17
Samtal med lärare om pedagogiska undervisningsmetoder	23	39	9
Samtal med lärare om brister i deras undervisning	9	15	8
Samtal med lärare om pedagogisk utveckling av deras ämnen	20	34	9
Samtal med lärare om skolans sociala uppdrag	38	54	19
Samtal med lärare om skolans kunskapsuppdrag	49	62	49

Anm: Procentandel svar 5 eller 6 på den sexgradiga svarsskalan.

Rektorer i de fristående skolorna redovisar de högsta värdena på sin självskattning om hur aktivt deras pedagogiska ledarskap är. Rektorerna i kommunala skolor redovisar lägre värden i sin självskattning och de lägsta värdena redovisar de kommunala lärarna när de bedömer huruvida deras rektorer har ett aktivt pedagogiskt ledarskap.

De avgivna svaren följer också samma mönster som i tabell 5.1 när rektorerna bedömer i vilken utsträckning de utför olika slags aktiva pedagogiska ledarskapsuppgifter.

Pedagogiskt ledarskap kan även riktas gentemot grupper av lärare t.ex. arbetslag eller andra grupperingar. Vi ställde därför samma fråga till dessa tre grupper men formulerad för att gälla samtal med flera lärare. Vi förändrade också inriktning till en något mjukare formulering, som tar fasta på att rektorn skapar förutsättningar för kollegiala samtal snarare än att själv delta i dem:

Tabell 5.3: I vilken utsträckning arrangerar rektor som pedagogisk ledare förutsättningar för lärare att föra:

	Rektorer, kommunala Antal svar 2 979	Rektorer, fristående Antal svar 397	Lärare, kommunala Antal svar 2 922
Kollegiala samtal om pedagogiskt arbete i relation till elevers behov av stöd	4,36	4,77	3,38
Kollegiala samtal om pedagogiska undervisningsmetoder	4,29	4,52	3,19
Kollegiala samtal om brister i arbetslagens undervisning	3,26	3,69	3,13
Kollegiala samtal om pedagogisk utveckling av deras ämnen	4,03	4,2	2,96
Kollegiala samtal om skolans sociala uppdrag	3,94	4,36	3,18
Kollegiala samtal om skolans kunskapsuppdrag	4,32	4,65	3,46

Anm: Medelvärdesberäkningar

När formuleringen kom att beskriva anordnandet av kollegiala samtal ger analysen något högre medelvärden genomgående. De är dock fortfarande på en låg nivå. Noterbart är också att lärarnas bedömning är något mindre negativ än i föregående fråga men fortfarande är deras medelvärden genomgående lägre än rektorernas och relativt nära 3 på den 6-gradiga skalan.

Även här ges de lägsta värdena för det pedagogiska ledarskapet i relation till brister i undervisningen och de högsta i relation till skolans sociala uppdrag, i relation till elever i behov av stöd samt i relation till kollegiala samtal om skolans kunskapsuppdrag. Samtliga medelvärden i tabellen ovan är fortfarande på en nivå där

det pedagogiska ledarskapet som svaren ger uttryck för måste anses vara ett lågt eller passivt pedagogiskt ledarskap.

En förklaring till att de lägsta värdena registreras för frågorna som behandlar enskilda lärares pedagogiska undervisningsmetoder, brister i deras undervisning och utvecklingen av deras ämnen kan vara att det fortfarande finns ett motstånd bland lärare mot idén att rektorerna ska utöva ett aktivt direkt och relationellt pedagogiskt ledarskap över lärarna. För att belysa denna problematik ställdes en fråga till lärarna om synen på rektorns pedagogiska ledarskap:

Tabell 5.4: Vissa forskare hävdar att det så kallade osynliga kontraktet mellan rektor och lärare som innebär att rektor ska sköta skolans administration och lämna åt lärarna att sköta undervisningen är brutet. Vilken uppfattning har du?

	Procentandel svarande	Antal svarande lärare
Ja, det är brutet och rektor ska via sitt pedagogiska ledarskap leda och stödja lärarna att utveckla sin undervisning	35	668
Ja, det är på väg att brytas upp men det är fortfarande känsligt om rektor via sitt pedagogiska ledarskap ska leda och stödja lärarna att utveckla sin undervisning	24	467
Nej, det är inte brutet på vår skola, vilket innebär att rektor inte förväntas via sitt pedagogiska ledarskap leda och stödja lärarna att utveckla sin undervisning	17	338
Vet ej	24	466
	Svarande	1 939

Anm: Kolumnprocent.

Svarsfördelningen ger inget enhälligt stöd för att det så kallade osynliga kontraktet skulle vara brutet. Endast en tredjedel av rektorerna upplever detta medan 17 % anser att det fortfarande är intakt. De återstående grupperna utgör 25 % vardera och den ena säger att kontraktet är på väg att brytas men att det fortfarande är

känslig medan den sista gruppen svarar ”vet ej”. Lärarnas svar ger anledning att fundera vidare över rektorernas möjligheter att utöva ett pedagogiskt ledarskap om det inte efterfrågas eller accepteras vid skolenheten.

Dessa analyser leder fram till frågan om hur begreppet pedagogiskt ledarskap definieras av rektorerna. I enkätstudierna ombads rektorerna svara på hur de skulle förklara begreppet pedagogiskt ledarskap för någon utanför skolans värld.

5.3 Begreppet pedagogiskt ledarskap - vilka uppfattningar finns?

Detta avsnitt baseras på en genomgång av meningsbärande ord i de definitioner av pedagogiskt ledarskap som anges i direktiven till denna utredning samt på några ytterligare försök att definiera begreppet som forskare och myndigheter har gjort.

I de olika definitioner som presenteras nedan kursiveras meningsbärande ord. Därefter har frekvensen av dessa ord i de svarandes öppna svar på enkäten beräknats med utgångspunkt från svaren på frågan:

Rektorer inom skolväsendet förväntas utöva ett pedagogiskt ledarskap. Om du skulle förklara begreppet i ett par meningar för någon utanför skolan vad skulle du då säga?

Vi har sammanställt alla svar till ett enda dokument för varje grupp av svarande, dvs. rektorer, lärare, chefer och ordföranden. Svaren har sedan analyserats med hjälp av ett ordbehandlingsprogram för att identifiera de meningsbärande orden i svaren från de olika grupperna. Som exempel kan nämnas att dokumentet med de kommunala rektorernas 2 700 svar omfattar 170 sidor text.

5.3.1 Meningsbärande ord i definitioner av pedagogiskt ledarskap

Begreppet pedagogiskt ledarskap används inom skolforskningen, i statliga utredningar, av myndigheter och mer allmänt bland lärare och rektorer och i skoldebatten. I de definitioner som redovisas nedan har jag kursiverat meningsbärande ord för bestämningen av

pedagogiskt ledarskap. Exakt vad pedagogiskt ledarskap innebär finns det inget entydigt svar på. Bo Nestor (1993) definierade pedagogiskt ledarskap som:

det *inflytande* en skolledare utövar i förhållande till lärarna genom olika *handlingar*, som syftar till att *påverka* dem att *utveckla undervisningen* i enlighet med de mål och riktlinjer som anges i läroplan och skollag (Nestor, 1993, s. 189).

Skolinspektionen har i en rapport (2012, s. 6) definierat pedagogiskt ledarskap på följande sätt:

Pedagogiskt ledarskap är allt som handlar om att *tolka* målen samt beskriva *aktiviteter* för en god *måluppfyllelse* i relation till de nationella *målen* i skolan och för att *förbättra* skolans *resultat* så att varje elev når så långt som möjligt i *sitt lärande och sin utveckling*. Det betyder att rektor måste ha *kunskap* om och *kompetens* för att *tolka uppdraget*, omsätta det i *undervisning, leda och styra lärprocesser*, samt skapa *förståelse* hos medarbetarna för samband mellan *insats* och *resultat*.

Sveriges Skolledarförbund har också definierat pedagogiskt ledarskap (<http://www.skolledarna.se/Aktuellt-o-Opinion/>) och anser att rektorns ansvar som ledare för det pedagogiska arbetet vid en skolenhet innebär att:

- Rektor *styr* de tillgängliga *resurserna* så att de används så *strategiskt* som möjligt i syfte att skapa bästa möjliga *förutsättningar för lärande och undervisning*.
- Rektor *leder lärandet* genom att han/hon känner *ansvar* för och *påverkar* skolans interna *processer* med syfte att nå en ökad *måluppfyllelse*.
- Rektor *leder organisationen* genom att tydliggöra *sambandet* mellan de dagliga *aktiviteterna* i skolan, elevernas *resultat* och de långsiktiga målen i *läroplan och kursplaner*.

I avhandlingen Successful Principal Leadership: Prerequisites, Processes and Outcomes (Törnsén 2009) anförs att rektorn genom det direkta pedagogiska ledarskapet leder och utvecklar skolans *kärnprocesser* genom exempelvis *återkoppling* till lärare på deras undervisning och *analyserar* skolans *resultat* i relation till *undervisnings- och lärandesituationen*. I det indirekta pedagogiska ledarskapet utformar rektorn *förutsättningar för undervisning* och

lärande, vilket till exempel kan bestå i att rektorn hanterar strukturer, som lärar- och elevscheman och att rektorn skapar tid och rum för *samarbete* i lärarlag.

I Skolinspektionens granskning (2012) framkommer att rektorn inte alltid själv deltar i pedagogiska *diskussioner* eller har en organisation som på andra sätt styr att sådana diskussioner äger rum. Det kan innebära att de *pedagogiska samtalen* blir mer eller mindre livaktiga i lärargrupperna, att de utvecklas åt helt olika håll eller att de blir helt verkningslösa. Av granskningen framgår att många lärare efterfrågar rektorns ledning och styrning för ett gemensamt *fokus* på vart skolan är på väg.

Törnsén och Ärlestig (2014) skriver att konkret består arbetet som pedagogisk ledare av tre interrelaterade delar. Pedagogiskt ledarskap innebär

- Att *skapa förutsättningar* för lärande och undervisning
- Att *leda* lärande och undervisning
- Att *koppla ihop* det dagliga arbetet med undervisning och lärande med skolans och elevers resultat.

Day och Leithwood (2007) anger fyra framgångsfaktorer för rektorer:

1. De formulerar en rörelseriktning med hjälp av *visioner* och de visar vägen till utveckling med höga förväntningar på sig själv och andra.
2. De *utvecklar* och *stödjer personalen*, både genom utveckling i vardagen och med formell kompetensutveckling.
3. De arbetar aktivt med skolans inre organisation genom att *förändra struktur och kultur* i samverkan med alla i organisationen.
4. De *leder* lärande och undervisning, *följer* undervisningen och *engagerar* lärarna i en *kritisk granskning* av sina metoder, ger pedagogiskt stöd, *följer elevernas utveckling* och *skapar resurser* och *tid* för undervisning och lärande.

De ca 40 meningsbärande ord som identifierats ovan kommer att användas i den fortsatta analysen av uppfattningar om betydelsen av pedagogiskt ledarskap hos de grupper som undersökts.

5.3.2 Användningen av meningsbärande ord som ingår i olika definitioner av pedagogiskt ledarskap

Bland alla beskrivningar av pedagogiskt ledarskap i enkätmaterialet finns få som direkt svarar mot de redovisade definitionerna i texten ovan. Däremot används de bärande orden i varierande omfattning. "Lära" som används till exempel 1 479 gånger av de kommunala rektorerna kopplas i den beräkning som gjorts ihop med "lärande" och "lärare" samt andra ord som innehåller "lära". På samma sätt betyder "leda" med 1 361 träffar ofta *ledarskap*.

I tabell 5.5 ser vi att de sju mest frekvent använda orden samlar ca 25 % eller mer av de kommunala rektorernas svar. Däremot ligger svaren från rektorerna i fristående skolor på en lägre nivå. Värt att notera är också de höga värden som lärarna redovisar för olika ord som bygger på "lära" och "pedagog". Rektorerna i kommunala skolor och deras chefer samt ordföranden i nämnderna redovisar klart högre värden än rektorerna för vissa ord. Speciellt cheferna redovisar höga värden för orden "lära" och "elev", som används av knappt tre fjärdedelar av dem medan "leda" används av nästa alla 97 %.

Sålunda kan vi säga att även om beskrivningarna avviker från varandra så är ordformer som "lära", "elev", "leda", "pedagog", "mål" "utveckla" och "undervisning" centrala när de chefer som svarat beskriver rektorernas pedagogiska ledarskap. Det är intressant att notera att inget av dessa ord används av mer än omkring hälften av rektorerna. Nästan alla chefer använder ordformer på "leda" och det är "ledarskap" som slår igenom, dvs. de betonar rektorers ledarskap i sina beskrivningar.

Tabell 5.5: Definitioner av pedagogiskt ledarskap analyserat för meningsbärande ord i vetenskapliga definitioner samt myndighetsdefinitioner av pedagogiskt ledarskap

	Rektorer kommunala Antal svar 2 979	Rektorer fristående Antal svar 397	Chefer kommunala Antal svar 415	Ordföranden kommunala Antal svar 170	Lärare kommunala Antal svar 2 922
Lära	55	28	75	74	56
Elev	53	26	72	39	32
Leda	50	19	97	50	34
Pedagog	39	15	65	46	64
Mål	31	13	47	19	13
Utveckla	28	34	65	28	19
Undervis.	26	11	30	23	28
Förutsätt.	17	8	25	4	11
Skapa	17	3	28	7	7
Uppdrag	15	5	12	5	8
Kunskap	15	7	11	14	12

Anm: Totalprocent i varje cell.

Den grupp med ord som börjar med "förutsättning" används av färre än 20 % av rektorerna och lärarna medan cheferna använder "förutsättningar" och "skapa" något oftare. Orden i slutet av tabellen är alla betydelsefulla i relation till rektors pedagogiska arbete. Dessa ord ingår i ca 15 % av rektorernas svar. För övriga grupper är värdena lägre. Med tanke på alla diskussioner som förs angående sjunkande kunskapsresultat i den svenska skolan är det förvånande att "kunskap" används så sällan när rektorer ska förklara vad pedagogiskt ledarskap är. Det kan också vara ett uttryck för en skolkultur där kunskaper och resultat inte står i fokus utan i stället processer som kan kopplas till ordet "lärande", som används mest av samtliga grupper.

I tabellen ovan redovisas elva ord som är jämförelsevis frekvent förekommande i enkätsvaren. Andra ord som analyserats är mindre frekventa trots att även de är plockade ur definitioner av pedagogiskt ledarskap. Totalt har ca 40 olika meningsbärande ord kopplade till definitioner av pedagogiskt ledarskap testats mot de svarandes beskrivningar. De 28 ord som ej redovisas i tabellen är sådana som

används mindre frekvent, t.ex. ”stöd” 10 %, ”kvalité” 6 %, ”förbättra” 4 %, ”process” 4 %, ”engagera” 0,4 % samt ”kritisk” 0,3 %.

5.3.3 Användning av bärande ord som återfinns i texter om pedagogiskt ledarskap

Ord som saknas i de definitioner som använts (se ovan) men som förekommer i andra texter om pedagogiskt ledarskap och i samtalet om pedagogiskt ledarskap har testats på samma material. De 27 ord som nu appliceras på enkätmaterialen är alla sådana som förekommer i samtal om pedagogiskt ledarskap. Generellt ligger användningen på en mycket låg nivå. De högsta värdena fås för de kommunala chefernas användning av ”verksamhet”, som ibland är kopplat till ”besök” eller ”resultat”. Det är också det enda ordet som används av så många som ca 25 % av de svarande rektorerna i kommunala skolor. Deras chefer använder även ”organisation” i 25 % av beskrivningarna. Ordföranden, lärare och rektorer för fristående skolor ligger klart lägre när deras svar analyseras.

De 9 ord som redovisas i tabellen nedan finns alla i minst 5 % av de kommunala rektorernas svar. Det betyder att 18 ord inte kom upp till den nivån. Bland dessa ord finns många som flitigt används i det pedagogiska samtalet. Om vi antar att systematiskt kvalitetsarbete är en viktig grund för pedagogiskt ledarskap är det något förvånande att ord som ”systematiskt” (4 %), ”analysera” (3 %), ”utvärdera” (3 %) och ”uppföljning” (2 %) har så låga värden hos både rektorer och huvudmän som enligt skollagen båda har ett tydligt ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet. Frågan är om det systematiska kvalitetsarbetet ses som en del av det pedagogiska ledarskapet. Här kan fler exempel på relevanta ord lyftas fram som knappt används av rektorerna när de beskriver vad de menar med pedagogiskt ledarskap, till exempel aktivitet, bedömning, tydlig, observation eller formativ.

Tabell 5.6: Definitioner av pedagogiskt ledarskap analyserat mot meningsbärande ord i samtalet kring pedagogiskt ledarskap.

Bärande ord	Rektorer kommunala 2 979 svar	Rektorer fristående 397 Svar	Chefer kommunala 415 svar	Ordföranden 170 svar	Lärare kommunala 2 922 svar
Verksamhet	22	11	44	13	11
Organisation	15	4	25	9	4
Planering	10	5	8	4	10
Kollegialt	9	2	4	6	8
Handledning	8	5	1	6	5
Driva	8	4	5	2	7
Klass	6	5	13	22	6
Medarbetare	6	0	8	4	2
Besök	5	2	5	7	4

Anm: Totalprocent för varje cell.

Vilken bild ger då de 9 orden som alla nådde över 5 % i rektorernas beskrivningar? De tre ord som har de högsta värdena för rektorerna handlar alla om verksamheten, organisationen och planeringen av skolarbetet, dvs. om ett indirekt organisatoriskt pedagogiskt ledarskap. Medan däremot ”kollegialt” och ”handledning” pekar fram mot ett aktivt relationellt pedagogiskt ledarskap och så kan även de följande orden i tabellen tolkas. En förutsättning för att det aktiva och direkta pedagogiska ledarskapet ska fungera är att det finns en tillit i relationen mellan rektor och lärarna. Finns tilliten kan besöken i klassen leda till positiva förbättringseffekter och utveckling av undervisningen.

5.3.4 I vilket sammanhang används centrala ord av rektorer i kommunala skolor? – citat från rektorer

Uppgiften är att redovisa rektorernas och huvudmännens uppfattning i frågor som rör pedagogiskt ledarskap. Vi söker således efter beskrivningar som på ett bra sätt sammanfattar vad många rektorer anser att begreppet står för.

En målsättning i den kommande sammanställningen av citat är att för varje meningsbärande ord i tabell 4.6 redovisa två meningar eller uttryck som innehåller så många meningsbärande ord som möjligt. Sålunda tas inte korta enkla uttryck upp till diskussion.

Gruppen meningsbärande ord som vi analyserat finns alla i de definitioner som redovisats ovan. Totalt har svar från 2 700 rektorer analyserats. Fyra ord från definitionerna visar sig vara mycket frekventa och används mer än 1 000 gånger, tre ord används drygt 700 gånger. Sedan faller användningen ner till 300 träffar för 5 ord. I exemplifieringen av citat nedan utgår vi från dessa ord när vi söker två citat som innehåller varje bärande ord, ordet kursiveras nedan i citaten.

”Lära” har använts 1 479 beskrivningar av pedagogiskt ledarskap vilket motsvaras av 55 % av alla beskrivningar som kommunala rektorer gjort:

Att dela *lärarens* dagliga arbete genom att vara med i undervisningssituationer, se *lärandet* hos eleverna och se hur undervisningen fungerar. Utifrån det har man samtal och dialog med såväl *lärare* som med elever. Tillsammans med *lärarna* utveckla det som fungerar bra och förändra det som fungerar mindre bra.

Bevaka kunskapsområdet, orientera sig inom forskning om undervisning och *lärande*. Leda och organisera arbete på skolan där *lärarens* profession - undervisning - står i fokus i relation till elevernas *lärande*. Skapa förutsättningar för att pedagogiska frågor bearbetas systematiskt och utifrån resultat och behov på individ, grupp och skolnivå. Organisera *lärarnas* Kompetensutveckling för att utveckla verksamheten och höja måluppfyllelsen. Stimulera kollegialt *lärande* och samarbetsformer för pedagoger.

”Elev” 1 434 träffar:

Att jag som rektor ska driva ett pedagogiskt arbete tillsammans med alla på skolan så att det blir en likvärdigskola för alla och där vi alla finns som ett stöd för *eleverna*. Det gäller då att jag har kunskaper inom ledarskap, skolutveckling, kunskaper om hur vi möter *elever* i behov av särskilt stöd, arbetsmiljö, juridik, ekonomi osv

Att jag som rektor, utifrån *elevernas* rätt att utvecklas leder enhetens arbete mot målen genom att ta del av, utveckla och skapa likvärdighet i undervisningen, samt att jag leder arbetet så att *elevernas* skola tar hänsyn till olikheter och skapar trygghet och studiero.

”Leda” 1 361 träffar (sökord ”led”):

Att *leda* det gemensamma lärandet utifrån våra styrdokument, genom en öppen kommunikation med medarbetarna. I dialoger får vi idéer och tillsammans hittar vi förbättringsmöjligheter för verksamheterna. Detta ska alltid *leda* till högre måluppfyllelse för våra elever.

Att *leda* och ansvara för det pedagogiska arbetet på skolan genom resultatuppföljning och kvalitetssäkring. Beslut om utvecklingsinsatser, organisation, kalendarium, resursfördelning, rekrytering är några exempel som jag kan *leda* pedagogiskt genom. Genom visionsarbete och ett gott och närvarande, stödjande, utmanande *ledarskap* når vi gemensamt framgång på skolan.

”Pedagog” 1 055 träffar:

Att bedriva ett kvalitetsarbete på skolan för att säkerställa att eleverna får en bra undervisning. Pedagogiskt ledarskap handlar om att jag som rektor är ute i verksamheten, initierar och driver samtal och tar fram en plan för vad skolan behöver förbättra och på vilket sätt. Att ha koll på sin verksamhet och veta vad lärarna gör och vad vi kan göra bättre.

Att leda skolans pedagogiska uppdrag, vilket kan förklaras så här: lärarna behöver veta vilka lärande behov de enskilda elevgrupperna har på vår skola för att de ska kunna veta sina lärandebehov. pedagogerna blir "min klass" och jag är ansvarig för deras lärande ped. ledarskap handlar om att säkerställa så att pedagogerna genomför den bästa undervisning för alla elever, att de har ett gott pedagogiskt ledarskap och höga förväntningar på alla elever

”Mål” 842 träffar:

Att leda personalen i sitt arbete med tydliga *mål*. *Mål* som även är nedbrutna i ett antal aktiviteter som syftar till att öka *måluppfyllelsen* för våra elever. Att även koppla en adekvat kompetensutveckling för personalen för att klara uppdraget. Att genomföra fortlöpande lektionsbesök och ha en öppen dialog om olika pedagogiska lösningar. Att bidra med tydliga strukturer för att underlätta det kollegiala samarbetet mellan personalen.

Att mitt uppdrag är att leda verksamheten mot *målen* givet oss. Att stå för vision och strategier och föra diskussionen framåt. Att planera för fördelning av de ekonomiska och personella resurserna så de stödjer elevernas *måluppfyllelse*. Att utvärdera och analysera verksamheten och att sätta nya övergripande *mål* och inspirera personalen att jobba för dem. Att vara elevernas advokat

”Utveckla” 766 träffar:

Att organisera verksamheten utifrån skolans *uppdrag* givet av riskdagen. Att följa verksamheten utifrån målen med denna samt att *utveckla* verksamheten så att den än mer *utvecklar* kunskaper och värden hos varje enskild elev.

Att utifrån skolans systematiska kvalitetsarbete kunna göra bedömning hur skolan ska *utvecklas*. Att uppmuntra och stötta personalen/pedagogerna så de hela tiden känner utmaningen att *utvecklas*.

”Undervisning” 707 träffar:

Att utöva ett pedagogiskt ledarskap innebär för mig att jag är väl insatt i min skolas *undervisning* och att jag bedrivit ett synligt och kommunikativt målinriktat ledarskap tillsammans med min personal. För att kunna vara väl insatt i skolans *undervisning* behöver jag vara delaktig i de processer som finns på skolan, se verksamheten och ha kontinuerliga samtal om verksamhetens genomförande, mål och resultat med min personal.

Att vara förtrogen med den *undervisning* som bedrivs i klassrummen samt hur lärare genomför *undervisningen* från planering till uppföljning och bedömning, men även att skapa rätt förutsättningar för att detta ska kunna genomföras. Det betyder att jag är ute i klasserna, samtalar med lärare enskilt i AL och ämnen. Men det betyder också att jag tillsammans med lärarna diskuterar och planerar vilken organisation vi har på skolan. Både för *undervisningen* som för utvecklingsarbetet. Det betyder att jag är ute i klasserna, samtalar med lärare enskilt i AL och ämnen. Men det betyder också att jag tillsammans med lärarna diskuterar och planerar vilken organisation vi har på skolan. Både för undervisningen som för utvecklingsarbetet.

”Förutsättning” 471 träffar:

Genom medarbetarsamtal, klassrumsbesök, reflekterande kollegiala samtal och i ett systematiskt uppföljnings- och utvärderingsarbete styra undervisningen och verksamheten i den riktning jag önskar för att eleverna ska utveckla sitt lärande så långt som möjligt utifrån sina *förutsättningar*. Att skapa *förutsättningar* för, organisera, leda och utveckla den verksamhet som läraren utför i klassrummet i form av undervisning. Det sker i t.ex schemaläggning, prioritering av resurser, indelning i klasser och grupper, kompetensutveckling för lärare och organisation av elevhjälp och särskilt stöd.

Jag ska vara en garant för att ge alla elever bästa möjliga *förutsättningar* till ett lustfyllt lärande. Att alla klarar kunskapskraven, får så högt betyg som möjligt och att vi får 100 % som är behöriga till ett gymnasieprogram. I detta ingår att vi har en fungerande elevhälsa som tillsammans med de bästa elevhälsopersonerna - lärarna. Att jag är ute i verksamheten och möter elever och pedagoger, skapar relation, detta sker i undervisningssalarna, matsalen, korridorerna, på friluftsdagar mm. Jag ska driva skolutveckling, ge pedagogerna den bästa möjliga *förutsättningen* att bedriva sitt uppdrag - undervisa, se till att vi har en bra kompetensutveckling, skapa en gynnsam lärmiljö och klimat där trivsel och studiero är i fokus.

”Skapa” 470 träffar:

Leda lärarnas skolutveckling. Hålla mig/oss uppdaterade på forskningen inom våra olika områden och kommunicera detta vi möten gällande lokal skolutveckling. Se, känna och ständigt utveckla kvalitén på vår måluppfyllelse. Möta utmaningar tillsammans med lärarna. *Skapa* relation till våra elever. *Skapa* god arbetsmiljö och goda förutsättningar för ett kvalitativt arbete inom ramen. *Skapa* trygghet att ständigt ifrågasätta och förändra vår pedagogiska tillgänglighet i syfte att alla elever skall nå målen. Detta gäller såväl skola som fritidshem.

Ledarskap för den pedagogiska verksamheten på skolan. *Skapar* förutsättningar för och är synlig i det arbetet på skolan och har en öppenhet för lärarens ledarskap i klassrummet och har diskussioner och reflexioner tillsammans med medarbetarna kring detta. *Skapar* förutsättningar för ped. diskussioner och samtal i ämnet och hur man färgar in programmålen i sin undervisning, *skapar* förutsättningar i det dagliga arbetet för lärare att knyta samman undervisning och ämnesövergripande arbete.

”Uppdrag” 404 träffar:

Mitt ansvar och viktigaste *uppdrag* är att leda, utmana och utveckla lärarnas lärande - enskilt och kollegialt. Genom deras lärande utvecklas undervisningen vilket i sin tur stödjer skolans *huvuduppdrag*; elevernas kunskapsutveckling och sociala utveckling.

Mitt *uppdrag* är att hålla ajour med den pedagogiska verksamheten som bedrivs på min skola, brister i den och hur man kan åtgärda det m h a modern pedagogisk forskning och kollegialt lärande. Jag har också *uppdrag* som pedagogisk ledarförebild i mina möten och upplägga av arbetet med personalen.

”Kunskap” 398 träffar:

Närvarande rektor med *kunskap* om den egna verksamheten och en förmåga att motivera och strukturera utvecklingsarbete utifrån god *kunskap* i styrdokumentet.

Rektorer som har höga krav på att alla elever ska lyckas följer upp såväl *kunskapsresultat* som andra mer "mjuka" värden, och där de genomförda uppföljningarna och utvärderingarna används som ett verktyg för skolutveckling. Rektorer som följer elevernas *kunskapsutveckling* följs på klassrumsnivå ("koll på varje barn") genom exempelvis screening och tester som genomförs regelbundet i olika ämnen. Det handlar om, för min del, att skapa goda förutsättningar för en god lärandemiljö. Bland annat genom att skapa tid och utrymme för pedagogerna att mötas kring olika frågor både vad gäller *kunskapsutveckling*, men även vad gäller skolans övriga uppdrag.

”Resultat” 315 träffar:

Skolinspektionens beskrivning tycker jag sammanfattar uppdraget bra. Pedagogiskt ledarskap är allt som handlar om att tolka målen samt beskriva aktiviteter för en god måluppfyllelse i relation till de nationella målen i skolan och för att förbättra skolans *resultat* så att varje elev når så långt som möjligt i sitt lärande och sin utveckling. Det betyder att rektor måste ha kunskap om och kompetens för att tolka uppdraget, omsätta det i undervisning, leda och styra lärprocesser, samt skapa förståelse hos medarbetarna för samband mellan insats och *resultat*.

Systematisk utvinna kunskap om kvalitet och *resultat* på egna enheten för att leda en analys och ökad samförståelse av *resultatet* och hur de aktiviteter vi genomför rimligen har effekt. Utifrån detta leda arbetet att utvecklas/förändras för att nå bättre effekt. Grundat på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Enbart dokumentet med alla kommunala rektorers beskrivningar av pedagogiskt ledarskap omfattar som nämnts 170 sidor text. Vi har försökt finna typiska beskrivningar som har tagit upp de ord som forskare och myndigheter lyft fram som bärande och betydelsefulla ord i deras definitioner. I flera av citaten ovan finns flera av dessa ord insatta i olika sammanhang. De 13 bärande orden används alla i de beskrivningar rektorerna gör: ”lära” 31 gånger, ”elev” 26, ”leda” 24, ”mål” 27, ”utveckla” 16, ”undervisning” 21, ”förutsättning” 12, ”skapa” 18, ”uppdrag” 12 ”kunskap” 15, ”resultat” 10, ”samtal” 12 och ”stöd” 8 gånger. Om frekvensen av dessa ord analyseras för alla 2 700

beskrivningarna framkommer ett liknande mönster men givetvis på en mycket lägre nivå. Det betyder att det språkbruk som rektorer ofta använder när de ska beskriva vad som de menar utgör kärnan i pedagogiskt ledarskap är relativt överensstämmande mellan olika rektorer i kommunala skolor.

Rektorer som har ordet ”allt” i sina svar utgörs av 133 personer. Nedan återges svaren från fem rektorer:

Allt som har med skolans uppdrag att göra -organisera undervisning, utveckla undervisningen och personalen, stödja.

Allt som innefattar tolkning av skolans uppdrag och hur det ska genomföras i praktiken.

Allt som passerar under en skoldag

Allt som är kopplat till elevernas möjligheter att lyckas i skolan.

Allting jag gör i min vardag för att utföra mitt uppdrag med att alla elever ska utvecklas i en lärande miljö så långt det är möjligt för eleven utifrån elevens egna förutsättningar

Vid en genomläsning av de utvalda exemplen framkommer att inget citat direkt svarar mot de ovan givna definitionerna från forskare, myndigheter eller organisationer. Flertalet av beskrivningarna visar en vilja att utveckla skolan och därigenom förbättra för eleverna så dessa kan nå så långt som möjligt i sitt lärande. Men beskrivningarna tar även fasta på stöd till lärarna och dialoger med dessa om hur utveckling på olika plan kan ske vid skolan och hos eleverna. Det framkommer också en bild som pekar mot en aktiv rektorsroll där rektorn, leder, stöder och utvecklar skolan och dess personal även om den aktiva rollen inte återspeglas i de svar som redovisas i tabellerna 5.1–5.3. Rektor uttrycker sålunda ofta en vilja att arbeta aktivt med pedagogiskt ledarskap tillsammans med lärarna i de svar de avger. Det problem som jag ser är att de inte använder ord som ”elevernas kunskaper” och ”kunskapsutveckling” eller ”skolresultat” frekvent i sina svar. Fokus ligger snarare på processer som är ett uttryck för en skolkultur där resultaten inte står i fokus. Rektorernas vilja att arbeta med ett aktivt direkt pedagogiskt ledarskap kan ställas mot lärarnas bild av att rektorernas pedagogiska ledarskap främst är organisatoriskt eller administrativt. Den bild som friskolerektorerna ger stämmer väl med det som redovisats ovan för de kommunala rektorerna.

5.3.5 Cheferna om pedagogiskt ledarskap

I tabellerna ovan har vi sett en delvis annan betoning i chefernas användning av de aktuella orden. Nedan redovisas några citat ur chefernas enkäter. Citaten har ledordet ”leda”, vilket 98 % av cheferna använde sig av i sina svar. Nedan följer 8 exemplifieringar:

Allt ledarskap bygger på pedagogik. Detta är mer ett politiskt uttryck som skolan, myndigheter högsolor fått göra begriplig efteråt. Vad kallas exempelvis ledarskapet inom industrin? Vården? Rättsväsendet? Min uppfattning av gott ledarskap bygger på grundkunskaper, engagemang, förståelse, mod, kommunikation, mm. Utöver detta utsäts även ledarskap för uppdragets innebörd, fysiska förutsättningar och personalens förväntningar och attityder.

Allt som leder till en högre måluppfyllelse. Ibland är det lättare att definiera vad som inte är pedagogiskt ledarskap. T.ex. att rektor ska vara ämneskunnig i skolans alla ämnen, ha en didaktisk/pedagogisk kunskap. Idag förväntas rektor att delta i alla fortbildningsinsatser såsom, mattelyftet, läsutveckling, IKT, teknik m.fl. Jag anser att det är fel. En rektor ska kunna skapa pedagogiska förutsättningar i sin verksamhet. Pedagogerna ska jobba med Hur frågan. Sedan handlar det också om skicklighet i ledarskap för att kunna följa upp den pedagogiska verksamheten och då är det viktigt att rektor har pedagogisk insikt.

Att ange mål och vision och helhetsidé för verksamheten. Att sätta upp mål och leda det pedagogiska arbetet på skolan. Att genom analys av skolas resultat prioritera vilka processer på skolan som måste utvecklas för högre måluppfyllelse. Att organisera för en lärande organisation som möjliggör professionellt kollegialt lärande. Att bygga strukturer för effektiva ändamålsenliga möten.

Att forma sitt ledarskap och sin organisation så att man ständigt analyserar och fattar beslut som ger fler elever förutsättningar att nå högre mål

Att leda arbetet inom skolenheten på så sätt att lärarna utvecklas i sin yrkesroll för att fler elever ska nå målen. Att arbeta för att alla som arbetar i skolan ser som sin uppgift att eleverna ska lyckas och att alla bidrar med sina kompetenser. I det pedagogiska ledarskapet ingår att ge förutsättningar för pedagogerna att göra ett gott jobb och då måste elevhälsan, ekonomin, personalfrågor och de administrativa delarna fungera.

Att leda den pedagogiska diskussionen och det pedagogiska utvecklingsarbetet på skolan. MEN ÄVEN att skapa en ändamålsenlig organisation av arbetet inom skolan med organisation av arbetslag, schema mm. Även användningen av de ekonomiska resurserna inom skolan och koll på budget och uppföljning anser jag är en del av det pedagogiska ledarskapet.

Att leda och styra det pedagogiska arbetet på skolan utifrån styrdokumentens mål. Att genom sitt ledarskap vara en förbild för sin personal. Att skapa organisatoriska förutsättningar för att ge eleverna optimala förutsättningar för sitt lärande.

Rektor är företrädare för elevers rättssäkerhet, d v s att de får den utbildning de har rätt enligt skollag, läroplan, kursplan och timplan. R följer upp elevers resultat på ett systematiskt sätt och tillsammans med lärare utvärderar, analyserar och hittar förbättringsåtgärder i organisationen. R stödjer, utmanar och är en samtalspartner till lärare kring undervisningen. I det pedagogiska ledarskapet ingår också att utmana lärarna i undervisningen. Se till så undervisningen bygger på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Att organisera skolan i klasser, grupper och efter lärarbehörighet ryms också i det pedagogiska ledarskapet. Fortbildningsfrågor likaså.

Skolcheferna ger vanligtvis fylliga och innehållsrika svar. Det är helt tydligt att när de beskriver vad de menar är kärnan i pedagogiskt ledarskap kommer elevernas rätt till bra utbildning ofta upp som centralt tema. Men också att rektorn ska ge lärarna goda förutsättningar att göra ett bra jobb för att eleverna ska ges förutsättningar att nå högre måluppfyllelse. Cheferna lyfter även rektorns ansvar för att skapa en ändamålsenlig organisation vid sin enhet som är till gagn för personalens utveckling och elevernas lärande.

Många av ordförandenas svar är kortare men där finns också längre svar som bättre speglar deras ståndpunkter. Jag har på samma sätt som för skolcheferna sökt efter fyligare formuleringar med ledarskap som ledord. Följande citat från fem ordföranden har valts:

En viktig del i rektorsrollen är att driva ett pedagogiskt utvecklingsarbete, att vara pedagogisk ledare. Det behöver inte betyda att man ska handleda varje lärare och vara ute i klassrummen titt som tätt för att observera men att säkerställa att det finns ett kvalitetsarbete och fokus på att utveckla pedagogiken bland lärarna. Exakt hur det pedagogiska ledarskapet utformas måste vara öppet för var och en att anpassa efter vad situationen kräver på den egna skolan.

Föra pedagogiska samtal med lärarna. Ha ett bra ledarskap och vara föredöme. Ställa krav, ha höga förväntningar och tillit och ge stöd. Vara tillgänglig

Pedagogiskt ledarskap handlar om att rektor besöker anställda pedagoger i deras arbete i syfte att i medarbetarsamtal diskutera vad som fungerar bra eller mindre bra, bidra med ny forskning inom pedagogik vid personalmöten och leda diskutera med personal om olika sätt att arbeta med barn/elever i olika situationer

Rektorn ska utveckla det pedagogiska ledarskapet hos lärare och lärarkåren för att undervisning, måluppfyllelse, kompetensväxling och inspiration ska bli än bättre. En rektor ska leda det pedagogiska arbetssättet framåt tillsammans med lärare så att vi får den ständiga utvecklingen och förbättringen i skolan som vi vill ha.

Rektorn pedagogiska ledarskap innebär ett ansvar för hur utbildningen organiseras och bedrivs på den egna skolan, d.v.s. organisation såsom arbetsgrupper, klassindelningar mm. Rektorn har ett ledarskapsansvar gentemot sin personal för att stödja och utveckla dessa i deras dagliga utbildningsuppdrag. Rektorns enhetsansvar innebär även en frihet att bestämma hur hen vill använda/fördela de tilldelade ekonomiska grundbeloppen inom sin egen enhet för att bäst uppnå de mål som kommunen ställt upp och/eller som skollagen stipulerar.

Även detta urval av beskrivningar av pedagogiskt ledarskap visar tydligt på att huvudmannen, i detta fall representerad av ordföranden i den kommunala nämnd som ansvarar för skolan, ställer höga krav på rektorns pedagogiska ledarskap. I de längre svaren betonar man både ett organisatoriskt, indirekt pedagogiskt ledarskap, genom att beskriva olika ledaruppgifter som till exempel personal, organisation och ekonomi. De är lika tydliga med att beskriva ett aktivt direkt relationellt pedagogiskt ledarskap där rektorn ska besöka klassrummen och där observera vad som pågår. Därefter ska rektorn kunna samtala med läraren och tillsammans med denne leda det pedagogiska arbetssättet framåt i syfte att få en ständig utveckling och förbättring av skolan. Dessa representanter för huvudmännen visar att de har en tydlig bild av vad rektorn bör göra och att de också förväntar sig att rektorn gör detta.

5.3.6 Lärarna om pedagogiskt ledarskap

Lärarna ombads också svara på frågan:

Rektorer inom skolväsendet förväntas utöva ett pedagogiskt ledarskap. Om du skulle förklara begreppet i ett par meningar för någon utanför skolan vad skulle du då säga?

Lärarnas svar har sorterats och aggregerats under kategorierna organisatoriskt *pedagogiskt ledarskap* respektive *aktivt relationellt pedagogiskt ledarskap*. I vissa fall har lärarnas svar, som enligt frågan är formulerade i ”ett par meningar”, innehållit båda aspekterna. I dessa fall har svaren klassificerats efter en bedömning av vilket som förefaller viktigast, exempelvis baserat på det som lyfts fram först i respektive svar.

Lärare som definierar pedagogiskt ledarskap främst i relation till organisationsarbete.

Av lärarna definierar 73 % pedagogiskt ledarskap för rektorer främst som olika aspekter av organisatoriskt ledarskap. I denna kategori har exempelvis enkätsvar klassificerats om att rektorn:

- ansvarar för skolans pedagogiska inriktning,
- svarar för att läroplanen och andra styrdokument efterlevs,
- arbetar med kvalitetsarbete,
- står för en övergripande idé om hur läroplanens mål- och krav ska implementeras,
- prioriterar skolutveckling, organiserar tid, personal och lokaler, skapar arenor för samtal,
- är duktig på lagar och regler,
- skyddar lärarna från onödig administration och ger lärarna bra förutsättningar för att bedriva undervisning,
- ger utrymme för och medverkar till lärarnas fortbildning samt sköter kontakter med skolans omvärld.

Det kan således konstateras att när lärare ombeds definiera rektorernas pedagogiska ledarskap, så framhåller en majoritet lärare främst rektorernas roll som byggare och förvaltare av skolan som organisation. En lärare förklarar till exempel rektorns pedagogiska ledarskap som:

Strukturering av personal, tid och lokaler så att uppdraget för skolans medarbetare blir möjligt.

De är således 73 % av lärarna som främst anger aspekter av det organisationsinriktade ledarskapet när de ombeds definiera rektorernas pedagogiska ledarskap. Av dessa 73 % lärare anger 26 % aspekter som inkluderar att rektorn kommunicerar en övergripande idé om hur läroplanens mål och krav ska implementeras på skolan. Övriga framhåller således främst rektorns roll vad gäller att sköta organisation, ekonomi, bemanning och liknande när det pedagogiska ledarskapet definieras.

Bland de lärare som menar att någon form av övergripande pedagogisk idé innefattas i definitionen av rektorns pedagogiska ledarskap framhåller några att denna idé inte får bli för styrande i detaljer. En lärare definierar rektorns pedagogiska ledarskap enligt följande:

Att leda skolans eller mer specifikt programmets pedagogiska arbete.
Att ge direktiv om ramarna för lärarens arbete. Absolut inte detaljstyra undervisning.

Lärare som definierar pedagogiskt ledarskap främst som aktivt relationellt pedagogiskt ledarskap

Flertalet lärare uppfattar alltså rektorn i egenskap av pedagogisk ledare främst som en organisationsförvaltare och organisationsbyggare. Men 22 % av lärarna definierar i stället rektorns pedagogiska ledarskap främst som ett aktivt direkt relationellt pedagogiskt ledarskap mellan rektor och lärare. Hit räknas svaren som handlar om exempelvis att rektorn ska ge återkoppling på lärarnas undervisning, handleda och stötta lärare, eller komma med tips till lärare som "kört fast" i undervisningen av en enskild elev eller grupp av elever.

Drygt en femtedel av lärarna förknippar således rektorns pedagogiska ledarskap främst med ett aktivt direkt relationellt

ledarskap över undervisningen – antingen kontinuerligt eller vid återkommande tillfällen eller vid behov.

En del lärare markerar att man definierar rektorns pedagogiska ledarskap som ett direkt pedagogiskt ledarskap över lärarna, men menar att i verkligheten existerar ett sådant ledarskap endast i ringa omfattning.

Frågan om lärarnas syn på innebörden av rektorns pedagogiska ledarskap är ställd på ett sådant sätt att den medger en definition av rektorns pedagogiska ledarskap som tar fasta på en idealbild snarare än det faktiska ledarskap som den egna rektorn består lärarna med. Flera lärare har också särskilt markerat att man uppfattar att den definition man gett av rektorns pedagogiska ledarskap uttrycker ”ett önskvärt tillstånd” snarare än den verklighet man som lärare möter i skolans vardag. Detta gäller särskilt lärare som menar att rektorns pedagogiska ledarskap bör vara eller är tänkt att vara ett aktivt direkt relationellt pedagogiskt ledarskap. Flera lärare har exempelvis svarat i stil med att:

Rektorn bör stötta mig i min undervisning, men så fungerar det inte i praktiken.

En lärare skriver som när hon ombeds förklara pedagogiskt ledarskap:

Att det är högtflygande önskedrömmar som ingen vettig människa tror på. Ingen av mina rektorer, och jag har jobbat på sju skolor, har haft färre än tjugofem anställda som de leder i den dagliga verksamheten, därtill minimum 240 elever.

5 % av lärarna har undvikit att direkt svara på frågan när de ombetts förklara pedagogiskt ledarskap eller uttryckt olika kritiska synpunkter mot tanken på att rektor förväntas utöva ett sådant ledarskap. I denna grupp förefaller respondenterna i allmänhet förutsätta att rektorns pedagogiska ledarskap är synonymt med ett direkt ledarskap. En lärare som ombetts beskriva rektorns pedagogiska ledarskap har svarat:

Att det är en följd av lärarkårens avprofessionalisering och med en många gånger undermålig akademisk skolning. En rektor är givetvis bara allmänt pedagogiskt insatt och kunnig i sina ev. ämnen. Medan en lärare ska förutom den allmänna pedagogiken vara den som kan pedagogiken och kraven för sina speciella ämnen.

En lärare svarar om pedagogiskt ledarskap:

Att det är något som rektorer oftast inte hinner med.

En annan svarar:

Att detta borde utgöra rektorernas huvudsakliga uppgift, men att den i dag får ta minst tid i anspråk.

I nästa avsnitt har vi frågat vilka tre handlingar som kännetecknar det pedagogiska ledarskapet.

5.3.7 Pedagogiskt ledarskap i praktiken

Basen i det följande är de svar som lämnats på enkätfrågan:

Ange tre arbetsuppgifter – handlingar - som du kommer att prioritera i ditt pedagogiska ledarskap under det nuvarande läsåret!

De svar som lämnats har sedan analyserats gentemot de meningsbärande ord som används när det pedagogiska ledarskapet beskrivits.

Tabell 5.7 Beskrivning av bärande ord i svaren på frågan: Ange tre arbetsuppgifter – handlingar – som du kommer att prioritera i ditt pedagogiska ledarskap under det nuvarande läsåret!

Bärande ordform/	Rektorer kommunala Antal svar 2 979	Chefer kommunala Antal svar 415	Ordföranden kommunala Antal svar 170	Lärare kommunala Antal svar 2 922
Arbete	74	90	26	52
Utveckla	51	55	13	7
Elev	38	55	38	33
Samtal	29	16	14	19
Klassrum	17	18	26	22
Arbetslag	10	7	6	9
Kollegialt	15	16	6	7
Lektion	13	8	6	9
Kvalité	13	25	9	1
Bedömning	12	10	3	4
Systematiskt	10	19	6	1
Medarbetare	10	3	6	1
Tid	10	9	8	25

Anm: Totalprocent för varje cell

Att samtliga svaranden använder ”arbete” som ett centralt ord i sina svar är intressant då det pekar på en aktiv dimension i det som rektorerna ska göra. Det framgår vidare att de ord som använts när rektorerna beskriver sina tänkta handlingar i sitt pedagogiska ledarskap kännetecknas av termer som utveckla, samtal, kollegialt dvs. aktivt relationellt pedagogiskt ledarskap. Det finns också en grupp ord som förekommer i dagens debatt, lektionsbesök, kvalité, bedömning systematiskt osv. Det kan sålunda konstateras att vi ser uttryck som kan innebära ett aktivt pedagogiskt ledarskap.

Som nämnts tidigare är det dock vanligt att rektorer anser att de, på grund av många andra arbetsuppgifter, inte hinner vara den pedagogiska ledare för verksamheten som de anser att de bör vara. I enkäterna ställde vi frågor om vad det är som hindrar dem att utöva det pedagogiska ledarskap som de redovisat ovan och som på många sätt stämmer väl överens med vad styrdokumentet kräver. De tidsstudier som gjorts inom utredningen redovisas i kapitel 6.

I tabellen nedan har samma fråga något modifierad ställts till rektorer, chefer och ordföranden.

Tabell 5.8: Hur bedömer rektorn hindren för utövande av det pedagogiska ledarskap som du (rektorn) har för avsikt att genomföra under nuvarande läsår?

	Rektorer kommunala	Chefer kommunala	Ordföranden kommunala
Jag ser inga hinder för att jobba på det sätt jag redovisat	27	33	45
Jag ser hinder för att jobba på det sätt jag redovisat	73	67	55

Anm: Kolumnprocent. Beräknat för rektorer i kommunala skolor, 2 979, Chefer i kommuner, 415 samt ordföranden i kommunala nämnder, 170.

Den största tilltron till att rektorn ska klara av att vara pedagogisk ledare utan att möta några hinder redovisas från ordföranden i de nämnder som ansvarar för skolan. Av deras svar framgår att 45 % anser att det inte finns några hinder. Rektorerna själva är mycket tveksamma till om de ska kunna vara den pedagogiska ledare som de sagt sig vilja vara i den förra enkätfrågan. Hela 73 % procent av dem ser hinder och det gör även en majoritet av cheferna och ordförandena. Svaranden som såg hinder ombads att förklara vilka hinder de såg. I kommentarsfältet för frågan har rektorerna, deras chefer samt ordförandena anfört följande.

Tabell 5.9 Beskrivning av bärande ord i svaren på frågan: Vad kan hindra rektor att utföra sitt pedagogiska ledarskap under det nuvarande läsåret!

Bärande ordform/	Rektorer kommunala	Chefer kommunala	Ordföranden kommunala
Antal svar	2 979	415	170
Tid	75	51	38
Administration	23	32	21
Uppgift	23	26	21
Brist	23	25	25
Möte	14	4	6
Elev	14	19	11
Akut	11	6	4
Många	11	20	20
Händelser	6	3	0
Huvudman	4	5	1
Lärare	4	3	6
Ekonomi	2	12	13

Anm: Totalprocent för varje cell.

Det framgår att den vanligaste orsaken till varför rektor inte kan utföra sitt pedagogiska ledarskap är brist på tid. Därefter följer administration och uppgifter som ofta är kopplade till ord som mycket och många. På samma sätt är nästa ord som är "brist" ofta kopplat till tid men även till brist på administrativ personal. Men sedan faller användningen av de eftersökta orden relativt snabbt i betydelse. Intressant är att ekonomifrågor inte slår igenom hos rektorerna medan var tionde av deras chefer och ordföranden i nämnderna ser ekonomifrågor som en orsak.

I drygt två tredjedelar av svaren anger rektorerna tid, brist på tid och olika förklaringar till detta som den vanligaste orsaken till att det pedagogiska ledarskapet blir eftersatt. Nedan redovisas fem rektorers förklaringar till att de inte kan utföra det pedagogiska ledarskap de sagt sig vilja utföra med hänvisning till tidsaspekten:

Administrativa arbetsuppgifter tar alltför stor del av min arbetstid. Vidare är det svårt att möta en personalstyrka på 45 individer individuellt inom ett tidsspänn som bygger grogrund för goda pedagogiska samtal, det är en stor utmaning.

Akuta arbetsuppgifter som är mycket tidskrävande; arbete kring personal som inte fungerar, enskilda elevärenden, administration osv.

Att få tid för mig och mina pedagoger att träffas för diskussioner, svårt att få för att bara pedagoger skall träffas.

Jag har väldigt många elever (600) och mycket personal (47). Mycket tid går åt till att arbeta med mer eller mindre akuta problem och jag får inte tid att lämna mitt skrivbord... Bara medarbetar- och lönesamtal med 47 medarbetare tar en anseelig tid.

Lärares arbetstid. Personalen är inte på plats då man vill samverka samarbeta och utveckla. Arbetstidsavtalet är anpassat till ensamarbete och omodernt.

Den uppräknings som gjorts ovan utgör exempel på vad rektorerna menar när de säger sig inte ha tid för att genomföra pedagogiska ledarskapshandlingar enligt det förslag de själva lämnat. Uppräkningen ger en bild av en chefsposition med en hög arbetsbelastning som främst orsakas av att rektor inte har makten över sin egen tidsplanering. De ständiga avbrotten verkar vara dels kallelser till olika möten och utbildningar med huvudmannen, dels olika planerade och spontana möten vid skolenheten samt akuta avbrott till följd av problem som måste lösas här och nu av rektor.

De anför också att tiden går åt till administration av vardagskaraktär. Personal vill ha svar eller i vissa fall beslut eller i andra fall vill man bara informera om sådant som hänt eller kan komma att hända.

De påpekar också i flera svar att rektorns tid och lärarnas förtroendetid som regleras i deras avtal ibland är en hämsko för skolutveckling. Men här finns också ibland en underton som antyder att lärarna inte vill medverka i utvecklingsåtgärder och de kallas ibland i svaren för bakåtsträvare.

Flera av rektorerna anför också att en del av de i lag, avtal eller policy reglerade rektorsuppgifterna tar mycket tid. Och då nämns speciellt medarbetar- och lönesamtal som tar mycket tid i anspråk.

Det gäller också samtal kring olika typer av elevärenden, både konflikthantering och formella ärenden.

Vi återkommer i kapitel 6 till frågor som rör rektorernas arbets-situation och redovisar där även förslag till lösningar som rektorerna har lämnat.

5.4 Sammanfattande reflektioner angående pedagogiskt ledarskap

I de inledande tabellerna i detta kapitel redovisas svaren på de frågor där vi bad respondenterna avge värdeomdömen om rektorernas pedagogiska ledarskap gällande dels samtal med enskilda lärare, dels arbetet med att arrangera samtal om pedagogiska frågor. Det som tydligt framkommer när vi beräknar medelvärden av rektorernas svar utifrån den sex-gradiga svarsskalan är att vi inte i relation till någon av de 12 frågorna får svar som tyder på ett aktivt relationellt pedagogiskt ledarskap. Svaren från lärarna beräknade på samma sätt understryker avsaknaden av ett pedagogiskt ledarskap. Men när vi sedan redovisar andelen av rektorer som i sin självskattning anser sig utöva ett aktivt pedagogiskt ledarskap gäller detta ca 40–50 % av dem i relation till de olika frågorna. Det finns alltså en relativt stor grupp rektorer som anser sig utöva ett aktivt pedagogiskt ledarskap. Igen så uttrycker lärarna tveksamhet till deras beskrivningar.

Det är ett trist resultat. En betänklighet som fanns när frågan ställdes var om de svarande skulle överskatta sin roll och vi skulle få tillrättalagda svar eftersom alla visste vad undersökningen handlade om. Detta förefaller inte ha skett och i stället har vi troligen fått svar på frågorna som ligger mycket nära den sanna bilden.

När vi sedan går vidare och ber respondenterna beskriva hur de skulle förklara för någon utanför skolan vad som kännetecknar rektorns pedagogiska ledarskap framkommer olika intressanta mönster. Vi valde att med hjälp av ett ordbehandlingsprogram söka efter meningsbärande ord från vetenskapliga definitioner och definitioner från myndigheter och organisationer i de svar som respondenterna använder när de skulle besvara frågan. Det framkommer klart att det inte finns ett centralt ord som en kvalificerad majoritet av rektorerna använder när de ska beskriva pedagogiskt ledarskap. Deras chefer däremot har i 97 % av svaren ordet ”leda” i

någon form. Det betyder att chefernas svar har ett fokus på ledarskap. Chefernas svar ger således en tydligare inriktning mot just ledarskap. Orsakerna till att rektorerna som grupp inte presterar liknande svar är troligen att diskussioner om hur pedagogiskt ledarskap ska tolkas sällan förekommer mellan rektorerna och cheferna eller huvudmannen. Pedagogiskt ledarskap är en term som används utan att det finns en tydlig referens till vissa handlingar när begreppet används. Det blir också klart när vi efterfrågar vilka tre handlingar som rektorerna avser att göra under den kommande terminen. Då kommer olika ord som beskriver satsningar fram som mattelyftet men också ord som kollegialt lärande, lektion och samtal. Det ord som fortfarande används klart mest är utveckling. Pedagogiskt ledarskap kopplas hos varannan rektor ihop med utveckling.

När vi sedan frågar om rektorerna kommer att kunna utföra de tre efterfrågade handlingarna inom ramen för ledarskapet visar det sig att 73 % säger att så inte är fallet. Detta är en hög siffra speciellt med tanke på att de pedagogiska handlingar som rektorerna har redovisat oftast inte är stora projekt utan mer har karaktär av pedagogiskt ledningsarbete. Huvudargumentet är också brist på tid och att så mycket annat, ofta oförutsett, tar mycket tid.

Känslan som infinner sig är att det i mycket handlar om hur viktigt det pedagogiska ledningsarbetet är för rektor men också vilken kultur och tillit som det finns vid skolan mellan rektorn och lärarna. Planeras rektorns pedagogiska ledarskap in i kalendern eller görs det när tid blir över? Flera rektorer framför att de inte hinner förbereda sig för det pedagogiska arbetet som de önskar. Troligen kan det vara en delförklaring till att det aktiva, relationella pedagogiska ledarskapet trycks tillbaka. Rektorn måste vara förberedd för att kunna göra till exempel ett bra lektionsbesök.

En annan aspekt på detta framkommer också i analysen, nämligen att huvudmannens representanter, chefer och ordföranden också uppger att rektorerna saknar tid för det pedagogiska arbetet. Detta är ett klart förbättringsområde av styrkedjan från huvudman till rektor, lärare och elever. Det är helt klart att huvudmannen har kunskap om att rektorerna upplever sig var överbelastade och sakna tid. Detta är ingen nyhet utan har varit känt under lång tid. Det är därför ett klart förbättringsområde i relationen mellan huvudmannen och rektorn, gällande aspekter som stöd, ledning och styrning.

Skolinspektionen konstaterar också i sin rapport (2012) att det finns ett utvecklingsbehov när det gäller det pedagogiska ledarskapet. Det är många faktorer som formar rektorns ledarskap och det finns olika nivåer man kan agera på för att förbättra det: på skolnivå, på huvudmannanivå och på statlig nivå. Det konstateras också att rektorerna för att kunna utöva ett välfungerande pedagogiskt ledarskap själva måste skapa förutsättningar och bygga en organisation som möjliggör detta. Rektorn behöver också få förutsättningar, stöd, styrning och ledning från huvudmannen för att skapa en sådan verksamhet. Sammantaget konstaterar Skolinspektionen i sin granskning att ett flertal rektorer, i varierande grad, behöver själva ta ett ökat ansvar för att utveckla sitt pedagogiska ledarskap.

Om begreppet pedagogiskt ledarskap ska fortsätta att vara vägledande för vad som är rektorernas huvudsakliga arbetsuppgift måste begreppet få en tydligare innebörd. En innebörd som det kan skapas enighet om i den lokala styrkedjan bestående av huvudman, huvudmannens chefer, rektorer samt lärare och som också kan ligga till grund för uppföljningar och utvärderingar av rektorernas arbete via lärarna med elevernas kunskapsutveckling.

6 Rektorerens arbetssituation och tidsanvändning

I detta kapitel behandlas rektorernas arbetssituation och tidsanvändning. Först redovisas en undersökning av rektorernas tidsanvändning, som utförts inom ramen för denna utredning av docent Helene Ärlestig vid Centrum för skolledarutveckling, Umeå universitet. Därefter redovisas en analys av hur rektorerna använder sin tid baserat på de enkäter som gjorts inom ramen för utredningen.

6.1 Rektorsers tid – en vanlig vecka

6.1.1 Inledning

Rektorsers uppdrag och arbete är viktigt. De förväntas skapa bra förutsättningar för elever och lärare inom deras skolenhet. Pedagogiskt ledarskap, goda relationer, en tydlig vision och bra kommunikation är exempel på vad som lyfts fram som framgångsrikt i såväl nationell som internationell skolledarforskning (se t.ex. Day & Leithwood, 2007; Törnsen & Ärlestig, 2014; Höög & Johansson; 2014a; 2014b; Robinson, 2008). Utvärderingar, inspektioner och media lyfter gång på gång fram de tillkortakommanden som finns hos rektorer i relation till vad de ska göra. En del anser att problemen beror på systemproblematik, en del på lokala förutsättningar och skolkultur, ytterligare andra menar att problemen beror på den individuella rektorns kompetens och förmåga. Många upplever att rektorer i dag ägnar mycket av sin tid till administration. Utvecklingen och effektiviseringen av offentlig sektor innebär ofta större enheter och en standardisering som trots (eller tack vare) utvecklade IT-system och myndigheternas krav på dokumentation har förändrat den lokala skolans administration.

Frågan kvarstår dock: vad använder rektorer sin arbetstid till? Gör rektorerna vad de förväntas göra eller använder de tiden till annat? Är det pedagogiska ledarskapet prioriterat eller går huvuddelen av arbetsveckan till administration? Inom ramen för den studie som presenteras nedan har rektorerna själva bedömt hur de har använt sin arbetstid under en vecka.

En av de första och mest kända studierna kring rektorns arbetsuppgifter följde en rektors vardagsarbete (Wolcott, 2003). Wolcott konstaterade redan 1973 att rektorns arbete bestod av många avbrott, korta och diversifierade arbetsuppgifter. Brude Sundin följde 35 år senare en svensk rektor för att fånga och förstå innebörden och komplexiteten i att vara rektor. I sin avhandling skriver hon att ”Tiden, eller bristen på densamma, framhålls ofta som en avgörande faktor för huruvida rektorerna upplever att ledarskapet fungerar eller ej.” (Brude Sundin, 2007 s. 140.)

Huvuddelen av forskningen om rektorers tidsanvändning följer en eller ett par rektorer under en kortare eller längre period. Trots att studierna är begränsade vad gäller omfång så visar många studier ungefär samma resultat (Camburn, Spillane, Sebastian, 2010). De visar i korthet att rektorerna lägger huvuddelen av sin tid på att leda den dagliga verksamheten och personalfrågor. Elevärenden och elevrelaterade frågor får mycket tid. Rektorer använder 17–19 % av sin tid till frågor som är relaterade till elevers lärande i en vid bemärkelse. Däremot är tiden där rektorer arbetar med undervisningsfrågor och frågor om hur lärare undervisar betydligt lägre.

Under läsåret 1999/2000 följdes 15 rektorer under 8 veckor genom att de dagligen fyllde i tidsloggar. Även den studien visade att rektorerna hade många korta arbetsuppgifter. Huvuddelen av arbetstiden gick till rutinadministration, oplanerade samtal och kategorin annat. Sammantaget påvisades att mycket av arbetstiden gick till olika serviceuppgifter. Rektorerna använde lite tid till uppföljning och utvärdering samt verksamhetsobservationer. Ett av de mest framträdande resultaten var att rektorerna inbördes använde tiden väldigt olika. Även om det fanns ett medelvärde för alla arbetsuppgifter var det ingen av rektorerna som låg på medelvärdet utan i stället var spridningen stor gällande hur mycket tid var och en lagt på enskilda arbetsuppgifter (Årlestig, 2002).

Med det som utgångspunkt känns det intressant att följa rektorer som är verksamma i dag för att se om deras tidsanvändning stämmer

med tidigare forskning även om det i dag finns en större diversifiering bland svenska rektorers förutsättningar och uppdrag.

6.1.2 Metod och urval

Den här tidsstudien bygger på att de deltagande skolledarna varje dag under en arbetsvecka har fyllt i sin arbetade tid "online" i en tidslogg. Totalt gick tidsloggen och några enkätfrågor ut till 68 skolledare. Det var tre olika grupper som fick förfrågan att delta, en grupp som gick det nationella rektorsprogrammet 2009 med Umeå universitet. Deltagarna blev tillfrågade eftersom de har minst 5 års erfarenhet. Av dessa valde 14 att delta i studien. Därutöver tillfrågades även en grupp som just nu går rektorsprogrammet för Umeå universitet och av dessa deltog 18 skolledare. Tanken var att även få med skolledare med kort erfarenhet. Dessutom tillfrågades samtliga skolledare i en medelstor kommun. Från den gruppen deltog 36 skolledare.

Av de 68 anmälda fyllde 61 i tidsloggen helt eller delvis. För att tiden ska kunna jämföras så är det viktigt att alla deltagare fyller i alla dagar. Det finns därför ett internt bortfall bestående av de som arbetar mindre än 90 % och de som inte fyllt i loggen alla 5 dagarna. Det återstår då 42 skolledare som har fyllt i tidsloggen alla 5 dagarna.

I gruppen med 61 som svarat är 30 rektorer, 24 biträdande rektorer, 6 förskolechefer och 1 arbetar för statens institutionsstyrelse. Bland de 42 som fyllt i hela enkäten finns 24 rektorer, 11 biträdande rektorer, 6 förskolechefer samt 1 som arbetar för Statens institutionsstyrelse. Det innebär att mer än hälften av de biträdande rektorerna har valt att inte fylla i tidsloggen alla dagar. Redovisningen nedan omfattar främst de 23 rektorer som fyllt i tidsloggen alla dagar.

Förutom tidsloggen som skulle fyllas i varje dag ombads även deltagarna att svara på några frågor där de fick ge lite bakgrundsdata samt göra olika bedömningar och uppskattningar om sin tidsanvändning.

6.1.3 Tidsloggen

I tidsloggen kategoriserades de arbetsuppgifter som en rektor har. Kategorierna diskuterades tillsammans med en mindre grupp av deltagarna och justerades efter det. Om arbetsuppgiften passade flera kategorier så uppmanades deltagarna att välja den kategori som dominerade. Många deltagare påtalade att det var svårt att avgöra och kategorisera sina arbetsuppgifter. Här är två kommentarer efter första dagen. ”De olika kategorierna går in i varandra och det är ofta tveksamt hur jag bör kategorisera sådant som har olika syften” och ”att jag gör mycket samtidigt. Kollar mail och försöker hålla reda på papper om elever. Svara på frågor samtidigt som jag fyller i papper osv. osv.”. Redan här kan man fundera över hur medvetna rektorerna är om vad som är syftet med det de gör och hur medvetna de är om hur de kan styra sin tid. Det belyser även den komplexitet som finns i uppdraget och att man som rektor ofta är enda kanalen in i verksamheten och därför behöver handha många olika sorters frågor och uppgifter.

Tidsloggen bestod av 16 olika kategorier:

1. Hantera akuta vardagsproblem, oplanerade samtal
2. Föräldrakontakter
3. Möten med barn/elever (undervisning, elevråd, elevsamtal)
4. Barn/elevvårdsfrågor
5. Klassrums-/verksamhetsobservationer
6. Personalvård (enskilda samtal, rehab, sociala aktiviteter)
7. Rutinadministration (telefon, mail, kontering, fylla i olika system)
8. Strategisk administration (personalfrågor, ekonomi)
9. Systematiskt kvalitetsarbete (uppföljning, utvärdering, analys)
10. Reflektion och egen planering
11. Möten och arbete påkallat av huvudmannen (rektorsmöten, möten och arbete med förvaltningen)
12. Egen kompetensutveckling

13. Arbetsuppgifter som rör barn/elevs lärande och undervisning som görs på gruppnivå (möten och samtal med grupper av pedagoger om innehåll, läroplan, kursplan, utvecklingsarbete m.m.)
14. Arbetsuppgifter som rör barn/elevs lärande och undervisning som görs på individnivå (möten och samtal med enskilda pedagoger om innehåll, läroplan, kursplan, utvecklingsarbete m.m.)
15. Andra möten – främst information, samordningsfrågor
16. Övrigt

6.1.4 Översiktligt om rektorernas tidsanvändning

För att ge en bild av hur deltagarna har använt sin tid under veckan beskrivs några intressanta snitt och variationer i nedanstående tabell. I kolumnen längst till vänster anges arbetsuppgiften.

Tabell 6.1. Antal minuter som rektorer har lagt på en arbetsuppgift

	Medel- värde för 23 rektorer	Min	Max	Antal rektorer som lagt tid på uppgiften	Medel- värde för rektorer som genomfört uppgiften
akuta problem	255	75	505	23	255
kontakter med föräldrar	97	0	400	21	106
möte barn	97	0	390	21	107
elevhälsoteam	218	0	450	20	250
verksamhetsobservationer	63	0	210	13	111
personalvård	285	0	840	22	298
rutinadministration	439	110	959	23	439
strategisk administration	200	0	615	22	209
systematiskt kvalitetsarbete	105	0	420	17	141
Reflektion	131	0	560	21	144
Möten med huvudmannen	271	0	770	20	312
Kompetensutveckling	110	0	480	12	211
pedagogiskt ledarskap/grupp	155	0	500	20	178
pedagogiskt ledarskap /individ	102	0	390	19	124
andra möten	135	0	390	21	148
övrigt	152	0	500	16	219

Anm: Tabellen baserad på 23 rektorer

I nästa kolumn finns ett medelvärde som räknats på de 23 rektorer som fyllt i tidsloggen alla fem dagar. Den tredje kolumnen anger den tid som en person minst har använt och nästa kolumn det högsta antal minuter som någon under veckan har använt till uppgiften. Den femte kolumnen visar hur många som har gjort en viss arbetsuppgift. Då inte alla gjort alla arbetsuppgifter under en vecka visar sista kolumnen medelvärdet för de som faktiskt utfört uppgiften under veckan.

6.1.5 Arbetstid för en vecka

De 42 skolledare som fyllt i tidsloggen alla dagar arbetade i snitt strax under 47 timmar. Rektorerna arbetar 5 timmar mer i snitt jämfört med förskolecheferna och 8 timmar mer än biträdande rektorer. Det innebär att flertalet rektorer arbetar övertid med en timme per dag. Den rektor som använder mest tid under den här veckan arbetar 57 timmar.

De flesta börjar arbetsdagen mellan kl. 7.00 och 8.00 och de allra flesta arbetar till kl. 17.00–18.00. Några har angett tider fram till 21.00–22.00. 5 stycken ligger i snitt närmare 7 än 8 timmars arbetsdag. Inte riktigt hälften, 11 stycken, arbetar ungefär 40 timmar dvs. 8 timmar/dag som är den normala arbetstiden, 15 stycken arbetar i snitt 9 timmar per dag och 4 stycken arbetar 10 timmar per dag. Det kan tyda på att det finns en mindre grupp som inte nyttjar sin tid fullt ut likväldigt som det finns en lika stor grupp som regelmässigt arbetar 10 timmar för mycket per vecka.

Utgår man från de angivna start- och stopptiderna och jämför dessa med den sammanslagna veckotiden så verkar det som om inte alla deltagarna har registrerat alla sina arbetsuppgifter. Det kan bero på förflyttningar, raster eller arbetsuppgifter som är så korta att den är svår att kategorisera. Totalt visar det dock att deltagarnas totala arbetstid upplevs som större än vad de har registrerat i tidsloggen. Arbetsbelastningen är högst och mest splittrad i början av arbetsveckan medan torsdag och fredag består av färre arbetsuppgifter och kortare arbetsdagar.

6.1.6 Mest och minst tid

Det är 2 arbetsuppgifter, akuta frågor och rutinadministration, som alla har registrerat tid på. Det kan tolkas som att det är återkommande arbetsuppgifter som behöver göras alla veckor om året. Den arbetsuppgift som tar mest tid är rutinadministration. Snittet ligger på 7 timmar dvs. nästan 1 dag per vecka för rektorer. Den som använder mest tid till rutinadministration har använt 16 timmar dvs. 2 arbetsdagar, 8 stycken använder mer än 1 dag till rutinadministration. En av deltagarna använder 2 timmar och 5 deltagare mindre än 3 timmar.

I gruppen som helhet är nästa arbetsuppgift som tar mycket tid akuta ärenden. Dessa tar i snitt drygt 4 timmar per vecka. Igen kan vi se att hur olika grupper använder tiden skiljer sig åt. Rektorerna är den grupp som lägger mest tid på den här arbetsuppgiften medan t.ex. förskolecheferna lägger ner 2 timmar och 50 minuter på akuta problem. Biträdande rektorer använder något mindre tid än rektorerna.

Rektorers näst största enskilda arbetsuppgift är möten med huvudmannen. Snittet ligger på 4,5 timmar under den här veckan. Vi återkommer till den frågan när rektorer bedömer hur många timmar de befinner sig utanför skolan

Akuta problem och rutinadministration är de uppgifter som alla ägnat sig åt. Det finns dock många uppgifter som de flesta ägnat sig åt vilket tyder på att arbetsdagen är omväxlande med många avbrott. Det är bara 4 kategorier där färre än 20 av de 23 rektorerna inte har registrerat några arbetsuppgifter. Det är verksamhetsobservationer, systematiskt kvalitetsarbete, kompetensutveckling och övrigt.

Flera påtalar i de öppna svaren att arbetsuppgifter och således tidsanvändning fördelas olika över året. Det kan tolkas som att de som har lågt på en arbetsuppgift kanske skulle använda mer tid till samma arbetsuppgift en annan vecka. Kompetensutveckling, medarbetarsamtal och systematiskt kvalitetsarbete är exempel på arbetsuppgifter som kan vara olika intensiva under olika perioder. Klassrumsobservationer borde å andra sidan vara en uppgift som förekommer mer regelbundet. De 13 deltagare som gjort klassrumsobservationer har i snitt använt 2 timmar var till den arbetsuppgiften. Det är så mycket tid att det antyder att dessa rektorer har gjort en medveten prioritering. Det gör att man kan anta att för några av deltagarna så skulle tidsanvändningen fördela sig på samma sätt i en ny mätning dvs. att de som lagt ner lite tid på pedagogiskt ledarskap under den här veckan även gör det under andra veckor.

Hur mycket tid som läggs på en enskild arbetsuppgift varierar bland deltagarna. Det är till och med ovanligt att någon ligger exakt på det som är medelvärdet för uppgiften. För att ge några exempel så är det 4 stycken som sammantaget använder en dag till övriga uppgifter, någon som använder 1,5 dag till personalvård och ytterligare någon som använder sammantaget 1 dag till strategisk administration. Detta är uppgifter som gjorts vid flera tillfällen

men som sammantaget sväljer mycket tid. Ytterligare någon annan lägger totalt 2 timmar på strategisk administration, personalvård och övrigt. Om detta visar på att rektorers tidsanvändning skiljer sig mycket från vecka till vecka så att nästa vecka skulle se annorlunda ut eller om de angivna uppgifterna för dessa rektorer alltid tar mycket eller lite tid visar inte den här studien. Det som dock är uppenbart är att rektorernas egen prioritering och den lokala kontexten gör att tidsanvändningen skiljer sig mellan olika individer.

Tittar man på enskilda rektorers tidsanvändning upptäcker man att det är samma person som har mest tid av alla vad gäller både akuta frågor och rutinadministration, totalt mer än 24 timmar dvs. halva arbetsveckan har gått till dessa två uppgifter. En annan av rektorerna har under veckan inte lagt någon tid på de arbetsuppgifter som kanske främst kopplas ihop med lärande och pedagogiskt ledarskap såsom verksamhetsobservationer, samtal om lärande med individuella lärare eller med lärare som grupp. Den rektorn har inte heller någon tid på reflektion och kompetensutveckling.

Det mest framträdande resultatet är hur olika enskilda rektorer har använt sin tid. Förutsättningar och individuella prioriteringar visar att trots deltagarnas känsla av att de inte kan styra sin tid och att deras tid skulle kunna användas på ett annat sätt så prioriterar och använder enskilda rektorer sin tid väldigt olika.

6.1.7 Administration och pedagogiskt ledarskap

Administration och pedagogiskt ledarskap är två uppgifter som förväntas dominera rektorernas arbetsdagar. Vilka arbetsuppgifter som ingår skiljer däremot mellan olika rektorer. Dels finns en kvalitativ dimension i handlingarna där t.ex. ett medarbetarsamtal kan vara ett tillfälle för personalvård för en skolledare och vara ett tillfälle för aktivt pedagogiskt ledarskap för en annan.

I samband med att studien introducerades ombads 12 deltagare att i 4 grupper spontant lista olika arbetsuppgifter som de kopplade till pedagogiskt ledarskap, olika typer av administration och övriga frågor. Under varje rubrik finns de arbetsuppgifter som fanns på deras lista. Siffrorna inom parentes anger hur många grupper som angett den specifika arbetsuppgiften.

Exempel på arbetsuppgifter inom pedagogiskt ledarskap

Verksamhetsbesök - återkoppling (3), pedagogiska möten (2), samtal om undervisningsfrågor (2), deltagande i konferenser/fortbildning, medarbetarsamtal. resultatuppföljning, analys, utveckling, kvalitetsarbete- externa kontakter, kollegialt lärande, reflektion egen planering, förtydliga innebörd av styrdokument.

Administration som stödjer ett pedagogiskt ledarskap

Schemaläggning - resursfördelning/organisation (3), systematiskt kvalitetsarbete (3), digitala verktyg (2), hantera fortbildning(2), organisera arbetsgrupper, planera och organisera kollegialt lärande, göra konferenskalendarium, dokumentera framgångsfaktorer, rekrytering.

Administration för vardagsarbete

Rutiner, handlingsplaner, policys (3), ekonomi (3), anmälning (arbetsmiljö) (2), söka svar på frågor vardagsproblem (2), personalomsorg (kaffe jullunch)(2), informera/efterarbete konferenser, personalfrånvaro/närvaro (2), schemaläggning, fastighet och lokaler.

Administration påkallad av huvudmannen

Kvalitetsredovisning/kvalitetsarbete (4), uppföljning ekonomi, personal verksamhet (intern kontroll) (2), statistik (2), interna undersökningar/kartläggning, handlingsplaner, lägga upp anställning.

Administration påkallad av myndigheter

Beslut enligt skollag (3), SCB/statistik (4), arbetsmiljöarbete (3), skolinspektion(2), anmälningar, rehab, brandskydd.

Övrigt

Städ (2), förflyttningar (2), lokaler/fastigheter (1), marknadsföring, vaktmästaruppgifter, hantera försäljare, fortbildning.

Det här visar en palett av arbetsuppgifter där några är mer konkreta än andra. Vissa är mer förekommande än andra och många arbetsuppgifter som bevisligen utförs av rektor finns inte med. Deltagarna tillfrågades även om huruvida de olika tidskategorierna i studien skulle preciseras med exempel på mer konkreta arbetsuppgifter. De menade dock att det skulle vara en begränsning snarare än en hjälp vilket medförde att vi undvek att ge allt för många exempel i instruktionerna på mer konkreta arbetsuppgifter.

I tidsloggen fanns uppgifter som mer direkt går att knyta till pedagogiskt ledarskap och administration. Verksamhetsobservationer och samtal om lärande i grupp och med individer (tidsloggen kategori 5,13 och 14) betecknas här som ett aktivt pedagogiskt ledarskap. Rutinadministration, strategisk administration samt systematiskt kvalitetsarbete (kategorierna 8,9,10) ses här som administration. Systematiskt kvalitetsarbete är en sådan arbetsuppgift som beroende på hur den utförs kan kvalificeras som både pedagogiskt ledarskap och administration. Anledningen till att systematiskt kvalitetsarbete här hamnar under kategorin administration är att som arbetet är upplagt för många skolor så finns ett stort fokus på dokumentation, vilket i sig visar på ett problem, nämligen att rektorerna inte i första hand ser systematiskt kvalitetsarbete som skolutveckling. Det gavs också som exempel på pedagogiskt administration av deltagarna.

Deltagarna fick dagligen uppskatta hur mycket av dagens arbete som kunde betecknas som administration och pedagogiskt ledarskap. I slutet av veckan ombads även deltagarna bedöma hur mycket tid de generellt lägger på pedagogiskt ledarskap och administration. Medelvärde för de olika bedömningarna framgår i nedanstående tabell.

Tabell 6.2 Rektorernas uppskattning av pedagogiskt ledarskap, administration, övriga arbetsuppgifter och möten med huvudmannen

Andel pedagogiskt ledarskap uppskattat dagligen	32
Andel pedagogiskt ledarskap uppskattat per vecka	38
Andel pedagogiskt ledarskap enligt tidslogg	14
Andel administration uppskattat dagligen	47
Andel administration uppskattat per vecka	36
Andel administration enligt tidslogg	32
Övrigt uppskattat dagligen	19
Övrigt/akut enligt tidslogg	23
Möte med huvudman	11
Andel pedagogiskt ledarskap enligt tidslogg	32
Andel administration uppskattat dagligen	38

Anm: Totalprocent i varje cell för 23 rektorer.

När rektorerna ombads att göra en generell uppskattning av hur stor andel av deras arbetsuppgifter som är kopplade till pedagogiskt ledarskap så hamnar medelvärdet på 32 %. Huvuddelen av deltagarna, 45 %, anger att de använder mer än 30 % av sin tid till pedagogiskt ledarskap. Det finns dock en mindre grupp, 15 %, som anger att de använder mindre än 15 % av varje dag till pedagogiskt ledarskap. En lika stor andel anger att de använder mer än 50 % av sin arbetstid till pedagogiskt ledarskap.

Arbetsuppgifter i tidsloggen som kan kopplas ihop med pedagogiskt ledarskap är möten om elevers lärande med individer och grupper samt verksamhetsobservationer. Snittet för dessa tre arbetsuppgifter ligger på 5 timmar och 30 minuter. Det är lite mindre än 15 %. Tolkningen av vad som är pedagogiskt ledarskap och vilka arbetsuppgifter som ingår behövs det mer studier kring. De tre ovan angivna arbetsuppgifterna kan sägas vara uttryck för ett mer aktivt pedagogiskt ledarskap. Den här studien visar att det finns 4 rektorer som inte har haft möten kring lärande på grupp-nivå, ytterligare 4 har använt mindre än 1 timme till att prata om lärande på grupp-nivå. Det är ännu mer ovanligt att rektorer pratar

lärande på individnivå. Snittet ligger på 1 timme och 40 minuter per deltagare. Av de 8 som inte hade några möten eller möten som är kortare än 60 minuter är det 6 som nästan inte lägger någon tid på individuella möten. Det är bara 6 stycken som lägger 2 timmar eller mer på individuella möten om lärande. En observation som stämmer väl överens med den senaste TALIS-rapporten (TALIS 2015-01-28).

Verksamhetsobservationer är den i särklass minst använda kategorin. I snitt lägger rektorerna endast 1 timme i veckan på verksamhetsobservationer vilket är 30 minuter mindre än den kategori som kommer därefter. Det är dessutom endast 13 deltagare som överhuvudtaget lagt tid på arbetsuppgiften. De som har gjort verksamhetsobservationer har alla lagt tid även på individuella möten om lärande.

Deltagarna uppskattar att de arbetar betydligt mer med pedagogiskt ledarskap än vad den dagliga uppskattningen och tidsloggen visar. En tolkning är att det i andra arbetsuppgifter finns dimensioner av pedagogiskt ledarskap som kan vara svårt att fånga i en tidsstudie. En annan tolkning är att deltagarna överskattar sin förmåga till pedagogiskt ledarskap eftersom det i dag är efterfrågat. En sådan tolkning stämmer väl överens med studier där lärare ofta upplever att rektor har en lägre grad av pedagogiskt ledarskap än vad rektor själv anger.

När vi bad rektorerna dagligen uppskatta hur mycket av deras arbetsuppgifter som är administration så anger de nästan halva sin arbetstid. Vid en mer generell uppskattning så sjunker siffran till 36 % och i tidsloggen så blir snittet 32 %. Fortfarande är den administrativa delen en stor del av arbetstiden, ca 1,5 dag per vecka.

Administration som är viktig för skolan utgör mindre än 10 % av arbetstiden enligt 30 % av deltagarna. Ytterligare 20 % av deltagarna anger att det är 10–20 % av arbetstiden. Det är endast enstaka deltagare som säger att administration utgör mer än 30 % av deras arbetstid. Enligt tidsloggarna tar rutinadministrationen i snitt 17 % av arbetstiden.

En fjärdedel av rektorerna anger också att de använder 0–20 % till administration som är påkallad av huvudmannen. De flesta av dessa arbetsuppgifter är knutna till systematiskt kvalitetsarbete och kartläggning/uppföljning.

För att ytterligare synliggöra skillnad i tidsloggen mellan pedagogiskt ledarskap, administration och övrigt/akut beräknades de som använt mest respektive minst tid till de tre olika kategorierna.

Tabell 6.3. Sammanställning av vilken arbetsuppgift som samtliga skolledare och rektorer lägger mest och minst tid på.

Antal skolledare	Pedagogiskt ledarskap	Administration	Övrigt/akut
Kategori där man lägger mest tid alla skolledare	17	53	30
Kategori där man lägger minst tid alla skolledare	59	5	36
Kategori där man lägger mest tid rektorer	9	56	35
Kategori där man lägger minst tid rektorer	65	5	30

Anm: Gruppen Alla skolledare består totalt av 42 deltagare och innehåller förutom rektorer även biträdande rektorer och förskolechefer. Rektorer utgörs av de 23 rektorer som deltagit i hela studien. Radprocent.

Det visar sig att i gruppen av 42 skolledare är det 53 % som lägger mest tid inom den administrativa dimensionen, 30 % på vardagsärenden och det var endast 17 % som använde huvuddelen av sin tid till pedagogiskt ledarskap. Det bekräftas av att 59 % av deltagarna bedömer att de använder minst tid till arbetsuppgifter relaterade till pedagogiskt ledarskap.

Om man endast utgår från rektorsgruppen så visar det sig att 65 % av rektorerna har pedagogiskt ledarskap som den arbetsuppgift som de lägger ner minst tid på. I studien framgår det inte om det är ett tecken på att vissa rektorer delegerar sitt pedagogiska ledarskap eller om rektor och biträdande rektor på samma skola har höga eller låga värden. Citatet nedan är ett exempel på att många rektorer skulle vilja lägga mer tid på pedagogiskt ledarskap.

Jag skulle vilja vara pedagogisk ledare i mycket högre utsträckning. För att kunna vara det skulle jag behöva vara mycket mer tillgänglig i verksamheten! Jag upplever att min tid äts upp av möten och administration.

Tiden för administration ökar något i rektorsgruppen. Totalt är det bara 2 deltagare som använder minst tid till kategorin administration. Av dessa arbetar en som biträdande rektor och 1 av dem arbetar som rektor.

Även övriga uppgifter tar mycket tid av många. I snitt tar dessa uppgifter ca en arbetsdag (20 %). För en tredjedel av deltagarna tar det mer än 40 % av deras arbetstid. Vad som gömmer sig bakom övriga arbetsuppgifter är ofta knutet till fastigheter, lokaler, vaktmästeri och städ. Därutöver finns andra arbetsuppgifter (möten med elever, vårdnadshavare, kompetensutveckling, personalvård m.m.) som motsvarar 20 % av arbetstiden.

I tidsloggen efterfrågas möten med huvudman vilket har ett medelvärde på en halvdag per vecka. Om man dessutom lägger till andra möten och kompetensutveckling så innebär det för många rektorer att de är borta från skolan minst 1 arbetsdag per vecka.

Storlek på skolan eller tidigare erfarenhet verkar inte spela någon avgörande roll i relation till hur rektorer använder sin tid.

6.1.8 Arbetsuppgifter som deltagarna inte hann med

Många, ca 75 % av deltagarna, ger exempel på arbetsuppgifter som de inte hann med. Arbetsveckan är mest intensiv under den första halvan och då är det också fler arbetsuppgifter som inte blir utförda. Det som oftast ligger kvar handlar om rutinadministration, dokumentation som inte blir gjord eller blanketter som inte blivit ifyllda.

Det finns också många exempel på strategisk administration och förberedelser till möten som inte blir av. I dessa fall handlar det om uppgifter som på olika sätt kan bidra till en högre kvalitet. Flera anger även förberedelser och uppgifter inför rektorsprogrammet. Igen tyder det på att det finns administrativa uppgifter som rektorn försöker att skjuta på.

6.1.9 Delegering och lösningar

Deltagarna fick frågan om de anser att deras uppgifter kan delegeras. Många har valt att inte svara på den frågan. Det kan tolkas som om att de inte har någon specifik uppfattning om vem som ska göra uppgifterna. Inom varje kategori finns det vissa uppgifter som rektorn

anser att han eller hon bör göra själv. Bland de mest tidskrävande uppgifterna akuta frågor och rutinadministration uppger 25–38% att det bör göras av rektorn själv. I de öppna svaren anger några att det är viktigt att de själva har kontroll på alla frågor och därför själva måste genomföra alla uppgifter. Andra har svårt att se vilka uppgifter de kan delegera.

I kategorin akuta frågor anser rektorerna att ca 10 % av frågorna kan lösas av lärare medan 20 % av uppgifterna inom rutinadministrationen kan göras av en administratör. Oftast är det endast enstaka procent av arbetsuppgifterna som kan överföras på andra yrkeskategorier. Det i sin tur visar att rektorn får ta över och rycka in när frågor inte görs eller det inte är klargjort vem som ska göra vad. Dessa uppgifter kan tyda på att det i dag inte finns en ändamålsenlig organisation med klara roller vilket medför att en rektor väljer att göra många arbetsuppgifter själv i stället för att delegera till andra.

6.1.10 Tillfredställelse och styrning

Deltagarna ombads bedöma hur mycket tid de spenderar utanför skolenheten under en månad. Så många som 65 % av deltagarna anger att det blir mer än en dag per vecka. Det handlar främst om möten med huvudman, andra rektorer och kompetensutveckling.

Även uppskattningen av interna möten skiljer sig mycket mellan deltagarna. Från 1 timme per vecka till den som uppger att 28 timmar per vecka går till interna möten. Medelvärde ligger på 10 timmar i veckan, dvs. 25 % av en 40 timmars vecka. Det som dominerar är ledningsgrupp samt möten med elevhälsoteam (EHT).

Huvuddelen av deltagarna, 60 %, anser att veckan är representativ. Möjliga förklaringar att veckan inte uppfattas som representativ kan vara att arbetsuppgifterna skiftar över året. En annan förklaring kan vara att den enskilda rektorn har svårt att kategorisera sina arbetsuppgifter och se övergripande mönster. Några anger att veckan har varit lugnare än vanligt, andra att enskilda ärenden tagit mer tid än vad de hade beräknat. Flera påtalar även att medarbetarsamtal tar ovanligt mycket tid. Sammantaget kan man anta att en ny mätning skulle innebära att en individuell rektor kanske skulle få en annan tids

fördelning men det är inte lika troligt att resultatet som helhet skulle förändras.

Av samtliga deltagare så uppger 25 % att arbetsuppgifterna i hög grad stämmer med uppdraget, och 38 % att det stämmer i tillräckligt hög grad. Det innebär att 63 % tycker att de i stor utsträckning gör rätt saker. Det finns en grupp på 38 % som anger att arbetsuppgifterna inte stämmer med uppdraget. Här kan urvalet påverka uppfattningen. I den kommun som valt att delta anser 23 % att arbetsuppgifterna inte stämmer med deras uppdrag medan det i de frivilliga grupperna ligger på 46 %. Utgår man från titel så är det förskolecheferna som är mest missnöjda, 4 av 6 anser inte att arbetsuppgifterna stämmer med uppdraget.

En utgångspunkt för urvalet av deltagarna i studien var att undersöka skillnaden mellan oerfarna och mer erfarna rektorer. Några tydliga skillnader mellan dessa grupper finns inte i materialet. Detta resultat väcker frågor om hur rektorers erfarenhet påverkar deras arbete.

Om man enbart studerar rektorerna framträder det tydliga könsskillnader.

Tabell 6.4 Hur män och kvinnor uppfattar om arbetsuppgifter och uppdrag stämmer samt möjligheten att styra sin tid.

	Ja i hög grad	Ja i tillräcklig grad	Nej
Överensstämmer dina arbetsuppgifter med ditt uppdrag?	13 %	57 %	30 %
Män	0 %	100 %	0 %
Kvinnor	20 %	33 %	47 %
Kan du styra din tid? Alla	4 %	48 %	48 %
Män	0 %	75 %	25 %
Kvinnor	7 %	33 %	60 %

Anm: Tabellen baseras på 23 svarande rektorer.

I tabellen framgår att endast 13 % anser att arbetsuppgifter och tid överensstämmer och endast 4 % anser att de i hög grad kan styra sin tid. Samtliga män menar att deras arbetsuppgifter i tillräcklig grad stämmer med arbetsuppgifterna medan motsvarande siffra för kvinnorna är 33 %. Närmare hälften, 47 %, av de kvinnliga

rektorerna upplever att arbetsuppgifterna inte stämmer med uppdraget. Det är dessutom 60 % av kvinnorna som menar att de inte kan styra sin tid medan motsvarande siffra för männen är 33 %. Det är värt att notera att ingen av männen anser att de kan styra sin tid i hög grad och det är endast 7 % av kvinnorna som tycker att de kan styra sin tid fullt ut. Det här tyder på att det är många som vill påverka och bestämma vad rektorerna gör. Det visar också att även om många anser rektorn som betydelsefull så upplever inte rektorerna själva att de kan styra sin tid i hög utsträckning. Att nästan hälften påtalar att de inte alls kan styra sin tid pekar på att rektorerna i hög grad genomför vad andra ber dem om. Att rektorn många gånger är kanalen in i skolan bidrar säkert till resultaten.

För att illustrera alla siffror som redovisats följer några skriftliga kommentarer som beskriver hur olika deltagarna tänker om möjligheten att själva styra sin arbetstid:

”Ibland blir det mycket tid utanför skolenheten som jag inte styr över, och då kan det kännas stressigt. Annars styr jag helt och hållet över min tid, vilket jag uppskattar. Har jag haft en vecka som är jobbig, kan jag se till att jag slutar tidigt någon dag veckan efter.”

”Jag kan styra mycket själv, både vad gäller tid och innehåll. Jag prioriterar lärande möten och att skugga arbetslagen. Det tar mycket tid, och det administrativa får jag klämma in mellan olika möten. Det jag inte känner mig nöjd med är att jag sällan hinner efter-arbeta mina möten i den utsträckning jag skulle vilja.”

”Jag är nöjd med hur jag använder min tid idag. Jag kan styra och planera min tid i hög utsträckning. Nackdelarna är ryckigheten under dagen. På väg till ett möte kan man bli "haffad" av personal som har en fråga och då behöver jag "ställa om" mina tankar antingen att hjälpa till med lösning eller återkomma. Externa aktörer ex. skolverk, andra förvaltningar inom kommunen har inte överblick över min tid och arbetsbelastning och när de inkommer med frågor/arbetsuppgifter kan det bli mycket.”

”Ja - när jag får arbeta preventivt och med uppföljning av våra elevinsatser. Nej - jag är inte tillräckligt mycket ute i min verksamhet och jag träffar för få elever/lärare per vecka för att ens vara i närheten av nöjd.”

”Nej! Tid för reflektion innan och efter möten mm är obefintlig. Akuta situationer, ekonomi mm tar för mycket tid. Svårt att få in kontinuerliga verksamhetsbesök med bra uppföljning/feedback. Hinner inte se alla och dess verksamhet. Drunknar i administrativa

uppgifter som tar tid och tankeverksamhet. (tjänstefördelning, schema mm) MEN jag har två utvecklingsledare som sköter det systematiska kvalitetsarbetet... och att planera över min tid är det jag själv som kan förändra. Tyvärr så är det svårt med 40 medarbetare att räkna till att vara en bra pedagogisk ledare på alla håll (gäller även kommunövergripande utvecklingsområden). Vill mer än vad jag har tid och ork till.”

”Nej. Det är för mycket händelser att ta hand om mellan möten som är inplanerade. Jag pausar inte och reflekterar. Det går för fort. Jag är nöjd med att telefonen inte styr mig. Om jag har möte så är det bara det som gäller. Möten följs upp av dokumentation. Jag är mest missnöjd över antalet uppgifter.”

Deltagarna har även gjort andra kommentarer i relation till tidsloggen för att bidra till en bättre förståelse hur de upplever sin arbetssituation. Det visar att de uppfattar många dagar som bra, innehållsrika och att de ger mycket energi. Under dessa dagar är det nästan uteslutande uppgifter som sker i samverkan med andra, skolans ledningsgrupp, lärare eller huvudmannen.

Flera inlägg visar också på att flera rektorer var tvungna att med kort varsel ändra sina planer, avbryta arbetsuppgifter då annat kom emellan.

Många kommenterar också kvällsarbete, som består av möten eller att de sköter delar av administrationen hemma. Det framställs som frustrerande att man inte räcker till och att man inser att det finns mycket kvar som skulle behöva göras för att man ska känna sig nöjd.

6.1.11 Några slutliga reflektioner

Studien beskriver en bland många arbetsveckor för våra deltagare. Resultaten föder nya frågor om vad som är idealt, vad som är acceptabelt och vad som är påverkansbart. Även om resultaten kan vara underlag för dessa samtal finns det flera infallsvinklar som vi inte har studerat. Skulle ett urval med fler kommuner visa på skillnader beroende på vilken politisk huvudman man har? Det framgår inte heller vilka arbetsuppgifter som deltagarna tycker är onödiga eller vilka som anses meningsfulla. Många upplever att de är ensamma och att arbetsdagen är splittrad samtidigt som vårt resultat visar att mycket av rektorns arbetstid består av möten. Att

många rektorer tillbringar 1-2 dagar utanför sin skolenhet kan tyda på att många frågor som rektorn blir involverade i handlar om mer generella frågor och rutiner snarare än att aktivt arbeta med den egna enhetens pedagogiska utveckling. Det är också svårt att uttala sig om studiens generaliserbarhet. Det är även svårt att värdera hur arbetsuppgifter fördelas över en längre tidsperiod som en termin eller ett år. Till det kommer att återigen finns det väldigt stora individuella skillnader.

Det som ändå är värt att framhålla är att resultaten i den här studien verifieras av andra studier om rektorers tidsanvändning och resultat som lyfts fram i utvärderingar, dvs. mycket tid går till administration och till att hantera den dagliga verksamheten medan de flesta rektorer lägger (för) lite tid på pedagogiskt ledarskap.

Det är tydligt att en betydande del av rektorernas arbete är att vara en kommunal tjänsteman och hantera enhetens administration. Det innefattar såväl rutinadministration som strategisk administration. Administration som att fylla i olika dokument och schemalägga kan ha stor pedagogisk betydelse eller ingen alls.

En av utmaningarna i att kategorisera och tydliggöra rektorns roll är att förstå vilka handlingar som ingår i pedagogiskt ledarskap. I samtal med rektorer så hänvisar de ofta till en vidare definition där i princip alla handlingar kan vara inkluderade om det bakomliggande syftet är att förstärka elevers lärande. På så vis är förståelsen och handlandet i hög utsträckning en kvalitativ fråga.

De arbetsuppgifter som mer aktivt och i en snävare bemärkelse stödjer elevers lärande och det som sker i barngrupper och klassrum utgör i den här studien en mindre del av rektorns arbete. En viktig slutsats är att rektorns förståelse av sitt uppdrag och vad som ingår i ett pedagogiskt ledarskap är en viktig grund för hur rektorn sen använder sin tid. För att förstå helheten borde den här studien kompletteras med mer kunskap om den inre organisationen och hur de övriga rollerna i skolan påverkar vad som sker i relation till elevers lärande.

En slutsats är att studiens resultat inte är speciellt förvånande. Det är dock viktigt att poängtera de stora individuella skillnaderna mellan olika deltagare. Det gäller både hur de använder sin tid och hur de upplever att de kan styra sin tid. Dessa skillnader går inte att härleda till kontextuella skillnader som storlek på enheten, huvudman eller skolform. Det verkar dessutom som att erfarenhet och

utbildning inte heller ger några tydliga skillnader. Den heterogenitet som finns i rektorers förståelse av sin roll, sitt ledarskap och sin tidsanvändning förtjänar ytterligare uppmärksamhet. Om det dessutom kan knytas till och skapa mer kunskap om elevers lärande, lärares arbetsmiljö och skolans resultat är det än mer angeläget.

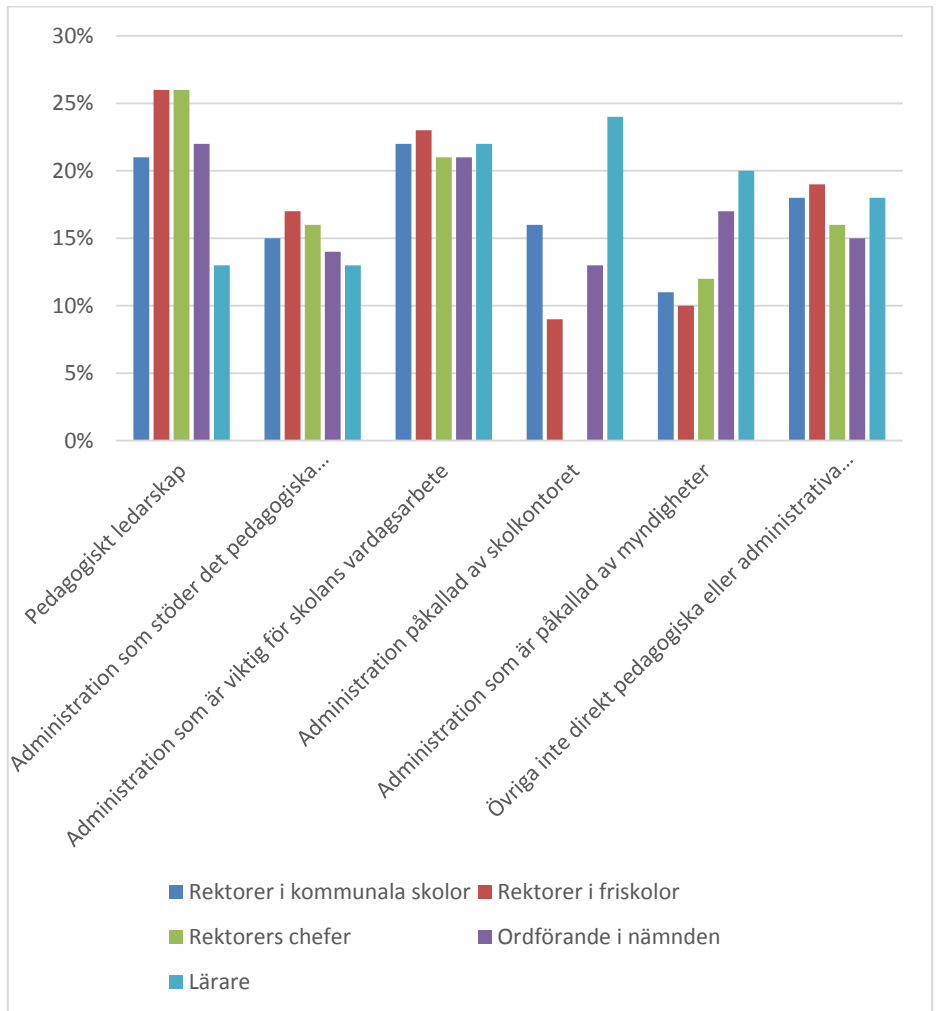
Det som också är intressant att konstatera är att trots vi har haft stora reformer på skolområdet visar olika undersökningar under de senaste 50 åren på ungefär samma resultat. Den mesta forskningen liksom utvärderingar och policy visar på vad rektorer borde göra och vad vi förväntar oss snarare än vad som sker i verkligheten. Att skapa bättre förutsättningar för rektorer och rektorers arbetssituation är i första hand en kvalitativ fråga som handlar om uppdragsförståelse, förmåga att organisera och delegera samt att kommunicera och samspela med andra.

Det är också väsentligt att här påpeka att huvudmannens stöd, styrning och ledning av rektorernas arbete och tidsanvändning kan bli tydligare. Huvudmannen kan bland annat stödja en utveckling av skolans inre organisation och genom en dialog och ett riktat intresse förstärka sådant som huvudmannen finner viktigt för skolens och elevens kunskapsutveckling.

6.2 Rektorns pedagogiska ledarskap enligt enkäterna

I den studie som redovisats ovan har rektorerna accepterat att delta i en veckas tidsstudie där olika aktiviteter loggats in i en datakälla. Det vi nu ska redovisa är hur samtliga grupper som besvarat enkäterna inom utredningen ser på rektorns ledarskap. Den fråga som ställdes till rektorer, chefer, ordföranden och lärare var densamma innehållsmässigt. Den formulering som gällde rektorerna används som tabellrubrik:

Diagram 6.1 Hur fördelar du din arbetstid mellan pedagogiska uppgifter och olika typer av administration och därtill kopplade möten samt en kategori övrigt rektorsarbete? Försök uppskatta i procent av din totala arbetstid, dvs. totalt 100 %



Anm: Diagrammet baseras på samtliga svaranden i varje grupp enligt tidigare redovisningar.

Av diagrammet framgår att den uppskattning om fördelning av tid under en vecka som redovisats av gruppen rektorer, både kommunalt anställda och friskolerektorer, ligger relativt nära den uppskattning som de övriga grupperna gör. Avvikelserna mellan grupperna är små men på samma sätt som för övriga frågor om pedagogiskt ledarskap i kapitel 5 så avviker lärarnas svar. De är klart lägst i sin bedömning av hur mycket tid som rektor ägnar åt pedagogiskt ledarskap och administration som stöder det pedagogiska ledarskapet. Intressant är också att de redovisar sina klart högsta värden för administration. När de gäller administration påkallad av skolkontoret eller myndigheter toppar lärarnas uppfattningar om var rektorers använder sin tid. En fråga gällande den bedömningen blir givetvis var lärarna fått sitt underlag för bedömningen. En möjlig hypotes är att rektorerna ofta eller relativt ofta talar om den administration som de måste göra som är påkallad av skolkontoret respektive myndigheter som mycket tidskrävande. I rektorernas svar gäller detta för administration påkallad av skolkontoret. Detta kan vara förklaringen till att lärare bedömer denna typ av externt påkallad administration som en större uppgift än vad rektorerna själva gör.

I enkäten ställdes också en hypotetisk fråga till rektorerna: frågan gällde hur det skulle påverka deras arbetssituation ifall de kunde anställa ytterligare en person i sin organisation. De ombads också uppskatta hur stor andel av deras totala arbetstid den nya administrativa heltidstjänsten skulle kunna friställa i procent. Beräkningarna visar på en relativt låg tidsandel. De kommunala rektorerna säger i snitt 30 % medan de fristående ligger något lägre med 27 %, standardavvikelsen från dessa pekar på ett intervall mellan 22 och 38 % för bägge grupperna av rektorer. De verkar sålunda inte övertygade om att en ny heltidstjänst skulle innebära en stor förändring i deras tjänster och arbetsbörda men väl en avlastning med maximalt 38 % för bägge grupperna.

Vad gör rektorn för att underlätta sitt arbete som pedagogisk ledare? Enligt skollagen har rektorn stora möjligheter att organisera sin skola så att den kan bli så framgångsrik och effektiv som möjligt för att hjälpa alla elever att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. Ett sätt att få mer tid för att arbeta med pedagogiskt ledarskap kan vara att göra förändringar genom att ge personal med tillräcklig kompetens olika ledningsuppgifter.

Tabell 6.5 Enligt 2 kap.10 § skollagen (2010:800) får rektorn uppdra ledningsuppgifter åt en anställd eller en uppdragstagare om dessa personer anses ha tillräcklig kompetens och erfarenhet att genomföra uppdraget. Har du med stöd av denna paragraf genomfört förändringar i din verksamhets ledning?

	KR	Antal svar	FR	Antal svar
Nej	54	1378	48	167
Jag har gjort förändringar men inte sökt stöd i eller refererat till lagen	17	427	24	84
Ja, jag har gjort organisationsförändring med stöd av lagen	29	731	28	96
Svarande	100%	2 536	100%	347

Anm: Kommunala rektorers värden (KR) och friskolornas rektorers värden (FR), kolumnprocent

Svarsöverensstämmelsen mellan de kommunala rektorerna och friskolornas rektorer är god. Det slående är att ca 50 % av dem inte har förändrat sin skolas ledningsstruktur trots att de har getts lagliga möjligheter att göra förändringar. Ytterligare ca 20 % av bägge grupperna har gjort förändringar utan att ta hänvisa till de möjligheter som skollagen gett rektorn att förändra ledningsorganisationen. En knapp tredjedel av dem har förändrat sin ledningsorganisation och samtidigt hänvisat till lagen för att få stöd för handlingen. Denna bild stämmer med tidigare forskning (Nihlfors & Johansson, 2013).

Det innebär att vi vet att ca 50 % av rektorerna har överlåtit ledningsuppgifter under de senaste åren. Vår nästa fråga gällde då till vilka personer eller funktioner som rektorerna överlämnar ledningsuppgifter.

Tabell 6.6 Till vem/vilka överlåter du rätten att utföra ledningsuppgifter och i vilken utsträckning? De som svarar 1 gör det aldrig och de som svarar 6 gör det ofta till den efterfrågade funktionen

Svarsalternativ	1	2	3	4	5	6	Svarande
Biträdande rektor	24	2	3	9	27	35	955
Arbetslagsledare/programansvarig	12	16	23	24	17	8	1740
Ämnesansvarig/huvudlärare	28	20	22	17	10	3	1301
Speciallärare/specialpedagog	7	11	17	23	27	15	2120
Kurator, skolsköterska, studievägledare	20	18	19	21	15	7	1881
1:e lärare	15	18	23	20	18	6	1917
Lärare	21	29	25	15	8	2	1957
Arbetslag	20	22	26	18	11	3	1904
Annan, t.ex. (ange vem/vilken i kommentarsfältet):	47	6	10	13	11	13	514

Anm: Radprocent

Det är klart att ledningsuppgifter överlämnas oftare vid de skolor som har biträdande rektorer. Det är intressant att se fördelningen för arbetslagsledare eftersom de utgör en balanspunkt mellan sällan och ofta och värdet för 3 och 4 blir att 48 % av rektorerna placerar dessa ledare i en mellanposition. Något lägre värden vad gäller överlämnandet av ledningsuppgifter ges för ämnesansvariga huvudlärare. Medan speciallärare igen får fler ledningsuppgifter av rektorerna, värdena 4 och 5 får 50 % av rektorernas svar. De följande svarsalternativen har alla rätt jämn spridning och samlar mest svar i den lägre delen av skalan 1–3. Följande värden gäller: Kurator, skolsköterska, studievägledare 57 %, 1:e lärare 55 %, lärare 75 %, Arbetslag 68 %.

Svarsfördelningen visar att om rektorn ska fördela ledningsuppgifter måste de personer som rektor använder sig av redan ha ledningsuppgifter. Redovisas även 4 som ett positivt svar för biträdande rektor så överför rektorerna ledningsuppgifter till dessa i 71 % av fallen.

Hur tänker rektorerna kring sina möjligheter att fördela arbetsuppgifter är av vikt för att förstå varför så få, endast 30 %, har använt sig av den nya lagstiftningen som ett sätt att minska sin egen arbetsbelastning eller omfördela den så mer tid kan ägnas åt sådant som de anser viktigt i sin roll men inte har tid med. Vi

stälde därför en fråga till främst de som på något av alternativen i föregående fråga använt svarsalternativen aldrig eller sällan (1 och 2) och bad dem förklara varför de intar denna ståndpunkt. De kan ange flera svar.

Det framkommer då mycket tydligt att 75 % av denna grupp anser att personalen är för arbetsbelastad. Detta stämmer väl överens med den diskussion som pågår i samhället om hög arbetsbelastning hos t.ex. lärarna. En fjärdedel av dem anger också att personalen saknar den nödvändiga kompetensen och ett liknande svar framförs av 32 % som menar att de har ingen personal som de kan fördela arbetsuppgifter till.

En annan typ av svar utgör de som säger att ”jag klarar det själv” eller ”jag vill ha kontroll” dessa två svarsgrupper omfattar 25 % av rektorerna. Slutligen anges också en osäkerhet kopplad till rollen som rektor av 22 % av dem. ”Jag är osäker på vad jag får delegera enligt skollagen” anges av 6 % och ”Jag skulle behöva tydliga direktiv från huvudmannen om vilka ledningsuppgifter jag kan överlåta till andra” uppges av 16 %. Nästan en fjärdedel av rektorerna redovisar att de känner osäkerhet kring lagstiftningen samt att de upplever en så stark styrning av huvudmannen att de därför ej fördelar ledningsuppgifter om det inte är tydligt uttryckt från huvudmannen att det är tillåtet. Detta verkar säkert hämmande på rektorns styrning och ledning.

Rektorerna har ofta ledningsgrupper vid skolan. Vanligast är att de har en ledningsgrupp med blandat fokus mellan pedagogik och administration, vilket 67 % uppger. Men flera, 37 %, uppger dessutom att de samtidigt har flera ledningsgrupper med olika funktioner. Vanligt verkar också vara att de sammankallar olika personer vid behov, en möjlighet som används av nästan 45 % av rektorerna som komplement till övriga former. Endast ca 12 % säger att de inte ser nödvändigheten av att ha en ledningsgrupp.

För att förstå rektorns situation frågade vi också om vilket administrativt stöd som rektor har vid sin skola, alternativt i organisationen eller om det finns på bägge ställena.

Tabell 6.7 Vilket administrativt stöd du har i dag som rektor? Har du:

	Ja, vid min egen skola	Ja, i organisationen	Ja, vid min egen skola OCH i organisationen	Nej
Administration	58	15	25	2
Budgetplanering	10	66	13	11
Budgetuppföljning	9	73	15	3
Ekonomiadmin.	27	46	21	6
Elevhälsa	47	18	32	3
Juridik	0	71	2	27
Personalfrågor	2	88	9	1
Fastighetsfrågor	4	74	10	12
Skolutveckling	9	52	24	15

Anm: Radprocent, antal svar

Av de kommunala rektorerna har nästan 60 % administrationsstöd vid den egna skolan. 27 % uppger att det har ekonomistöd uppger vid skolan. Vidare säger ca 10 % att de har både hjälp med budgetplanering och budgetuppföljning. Stöd i form av elevhälsa finns vid 47 % av skolorna.

De verksamheter som får låga värden vid den egna skolan har i de flesta fallen goda värden för stöd i organisationen. Sålunda finns i organisationen ekonomistöd vad gäller budgetplanering för 66 %, budgetuppföljning för 73 % samt ekonomiadministration för 46 %. I organisationen finns också hjälp för rektorerna med juridik för 71 %, personalfrågor för 88 % samt fastighetsfrågor för 75 %. Även skolutveckling får höga värden på frågan om det finns i organisationen, 52 %. Detta innebär att stödet är fördelat mellan direkt som gäller det som sker vid skolenheterna och de som kan ske i kommunen. Av nej-kolumnen framkommer att de flesta rektorer angivit att stödet finns men stöd för juridik (27 %), fastighetsfrågor (12 %) samt skolutveckling (16 %) verkar saknas hos vissa av de kommunala rektorerna.

Hur stämmer då denna bild med den bild som rektorerna målar upp när det gäller huvudmannens kompetens?

Tabell 6.8 Vi har formulerat några påståenden om din huvudman som vi ber dig ta ställning till. Värde 1 betyder inte alls och värde 6 betyder bra tillgång. Min huvudman:

	1	2	3	4	5	6	Medel	Svarande
	%	%	%	%	%	%		
har god kompetens att driva lokal skolutveckling	5	14	19	<u>24</u>	<u>24</u>	13	3,8	2805
har god kompetens när det gäller att analysera kunskapsresultat	5	16	21	<u>24</u>	<u>24</u>	11	3,7	2767
har god kompetens inom skoljuridiska problemställningar	8	16	19	<u>21</u>	<u>22</u>	13	3,7	2692
har god kompetens när det gäller ledarskapsutveckling för oss skollidare	10	18	<u>22</u>	<u>21</u>	20	9	3,4	2772
har god insikt i utbildningspolitik	4	12	20	<u>24</u>	<u>27</u>	14	4	2609
har den kompetens som krävs för att utveckla verksamheten	6	15	20	<u>23</u>	<u>25</u>	12	3,8	2743

Anm: Radprocent

För att underlätta läsningen av tabellen är de två mest frekventa svarsalternativen markerade med en understrykning för varje svarsalternativ. Vi ser då att svaren 4 och 5 är vanligast, dvs en positiv uppfattning om de resurser som huvudmannen förfogar över. Detta framgår också av medelvärdesberäkningen. Trots att tabellen kan läsas som att det är finns en svagt positiv trend så visar tabellen också att svarsalternativen 1, 2 och 3 tillsammans i de flesta fallen når 40 % eller mer av de svarande rektorerna. Det finns med andra ord en rätt så stark tudelning i rektorernas svar, där nästan hälften av dem inte upplever att de har ett bra stöd av huvudmannen inom de efterfrågade områdena. Det visar sig ju också när endast 8-12 % säger sig ha bra tillgång till de efterfrågade kompetenserna.

6.3 Sammanfattande reflektioner angående rektorers arbetssituation och tidsanvändning

Det framkommer klart att rektorers tidsanvändning i en majoritet av fallen överskrider en normal 40-timmars vecka. De flesta hamnar på värde runt 47–50 timmar per vecka. Detta är ett förhållande som varit känt sedan lång tid tillbaka. Vi finner också att det är en stor variation i hur rektorerna använder sin tid. Det finns också de som lyckas genomföra sina arbetsuppgifter inom en normal 40-timmars vecka. Den variation som vi får fram gäller vissa arbetsuppgifter. Hur mycket tid som läggs på rutinadministration och akuta arbetsuppgifter varierar mellan deltagarna. De som har låga värden på dessa arbetsuppgifter har oftare höga värden på olika arbetsuppgifter kopplade till pedagogiskt ledarskap. Här kan en förklaring ligga i att kontexten inom skolenheten styr hur mycket andra arbetsuppgifter som kommer i vägen för det pedagogiska ledarskapet. Det verkar vara så av svaren att döma som att arbetstoppen ofta ligger i början av veckan och påverkar då rektorernas planerade arbetsuppgifter negativt, dvs. vissa uppgifter blir inte utförda. Ett mindre antal av rektorerna redovisar också att de arbetar hemma vid skrivbordet och gör klart sådant som de inte hinner under dagtid.

Det är tydligt att vi har en mindre grupp rektorer som i hög grad själva kan styra sin tid och prioritera sina arbetsuppgifter. Den övervägande gruppen redovisar att deras tid inte används optimalt. För att komma till rätta med det behöver rektorers uppdrag och tidsanvändning i högre utsträckning behandlas på rektorsprogrammet och i rektorers fortbildning. Dessutom behövs det även organisatoriskt stöd där huvudmannens stöd, ledning och styrning men även intresse och inställning är avgörande.

Rektorernas självskattning av det pedagogiska ledarskapet är högre än i de tidsloggar som rektorerna gör. Tidsloggarna ger 13 % medan självskattningen ger 20 %, pedagogiskt ledarskap.

Rektorerna har via skollagen (2010:800) erhållit både rätten att fördela arbetsuppgifter till annan tjänsteman samt att bygga om skolans inre organisation. Dessa möjligheter utnyttjas sparsamt av rektorerna. De rektorer som oftast använder sig av denna möjlighet är de som har biträdande rektorer. Vidare framgår att övriga som kommer ifråga är andra funktioner som redan har ledningsuppdrag.

Av speciellt intresse är att rektorer sällan fördelar ledningsuppgifter till följande funktioner: 1:e lärare, lärare och arbetslag av lärare. Det argument som ges för detta är att lärarna har så mycket att göra. Detta är problematiskt ur styrnings-, lednings- och stödperspektiv. Om rektorn inte anser sig kunna begära hjälp från dessa grupper i olika pedagogiska frågor har detta givetvis en negativ inverkan på det pedagogiska arbetet med eleverna. Detta gäller framför allt arbetslagen där rektorerna borde kunna ha en god dialog om vilka ledningsuppgifter i relation till elevernas kunskapsutveckling som det vore rimligt att diskutera för arbetslagen.

Endast 29 % av rektorerna uppger att de gjort förändringar i sin organisation med stöd av lagen. En förklaring till detta är troligen att de inte upplever sig kunna belasta olika medarbetare med ytterligare uppgifter.

Bilden av att alla har så mycket att göra påverkar säkert också huvudmannens passivitet i dessa organisationsfrågor. Ett svar som jag ofta hör när detta diskuteras med och bland huvudmän är att det är rektorn som har rätten att ordna den inre organisationen. Det är i och för sig en riktig ståndpunkt men borde inte hindra huvudmannen som är i toppen av den lokala styrkedjan att se möjligheten att förändra organisationen så att rektor gavs en mer rimlig organisation. Huvudmannens chefstjänsteman har ofta tillsatt både en och två styrvivåer för att hjälpa chefstjänstemannen att styra rektorerna. Samma form av tankemodell borde gälla vid skolenheterna. Det är orimligt att rektor ska leda en stor grupp lärare ensam. Om huvudmannen tog sitt ansvar i styrkedjan genom att uppmuntra och ge stöd till rektorn gavs stöd i arbetet med att ordna en effektiv inre organisation för styrning, ledning och stöd till verksamheten skulle skolans arbete med att fokusera på elevernas utveckling både på det sociala mognad och kunskaper förbättras.

7 Samspel och stöd – rektorer och huvudmän

I detta kapitel analyseras relationen mellan rektorn och huvudmannen. Avsnittet bygger dels på enkätaterialet, dels på två specialstudier som är gjorda på uppdrag av utredningen.

7.1 Kommunernas krav på rektorerna enligt platsannonser för rektorstjänster

Denna utredning har via förfrågningar till kommunerna samlat in platsannonser för rektorstjänster. Materialet omfattar annonser publicerade under våren 2014 från 150 kommuner. Vissa rektorsbefattningar innefattar också ansvar för förskola (se vidare i kapitel 2). Utredningen har därefter låtit professor Jonas Höög vid Centrum för skolledarutveckling, Umeå universitet, analysera utformningen av platsannonserna i syfte att få en bild av hur kommunerna uppfattar rektorernas uppdrag och vilka krav kommunerna ställer på rektorerna (Höög 2015). Resultatet av denna analys sammanfattas i texten och den efterföljande tabellen nedan.

Vad gäller rektorernas *ansvarsområden* framhålls bland annat följande i annonserna: I drygt hälften av annonserna för rektorstjänster lyfts fram att rektorn ansvarar för verksamhet, budget och personal. I knappt en femtedel av annonserna framhålls att rektorn har ett arbetsmiljöansvar. Ansvar för elevhälsa eller elever med behov av särskilt stöd framhålls i drygt en tiondel av annonserna.

Olika formuleringar som uttrycker ett arbetsinnehåll innefattande *pedagogisk ledning och utveckling* är relativt vanligt förekommande i annonserna. Den vanligaste formuleringen är att rektorn ska ”driva utveckling” på skolan. En formulering med den innebörden återfinns i över 50 % av annonserna.

I många av annonserna finns beskrivningar av rektorernas arbetsuppgifter som berör skolans *målstyrning och organisation*. I knappt 40 % av annonserna anges en inriktning mot hög måluppfyllelse eller att rektorn ska vara resultatinriktad. Det systematiska kvalitetsarbetet omnämns i 30 % av annonserna. Att skolan styrs av en politisk nämnd eller med lokala politiska mål omnämns i drygt 10 % av annonserna.

I annonserna finns ofta krav på sökandens *personliga egenskaper eller önskvärda "beteenden"* vid utövandet av rektorskapet. Förmåga till samarbete och samverkan är frekvent förekommande; dessa egenskaper omnämns i drygt 60 % av annonserna. En betoning av "tydligt ledarskap" respektive "kommunikation" återfinns i drygt 50 % av annonserna. "Engagerad" återfinns i 49 % av annonserna (ej med i tabellen nedan).

Det vanligaste *utbildningskravet eller kravet på tidigare erfarenhet* som anges i rektorsannonserna är krav på erfarenhet av ledning av pedagogisk verksamhet, i drygt 60 % av annonserna anges detta krav. Högskoleutbildning med pedagogisk inriktning anges som krav i knappt 60 % av annonserna. Även genomgången rektorsutbildning anges som ett krav i knappt 60 % av annonserna.

Höög menar sammanfattningsvis att en positiv tendens i materialet är att skolhuvudmännen av annonserna att döma har förväntan på att rektorerna ska åstadkomma skolutveckling och leda skolorna mot förbättrade skolresultat. Som grund för denna slutsats lyfter Höög fram att en hög andel av annonserna innehåller formuleringar som uttrycker engagemang, tydliga mål, tydligt ledarskap, samarbete/samverkan kommunikation, intresse för och krav på att driva utveckling/förändring. Relativt många uttrycker också förväntningar på hög måluppfyllelse eller goda resultat. De krav eller förväntningar på sökandens utbildning och tidigare erfarenhet som återfinns i annonserna stärker denna bild: Högskoleutbildning är i allmänhet ett krav och rektorsutbildning är en stark merit i flertalet annonser. I flertalet annonser anges även krav på erfarenhet av ledning av pedagogiskt arbete.

Höög påvisar även en negativ tendens i materialet: När rektorernas ledarskap beskrivs i annonserna används vanligen formuleringen "ledning av det pedagogiska arbetet" snarare än formuleringar liknande "rektorn förväntas utveckla det pedagogiska ledarskapet". Höög menar att den förstnämnda formuleringen uttrycker mera av en

administrativ ledarroll, medan det i den sistnämnda inrymmer förväntan om ett ledarskap "som på en djupare nivå påverkar hur skolarbetet bedrivs i relationen mellan elev, förälder och lärare." Höög menar även att alltför få annonser lyfter fram systematiskt kvalitetsarbete som en uppgift för rektorn. Han saknar även begreppet "lärande organisation" i annonserna. Vidare påpekar Höög att det endast i få annonser efterfrågas rektorer som förväntas arbeta i linje med de viktiga ledorden "delaktighet", "elevinflytande", "visioner", "kreativitet", "helhetssyn", "värdegrund", "forskning" och "vetenskaplig grund".

Avslutningsvis drar Höög slutsatsen att huvudmännen av annonserna att döma i allmänhet har ambitioner att skapa goda förutsättningar för skolans utveckling, men att de ofta saknar insikt i och ett begreppsligt språk för att formulera vad som krävs av ett framgångsrikt ledarskap.

Orsaken till denna slutsats kan vara att många av annonserna troligen är utformade av personalavdelningar och inte av skolförvaltningen. Det pekar ändå på en brist i preciseringen av vad huvudmannen vill att den tillträdande rektorn ska arbeta med efter tillträdet på rektorstjänsten. Detta kan ses som en brist i huvudmannens styrning av befattningen rektor och troligen påverka den nytillträddes sätt att utforma rektorsbefattningen.

Tabell 7.1 Sammanställning av krav på eller beskrivning av rektorernas arbetsuppgifter enligt annonserna för rektorstjänster

Kategorier av områden som omnämns i annonserna	Krav spec./ innehållsbeskrivning för rektorstjänster (förekomst, uttryckt som andel av samtliga 150 annonser). Totalprocent i varje cell.		
Ansvarsområden för rektor	Pedagogisk verksamhet, budget och personal	Arbetsmiljö	Elevhälsa, Särskilt stöd
	51%	19%	11%
Pedagogisk ledning och utveckling	Driva utveckling	Pedagogiskt ledarskap	Ledning av det pedagogiska arbetet
	53 %	21 %	20 %
Målstyrning och organisation	Hög måloppfyllelse/ resultatinriktad	Systematsikt kvalitetsarbete	Politisk styrning/ lokala mål
	39 %	30 %	11 %
Krav på personliga egenskaper eller beteenden	Samarbete, samverkan	Tydligt ledarskap	Kommunikation
	65 %	51 %	50%
Krav på utbildning eller erfarenhet	Erfarenhet av ledning av pedagogisk verksamhet	Pedagogisk utbildning på högskolenivå	Rektorsutbildning
	63 %	59 %	57%

Anm: Total procent för varje cell

7.2 Den kommunala delegationen till rektorerna

Denna utredning har via förfrågningar till kommunerna samlat in kommunala delegationsordningar som rör skolväsendet. Utredningen har därefter låtit juristen Anderz Andersson, vid Juridiska institutionen, Umeå universitet, analysera materialet i syfte att få en bild av delegationsdokumentens kvalitet och av skillnader mellan kommunerna vad gäller delegationens omfattning och utformning (Andersson 2015). Totalt har analysen omfattat delegationsordningar från 243 kommuner (se vidare i kapitel 2).

7.2.1 Kort om delegation och verkställighet

Rektorerna får sitt uppdrag dels från staten, dels från den kommunala alternativt fristående huvudmannen. Statens uppgifter till rektorerna regleras bland annat i skollagstiftningen. I kommunala skolor finns också möjlighet för en nämnd att delegera viss ytterligare beslutsrätt till rektor (6 kap. kommunallagen). Det rör beslut i frågor om exempelvis anställningar, inköp, upphandlingar och skolskjuts. Uppgifter som rektor får på delegation från nämnden kan inte delegeras vidare. Beslut som har fattats efter delegation ska anmälas till nämnden (6 kap. 35 § kommunallagen). Nämndens delegation till rektorn framgår av en delegationsordning eller ett delegationsbeslut. Det är alltså dessa delegationsbeslut som varit föremål för analys inom ramen för denna utredning. Även fristående skolor har rätt att delegera beslutanderätt till rektor, men denna delegation behandlas inte här.

Delegering inom en nämnd innebär således att självständig beslutanderätt förs över från nämnden till delegaten. Det finns också så kallade förberedande åtgärder eller rent verkställande åtgärder, som inte är delegationsbeslut. Till området verkställighet räknas beslut där det saknas ett moment av självständigt beslutanderätt. Det rör sig om beslut av rutinmässig karaktär som följer av arbetsfördelningen mellan förtroendevalda och anställda. Det är alltså uppgifter som olika befattningshavare har i kraft av sin tjänstställning. Gränsen mellan vad som är att hänföra till ren verkställighet och till delegering är dock inte självklar.

7.2.2 Kort om de granskade delegationsordningarnas omfattning och uppläggning

Andersson (2015) framhåller efter analysen av det insända materialet från kommunerna att den typiska delegationsordningen innehåller en inledande text innefattande följande rubriker: Vad innebär delegation av beslutanderätt? Vad innebär vidaredelegation av beslutanderätt? Vad skiljer ett delegationsbeslut från ett verkställighetsbeslut? Hur görs anmälan om delegationsbeslut? Hur överklagas delegationsbeslut? Vidare framhålls att det i delegationsordningarna som regel förtecknas vilka ärenden eller grupper av ärenden som delegeras och till vilken nivå de delegeras.

Andersson påpekar att de områden som regleras inte skiljer sig mycket åt mellan de genomgångna delegationsordningarna. De flesta delegationsordningar följer skollagens skolformsindelning och integrerar t.ex. skolplikten och rätt till utbildning under respektive form.

Anderssons genomgång visar att det är stora skillnader mellan kommunerna vad gäller omfånget av delegationsordningarna. Denna skillnad förklaras dock till stor del av skillnader i kommunstorlek. Stora kommuner har i allmänhet omfattande delegationsordningar. I små kommuner finns exempel på delegationsordningar som endast omfattar några få sidor. Andersson framhåller att det gäller att hitta en balans mellan omfattning, de områden som regleras och de olika ansvarsnivåerna. En allt för omfattande delegationsordning kan uppfattas som massiv, otillgänglig och ett svårt dokument att hitta ansvarsnivåerna i.

Andersson framhåller att det är relativt vanligt att delegationsordningar innehåller såväl bestämmelser om delegation som om verkställighet. En möjlig förklaring, menar Andersson, kan vara att man sökt skapa tydligare gränser mellan de olika områdena. I en delegationsordning heter det att:

De verkställighetsbeslut som tagits upp i förteckningen är i huvudsak sådana beslut där syftet är att tydliggöra vem i organisationen som ska fatta beslut i respektive fråga.

I ett fall benämner man också dokumentet ”Delegations- och verkställighetsordning”. Andra skriver uttryckligen att ”Ärenden av ren verkställighetskaraktär upptas inte i en delegationsordning.”

Rektorn har möjlighet att uppdra åt en anställd eller uppdragsgivare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor (2 kap. 10 § skollagen). Andersson noterar att några kommuner berör detta lagrum i delegationsordningen. I ett fåtal delegationsordningar markeras inledningsvis att huvudmannen inte får fatta beslut inom angivet område. Andra har som komplement till delegationsordningen en bilaga med beslut som enligt skollagen är delegerat till rektor. Det uttalade syftet med denna bilaga är att tydliggöra för nämndens ledamöter vad som ligger utanför nämndens befogenhet enligt lagstiftningen. I en delegationsordning benämns en bilaga: ”Statliga delegationsbeslut till rektor enligt skollagen och skolförordningen.”

7.2.3 Några kritiska reflektioner om de granskade delegationsordningarna

Andersson påpekar att delegationsordningarna måste vara aktuella och uppdaterade för att kunna fungera som levande dokument. Detta är särskilt viktigt inom ett område som skolan där förändringar ständigt sker. Anderssons genomgång visar att det är ett relativt stort antal nämnder som inte som årligen uppdaterar sina delegationsordningar. Det finns ett antal delegationsordningar som inte uppdaterats sedan 2012. Dessa delegationsordningar kan inte betraktas som levande dokument, menar Andersson. I några fall uppdateras delegationsordningarna flera gånger per år.

Andersson menar att även om det finns undantag, så skulle delegationsordningarna kunna vara betydligt tydligare vad gäller till exempel rektorernas uppgifter och ansvar. I delegationsordningarna är det i de flesta fall tydligt anger vem som är delegat. Undantag finns dock och det förekommer att flera delegater finns. I det genomgångna materialet finns en delegationsordning som avser de områden som regleras i sjätte kapitlet skollagen om åtgärder mot kränkande behandling och diskrimineringslagen, där delegaterna är förvaltningschef, biträdande förvaltningschef, rektor, avdelningschef och städchef. Hur ansvarsfördelningen mellan dessa olika delegater är framgår inte, eller vilket ansvarsområde respektive delegat har. Ett annat exempel finns i materialet där delegaten är tydlig men där ansvarsområdet är mycket svårt att utläsa. Det område som delegerats till rektorn avser i

detta fall dennes ansvar för utbildningens organisation och beslut som rörde elevs utbildning, åtföljt av en uppräkningslista av en lång rad lagrum. Några av delegationsordningar innehåller även en s.k. generalklausul, som kan uppfattas som otydlig. I en delegationsordning är den utformad på följande sätt:

Delegat får utöver vad som angivits i delegationsförteckningen besluta i ärenden inom sitt verksamhetsområde som till sin art och betydelse är jämförbart med ovan angivna.

En slutsats av genomlysningen av delegationsordningarna är att de varierar i aktualitet, omfattning och precision samt användbarhet. Att de kan fungera som en information till nämnden och även givetvis en uppgiftsprecisering för rektorn torde vara klart men huruvida de alltid ska ses som levande dokument där återrapportering av tagna beslut sker till nämnden återstår att undersöka.

7.3 Styrningen av rektors arbete från huvudmannen

I enkäterna till rektorerna har en befattningsbeskrivning för deras tjänst efterfrågats. En befattningsbeskrivning talar om vad rektorn förväntas göra inom sin tjänst och ger även en anvisning om vad huvudmannen ser som betydelsefulla kriterier i en utvärdering inför lönesättning. Av tabellen nedan framgår att hela 54 % av de kommunala rektorerna saknar en befattningsbeskrivning. Motsvarande siffra för friskolerektorerna är 46 %.

Tabell 7.2 Har du en skriftlig arbetsbeskrivning/uppdragsbeskrivning för din tjänst?

Ja, fastställd av nämnd/styrelse	11	279
Ja, fastställd av kommunchefen	1	24
Ja, fastställd av förvaltningschef/skolchef	20	518
Ja, fastställd av verksamhetschef	6	160
Ja, fastställd av min närmaste chef	7	179
Ja, fastställd av:	2	63
Nej	54	1409
Svarande		2632

Anm: Kolumnprocent

I 20 % av fallen är det skolchefen som formulerat en arbetsbeskrivning och i 6 % av fallen en verksamhetschef och slutligen 7 % av den närmaste chefen. Det innebär att arbetsbeskrivningen i 33 % av fallen är formulerad av en chef i organisationen. 11 % av rektorerna uppger att nämnden fattat beslutet och några få, 1 %, uppger kommunchefen.

För 54 % av rektorerna verkar huvudmannen anse att de allmänna lönekriterier som finns i kommunen är tillräckliga för att styra rektorers arbete. I våra efterfrågningar har vi endast fått in speciella lönekriterier anpassade för rektors arbete från 72 kommuner. Huvudmannen kan också mena att verksamheten är tydligt styrd via nationella mål för skolan.

Styrningen kan också vara kopplad till chefsstrukturen inom skolförvaltningen. En fråga av betydelse i detta sammanhang gäller hur många chefsnivåer som finns mellan rektor och skolchefen. I några få fall anger rektorerna att kommunchefen är deras närmaste chef. De svarande är från små kommuner. Några anger också en annan rektor.

Tabell 7.3 Vem är din närmaste chef?

Kommunchefen	0	7
Förvaltningschef/Skolchef	36	1053
Verksamhetschef	38	1103
Områdesrektor/chef	18	519
En annan rektor	1	31
Jag har ingen chef ovanför mig	0	1
Annan chef:	7	196
Svarande		2910

Anm: Kolumnprocent

De tre chefsnivåer som är vanligast är områdeschef 18 % och verksamhetschef 38 % samt förvaltningschef/skolchef 36 %. Att dessa tre chefsnivåer alla spelar en central roll för rektor är uppenbart. De rektorer som redovisar att deras närmaste chef är en områdeschef har troligen ytterligare två steg upp till förvaltningschefen/skolchefen och träffar eller samtalar med denne rätt sporadiskt. Tabellen visar på en struktur som främst finns i större kommuner men även mindre kommuner har flera chefsnivåer mellan rektor och skolchefen. Mångfalden i chefsnivåer har tidigare visat sig vara problematisk (Nihlfors, E & Johansson, O, 2013). Varje chefsnivå tenderar att bli ett tak som ska passeras för att komma till den högsta chefsnivån vi kan också beskriva dessa chefsnivåer som filter inom organisationen där information lagras och inte direkt sänds vidare upp i hierarkin (Johansson, O & Kallos, D, 1996).

Påverkas rektorerna av denna långa styrkedja när de ska beskriva hur stor grad av självständighet som de upplever?

En mindre andel av rektorerna upplever sig ha låg grad av självständighet men det slående är att 87 % av de kommunala rektorerna upplever sig ha hög eller mycket hög självständighet och att de fristående rektorerna bedömer sin självständighet som ännu högre, 92 % anser sig ha hög eller mycket hög självständighet.

De avgivna svaren tyder på att rektor anser att det finns en stor självständighet i yrket och att den styrning som finns via olika högre chefsled inte påverkar självständigheten. Frågan blir då hur rektor bedömer den lokala styrningen från nämnd och chefer samt den statliga styrningen. Nihlfors & Johansson (2013, s. 38–39) visar ”att samstämmigheten mellan statens krav och skolledarnas

egna krav är klart större än när det gäller de krav som rektorer upplever från huvudmännen. Att ge stöd till elever i behov av särskilt stöd har hög prioritet både vad gäller det egna valet och kraven från staten men kommer på fjärde plats för huvudmannen. Att ge stöd till de barn/elever som har lätt att nå målen prioriteras däremot mindre, men kraven från staten och rektorernas egna krav samvarierar, vilket betyder att statens förväntningar på rektorn har stor betydelse för hur arbetet utförs.

Rektorer verkar inte uppleva krav från huvudmännen på de arbetsuppgifter som är relaterade till nya skollagen, till exempel stöd till elever som lätt når målen och att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund. Där är de upplevda kravnivåerna från staten generellt närmare ”de egna kraven”. Detta forskningsresultat ger ytterligare stöd för att styrkedjan i kommunen kan vara otydlig eller att det finns skillnader mellan huvudmannens rektorer prioriteringar.

7.4 Utvecklingen av huvudmannens stöd till rektorerna efter införandet av 2010 års skollag

Nedan redogörs för utvecklingen av huvudmannens stöd till rektorerna under senare år.

7.4.1 Utvecklingen av det organisatoriska stödet till rektorerna

Skollagen (2010:800) har inneburit ett förtydligande av rektorns roll som ledare för skolenheten. I flera sammanhang under senare år har uppmärksammats ett behov att avlasta rektorn administrativa uppgifter i syfte att möjliggöra ett starkare pedagogiskt ledarskap. Mot denna bakgrund har följande enkätfråga ställts till rektorerna i kommunala respektive fristående skolor:

Har det organisatoriska stödet från huvudmannen förstärkts eller förändrats i syfte att underlätta för dig som rektor efter införandet av 2011 års skollag?

Motsvarande fråga har även ställts till ordförandena i de kommunala nämnder som har ansvar för skolan, eller i vissa fall utskottsordföranden i kommunstyrelsen med ansvar för skolan. Vidare har motsvarande fråga ställts till chefer för rektorer i kommunala skolor. Svaren redovisas i tabellen nedan.

Tabell 7.4 Har det organisatoriska stödet från huvudmannen förstärkts eller förändrats i syfte att underlätta för rektorerna efter införandet av 2010 års skollag (2010:800)?

	Rektorer kom. 2 814 svar	Rektorer frist. 397 svar	Chefer kom. 415 svar	Ordf. kom. 170 svar
Ja	32	42	66	61
Nej	68	58	27	25
Vet ej	-	-	7	14

Anm Kolumnprocent

Det är intressant att notera att drygt 60 % av cheferna för rektorer i kommunala skolor samt av nämndordföranden eller motsvarande svarar ”ja” på frågan huruvida det organisatoriska stödet för rektorerna har förstärkts. Samtidigt svarar endast drygt 30 % av rektorerna i kommunala skolor ”ja” på samma fråga. Det är svårt att tolka den stora diskrepansen mellan å ena sidan rektorerna i de kommunala skolorna, och å andra sidan svaren från chefer och nämndordföranden. En möjlig tolkning är att svaren från cheferna och ordförandena uttrycker att det funnits en ambition att stärka stödet till rektorerna och att åtgärder vidtagits centralt, medan svaren från rektorerna uttrycker att dessa inte upplever att de vidtagna åtgärderna lett till att deras arbete underlättats (se vidare nedan).

7.4.2 Hur stödet till rektorerna har förändrats

När de som svarat på enkäten uppger att det organisatoriska stödet till rektorerna underlättats, så är det förstas av intresse att veta i vilka avseenden så skett. I tabellen nedan redovisas uppfattningar från rektorer i kommunala respektive fristående skolor samt från chefer och nämndordföranden i kommunala skolor om vilka förändringar i det organisatoriska stödet till rektorerna som skett

under senare år. Svaren har aggregerats och kategoriserats i ett antal kategorier. De fem kategorier som har flest registreringar redovisas i tabellen nedan – dessa kategorier fångar upp den absoluta merparten av samtliga svar. Svaren uttrycks i procent av samtliga svarande. Flera respondenter har redovisat åtgärder som faller in under flera kategorier.

Tabell 7.5. På vilket sätt har stödet förstärkts eller förändrats?

	Rektorer kommunala	Rektorer fristående	Chefer kommunala	Ordföranden kommunala
Bitr. rektor eller annan ledare på skolan	9	9	10	13
Adm./ek stöd på skolan	8	1	10	7
Stöd centralt eller stöd för skolområde, adm. ek. eller annat stöd	58	57	66	53
Organisatoriskt ospec. adm/ek stöd	9	17	21	17
Tydligare ansvars- och rollfördelning eller omorganisation	21	6	18	36

Anm: Totalprocent i varje cell av hela gruppen.

De förändringar som genomförts i kommunerna under senare år i syfte att underlätta för rektorerna har framför allt handlar om olika former av förstärkning av stödet på central nivå eller på en organisatorisk nivå vid sidan av eller över skolenheten. Samma sak gäller för de fristående skolorna, även om uppgifterna i tabellen om fristående skolor måste tolkas med försiktighet då flera av dessa utgörs av små organisationer där det kan vara svårt att tala om organisatoriska nivåer. Rektor och huvudman kan ibland vara en och samma person.

Av de rektorer i kommuner såväl som i fristående skolor som upplever en förändring av det organisatoriska stödet, alltså drygt 30 % av samtliga rektorer i enkätmaterialen uppger 9 % att förändringen inneburit att en biträdande rektor eller en annan skolledare

alternativt en administrativ chef ställts till deras förfogande på den egna skolenheten. Ungefär en lika stor andel svarar samma sak bland chefer och ordföranden för kommunala rektorer (10 respektive 13 %). I de sistnämnda grupperna är det alltså drygt 60 % i enkätmaterialiet som uppger att det överhuvudtaget skett en förändring av det organisatoriska stödet.

Mellan 7 och 10 % av de rektorer i kommuner, chefer och ordföranden som svarar att en förändring av stödet skett uppger att det organisatoriska stödet förbättras genom att rektorn fått en förstärkning av det administrativa eller ekonomiska stödet knutet till sin skolenhet. Det kan alltså handla om exempelvis en skolassistent eller en skolintendent. Endast 1 % av rektorerna i fristående skolor uppger explicit att det administrativa eller ekonomiska stödet förstärkts på den egna skolenheten.

I grupperna rektorer, chefer och ordföranden svarar mellan 53 och 66 % av de som anser att stödet över huvud taget har förändrats, att det organisatoriska stödet för rektorerna har förändrats genom att stödet på central nivå eller på skolområdesnivå eller motsvarande har förändrats. Det vill säga merparten av det tillkommande stödet har förlagts på en nivå som i organisatoriskt hänseende ligger utanför skolenheten. Det handlar exempelvis om administrativt, ekonomiskt eller juridiskt stöd, stöd i fastighetsfrågor, psykologstöd, utvecklad elevhälsa, nya IT-system, nya blanketter eller förbättrade rutiner för systematisk kvalitetsuppföljning.

Ytterligare en kategori rubriceras ”Organisatoriskt ospecificerat administrativt eller ekonomiskt stöd”. Här redovisas svar som uttrycker en förstärkning av det administrativa eller ekonomiska stödet, men där det inte gått att utläsa om det förstärkta stödet är förlagt på skolenheten eller på en annan organisatorisk nivå eller enhet. Allmänna svar av typen ”stödet har blivit bättre” redovisas i denna kategori, som omfattar mellan 9 och 21 % av svaren för de olika grupperna. Det är sannolikt att svaren i denna kategori syftar på förstärkningar av stödet både på skolenhetsnivå och på förvaltningsnivå eller motsvarande organisatoriska nivå över eller vid sidan av skolenheten.

Slutligen redovisas en kategori benämnd ”Tydligare ansvars- eller rollfördelning eller omorganisation”. Mellan 18 och 36 % har i de olika grupperna inom kommunerna har åberopat omorganisation eller förtydliganden i ansvars- och rollfördelningen som förändringar i

syfte att underlätta för rektorerna efter införandet förändringarna i skollagen. Här finns exempelvis svar som handlar om att delegationsordningen förtydligats eller att ansvars- och rollfördelningen förändrats genom en dialog mellan berörda parter. Här redovisas även större eller mindre omorganisationer som genomförts i syfte att underlätta för rektorerna. En lägre andel, 6 %, av rektorerna i de fristående skolorna uppger att ansvars- och rollfördelningen förändrats eller att en omorganisation skett.

Det är uppenbart att de förtydliganden som gjorts i skollagen av rektorernas ansvar inneburit att olika insatser gjorts inom många kommuner och fristående huvudmän i syfte att underlätta rektorernas arbete. Att skolans problem och rektorns viktiga roll uppmärksammats i samhällsdebatten under senare år kan förstås också ha bidragit. Drygt 60 % av huvudmännen, representerade av chefer och ordföranden med ansvar för skolan, uppger att förändringar gjorts i syfte att underlätta rektorernas arbete. Men det är alltså ungefär bara hälften så stor andel av kommunernas rektorer, drygt 30 %, som upplever att förändringar gjorts i syfte att underlätta för dem.

En tänkbar delförklaring till diskrepansen mellan å ena sidan rektorernas svar och å andra sidan de svar som chefer och ordföranden lämnar kan vara att många av förbättringarna av det organisatoriska stödet utgörs av nya resurser förlagda på central förvaltningsnivå i kommunerna eller i vart fall på en nivå utanför skolenheten. Av enkätsvaren att döma upplever i och för sig flertalet av rektorerna i de berörda kommunerna att förstärkningen av det organisatoriska stödet på nivån ovanför eller vid sidan av skolenheten innebär en förbättring av deras arbetsförutsättningar. Rektorerna uppskattar exempelvis i allmänhet att få ett bättre administrativt stöd, utökade resurser för elevhälsan, förenklade blanketter etcetera. Men det finns även en mindre grupp rektorer som uttrycker att förändringarna under senare år, trots goda föresatser, i själva verket inneburit försämringar och merarbete för rektorerna. I den gruppen finns några rektorer som framhåller att omorganisationer genomförts som inneburit att makt tagits ifrån rektorerna och lagts på central nivå. Ytterligare några rektorer uppger att kommunen anställt personal som följer och på olika sätt försöker styra och samordna skolan, med påföljden att rektorerna

avkrävs mera av rapportering av olika slag, dvs. nya resurspersoner centralt på skolförvaltningen genererar merarbete för rektorerna.

Allmänt kan en "centralistisk trend" skönjas i kommunerna vad gäller organisationen runt skolan, att döma av enkätmaterialen. Att resurser byggs upp centralt behöver i sig inte betyda en centralisering av beslutsfattandet. Rektorerna kan i vissa fall avropa de nya resurser som tillkommit centralt. Det är därför givetvis inte självklart att rektorerna avlövas makt eller resurser till följd av att nya resurser tillförs centralt i skolförvaltningen. I enkätmaterialen kan dock även skönjas en tendens till att mera av beslutsfattandet samlas på en central nivå. I flera enkätsvar uppges att kommunerna strävar efter att stärka den centrala skolledningen och samordningen av skoluppdraget. I några av svaren uttrycks explicit att kommuner för några år sedan lade större vikt vid att varje rektor skulle vara resultatansvarig, medan tonvikten nu i större utsträckning ligger på kommunens samlade ansvar för skoluppdraget.

Bland de fristående rektorerna uppges således 43 % att det skett förändringar i syfte att underlätta för rektorerna efter införandet av den nya skollagen. Av svaren att döma synes det även inom friskolesektorn finnas en tendens till att bygga upp centrala stödfunktioner bland annat i syfte att underlätta för rektorerna. Exempelvis svarar flera rektorer i fristående skolor att elevhälsan byggts ut under senare år. Andra svarar exempelvis att nya att kvalitetssystem utvecklats.

7.4.3 Behoven av förstärkning av det organisatoriska stödet

Nedan redovisas en sammanställning och analys av enkätsvar på ett antal öppna frågor gällande behovet av förstärkning av det organisatoriska stödet.

I enkäterna till rektorer i kommunala skolor respektive fristående skolor ställs öppna frågor om huruvida det finns ett behov av förstärkning av det organisatoriska stödet. Flertalet av de öppna svaren har medgett en registrering i antingen "Ja" eller "Nej". Svar som går ut på att stödet delvis behöver förstärkas eller att det behöver förstärkas i något specificerat avseende har registrerats som "Ja". Rektorernas svar redovisas i tabellen nedan.

Tabell 7.6 Finns behov av förstärkning av det organisatoriska stödet?

	Ja	Nej
Rektorer, kommunala skolor	97	3
Rektorer, fristående skolor	69	31

Anm: Radprocent baserat på hela gruppen kommunala och fristående rektorer.

Hela 97 % av de tillfrågade rektorerna i kommunala skolor svarar ”Ja” på frågan om det organisatoriska stödet behöver förstärkas. I Bland rektorerna i fristående skolor svarar 69 % ”Ja” på samma fråga.

I en hel del av svaren från rektorerna specificeras i vilken utsträckning det organisatoriska stödet behöver förstärkas. Några av ”Ja-svaren” svaren, särskilt från rektorer i kommunala skolor, uttrycker uppfattningen att det i och för sig finns resurser knutna till huvudmannen som är tänkta att vara eller skulle kunna vara ett stöd för rektorerna, men att rektorerna inte kan styra över eller får del av dessa resurser i den utsträckning som önskas. Ett fåtal rektorer uppger att riktade tjänster som kommunen inrättat inom den förvaltning som arbetar med skolan i själva verket bidragit till att öka rektorernas arbetsbörda, genom nya krav på rapportering eller möten av olika slag. Bland de specifika frågor där rektorerna önskar ett starkare stöd kan nämnas exempelvis administration, ekonomi, personalfrågor, juridiska frågor, IT-frågor och fastighetsfrågor. Elevhälsa är ett annat område där det ofta finns önskemål om ett förstärkt stöd. Önskemål om biträdande rektorer är också vanliga i materialet. Rektorer i kommunala skolor respektive rektorer i fristående skolor uppvisar likartade önskemål vad gäller de områden där ett behov av ett förstärkt stöd identifierats, men det är alltså en större andel som överhuvud taget ser behov av förändrat stöd i de kommunala skolorna.

Viktiga insatser som rektorernas chefer gör i syfte att underlätta för rektorerna

I enkäten har rektorerna i kommunala skolor respektive fristående skolor ombetts lämna öppna svar på frågan:

Vilka är de tre viktigaste insatserna som din närmaste chef gör för att underlätta ditt arbete som rektor?

Nedan sammanfattas rektorernas vanligaste svar, utan inbördes rangordning. Många rektorer framhåller att chefernas viktigaste insatser är att:

- ge stöd i administrativt avseende allmänt eller i specifika frågor.
- fungera som bollplank eller stöd i olika arbetsrelaterade situationer, exempelvis vid svåra elevärenden eller vara allmänt stödjande, lyssnande eller uppmuntrande.
- samordna skolans resurser och organisera gemensamma möten mellan rektorerna.
- bevaka författningsändringar på skolområdet eller nya initiativ till nationell skolutveckling.
- sköta kontakter med kommunen alternativt skolans fristående huvudman, föra fram rektorernas synpunkter till kommunens ledning/den fristående huvudmannens ledning och verka för goda ekonomiska resurser till skolan.
- "filtrera" ärendeflödet till rektor, det vill säga att så långt möjligt skydda rektor från olika propåer om arbetsuppgifter som kan utföras av annan än rektor.

Ett fåtal rektorer framhåller även att en av chefernas viktigaste insatser är att arbeta med systematiskt kvalitetsarbete tillsammans med rektorerna.

Ovan angivna svar återfinns i varierande utsträckning bland såväl svaren från rektorer i kommunala skolor som svaren från rektorer i fristående skolor. En skillnad mellan dessa två grupper är dock att det är en större andel rektorer i de kommunala skolorna som explicit anger att deras närmaste chefer bidrar med något överhuvudtaget för att underlätta för dem eller som svarar med ett frågetecken eller underlåter att svara när de ombeds lista de tre

viktigaste insatser som deras närmaste chefer gör i syfte att underlätta rektorernas arbete. Det är i och för sig endast en mycket liten andel av rektorerna i de kommunala skolorna som svarar så, men dock en större andel än bland rektorerna i de fristående skolorna.

Cheferna för rektorerna i de kommunala skolorna liksom även ordförandena för nämnderna eller motsvarande svarar på ungefär samma sätt som rektorerna när de ombeds lista de tre viktigaste uppgifterna som rektorernas närmaste chefer gör för att avlasta för rektorerna. Det går alltså inte att se någon systematiskt skillnad av avgörande betydelse mellan rektorerna svar och de svar som chefer och ordföranden ger.

Önskemål om specifik tjänst för avlastning av rektorerna

I enkäterna har rektorerna svarat på frågan:

Om Du skulle anställa ytterligare en medarbetare, till vilken Du skulle kunna fördela specifika uppgifter, vilken typ av tjänst skulle du då inrätta?

Rektorernas svar på denna fråga varierar: Många rektorer skulle helt enkelt anställa en administratör. Andra skulle anställa en administratör eller ekonom alternativt en administrativ chef med kunskaper i ekonomi. Det framhålls i flera svar att det behövs ett kvalificerat administrativt/ekonomiskt stöd, någon som har en akademisk utbildning. Ungefär lika många rektorer skulle välja att stärka ledningskapaciteten generellt och alltså inte specifikt den administrativa kapaciteten. Dessa rektorer framhåller att de önskar en biträdande rektor eller arbetslagsledare alternativt att deras eget ansvarsområde skulle delas upp genom att ytterligare en rektor anställdes. Ytterligare en stor grupp rektorer framhåller att de önskar anställa ytterligare en pedagog, specialpedagog eller beteendevetare. Sistnämnda grupp värderar således behovet av förstärkning av den pedagogiska personalen högre än behovet av förstärkt administrativ kapacitet eller ledningskapacitet.

Exempelvis svarar en rektor i en kommunal skola enligt följande på enkätfrågan.

Administrativ hjälp. En "sekreterare" som kan hantera alla rapporter som ska skickas till huvudman och myndigheter. Ta hand om postgång, ansökningar, enkla föräldrakontakter, lärarnas löneadministration, tidsadministration med mera med mera

En rektor i en fristående skola lämnar ett svar som ger en bild av både behovet av förstärkning och av svårigheterna för rektorn att delegera uppgifter:

Någon som kunde få tiden att stanna. Skämt åsido - det är en bra fråga men den skulle få olika svar beroende på vilka problem man befinner sig i just för stunden. Vissa dagar skulle man kunna sälja sin egen bil för att ha råd med en Biträdande till, andra dagar önskar man att vi hade an speciallärare till... en säkerhetsvakt i korridorerna... en psykolog (till eleverna... föräldrarna... personalen)... en ledarskaps coach - inte bara för mig men även personalen som måste också vara ledare i många situationer... jag har ärligt talat svårt att nämna bar en position som är viktigast... kanske en kopia av mig själv, en dubbelgångare. Inte för att jag är jättekompetent eller viktig men för att så många vill gärna ha min hjälp, ställer frågor, så många vill synas, får stöd eller beröm från rektors (och förtjänar också det), så många vill få snabba svar via epost, så många hittar inte tid i min kalender och till slut skiter i att försöka... det upplevas av många - inte bara mig själv - att jag räcker inte till på många plan... och då är nog en kopia av mig - synkad - det som behövs mest.

Arbetsuppgifter som rektorerna anser kan utföras av annan

I enkäten har rektorerna ombetts ge exempel på arbetsuppgifter som andra skulle kunna utföra:

Du ombeds nu ge några exempel på uppgifter som du utför, men som med fördel skulle kunna utföras av någon annan!

Rektorernas svar handlar till stor del om önskemål om att få hjälp med en rad specificerade uppgifter av administrativ art eller om att få avlastning gällande specifika mera självständiga uppgifter. Ytterligare en kategori av svar handlar om att få hjälp med beslutsunderlag i olika frågor. Några exempel:

- vaktmästarsysslor
- fastighetsfrågor
- schemaläggning

- kontering av fakturor
- ekonomiskt uppföljningsarbete och ekonomisk rapportering
- protokoll, kallelser med mera
- lokalfrågor
- brandsäkerhetsfrågor
- orda fika/köpa blommor
- fixa kopiatorn
- se till att skolan är snygg, säker och fräsch
- beställning av olika varor och tjänster.
- annonsunderlag vid nyanställningar
- administrativa uppgifter till förvaltning och stat
- underlag för verksamhetsuppföljning
- vissa föräldrakontakter
- arbetsmiljöarbetet
- vikariehanteringen.

Svaren från rektorerna i de kommunala skolorna liknar i stora drag svaren från rektorerna i de fristående skolorna. På en punkt finns dock en skillnad: Några rektorer i de fristående skolorna framhåller ”Marknadsföring” som en uppgift man önskar få hjälp med. Motsvarande önskemål finns inte uttryckt av någon av rektorerna i de kommunala skolorna.

Vad rektorerna skulle använda den frigjorda tiden till, om rektorerna skulle få avlastning

I enkäterna till rektorerna följs föregående fråga av följande fråga, även den besvarad med öppna svar:

Hur skulle det förändra Ditt arbete om uppgifterna i föregående fråga utfördes av någon annan?

En stor majoritet av samtliga rektorer framhåller att de skulle ägna mer tid åt det pedagogiska ledarskapet om rektorerna kunde få avlastning som innebar att tid frigjordes. En rektor i en kommunal skola skriver:

Jag skulle kunna driva utvecklingen på skolan på ett effektivare sätt. Jag skulle kunna analysera resultat och på ett betydligt säkrare sätt planera för att verksamheten skulle nå högre måluppfyllelse. Jag skulle kunna skapa en bättre arbetsmiljö för mina medarbetare eftersom jag skulle vara en närvarande rektor som var väl insatt i deras arbete, kunde ge feedback och reflektera tillsammans med dem, göra klassrumsbesök och observationer. Jag skulle vara mycket mer uppdaterad på lagar och riktlinjer samt på att vi verkligen är på rätt väg på min skola och att vi inte gör fel eller missar viktiga saker. Jag skulle också kunna se till att höja kvalitén på skolans alla verksamheter. Jag skulle känna alla elever och jag skulle kunna ha ett större samarbete med andra rektorer. Jag skulle hinna läsa pedagogisk litteratur och ligga steget före/vara uppdaterad och känna att jag kunde och visste vad som gällde just nu eller vilken forskning som är i ropet osv. Jag skulle ha tid att gå på fortbildning ibland. Jag skulle förhoppningsvis kunna hålla min arbetstid även om det blev vissa toppar ibland. Jag skulle känna en större arbetsglädje och inte fundera på vad jag ska göra när jag inte orkar eller vill vara Rektor längre.

En annan rektor i en kommunal skola skriver:

Jag skulle kunna använda mer tid att vara en pedagogisk lärare. Att besöka fler lektioner, få lärarna att bli mer "sedda" och uppmuntrande i det svåra jobbet som lärare. Att stötta lärare och tillsammans med lärarna utveckla undervisningens kvalitet och förbättra elevernas studieresultat.

En rektor i en fristående skola skriver:

Vinna mer tid och kunna få tid över till det pedagogiska ledarskapet - skugga inom verksamheten och vägleda det pedagogiska arbetet. Även få mer tid att fördjupa mig i analyser och vetenskapliga rapporter och litteratur för att kunna knyta an detta till verksamheten. Tänka över och se mitt eget lärande som ledare.

Några rektorer i kommunala skolor och även i fristående skolor framhåller istället att en avlastning främst skulle innebära att det fick en rimligare arbetsbörda.

Vilka arbetsuppgifter som rektorerna finner mest stimulerande

I enkäterna uppmanas rektorerna lämna öppna svar på följande fråga.

Vilka av dina arbetsuppgifter finner du mest stimulerande?

Flertalet rektorer har lämnat tre svar på frågan, eftersom svarsblanketten innehåller tre kolumner. En stor majoritet av samtliga rektorer i såväl kommunala som fristående skolor uppger olika typer av möten med personal och/eller elever som varandes de mest stimulerande uppgifterna i arbetet som rektor. Det handlar exempelvis om klassrumsbesök, medarbetarsamtal eller om att helt enkelt ”möta elever”. Några rektorer framhåller att det dagliga pedagogiska ledarskapet hör till de mest stimulerande arbetsuppgifterna, andra nämner ”coacha personal”.

Många rektorer nämner även skolutveckling eller att arbeta med skolutveckling på ett systematiskt sätt. En annan stimulerande aktivitet för många rektorer är personalutveckling. Några rektorer anser även att kvalitetsarbetet hör till de mest stimulerande uppgifterna. Ytterligare några rektorer omnämner organisationsarbetet som stimulerande.

Chefernas och ordförandens uppfattningar om rektorernas arbetsförutsättningar

Chefer för rektorer i kommunerna samt ordföranden för den nämnd eller motsvarande som ansvar för den kommunala skolan har fått lämna öppna svar på följande fråga:

Hur ser du generellt på de förutsättningar huvudmannen ger till rektorerna för att utöva ledarskap som rektor över sin verksamhet?

Många chefer och ordföranden ger uttryck för att rektorerna har goda eller relativt goda förutsättningar, även om många tillägger att det alltid kunde vara bättre. Några lyfter fram att det ligger ett stort ansvar på rektorn att ta tillvara de möjligheter som finns. Som ett exempel kan nämnas en ordförande som skriver:

Det finns massor att göra och det finns rektorer som kan trolla med sin elevpeng och det finns de som trollar bort den...

Några ordföranden kritiserar den statliga styrningen och regleringen av skolan. Till exempel skriver en ordförande:

Förutsättningarna blir helt orimliga när rektor har att förhålla sig till både att skolan ska uppfylla alla mål och samtidigt är så detaljstyrd som den idag är. Dessutom tar det alldeles för mycket tid och kraft till alla dokument som ska produceras och alla svar som ska produceras till de statliga inspekterade myndigheterna och då menar jag inte bara skolinspektionen. Behåll målstyrningen med mål för varje kurs men ta bort alla krav på dokumentation och alla hur-frågor, så får rektorerna en rimlig möjlighet att leda det pedagogiska arbetet i klassrummen. För att behålla kontrollen på resultaten så kan även de nationella proven utökas och utvecklas men rättning och utvärdering av dessa får inte göras av lärarna som idag är fallet. Det blir inte en rättssäker rättning av proven samt att all nationell utvärdering självklart ska utföras av den statliga myndighet som är ansvarig för utvärderingen av skolan. På så sätt skulle skolinspektionen börja göra lite nytta - istället för som idag, skapa massa krav på att rektorerna ska massproducera dokument och långa svar till inspektionen.

Det finns även ordföranden som beklagar att resurserna inte räcker till. Exempelvis skriver en ordförande:

För en liten kommun är det alltid en balansgång med att fördela de resurser vi förfogar över. Vi borde ha ett mindre antal medarbetare per rektor.

Cheferna över de kommunala rektorerna ger även de som grupp blandade svar på frågan om hur de bedömer rektorernas arbetsförutsättningar. Några av cheferna beklagar att rektorerna inte har de resurser som krävs eller att rektorernas ansvarsområden är för stora. Andra chefer menar att förutsättningarna trots allt är relativt goda. Några chefer framhåller att arbetsförutsättningarna varierar för de olika skolorna inom kommunen, varför det är svårt att utforma en organisation som passa alla. En grupp chefer menar att kommunernas politiska ledning saknar förståelse för rektorernas arbetssituation. Några chefer framhåller att rektorerna inte alltid förmår ta det ansvar som lagstiftningen ger dem. Nedan följer några exempel på svar från chefer över de kommunala rektorerna.

En chef skriver:

Det är bra förutsättningar. I vår kommun har vi generellt gott om personella resurser. Delegationsordningen är tydlig och rektor har rätt att anställa sin egen personal.

En annan chef skriver:

Ambitionen finns att ge rektor bästa möjliga förutsättningar. Svårigheten är att definiera vad dessa förutsättningar är. Vad rektor behöver nära och vad som tjänar verksamheten bäst att organisera mer centraliserat. Skolstrukturen i kommunen med små och stora skolor medför svårighet att möta upp med "en" typ av organisation av stöd för rektor

Ytterligare en annan chef framhåller:

De ekonomiska förutsättningarna går inte alltid hand i hand med det statliga uppdraget. Rektorer har allt för ofta begränsade befogenheter att besluta över frågor som har stor betydelse för verksamheten, men som ligger utanför den pedagogiska huvudfåran.

En annan chef framhåller:

Det är formellt sett bra. Men trots att det finns en hög medvetenhet om att rektor beslutar om den inre organisationen är rektorerna i regel försiktiga med att besluta om stöd för den egna ledningen. Det verkar finnas en kultur som förhindrar dem från det. Lite känsla att en chefsroll i dig ska vara lite självutplånande och inte är på riktigt om man inte jobbar häcken av sig.

Balansen mellan ansvar och befogenheter

Balansen mellan rektorns ansvarsområden och rektorns befogenheter är ett annat sätt att mäta självständighet. Här visar det sig att kommunala rektorer upplever en tydlig tudelning mellan ansvar och befogenheter. Medan friskolornas rektorer anser sig oftare att ansvar och befogenheter följs åt, mer än tre fjärdedelar ger det svaret. För denna fråga har vi också information från de kommunala rektorernas chefer och deras ordförande. Deras svar ger en bild av att de anser att ansvar och befogenheter följs åt och detta står i klar kontrast med de kommunala rektorernas svar.

De svaranden som inte ansåg att ansvar och befogenheter följdes åt ombads besvara följande fråga:

Exemplifiera gärna med tre exempel där ansvar och befogenheter inte följs åt och ge exempel på vad det innebär för ditt ledarskap!

Hos de kommunala rektorerna är förklaringen till bristen på befogenheter oftast kopplat till budget och ekonomi av de som besvarat frågan använder ca 90 % dessa båda begrepp i sina svar. Vanligt är också att rektorerna argumenterar kring arbetsmiljön både för elever och personal. Olika former av pedagogiskt stöd och speciellt särskilt stöd nämns ofta av rektorerna. I svaren används också ansvar hos ca 50 % av de svarande kopplat till svårigheterna att ta ansvar. Det finns i många av svaren spår av uppgivenhet. En rektor skriver:

17. att barn i behov av särskilt stöd får det/måste hålla budget
18. Ansvarar för att skolans arbetsmiljö utformas så att eleverna får tillgång till handledning, läromedel av god kvalitet och annat stöd för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, t. ex. bibliotek, datorer och andra hjälpmedel/måste hålla budget.
19. Ansvarar för att personalen får den kompetensutveckling som behövs för att utföra uppdraget/måste hålla budget.

I svaret blir det tydligt inom vilka områden som de ser utmaningarna, barn i behov av särskilt stöd, arbetsmiljö och personal. Andra rektorer, ca 10 %, tar upp att de inte:

Ansvarar fullt ut för min inre organisation, viktiga grupper ligger inte under mitt ledarskap.

Medan ca 5 % av rektorerna avger svar som är kopplade till politik i en eller annan form till exempel:

Gråzon mellan hur politiker och högre tjänstemän uppfattar sin roll oh Rektors faktiska uppdrag enligt Skollagen

Ett annat citat om förhållandet till politik och förvaltning:

Förvaltning, politiker petar i verksamhetsfrågor samt går över gränsen för sina beslut över min verksamhet.

Det är klart att relationen mellan politik, förvaltning och skola påverkar rektorernas svar på denna fråga. Det finns också flera svar som tar upp kommunen som huvudarbetsgivare och att personal skickas runt. En rektor skriver:

Personalpolitiskt - jag har ansvar för en bra verksamhet men måste ibland ta emot personal från andra skolor pga LAS-regler...

Rektorerna från friskolorna tar upp problemet med att ha ansvar för arbetsmiljö men inget stöd uppifrån att åtgärda arbetsmiljöproblem:.

Jag har arbetsmiljöansvaret med får inte besluta hur stort det ekonomiska resultatet ska vara - det året jag behöver är jag en mogen enhet och ska generera 18 % överskott oavsett problem. Arbetsmiljöarbetet är inte systematiskt i organisationen.

Budgetfrågorna lyfts av många andra rektorer. Ett citat åskådliggör problemen:

Det sägs att jag har budgetansvar men när det kommer till ett läge där jag måste, utifrån behov att se till att elev får det stöd som hen har rätt till kan jag inte omfördela resurser som jag behöver.

En annan lyfter att budgetmålet är viktigare än att eleverna får det de har rätt till. Några anför också att:

Budget är ett alldeles för vagt instrument och många frågor blir styrelsefrågor.

Rektorerna betonar att de i vissa fall bara har attesträtt och att den är på för låga belopp. En iakttagelse i läsningen av svaren är att rektorer i fristående skolor inte pratar om att hålla budgeten utan om att uppnå budget. En rektor skriver:

Att samtidigt svara för att uppnå budget samtidigt som man måste ansvara för att tillgodose pedagogiska behov och "säker arbetsmiljö" är en utmaning.

Andra exempel som ges av friskolerektorerna rör beslut om den egna enhetens inre organisation, ansvar för elever och personalfrågor. Men de tydliga argumenten rör olika frågor i relation till ekonomi och budget.

De kommunala cheferna berör elevernas situation i flera svar till exempel:

Krav om att alla elever skall kunna nå så långt som möjligt, med en budget som inte harmoniserar med målet

Ytterligare en grupp chefer, ca 40 %, lyfter barn i behov av särskilt stöd som ett problemområde:

Barn i behov av särskilt stöd - fullt ansvar men har inte befogenhet att skapa lärmiljöer utom ram för budget.

Ytterligare en chef påpekar:

Ansvar för elevernas och medarbetarnas arbetsmiljö då det gäller lokaler. Till exempel ventilation och andra problem kopplade till fastighetsfrågor.

Ytterligare några chefer lyfter fram kopplingen till budgeten som begränsande förutsättningar för visionsarbetet. En tredjedel av cheferna berör i detta sammanhang också olika aspekter av arbetsmiljöfrågor bland annat problem med olika ansvar enligt den kommunala organisationen. En skolchef uttrycker detta på följande sätt:

En annan aktör har befogenheter över lokaler exempelvis Arbetsmiljöansvar: rektorer äger inte budget för att åtgärda arbetsmiljöfrågor.

Tjugo procent av cheferna nämner budget som begränsande faktor för samspelet mellan ansvar och befogenheter. I ett av de längre svaren utvecklas detta på följande sätt:

Egentligen följs det åt, men då budgeten i flesta fall är så snäv att inget handlingsutrymme finns, blir befogenheterna meningslösa. Då uppstår ett dilemma att rektor måste bryta mot antingen det kommunala uppdraget eller statliga uppdraget, egentligen följs det åt, men då budgeten i flesta fall är så snäv att inget handlingsutrymme finns, blir befogenheterna meningslösa. Då uppstår ett dilemma att rektor måste bryta mot antingen det kommunala uppdraget att hålla budget eller det statliga att eleven inte får vad den ska ha, Eller tvärtom eleven får vad den ska ha och rektor får ta smällen av att inte hålla budget. Här får då jag som ansvarig för området stötta rektorn och stödja rektorn i det beslut som är rätt i den situationen.

En något större andel av cheferna använder ordet ekonomi i sina svar när de uttrycker förklaringar till varför ansvar och befogenheter inte följs åt. Tre exempel på svar redovisas nedan:

Kommunens/förvaltningens ekonomistyrning är inte balanserad mot rektors uppdrag.

Rektors frirum är starkt begränsat och Framförallt avseende den ekonomiska verklighet som är för närvarande i kommunen, rektor kan inte ta de beslut som åligger enligt t ex läroplan.

Främst handlar det om att ekonomiska förutsättningar inte alltid följer det som är det statliga uppdraget.

En ordförande anför att ansvarsuppgifter som åligger rektor är bredare och större än vad som borde vara. Det blir svårt för rektor att kunna/hitta tid att vara de pedagogiska ledare som är önskvärt. Mycket av de administrativa ansvarsområden som åligger rektor att hand ha borde kunna vara generella göromål. En annan ordförande framför:

Detta diskuterar vi mycket. Rör sig oftast om ekonomiska frågor. Hur går man till väga när rektor inte upplever att de ekonomiska resurserna ger möjlighet att fullt ut täcka vad som krävs för att leva upp till det ansvar lagen ålägger rektor.

Flera andra ordförande nämner budget i kombination med uppdrag eller statliga krav och betonar att det helt enkelt inte finns de ekonomiska förutsättningarna i någon kommun. De tar också fram tre stycken sakområden där de finner att ansvar och befogenheter inte följs åt. Det gäller arbetsmiljöfrågor, personalfrågor och lokalfrågor där de påpekar att dessa frågor i vissa kommuner ligger ovanför rektors beslutsmakt. En sista grupp av frågor gäller stöd till elever med särskilda behov där en skolas arbete med likvärdig utbildning kan krocka med hela kommunens policy.

Genomgående för ordförandens svar är att besluten ligger över rektor samt att det:

ibland också kommer politiska inspel eller uppdrag som ibland kan vara svåra att genomföra”.

Vilka lösningar ser du på den problematik du beskrivit?

Av de lösningar som de kommunala rektorerna ger innehåller 20 procent av dem hänvisningar till ekonomiska förhållanden men också andra lösningar. En rektor skriver:

Långsiktiga ekonomiska ramar och befogenheter. Ett långsiktigt kompetensutvecklingsbehov för rektors nivå och personalens nivå. Administrations stöd så att man hinner arbeta med det pedagogiska ledarskapet. Avlasta rektorn från den fysiska arbetsmiljöfrågor, mat och städansvar allt som har med lokalfrågor att göra.

En annan rektor uttrycker liknande uppfattning:

Ansvar och befogenhet hör ihop. Svårt uppdrag annars. Den administrativa bördan har växt och idag finns ingen tid alls för det pedagogiska uppdraget som rektor har enligt statliga styrdokument. Administrativa chefer som ansvarar för personal och ekonomi. Rektorer behöver tid för arbete (analys och genomförande) som är kopplat till ökad måluppfyllelse. Skall vi kunna förbättra våra resultat är detta ett måste. Ett förändrat resursfördelningssystem på gymnasieskolan. Staten måste ta ett större ansvar.

Andra rektorer trycker på att de vill få

---relevant administrativt och ekonomiskt stöd så att vi skulle få större möjlighet till pedagogisk ledning och verkligen ägna oss åt utveckling. Ska vi ha det stöd vi frågar efter får vi betala det med minskade lärartjänster och det är som att ta gisslan. Det ekonomiska stöd som vi har i mitt område är snarare en belastning. Helt obefintligt.

I ett långt svar beskriver en rektor sin situation på följande sätt:

Att rektor ges förutsättningar att ta ansvar enligt styrdokument, att huvudmannen lägger ut centrala stödfunktioner till skolområdet eller skolor exempelvis psykolog, specialpedagog i dags läget är det brist på tillgång, att rektor ges ekonomiska förutsättningar för att kunna ta ansvar, att det finns en stödfunktion som har juridisk kompetens som stöd vid olika ärenden och vid ev. anmälningar, där yttranden ska skrivas, ekonomiskt stöd där rektor får stöd i att kontinuerligt följa upp och planera, ta bort lokal ansvaret- arbetsmiljö ansvaret, ge utrymme för att rektor ska kunna anställa personal efter skolans behov - både ekonomiska förutsättningar och frihet att anställa ex biträdande, psykolog mm, huvudmannen måste sluta med att arbeta utifrån att man alltid gjort och ta beslut kring det som ligger på rektors ansvar, administrativt stöd kan också ändras - sak kunniga på olika frågor, idag är det en ojämn fördelning av det administrativa stödet - det leder till att rektor lägger mycket tid på administration istället för att fungera som pedagogisk ledare, Viktigt att huvudmannen förstår och prioriterar det pedagogiska ledarskapet, vid behov måste rektor kunna beställa tjänster från huvudmannen- idag upplevs det tvärtom huvudmannen ger rektor administrativa uppgifter - ett merarbete helt enkelt, IKT (informations och kommunikationsteknik) är en katastrof- huvudmannen har inte kunskap eller förstår skolans behov när det gäller utvecklingen av IKT, Information till vårdnadshavare kunde finnas att tillgå centralt typ PowerPoint presentationer till föräldramöten mm samt annan viktig info. som tydliggör skolans uppdrag - det visar på en helhet och ett koncortänk

Det är uppenbart i många av rektorernas svar att de känner sig överbelastade och hinner inte planera sin tid på det sätt de skulle önska. Det framgick ju också i kapitel 6 om rektorers tid.

För att ytterligare belysa detta fenomen ställdes en fråga om rektorerna syn på de resurser som de förfogar över i relation till sina uppdrag.

Tabell 7.7: Förfogar du över de resurser, både ekonomiska och personella, som du behöver för att fullt ut kunna bedriva en bra skolverksamhet för varje enskild elevs lärande enligt de uppdrag som skollagstiftningen ger till dig som rektor?

Ja, det gäller för mig som rektor att arbeta inom de ramar som huvudmannen ger för så hög måluppfyllelse som möjligt.	Rektorer kommunala 29 Rektorer fristående 59 Chefer 39 Ordföranden 53
Nej, skollagstiftningen uttrycker så höga ambitioner för varje enskild elevs lärande att de ekonomiska ramarna från huvudmannen troligen aldrig kan bli av en sådan storlek att de matchar de olika styrdokument, vilket påverkar måluppfyllelsen.	Rektorer kommunala 71 Rektorer fristående 41 Skolchefer 61 Ordföranden 47
Antal svar	Rektorer kommunala 2513 Rektorer fristående 341 Chefer 369 Ordföranden 129

Anm: Kolumnprocent för varje svarskategori.

Av svarsfördelningarna framgår stora skillnader mellan gruppernas bedömningar av huruvida rektorerna förfogar över de resurser, både ekonomiska och personella, som de behöver för att fullt ut kunna bedriva en bra skolverksamhet för varje enskild elevs lärande enligt de uppdrag som skollagstiftningen ger rektorerna. De kommunala rektorerna själva är mycket tveksamma till om de någonsin kommer att erhålla de resurser som skulle motsvara skollagen och andra styrdokument. Även en majoritet av de kommunala cheferna, 61 %, instämmer i den bedömningen. Friskolerektorerna är något mer

positiva till förhållandena och samma bedömning gör ordföranden i kommunala utbildningsnämnder.

Den reflektion som givetvis inträder här är om mer än två tredjedelar av rektorerna och nästan en lika stor andel av cheferna anser att skollagstiftningen uttrycker så höga ambitioner för varje enskild elevs lärande att de ekonomiska ramarna från huvudmannen troligen aldrig kan bli av en sådan storlek att de matchar de olika styrdokumenterna. Vad betyder detta för ledning och styrning av verksamheten? Hur påverkas måluppfyllelsen av en sådan förståelse av sambandet mellan lagstiftningen och skolornas resurser? Det kan tänkas påverka ledningen och styrningen mot de mål som satts upp på ett mycket negativt sätt. Anser skolledare på olika nivåer att medel saknas för att göra ett bra jobb är det naturligt att man försöker hitta en balans i verksamheten som ligger klart under den måluppfyllelse som förväntas av skolorna. Det är också troligt att ingen egentligen vill ta ansvaret fullt ut för verksamheten om de resurser som ställs till förfogande inte upplevs vara i samklang med uppdraget.

7.5 Kompetensutveckling för ökad samsyn

Rektorsbefattningen förutsätter att rektor kan överblicka de förutsättningar som råder och använda och utveckla dessa så att verkningfulla pedagogiska processer kan bedrivas på skolan. Rektor behöver i arbetet med lärare, annan personal och elever se till att alla har en djup kunskap om målen och att resultaten sammanställs och bedöms. Rektor har att leda skolans inre arbete så att en hög kvalitet både kan bibehållas och utvecklas. För att detta ska kunna ske krävs att det finns ett samspel mellan olika intressenter i styrkedjan. Vi har ovan på flera ställen visat på systematiska skillnader mellan uppfattningar hos rektorer, skolchefer, ordföranden och lärare. Skillnader som troligen skulle kunna jämnas ut om de olika nivåerna i styrkedjan mer samsyn i olika frågor. En samsyn som skulle kunna ges genom kompetensutbildning.

För att utreda hur de aktuella intressenterna förhöll sig till ny utbildning för dessa grupper ställdes följande fråga i enkäterna:

Tabell 7.8 Vad tror du om följande förslag till utbildningar?

1. En statlig rekryteringsutbildning för skolans ledarskap omfattande 10 högskolepoäng bör inrättas och bör ha genomgått innan ansökan om rektorstjänst lämnas in.	Rektorer kommunala 51
	Rektorer fristående 44
	Skolchefer 52
2. En statlig påbyggnadsutbildning på avancerad nivå bör inrättas som bygger på den statliga rektorsutbildningen.	Ordföranden 45
	Rektorer kommunala 60
	Rektorer fristående 59
3. Ett obligatorisk återkommande utbildningsår för rektorer vart 5:e år efter det att de genomgått rektorsprogrammet inrättas.	Skolchefer 65
	Ordföranden 61
	Rektorer kommunala 67
4. En statlig utbildning för landets skolchefer omfattande 10-20 högskolepoäng.	Rektorer fristående 59
	Skolchefer 65
	Ordföranden 47
5. En statlig utbildning för landets mellanchefer omfattande 10-20 högskolepoäng, dvs de som finns mellan rektor och förvaltningschef.	Rektorer kommunala 66
	Rektorer fristående 65
	Skolchefer 74
	Ordföranden 58
	Rektorer kommunala 53
	Rektorer fristående 53
	Skolchefer 61
	Ordföranden 34

Anm: Svarande kommunala rektorer, fristående rektorer, chefer över rektor samt ordföranden i utbildningsnämnder. Siffrorna i tabellen är procent och representerar de som instämmer i påståendet.

För samtliga 5 utbildningssatsningar som vi föreslår visar det sig att 50 % eller fler instämmer i att de föreslagna utbildningarna skulle vara bra. Genomgående delas de övriga mellan de är ”tveksamma”

och de som inte vill ta ställning utan svarar ”vet ej” relativt jämnt, dvs. lika stora grupper. Genomgående ser vi i tabellen att ordföranden har något lägre värden än rektorer och skolchefer.

Både rektorer och skolchefer ser nyttan av att utforma en statlig rekryteringsutbildning för skolans ledarskap omfattande 10 högskolepoäng och tycker att en sådan bör inrättas och bör ha genomgått innan ansökan om rektorstjänst lämnas in. Fördelarna med en statlig rekryteringsutbildning kunde vara att rektor startade från en bättre position vid sitt första jobb och om de inte ansökte om rektorstjänst kunde deras kunskaper ändå komma till nytta i andra administrativa positioner i skolan.

Att det skulle inrättas en statlig påbyggnadsutbildning på avancerad nivå som bygger på den statliga rektorsutbildningen finner stort stöd bland samtliga grupper svarande. Detsamma gäller för att inrätta ett obligatorisk återkommande utbildningsår för rektorer vart 5:e år efter det att de genomgått rektorsprogrammet.

Det största stödet för en ny utbildning finns för en statlig utbildning för landets skolchefer omfattande 10–20 högskolepoäng. Här svarar 3 av 4 skolchefer att det bör ske, motsvarande stöd från rektorerna är 2 av 3 rektorer. Uppenbarligen upplevs här att det finns ett behov av en utbildning för landets skolchefer.

Den sista utbildningen vi frågade dessa fyra grupper om var en statlig utbildning för landets mellanchefer omfattande 10–20 högskolepoäng, dvs. de som finns mellan rektor och förvaltningschef. Även här lämnas ett stöd strax över 50 % från rektorerna medan skolcheferna stöder detta till drygt 60 %.

Uppenbart är att de föreslagna utbildningssatsningarna har fått ett bra stöd i de olika grupperna av svarande och då främst av rektorer och skolchefer.

7.6 Sammanfattande reflektioner angående samspel och stöd – rektorer och huvudmän

Detta kapitel beskriver olika former av samspel eller samförstånd mellan rektorer och huvudmän. Vi ser flera områden där rektorer och chefer och ordföranden redovisar skilda uppfattningar. Men där finns också en förståelse för rektorernas situation. Några reflektioner om svagheter i styrkedjan är ändå på sin plats.

Att hela 54 % av rektorerna saknar en uppdragsbeskrivning pekar på att styrningen från huvudmannen är otydlig och den bilden förstärks av att när rektorerna uppger närmaste chef hamnar dessa på olika styrnivåer. De som anger en lägre chef i styrkedjan har troligen en annan syn på huvudmannen än de som har mer direkt kontakt med förvaltningschefen. Hur styrkedjan fungerar här är helt beroende på hur kedjan från nämnd – skolchef/förvaltningschef – områdeschef och rektor fungerar. Variationen över landet är stor, vilket jag vet från studier och utbildningar jag utfört och beror ofta på kommunstorleken.

Det är också uppenbart av rektorernas, chefernas och ordförandens svar att det organisatoriska stödet till rektor har förstärks men främst på förvaltningsnivå. Rektorerna menar att det i vissa fall har lett till mer arbete för rektorn eftersom det ska lämnas fler rapporter till förvaltningen och att det blir fler möten som tar tid, jämför kapitel 6. Det är också helt klart att rektorerna vill ha en förstärkning av det organisatoriska stödet vid skolenheten.

I enkätsvaren ges många exempel på vad som är problemet med det organisatoriska stödet. Och budget och ekonomi nämns ofta i kombination med höga ambitioner. På en direkt fråga svarar mer än två tredjedelar av rektorerna och nästan en lika stor andel av cheferna att skollagstiftningen uttrycker så höga ambitioner för varje enskild elevs lärande att de ekonomiska ramarna från huvudmannen troligen aldrig kan bli av en sådan storlek att de matchar de olika styrdokumenterna. Vad betyder detta för ledning och styrning av verksamheten? Hur påverkas måluppfyllelsen av en sådan förståelse av sambandet mellan lagstiftningen och skolornas resurser? Det kan tänkas påverka ledningen och styrningen mot de mål som satts upp på ett mycket negativt sätt. Anser skolledare på olika nivåer att medel saknas för att göra ett bra jobb är det naturligt att man försöker hitta en balans i verksamheten som

ligger klart under den måluppfyllelse som förväntas av skolorna. Det är också troligt att ingen egentligen vill ta ansvaret fullt ut för verksamheten om de resurser som ställs till förfogande inte upplevs vara i samklang med uppdraget. Givetvis måste även frågor ställas här om hur huvudmannen och dennes chefer tänker i den situation som beskrivits. Skolinspektionen (2015) hävdar att huvudmännen sänker kraven på måluppfyllelse och uppfattningen att skollagen är för ambitiös kan vara en delförklaring till detta beteende.

Ovan i detta kapitel diskuteras även 5 olika utbildningssatsningar som alla upplevs som relevanta av de svarande och vi återkommer till dessa i kapitel 8.

8 Sammanfattande analys och förslag

I detta avslutande kapitel redovisar jag min sammanfattande analys och därefter mina förslag.

8.1 Problemen med rektorernas ledarskap

Rektorsfunktionen är central för skolverksamhetens kvalitet och utveckling. Mitt uppdrag har bland annat varit att undersöka hur arbetssituationen 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 bland annat 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 de uppgifter de har ansvar för. Det är vidare känt att många rektorer anser att de inte har tillräckligt med resurser och stödfunktioner för att kunna utföra sina arbetsuppgifter.

De undersökningar av rektorernas arbetsförutsättningar m.m. som jag redovisat tidigare i detta betänkande ger delvis nya insikter om ledarskapsproblemen i svensk skola, förutom att den tidigare kända problembilden förstärks och fördjupas. Många av rektorernas utmaningar kan kopplas till svagheter i styrkedjan. Med styrkedja avses här den kedja som i skolor med kommunalt huvudmannaskap konstitueras av staten – huvudmannen – den kommunala nämnden – förvaltningschefen – eventuella övriga chefer över rektorn – rektorn – lärarna. I skolor med fristående huvudman utgörs styrkedjan av staten – huvudmannen – eventuella tjänstemän – rektorn – lärarna, och är ofta i praktiken något kortare.

Ett problem är att samtalet som förs mellan olika nivåer 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. Mycket av samtalet eller kommunikationen om skolans problem och utvecklingsbehov sker på en generell nivå. Analysen är inte inriktad på tydliga problem och konkreta förslag till åtgärder som kan genomföras genast, till exempel åtgärder för att förbättra elevernas kunskapsutveckling.

I föregående kapitel redovisas bland annat följande problem knutna till rektorernas pedagogiska ledarskap:

- Rektorns ledarskap försvagas av skilda tolkningar mellan och inom olika nyckelgrupper i skolan gällande innebörden av rektorns pedagogiska ledarskap. Vidare redovisar rektorerna ett antal fullt rimliga pedagogiska ledarskapshandlingar som de önskar prioritera inom ramen för sitt ledarskap. Samtidigt uppger en majoritet av rektorerna att deras vardag är sådan att de inte har möjlighet att genomföra de planerade åtgärderna.
- Det största enskilda problemet för rektorerna är tidsbrist. Rektorerna använder sin tid mycket olika. Detta kan vara en effekt av att förhållandena på olika skolenheter skiljer sig åt, men variationerna synes också till stor del vara relaterade till rektorernas personliga egenskaper, intresse och kompetens. Många rektorer anser att de har brist på tid. Den uppfattningen delas i stor utsträckning av huvudmännens företrädare. Men det finns ofta ingen medveten satsning på att lösa rektorernas problem med att deras tid inte räcker till. Huvudmännen och rektorerna är även överens om att rektorernas möjlighet att delegera arbetsuppgifter till lärarna begränsas av att även lärarna har för mycket att göra.
- Ett tredje problemområde gäller samspelet mellan huvudmännen, huvudmännens tjänstemän och rektorerna. Det finns generellt en samstämmighet om att ansvar och befogenheter inte alltid följs åt. Framför allt handlar gapet mellan ansvar och befogenheter om att rektorerna inte kan styra över skolans resurstilldelning och resursfördelning. Många rektorer ser detta som ett stort problem och många huvudmän och chefer stöder rektorernas uppfattning. En majoritet av rektorerna svarar i vår enkät att skollagen är för ambitiös och att de aldrig kan få tillräckligt med resurser. Denna uppfattning stöds av en stor del av huvudmännen och cheferna.

Detta påverkar givetvis rektorernas ambitioner i sitt ledarskap men också huvudmannens och chefernas ambitioner. Skolinspektionen och Skolverket har vid flera tillfällen påpekat att huvudmannen sätter upp mål som ligger under de som är fastställda i lagar och förordningar.

8.2 Rektorernas pedagogiska ledarskap

Argument finns att hämta för ett utvecklat pedagogiskt ledarskap från rektorernas sida i skollagstiftningen, i skolforskningen och i aktuella inspektioner och utvärderingar. Skollagen och läroplanerna ålägger rektorerna en mängd uppgifter som kräver ingående kännedom om varje enskild lärares prestationer och om varje enskild elevs behov. Skollagstiftningen ålägger exempelvis rektorn att följa elevernas kunskapsutveckling och där så behövs via sitt pedagogiska ledarskap föra samtal med lärarna om verksamheten med eleverna. Det arbetet kräver många gånger att rektorn utöver en bra överblick även skaffat sig detaljerad information om verksamheten i klassrummet.

Vid en tät styrkedja från huvudmannen till rektorn och lärarna, där elevernas kunskapsutveckling är central för dialogen om skolans resultat, är rektorernas samtal om lärares svårigheter och problem en naturlig del av det pedagogiska ledarskapet. Vi har inom ramen för utredningen ställt frågor till rektorerna om hur de utövar sitt pedagogiska ledarskap när lärare har problem i sin undervisning. Endast 9 % av rektorerna anger att de aktivt tar tag i dessa problem. Den låga andelen bekräftas av lärare i kommunala skolor. Endast 8 % av lärarna uppger att rektorerna aktivt tar tag i problemen. Rektorer i fristående skolor redovisar något högre värden, 15 % av dem säger sig samtala med lärare om brister i deras undervisning. Dessa brister i lärarnas undervisning påverkar med all säkerhet elevernas kunskapsutveckling.

Om styrkedjan är tydlig finns en bra överensstämmelse mellan chefers och rektorers definitioner av pedagogiskt ledarskap. Över 90 % av cheferna som svarat på vår enkät redovisar definitioner av pedagogiskt ledarskap som inrymmer ordet ledarskap. Rektorerna använder dock inte ordet ledarskap i samma omfattning. Vidare använder rektorerna endast i begränsad omfattning ord som kunskap eller resultat i sina beskrivningar av vad som kännetecknar deras

pedagogiska ledarskap. Många rektorer redovisar i och för sig intressanta och bra definitioner av pedagogiskt ledarskap. Det som framgår tydligt är dock att det inte finns något bärande ord eller begreppsmässig term som återkommer i en majoritet av rektorernas beskrivningar och detta gäller rektorer i både kommunala och fristående skolor. Skillnaden är stor gentemot chefernas tydliga definitioner som betonar betydelsen av rektorns ledarskap av verksamheten för att åstadkomma en bra kunskapsutveckling hos eleverna. Det är sannolikt att de förtroendevalda eller tjänstemän som finns över rektorn i styrkedjan inte för kontinuerliga diskussioner om vad som borde ingå som viktiga delar i rektorns pedagogiska ledarskap. Orsaken till detta kan vara att de litar på rektorns ledarskap, men orsaken kan även vara att de inte ser den bristande måluppfyllelsen som ett problem för huvudmannen. En annan förklaring kan vara att kunskapsbasen för utvecklings- och förbättringsarbete i skolan inte finns i styrkedjans alla delar. Ett tecken på detta är att det saknas en öppen dialog som leder till att uppfattningar om vad som är pedagogiskt ledarskap samvarierar mellan olika funktioner eller roller i styrkedjan.

Rektorerna tillfrågades i vår enkät om vad de skulle arbeta med inom sitt pedagogiska ledarskap under innevarande läsår – 2014/15. Rektorerna gav exempel på handlingar de ville utföra inom ramen för sitt pedagogiska ledarskap, men hela 73 % av rektorerna uppgav att de inte kommer att kunna utföra dessa arbetsuppgifter. Och det intressanta är att de får medhåll av 67 % av cheferna. Frågan är hur styrkedjan är konstruerad och vilken diskussion som pågår i relation till rektors pedagogiska ledarskap. Den förklaring som både rektorer och chefer ger är ”TID”. Tidsbrist anges av tre av fyra rektorer och av varannan chef. Det är uppenbart att rektorers tidsbrist är ett känt faktum av både rektorer och chefer. Om tidsbristen som hindrar rektorn att utföra sitt pedagogiska ledarskap hade upplevts som ett allvarligt problem av rektorernas chefer eller den ansvariga nämnden eller ägaren skulle de rimligen ha vidtagit åtgärder. Problemet med att detta inte sker är att nivån under rektorn, dvs. lärarna, inte får styrning, ledning och stöd i den utsträckning som behövs för att utveckla verksamheten.

8.3 Rektors tidsanvändning

Tid som bristvara framkommer också i de analyser av rektorers tidsanvändning som gjorts inom utredningen. Det visar sig, även om det finns en viss variation, att när rektorerna själva gör en redovisning av hur de använder sin tid genom att redovisa den dag för dag i en tidslogg framträder tre arbetsuppgifter som alla utför under en vecka: akuta problem, möten med huvudmannen och rutinadministration. Rektorerna lägger ner i snitt drygt 4 timmar i på akuta problem under den aktuella veckan. Rektorerna lägger i snitt fyra och en halv timme på möten med huvudmannen respektive på rutinadministration.

Det mest framträdande resultatet är hur olika enskilda personer har använt sin tid. Förutsättningar och individuella prioriteringar spelar roll för tidsanvändningen. Trots deltagarnas känsla av att de inte kan styra sin tid så prioriterar och använder enskilda rektorer sin tid väldigt olika.

När rektorerna gör en generell uppskattning av hur stor andel av deras arbetsuppgifter som är kopplade till pedagogiskt ledarskap så hamnar medelvärdet på 32 %. Huvuddelen av deltagarna, 45 %, anger att de använder mer än 30 % av sin tid till pedagogiskt ledarskap. Det finns dock en mindre grupp, 15 %, som anger att de använder mindre än 15 % av sin arbetstid till pedagogiskt ledarskap. En lika stor andel anger att de använder mer än 50 % av sin arbetstid till pedagogiskt ledarskap. När dessa värden kontrolleras mot de faktiska tidsloggarna blir resultatet ett genomsnitt på 13 %. Den generella uppskattningen eller upplevelsen är således betydligt mer omfattande än den redovisade tiden i tidsloggen.

En rektor skriver:

Jag skulle vilja vara pedagogisk ledare i mycket högre utsträckning. För att kunna vara det skulle jag behöva vara mycket mer tillgänglig i verksamheten! Jag upplever att min tid äts upp av möten och administration.

Att rektorer ofta uppger att deras tid äts upp av möten och administration kan givetvis bero på att de skolenheter som de leder ofta är stora och kräver mycket av möten och administration, men det kan också vara uttryck för en svag styrkedja. Rektorerna uppgav denna vecka att de träffade huvudmannen mer än 4 timmar. Frågan blir: vad handlade dessa möten om och i vilken utsträckning berörde dessa möten de tidsproblem som identifierats i utredningen?

8.4 Huvudmannens styrning av rektorerna

Denna utredning har via förfrågningar till samtliga kommuner samlat in platsannonser för rektorstjänster.

En positiv tendens i materialet är att skolhuvudmännen av annonserna att döma har förväntan på att rektorerna ska åstadkomma skolutveckling och leda skolorna mot förbättrade skolresultat. En hög andel av annonserna innehåller formuleringar som uttrycker engagemang, tydliga mål, tydligt ledarskap, samarbete/samverkan kommunikation, intresse för och krav på att driva utveckling/förändring. Relativt många uttrycker också förväntningar på hög måluppfyllelse eller goda resultat. De krav eller förväntningar på sökandens utbildning och tidigare erfarenhet som återfinns i annonserna stärker denna bild: Högskoleutbildning är i allmänhet ett krav och rektorsutbildning är en stark merit i flertalet annonser. I flertalet annonser anges även krav på erfarenhet av ledning av pedagogiskt arbete.

Men det finns även en negativ tendens i materialet: När rektorernas ledarskap beskrivs i annonserna används vanligen formuleringen "ledning av det pedagogiska arbetet" snarare än formuleringar liknande "rektorn förväntas bedriva ett aktivt pedagogiskt ledarskap". Den förstnämnda formuleringen uttrycker mera av en administrativ ledarroll, medan den sistnämnda inrymmer förväntan om ett ledarskap som på en djupare nivå påverkar hur skolarbetet bedrivs i relationen mellan elev, förälder och lärare. Alltför få annonser lyfter fram systematiskt kvalitetsarbete som en uppgift för rektorn. Vidare efterfrågas det endast i några få annonser viktiga ledord som "delaktighet", "elevinflytande", "visioner", "kreativitet", "helhetssyn", "värdegrund", "forskning" och "vetenskaplig grund".

En slutsats av studien är att huvudmännen av annonserna att döma i allmänhet har ambitioner att skapa goda förutsättningar för skolans utveckling, men att de ofta saknar insikt i och ett begreppsligt språk för att formulera vad som krävs av ett framgångsrikt ledarskap i relation till de nationella målen. Denna slutsats stämmer väl överens med den diskussion som förts ovan om att kunskapen är bristfällig i styrkedjan om utmaningarna gällande rektorns styrning och ledning för ökade kunskapsresultat.

Här kan också kommunens organisation ha betydelse för utfallet genom att det ofta är en personalfunktion för hela kommunen om

formulerar annonserna, med ambitionen att få en överensstämmelse mellan olika kommunala sektorer. Ett uttryck för detta är också att när vi till utredningen begärde in lönekriterier för rektorer fick vi i flertalet fall de kommunala lönekriterierna för denna tjänstemannanivå. Endast i 72 fall erhöll vi speciella lönekriterier för rektorerna. Även detta kan ses som ett uttryck för svag styrning från huvudmannen av sakområdet skola. Att veta vad huvudmannen värderar att jag gör som rektor är centralt för motivation och engagemang. Att huvudmannen inte synliggör detta i form av lönekriterier i ett system med individuella löner framstår som ännu ett exempel på att en detaljerad kunskap om rektors arbetsuppgifter saknas hos huvudmannen.

Inom ramen för utredningen har eventuella befattningsbeskrivningar för rektorer efterfrågats. Hela 54 % av de kommunala rektorerna och 46 % av de fristående rektorerna saknar en av huvudmannen fastställd befattningsbeskrivning. En befattningsbeskrivning talar om vad en rektor förväntas göra inom sin tjänst, men ger också en anvisning om vad huvudmannen ser som betydelsefulla kriterier vid en utvärdering av rektorns arbete. Att många huvudmän saknar en befattningsbeskrivning för sina rektorer kan således ses som en svaghet i styrkedjan.

8.5 Styrkedjan och chefsstrukturen i förvaltningen

En fråga som kan ha betydelse för styrkedjans utformning och funktion är antalet chefsnivåer mellan rektorn och skolchefen. I några få fall, i små kommuner, anger rektorerna att kommunchefen är deras närmaste chef. Några anger också en annan rektor som närmaste chef.

De tre chefsnivåer som är vanligast är områdeschef 18 %, verksamhetschef 38 % och skolchef/förvaltningschef 36 %. De rektorer som redovisar att deras närmaste chef är en områdeschef har troligen ytterligare två steg upp till förvaltningschefen och träffar eller samtalar med denne rätt sporadiskt. Varje chefsnivå tenderar att bli ett tak som ska passeras för att komma till den högsta chefsnivån. Vi kan också beskriva dessa chefsnivåer som filter inom organisationen där information lagras och inte direkt sänds vidare upp i styrkedjan.

Påverkas rektorerna av denna långa styrkedja när de ska beskriva hur stor grad av självständighet som de upplever? En mindre andel av rektorerna upplever sig ha låg grad av självständighet men det slående är att 87 % av de kommunala rektorerna upplever sig ha hög eller mycket hög självständighet och att de fristående rektorerna bedömer sin självständighet som ännu högre, 92 % anser sig ha hög eller mycket hög självständighet.

De avgivna svaren tyder på att rektorn anser att det finns en stor självständighet i yrket och att den styrning som finns via olika högre chefsled inte påverkar självständigheten.

8.6 Rektorernas syn på kongruensen mellan huvudmannens och statens styrning

Frågan blir då hur rektorn bedömer den lokala styrningen från nämnd och chefer samt den statliga styrningen. Nihlfors & Johansson (2013, s. 38–39) visar ”att samstämmigheten mellan statens krav och skolledarnas egna krav är klart större än när det gäller de krav som rektorer upplever från huvudmännen”.

Detta forskningsresultat ger ytterligare stöd för att styrkedjan i kommunen kan vara otydlig eller att det finns skillnader mellan huvudmännens och rektorernas prioriteringar. Givetvis bör dock även beaktas att huvudmannen måste ta ett övergripande ekonomiskt ansvar för verksamheten.

Ett ytterligare exempel som kan tolkas som en bristande samstämmighet mellan statens och huvudmännens styrning är att endast en tredjedel av rektorerna säger sig ha direkt ha förändrat sin skolorganisation med hänvisning till de möjligheter som finns i skollagen. Det kan till viss del förklaras av att de anser att deras lärare har så mycket att göra att de inte kan ta på sig nya arbetsuppgifter. Men en förändring av rektorernas arbetsbörda genom en arbetsfördelning mellan olika personer är troligen helt nödvändig om rektorernas arbetsbelastning ska kunna minskas.

Det är intressant att notera att drygt 60 % av cheferna för rektorer i kommunala skolor och en ungefär lika stor andel av nämndordföranden anser att det organisatoriska stödet för rektorerna har förstärkts. Samtidigt anser endast drygt 30 % av rektorerna i kommunala skolor att stödet har utökats. Det är svårt att tolka den

stora diskrepansen mellan å ena sidan rektorernas svar och å andra sidan svaren från chefer och nämndordföranden. En möjlig tolkning är att svaren från cheferna och ordförandena uttrycker att det funnits en ambition att stärka stödet till rektorerna och att vissa åtgärder vidtagits, medan svaren från rektorerna uttrycker att dessa inte upplever att de vidtagna åtgärderna lett till att deras arbete underlättats. De förändringar som genomförts i kommunerna under senare år i syfte att underlätta för rektorerna har framför allt handlat om olika former av förstärkningar av stödet på central nivå eller på en organisatorisk nivå vid sidan av eller över skolenheten. Samma sak gäller för de fristående skolorna, även om uppgifterna om fristående skolor måste tolkas med försiktighet då flera av dessa utgörs av små organisationer där det kan vara svårt att tala om organisatoriska nivåer. Men för det kommunala fältet är det tydligt att de högre nivåerna i styrkedjan inte lyckats kommunicera syftet med de förstärkningar som gjorts på central nivå.

En annan central fråga är om rektorerna anser att det finns en balans mellan rektorns ansvarsområden och rektorns befogenheter. Här visar det sig att kommunala rektorer upplever en tydlig tudelning mellan ansvar och befogenheter, 50 % av dem ser inte att ansvar och befogenheter följs åt. De fristående skolornas rektorer anser oftare att ansvar och befogenheter följs åt, fler än 75 % ger det svaret. För denna fråga har vi också information från de kommunala rektorernas chefer och deras ordförande. De anser i allmänhet att ansvar och befogenheter följs åt. Fler än 75 % av dem ger detta svar, i klar kontrast med de kommunala rektorernas svar. De olika styrnivåerna gör alltså inte gör samma bedömning av relationen mellan ansvar och befogenheter i rektors arbete.

Det är uppenbart i många av rektorernas svar att de känner sig överbelastade och inte hinner planera sin tid på det sätt de skulle önska. För att ytterligare belysa detta fenomen ställdes en fråga om rektorerna syn på de resurser som de förfogar över i relation till sina uppdrag. Frågan löd:

Förfogar du över de resurser, både ekonomiska och personella, som du behöver för att fullt ut kunna bedriva en bra skolverksamhet för varje enskild elevs lärande enligt de uppdrag som skollagstiftningen ger till dig som rektor?

Hela 71 % av de rektorerna i kommunala skolor och 41 % av de rektorerna i fristående skolor anger följande svarsalternativ:

Nej, skollagstiftningen uttrycker så höga ambitioner för varje enskild elevs lärande att de ekonomiska ramarna från huvudmannen troligen aldrig kan bli av en sådan storlek att de matchar de olika styrdokumenterna, vilket påverkar måluppfyllelsen.

De får medhåll av 59 % av sina chefer och 44 % av ordföranden i utbildningsnämnder.

Mer än två tredjedelar av rektorerna och nästan en lika stor andel av deras chefer anser således att skollagstiftningen uttrycker så höga ambitioner för varje enskild elevs lärande att de ekonomiska ramarna från huvudmannen troligen aldrig kan bli av en sådan storlek att de matchar de olika styrdokumenterna. Vad betyder detta för ledning och styrning av verksamheten? Hur påverkas måluppfyllelsen av en sådan förståelse av sambandet mellan lagstiftningen och skolornas resurser? Det kan tänkas påverka ledningen och styrningen mot de mål som satts upp på ett mycket negativt sätt. Anser skolledare på olika nivåer att medel saknas för att göra ett bra jobb är det naturligt att man försöker hitta en balans i verksamheten som ligger klart under den måluppfyllelse som förväntas av skolorna. Det är också troligt att ingen vill ta ansvaret fullt ut för verksamheten om de resurser som ställs till förfogande inte upplevs vara i samklang med uppdraget.

Sammanfattningen ovan pekar på tre stora utmaningar: rektorers tidsanvändning, rektorers prioriteringar av inriktningen på sitt pedagogiska ledarskap och att få en fungerande styrkedja från huvudman ner till rektor. Här gör jag exakt samma bedömning som Skolinspektionen (2015) nämligen att:

Det krävs att huvudmännen tillsammans med tjänstemän och rektorer skapar förutsättningar för att gemensamt kunna diskutera och tolka den samlade dokumentation och de olika data som bildar underlag i kvalitetsarbetet och kan belysa det lokala resultatet. Det kan skapa en gemensam förståelse för vad som behöver göras och hur elevernas utbildning kan förbättras. Dialogen kan bidra till bättre beslut om prioriteringar och utvecklingsinsatser. Men idag saknas, som tidigare noterats, ofta ett kontextuellt förhållningssätt hos huvudmännen. Kommunikationen i styrkedjan måste fungera på alla nivåer, såväl uppifrån och neråt, som nerifrån verksamheterna och uppåt till huvudmannen.

Ska styrkedjan fungera som det är tänkt måste en diskussion kunna föras som bygger på att de olika nivåerna har goda kunskaper om de nationella målen för skolan. Kunskap behövs om tankarna bakom styrkedjans utformning samt om hur verksamheten kan organiseras, stödjas, ledas och tydligt styras på och mellan alla nivåerna i styrkedjan, dvs. från när huvudmannen tar emot det nationella uppdraget tills det når den enskilda eleven i varje klass. Det betyder att det nationella uppdraget måste tolkas och implementeras tydligt på varje nivå. Förväntningarna på varje nivå måste vara att insatser ska genomföras där sådana behövs för att förbättra elevernas utveckling både vad gäller kunskaper och social mognad. Detta kan bara uppnås i en organisation eller kultur där det nationella uppdraget är synligt och tillit och höga förväntningar på ett gott arbete på alla nivåer råder i styrkedjan.

8.7 Mina förslag till lösningar på dilemmat

Min samlade slutsats är att det finns ett tydligt stöd för att rektorernas ledarskap behöver stärkas i flera avseenden. Det finns inte minst ett behov av att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap. Rektorerna behöver bli bättre på att organisera och leda skolan med utgångspunkt i det nationella uppdraget, elevernas utveckling och resultaten utifrån det systematiska kvalitetsarbetet. En viktig aspekt av rektorers 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 att nå goda studieresultat. 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.

8.7.1 Hur kan rektorernas ledarskap stärkas?

2010 års skollag innebar att rektorns ansvar förtydligades. Det har därefter gjorts revideringar i skollagen som ytterligare stärkt rektorernas ställning och synliggjort huvudmannens ansvar. Skollagstiftningen ger i dag tillräckliga verktyg för rektorerna, förutsatt att de intentioner som kommer till uttryck i lagstiftningen tas på allvar och förverkligas av huvudmännen och rektorerna själva.

Inom ramen för utredningsarbetet har jag haft kontakt med bland andra företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund (LR), Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten

Samtalen med företrädare för myndigheter och organisationer enligt ovan har handlat om dessa intressenters syn på rektorernas ledarskap och förutsättningarna för detta ledarskap. Särskild vikt har lagts vid att fånga upp eventuella förslag till författningsändringar i skollagstiftningen i syfte att stärka rektorernas ledarskap.

Ingen av ovan nämnda intressenter har uttryckt önskemål om specifika författningsändringar i skollagstiftningen inom ramen för nuvarande övergripande ansvarsfördelning i syfte att stärka rektorernas ledarskap. En annan sak är att LR som bekant förordar ett statligt huvudmannaskap för dagens kommunala skolor, som i sin tur enligt LR skulle ge förutsättningar för en annan statlig reglering gällande rektorernas ansvar och uppgifter (LR 2012). Även andra intressenter har olika förslag eller uppfattningar om graden av statlig intervention via skollagstiftningen, men alltså utan att ha specifika önskemål om författningsändringar gällande rektorernas ansvar eller arbetsförutsättningar inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning. Det finns exempelvis företrädare som önskar ett större statligt engagemang i finansieringen av skolan. Det finns dock även röster bland intressenterna som varnar för en alltför ingående och detaljerad statlig styrning gällande skolans organisation och resurser. Samtliga intressenter har givetvis noterat att den statliga styrningen av skolan har ökat under senare år, på flera områden och även att senare års förändringar av skollagstiftningen har förtydligat och förstärkt rektorernas roll och ansvar inom skolväsendet.

Jag menar att det främst behövs *kulturförändringar inom styrkedjan* 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 då tydliggöra de krav som finns på förändringar i styrningen och ledningen av de enskilda skolorna. Men det är också viktigt att huvudmännen i olika situationer kan ge stöd till rektorerna. 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 representerar huvudmannen. Det finns generellt ett stort behov av att utveckla kunskapen om det nationella uppdraget hos skolhuvudmännen och för de olika tjänstemannaroller som inrättats mellan förvaltningschefen och rektorn. Detta kan ske bland annat genom att samspel, stöd, ledning och styrning utvecklas inom styrkedjan. En förbättring av rektorernas arbetssituation kräver ett utvecklat samtal mellan de olika nivåerna i styrkedjan, där huvudmännen eller de som är satta att representera huvudmännen som chefer för rektorerna spelar 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 i övrigt utveckla ett genomtänkt och fullödigt pedagogiskt ledarskap.

Det är fruktbart att anlägga ett systemperspektiv på skolans ledarskap, där hela styrkedjan analyseras och värderas i ett sammanhang. Min analys är att skolans ledarskapsproblem till stor del är en funktion av att de aktörer som konstituerar styrkedjan är bärare av olika skolkulturer och har bristande kunskap och förståelse om varandras villkor och arbetsförutsättningar, innebärande att tilliten i systemet är låg. Jag menar alltså att det är befogat att även betona lärarnas roll i styrkedjan. Vidare menar jag att den länk i kedjan som den kommunala huvudmannen utgör i analytiskt hänseende bör delas upp i flera delar: lokala skolpolitiker respektive förvaltningschefen och eventuella ytterligare chefer mellan förvaltningschefen och rektorn bör analyseras var för sig.

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

att det på många håll brister 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 rektorernas 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 innebörden i och betydelsen av att rektorernas pedagogiska ledarskap leder fram gentemot de nationella målen för skolan. 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.

8.7.2 Förslag till nationellt handlingsprogram för att stärka skolans styrkedja

Förslag: Ett nationellt handlingsprogram inrättas för att stärka skolans styrkedja.

Jag föreslår mot bakgrund av ovanstående regeringen att ta initiativ till ett nationellt handlingsprogram för utbildning av blivande rektorer, rektorer samt chefer över rektorer. En viktig grund för utbildnings-satsningarna bör vara frågan om hur rektorerna kan ges förutsättningar för ett fördjupat pedagogiskt ledarskap i enlighet med kraven på de olika aktörerna enligt bestämmelser i 4 kap. 3–8 §§ skollagen, dvs. enligt kraven på det systematiska kvalitetsarbetet. I sammanhanget kan nämnas att det även finns ett behov av att utveckla rektorernas administrativa och ekonomiska kompetens samt kompetens i chefskap i övrigt. Utbildning av rektorer i syfte att stärka sistnämnda kompetens ter sig också angelägen. Den typen av utbildning bör naturligen främst vara ett ansvar för huvudmännen. Emellertid är det inte möjligt att dra en helt skarp gräns mellan å ena sidan de utbildningsbehov som staten kan fylla och å andra sidan det

utbildningsbehov som naturligen faller inom huvudmännens ansvar. Ett samlat grepp borde bidra till en mer likvärdig utveckling av svensk skola i relation till de reformer som genomförs.

Det är angeläget att även lärarna nås av insatser för att öka medvetenheten om skollagstiftningen, skolans styrkedja och de varierande roller som olika aktörer har i denna styrkedja. Jag rekommenderar därför lärarutbildningarna att förstärka utbildningen så att lärarna får en djupare förståelse för skollagstiftningens krav, för innebörden av det systematiska kvalitetsarbetet, verksamhetens ledning och styrning samt för de olika krav som ställs på aktörerna i skolans styrkedja. Jag föreslår således 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.

Nedan beskrivs handlingsprogrammets olika delar.

8.7.3 Rekryteringsutbildning för blivande rektorer

Förslag: En statlig rekryteringsutbildning inrättas för blivande rektorer.

Jag föreslår att en statlig rekryteringsutbildning inrättas för blivande rektorer. En statlig rekryteringsutbildning kan med fördel samordnas och drivas av de anordnare som fått Skolverkets uppdrag att bedriva den statliga befattningsutbildningen för rektorer. Rekryteringsutbildningen skulle rikta 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. Utbildningen skulle om den gavs god regional spridning främst gynna små kommuner som inte anser sig ha råd att köpa de rekryteringsutbildningar som i dag ges som uppdragsutbildning vid några universitet. Förhoppningsvis skulle denna utbildning även ses som en merit i samband med anställningar av rektorer i framtiden. Utbildningen skulle även bidra till att nya rektorer snabbare kom in i sitt nya arbete.

Rekryteringsutbildningen för eventuellt blivande rektorer föreslås bestå av 10 högskolepoäng, till en kostnad av 20 000 kronor per plats. Skolverket räknar med att det finns ett behov av att anställa ca 500 rektorer per år. Av dessa har ca 20 % tidigare tjänstgjort som rektorer och därför redan genomgått den statliga rektorsutbildningen. Om alla som gick utbildningen kom i fråga för rektorstjänst skulle behovet således vara 400 platser per år. Eftersom säkerligen vissa av deltagarna i en rekryteringsutbildning kommer att välja att inte söka tjänst som rektor bör antalet platser vara något större än det årliga behovet. Totalt föreslås 500 platser per år. Totalkostnaden blir således 10 miljoner kronor. Skolverket bör tillföras ett belopp motsvarande 6 % av totalkostnaden för utbildningen, dvs. 600 000 kronor, för att täcka administrationskostnaderna. Beloppet ska bland annat täcka Skolverkets arbete med att ta fram ett måldokument för utbildningen samt administration av den nationella intagningen. Beloppet är framräknat med utgångspunkt från verkets administrationskostnader för befattningsutbildningen, det så kallade rektorsprogrammet (Skolverket 2014b).

8.7.4 En något justerad inriktning av rektorsprogrammet

Förslag: Inriktningen justeras något på befattningsutbildningen för rektorer, det så kallade rektorsprogrammet.

Jag föreslår att inriktningen justeras något på befattningsutbildningen för rektorer, det så kallade rektorsprogrammet. Rektorsprogrammet har nyligen upphandlats för perioden fram till 2021. I olika delar av utbildningen bör större vikt läggas vid frågor om styrkedjans betydelse för rektorernas möjligheter att arbeta med sitt pedagogiska ledarskap för förbättrade elevresultat. Förändringen bör gå att göra inom nuvarande måldokument eftersom det uppdrag som getts till de nya anordnarna är att utbildningen inom rektorsprogrammet ska syfta till att ge tydliga verksamhetseffekter i linje med de nationella målen för skolan och där spelar rektors pedagogiska ledarskap en central roll. I samband med planering mot detta mål bör samtliga tre kurser kunna ges med en större fokusering än i dag på det nationella uppdraget och den lokala styrkedjan från huvudman och dennes chefer till rektorer samt lärare och elever. Det är viktigt att rektorerna får kunskap om sin

roll i den statliga styrkedjan. Rektorerne behöver kunskaper om betydelsen av det pedagogiska ledarskapet och det systematiska kvalitetsarbetet. De behöver också lära sig att ställa krav på huvudmannens och dennes företrädares stöd, ledning och styrning gentemot en hög nationell måluppfyllelse och goda elevresultat. Detta måste kunna ske utan att ytterligare medel avsätts.

8.7.5 En obligatorisk fördjupningsutbildning efter rektorsprogrammet

Förslag: I skollagen införs en skyldighet för skolhuvudmännen att se till att deras rektorer går en fördjupningsutbildning som påbörjas snarast möjligt efter att det har gått tre år sedan rektorn avslutat rektorsprogrammet. Den närmare utformningen av utbildningen bör inte anges i lag, utan det införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om utbildningen. Utbildningen bör främst behandla det systematiska kvalitetsarbetets roll i styrkedjan för skolan.

I dag finns en möjlighet för rektorer att delta i en fortbildning som benämns Rektorslyftet, efter att de avslutat den statliga befattningsutbildningen (rektorsprogrammet) eller en äldre statlig rektorsutbildning och därefter har arbetat minst ett år som rektor. Rektorslyftet motsvarar 7,5 högskolepoäng på avancerad nivå och genomförs under maximalt 2 terminer parallellt med rektors ordinarie tjänst. Fortbildningen är frivillig för huvudmannen till skillnad från rektorsprogrammet. Ett problem är att alltför få rektorer genomgår Rektorslyftet. De platser som funnits tillgängliga har inte utnyttjats till fullo. Behovet av fortbildning synes särskilt angeläget för rektorer som leder skolor där studieresultaten varit svaga under flera år. Den svaga efterfrågan på Rektorslyftet visar att huvudmännen inte i tillräcklig utsträckning ser sambandet mellan bristande resultat i skolan och brister i rektorernas pedagogiska ledarskap och därför ofta försummar att se till att rektorerna fortbildar sig inom ämnesområdet.

Skolverkets analyser av utbildningen visar att deltagarna generellt är mycket nöjda med den fortbildning de erhåller via rektorslyftet. Jag föreslår därför att dagens erbjudande om fortbildning i pedagogiskt

ledarskap genom Rektorslyftet ska göras obligatorisk för rektorerna snarast möjligt efter att det har gått tre år sedan rektorn avslutade rektorsprogrammet. Den närmare utformningen av utbildningen bör inte anges i lag, utan det införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om utbildningen. För närvarande pågår ett utvecklingsarbete inom Skolverket som syftar till att i större utsträckning inrikta Rektorslyftet mot rektorns pedagogiska ledarskap inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet, vilket ligger i linje med den utbildning jag föreslår.

Inledningsvis avsatte staten 20 miljoner kronor till Rektorslyftet. Beloppet har sedan sänkts eftersom Skolverket trots upprepade försök inte lyckats fylla alla utbildningsplatser med deltagare. Skolverket medges i regleringsbrevet för 2015 att belasta berörd anslagspost med 10 miljoner kronor för fortbildning av rektorer. Om 15 miljoner kronor avsätts årligen kan med den beräkning som gäller för Rektorslyftet i dag årligen ca 550 platser erbjudas för en fortbildning om det systematiska kvalitetsarbetets funktion i styrkedjan, omfattande 10 högskolepoäng. Skolverket bör tillföras ett belopp motsvarande 6 % av totalkostnaden för utbildningen, dvs. 900 000 kronor, för att täcka administrationskostnaderna.

Kursen bör placeras på avancerad nivå för att kunna ingå i högskolans magister- eller mastersprogram i utbildningsledarskap. Den här föreslagna utbildningen fanns med som ett alternativ i den enkät som ett urval rektorer besvarade inom ramen för denna utredning och fick där ett bra gensvar. Utbildningen bör tillhandahållas av de anordnare som fått Skolverkets uppdrag att bedriva den statliga befattningsutbildningen för rektorer.

8.7.6 Utbildning för skolchefer

Förslag: En utbildning inrättas för skolchefer.

Jag föreslår att en utbildning inrättas för skolchefer och andra chefer över rektorerna i styrkedjan. I det enkätmaterial som redovisats ovan uttrycks ett starkt stöd för ett sådant initiativ av den aktuella gruppen chefer. Motivet för förslaget till skolchefsutbildning är att jag i utredningen vid upprepade tillfällen har konstaterat att ledning, styrning och stöd gentemot rektorsbefattningen inte fungerar

optimalt. Som exempel på bristande styrning och stöd från huvudmannens förvaltningschefer kan nämnas dels vetenskapen om rektorernas övertidsproblem, dels att rektorerna anger brist på tid som argument för att inte hinna arbeta med det pedagogiska ledarskapet. Med en fungerande styrkedja hade dessa problem lösts via stöd från huvudmannen eftersom problemen är centrala för kvalitetsutvecklingen och elevernas kunskapsutveckling. Det är uppenbart att det finns brister hos huvudmannen vad gäller uppföljning av verksamheten inom skolan och vad gäller effekterna av rektors pedagogiska ledarskap. Den skolchefsutbildning jag föreslår bör på ett tydligt sätt genomlysas styrkedjan. Under utbildningen bör rektorns styrproblem analyseras och dessutom bör arbetet med att åtgärda styrproblemen inledas, dvs. utbildningen ska planeras för att både vara teoretisk och praktisk med fokus på verksamhetsanalyser och stöd, styrning och ledning. Utmaningar ska identifieras och analyseras både på politisk, administrations- och rektorsnivå. Utbildningen ska innehålla professionshandledning både enskilt och i grupp. Skolchefsutbildningen föreslås bestå av 10 högskolepoäng, till en kostnad av 28 tusen kronor per plats och år. Totalt föreslås 200 platser per år vilket på sikt troligen kan sänkas något men inledningsvis finns definitivt ett behov på denna nivå genom att gruppen saknar utbildningsmöjligheter med denna inriktning. Den totala kostnaden blir inledningsvis 5,6 miljoner kronor per år. Skolverket bör därutöver tillföras ett belopp motsvarande 6 % av totalkostnaden för utbildningen, dvs. 336 000 kronor, för att täcka administrationskostnaderna.

Utbildningen bör tillhandahållas av de anordnare som fått Skolverkets uppdrag att bedriva den statliga befattningsutbildningen för rektorer.

8.7.7 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 lärarutbildningarna. Jag menar att dessa moment redan i dag ingår i styrdokumentet för lärarutbildningen (i examensordningen) men att det inte har erhållit det utrymme som behövs för att skapa en god förståelse för skolans styrning hos de blivande lärarna. Analyserna

ovan visar att lärarna saknar kunskap om rektorns arbete eller förtroende för detsamma. Lärarna uttrycker till exempel mycket lågt stöd för påståendet att rektorn utövar ett pedagogiskt ledarskap gentemot enskilda lärare. Lärarutbildningen innehåller i dag avsnitt om skollagstiftningen men avsnitt som berör skolan som organisation och det systematiska kvalitetsarbetet som en del av den nationella styrkedjan kan förstärkas. Det betyder att styrkedjan från riksdagens och regeringens fastställande av nationella mål via nationella myndigheter och skolhuvudmän till den enskilda skolan och rektorers och lärares arbete med att stödja elevernas kunskapsutveckling bör synliggöras. Därigenom kan förståelse skapas bland lärarna för de processer som krävs för en framgångsrik implementering. Kunskapen om och förståelsen av styrkedjans funktion kan utvecklas och förbättras inom de flesta av lärarutbildningarna. Kostnaden för dessa förändringar är försumbar.

8.7.8 Utbildning och dialog med förtroendevalda

Jag menar även att regeringen bör överväga utbildning för nämndledamöter i kommunala nämnder med ansvar för skolan. Det borde kunna ske genom regionala eller lokala konferenser. En sådan utbildning kan lämpligen anordnas året närmast efter ett allmänt val. Utbildningen kan organiseras exempelvis genom regionala eller lokala konferenser - med dialoger mellan styrkedjans olika grupper hos huvudmannen. Det är speciellt viktigt att rektorer, huvudmannens chefer över rektorer och politiker träffas för att diskutera hur styrningen via styrkedjans olika länkar kan förtydligas och förbättras. En utgångspunkt för diskussionen bör naturligen vara de problem som vi identifierat i utredningen och som även Skolinspektionen och Skolverket vid många tillfällen tagit upp. Det vore av värde om dessa problem diskuteras av de grupper som direkt eller indirekt kan påverka utformningen av den lokala styrkedjan och fokusera styrningen mot uppfyllande av de nationella målen.

8.7.9 Slutord

Jag har här tydligt angivit att många av rektorernas problem både med precisionen i det pedagogiska ledarskapet och med arbetsbelastningen är en funktion av en bristande lokal styrkedja. Jag har även argumenterat för att styrkedjan bör förstärkas genom att de olika grupperna ges en samvarierande utbildning och förhoppningsvis därigenom en gemensam uppfattning om hur utmaningarna ska lösas för att eleverna ska nå goda studieresultat. Till sist vill jag även påpeka att det finns exempel på skolhuvudmän där den lokala styrkedjan fungerar väl och rektor får det stöd, ledning och styrning som är viktig för den lokala skolans och elevernas framgång.

9 Konsekvensanalys

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. En beräkning av eventuella konsekvenser samt, i förekommande fall, förslag till finansiering ska också redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas.

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska detta också redovisas.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska föreskrifternas konsekvenser redovisas i en konsekvensutredning på ett sätt som motsvarar de krav som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

9.1 Utredningens förslag i korthet

Utredningens förslag syftar till att förbättra rektorernas arbets-situation i syfte att öka förutsättningarna för förbättrade elevresultat i skolan. Förslagen innebär ett flerårigt nationellt handlingsprogram. Programmet föreslås träda i kraft den 1 januari 2017 och avslutas den 1 januari 2022. Därefter ska en utvärdering genomföras. Förslaget innebär i korthet följande.

- I skollagen införs en skyldighet för skolhuvudmännen att se till att en rektor går en fördjupningsutbildning som påbörjas snarast möjligt efter att det har gått tre år sedan rektorn avslutat rektorsprogrammet. Den närmare utformningen av utbildningen bör inte anges i lag, utan det införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om utbildningen. Utbildningen bör främst behandla det systematiska kvalitetsarbetets roll i styrkedjan för skolan. Den obligatoriska fördjupningsutbildningen ska omfatta 10 högskolepoäng. Utbildningen ska dimensioneras för 550 platser per år. Utbildningen tillhandahålls av de anordnare som fått Skolverkets uppdrag att bedriva den statliga befattningsutbildningen för rektorer.
- En statlig rekryteringsutbildning för blivande rektorer inrättas. Utbildningen finansieras av staten som ett erbjudande till skolhuvudmännen. Rekryteringsutbildningen ska bestå av 10 högskolepoäng och dimensioneras för 500 platser per år. Utbildningen tillhandahålls av de anordnare som fått Skolverkets uppdrag att bedriva den statliga befattningsutbildningen för rektorer.
- En utbildning inrättas för skolchefer och andra chefer över rektorer. Utbildningen ska vara både teoretisk och praktisk med fokus på verksamhetsanalyser, stöd, styrning och ledning. Utbildningen ska innehålla professionshandledning både enskilt och i grupp. Skolchefsutbildningen ska bestå av 10 högskolepoäng. Totalt föreslås 200 platser per år. Utbildningen tillhandahålls av de anordnare som fått Skolverkets uppdrag att bedriva den statliga befattningsutbildningen för rektorer.
- Inriktningen på befattningsutbildningen för rektorer, det så kallade rektorsprogrammet, justeras något. Rektorsprogrammet ska i större utsträckning ge kunskaper om det nationella uppdraget och genomförandet av detta uppdrag via den lokala styrkedjan från huvudmannen och dennes chefer till rektorer och lärare. Rektorsprogrammet ska i större utsträckning förmedla kunskap till rektorerna om deras roll i skolväsendets styrkedja. Den ska också ge kunskaper som medför att rektorerna kan ställa krav på huvudmannens stöd, ledning och styrning mot en hög nationell måluppfyllelse och goda studieresultat för varje enskild elev.

- Inom lärarutbildningen förstärks diskussionen om betydelsen av den nationella styrkedjan. Förslaget är en uppmaning till de lärosäten som tillhandahåller lärarutbildningen. Redan i dag finns i examensordningarna för lärarutbildningarna moment som rör de nationella målen för skolväsendet och det organisatoriska arbetet för att uppnå dessa mål. Utrymmet för denna del av utbildningen behöver dock öka, för att skapa en god förståelse för skolans styrning hos de blivande lärarna. De avsnitt som berör det systematiska kvalitetsarbetet som en del av den nationella styrkedjan kan förstärkas.
- Regeringen rekommenderas överväga utbildning för nämndledamöter i kommunala nämnder med ansvar för skolan. Utbildningen kan lämpligen anordnas året närmast efter ett allmänt val. Utbildningen kan organiseras exempelvis genom regionala eller lokala konferenser - med dialoger mellan styrkedjans olika grupper hos huvudmannen. Det är speciellt viktigt att politiker, chefer och rektorer och rektorer träffas för att diskutera hur styrningen via styrkedjans olika länkar kan förtydligas och förbättras. Utbildningen kan tillhandahållas av de anordnare som fått Skolverkets uppdrag att bedriva den statliga befattningsutbildningen för rektorer.

9.2 Konsekvenser för staten

Nedan redogörs för förslagets konsekvenser för statsbudgeten, Regeringskansliet, Skolverket, Skolinspektionen och berörda lärosäten.

9.2.1 Kostnader och andra konsekvenser för staten

Förslaget om obligatorisk fördjupningsutbildning omfattande 10 högskolepoäng, med 550 utbildningsplatser per år, beräknas kosta staten 15 miljoner kronor årligen. Det befintliga Rektorslyftet är en frivillig fortbildning särskilt inriktad på det pedagogiska ledarskapet om 7,5 högskolepoäng på avancerad nivå som har pågått sedan 2011. Kostnaden per plats för förslaget om obligatorisk fördjupningsutbildning är beräknat med utgångspunkt från de kända

kostnaderna för det befintliga Rektorslyftet. Därutöver bör medel tillföras Skolverket för att medge verkets administration av utbildningen, bland annat att ta fram ett måldokument för utbildningen samt att administrera den nationella intagningen. Skolverket bör tillföras ett belopp motsvarande 6 % av totalkostnaden för utbildningen, dvs. 900 000 kronor, för att täcka administrationskostnaderna. Beloppet är framräknat med utgångspunkt från verkets administrationskostnader för befattningsutbildningen, det så kallade rektorsprogrammet (Skolverket 2014b).

Staten ska även stå för skolhuvudmännens kostnader för resor, logi, litteratur och liknande som behövs för den föreslagna obligatoriska utbildningen. Denna kostnad är beräknad till 3 miljoner kronor per år. Beräkningen är gjord med utgångspunkt från uppskattningen av motsvarande kostnader för den befintliga obligatoriska befattningsutbildningen (prop. 2009/10:27).

Förslaget om en statlig rekryteringsutbildning för blivande rektorer, omfattande 10 högskolepoäng, beräknas kosta 20 000 kronor per plats. Utbildningen ska dimensioneras för 500 platser per år. Totalkostnaden blir 10 miljoner kronor per år. Kostnaden är beräknad med utgångspunkt från kostnaderna för befintliga rekryteringsutbildningar som bedrivs av vissa lärosäten. Därutöver bör medel tillföras Skolverket för att medge verkets administration av utbildningen. Även för denna utbildning behövs ett måldokument samt administration av den nationella intagningen. Skolverket bör tillföras ett belopp motsvarande 6 % av totalkostnaden för utbildningen, dvs. 600 000 kronor, för att täcka administrationskostnaderna.

Förslaget om en utbildning för skolchefer och andra chefer över rektorer, omfattande 10 högskolepoäng, med 200 utbildningsplatser per år, beräknas kosta 28 000 kronor per plats och år. Kostnaden är beräknad med utgångspunkt från motsvarande kostnader för rektorsprogrammet. Den totala kostnaden uppgår till 5,6 miljoner kronor per år. Skolverket bör därutöver tillföras ett belopp motsvarande 6 % av totalkostnaden för utbildningen, dvs. 336 000 kronor, för att täcka administrationskostnaderna.

Förslaget om en mindre justering av inriktningen på rektorsprogrammet, medför inga nämnvärda kostnader för staten. Utredningens uppmaning till lärarutbildningarna om att förstärka utbildningen vad gäller skolväsendets styrkedja föranleder heller inga kostnader. Utredningens rekommendation till regeringen om

att överväga utbildning för nämndledamöter har inte kostnadsberäknats.

De sammanlagda årliga kostnaderna för staten uppgår således till 35,466 miljoner kronor. Kostnaderna sammanfattas i tabellen nedan.

Tabell 9.1 Sammanställning av kostnader för staten

Typ av utbildning	Kostnader (mnkr)
Fördjupningsutbildning	15
Resor, logi och litteratur för fördjupningsutbildning	3
Adm. kostnader för fördjupn. utb.	0,9
Rekryteringsutbildning	10
Adm. kostnader för rekryteringsutb.	0,6
Skolchefsutbildning	5,6
Adm. kostnader för skolchefsutb.	0,366
Summa	35,466

Förslaget om obligatorisk fördjupningsutbildning blir, om förslaget genomförs, föremål för Skolinspektionens tillsyn och påverkar inspektionens arbete. Merarbetet för Skolinspektionen bedöms dock bli av begränsad omfattning.

Förslaget om obligatorisk fördjupningsutbildning förutsätter förordningsreglering, bl.a. troligen i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer. Ytterligare författningsreglering kräver dock överväganden som inte gjorts inom ramen för denna utredning. Den tillkommande förordningsregleringen innebär ett arbete för Regeringskansliet. Dock är merarbetet av begränsad omfattning och av engångskaraktär.

Förslaget förutsätter att utbildningen kan komma i gång hösten 2017. Det innebär också att det inte blir någon obligatorisk fördjupningsutbildning för "gamla rektorer" dvs. för rektorer som antingen avslutat rektorsprogrammet tidigare eller är så gamla att de inte behövt gå rektorsprogrammet alls. Inget hindrar att utbildningen ändå görs tillgänglig för dessa, men det blir alltså inte ett obligatorium för dessa rektorer.

Lärosätenas kostnader för handledning inryms i de beräknade kostnaderna. Det bedöms heller inte vara nödvändigt med särskilda medel för lärosätenas utveckling av de föreslagna kurserna. Denna bedömning har gjorts med hänsyn till att förslaget innebär att de tillkommande utbildningarna ska tillhandahållas av de anordnare som fått Skolverkets uppdrag att bedriva den statliga befattningsutbildningen för rektorer.

9.2.2 Finansiering

Kostnaderna enligt ovan, 35,466 miljoner kronor finansieras inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Finansieringen får ske inom ramen för budgetarbetet. Av det totala beloppet ska 3 miljoner kronor överföras från utgiftsområde 16 till utgiftsområde 25.

Rektorslyftet har alltså pågått sedan 2011. För 2014 avsattes 20 miljoner kronor för Rektorslyftet. Skolverket medges i myndighetens regleringsbrev för 2015 att belasta berörd anslagspost med 10 miljoner kronor för fortbildning av rektorer. Det betyder således att det tillkommande behovet av finansiering för den här föreslagna obligatoriska fördjupningsutbildningen, som ersätter Rektorslyftet, begränsas till 5 miljoner kronor.

Det begränsade merarbetet för Skolinspektionen kan finansieras via myndighetens förvaltningsanslag.

9.3 Konsekvenser för skolhuvudmännen

Förslagen berör samtliga skolhuvudmän. Det innebär att landets 290 kommuner berörs av förslaget. De fristående skolhuvudmännen berörs också. Det finns även landstingskommunala huvudmän inom skolväsendet. Vidare är staten huvudman för Specialskolan och Sameskolan. Läsåret 2012/13 fanns det enligt Skolverket (2013b) totalt för alla huvudmän drygt 7 000 skolenheter i skolformerna grundskola, grundsärskola, specialskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Läsåret 2011/12 bedrev 815 enskilda huvudmän utbildning i fristående grund- och gymnasieskolor, grundsärskolor eller gymnasiesärskolor. Antalet fristående skolor uppgick detta år till 1 339 (SOU 2013:56).

Förslaget om obligatorisk fördjupningsutbildning påverkar i viss mån skolhuvudmännens planering av verksamheten. Skolororganisationen måste medge att rektorn är frånvarande under den begränsade tid som den obligatoriska fördjupningsutbildningen tar i anspråk för rektorn. Fördjupningsutbildningen ska således påbörjas snarast möjligt efter att det har gått tre år sedan rektorn avslutat rektorsprogrammet. Kraven på huvudmannens planering ska förstås inte underskattas, men bedöms ändå vara hanterliga för huvudmännen.

De eftersträlvade effekterna med fördjupningsutbildningen dvs. ökade förutsättningar för måloppfyllelse och utveckling av verksamheten, överväger de eventuella olägenheter som förslaget kan antas medföra för skolhuvudmännen. Det bör särskilt noteras att det har varit svårt att fylla platserna i det befintliga Rektorslyftet, som alltså inte är obligatoriskt, samtidigt som de deltagande rektorerna varit mycket nöjda med utbildningen. Det bör även noteras att Skolverket framhållit att små kommunala huvudmän och enskilda huvudmän är underrepresenterade i nationella satsningar på skolutveckling (Skolverket 2013a). Ett obligatorium kan således bidra till en större likvärdighet vad gäller fördjupningsutbildning inom skolväsendet.

Skolhuvudmännen kompenseras som framgått för de direkta kostnader som uppstår i form av resor, logi, litteratur och liknande som behövs för utbildningen.

Eftersom alla skolhuvudmän omfattas av regleringen, leder förslaget inte till någon snedvridning av konkurrensen.

Utredningens övriga förslag till utbildning är utformade som erbjudanden till huvudmännen och har därför inte samma påverkan på huvudmännens planering.

9.4 Eventuella konsekvenser i övrigt

Utredningens förslag antas inte innebära några nämnvärda kostnader eller negativa konsekvenser utöver ovan nämnda. Förslagen har exempelvis ingen nämnvärd inverkan på den kommunala självstyrelsen. Förslagen bedöms heller inte ha inverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

10 Författningskommentar

2 kap.

12 §

Genom det nya *tredje stycket* föreskrivs en obligatorisk fördjupningsutbildning för rektorer. Skyldigheten för rektorns huvudman att se till att rektorn går igenom utbildningen inträder när det gått tre år sedan rektorn avslutade sin utbildning på rektorsprogrammet eller motsvarande. Det saknar betydelse om rektorn redan arbetade som rektor när denne gick igenom rektorsprogrammet. Även för den som var t.ex. förskolechef eller biträdande rektor under rektorsprogrammet, men som därefter arbetar som rektor gäller skyldigheten. Inskränkningen att utbildningen ska påbörjas *snarast möjligt* sedan det gått tre år efter avslutat rektorsprogram innebär en möjlighet att senarelägga starten för en rektor när det finns starka skäl som talar för att utbildningen skjuts upp en tid.

Den närmare utformningen av utbildningen framgår inte av paragrafen utan förutsätts regleras i föreskrifter på lägre nivå med stöd av det utvidgade bemyndigandet i *fyärde stycket*. Bestämmelser om den utbildning som avses i första stycket finns i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer.

Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 8.7.5.

Referenser

- Andersson, A. (2015). *Kommunala delegationsordningar*. Centrum för skolledarutveckling, Umeå universitet.
- Arbetsmiljöverket (2011) *Rektorers arbetsmiljö. En tillsynsinsats genomförd av Arbetsmiljöverket (AV), distriktet i Göteborg under 2009 och 2010*, ISG 2011/100102, 2011.
- Berg, G. m.fl. (2014) *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*. Publicerad som bilaga 3 till SOU 2014:5.
- Brüde Sundin, J. (2007). *En riktig rektor Om ledarskap, genus och skolkulturer*. *Studies in Pedagogic Practices No 3*. Linköping; Linköping.
- Camburn, E., Spillane, J., & Sebastian, J. (2010). *Assessing the utility of a daily log for measuring principal leadership practice*. *Educational Administration Quarterly*. Vol.46(5), pp.707–737
- Day, C. & Leithwood, K. (2007) *Successful Principal Leadership in Times of Change*. Dordrecht: Springer.
- Ds E; 1962:5. Förslag till förbättring av läroverksrektorernas arbets-situation. Skoladministrativa utredningen, 1962
- Hattie, J. (2009). *Visible Learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. New York: Routledge.
- Höög, J. (2014). *Över- och underpresterande kommuner – vad skiljer dem åt?* publicerad i Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy. Elisabeth Nihlfors och Olof Johansson red.
- Höög, J. and O. Johansson, Eds. (2014 a). *Struktur Kultur Ledarskap: Förutsättningar för framgångsrika skolor*. Lund: Studentlitteratur.
- Höög, J. and O. Johansson, Eds. (2014 b). *Framgångsrika skolor mer om Struktur Kultur Ledarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- IFAU. (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*.

- Höög, J. (2015) *Rektors arbetssituation, tolkad utifrån arbets- och kravbeskrivningar i annonser för rektorstjänster. Centrum för skolledarutveckling, Umeå universitet.*
- Johansson, O. (2014) *Skoljuridik 3:e upplagan, sid 17-37.*
- Johansson, O. and Kallós, D. (1996) ”Tänk utveckling - om effektivitet och kvalitet ur ett ledarperspektiv”, in Johansson, O. and Kallós, D. (eds.) *Tänk utveckling! En antologi om skolans kvalitet och effektivitet - vad kan ledaren göra? Rektorsutbildningen, Norra regionen, Umeå,*
- Kenneth A. Leithwood: *The Move toward Transformational Leadership. Educational Leadership. 49(5), 8–18. 1992. Refererad från Skolverket: Forskning om rektor – en forskningsöversikt, 2001.*
- Leithwood Kenneth, 2010: *Turning Around Underperforming School Systems Guidelines for District Leaders. A paper commissioned by the College of Alberta School Superintendents. www.cass.a.ca*
- Lindensjö, Bo och Lundgren, Ulf P. (2000) *Utbildningsreformer och politisk styrning. Stockholm: HLS Förlag.*
- Läraryrket (2011): *Skolledarnas löne- och anställningsvillkor 2011.*
- Nestor, B. (1993). *Pedagogiskt ledarskap och pedagogisk ledning - två svåråtgångade begrepp.* I B. Stålhammar (Ed.), *Skolledare i en föränderlig omvärld. Göteborg: Gothia.*
- Nihlfors, E & Johansson, O. (2013) *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan. Stockholm: SNS förslag 2013.*
- Proposition 1980/81:107 *om den statliga skoladministrationen m.m.*
- Proposition 1988/89:4 *om skolans utveckling och styrning.*
- Proposition 1990/91:18 *om ansvaret för skolan.*
- Proposition 2008/09:66 *En ny betygsskala.*
- Proposition 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav. – nya läroplaner för skolan.*
- Proposition 2009/10:27 *Obligatorisk befattningsutbildning för nyanställda rektorer.*
- Robinson, V. M. J. (2008). "The impact of leadership on student outcomes." *Educational Administration Quarterly* 44(5): 653–674.

- Skolinspektionen (2010) *Rektors ledarskap. En granskning av hur rektorer leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse.*
- Skolinspektionen (2012) *Rektors ledarskap: med ansvar för den pedagogiska verksamheten.*
- Skolinspektionen (2014). *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat.*
- Skolinspektionen. (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus.*
- Skolledaren: "Delegera mera" nr 5/14 2014-05-28.
- Skolverket. (1999). *Rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation.* Refererad från SOU 2004:116.
- Skolverket. (2001). *Forskning om rektor - en forskningsöversikt.*
- Skolverket. (2011). *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken.*
- Skolverket. (2012). *Allmänna råd med kommentarer om Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet.*
- Skolverket. (2013a). *Skolverkets lägesbedömning 2013.*
- Skolverket. (2013b). *Barn, elever och personal. Sveriges officiella statistik om förskola, skola och vuxenutbildning Del 2.*
- Skolverket. (2014a). TALIS 2013. *En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9.*
- Skolverket.(2014b). *Skolverkets årsredovisning 2013.*
- Skolverkets webbplats, Huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.
- SOU 1948:27. *Skolkommissionens slutbetänkande s. 439.*
- SOU 1974:53. *Skolans arbetsmiljö.*
- SOU 1988:20. *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.*
- SOU 2004:116. *Skolans ledningsstruktur. Om styrning och ledning i skolan.*
- SOU 2007:28 *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan.*
- SOU 2013:56 *Friskolorna i samhället.*
- SOU 2014:05. *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*
- Statskontoret. (2013). *Resurserna i skolan.*

- Stållhammar, Bert (1983) *Rektor i skolreformerna*. En rapport från SIAU-projektet och projekt 2165. Arbetsrapporter från Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet. Refererad från Berg, G. Skolledning och professionellt skolledarskap. Perspektiv på skolledarens uppgifter och funktioner. Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- Svensk skolledartidning 1960 nr 11, s. 424.
- Svensk skolledartidning 1961 nr 13, s. 475 f.
- Sveriges Skolledarförbund (2011).
- TALIS Teaching and Learning International Study <http://www.oecd.org/edu/school/talis.htm> hämtad 2015-01-28.
- TCO. (2009). *Det moderna arbetslivets chef*.
- The Impact of School leadership on Pupil Outcomes'; Christoffer Day, David Hopkins, Alma Harris, Kenneth Leithwood, Clare Penlington, Palak Metha and Alison Kingston. Research Brief 2007 ISBN 978 1 84775 081 5.
- Tidning för Sveriges läroverk 1961 nr 15 s. 548 och 1962 nr 12, s. 385 f.
- Tidningen för Sveriges läroverk 1943 nr 1, s. 10 f och nr 19, s. 329 f.
- Tidningen för Sveriges läroverk 1948 nr 23, s. 270 och 1957 nr 35, s. 872.
- Törnsén, M. & Ärlestig, H. (2014) *Ledarskap i Centrum*. Lund: Gleerups.
- Törnsén, M. (2009). Successful Principal Leadership: Prerequisites, Processes and Outcomes. Ak. Avh. Umeå: Umeå Universitet.
- Wahlström, N. (2002). Om det förändrade ansvaret förskolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser. Örebro Universitet.
- Wayne Hoy (2012) "School characteristics that make a difference for the achievement of all students". Journal of Educational Administration, Vol 50 Lss 1 pp. 76–97.
- Vetenskapsrådet (2011). *Rektor – En forskningsöversikt 2000–2010*, red. Johansson, O.
- Wolcott, H.F. (2003). *The man in the principal's office: an ethnography*. (Updated ed.) Lanham, MD: AltaMira Press

- Ärlestig, H. (2002). *Tid och ledarskap en empirisk studie kring 15 rektorers sätt att använda sin tid*. Umeå: Pedagogiska institutionen Umeå Universitet.
- Ärlestig, H., Johansson, O. & Day, C. (forthcoming 2015) *Research on Principals and Their Work - Cross Cultural Perspectives* Dordrecht: Springer.
- Ärlestig, H. (2015) *Rektorers tid – en vanlig vecka*. Centrum för skolledarutveckling, Umeå universitet.

Kommittédirektiv 2014:58

Rektorernas arbetsituation inom skolväsendet

Beslut vid regeringssammanträde den 10 april 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka hur arbetsituationen för rektorerna inom skolväsendet kan förändras i syfte att öka förutsättningarna för förbättrade elevresultat i skolan. Utredaren ska kartlägga och analysera faktorer som påverkar rektorernas ansvar och befogenheter samt möjligheten att bedriva ett pedagogiskt ledarskap. Förslag på hur rektors ansvar och befogenheter kan stärkas och det pedagogiska ledarskapet förbättras ska redovisas.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga rektorernas arbetsituation,
- redovisa rektorernas och huvudmännens uppfattning i frågor som rör pedagogiskt ledarskap,
- kartlägga vilka förutsättningar huvudmännen ger rektorer att utöva sitt ledarskap,
- analysera hur rektorernas ansvar, befogenheter och pedagogiska ledarskap kan stärkas och föreslå åtgärder i sådant syfte, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2015.

Behöver rektorernas arbetsituation förändras?

Rektorernas ansvar och befogenheter

Rektorns ansvar och befogenheter har förtydligats genom skollagen (2010:800) som trädde i kraft den 1 augusti 2010 och började tillämpas i de flesta skolformer den 1 juli 2011. Av olika bestämmelser i skollagen framgår bl.a. att det är rektorn som beslutar om sin enhets inre organisation, har ansvar för kvalitetsarbetet i form av planering, uppföljning och utveckling av verksamheten och är direkt ansvarig för elevernas utveckling mot målen. Rektorn har även ett stort ansvar och befogenheter att fatta beslut och vidta olika åtgärder när det gäller elevernas trygghet och studiero. Det framgår också av läroplanerna för de olika skolformerna att rektorn på olika sätt har ansvar för verksamhetens organisation, genomförande och resultat. Utöver ansvarsområden med eleverna i fokus har rektorn dessutom ett särskilt ansvar för att personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter. Vidare har rektorerna även ansvarsområden som tilldelas rektorerna av huvudmannen, men som inte är reglerade i skollagen.

I propositionen Vissa skollagsfrågor (prop. 2013/14:148) föreslås att det i skollagen ska förtydligas dels att kommunerna ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov, dels att rektorn, inom sina givna ramar, har ansvar för att fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Statlig och kommunal styrning

Rektorernas ansvar och befogenheter är som framgår ovan inte enbart styrda av skollagen och förordningar med föreskrifter om olika skolformer, utan rektorer har ofta även ansvar för t.ex. arbetsmiljö, anställnings- och lokalfrågor. Studier gjorda av bland andra Statens skolinspektion (Rektors ledarskap – med ansvar för den pedagogiska verksamheten, rapport 2012:1) och Arbetsmiljöverket (Rektorers arbetsmiljö, rapport ISG 2011/100102) visar att många rektorer anser att de bl.a. på grund av en stor mängd administrativa arbetsuppgifter inte kan avsätta tillräckligt med tid för pedagogisk

ledning av verksamheten. Det framkommer också att många rektorer upplever svårigheter med att klara av alla de uppgifter de har ansvar för. En svårighet för rektorerna kan vara att balansera mellan uppdraget som styrs från staten genom författningar och andra styrdokument och uppdraget som styrs från huvudmannen genom t.ex. verksamhetens budget.

Av Vetenskapsrådets forskningsöversikt *Rektor – En forskningsöversikt 2000–2010* (rapport 4:2011) framgår att rektorsfunktionen är central för skolverksamhetens kvalitet och utveckling. Detsamma framkommer av Skolinspektionens rapport *Rektors ledarskap med ansvar för den pedagogiska verksamheten* (rapport 2012:1). I Studieförbundet Näringsliv och Samhälles (SNS) rapport *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan* (2013) framhålls rektorernas betydelse för elevers lärande med hänvisning till flera forskningsrapporter (t.ex. Day m.fl. 2007). Detta bekräftas även av rektorer som deltagit i en undersökning som redovisas i sistnämnda rapport. Rektorerna anser att deras sätt att leda påverkar lärarnas arbete och förutsättningarna för elevernas möjligheter att nå målen för utbildningen. I Vetenskapsrådets forskningsöversikt konstateras även att det som kommer att vara av stor betydelse för rektorernas möjlighet att utveckla nya ledarskapsidentiteter är tid, pengar och möjlighet till professionell fortbildning.

Arbetsmiljöverket genomförde under 2009 och 2010 en tillsyn av rektorernas arbetsmiljö i Västra Götalands läns och Hallands läns samtliga kommuner och bedömde då att rektorerna har en pressad arbetssituation och en hög arbetsbelastning (rapport ISG 2011/100102). Det är Arbetsmiljöverkets uppfattning att arbetsgivarna inte tillräckligt systematiskt har uppmärksammat signaler om bl.a. hög arbetsbelastning och stress bland rektorer. Verket anser att motvikten mot stress och hög arbetsbelastning är att ge rektorerna det stöd som de behöver för att klara sin arbetssituation. Det är vanligt att rektorer uppger att de inte har tillräckligt med resurser och stödfunktioner för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Det kan då t.ex. handla om att få administrativt och juridiskt stöd, stöd i personalfrågor och ekonomi samt tillgång till handledning.

Rektorernas arbete och ansvar på EU:s agenda

Frågan om arbete och ansvar står högt på agendan inom Europeiska unionen (EU). I rådsslutsatser från november 2009 och från november 2013 lyfts detta som ett viktigt område. I rådsslutsatserna om fortbildning för lärare och skolledare (EDUC 166 SOC 631, 15098/09) framhålls bl.a. att en effektiv skolledning är en viktig faktor när det gäller att utforma den övergripande undervisnings- och inlärningsmiljön, att höja ambitionerna och ge elever, föräldrar och personal stöd och på så sätt främja högre resultatnivåer. Det anses därför vara synnerligen viktigt att se till att skolledare har, eller har möjlighet att utveckla, den kapacitet och de kvaliteter som krävs för att fullgöra det allt större antalet uppgifter de åläggs. I rådsslutsatserna om effektivt ledarskap inom utbildning (EDUC 413 SOC 898, 15587/13) uppmanas medlemsstaterna bl.a. att stödja nya sätt att stärka möjligheten för utbildningsanstalter och skolledare att åtnjuta självständighet i praktiken, särskilt genom att tydligt fastställa roller och ansvar och sörja för att den kompetens som krävs av skolledare stötts och stärks genom olika typer av fortbildning, inbegripet nätverk för sådana ledare.

Behovet av en utredning

Mot bakgrund av det som framkommit i olika svenska rapporter, vid tillsyn av rektorernas arbetsmiljö och i rådsslutsatser (se ovan) anser regeringen att det finns ett behov av att utreda hur rektorers arbetssituation kan förändras i syfte att öka förutsättningarna för förbättrade elevresultat i skolan.

Uppdraget

Kartläggning av rektorernas arbetssituation

Under läsåret 2012/13 fanns det, enligt uppgifter från Statens skolverk, cirka 6 000 rektorer i tjänst inom Sveriges skolor på grund- och gymnasienivå, varav cirka 4 500 i grund- och grundsärskolan och 1 500 i gymnasie- och gymnasiesärskolan. Av dessa var 60,7 procent kvinnor och 39,3 procent män och medelåldern var 51 år.

Andelen födda i Sverige var 94,7 procent och utomlands födda 5,3 procent.

Av Skolinspektionens rapport (2012:1) framkommer att 60 procent av rektorerna önskar ytterligare stöd från huvudmannen. Vanligast är att rektorn vill ha hjälp med administrationen. Rektorerna anger att de mest tidskrävande arbetsuppgifterna är de administrativa uppgifterna och arbete relaterat till elevhälsan. Rektorerna efterfrågar även bättre arbetsförhållanden, en rimlig arbetsbelastning för att kunna vara pedagogisk ledare, avlastningsfunktioner, fortbildning, ledarskapsutbildning och samtalshandledning, stöd i budget- och lokalfrågor samt avlastning för att kunna gå rektorsutbildning.

Av rapporten framgår också att det som de intervjuade huvudmännen framförallt ger uttryck för är deras förväntningar på att rektorerna ska vara pedagogiska ledare och hålla sin budget. Huvudmännen betonar även vikten av att rektorerna ska vilja och våga vara pedagogisk ledare. Överlag finns också ambitionen att ge rektorerna mer stöd och utrymme för detta.

Utredaren ska

- kartlägga rektorernas arbetssituation när det gäller arbetsuppgifter, ansvarsområden och befogenheter,
- kartlägga hur stor andel av rektorernas arbetstid som upptas av administrativa arbetsuppgifter,
- kartlägga hur stor andel av rektorernas arbetsuppgifter som styrs av statliga krav respektive huvudmannens krav,
- kartlägga och ta fram exempel på vilka av rektorernas administrativa arbetsuppgifter som skulle kunna utföras av någon annan än rektorn, och
- kartlägga vilket administrativt stöd rektorerna har och i vilken omfattning det ges samt hur stödet skulle kunna utvecklas.

Redovisning av rektorernas och huvudmännens uppfattning i frågor som rör pedagogiskt ledarskap

Begreppet pedagogiskt ledarskap nämns och används inom skolforskningen, i statliga utredningar, mer allmänt bland lärare och rektorer och i skoldebatten. Exakt vad pedagogiskt ledarskap

innebär finns det dock inget entydigt svar på. Skolinspektionen har i rapporten (2012:1, s. 6) definierat pedagogiskt ledarskap på följande sätt:

Pedagogiskt ledarskap är allt som handlar om att tolka målen samt beskriva aktiviteter för en god måluppfyllelse i relation till de nationella målen i skolan och för att förbättra skolans resultat så att varje elev når så långt som möjligt i sitt lärande och sin utveckling. Det betyder att rektor måste ha kunskap om och kompetens för att tolka uppdraget, omsätta det i undervisning, leda och styra lärprocesser, samt skapa förståelse hos medarbetarna för samband mellan insats och resultat.

Sveriges Skolledarförbund har också definierat pedagogiskt ledarskap (<http://www.skolledarna.se/Aktuellt-o-Opinion/>) och anser att rektorns ansvar som ledare för det pedagogiska arbetet vid en skolenhet innebär att:

- Rektor styr de tillgängliga resurserna så att de används så strategiskt som möjligt i syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för lärande och undervisning.
- Rektor leder lärandet genom att han/hon känner ansvar för och påverkar skolans interna processer med syfte att nå en ökad måluppfyllelse.
- Rektor leder organisationen genom att tydliggöra sambandet mellan de dagliga aktiviteterna i skolan, elevernas resultat och de långsiktiga målen i läroplan och kursplaner.

I avhandlingen *Successful Principal Leadership: Prerequisites, Processes and Outcomes* (Törnsén 2009) anføres att rektorn genom det pedagogiska ledarskapet leder och utvecklar skolans kärnprocesser genom exempelvis återkoppling till lärare på deras undervisning och analyserar skolans resultat i relation till undervisnings- och lärandesituationen.

Som nämnts tidigare är det vanligt att rektorer anser att de, på grund av många andra arbetsuppgifter, inte hinner vara den pedagogiska ledare för verksamheten som de anser att de bör vara. Under 2011 gjorde Lärarförbundet en enkätundersökning bland förbundets skolledare om deras löne- och anställningsvillkor. Där framkom bl.a. att tre fjärdedelar av skolledarna ägnade 40 procent eller mindre av sin arbetstid till det pedagogiska uppdraget. För att kunna kartlägga svårigheterna med att vara en pedagogisk ledare är

det viktigt att veta vad rektorerna och huvudmännen själva lägger in i begreppet pedagogiskt ledarskap och vad det är som hindrar dem att utöva detta på det sätt som de önskar och menar att styrdokumenterna kräver.

I Skolinspektionens granskning (rapport 2012:1) framkommer att rektorn inte alltid själv deltar i pedagogiska diskussioner eller har en organisation som på andra sätt styr att sådana diskussioner äger rum. Det kan innebära att de pedagogiska samtalen blir mer eller mindre livaktiga i lärargrupperna, att de utvecklas åt helt olika håll eller att de blir helt verkningslösa. Av granskningen framgår att många lärare efterfrågar rektorns ledning och styrning för ett gemensamt fokus på vart skolan är på väg.

Skolinspektionen konstaterar i sin rapport att det finns ett utvecklingsbehov när det gäller det pedagogiska ledarskapet. Det är många faktorer som formar rektorns ledarskap och det finns olika nivåer man kan agera på för att förbättra det: på skolnivå, på huvudmannanivå och på statlig nivå. Det konstateras också att rektorn för att kunna utöva ett välfungerande pedagogiskt ledarskap själv måste skapa förutsättningar och bygga en organisation som möjliggör detta. Rektorn behöver också få förutsättningar och stöd från huvudmannen för att skapa en sådan verksamhet. Sammantaget konstaterar Skolinspektionen i sin granskning att ett flertal rektorer, i varierande grad, behöver själva ta ett ökat ansvar för att utveckla sitt pedagogiska ledarskap.

Utredaren ska

- redovisa och analysera huvudmännens, rektorernas och lärarnas uppfattning om vad ett pedagogiskt ledarskap innebär,
- redovisa rektorernas och huvudmännens uppfattning av vilka hinder som finns för rektorerna att utöva sitt pedagogiska ledarskap, och
- kartlägga på vilket sätt rektorerna använder sin rätt att besluta om sin inre organisation.

Kartläggning av hur huvudmannen ger förutsättningar för rektorer att utöva sitt ledarskap

Huvudmannen har ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen. I detta ansvar ingår bland annat att ge rektorerna i verksamheten förutsättningar att utöva sitt ledarskap. Skolinspektionen pekar i sin granskningsrapport (rapport 2012:1) på att rektorerna behöver få organisatoriska förutsättningar från huvudmannen för sitt pedagogiska ledarskap. Rektorerna behöver också stöd och förväntningar utifrån en kontinuerlig analys och uppföljning av skolans resultat. Organisatoriska förutsättningar beskrivs i rapporten som förutsättningar som ges till rektorn av huvudmannen i form av exempelvis förväntningar, olika former av stöd, ekonomiska och andra resurser utifrån en analys av resultat.

Det som bidrar till rektors framgång är kunskap, att rektor har lärarnas tillit och att samspelet med och mellan lärarna fungerar. Andra viktiga förutsättningar är ett avgränsat ansvarsområde, tillgång till administrativt stöd och stödfunktioner på den kommunala nivån (Törnsén 2009).

Utredaren ska kartlägga

- vilka krav och förväntningar huvudmännen generellt ställer på rektorerna när det gäller rektorsuppdraget, och
- på vilket sätt huvudmännen ger rektorerna förutsättningar att utöva sitt ledarskap, såväl det pedagogiska som det generella.

Behöver rektoremas ansvar och befogenheter stärkas?

I den kvantitativa studien *Rektors betydelse för skola, elever och lärare* från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) analyserar man hur viktig rektorn är för en välfungerande skola (Böhlmark, Grönqvist och Vlachos, 2012). Analysen visar att rektorn och rektorns ledarskap har betydelse för olika mått på skolans måluppfyllelse, som resultat på nationella prov, avgångsbetyg, andelen elever som klarar grundläggande kursmålen och generositet i betygsättningen. Studien visar också att rektorn har stor betydelse för ett antal indirekta mått som fångar personalbeslut som andelen kvinnliga respektive manliga lärare,

obehöriga lärare, skolans arbetsmiljö, personalomsättning och förekomsten av långtidssjukskrivningar bland personalen.

Även i OECD:s rapport *Improving School Leadership* (Volume 1, 2008) framhålls vikten av rektorernas ledarskap när det gäller att påverka och motivera lärare i deras arbete i syfte att förbättra skolans resultat. Rektorernas ledarskap lyfts också fram som en viktig faktor för ökad effektivitet och likvärdighet i skolan.

Av Arbetsmiljöverkets rapport (ISG 2011/100102) framgår att rektorernas arbetsuppgifter och ansvarområden inte alltid är tydliga. Arbetsmiljöverket konstaterar att ett vanligt förekommande förbättringsområde när det gäller rektorernas arbetsmiljö har varit att tydliggöra innehållet i arbetsuppgifter och ansvarområden. Det kan konstateras att rektors uppdrag är både omfattande, komplext och i vissa fall svårt att identifiera.

I Studieförbundet Näringsliv och Samhälles (SNS) rapport *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan* (2013) dras slutsatsen att rektorernas möjligheter att agera som ledare bör förstärkas. SNS lyfter fram att rektor har fått en starkare men framför allt tydligare profil i den skollag som nu gäller och att det finns en konflikt med rektors anställningsförhållanden som kommunal tjänsteman, underställd de kommunala reglementen och den position som den statliga lagstiftningen ger rektorn. Rektorerna måste enligt SNS ges större möjligheter att styra sin egen verksamhet så att de kan skapa och utveckla ledningsgrupper och olika former av administrativt stöd. Vidare framhålls i rapporten att rektorernas strategiska analyser och beslutfattande är en grund för den verksamhetsutvecklingen och behöver stärkas genom förbättrad kompetens och kapacitet på olika nivåer i styrsystemet.

Utredaren ska

- kartlägga rektorernas utbildning och eventuella behov av utbildning och under hur lång tid de varit verksamma i yrket,
- analysera hur rektorernas ansvar, befogenheter och pedagogiska ledarskap kan stärkas och föreslå åtgärder i sådant syfte, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Sveriges Skolledarförbund och Lärarförbundet. Vidare ska synpunkter inhämtas från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Lärarnas Riksförbund, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och andra relevanta myndigheter och organisationer. I det fall utredningens förslag är förenade med kostnader för stat, kommun eller landsting ska utredaren redovisa kostnaderna och även föreslå en finansiering för detta. I det fall något av förslagen påverkar det kommunala självstyret, ska dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2015.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I [13]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]

Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]

En ny svensk tullagstiftning. [5]

Krav på privata aktörer i välfärden. [7]

Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]

En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]

Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]

En översyn av årsredovisningslagarna. [8]

En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]

Lösöreköp och registerpant. [18]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansie-
ring för ökad säkerhet. [11]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi
för en konkurrenskraftig jordbruks-
och trädgårdsnäring. [15]

Ökat värdeskapande ur immateriella
tillgångar. [16]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.
Ett genomförande av tobaks-
produkt direktivet. [6]

Sedd, hörd och respekterad. Ett
ändamålsenligt klagomålssystem
i hälso- och sjukvården. [14]

För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]

Trygg och effektiv utskrivning från slutna
vård. [20]

Mer trygghet och bättre försäkring.
Del 1 + 2. [21]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]