



Kommittédirektiv

Bättre förutsättningar för rektorerna inom skolväsendet

Beslut vid regeringssammanträde den 23 maj 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag för att förbättra rektorernas förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Syftet är att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap och minska omsättningen av rektorer. På så sätt kan det skapas bättre möjligheter för långsiktig kvalitet och hållbara strukturer för utvecklingen av den utbildning som ges till barn och elever i alla förskolor och skolor inom skolväsendet.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur rektorers förutsättningar för sitt uppdrag kan förbättras, t.ex. när det gäller rektorsområdenas storlek och hur omsättningen av rektorer kan minska,
- föreslå åtgärder för att minska rektorers administrativa börda och andra uppgifter som tar tid från det pedagogiska ledarskapet,
- analysera och vid behov föreslå vilka särskilda behörighetskrav som ska ställas på den som anställs som rektor,
- lämna förslag som syftar till att skickliga rektorer ska söka sig till och stanna kvar längre på förskolor och skolor med stora utmaningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 12 juni 2025.

Uppdraget att förbättra rektorernas förutsättningar

Rektorns uppdrag och ansvar

Rektorns ledarskap spelar en central roll för en förskolas och skolas kvalitet samt för barnens lärande och elevernas måluppfyllelse. Rektorn leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet och ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas (2 kap. 9 § skollagen [2010:800]). I skollagen används begreppet förskoleenhet för skolformen förskola och begreppet skolenhet för skolformerna förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning (1 kap. 1 och 3 §§ skollagen). Begreppet skola omfattar därför i dessa kommittédirektiv även verksamheter inom kommunal vuxenutbildning även om dessa inte alltid kallas skolor i dagligt tal. Definitionen av skolenhet i skollagen omfattar också verksamheten vid fritidshem. Däremot är inte en enhet automatiskt synonym med rektorns ansvarsområde eller andra organisatoriska indelningar som bestämts av huvudmannen (se prop. 2009/10:165 s. 216). En rektor kan leda flera förskole- eller skolenheter, men en förskole- eller skolenhet kan bara ha en rektor.

Rektorn har ett brett ansvarsområde enligt de författningar som reglerar förskolan och skolan. Rektorn beslutar om förskolans eller skolans inre organisation och ansvarar för att fördela resurser efter barnens eller elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 10 § skollagen). Det kan t.ex. handla om barnens och elevernas fördelning i barngrupper, klasser eller undervisningsgrupper, arbetet med deras behov av särskilt stöd, personalens ansvarsområden och schemaläggning. Rektorn behöver kunna organisera hela verksamheten på ett bra sätt så att förskollärarna och lärarna ges goda förutsättningar att bedriva sin undervisning. Rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra vissa enskilda ledningsuppgifter eller fatta vissa beslut. Det förekommer att en rektor ansvarar för ett mycket stort rektorsområde med många skolor eller förskolor och där stora delar av det vardagliga ledarskapet på en enhet i praktiken utövas av en biträdande rektor. Det finns dock flera beslut som rektorn inte får överlämna till någon annan. Det gäller bl.a. beslut om att som disciplinär åtgärd stänga av en elev, beslut om vissa åtgärdsprogram om särskilt stöd och beslut om ledighet som avser längre tid än tio dagar för en elev.

Det pedagogiska ledarskapet är centralt i rektorns uppdrag. I läroplanerna för de olika skolformerna betonas rektorns ansvar som pedagogisk ledare. Av läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr22) framgår t.ex. att rektorn, som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan, har det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Vidare konkretiserar läroplanen alla de områden som rektorn har ett särskilt ansvar för.

Behörighetskrav och utbildning

Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt (2 kap. 11 § skollagen). Det behöver inte nödvändigtvis handla om lärarutbildning eller erfarenhet av att ha arbetat som lärare, även om den övervägande delen av rektorerna har en sådan lärarbakgrund. Varje huvudman behöver vidare se till att rektorn går eller har gått en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna, med vissa undantag (2 kap. 12 § skollagen). Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, inom fem år efter tillträdesdagen. Statens skolverk erbjuder även flera fortbildningsinsatser för rektorer som har genomgått befattningsutbildningen. Riksdagen har vidare, efter förslag i propositionen Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (prop. 2022/23:54), beslutat om ändringar i skollagen som innebär att det ska införas ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet. Syftet är att utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och öka likvärdigheten i utbildningen. Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2025 (bet. 2022/23:UbU13, rskr. 2022/23:206). Skolverket har fått i uppdrag att ta fram insatser inom det nationella professionsprogrammet. Inom myndigheten har även Rådet för professioner i skolväsendet inrättats med uppgift att vara rådgivande i Skolverkets arbete med att utveckla det nationella professionsprogrammet (32 a–32 d §§ förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk).

Rektorer får inte alltid det stöd de behöver från skolhuvudmannen

Huvudmän för förskolor och skolor ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar som gäller för utbildningen (2 kap. 8 § skollagen). För en kommunal förskola eller skola är kommunen huvudman och för en fristående verksamhet är vanligen en

enskild juridisk person huvudman. Det är viktigt att huvudmannen ser till att rektorn får det stöd och de förutsättningar som behövs för att han eller hon ska kunna genomföra sitt uppdrag. Det finns ett starkt positivt samband mellan de förutsättningar som rektorer i förskolan och skolan får från huvudmannen och hur väl rektorn kan leda verksamheten (se t.ex. Statens skolinspektions granskning Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet [2016:6997]).

Studier visar dock att skolhuvudmännen inte alltid ger rektorerna tillräckliga förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Det kan handla om otydlig styrning, bristande resurser och otillräckligt centralt stöd när det gäller t.ex. juridisk kompetens eller rekrytering (se t.ex. Skolinspektionens rapport Huvudmäns och rektors arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden [2022:4347]). Det finns stora variationer när det gäller vilket stöd rektorer får från huvudmannen. Exempelvis kan små huvudmän ha sämre förutsättningar än stora huvudmän att erbjuda rektorer centralt stöd. Enligt en undersökning som genomförts av Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund är det även vanligt att rektorer inte delar huvudmannens uppfattning om hur verksamheten bäst bedrivs (Rektorernas olika förutsättningar, 700 högstadiektorer om en alltmer uppdelad skola [2021]).

I betänkandet Rektorn och styrkedjan (SOU 2015:22) anges att rektorernas arbetssituation inte är tillfredsställande och att det krävs ett utvecklat samtal mellan de olika nivåerna i styrkedjan, t.ex. mellan rektor och huvudman, om den ska förändras. Utredningen, som hade i uppdrag att undersöka hur arbetssituationen för rektorerna inom skolväsendet kan förändras i syfte att öka förutsättningarna för förbättrade elevresultat i skolan, drog den samlade slutsatsen att det finns ett stort behov av att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap och att huvudmännen i större utsträckning behöver följa upp rektorernas arbete och i olika situationer ge stöd till rektorerna. Utredningen menade vidare att huvudmännen i större utsträckning behöver följa upp rektorernas arbete och tydliggöra de krav som finns på förändringar i styrningen och ledningen av varje skola. Utredningen lämnade bl.a. förslag om en statlig rekryteringsutbildning för blivande rektorer, som också har inrättats.

Rektorer stannar kort tid på samma enhet

Enligt den tidigare nämnda undersökningen som genomfördes av Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund kan brister i förutsättningarna, t.ex. otillräckligt stöd från huvudmannen, leda till att rektorer ser sig om efter ett annat jobb. Drygt var fjärde rektor som deltog i undersökningen svarade att de övervägde att lämna sitt uppdrag i närtid. Den internationella studien TALIS (Teaching and Learning International Survey) undersöker bl.a. hur länge rektorer har arbetat på sin nuvarande skola. Av den senaste studien, TALIS 2018, framgår att svenska rektorer har varit relativt kort tid på den nuvarande skolan. Medianvärdet för högstadierektorernas och gymnasie- rektorernas anställningstid på nuvarande skola var tre år. Motsvarande siffra för låg- och mellanstadierektorerna var två år. I Skolverkets rapport TALIS 2018 (En studie om lärares och rektors arbete i grund- och gymnasieskolan, delrapport 1) anges att det låga medianvärdet framstår som problematiskt. Enligt Skolverkets rapport Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor (2024:1) har tre av tio grundskolor hög rektorsomsättning, vilket innebär att de har haft tre eller fler rektorer de senaste fem läsåren. Skolinspektionen publicerade i november 2019 en kvalitetsgranskning där myndigheten granskat 20 skolhuvudmän som var ansvariga för en grund- eller gymnasieskola och där rektor bytts ut tre eller fler gånger de senaste fem åren (Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning). Skolinspektionen pekade på att processer och rutiner stannade av på dessa skolor, exempelvis arbetet med särskilt stöd, sambedömning av nationella prov och mentorskap för nya eller obehöriga lärare. Skolinspektionen såg också att skolor där rektorer ofta bytts ut kunde ha svårt att upprätthålla goda strukturer och gemensamma förhållningssätt. Många rektorsbyten kan även påverka tryggheten och studieron på skolan negativt. Det framkom vidare att få av de granskade huvudmännen analyserade effekterna av rektorsomsättningen, följde upp rektors behov av introduktionsinsatser och gav ett strukturerat stöd i organisations- och ledningsfrågor. Av Skolverkets rapport Förskolan och läroplanen – Om förändringar i spåren av Lpfö 18 (2023:5) framgår att en stabil ledning är en viktig förutsättning för att förverkliga läroplanens undervisningsuppdrag i förskolan. På de förskolor som har haft en hög omsättning av rektorer har arbetet med att implementera läroplanen försvårats.

Många rektorer upplever stress

Enligt TALIS 2018 är majoriteten av rektorerna överlag nöjda med sitt arbete. Det är dock vanligt att rektorer upplever stress. Administrativa

arbetsuppgifter är en av de största orsakerna till stress hos rektorer. Närmare två av tre högstadierektorer uppger att de administrativa arbetsuppgifterna orsakar stress i hög eller mycket hög grad. Vad som orsakar stress skiljer sig åt mellan skolformer. Rektorer i grundskolan känner t.ex. mer stress som orsakas av vårdnadshavare och av elever i behov av särskilt stöd jämfört med rektorer i gymnasieskolan som upplever mer stress kopplat till administrativa uppgifter. Även rektorer i förskolan lägger mycket tid på administrativa uppgifter. Skolinspektionens granskningar av förskolan visar att en stor del av rektorers tid läggs på administrativa frågor medan mindre tid läggs på det pedagogiska ledarskapet och att organisera förskolans inre arbete med utgångspunkt i det nationella uppdraget (Förskolans kvalitet och målfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan [2015:3 364]). Rektorer som anger att de upplever en högre grad av stress har en lägre grad av arbetstillfredsställelse. Som nämnts tidigare har rektorer ett brett uppdrag med många ansvarsområden. Rektorn har därför en roll på förskolan eller skolan som innebär hantering av många olika frågor och arbetsuppgifter. Rektorn förväntas ofta vara tillgänglig såväl för elever och vårdnadshavare som lärare och andra anställda, liksom för huvudmannen samt Skolinspektionen eller andra myndigheter. Det kan exempelvis handla om klagomål och påtryckningar från vårdnadshavare som kan vara besvärande och tidskrävande för rektorn att hantera. Det är t.ex. vanligt att vårdnadshavare kontaktar rektorn för att ifrågasätta lärares betygssättning (Skolinspektionens rapport Rektorerens arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan [2022:581]). Det kan även handla om att bemöta initiativ från ideella organisationer, företag eller offentliga verksamheter som ser skolan som en bra samarbetspartner eller lämplig arena för att nå barn och unga.

Rektorer behöver få bättre förutsättningar för sitt uppdrag

Om Sverige ska återupprätta en stark kunskapsskola med kunskapsuppdraget i fokus, behöver alla barn och elever få förutsättningar att lyckas med sin utbildning och bli rustade med kunskap, bildning och färdigheter. Eftersom rektorers förmåga och förutsättningar att utöva pedagogiskt ledarskap varierar ges förskollärare och lärare olika förutsättningar att utveckla och bedriva en undervisning av god kvalitet. Enligt Skolverket är detta en viktig förklaring till de skillnader som finns mellan och inom olika enheter (se Skolverkets årsredovisning 2021). Även rektorers varierande förmåga att organisera verksamheten kan medföra skillnader i förskollärares och lärares förutsättningar.

Som framkommer ovan så förekommer det att rektorer har dåliga förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Det kan handla om bristande stöd och resurser från huvudmannen, för lite tid för det pedagogiska ledarskapet, stress, stora rektorsområden, påtryckningar från vårdnadshavare och hög administrativ börda. Förutom att detta kan innebära att rektorer har svårt att göra ett bra arbete så riskerar det att leda till att fler lämnar förskolan eller skolan som de arbetar på eller lämnar rektorsyrket helt. I förlängningen påverkar det förskollärares och lärares förutsättningar och därigenom barns och ungas utveckling och lärande negativt. Mot denna bakgrund behöver det undersökas vad som kan göras för att förbättra arbetsmiljön och förutsättningarna för rektorerna i alla skolformer inom skolväsendet att genomföra sitt uppdrag. När det gäller rektorernas höga administrativa börda behöver det ses över om det finns administrativa uppgifter på såväl statlig nivå som huvudmannanivå som inte är tillräckligt motiverade och därför bör prioriteras bort.

Huvudmannen har en viktig roll för att se till att rektorn får rätt stöd och förutsättningar för sitt uppdrag, eftersom huvudmannen har det yttersta ansvaret för utbildningen enligt skollagen. Det är bl.a. viktigt att alla huvudmän säkerställer att rektorer som ska fullgöra rektorsprogrammet gör det och att rektorer ges tillfälle att delta i kompetensutveckling (se 2 kap. 12 och 34 §§ skollagen samt 2 kap. 34 § skollagen i dess nya lydelse fr.o.m. den 1 januari 2025 och den nya 2 kap. 34 a § skollagen som träder i kraft samma datum). Rektorsprogrammet syftar till att ge rektorer kunskaper och kompetens som de behöver för sitt uppdrag och stärka deras förmåga att leda och styra verksamheten. Även rektorer med lärarutbildning, som har goda kunskaper om skolans uppdrag, kan behöva stärka sin ledarskapsförmåga. Det är vidare viktigt att minska sådan stress som leder till att rektorer upplever lägre arbetstillfredsställelse på arbetsplatsen. De kan t.ex. behöva avlastning med administrativa uppgifter som inte hör till det pedagogiska ledarskapet, t.ex. fastighetsfrågor eller ekonomi- och budgetfrågor. Huvudmän kan behöva ta ett större ansvar för arbetsuppgifter som inte behöver utföras av rektorer. Huvudmän bör arbeta strategiskt för att ge rektorer stöd i organisations- och ledningsfrågor. De behöver även ha ett helhetsperspektiv och se till att inte ålägga rektorer arbetsuppgifter som tar allt för mycket tid från kärnuppdraget, dvs. att leda och samordna det pedagogiska arbetet. Att inrätta t.ex. en biträdande rektor eller administrativ chef kan bidra med ett viktigt stöd för att rektorn ska kunna avlastas och få mer tid för det pedagogiska ledarskapet. Att fördela delar av ledarskapet på

annan personal kan också vara ett sätt att skapa kontinuitet och minska sårbarheten vid många rektorsbyten. Det anges dock tydligt i skollagen att det är rektorn som har ansvaret för att leda det pedagogiska arbetet vid förskolan eller skolan. Det är därför ett problem om ledarskapet i praktiken sköts av t.ex. en biträdande rektor. Det är exempelvis oklart vilket ansvar en biträdande rektor har eftersom det inte framgår av skolväsendets författningar. Det finns inte heller något krav på att en biträdande rektor ska ha genomgått befattningsutbildningen för rektorer. Det är viktigt att få en bättre förståelse för hur biträdande rektorer stöttar rektors arbete, hur de biträdande rektorernas ledarskap och ansvar ser ut i praktiken samt vilka konsekvenser det får om rektors arbete i stor utsträckning läggs över på biträdande rektor t.ex. vid stora rektorsområden.

Förutom att rektorer kan ha ansvar för mycket stora rektorsområden, så kan de även ha ansvar för flera olika skolformer samtidigt, t.ex. förskola, grundskola och anpassad grundskola samt fritidshem. Detta ställer krav på att rektorer har insikt i varje skolforms författningar och de olika utmaningar som finns. Generellt har antalet lärare som en rektor ansvarar för ökat över tid, vilket påverkar arbetsbelastningen och rektorers möjlighet att ge stöd till varje lärare. Statistik visar att även antalet elever per rektor har ökat. Rektorer i grundskolan ansvarade 2023 för i genomsnitt 65 fler elever än för 10 år sedan. Med tanke på de många uppgifter som behöver hanteras av rektorn är det helt enkelt inte möjligt att genomföra uppdraget enligt författningarna om rektorsområdet är för stort. Det är därför viktigt att en rektor inte får ansvar för alltför många förskole- eller skolenheter, utan hinner fokusera på varje enhet.

Eftersom det, utöver den statliga befattningsutbildningen, inte finns några uppställda krav på vilken utbildning eller erfarenhet en rektor ska ha, kan det finnas rektorer som inte har erfarenhet av att arbeta som förskollärare eller lärare eller som saknar pedagogisk högskoleutbildning. Rektorers olika erfarenheter och utbildningar kan givetvis ha betydelse för deras förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Det är viktigt att rektorer har en god pedagogisk insikt, ledarskapsförmåga och förmåga att organisera verksamheten på förskolan eller skolan. Det är en förutsättning för att de på ett bra sätt ska kunna leda och samordna det pedagogiska arbetet. Mot den bakgrunden finns det anledning att se över om det bör ställas särskilda behörighetskrav, t.ex. viss högskoleutbildning, för den som anställs som rektor.

Genom att förbättra rektorernas arbetsmiljö och öka arbetstillfredsställelsen kan även rektorsomsättningen minska, vilket kan skapa bättre kontinuitet i det pedagogiska ledarskapet. På så sätt förbättras möjligheterna för långsiktig kvalitet och hållbara strukturer för utveckling av den utbildning som ges till barnen och eleverna. Det kan bidra till bättre trygghet och studiero och till att elever får bättre förutsättningar att nå goda kunskapsresultat. Det är särskilt viktigt att det finns kontinuitet i de förskolor och skolor som har störst utmaningar, t.ex. där många barn eller elever kommer från hem med svag socioekonomi. Enligt Skolverkets rapport om rektorsomsättning (2024:1) är omsättningen visserligen generellt något lägre i grundskolor med stora socioekonomiska utmaningar. Eftersom förskolan och skolan är särskilt viktiga för barn och elever med sämre förutsättningar är det dock extra viktigt att dessa verksamheter har ett starkt ledarskap och hållbara strukturer för kvalitet. Det finns därför skäl att se över hur skickliga rektorer kan förmås att söka sig till och stanna kvar längre på sådana enheter.

Utredaren ska därför

- analysera rektorers förutsättningar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet på förskolor och skolor,
- föreslå hur rektorers förutsättningar för sitt uppdrag kan förbättras, t.ex. när det gäller rektorsområdenas storlek, och hur omsättningen av rektorer kan minska,
- föreslå åtgärder för att minska rektorers administrativa börda och andra uppgifter som tar tid från det pedagogiska ledarskapet,
- analysera och vid behov föreslå vilka särskilda behörighetskrav som ska ställas på den som anställs som rektor,
- lämna förslag som syftar till att skickliga rektorer ska söka sig till och stanna kvar längre på förskolor och skolor med stora utmaningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa en konsekvensutredning för sina förslag i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Därutöver ska utredaren i de delar det är aktuellt redovisa förslagets konsekvenser utifrån Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv i de analyser som görs och redovisa förslagets

konsekvenser utifrån såväl FN:s konvention om barnets rättigheter som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter, kommuner och regioner samt från andra aktörer och organisationer som är relevanta för uppdragets genomförande. Utredaren ska vidare, i den utsträckning det bedöms angeläget, föra en dialog med barn och unga. Utredaren ska hålla sig informerad om andra relevanta utredningar, t.ex. Utredningen om en minskad administrativ börda för förskollärare och lärare (U 2023:01), Utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan (U 2023:06), Utredningen om mer obligatorisk undervisningstid för elever som behöver det (U 2023:07) och Läroplansutredningen (U 2023:09). Utredaren ska även ta hänsyn till relevant arbete som pågår inom berörda myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 12 juni 2025.

(Utbildningsdepartementet)