

Skolans ledningsstruktur

Om styrning och ledning i skolan

*Betänkande av Utredningen om skolans
ledningsstruktur*

Stockholm 2004



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2004:116

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
<http://www.regeringen.se/sb/d/242/a/3652>

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22252-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Genom beslut den 3 april 2003 bemyndigade regeringen chefen för Utbildningsdepartementet att tillkalla en utredare med uppdrag att göra en kartläggning och utvärdering av skolans ledningsstruktur. I bemyndigandet ingick även att besluta om experter och sekreterare åt utredaren.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 8 april 2003 stadsdirektören Lennart Jonasson som särskild utredare. Som sekreterare förordnades fil. dr. Hans Seyler, som bistod utredaren mellan den 1 juni 2003 och 14 maj 2004. Från och med den 15 augusti och fram till 30 november 2004 har fil. kand. och psykolog Harald Berg fungerat som sekreterare. Till utredningen förordnades experter enligt förteckning på nästkommande sida.

Utredaren har också haft tillgång till en referensgrupp med företrädare för fackliga organisationer, arbetsgivar- och elevorganisationer med kunskap och intresse i frågorna. Organisationerna och deras företrädare finns angivna på nästkommande sida.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Skolans ledningsstruktur – om styrning och ledning i skolan* (SOU 2004:116). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i november 2004

Lennart Jonasson

/Harald Berg

Förteckning över experter och deltagare i referensgrupp vilka deltagit i utredningens arbete

Experter

F.d. Generaldirektör Jan Carling
Docent Lennart Grosin
Rektor Tom Hagman
Verksamhetschef Agneta Jörbeck
VD Christian Lindell
Enhetschefen Margareta Palmberg
Professor Magnus Söderström
Kansliråd Ann-Katrin Wirén
Departementssekreterare Gudrun Wirmark
Departementsråd Helen Ängmo

Referensgrupp

Studerande Marielle Jageman, Elevorganisationen i Sverige
Ombudsman Kurt Johansson, Lärarförbundet
Förbundssekreterare Sofia Larsson, Svenska Kommunförbundet
Förbundssekreterare Gunnel Mohme, Friskolornas Riksförbund
Studerande Joni Lindgren, Sveriges Elevråd
Ordförande Hans Persson, Sveriges Skolledarförbund
Ordförande Christina Sjöberg, Lärarförbundets Skolledarförening
Ledamot i SME-kommittén Johan Sjöberg, Svenskt Näringsliv
1:e vice ordförande Per Wadman, Lärarnas Riksförbund

Innehåll

1	Uppdraget	9
1.1	Regeringens direktiv	9
1.2	Utredningens tolkning av uppdraget.....	10
1.3	Uppdragets bakgrund	11
2	Utredningsarbetet	13
2.1	Arbetsformer.....	13
2.2	Enkät till rektorer och skolchefer	14
2.3	Fallstudier vid ett antal utvalda skolor	15
2.4	Jämförelser med andra samhällssektorer	20
3	Skolans uppdrag	21
4	Rektorn och diskussionen om rektorn	25
4.1	Ledning och styrning på olika nivåer.....	25
4.2	Historisk tillbakablick	25
4.3	Rektorsfrågan under senare tid	33
5	Styrning, ledning och ledarskap allmänt och i skolan	41
5.1	Styrning, ledning och ledarskap – några definitioner som utredningen använder	41
5.2	Forskning om styrning, ledning och ledarskap.....	44

5.3	Begrepp och metaforer ur allmän ledarskapsforskning som har inspirerat denna utredning	46
5.4	Begrepp och metaforer, hämtade ur forskningen om ledarskap i skolan, som har inspirerat denna utredning.....	50
5.5	Ledningens roll i styrningen.....	52
6	Ledning och styrning inom andra samhällssektorer. Vad kan skolan lära?	55
6.1	Organisationsstruktur, styrning och ledning inom näringslivet och dess tillämpningar inom offentlig verksamhet.....	56
6.2	Organisations- och ledningsstruktur i företagen.....	56
6.3	Kan skolan lära av företagens organisationsstruktur?.....	59
6.4	Styrning i näringslivet: Från traditionell ekonomistyrning till verksamhetsstyrning.....	61
6.5	Vad kan skolan lära om verksamhetsstyrning?.....	62
6.6	Styrning och ledning inom hälso- och sjukvården.....	64
6.7	Finns det likheter i förutsättningarna för ledning och styrning mellan skolan och sjukvården?	67
6.8	Sammanfattande synpunkter	70
7	Hur fungerar ledning och styrning inom skolan i dag? En kartläggning med kommentarer	73
7.1	Rektorerna och deras bakgrund och förutsättningar	73
7.2	Styrningen inom skolorna	75
7.3	Mål- och resultatstyrning i den enskilda skolan.....	84
7.4	Kommunens ledning, styrning och stöd.....	84
7.5	Statens styrning av skolan.....	86
8	Ledning och styrning i förhållande till resultat	89

8.1	Svårigheten att definiera och verifiera ”resultat”	89
8.2	Utredningens intervjustudie	91
8.3	Yttre förutsättningar för att en skola ska vara framgångsrik.....	92
8.4	Inre förutsättningar i de mest framgångsrika skolorna	92
8.5	Den dubbla styrningen från stat och kommun.....	102
8.6	Något om gymnasieskolorna	103
9	Rektors utbildning och kompetensutveckling	105
9.1	Historik	105
9.2	Nuläge.....	106
9.3	Fördelar och nackdelar med den nuvarande ordningen.....	109
9.4	Utredningens slutsatser och förslag när det gäller utbildning för skolledare	111
10	Slutsatser och förslag	113
10.1	Min tolkning av uppdraget	113
10.2	Skolans styrning och ledningsstruktur, en pågående förändring.....	113
10.3	Ledning och styrning i den enskilda skolan	114
10.4	Huvudmannens styrning och ledning	117
10.5	Statens ledning och styrning	119
10.6	Sammanfattning	122
	Referenser	127
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	131
Bilaga 2.a	Kunskapsunderlag om ledning och styrning inom näringslivet <i>Rapport av Christian Lindell och Jan Bäckman</i>	137

Bilaga 2.b	Kunskapsunderlag om ledarskap i hälso- och sjukvården <i>Rapport av Margareta Palmberg</i>	159
Bilaga 3	Enkät svar från rektorer och förvaltningschefer.....	181

1 Uppdraget

1.1 Regeringens direktiv

Vårt uppdrag har varit att dels kartlägga, dels utvärdera skolans ledningsstruktur. Kartläggning och utvärdering ska bilda ett underlag för utvecklingsarbete så att skolans ledningsstruktur ger goda förutsättningar för rektorernas arbete. Direktiven (dir. 2003:36) har särskilt understrukit frågorna om ledarskap, ledningsstruktur samt de samband dessa faktorer kan ha med skolans måluppfyllelse.

I direktiven preciseras uppdraget till utredningen. Där sägs att vi ska

- arbeta med utgångspunkt i ett representativt urval av kommuner och skolor,
- inkludera grundskola (inklusive förskola i förekommande fall), gymnasieskola och vuxenutbildning samt både kommunala och fristående skolor i våra undersökningar,
- redovisa omfattning och organisation av olika ansvarsområden inom skolan samt skolstorlekens betydelse för hur ledningsfunktionen organiseras,
- studera hur olika faktorer och förutsättningar för ledarskapet i skolan påverkar skolans resultat samt hur rektor hanterar dessa olika förutsättningar och faktorer,
- jämföra resultaten för skolor med olika ledningsstruktur men i övrigt likartade förutsättningar,
- studera det stöd rektor har i sitt ledarskap,
- belysa betydelsen av kommunens övergripande ledningsstruktur,
- redovisa exempel på utvecklingsarbete med ledningsstrukturen,
- jämföra skolans ledarskap med ledarskapet inom andra arbetsmarknadssektorer, samt
- göra en bedömning av behovet av ledarskapsutbildning för rektorer och skolledare.

1.2 Utredningens tolkning av uppdraget

Vi har uppfattat begreppet ledningsstruktur som något som innefattar ledning, ledningsorganisation och styrning, dels inom varje skola, dels som element i en struktur vari varje skola ingår, kommunalt eller nationellt. Ledningsstrukturen kan alltså uppfattas som ett stöd eller (i ogynnsamma fall) som ett hinder för rektors ledarskap. Ledningsstrukturen finns därmed nationellt, kommunalt och lokalt. Kommunalt och lokalt måste ledningsstrukturen anpassas till de förutsättningar, den situation och de behov som gäller för varje kommun och varje enskild skola.

En utvärdering av ledningsstrukturen måste utgå ifrån och bygga på en kartläggning. Utvärderingen måste därtill innehålla en djupare analys av olika strukturer, fenomen och samband. Vi har bedömt det så att orsakssamband och specifika problem bäst belyses genom intensiva studier vid enskilda skolor och i enskilda kommuner, medan en kartläggning kräver extensitet och representativitet på nationell nivå. Vi har särskilt framhållit vikten av att studera eventuella samband mellan olika lednings- och styrningsfaktorer och hur dessa faktorer förhåller sig till *skolans resultat* eller måluppfyllelse.

I direktiven understryks ledarskapets betydelse för att enskilda skolor når goda resultat och framgångar: "Forskning och erfarenheter visar att rektorer är olika framgångsrika trots att arbetssituationen åtminstone till det yttre ter sig likartad". Vår utgångspunkt har också varit att rektors insats, arbete och ledarskap är något väsentligt och i många fall avgörande för att en skola ska utvecklas och förbättras. Vi har uppfattat ledarskapet som något mer än de enskilda "faktorer" som kan påvisas påverka resultatet som exempelvis elevers och föräldrars sociala och ekonomiska förhållanden eller skolans tilldelade ekonomiska resurser. Vi har uppfattat det som en potential för svensk skola, en potential som kan påverkas på olika sätt och bli verksam.

Vi har arbetat med utgångspunkten att *skolans* ledarskap, ledning och styrning har många gemensamma drag och frågeställningar med ledarskap, ledning och styrning inom andra samhällssektorer. Direktiven efterlyser jämförelser över sektorsgränserna, vilket ansluter till vår egen utgångspunkt. Även med relativt stora olikheter mellan sektorer är det ganska lätt att hitta gemensamma frågeställningar. Detta gör jämförelser och ömsesidigt lärande kring ledning och styrning till något fruktbart.

1.3 Uppdragets bakgrund

Direktiven påpekar att frågan om rektorernas roll och uppdrag, liksom behovet av ledarskap inom skolan, har ett nära samband med omvandlingen av det nationella styrsystemet från detaljerad regelstyrning till målstyrning med resultatansvar. Denna omvandling har skett gradvis och under längre tid. Den startade före införandet av den nya ansvarsfördelningen mellan stat och kommun år 1991 och har fortsatt därefter. Omvandlingen har enligt direktiven medfört viktiga förändringar när det gäller innehållet i rektors ansvar. Detta omfattar numera förhandlingar om lärares löner och arbetsvillkor, elevresultaten, skolutvecklingen i sin helhet med fokus på undervisning, arbetsorganisation och kvalitetsfrågor samt administration och löpande drift av skolan.

Vårt uppdrag har sålunda gällt en nyckelfråga för det målstyrda skolsystemet. Detta system kan inte fungera utan ledarskap och ledningsstruktur. Det förutsätter ett ökat utrymme för skolors, ledares och lärares initiativ för att åstadkomma en snabbare utveckling mot bättre resultat.

Det är inte första gången detta problem, denna nyckelfråga för nittioalets skolreformer, uppmärksammas. I direktiven nämns två rapporter som utgör förutsättningar för denna utredning.

Statens skolverk publicerade år 1999 en nationell kvalitetsgranskningsrapport *Rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation*¹. Enligt rapporten ges den svenska skolans rektorer generellt inte de förutsättningar som krävs för att kunna genomföra sitt särskilda uppdrag i en mål- och resultatstyrd skola. Skolinspektörerna föreslog åtgärder som i stor utsträckning tog fasta på de kommunala och lokala nivåerna, inte minst samspelet mellan rektorn och de kommunala ledningsfunktionerna, samt mellan rektorn och skolans personal. Analyser och insatser från statens sida ansågs emellertid också vara nödvändiga.

Kvalitetsgranskningen innehöll en rad iakttagelser viktiga för att bedöma i vilken mån rektorsfunktionen levde upp till de krav som kunde ställas i ett fungerande målstyrt system. Skolornas interna ledningsorganisation bedömdes ofta vara "topptung", dvs. inslaget av delegation av ansvar var alltför begränsat. Rektorernas ansvarsområde (det som ibland kallas för ledningsspannet och som är ett mått på antalet direkt underställda) var i regel mycket stort (över 50 underställda var inte ovanligt). Rektorernas arbetsuppgifter hade

¹ Skolverket: rapport nr 160.

ett starkt inslag av löpande administration, vilket inte minst var bekymmersamt då detta trängde ut uppgiften att leda den pedagogiska verksamheten. Rektorerans ansvar för och kunskap om sina skolors resultat var ofta svagt utvecklad.

Som en följd av Skolverkets granskningsrapport tillsattes i december 1999 en expertgrupp kring skolledarfrågor inom Utbildningsdepartementet. Uppdraget var att diskutera skolledarens roll i det decentraliserade utbildningssystemet och deras ansvar att leda den pedagogiska verksamheten. Expertgruppen avlämnade en rapport i augusti 2001 *Lärande ledare*². Rapporten diskuterade ett ledarskap inom skolan som skulle kännetecknas av att det var demokratiskt, lärande och kommunikativt. Det skulle dessutom utveckla skolan till en lärande organisation. Krav ställdes på kommunernas förtroendevalda och förvaltningsledning att vara tydlig i synen på ledarskapet och att öka stödet till det lokala ledarskapet. Rapportens fokus låg på ledarskapet medan struktur, organisation och styrning berördes i mindre utsträckning.

Det finns alltså anledning att gå vidare, sätta ledarskapet i samband med struktur och styrning och undersöka vilka specifika krav det målstyrda systemet ställer i dessa avseenden.

² Utbildningsdepartementets skriftserie rapport 4.

2 Utredningsarbetet

2.1 Arbetsformer

Slutsatser och överväganden har gjorts på grundval av empiriskt material av olika slag. En del av detta material har hämtats från tidigare forskning och utredningar samtidigt som en annan viktig del kommer från egna undersökningar. Vårt arbete med insamling av empiriskt material beskrivs närmare längre fram i detta kapitel.

Utredningen har haft stöd dels av en expertgrupp, dels av en referensgrupp. Medlemmarna i expertgruppen har deltagit i kraft av personliga expertkunskaper och obundna av mandat från organiserade intressen inom området. Referensgruppen har däremot gett plats för sådana intressen. Här har skolledarnas och lärarnas fackliga organisationer, Svenska Kommunförbundet, elevförbunden, Svenskt Näringsliv och Friskolornas Riksförbund varit representerade.

En strävan har varit att arbeta utåtriktat, öppet och brett. Detta har bl.a. tagit sig uttryck i genomförandet av åtta hearings, alla på olika platser i landet under vintern och våren 2004. Samtliga hearings har arrangerats i samarbete med regionala förbund inom Svenska Kommunförbundet. Besökta orter är Skellefteå, Sundsvall, Malmö, Linköping, Göteborg, Stockholm, Växjö och Örebro. En särskild inbjudan har sänts ut till kommuner, forskningsinstitutioner, större friskolor och rektorsutbildningar i omkringliggande region.

En hearing har bestått av inledningar, frågor och diskussion. Inledare har varit personer med särskilda kunskaper eller erfarenheter att förmedla. De har kommit från kretsen av praktiker (rektorer, skolledare, lärare, skolchefer, politiker, personer med ledarerfarenhet utanför skolan), forskare eller fristående debattörer. Inledarna har i stor utsträckning haft regional anknytning.

Vid sidan av detta har utredningen även haft direkta kontakter med forsknings- och utbildningsinstitutioner, bland annat Cent-

rum för utbildningsledning vid Lärarhögskolan i Stockholm och Centrum för skolledarutveckling i Umeå. En träff har arrangerats med samtliga utbildningschefer för den statliga rektorsutbildning som bedrivs vid sju universitet och högskolor i landet samt en rektorsutbildning vid Myndigheten för skolutveckling.

Utredningen har även haft en utåtriktad kanal i det elektroniska veckobrevet Skolporten.

Material har samlats in i samband med utbyte och dialoger i olika sammanhang. Forskare har beskrivit sin forskning och sina forskningsresultat dels enskilt och dels i samband med seminarier eller hearings. Forskningslitteratur och forskningsresultat om ledarskap, ledning och styrning inom skolan och inom andra områden har studerats. Uppdrag har genomförts och underlagsmaterial har tagits fram för utredningens räkning av experter¹. Utredningen har även lyssnat på och ställt frågor till både praktiker och experter inom skolområdet liksom inom andra områden.

2.2 Enkät till rektorer och skolchefer

Kartläggningen av skolans ledningsstruktur var utgångspunkten för en enkät till rektorer och förvaltningschefer under utbildningsnämnd i kommuner. Tidigt på hösten 2003 beslöt utredaren att genomföra en sådan enkät dels för att bilda sig en uppfattning om en rad faktiska förhållanden, dels för att få reda på hur ledningsstrukturens nyckelpersoner betraktade kommunal och statlig styrning och dess inverkan på ledarskapet och skolan.

En totalenkät gick ut till samtliga rektorer och förvaltningschefer på grundskole-, gymnasieskole- och komvuxnivå i landet. Det avgörande argumentet för detta var att en enkät inte bara var en form av informationsinsamling utan även ett kommunikativt redskap med vilket det var möjligt att nå ut med utredningens frågeställningar och därvid väcka ett bredare intresse och få igång diskussioner. De statistiska fördelarna att öka säkerheten genom att undvika urvalsåtgärder bedömdes dock som begränsade. Totalenkäten krävde emellertid vissa förutsättningar. En sådan var att den måste vila på en helt webb-baserad teknik, vilken möjliggör hantering av stora svarsmängder, automatisk summering av frekvenser, enkel administration av regelbundna påminnelseutskick osv.

¹ Se bilaga 2.

Tre olika enkäter utformades: en för rektorer i kommunala skolor, en för rektorer i fristående skolor och en för förvaltningschefer under kommunal utbildningsnämnd. De två förstnämnda enkäterna hade såväl gemensamma som skilda frågor. I synnerhet den externa styrningen av de fristående skolorna skiljer sig på viktiga punkter från styrningen av de kommunala skolorna.

Enkäterna skickades ut i omgångar vid olika datum under hösten 2003 och början av 2004.

De slutliga svarsfrekvenserna visas i nedanstående tabell. Ett visst antal respondenter (tillsammans 178 stycken) nåddes inte alls av enkäten därför att webbadressen var felaktig, tekniska problem hade uppstått eller att de inte mottagit e-post under perioden (t.ex. på grund av sjukskrivning).

Tabell 2.1. Svarsfrekvens för enkät till rektorer och förvaltningschefer

	Antal respondenter	Svarsfrekvens
Kommunala	4 137	61%
Rektorer fristående skolor	486	65%
Förvaltningschefer	443	72%

Vi gör bedömningen att dessa svarsfrekvenser är tillräckliga för att kunna ställa väsentliga frågor till materialet. Vi vet dock ganska litet om bortfallet och dess huvudorsaker. Det har inte funnits utrymme att genomföra en regelrätt bortfallsanalys.

2.3 Fallstudier vid ett antal utvalda skolor

Utredningen har med bland annat enkätresultaten som bas gått vidare och genomfört ett antal fallstudier på enskilda skolor.

Utredningen har utfört en viss datainsamling om skolan. Två skolinterna enkäter riktade till lärare respektive elever har genomförts. Därefter har intervjuer genomförts med rektorer och lärare. Avslutningsvis har kommunens skolchef eller motsvarande intervjuats.

I fallstudierna har utredningen studerat ledarskap, styrning och ledning samt dessa faktorerers förhållande till skolornas resultat, kort sagt villkoren för ett framgångsrikt ledarskap i skolorna. Två grup-

per av skolor har valts ut för besök. En grupp består av skolor där ledarskapet kan betecknas som ”framgångsrikt” eller där man med andra ord kan visa upp ett mycket gott resultat. En andra grupp består av slumpvis utvalda skolor med mer ”genomsnittliga” resultat. En viss representativitet har eftersträvat när de båda grupperna har satts samman.

En princip med följande kriterier användes: nivå (grundskola med eller utan år 9, gymnasium, komvux), skolstorlek samt socioekonomisk miljö (invandrartäta förorter, villaområden, mellanstora städer, landsbygd i södra eller norra Sverige). Därigenom har det blivit möjligt att jämföra skolor med likartade förutsättningar men med olika resultat. Utredningen lyckades dock tyvärr inte finna någon komvuxskola som passade in i fallstudien.

Urval av framgångsrika skolor

För att sätta samman gruppen av skolor med goda resultat har utredningen arbetat med flera olika metoder. Detta något komplicerade förfarande har varit nödvändigt eftersom det inte finns någon lättillgänglig statistik med jämförbara uppgifter om skolors resultat. Det bör med en gång framhållas att den ”framgångsrika” grupp skolor utredningen till sist kommit att arbeta med inte alls utgör någon ”topplista” av med sådana skolor i Sverige. Detta därför att urvalet som nämnts är stratifierat och de indikationer på goda resultat som ändå finns har sina tydliga begränsningar och är osäkra.

En första utgångspunkt vid urvalet var de betygsresultat som finns att tillgå. Betygsresultat är i sig en otillförlitlig variabel. För det första är betygssättningen inte likvärdig på olika skolor². För det andra speglar betygen som sådana inte resultatet av en specifik skolas insats eftersom vi inte vet vilka kunskaper eleverna hade den dag då de började på skolan. Olika försök har gjorts för att neutralisera inverkan av den sistnämnda effekten så att skolans verkliga bidrag till elevresultatet ska kunna mätas. Skolverkets betygsdatabas SALSA är ett sådant försök. Där redovisas grundskolor med betygsvärden från vårterminen i årskurs nio korrigerade efter elevernas socioekonomiska förutsättningar, vilket här främst betyder föräldrarnas utbildningsbakgrund och elevernas eventuellt utländska bakgrund. Dessa faktorer vet man påverkar avgångsbetygen. Ett faktiskt genomsnittsvärde för skolan ställs mot ett

² Jfr Riksrevisionens rapport 2004:11.

”modellberäknat värde”, vilket är ett förväntat värde givet elevernas bakgrundsförutsättningar. Skolan ges antingen ett positivt värde (= bättre än förväntat) eller ett negativt värde (= sämre än förväntat). Detta kan inte sägas vara ett mått på resultatet av skolans insats men utgör ändå en indikation på om skolan lyckats väl eller inte.

Denna ”korrigerade” databas finns emellertid bara för grundskolans år 9 vilket innebär drygt tusen skolor. Den saknas för gymnasier och komvux. Dessutom finns ett stort antal grundskolor där högsta årskurs är 5 eller 6 och för dem finns inte betygsresultat överhuvudtaget att tillgå eftersom betyg sätts först i årskurs 8. För dessa grundskolor med enbart lägre årskurser valdes därför en annan väg. Inom ramen för den nationella utvärderingen 2003 (NU03), vilken baserar sig på ett begränsat urval, har ingått 75 s.k. F-5 eller F-6-skolor. Vid dessa har ett antal enkäter och kunskapsprov genomförts. Här finns således andra resultatindikatorer än betyg även om problemet här är detsamma som gäller för betyg: hänsyn har inte tagits till skolans ”ingångsvärden”. På grundval av resultaten främst på kunskapsproven, men också genom svaren på vissa andra frågor, valde ändå utredningen ut fem ”intressanta” skolor.

Det visade sig att samtliga dessa fem utvalda skolor var sådana som låg i stabila villaområden. Sådana faktorer man sökt neutralisera i SALSA-databasen kunde därför antas ha slagit igenom starkt. Utredningen kompletterade därför de tre skolor som valts ut på basis av NU03 med två andra skolor från invandrartäta förortsområden. Dessa skolor hade pekats ut i ett rekommendationsförfarande.

En större grupp grundskolor med goda slutbetyg för år 9 enligt SALSA valdes emellertid ut. Flera av dessa skolor innefattade samtliga årskurser (F-9). För att göra detta urval följde vi följande principer: Andelen elever som uppnått målen gavs en större tyngd än resultatet i form av meritvärden dvs. G, VG och MVG enligt en poängskala.

- Alla åren 2000–2003 beaktades varvid dock år 2003 gavs dubbel vikt.
- Värdena skulle vara stabila år från år och inte fluktuera för mycket.
- Om en skola hade haft en stigande betygstendens under flera år och alltså vänt sämre resultat till bättre betraktades detta som

särskilt intressant, eftersom ett sämre resultat vänts till ett bättre.

Som en kompletterande kontroll användes dels resultat på nationella prov och dels resultat på DN:s nutidsorientering från hösten 2003. I synnerhet de nationella proven skulle kunna fungera som en kontroll att betygsättningen varit någorlunda likvärdig mellan skolorna. Problemet här är att bara en mindre andel av resultaten på de nationella proven finns tillgängliga och publicerade centralt. Resultaten på DN:s nutidsorientering var inte heller tillgängliga för alla skolor men ändå för en större del.

Efter dessa procedurer återstod en lista med skolor av vilka ett stratifierat urval skulle göras. Vi använde metoden att låta personer som känner skolan väl göra en bedömning. På detta sätt var det möjligt att låta även andra aspekter av skolans resultat än de som återspeglades i betygen fångas in, främst de som ofta sammanfattas i termen "socialisation", dvs. skolans bidrag till elevernas sociala anpassning och mognad. Som bedömare anlätades dels experter från Myndigheten för skolutveckling som deltagit i de s.k. kommun-dialogerna, där enskilda skolor till stor del diskuterats, dels de regionala kommunförbundens ansvariga för skolfrågor.

Till bedömarnas hjälp sammanställdes en Bedömningsguide som explicit beskrev vilka resultatasppekter utredaren ansåg viktiga att ta hänsyn till. Vi bad också bedömarna rekommendera gymnasier med goda resultat. En liknande förfrågan gjordes beträffande komvux.

Bedömersvar kom in för bara en del av skolorna. Bedömarna ansåg sig ofta inte ha tillräckliga eller aktuella kunskaper om de skolor som vi sammanställt i våra listor. Vissa skolor kunde dock i den här omgången väljas bort eller förseas med frågetecken. Namn på ett antal rekommenderade gymnasier kom också in liksom två komvuxskolor. Gymnasieskolorna kontrollerades med de betygsresultat tillgängliga i Skolverkets databas SIRIS, vilka är okorrigerade för socioekonomiska bakgrundsfaktorer. Andra kontrolluppgifter var skolans värden på dels andelen avgångselever med högskolebehörighet och dels andelen elever med slutbetyg efter fyra år på skolan t.o.m. år 2002 (senaste år som var tillgängligt i SIRIS var 2002). Genom detta förfarande växte en preliminär slutlista fram som innehöll skolor där det fanns indikationer på att resultaten var tillräckligt goda för att anses framgångsrika. Denna lista bestod av skolor av olika kategorier. Ytterligare två kriterier användes inför det slutliga urvalet. Ledarskapet skulle ha varit

obrutet i minst tre år, dvs. skolan skulle inte ha bytt rektor nyligen. Den tidigare nämnda internenkäten användes som urvalstest för att differentiera mellan skolorna på den preliminära slutlistan.

Klimatenkäten

Internenkäterna var ett sätt att mäta "skolklimatet". Utredningen använde härvid ograverat en enkät som utvecklats på grundval av internationella forskningsresultat om framgångsrika skolor³. Enkäterna hade tidigare använts i svenska skolor för forskning och som underlag för skolutveckling. Enkätresultaten är en beskrivning av "skolklimatet" genom att värden åsätts en rad olika delkomponenter. Man har studerat de komponenter som visat sig viktiga i framgångsrika skolor. De har nästan alla ett nära samband med ledarskapet på skolan, på vad det är grundat och hur det bedrivs och utformas.

Intervjuer i samband med skolbesök

Följande intervjuer har genomförts vid skolbesöken:

- rektor,
- en grupp lärare (3–6 personer) någorlunda representativ för skolan,
- den kommunala förvaltningschef som har ansvar för skolan, samt
- vid fristående skolor har den kommunala förvaltningschefen ersatts med någon annan utanförstående, exempelvis en styrelseordförande eller motsvarande.

För att öka jämförbarheten mellan intervjuvaren från olika fallstudier har tre olika intervjuguider framställts som täckt in aktuella frågeområden och som angivit vilken information som ansetts vara väsentlig. Guiderna har givit intervjuandet en halvstrukturerad form.

³ Klimatundersökning byggd på konceptet PESOK, se kapitel 5! Ett annat, något mer omfattande instrument kallas Qualis. Av tidsskäl valde utredningen att arbeta med PESOK.

2.4 Jämförelser med andra samhällssektorer

För att göra jämförelser med ledarskap inom andra sektorer har utredningen genom två olika uppdrag till medlemmar i expertgruppen erhållit ett brett kunskapsunderlag för jämförelser av ledning och styrning inom andra samhällssektorer. Utredningen valde att fokusera på jämförelser med näringslivet och hälso- och sjukvården. Näringslivets lednings- och organisationsstruktur samt dess styrformer har länge varit föremål för omvandling och är väl beforskade och beskrivna. Hälso- och sjukvården är en till största delen offentligt styrd och finansierad verksamhet som i likhet med skolan varit utsatt för ett stort förändringstryck under lång tid.

Underlagsrapporterna publiceras som bilagor till utredningen. De slutsatser som utredningen dragit redovisas nedan i kapitel 6.

3 Skolans uppdrag

Nya krav, ny styrning, nytt ledarskap

Det är ingen slump att ledarskapet inom skolan kommit att diskuteras allt intensivare. Det är en följd av att skolan måste arbeta på ett annat sätt än tidigare och därmed ledas och styras på annat sätt än tidigare. Detta är i sin tur ett resultat av att skolans funktion och uppgift utvecklas mot bakgrund av samhällets förändringar och nya krav.

Under 1990-talet har stora förändringar skett inom skolans område vad beträffar huvudmannaskap, organisationsformer, läroplaner, kursplaner, betygssystem och arbetsformer. Det har skett en omfattande decentralisering av ansvaret för skolan till kommun- och skolnivå.

Det styrsystem med mål- och resultatstyrning som riksdagen fattade beslut om 1989 innebär för skolan att riksdagen fastställer mål och riktlinjer för kommunernas verksamhet, medan kommunerna svarar för organisationen och genomförandet av verksamheten. Rektorer, lärare och övrig personal har fått huvudansvaret för att driva och utveckla skolan. Skolan har under 1990-talet allt mer kommit att öppnas för medbestämmande och brukarinflytande. Det finns en tydlig strävan att öka både föräldrars och elever inflytande och på ett tydligare sätt än tidigare öka skolans kontakter med det omgivande samhället. Kvalitetsfrågorna har blivit allt viktigare. Kommuner och skolor har fått ett ökat ansvar för att eleverna når uppställda mål samt ett tydligt uppföljnings- och utvärderingsansvar. Skolans arbete med och ansvar för att säkra kvalitet och likvärdighet i undervisningen är en nödvändighet i det målstyrda systemet.

Huvuduppgifter

En av skolans huvuduppgifter är att förse eleverna med kunskaper och färdigheter med vars hjälp barnen och ungdomarna kan skapa sig gynnsamma förutsättningar för deltagande i arbetslivet, samhällslivet samt för vidare studier. Skolan ska främja lärande och utveckling samt överföra de värderingar som vårt samhälle vilar på. De pågående samhällsförändringarna, som bl.a. innebär ökad internationalisering och kulturell mångfald samt arbetslivets förändring och informationsteknologins utveckling, påverkar arbetet i skolan. Kunskapsuppdraget är i fokus, med all den komplexitet som ligger i ett modernt kunskapsbegrepp, men även arbetet att stödja elever att utveckla de kompetenser som behövs i dagens samhälle såsom förändringsberedskap, samarbetsförmåga, problemlösningsförmåga, lust att lära, ansvarstagande, kommunikationsförmåga etc. Det blir viktigt att kunna samarbeta i team, vara kommunikativ och använda sina kunskaper kreativt. Arbeten som utpräglat bygger på några få tydliga anvisningar, där man är en kugge i ett maskineri, ofta i livslångt perspektiv, blir alltmer ovanliga. Detta gäller för alla elever, med de skilda förutsättningar för lärande i form av skillnader i social bakgrund, olika erfarenheter och begåvningsmässiga olikheter som kan finnas. Individens eget ansvarstagande blir alltmer centralt, inte minst i arbetslivet.

Detta ställer krav på skolan att vara en arbetsplats som förbereder och tränar dessa förmågor, en arbetsplats där elever lär sig ta ansvar, visa respekt, göra egna val och utöva sitt inflytande. Arbetet med elevernas kunskapsinhämtande och personliga utveckling ska ske i sådana former som lär och tränar eleverna i detta. Utvecklande och kreativa lärande miljöer är en viktig förutsättning för framgångsrikt arbete. Skolan måste stå för värden och normer som är universella, dvs. gemensamma för samhället, utan att därför förneka vare sig mångfalden eller möjligheterna. Skolan ska underlätta för individer med olikheter i bakgrund, kultur och värden att komma samman kring det som är gemensamt. Skolan måste vägleda kring detta.

För skolans sätt att arbeta betyder allt detta en stor utmaning. Det handlar inte bara om att förmedla och inplantera ett antal kunskapsblock i skilda ämnen. Alla dessa olika kunskaper behöver hänga ihop och bilda en grund för den enskilde individens framtida val och möjligheter att finna sin egen väg i samhället och lyckas i de alltmer kvalificerade och komplexa uppgifter som arbetslivet

erbjuder. Läraren kan i allt mindre utsträckning arbeta enligt en för alla på förhand given plan utan måste uppmärksamma varje enskild elev i dennes utveckling. I skolan behöver alla lärare samarbeta och arbeta åt samma håll med en pedagogik som gör det möjligt för varje enskild individ att lämna skolan med en integrerad kunskap som plattform.

Skolan befinner sig mitt i en pågående perspektivförskjutning för att förverkliga detta uppdrag. Skolan ska således genomföra sitt uppdrag i en vardag som fått förändrade förutsättningar för sitt arbete genom förändrade styrdokument, förändrade yrkesroller, fler elever med utländsk härkomst samt ökat krav på inflytande i skolan för olika intressenter. Tydligare krav ställs på måluppfyllelse och kvalitet och likvärdighet i undervisningen. Att leda denna perspektivförskjutning och att upprätthålla detta perspektiv är skolledarens viktigaste uppgift i dag.

Ledning och styrning oändligt viktigt

Skolan ska klara både att ge eleven kunskap och förmåga att organisera, leva och klara av sitt liv och arbete tillsammans med andra. Detta tydliga krav ställer *staten* i läroplanerna och det är staten som styr och följer upp skolans resultat i dessa avseenden. Skolan måste vara en trygg arbetsplats där varje individ blir individuellt sedd och ledd, uppskattad och uppmuntrad, undervisad och tränad. Detta behov har både elever och personal. Ytterst är det i en skola *rektors* uppgift att genom sitt ledarskap skapa förutsättningar för detta. *Kommunen* styr genom att anställa rektorn och utrusta rektorn och skolan med resurser och förutsättningar för att klara detta uppdrag. Om någon av dessa tre parter inte klarar sin uppgift eller fokuserar på fel saker eller om samspelet mellan dem inte är tydligt eller inte fungerar, är risken stor att skolan misslyckas med sitt uppdrag.

Skolans mål och uppdrag måste vara tydliga för alla som arbetar i skolan. Rektor har en tydlig uppgift att leda arbetet, peka ut riktningen, att levandegöra och utveckla uppdraget. Ledarskapet behövs för att visa vart man ska gå, visa hur långt man har kommit och skapa glädje på vägen. Ledarskapet är inte bara något som skolan behöver i dag för att manövrera den dagliga verksamheten och lösa den stora mängd problem som med jämna mellanrum debatteras.

4 Rektorn och diskussionen om rektorn

4.1 Ledning och styrning på olika nivåer

Ledning och styrning inom skolektorn är en sammansatt och komplicerad fråga. Den kan ställas för varje nivå i systemet. Trots detta har de flesta diskussioner om skolans ledning och styrning kommit att handla om den enskilda skolans ledare, rektorn, ibland med dennes ledningsorganisation inkluderad. Rektorn är som ledare en slags konstant i skolans värld. Han eller hon har funnits där hur än systemet varit utformat i övrigt. Rektorn är dessutom den ende med en chefsbefattning reglerad i lag, en lag som explicit anger rektorns ansvarsområden. Dessa förhållanden har gjort att rektorn även för oss har kommit att spela en central roll, ja, på många sätt en nyckelroll. Detta fastän vi är fullt medvetna om att skolans lednings- och styrningsproblematik är mångfacetterad och formuleras på nytt för varje nivå i systemet.

Rektorn leder och styr andra, även dem som själva leder och styr, samtidigt som rektorn själv blir ledd och styrd. Han eller hon står mitt emellan samhällets, politikens och den vidare skolorganisationens styrpulser och själva den värdeskapande processen. Sålunda bryts och koncentreras i denna position de flesta av de frågor som rör ledning och styrning.

4.2 Historisk tillbakablick

Rektor

Benämningen rektor (den som styr¹) för chefen för en skola är gammal. I Sverige är den känd från medeltiden och angav den person vid domkyrkan som ansvarade för de domskolor som utbildade

¹ Jfr Svedberg s. 18.

präster². Länge var rektor den exklusiva beteckningen för den som stod i spetsen för en högre lärdomsskola eller det som senare motsvarade ett läroverk. Ännu i början av 1800-talet utgjordes rektorerna av en exklusiv krets på omkring 40 personer. Rektorn hade en akademisk bakgrund. De värden som bar upp rektorskapet och gav det anseende rörde lärdom, bildning och kultur. Den regelmässiga legitimitetsprincipen var att rektorn skulle rekryteras från den lärargrupp som hade högst akademisk utbildning, vilket i regel var lektorerna. Ända fram till 1953 var avlagd filosofie doktorsexamen det behörighetskrav som gällde för en rektor. Under 1800-talet knöts samtidigt rektorerna fastare till staten samtidigt som kyrkans inflytande minskade. De blev högre ämbetsmän som tillsattes av Kungl Maj:t. De fick reglerad befordringsgång och fasta behörighetsbestämmelser.

Överlärare

När den kommunala folkskolan infördes 1842 fanns inga anvisningar om vem som skulle ha chefsansvaret för de skolor som startade. Lärarna ledde sig själva eller blev ledda genom kommunen³. De ledande befattningar som inrättades inom folkskolan fick olika beteckningar som folkskoleinspektörer (statliga eller kommunala), förstelärare, överlärare och skolföreståndare. Om man undantar inspektörerna ställdes på dessa inte några krav om akademisk grundutbildning. Dagens rektorer har sina historiska rötter i båda dessa kategorier: läroverksrektorn (en akademiker och statlig ämbetsman) och folkskoleöverläraren (innehavaren av en kommunal befattning).

Det är tveksamt i vilken mån dessa två kategorier kan sägas ha varit *ledare* för en viss skola i den mening vi i dag använder ordet. Det var inte givet att rektorn skulle ägna någon större uppmärksamhet åt den undervisning lärarna bedrev. Både rektorn och överläraren kunde snarare liknas vid att vara den främste bland lärarna ("primus inter pares" inom ramen för sitt kollegium). De representerade skolan utåt, hade en högre social ställning, var högsta instans och auktoritet när fel hade begåtts (oftast av elever) och det var de som alltmer även fick axla uppgiften att se till att den oundvikliga administrationen faktiskt blev utförd.

² Ullman s. 52.

³ Samma bok s. 66.

1940- och 50-talen var år då starka reformambitioner präglade den svenska skolan. Folkskolan skulle integreras med real- och flickskolorna för att så åstadkomma en enhetlig 9-årig skola för alla. Bredare skikt av den unga befolkningen än dittills skulle ges möjlighet att ta studentexamen. Dessa politiskt motiverade och medvetna reformer innebar att rektorn tilldelades en ny roll, nämligen att vara någon som deltog i och underlättade reformernas genomförande. Vad som på detta sätt lyftes fram var att rektorn-överläraren främst skulle vara en lojal tjänsteman och administratör, en den statliga politikens ambassadör i skolan. Detta skifte av tonvikt skedde på bekostnad av de traditionella fundamenten och skolans substantiella uppgift, den uppgift som för läroverkets rektorer innebar förmedling av exklusiv lärdom, bildning och kultur och för folkskolans överlärare den mer folkbildande pedagogiska "kallelsen". En märkbar förändring blev att rektorerna i de nya skolformerna faktiskt kom att uppleva en tillväxt i de administrativa arbetsuppgifterna⁴.

Integreringen av realskolan (som varit läroverkens "lägre" del) och folkskolan innebar att de rektorer som tillträdde i de reformerade skolorna hade att hämtas från de båda tidigare nämnda kategorierna. Det blev allt svårare att tillsätta rektorstjänsterna med behöriga doktorsdisputerade lektorer. Varken lön eller arbetsuppgifter lockade. Samtidigt ökade intresset för dessa tjänster från de odisputerade adjunkters sida vilka kände ett visst intresse för administrativa sysslor. Under 1950- och 60-talen fördes till följd av detta en diskussion om att ge administrativ hjälp till rektorerna genom att inrätta tjänster för biträdande rektorer, vilka inte skulle behöva ha samma akademiska utbildning.

Rektor och skolledare

År 1958 beslöts att även de lägre skolformernas ledare skulle tituleras rektor. Genom detta ökade det antal som bar titeln rektor och kom att uppgå till närmare två tusen personer, nu dock med en förändrad social bas⁵. På grund av de skilda historiska rötterna kunde man tala om två riktningar, tendenser eller synsätt inom rektorskollektivet. En anknöt till de gamla läroverksrektorerna och

⁴ *Skoleledelse i Norden* s. 260, 262. Även Ullman s. 146–153.

⁵ Samma bok bilaga 4. Ullman anger på s. 172 att 1 200 nya rektorer tillkom i samband med reformen 1958. Hon skriver att det då skedde en förändring av titeln rektor från "genuin lärdomstitel" till "skolledartitel". (Samma bok s. 148).

betonade rektors traditionella och kulturella uppgift, den akademiska basen och den självständiga ställningen vilket allt höll på att undergrävas. Den andra anknöt till de nya rektorerna med rötter i den gamla folkskolan och den nya försöksskolan (enhets-skolan) vilka mer betraktade sig som tjänstemän och "skolledare" i en ny och modern tid än som kulturbärande akademiker. Sammanmältningen av de två grupperna blev en gradvis process.

År 1966 bildades den gemensamma kårorganisationen Skolledarförbundet. Detta innebar för de tidigare läroverksrektorernas del att de accepterade benämningen skolledare, vilket ju bröt med den primära identifikationen och samhörigheten med de akademiskt utbildade lärarna. Därmed hade ett viktigt steg tagits mot att bilda en ny specifik yrkesidentitet: "rektorn" eller "skolledaren" med gemensamma drag oberoende av vad för slags skola och vad för slags lärare man stod i spetsen för och ledde. Detta aktualiserade att man kunde utgå från en ny grund, en ny yrkesskicklighet som gick utöver, eller till och med vid sidan om lärarens, vare sig denne var akademiskt utbildad eller inte. Denna grund väckte också frågan om en särskild utbildning för skolledare. Denna idé hade i första hand odlats inom den tendens som utgick från överlärarna, vars fackliga kårorganisation hade fört fram denna tanke och i någon mån praktiserat den redan på 1930-talet. Bland de tidigare läroverksrektorerna fanns dock fortfarande ett motstånd mot detta eftersom man ansåg att rektorn först och främst måste vara en välrenommerad pedagog på minst samma akademiska nivå som de bäst utbildade lärarna.

Från vilka säregenheter i yrket utgick nu de nya idéerna om en särskild utbildning för skolledare? Dessa kunde sammanfattas i "det skoladministrativa." Dock skulle detta stå för något mer än att sätta rätt papper i rätt pärm⁶. Förutom just administrationsteknik skulle sådant som jämförande pedagogik, elevvärderingsfrågor, och skolsociologi kunna ingå⁷. En skolledarutbildning i statlig regi startades år 1967. Man erbjöd en tvåveckorskurs för rektorer och studierektorer inom grundskolan och intresset var mycket stort. De 150 som hade antagits utgjorde blott en liten del av alla som anmält önskan att få delta. Kursen omfattade administration i den

⁶ Läroverksrektorerna uppfattade "skoladministration", med rätt eller orätt, just på detta sätt och detta var kärnpunkten i det motstånd mot idén om skolledarutbildning som fanns. Motståndet minskade när man efter amerikansk förebild kunde omdefiniera "skoladministration" till en fråga om hur man utvecklar "det pedagogiska ledarskapet". Jfr samma bok s. 187.

⁷ Samma bok s. 183–185.

bredare meningen samt sådant som ledarskap, personalledning, elevvård, organisation, författningsfrågor, ”rektor som pedagogisk ledare” m.m. Från statens sida betonades vikten av att utbildningen skulle innehålla vissa styrmoment⁸. Rektorer och skolledare uppfattades ju som viktiga instrument för skolpolitiska ambitioner och reformer.

Denna aspekt var inte oväsentlig när nästa steg skulle tas i utvecklingen. 1970-talets debatt om skolan kom i mycket att präglas av Utredningen om skolans inre arbete, SIA (SOU 1974:53). SIA-utredningen innehöll många nya idéer om skolan och dess arbete och dessa var inte oväsentliga för det man nu kallade ”rektorsrollen”. SIA-utredningen utgick allmänt från att decentralisering och målstyrning borde ersätta skolans starkt regelstyrda system. Därför ville man komma bort från den rektorsroll som betonade auktoritet och kontroll och istället lyfta fram ett pedagogiskt ledarskap. Med detta menade man att i det allmänt administrativa arbetet göra goda pedagogiska bedömningar⁹. Det pedagogiska ledarskapet skulle inte uppfattas som en motsats till de administrativa uppgifterna utan bestod till en viss del av just sådana uppgifter.

Skolledarutbildning som styrmedel

SIA-utredningen betonade samtidigt skolans förbindelse med samhället i övrigt liksom dess beroende av överordnade myndigheter i sin egenskap av serviceorganisation till samhälle och medborgare utanför skolan¹⁰. Man ansåg det även viktigt att bredda rekryteringen till rektorsbefattningarna till att omfatta fler än de bäst utbildade lärarna. För att nå de mål man ställde var enligt utredningen skolledarutbildningen det lämpligaste styrmedlet. Denna skulle bidra till att inplantera en gemensam pedagogisk grund- och helhetssyn. Kravet var att rektorn skulle ge uttryck för en slags samordnad ideologisk och pedagogisk ansats¹¹.

SIA-utredningen attackerade den auktoritära rektorn. Yrket hade breddats, dess exklusivitet tonats ned och rektorns personliga egenskaper och akademiska bildning var inte längre den fasta grund han kunde stå på. Han eller hon hade blivit en statlig tjänsteman, som förväntades vara receptiv inför tankarna i den officiella skol-

⁸ Samma bok s. 198–199.

⁹ *Skoleledelse i Norden* s. 263. SOU 1974:53 s. 889.

¹⁰ Samma bok s. 888.

¹¹ Ullman s. 205–206. *Skoleledelse i Norden* s. 264.

politiken snarare än att som sådan blott fungera som regeluttolkare. Den nya situationen och de nya uppgifterna kom att speglas i nya ideal. Den demokratiska rektorn blev ett sådant. Denne skulle visserligen vara en ledare, men ändå befinna sig på samma plan eller nivå som de ledda. Rektors uppgift kom vid denna tid att närmast tolkas i socialpsykologiska termer. Närhet, omsorg och inkännande blev riktninggivande begrepp. En skolledare skulle vara medlare, samordnare och initiativtagare i kontakt med myndigheter och det övriga samhället, vara en kanal för medinflytande från personal, elever och föräldrar och ställa personal- och elevvård i centrum¹². Rektorn bar inte längre upp en samhällsposition utan skulle just fylla en roll, med en term lånad från socialpsykologin.

Sedd ur den tidigare läroverksrektorns synvinkel hade utvecklingen sedan andra världskrigets slut inneburit en deklassering av rektorns position och yrkesroll socialt, akademiskt och lönemässigt. Den självständige representanten för skolan som tagit på sig ett ansvar för kunskap och bildning hade blivit en underordnad lojal tjänsteman. Vägledande värden gavs ovanifrån och formulerades i dokument som landade på rektorns skrivbord eller planterades inom ramen för en kortare statlig utbildning. De var inte i första hand frukter av en egen långvarig akademisk bildningsgång.

Professionalisering av skolledaryrket

Denna situation uppmärksammades under 1980-talet. Detta skedde delvis genom skolledarnas fackliga organisationer och delvis av andra. Det blev ett skäl att pröva en ny facklig strategi som gick ut på att söka åstadkomma en *professionalisering* av skolledaryrket och därmed ge det en kunskapsbas och ett innehåll som låg bortom administratörens. Men vad detta innehåll skulle vara och om skolledaryrket alls skulle kunna förvandlas till en profession, var inte alls något självklart. Viktiga inslag i yrken som brukar kallas professioner är för det första att yrkets utövare själva styr och organiserar utövande, utbildning osv. För det andra bör det finnas en specifik kunskapsbas för yrket. För det tredje bör det finnas ett eget ansvar för utvecklingen inom yrket, för det fjärde en utvecklad yrkeskod eller yrkesetik, för det femte kontrollinstanser för utöverskap och för det sjätte bör yrket erbjuda en betydande

¹² Ullman s. 209 samt 212. *Fler kvinnor som skolledare* (SOU 1980:19) s. 82.

autonomi i arbetet¹³. Mot bakgrund av dessa kriterier är det uppenbart att rektorsyrket har en ganska lång väg kvar att vandra mot professionalitet, om målet alls kan nås.

Diskussionen startade emellertid och gynnades också av att forskning specifikt inriktad på rektorerna och deras arbete började publiceras i större utsträckning. Detta gav en legitimitet åt professionaliseringssträvandena och också en utgångspunkt för att skapa en akademisk kunskapsbas, ett yrkesspråk och ett gemensamt etiskt program. Ett resultat av detta blev att en skolledarhögskola grundades 1989¹⁴.

Vid samma tid utreddes den statliga skolledarutbildningen på nytt. Det fanns från stat och kommun en kritik mot strävandena att etablera en akademisk skolledarutbildning som en professionsutbildning. Båda såg skolledarskapet och därmed skolledarutbildningen som ett viktigt styrmedel de inte ville lämna ifrån sig. En diskussion fördes om en fyrstegsmodell där ansvaret skulle delas mellan stat och kommun. Utbildning skulle vara aktuell vid rekrytering, introduktion, fördjupning respektive fortbildning. Staten skulle ansvara för det tredje steget, fördjupningen, och kommunerna för de övriga.

Rektorsutbildningen

En sådan modell kom också att genomföras år 1993, dvs. sedan skolan kommunaliserats. Den statliga delen fick namnet Rektorsutbildningen, vilken beskrevs som en befattningsutbildning som skulle omfatta den gemensamma kärnan. Rektorsutbildningen kom dock att i stora drag bygga på den tidigare utbildningen och blev varken obligatorisk eller akademiskt poänggivande¹⁵.

De diskussioner som startats under 1980-talet förberedde emellertid de systemförändringar som kom att införas omkring 1990 som bl.a. innefattade en kommunalisering som gjorde rektorerna till kommunala chefstjänstemän. Den statliga regel- och detaljstyrningen skulle samtidigt minimeras och ersättas med mål- och resultatstyrning. Detta stöpte om de förväntningar som riktades mot rektorerna vilka kom att bli de nya skolreformernas kanske

¹³ RRV: *Lokal skolutveckling* (1998:26) s. 35–36 efter Mats Ekholm: *Lärare, professionalitet och yrkeskvalitet*. Till dessa kriterier har ibland även lagts andra som att yrkeskåren ska vara erkänd som en sådan av andra yrkesgrupper inom området.

¹⁴ Ullman s. 216–221.

¹⁵ *Skoleledelse i Norden* s. 265–266, Ullman s. 223–226, 242.

främsta nyckelgrupp. Det räckte inte längre att administrera och följa regler. Mål och regler skulle tvärtom ange riktning och ramar för rektorns egna initiativ att utveckla och förbättra skolans verksamhet och åstadkomma resultat. Rektors uppgift blev nu att uttolka reglerna så att de förvandlades till medel för verksamheten, inte låta all verksamhet formas av dem. Utvecklingen av den pedagogiska verksamheten i läroplanens riktning blev därför det som avgjorde, inte hur man skötte de administrativa göromålen.

1990 skrevs det in i skollagen att det alltid skulle finnas en rektor i ledningen för det dagliga arbetet på en skola. Skolenheten fick inte vara större än att rektor kunde hålla sig förtrogen med detta dagliga arbete. Detta förde med sig en betydande ökning av antalet rektorer, närmare bestämt en fördubbling¹⁶. Vidare luckrades reglerna kring rektorsbehörigheten upp så att lärarutbildning inte längre blev ett krav utan det räckte med att besitta pedagogisk insikt. Många av de nya rektorerna kom också från tidigare under-representerade kategorier som fritidspedagoger och förskollärare samtidigt som andelen kvinnor ökade kraftigt. Men ännu var det ganska få nyrekryterade som kom från andra samhällssektorer än skolans och barnomsorgens.

Även om idéerna om mål- och resultatstyrning inte var helt nya innebar detta i praktiken en betydande omvälvning av förutsättningarna för rektorernas arbete och ledarskap. Ansvar, i synnerhet resultatansvaret, betonades på ett helt annat sätt än vad man exempelvis gjort i SIA-utredningen på sjuttioalet. Avsevärda krav ställdes på rektor som dock samtidigt gavs avsevärda möjligheter, förutsatt att han eller hon förstod att gripa dem. Rektorerna skulle nu än en gång bli aktörer som agerade för förändringar och statliga reformambitioner. Tidigare hade detta inte varit särskilt framgångsrikt. Men nu var förutsättningarna annorlunda eftersom medlet varken skulle vara regler, förordningar eller specifika direktiv utan en frihet att ge sitt eget bidrag inom ramen för nationellt beslutade mål och en allmänt formulerad nationell läroplan som fanns i botten.

Reformerna gav emellertid inte automatiskt effekt. Det faktiska innehållet i rektorernas arbete och uppgifter kom att förändras i begränsad utsträckning under de första åren. Teoretiskt hade systemet öppnat en *möjlighet* för rektor att utveckla innehållet i sitt

¹⁶ Från 1 657 till 3 378 på tre år. Samma bok s. 233 och bilaga 4. Räkna man antalet personer i skolledarställning (dvs. inklusive biträdande rektorer) är antalet i dag över 6 000 (Skolutvecklingsmyndighetens enkät till skolledare 2003).

yrke, om bara han eller hon förmådde betrakta uppgiften med nya ögon. Men denna möjlighet innebar alltså ännu inte *förverkligande*.

4.3 Rektorsfrågan under senare tid

Efter ett knappt decennium av mål- och resultatstyrning och decentralisering summerade Skolverkets tidigare nämnda rapport¹⁷ att mycket lite hade hänt med ledarskapet ute i kommuner och skolor. Rektorererna var fortfarande regeltilämpande administrativa chefstjänstemän snarare än *ledare* i modern mening. Förvandlingen hade inte skett från att ha varit högsta ledningens redskap till att vara motorn i verksamheten¹⁸. Det nya lokala ledarskap som det målstyrda systemet efterfrågade, krävde och förutsatte hade inte levererats. Och vem skulle då ha levererat detta? Skolverksrapporten pekade ut brister och försummelser på samtliga nivåer: kommunen och dess stödstrukturer, rektorererna själva samt statens analyser och insatser.

”Pedagogiskt och/eller administrativt ledarskap”

Faktum är att diskussionen om vilket ledarskap som faktiskt krävdes i det nya systemet höll en mycket låg profil under hela nittio-talet – och detta gällde samtliga de nyss nämnda nivåerna. Om diskussioner fördes var detta mest på den retoriska och principiella nivån som inte kopplades till de problem som föranledde olika beslut. En diskussion som stundtals fördes – och som också avspeglades i Skolverkets rapport – var frågan om rektors ”pedagogiska ledarskap” som sällan förverkligades därför att andra uppgifter, inte minst administrativa sådana, alltid tenderade att komma i första hand. En oklarhet rådde också kring begreppet pedagogiskt ledarskap och dess roll i rektors allmänna ledarskap¹⁹.

Diskussionen om de betungande administrativa uppgifterna är som vi sett inte ny. Men den är märklig mot bakgrund av de faktiska förhållanden som rådde. För det första skulle ju reformerna i skolsystemet innebära en avreglering, något som åtminstone teoretiskt skulle borga för en begränsning av de administrativa uppgif-

¹⁷ Jfr ovan kap. 1 – ”rapport nr 160”, 1999 (nationell kvalitetsgranskning).

¹⁸ Drakenberg: *Mellanbefer: från ledningens redskap till verksamhetens motor* s. 7–11.

¹⁹ Jfr Nestor: *Skolledare och det pedagogiska ledarskapet. Och Pedagogiskt ledarskap och pedagogisk ledning. Två svår fångade begrepp*.

terna. Och för det andra genomfördes de förändringar i skollagen som innebar en genomsnittlig minskning av storleken på de skolor som rektorerna hade att leda och en motsvarande kraftig ökning av antalet skolledare.

Vad som åtminstone är delförklaring till detta står att finna i andra faktiska förhållanden som utvecklades under nittioalet. Ett sådant är att statlig avreglering och reträtt från skolans dagliga liv snart gav plats åt andra krafter, vilka medförde nya administrativa krav riktade mot rektorspositionen. I första hand var det kommunal politik och förvaltning som tog över initiativet. Kommunerna etablerade styrsystem som inkluderade budgethantering, budgetuppföljningar, avrapporteringar och annat och som åter kunde fylla rektorernas skrivbord och inkorgar. Förutom det löpande och dagliga, ökade antalet krav som kom in från sidan: kampanjer, projekt och omorganisationer. Kommunala och statliga myndigheter fann på nya frågor där skolan skulle vara med och där den skulle axla ansvar. Det kunde gälla hälso- och säkerhetsfrågor, att motarbeta våld och rasism och annat. Allt kom upp som nya punkter på dagordningen, som särskilda krav och särskilda kampanjer, vilket allt gav anledning till en extra administrativ insats.

Initiativ till reformer, förändringar och kampanjer kom ofta från statens sida. Staten hade inom ramen för det reformerade styrsystemet behållit en direktgång till rektorerna, vilka ansvarade för sitt uppdrag inte bara inför kommunen utan också inför staten. Staten ansåg sig fortfarande behöva sina politiska ambassadörer. En viktig fråga staten drev vid nittioalets slut var ambitionen att integrera förskola och skola. Detta arbete tog rektors tid i anspråk. Det var en inte obetydlig omställning. Rektorerna blev chefer för enheter som innefattade både skola, förskola och fritidsverksamhet. Alla dessa verksamheter utgick från olika organisationer, arbetskulturer och rutiner.

Också som en följd av samhällets förändringar och skolans vidgade uppdrag kom rektorernas administrativa område att öka. I kontakter med elever och föräldrar mötte många rektorer sociala problem och dessa blev i olika avseenden både fler och svårare. Många skolor fick en segregationsproblematik att brottas med. Allt sådant kom att tränga sig på skolan på ett annat sätt än tidigare. Kontakterna med närsamhället och föräldrar blev alltmer en del av rektorns mer dagliga uppgifter.

Växande problem och större uppgifter – inget av detta hindrade i och för sig rektorerna att tackla dessa problem och uppgifter på ett

nytt och framgångsrikt sätt och utan att för den skull behöva uppleva att de slukades av administrativa uppgifter. Det var ju nu rektorns uppgift och systemet gav möjligheterna. Men diskussionen fördes sällan på det sättet. De nya uppgifterna, de nya problemen, tenderade att bli problemfrågor av traditionell art som tacklades på det traditionellt administrativa sätt som alltid sker med problem som ett och ett dyker upp på dagordningarna. De kom så att inte bara överskugga utan även lägga sin döda hand över ledarskapets framtids- och utvecklingsinriktade utmaningar, vilka fortsatte att leva sitt liv instängda i kommunal och statlig retorik.

Rektor som besparingsadministratör

Tydligast såg man kanske detta i det som under decenniets senare del kom att dominera diskussionen om skolan: de budgetsaneringar och finansiella nedskärningar som blev en konsekvens av den snabbt försämrade offentliga ekonomin under 1990-talets början, och som i stor utsträckning drabbade kommunerna och därmed också skolan. I den stora majoriteten av kommuner genomfördes någon form av besparingsprogram.

Skolan hade att parera och möta dessa utmaningar i en situation där reformerna visserligen genomförts men utan att det eftersträvade ledarskapet etablerats i nämnvärd grad. Detta innebar att ekonomiska och andra beslut förmedlades i en ordergång som ograverat skedde uppifrån och ned. För cheferna på lägre nivåer togs de upp som just administrativa uppgifter, inte som anledningar till omprövningar och nytänkande. För chefer på högre nivåer kunde decentraliseringen användas till att slå ifrån sig det ansvar ett nytt ledarskap förutsatte genom att överlåta de besvärliga besluten till verksamheterna, till rektorer och arbetslag för att ta stötarna: vad ska naggas i kanten, vad ska dras in? Allt detta förstärkte den redan starka ensidiga problemorienteringen i diskussionen på bekostnad av frågor om utveckling och om hur de av riksdagen beslutade reformerna skulle implementeras²⁰.

Rektorerna tycktes på detta sätt klämmas i ett skruvstäd som bara kunde dras åt ett håll med allt mer slimmade budgetramar. Många kommuner betraktade saken på just detta sätt och sökte i första hand efter lojala rektorer, skickliga i att effektuera det som måste effektueras.

²⁰ RRV: *Lokal skolutveckling* s. 95.

Den splittrade rektorn

Parallellt diskuterades, inte minst bland forskare, olika former av tryck och press som riktades mot rektorerna. Detta tryck kunde beskrivas som övermäktigt. Rektorn befann sig, sade man, i en korseld mellan olika aktörers krav, lagstiftning, kommunal kontroll och var dessutom utsatt för konkurrens från de allt talrikare friskolorna. Krav och resurser var ur balans. Nedskärningar och ökande administrativa uppgifter skulle hanteras tillsammans med ökade resultatkrav och krav från personal, föräldrar, elever och andra. Rektorernas arbetssituation beskrevs som splittrad, uppdelad och till och med kaotisk med tiden sönderhackad av olika smågöromål²¹. Några bra och användbara verktyg att hantera denna situation, dessa motsättningar och dilemman hade ingen erbjudit. Hälso- och arbetsmiljörapporter beskrev arbetsbelastning och arbetstider som orimliga och berättade om sjukskrivna och utbrända rektorer. Arbetsmiljöinspektionen riktade kritik mot ett flertal kommuner. Omsättningen på rektorer var hög.

Trots att det fanns en tydlig verklighetsbakgrund skulle man kunna sammanfatta själva diskussionen som en diskussion på temat rektor som offer: rektor som offer för omständigheterna, rektors uppgift som en "omöjlig" uppgift, rektor som söndersliten mellan viljor utan egen vilja, förmedlaren mellan sådana fientliga motsatser som inte *kan* förenas.

Rektorsrollen formad sedan lång tid tillbaka i en hierarkisk kultur med regelstyrning uppifrån och ner, hade att snabbt förändras till en modern ledare med förmåga att hantera uppgiften både i ekonomisk uppgång och nedgång. Men de förväntningar som ställdes på rektorn var fortfarande först och främst dem man ställde på en lojal tjänsteman. Att rektorn måste ha en egen idé och uppfattning om hur uppdraget skulle utföras och hur olika problem och krafter måste tacklas, uppmärksammades i motsvarande grad föga. Den "utsatte" rektorn skulle arbeta med överlevnadsstrategier och med olika slags allianser och kompromisser med de kravställande krafterna.

²¹ Jfr Svedberg s. 59 och Hultman: *Spindlar i känsliga nätverk* s. 133 ff, 157 och även kapitel 7 och 8.

Trivselrektorer och låt-gå-rektorer

Hur skulle rektorn ta ledningen för den pedagogiska verksamheten? Utsatt för korstryck var detta att alliera sig med lärarna, med vilka tidigare band fanns, något som låg nära till hands. Men traditionellt hade lärarna haft en autonom ställning och lett sig själva när det gällt pedagogik och även statliga påbud på området hade haft begränsad framgång. En allians med lärarna kunde därmed åstadkommas blott genom en eftergift: att inte rektorn klampade in på det område som är skolans kärnverksamhet: undervisningen. Man talade i detta sammanhang om "trivselrektorer" och "låt-gå-rektorer"²² som undviker risker och konflikter med lärarna. Man talade också om att rektorn upprättade ett osynligt kontrakt²³ med lärarkollektivet som lämnade det pedagogiska fältet fritt åt lärarna allt under det att rektor själv förväntades syssla med personalfrågor, elevvårdsfrågor, administration och att skaffa fram resurser. Därtill kunde ingå att skydda lärarnas revir från olika nymodigheter och krav.

Eftersom förnyelse och skolutveckling var ett par av nittioalets ledord kunde därför även kravet på ett nytt ledarskap uttolkas som ett krav på starka ledare som framför allt kunde bryta lärarnas motstånd mot pedagogiska idéer som ansågs bra och progressiva²⁴. Detta betydde att rektorn sattes i ytterligare en korseld. Som lojal tjänsteman förväntades han eller hon välja sida när det gällde nya pedagogiska metoder. Rektorn skulle, liksom det varit tidigare, vara ett instrument som bröt ett konservativt och traditionalistiskt lärarmotstånd.

Varken diskussionen om rektor som en administrativ funktion för att lösa problem och genomföra resursnedskärningar, om rektor som ett offer eller utsatt för korstryck eller om rektor som en stark genomförare av olika intentioner ovanifrån, kan sägas ha utgått från de krav det nya mål- och resultatstyrda systemet ställde. Det "nya" ledarskapet framväxt på bredare front lät vänta på sig både när det gällde diskussionerna och uppenbart även i verkligheten.

²² Svedberg s. 40.

²³ Berg.

²⁴ Scherp: *Utmanande eller utmanat ledarskap*.

Det ”nya” ledarskapet

Ett *nytt* ledarskap betyder att etablerade mönster i skolans värld generellt, i en viss kommun eller i en viss skola till vissa delar måste brytas. Detta torde vara en del av problemet. Diskussionerna är väsentliga för att skapa de rätta förväntningarna hos uppdragsgivare och intressenter och för att förflytta problemfokus. Sedan krävs pionjärerna som gör det. Ett nytt ledarskap växer inte ur ingenting. Men skolans jord har i det här avseendet hittills varit mager.

Skolans traditioner har ibland utpekats som det stora hindret. Under lång tid har en kultur formats inom skolan som bestämmer ramarna för det vi benämner rektorsuppdraget, vad detta innehåller eller inte bör innehålla. Denna kultur fungerar delvis som en vakt-hållning mot förändringar – och bör till en del så vara – men är också själv föränderlig.

Man får inte glömma bort att i princip alla slags verksamheter har sina traditioner och att dessa är den jord i vilken de växer och som inte bara kan skyfflas bort. Tvärtom är det nödvändigt att i traditionen finna lösningar till problem. Frågan är bara hur man kan förvandla den, behandla den kreativt. Ett problem med traditioner är att de cementeras i avsaknad av influenser. Huvuddelen av dagens rektorer har fortfarande sin väsentliga bakgrund i skolans värld och den världen har också varit deras uppfostrare. Rektorns första plikter, de som absolut måste göras, knyts till chefsuppgiften. Ledarskapet är något som lagts till, något som fått komma efteråt. Först administration sedan ledning – i den mån tid blir över. Och när problemen kommer ett i taget vinner gamla lösningar företrädet.

För den som kommer utifrån in i skolans värld blir den omgivande strukturen av förväntningar svagare och mindre relevant. Rekryteringar från andra världar än skolans skulle kunna ge några av de influenser som behövs. Men sådana rekryteringar är ännu svåra, ännu inte förväntade. Man kan betrakta vad som ansetts vara ett normalt mönstret för nyrekryteringar av rektorer, även under nittiotalet.

Det har börjat med att en rektor anförtror en intresserad lärare på en skola vissa administrativa uppgifter som schemaläggning och fortbildningsplanering. Om detta förlöpt väl har läraren kunnat anställas som studierektor eller biträdande rektor. Detta har varit ett normalt sätt att starta en karriärväg och få andra har stått till buds. Ibland har det varit ett sätt att lindra undervisningsbördan där undervisningen upplevts som en börda. Vikariat som skolledare eller rektor har följt som obligatoriska steg. Alternativet har varit

att gå via fackliga uppdrag. Och när slutligen den före detta läraren blivit aktuell som rektor på fast tjänst är det inte sällan vid samma skola där man först haft lärartjänst²⁵. I de fall inte skolan varit samma så har under alla omständigheter den kommuninterna rekryteringen dominerat. Detta har betecknats som kommunal och skolvis inavel²⁶, något som knappast kan förväntas ge till resultat att etablerade mönster bryts.

Det finns givetvis inte ett enda givet svar hur sådana mönster bryts. Någon måste gå först och våga, men mönster är samtidigt förankrade i etablerade förhållanden och intressen. Utbildning kan ha stor betydelse, men erfarenheten säger att den i praktiken sällan förändrar tidigare inlärd beteenden. En viktig förutsättning kan vara att det ges utrymme för en större variation av ledarstilar som visar på bredden av vad som är tillåtet och möjligt. Lärande exempel och föredömen är ofta en underskattad faktor för långsiktig utveckling. Bristen på just denna punkt var uppenbar i svensk skola under nittioalet. De goda exempel som fanns blev inte heller allmänt kända. Det ingick inte i skolans etablerade synsätt att blicka ut mot andra områden och sektorer för att därifrån hämta erfarenheter och föredömen: den sanning som gällde var att skolans ledningsproblematik var unik.

De senaste diskussionerna om skolans ledarskap har försökt se bortom dessa begränsningar. Rekrytering går inte längre alltid till som ovan beskrivits. Exempel att diskutera och lära av går att finna. Den begynnande förskjutningen av diskussionens fokus har kommit till stånd inte minst genom den kris som skolans ledarskap faktiskt var underkastad under nittioalet. Denna kris hade inte sin rot i att rektorerna som fanns på positionerna inte skulle ha hållit måttet eller inte skulle kunnat eller önskat arbeta och leda på ett annat sätt. De arbetade emellertid i ett sammanhang där de förväntningar och krav som ställdes på dem minst sagt var oklara, i vissa fall missförstådda uttryck för det nya systemet.

Nittioalet fann verkligen ofta rektorn i en svår och utsatt position. Men just detta ställde frågan om hur ledarskapet kunde, borde och måste utövas. I en verksamhet vars status hade devalverats och där resurserna snålats in, ska man där i dag kunna upptäcka och urskilja den nya tidens ledare som anförtrotts ett av samhällets viktigaste uppdrag?

²⁵ Svedberg s. 31.

²⁶ Samma bok s. 31.

5 Styrning, ledning och ledarskap allmänt och i skolan

5.1 Styrning, ledning och ledarskap – några definitioner som utredningen använder

Det finns många definitioner av begreppen styrning, ledning och ledarskap. Ämnet behandlas inom många discipliner, av många forskare och många praktiker. Utredaren vill därför betona att följande definitioner utgör ett eget urval, sammanställt av bidrag från olika håll. Det ska emellertid stå klart för läsaren att det är dessa definitioner som utgör utgångspunkten för utredningens resonemang och slutsatser i ämnet.

Styrning

Styrning innebär att sätta resultatmål för en verksamhet och följa upp dem, (mål- och resultatstyrning), att tilldela verksamheten erforderliga resurser för att nå dessa mål (resursstyrning) och att följa upp att verksamheten når målen genom att arbeta på ett ändamålsenligt sätt och att den använder resurserna effektivt, (processstyrning). Målen kan således vara resultatmål i absoluta tal, kvalitetsmål eller mål som är relaterade till verksamhetens sätt att arbeta. Ett annat sätt att definiera styrning är följande: Styrning innefattar alla de åtgärder som ledningen i en organisation vidtar för att påverka dess processer och resultat¹. Styrningen av skolan anses komplex genom att det finns en nationell styrning genom målen i läroplanen och en kommunal styrning genom att kommunen är huvudman för den enskilda skolan och ansvarar för att skolan är i sådant skick att den kan uppnå målen. Dessutom finns det fristående skolor som också i huvudsak ska följa den statliga nationella läroplanen. Dessa skolor ägs inte av kommunen, men elevernas skolgång betalas av kommunen. Inom den kommunala

¹ Denna definition är hämtad från Nationalencyklopedin.

vuxenutbildningen är det vanligt att verksamheter helt eller delvis upphandlats. Där är rektorsrollen delvis en annan än inom andra skolformer.

Staten och kommunen har olika ansvar för att formulera mål, utöva tillsyn och följa upp. Frågan om hur detta ansvar definieras och fördelas är viktig i denna utredning mot bakgrund av att både den statliga och den kommunala styrningen påverkar förutsättningarna för den enskilda skolan.

Ledning

Ledning är den aktivitet som lokalt ska säkra att de mål som återfinns i olika styrdokument uppnås och som har att redovisa hur verksamheten lyckas med detta. Ledning är också ett ord, som används för att definiera den grupp människor som i olika funktioner anses ha ett gemensamt ansvar för att leda verksamheten mot målen. Man talar t.ex. om skolledningen, varvid man vanligen avser rektor tillsammans med andra personer som har någon form av ledningsuppgift och ledningsansvar.

Ledningsstruktur

Ledningsstruktur är ett begrepp som beskriver hur dessa personer med ledningsuppgifter och ledningsansvar i sina olika funktioner rent formellt avses samspela i sin gemensamma uppgift.

Ledningsgrupp

Ledningsgrupp är ett annat flitigt använt begrepp. Vanligen är det en grupp som en chef samlar omkring sig för information och rådslag. Ofta är medlemmarna i ledningsgruppen chefen själv samt de personer i någon form av ledande ställning som i organisationen befinner sig på den hierarkiska nivån närmast under chefen. Den kan också innehålla viktiga stabsfunktioner som ekonomichef och personalchef om sådana finns. En rektor i en kommunal skola kan ingå i två ledningsgrupper. Den ena är förvaltningschefens ledningsgrupp där rektorn ofta ingår tillsammans med kommunens andra rektorer. Den andra är rektorns egen ledningsgrupp där ofta rektor, tillsammans med biträdande rektor(er) samt eventuella

arbetslagsledare och/eller andra personer med ansvarsuppgifter ingår.

Det finns inga formella krav på att en ledningsgrupp ska inrättas. Det är den enskilde rektorn som själv avgör om han eller hon vill ha en ledningsgrupp. Därmed finns det heller inga restriktioner för vilka personer en ledningsgrupp kan innehålla. Rektor bestämmer själv också vilka som ska finnas där. En ledningsgrupp fattar inga beslut. De beslut som fattas när ledningsgruppen träffas är formellt sett chefens beslut. Innehåll och former i ledningsgruppens arbete varierar mycket mellan olika verksamheter. En ledningsgrupp kan vara allt från ett forum för vardagsinformation till en aktiv och målmedveten grupp som tillsammans utformar verksamhetens strategier och hjälper chefen att fatta svåra beslut. En ledningsgrupp kan vara ett forum dit olika verksamhetsansvariga går för att hävda den egna funktionens positioner och kämpa för sina egna resurser. Den kan också vara ett forum dit varje medlem i gruppen går med inställningen att här tar man sin del av det gemensamma ansvaret för hela verksamheten. I skolan måste varje rektor själv bestämma om hon eller han vill ha en ledningsgrupp och i så fall vilken funktion den ska ha och hur den ska arbeta. Således kan varje rektor själv besluta om en ledningsgrupp ska inrättas, samt om dess funktion och arbetsformer.

Ledarskap

Ledarskap är de insatser som görs och den påverkan som utövas för att utifrån en helhetssyn på organisationen skapa en gemensam kunskap och förståelse av dess förutsättningar, dess syfte och mening, dess mål, resultat och tillstånd samt om verksamhetens processer². Ledarskap kan utövas av olika personer i olika sammanhang. Det är dock alltid nödvändigt att den som är chef utövar ledarskap.

² Definitionen delvis hämtad från Bo Eriksson, Perspektiv på ledarskap, Lärarförbundet 1999.

5.2 Forskning om styrning, ledning och ledarskap

Genom forskningen vet vi mycket

Forskare från vitt skilda discipliner har i allt större omfattning under det senaste halvsekle och även långt tidigare ägnat stor möda åt att definiera, beskriva, klassificera och analysera företagens ledning och styrning. De har också försökt att hitta normer för vad ledningen borde göra och hur den borde fungera.

Några exempel på områden som beforskas:

- hur ledningen av organisationer struktureras och byggs upp,
- hur styrningen utformas och fungerar,
- hur ledarskapet utövas,
- hur man leder människor,
- formellt och informellt ledarskap (även andra än chefer fungerar ju som ledare),
- egenskaper som krävs av en person som ska fungera som ledare, samt
- vilken slags ledarskap som krävs i olika miljöer och olika situationer. Här finns t.ex. forskning om ledarskap i grupper, i företag, i offentlig verksamhet, i vården, i skolan, i kyrkan, hos militären.

Denna lista kan säkert mångdubblas. Till denna mängd av forskningsresultat kommer en ousinlig ström av populärvetenskaplig managementlitteratur, oftast av nordamerikanskt ursprung, där konsulter och praktiker lanserar begrepp som "management by walking around", "service management", "diversity management" och "värdebaserat ledarskap".

Det är svårt att direkt överföra denna vetenskap till praktiken

Resultaten från den samlade forskningen ter sig intressanta men också delvis svåröverblickbara och motsägelsefulla. Utgångspunkterna är som nämnts många liksom forskningsdisciplinerna är många. De miljöer där man studerat ledning och styrning är vitt skilda, forskningsmetoderna varierar.

Därtill kommer att tider och värderingar förändras. Mycket av samhällsvetenskaplig forskning, företagsekonomisk forskning och beteendeforskning präglas både i uppläggning, resultat och slutsatser av sin tidsanda, sina tidstypiska frågeställningar och sin tids materiella förutsättningar. All denna mångfald och all denna föränderlighet reducerar givetvis inte forskningens eller forskningsresultatens värde. Både äldre och nyare forskningsresultat kan ses som mer eller mindre välgrundade inlägg i sin tids aktuella debatt, snarare än som vägledande riktlinjer för hur ledning och styrning ska utformas eller utövas i en viss verksamhet en gång för alla. Debatten är omistlig och där behövs de empiriskt och teoretiskt grundade argument som forskarna kan förse oss med. Debatten inspirerar till förändringar och nytänkande och till bättre praxis.

Hur kan vi använda forskningsresultat?

Det är svårt att använda sammanställda forskningsresultat för att använda dem som en normerande grund för att utforma styrning, ledning och ledarskap i en organisation eftersom resultaten pekar åt olika håll. Däremot kan som tidigare sagts både historiska och aktuella forskningsresultat användas som inspirationskälla, när vi lägger synpunkter på hur styrning och ledning i ett givet system, vid en given tid ska utformas och utövas. Vi kan använda begrepp och metaforer som olika forskare och praktiker har försett oss med. Det viktiga är ändå att göra tydliga val och att kunna motivera dem. Denna utredning uppfattar sin uppgift på det sättet. Ett antal begrepp, metaforer och ståndpunkter från olika forskare och olika forskningsvärldar har därför valts ut, vilka, enligt vår bedömning, har bäring på skolledarens roll och uppgift som den som styr och utövar ledarskap;

- en mål- och resultatstyrd verksamhet,
- en värdegrundsbaserad verksamhet,
- en verksamhet som i sin uppgift är nära knuten till ständigt pågående samhällsförändringar,
- en organisation med professionella medarbetare och professionell kultur, samt
- en verksamhet med politisk styrning kombinerad med frihet i arbetsmodeller och arbetssätt.

5.3 Begrepp och metaforer ur allmän ledarskapsforskning som har inspirerat denna utredning

Chef eller ledare eller både chef och ledare

Chef – ledare: Med chef menar man någon som fått befogenhet att företräda arbetsgivarens intressen ("authority of position", Barnard 1938). Utövandet av ledarskap bygger däremot på "ett förtroende och en acceptans som ger inflytande och auktoritet" (Rohlin, Skärvad, Nilsson 1995).

Det finns exempel på framgångsrika skolor, där en viktig del av ledarskapet utövas informellt av en liten men stark grupp av lärare, som utövar ledarskap genom att sprida starka normer. De utövar ett ledarskap både på både gott och ont. I en sådan situation är det intressant hur rektor hanterar sitt eget ledarskap, antingen i konkurrens med dessa informella ledare eller i samarbete med dem.

Ledaren som meningsskapare/idébärare

Under senare år har forskningen tenderat att beskriva ledaren som "manager of meaning", vilket vill säga att ledaren anses ha betydelse som meningsskapare för organisationen och dess medlemmar. Det handlar om ledning och ledarskap som kulturella och symboliska verksamheter. Ledaren leder arbetet med att skapa och forma en kultur. En viktig uppgift i denna process är att identifiera och påverka värden och normer i verksamheten (Weick, (1995) och Clark, (1970). Inom ledarskapslitteraturen talas det ofta om idéstyrning som ett sätt att leda verksamheten genom visioner och värderingar och inte genom det traditionella sättet via regler och kontroll, (Alvesson, 1996 eller Rendahl, 1997). Utredaren betraktar denna roll som en av rektors i särklass viktigaste roller.

Situationsbetingat ledarskap

Ledarskap har ofta betraktats som en personlig kompetens som kommer av personliga egenskaper hos ledaren. I dag ser många forskare ledarskap som en aspekt av relationerna mellan individer, varvid ledarskapet ses om något som uppstår i samspelet mellan människor i en bestämd organisation med sin bestämda uppgift och sin bestämda miljö (Eriksson och Wåhlin 1998). Denna grundidé

om situationsbetingat ledarskap lanserades egentligen av amerikanerna Hersey och Blanchard redan 1964 (situationsanpassat ledarskap). Den har nått en stor spridning bland konsulter och ledarskapsutbildare alltsedan dess.

Den strategi som en rektor väljer för att utöva sitt ledarskap måste väljas utifrån den specifika situation och de förutsättningar, bl.a. arbetsplatskulturen, som möter rektor när han eller hon kommer ny till sitt uppdrag.

Transaktionellt ledarskap och transformativt ledarskap

Ekvall (1996) kopplar ihop begreppet chef med ”transaktionellt ledarskap”, (Silins 1994). Detta ledarskap innebär att leda förvaltning och drift av verksamheten. En ledare däremot står för ”transformativt ledarskap”, nämligen att leda framåtriktning och förändring. Detta är begrepp som utredaren finner relevanta i all diskussion om ledarskap i skolan. Utredningen vill framhålla betydelsen av det transformativa ledarskapet och diskutera de krafter som gör att vissa skolledare ändå väljer att utöva ett huvudsakligen transaktionellt ledarskap.

Ledarskap och management

Skillnaden mellan ledarskap och management³ beskrivs av Kotter (1990) på följande sätt. Ledarskap utgörs av tre delprocesser:

- lägga fast inriktning,
- rikta in människor mot samma inriktning ,
- motivera och inspirera (jfr begreppet transformativt ledarskap i föregående stycke).

Management definieras som följande processer: planering, budgetering, organisering, bemanning, samt uppföljning och problemlösning.

Management handlar sålunda i denna beskrivning om de verktyg som ledaren använder för sin styrning av verksamheten. Ledarskap och management hänger ihop, följer varandra och kompletterar

³ Management översätter vi här till ”ledning genom användande av styrverktyg”.

varandra. En rektor behöver begripa sig på och kunna använda olika styrverktyg.

Ledning som balanskonst (intressentmodellen)

Ledning innebär att hela tiden jämkla mellan olika intressenter för att på ett rimligt sätt kunna tillgodose alla inblandade, exempelvis inom och omkring en skola, som ställer krav (Rhenman, Stymne 1971). En rektor befinner sig i skärningspunkten för många intressen och det är därför intressant att reflektera över om rektors hela kraft ska ägnas åt att balansera olika intressen som dagligen konkurrerar om uppmärksamheten eller om det handlar om att välja en egen modell som överordnad styrprincip.

Ledning som exekutiv funktion i en mål- och resultatstyrd verksamhet

Detta kan sägas vara motsatsen till ledning som balanskonst. Ledarskapet ska helt enkelt omsätta huvudmannens mål i handling som avsätter tydliga resultat. Det ankommer inte på den enskilde ledaren i en verksamhet att i en balansakt mellan olika intressenter kompromissa med styrande mål (Abrahamsson 1974). Uppgiften är snarare att mycket bestämt samla organisationen i ett gemensamt arbete för att nå målen. Detta sätt att beskriva rektors uppgift är utredarens utgångspunkt.

Den professionella organisationen

Kunskapsföretag där verksamheten till en väsentlig del utföres av och förutsätter yrkesgrupper som utmärks av professionella kriterier kallas professionella organisationer (Söderström 1992, Abrahamsson, 1986, Berg, 1990). En sådan yrkesgrupp av "professionella medarbetare" har vissa ganska typiska särdrag som ställer särskilda krav på styrning och ledning, t.ex.

- en viss, specifik kompetens är själva basen för deras yrkesutövning,
- de behärskar en under lång tid utvecklad teori för sin yrkesutövning,

- de har vissa etiska normer som bl.a. styr förhållandet till klienter eller allmänhet, och
- de har ofta en markerad kåranda.
- En skola bär i stor utsträckning de drag som kännetecknar en professionell organisation. Denna aspekt är alltså viktig när man reflekterar över skolans ledning och styrning.

Complexity Science, Komplexa Adaptiva System, KAS

Ett komplext adaptivt system består av en samling individuella "agenter," som har friheten att agera på sätt som inte alltid är helt förutsägbara och vars agerande beror av varandra på ett sådant sätt att en "agents" agerande förändrar förutsättningarna för andra agenter.

I komplexa system är oförutsebarhet och paradoxer alltid närvarande och man måste leva med en hög grad av osäkerhet. Relationer mellan delarna i ett system är viktigare än delarna själva. Minimala specifikationer ger bättre anpassningsförmåga via friheten till kreativitet och nya idéer än detaljerade planer och rutiner. Detta tänkande (Stacey 2001) kan inspirera till ett mera framgångsrikt ledarskap i den meningen att ledandet fokuseras mer på att leda kommunikation och samspel mellan olika människor och olika delar i en organisation⁴.

Utredningen uppfattar skolan som ett system med de karakteristika som Stacey beskriver. Tanken att ledarskapet kan fokuseras på att leda kommunikation och samspel är mycket värd att diskutera när vi talar om styrning och ledarskap i skolan.

Relationellt ledarskap

Ett synsätt som stöder och kompletterar Staceys tänkande om relationerna i ett system och detta tänkandes krav på ledarskapet är det relationella perspektivet (Hosking et al. 1995:240). I detta perspektiv definieras ledarskap som "en mer eller mindre framgångsrik organiseringsprocess i syfte att nå inflytande över beskrivningen och hanteringen av olika frågor inom och mellan grupper". Ledarskap ses alltså som något som skapas och sker i relationer, både till

⁴ En fördjupad beskrivning av KAS-teorin finns i bilaga 2.

andra individer och grupper och i förhållande till strukturer av olika slag. Ledarskap är därmed ett begrepp som innefattar mer än de handlingar som formella ledare utför. Därmed avskrivs dock inte möjligheten att ledare utövar ett avgörande inflytande. Skillnaden är att även andra aktörer har potentiellt inflytande och att ledaren ses som en aktör bland andra och inte som ett överordnat subjekt. Centrala aktiviteter i ledarskap när detta betraktas som en organiseringsprocess är förhandling, nätverkande och möjliggörande snarare än planering, styrning och kontroll⁵.

Styrning genom nyckeltal

Det går att söka faktorer som vi antar leder till framgång, dvs. det som vi ska styra mot att de uppsatta målen ska nås. Styrning handlar om ett medvetet sätt att ta sig till ett utstakat mål. För att vi ska kunna styra en organisation måste de valda framgångsfaktorerna kunna uttryckas på ett enkelt sätt (Catusus, Gröjer, Högberg, Johrén, Boken om nyckeltal, 2001).

Det är viktigt att de nyckeltal som man använder för sin styrning har tagits fram i samförstånd med alla medarbetare. Att använda nyckeltal för egenstyrning och för styrning av huvudmannen är en viktig möjlighet i utvecklingen av skolans styrsystem.

5.4 Begrepp och metaforer, hämtade ur forskningen om ledarskap i skolan, som har inspirerat denna utredning

Informell styrning genom dominerande kulturer

Ett verk som belyser ledarskapsfrågor i skolan är "Lärarprofessionens kultur, kåranda, och kunskapsbas – Om begränsad professionalism och utvidgad professionalism (Gunnar Berg 1999). I projektet "Skolledares arbete och arbetsvillkor" drar Berg slutsatsen att det som mest påtagligt påverkar skolledares yrkesutövande är de förväntningar som professionella i egenskap av professionella riktar mot yrkesgruppen skolledare. Han arbetar med begreppen "begränsad" respektive "utvidgad" professionalism hos lärarna och sätter dessa begrepp i samband med olika skolkulturer. Skolkultu-

⁵ Tillberg & Åkerblom i antologin Scener ur ett företag (Löwstedt & Stymne 2002).

ren avgränsas till att handla om lärares kåranda och yrkesnormer. Berg gör ett försök att härleda rimliga och logiska relationer mellan en skolas yttre styrning i form av läroplaner, mål och styrdokument och dess inre styrning, den dominerande kulturen. Dessa styrkällor påverkar förutsättningarna för ledningsfunktion och ledarskap.

Bergs forskning har betytt mycket för förståelsen av rektors situation och förutsättningarna för att utöva ledarskap i skolan. Vår utgångspunkt är att en rektor måste förstå de krafter som verkar i den skola han eller hon är satt att leda, samt att en analys och förståelse hjälper rektor att välja sätt att leda verksamheten.

Forskningen om skoleffekter samt kultur och ledarskap i framgångsrika skolor

Skolans pedagogiska och sociala klimat och rektorerna som pedagogiska och didaktiska ledare har behandlats av flera forskare, bl.a. Lennart Grosin, 2002, och Peter McNamara, 1998.

Grosin diskuterar, bl.a. i en artikel i *Nordisk pedagogik 2002*, den forskning som klart visat att de pedagogiska och sociala processerna i en skola kan vara så starka och framgångsrika att de kan "besegra" de handikapp som kan ligga i att en skola har elever med sämre socioekonomiska och kulturella bakgrundsförhållanden. En bra skola kan alltså åstadkomma mycket bra resultat med elever som har objektivt sämre studieförutsättningar. En dålig skola kan därmed också åstadkomma dåliga resultat med elever som synes ha bättre grundförutsättningar (Rutter et al. 1979, Brookover et al. 1979).

Det pedagogiska och sociala klimatet i en skola kan alltså utformas så att en skola kan bidra till ökad jämlikhet med avseende på det ekonomiska, sociala och kulturella kapitalet. Forskarna talar om ett ethos, en uppsättning värden, attityder och beteenden som karakteriserar en skola. PESOK, det pedagogiska och sociala klimatet definieras som rektors, skolledningens och lärarnas förväntningar samt normer och försanthållanden beträffande skolans syfte, möjligheter och begränsningar samt de därav följande handlingsmönstren gentemot elever, kolleger och föräldrar.

Utredaren anser att detta pedagogiska och sociala klimat skapas genom ledarskap, organisationsstruktur och styrning och i sin tur skapar förutsättningar för dessa faktorer.

Utmanande eller utmanat ledarskap

Hans-Åke Scherp skriver i boken med denna titel (1998) om att ett aktivt, krävande och drivande ledarskap oftare är förenat med förändrade arbetsformer än ett ledarskap som huvudsakligen förväntar sig att initiativ till förändringar ska komma från lärare.

Utredaren väljer detta citat från en skolforskare för att illustrera ledarskapets betydelse för ett aktivt förändringsarbete i den svenska skolan.

Ingenting är omöjligt

Uttrycket ”ingenting är omöjligt” är inte hämtat från någon forskningsrapport utan är titeln på en bok, som haft en mycket stor betydelse för skoldebatten under senare år (Lorraine Monroe 1997). Bland annat med denna bok som utgångspunkt har man kommit att tala om ”turn around-skolor”, dvs. skolor i socialt och språkligt utsatta områden, som lyfter sig genom nyorientering och fokusering. De vässar sina resultat och sin profil och visar vilka möjligheter som finns för en skola att trots svåra yttre omständigheter blir en symbol för uttrycket ”ingenting är omöjligt”.

5.5 Ledningens roll i styrningen

Ingen styrning har förutsättningar att fungera om inte ledning och ledarskap kan se till att den gör det. Ledarskapsforskningen må vara spretig och mångdimensionell men detta är en punkt där alla forskare är överens. Klarar inte ledningen av att sköta sitt uppdrag kan en verksamhet i längden inte fungera.

- Om inte ledningen kan tydliggöra målen, hävda deras överordnade styrkraft och se till att medarbetarna har resurser, vilja och förutsättningar att klara måluppfyllelsen så kan en skola fungera en tid genom att andra i skolan känner detta ansvar men förutsättningarna för att detta ska hålla någon längre tid är mycket dåliga.
- När ledningen ser till att verksamhetens mål och dess processer följs upp, granskas och utvärderas använder den det

kanske allra starkaste och bästa styrmedel den har till sitt förfogande.

- När ledningen kan bidra till att skapa ett arbetsklimat och en arbetsmiljö där utveckling och lärande hos personalen stimuleras och premieras kommer verksamheten att utvecklas och blomstra.
- När ledningen kan hantera yttre krav som att hålla budget, skapa resurser och sköta omvärldsrelationerna slipper verksamheten att bli utsatt för sådant tryck att den riskerar att sprängas inifrån eller utifrån.
- En chef skapar, för att klara sitt ledarskap, en ledningsstruktur där ledningsuppgifter och ledningsansvar fördelas så att ledningen klarar av att hantera både de dagliga löpande frågorna och det mera långsiktiga arbetet med mål, processer och utvecklingsarbete, liksom den uppföljning som ledningen måste ta ansvar för. Om inte chefen lyckas skapa en fungerande ledningsstruktur riskerar han eller hon att utsättas för ett övermäktigt tryck, där ledarskapet trycks undan av dagliga småfrågor och får en enbart förvaltande karaktär.
- Det går inte för huvudmannen att kompensera för ett bristande ledarskap genom att satsa extra resurser eller inrätta ett strikt regel- och kontrollsystem och försöka styra genom t.ex. ett kraftfullt administrativt system för kvalitetsutveckling och kvalitetsuppföljning. Utan ett väl fungerande ledarskap faller ett sådant system i vanmakt. Om det redan finns ett starkt och fungerande ledarskap kan ett sådant system i många situationer snarare uppfattas som resursslukande och onödigt.

I detta sammanhang vill vi erinra om att det ledarskap som utövas av rektor i skolan och det ledarskap som utövas av lärarlaget eller av de enskilda lärarna i deras pedagogiska gärning är parallella processer som speglar varandra i skolans sätt att arbeta. Självklart är dessa processer beroende av varandra och hänger samman i ett intimt samspel.

Sammanfattande synpunkter

Ledningen måste utöva ledarskap. Annars fungerar inte styrningen. Om huvudmannen inte ser till att det finns en ledning som kan utöva ledarskap kan styrningen inte fungera. Det är huvudmannens ansvar att ledningen kan utöva ledarskapet. Huvudmannen kan inte genom andra styråtgärder kompensera för ett bristande ledarskap.

6 Ledning och styrning inom andra samhällssektorer. Vad kan skolan lära?

Utredningen har som deluppdrag haft att se hur erfarenheter från andra verksamheter kan omsättas i skolans verksamhet. Detta kapitel är en diskussion som delvis anknyter till de underlag som lämnats av Christian Lindell och Jan Bäckman, "Ledning och styrning inom näringslivet: från traditionell ekonomistyrning till verksamhetsstyrning" samt Margareta Palmberg: "Kunskapsunderlag om ledarskap i hälso- och sjukvården". Texterna återfinns i sin helhet i bilaga 2.

Utredningen har för denna jämförelsestudie valt att fokusera näringslivet respektive hälso- och sjukvården. Anledningen till att näringslivet har valts är att det där finns en lång tradition av mål- och resultatstyrning som ju också är den styrform som valts för svensk skola. Näringslivet har också varit föregångare när det gäller kvalitetsstyrning. Vidare har man varit tidig med att utveckla och modernisera sin organisationsstruktur, bort från den hierarkiska, funktionsindelade organisationstypen mot en processororienterad organisationstyp där man öppnar de slutna rummen i den gamla organisationen. Från allt detta finns erfarenheter, forskningsresultat och uppföljningsresultat som skolan kan ha nytta av. Anledning till att hälso- och sjukvården valts som område för jämförelser är att den, liksom skolan, är en till stora delar offentligt finansierad och styrd verksamhet med den professionella verksamhetens kännetecken. Där finns liksom i skolan olika styrlogiker. För att nämna ett exempel har man inom sjukvården fått se att professionell styrning och ekonomistyrning numera är uppgifter som möts i den enskilde chefens arbete.

6.1 Organisationsstruktur, styrning och ledning inom näringslivet och dess tillämpningar inom offentlig verksamhet

Långt in på 1980-talet uppfattades det som självklart att offentlig verksamhet skulle organiseras i förvaltningsform och styras med ett detaljerat regelverk. Under de senaste 20 åren har en markant och omdebatterad svängning ägt rum. Offentlig verksamhet har övertagit och anpassat en hel rad av olika former för styrning och ledning som hämtats från näringslivet. Det har främst handlat om införande av mål- och resultatstyrning, men utvecklingen har också inneburit att marknadslösningar har utvecklats.

I 20 år har debatten förts om huruvida det är möjligt att hämta modeller från näringslivet och mer eller mindre anpassat installera dem inom politiskt styrda verksamheter som skola, vård och omsorg. Det börjar nu samlas en ansevärd mängd erfarenheter av dessa transponeringar. Forskare och utvärderare kan ännu inte lämna entydiga svar på frågan om direktöverföring av styr- och organisationsmodeller är möjlig och lämplig. Det förefaller dock uppenbart att en del av de nya formerna för styrning har etablerats i tänkande och praxis, även om viss kritik förekommit¹. Erfarenheterna talar för att det kan ge bra utbyte att se sig om i andra världar än ens egen när man söker idéer till nyorientering, utveckling och förbättringar. Detta gäller i hög grad även skolan.

6.2 Organisations- och ledningsstruktur i företagen

Från 1990-talet har man i många företag, på ett grundläggande sätt, förändrat själva tänkandet bakom verksamhetens organisationsstruktur. Den traditionella hierarkiska organisationen inom industrin har i första hand karakteriserats av en skarp uppdelning mellan planering och tillverkning; mellan tjänstemän och kollektivanställda. Organisationen har därmed kunnat beskrivas som avdelningar, som var och en specialiserat sig på att utföra sin egen del av arbetet för att uppnå de gemensamma målen. Ofta har det funnits vattentäta skott mellan de olika aktörerna i verksamheten. Samordning och styrning har skötts av särskilda funktioner. De olika avdelningarna har således bara kontrollerat och tagit ansvar för sin egen del av hela processen mot kund. Förutom produktionsproces-

¹ Se t.ex. Björn Rombach, 1997.

sen innefattar processen både inköp, marknad och försäljning. Det här sättet att organisera har lett till problem som intern konkurrens om resurser, tröghet i informationsflödet, konflikter mellan grupper med olika professioner, brist på samordning och långsam återföring av information från kunder till produktion, planering och ledning. Kunder och leverantörer uppfattas ofta som utomstående och formella parter och mottagare av företagets produkter och inte som medverkande och aktiva mottagare av varor och tjänster i hela komplexet av produktion och konsumtion².

Den hierarkiska organisationsstrukturen med specialiserade funktioner som samordnades av ledning och staber var kanske ändamålsenlig när man arbetade med masstillverkning med långa produktlivscyklar, liten anpassning av individuella produkter samt material- och arbetskraftsintensiv produktion med lågutbildade medarbetare. Därefter har företagen utvecklats till i princip det rakt motsatta med kundanpassade lösningar, korta produktlivscyklar och ett stort tjänsteutbud. Snabb information, korta beslutsvägar och nära samarbete med kunden har ställt krav på att tänka om helt när det gäller organisationsstrukturen.

I dag organiserar man ofta i huvudprocesser eller huvudflöden, där ett tvärfunktionellt arbetslag får gemensamt ansvar för hela den värdeskapande processen från order, via materialinköp och produktion i olika steg till leverans och transport till slutkunden³. Den överordnade styrparametern är "Värdeskapande för kunden". Arbetslaget styrs av mål, som medlemmarna själva delvis är med och formulerar. Planeringsfunktionen är integrerad i arbetslaget. Gränser mellan olika funktioner i processen och mellan olika specialistfunktioner överskrids eller utplånas. Den nya organisationen kräver kunskaper längs hela flödet. Den nödvändiga samordningen och avstämningen sker kontinuerligt i det arbetslag som ansvarar för processen. Bred kompetens gör att medarbetarna kan agera längs hela flödet och rycka in där det behövs. Medarbetarna behöver därför kunna behärska mer än en operation i processen. Inom arbetslaget sköter man själva stora delar av kontakten med kunder och även med leverantörer. Informationen sprids snabbt inom laget. Runt huvudprocessen finns specialister som ger stöd åt arbetslagen, när dessa beställer djupkompetens.

Skillnaden mellan traditionella och nya sätt att se på organisationen illustreras nedan på följande sätt:

² Produktivitsdelegationen, expertrapport 5 1990.

³ Se t.ex. Tägtström, Ershammar, Helmrich, 1996.

Tabell 6.1. Traditionella organisationer och processorganisationer

Område	Traditionell organisation	Processorganisation
Ledarskap	Via kontrollsystem	Via mål och gemensamma värderingar
Maktstruktur	Ägande, hierarki	Kunskapsauktoritet
Investeringsmål	Maskiner, lokaler	Kunskap, utbildning
Viktigaste resurs	Realkapital, råvaror, personal	Nöjda kunder, nöjda medarbetare, kunskap, tid
Strategiskt styrmedel	Kontroll av människan	Tilltro till människans förmåga och ansvarskänsla. Kontroll av resultat

En viktig erfarenhet inför övergången till den nya organisationen är nödvändigheten att träna arbetslagen i detta sätt att fungera. Inte minst gäller detta att sätta mål och följa resultat och effekter. Eftersom planerings- och uppföljningsfunktioner integreras i lagen, har det varit nödvändigt att låta medarbetarna i arbetslagen själva hantera data som förut någon särskild funktion skötte. Detta förutsätter kompetensutveckling eller att uppgiften sköts av samma personer som tidigare återfanns i stabsfunktioner men numera flyttat ut i själva produktionen. Övergången innebär också andra satsningar på att bredda medarbetarnas kompetens.

När det gäller ledning av arbetslagen har man provat att använda sig av en roterande samordnarfunktion inom laget. Den funktionen har inte inneburit ett formellt arbetsledaransvar med arbetsmiljöansvar, utvecklingssamtal osv. Detta sätt att organisera ledningen har inte alltid slagit väl ut. Det ser nu ut att bli vanligare att arbetslagen åter formellt leds av en lagledare med ett personalledningsansvar, medan arbetslaget mera tar det gemensamma produktions- och samordningsansvaret. Behovet av personalledning kan nämligen inte täckas av en samordnare. Vissa beslut kan inte fattas gemensamt och produktionschefen kommer för långt bort och har ansvar för alltför många medarbetare för att det ska fungera.

Effekterna av denna typ av genomgripande förändringar i sättet att strukturera arbetet i ett företag har ibland varit dramatiska⁴. Framför allt har man ofta lyckats med att halvera ledtider, minska storleken av det kapital som binds i lager och reserver samt förbättra relationen till kunderna. Erfarenheter visar dock att det kan

⁴ Tägtström, Ershammar, Helmrich 1996.

vara svårt, framför allt för produktionsledningen, att frigöra sig från den gamla hierarkiska chefsrollen och låta lagen styra sin process, vilket är en förutsättning för att de ska lyckas⁵. I stället ska produktionschefen vara mer av visionär, mer av förändrare, mer av den som håller ihop arbetet mot gemensamma mål. Vidare är det ofta svårt att smälta samman olika kulturer som t.ex. marknad/försäljning/produktion⁶. Bedömningen är dock att en återgång till den hierarkiska, funktionsspecialiserade och detaljstyrda organisationen inte är aktuell⁷. I stället måste man inom företagen arbeta med att öka och bredda kompetensen. Det innebär bl.a. att träna medarbetarna i att samarbeta i processer, att kontrollera sin ekonomi, att samarbeta med kunder och att delta aktivt i mätningen av ledtider, kvalitet och arbetstillfredsställelse.

6.3 Kan skolan lära av företagens organisationsstruktur?

Kraven på organisation och styrning i skolan förändras lika mycket som i företagen

Den logik som styr uppbyggnad och processer i den traditionella skolans verksamhet har ju i princip varit av samma slag som den industriella logiken. Själva processen har varit hierarkisk och regelstyrd och givit litet utrymme åt kreativitet och varierade lösningar av den pedagogiska uppgiften. Utvecklingen inom industrin med kundanpassade lösningar, korta produktlivscyklar och ett stort individualiserat utbud av varor och tjänster motsvaras inom skolan av individualiserad undervisning, stort utbud av valmöjligheter och behov av en mångfald individuella lösningar. Även i skolan är begreppet verksamhetsstyrning i stor utsträckning tillämpligt och önskvärdt för att inte struktur och arbetssätt ska släpa efter i förhållande till de nya behoven.

⁵ Om ledning i processorganisationer se Rentzhog (1998) s. 72 ff.

⁶ Bonde (2001).

⁷ Brulin & Nilsson, 1995.

Även skolan behöver se över sitt sätt att bygga upp organisationsstrukturen och sitt sätt att säkra att strukturen fungerar

Ett exempel på en förändrad organisationsstruktur i skolan är inrättandet av lärarlag eller arbetslag, vilkas uppgifter kan påminna om det sätt att arbeta som nu alltmera vinner insteg i industrin. Denna förändring i svensk skola har i början upplevts som ganska toppstyrd och ordet arbetsenheter eller arbetslag har därför tidvis råkat i vanrykte bland skolans personal. Enligt den enkät som redovisas i kapitel 7 har mer än hälften av skolorna inrättat lärarlag och en knapp majoritet av dem har delat in hela personalen i arbetslag med blandat yrkesinnehåll. I de intervjuer som utredningen genomfört i framgångsrika skolor hade alla skolor organiserat sig i lärarlag eller arbetslag. Erfarenheterna ifrån näringslivet visar också att det inte är enkelt att få en arbetslagsorganisation att fungera. Framför allt behöver uppmärksamhet ägnas åt frågor om uppdrag och ansvar för arbetslaget, om ledning och ledarskap, om mål- och resultatstyrning och åt frågan om kompetensutveckling. Erfarenheterna från industrin, där arbetslag inrättats som gemensamt tar ansvar för en hel process, är mycket tydliga i det avseendet, nämligen att det är genom dessa lag som ledningen måste arbeta med sin styrning. En styrning som grundas på kundvärden förutsätter helt enkelt en processorganisation med tvärfunktionella team som gemensamt tar hand om kundens behov i sin helhet⁸. Motsvarande måste gälla även i skolan fast det där handlar om elever eller en grupp elever, inte om kunder. Erfarenheter från företagen visar dock att när det har uppstått problem i arbetslagsorganisationen har en del företag följt sina gamla instinkter och gått in med direktstyrning av olika slag⁹. I stället borde kraft ha satsats på att hjälpa arbetslagen och ge dem tilltro, ansvar, resurser och möjligheter att styra sitt eget gemensamma arbete. De chefer som haft is i magen, vågat satsa på arbetslagen, sett till att de fått hjälp och låtit dem utvecklas i en takt som de mäktat med har ofta fått utdelning på detta tålamod.

⁸ Brulin & Nilsson (1995) 75ff.

⁹ Se Bonde (2001).

6.4 Styrning i näringslivet: Från traditionell ekonomistyrning till verksamhetsstyrning

Den dominerande trenden inom näringslivet under den senaste 20-årsperioden innebär att företagen går från traditionell ekonomistyrning till verksamhetsstyrning. Verksamhetsstyrning kopplas oftast till den typ av processorganisation som beskrevs ovan.

Ekonomistyrningen i företagen utvecklades ursprungligen under det tidiga 1900-talet för att hantera de krav som nämndes i föregående avsnitt, med långa produktlivscykler, liten anpassning av individuella produkter samt material- och arbetskraftsintensiv produktion. Nu har fokus har flyttats från ett ständigt bearbetande av en standardiserad produktionsprocess till att utveckla kundrelationer baserade på en långt gående anpassning till kundens individuella behov och önskemål. Medan tidigare råvaror, kapital och teknik dominerade som produktionsfaktorer har alltså denna utveckling mot ökad individualisering och mångfald gjort att humankapitalets betydelse kommit att betonas kraftfullt. Processen riktas mot kunden, styrs av kundens behov och involverar kunden i arbetet med att tillgodose sina behov. En processorganisation innebär nya krav på styrningen. När processtänkandet slog igenom under slutet av 1980-talet började man i företagen ifrågasätta ekonomistyrningens absoluta hegemoni. Ett skäl var att den enbart baseras på finansiell och därmed historisk information, så som den kan avläsas i resultatrapporter och balansräkningar. Den finansiella informationen måste därför balanseras och kompletteras med information om kunder, marknad, konkurrenter, personal och effektivitet för att ge underlag för en bra styrning av verksamhetens processer.

Verksamhetsstyrning i företagen. Styrning av processer. Kvalitetsstyrning. Balanserade styrkort

Den första företeelse som slog igenom fullt ut när företagen skulle utveckla sin verksamhetsstyrning var kvalitetsstyrningen. Nu började man på allvar fokusera på "hur-frågorna". Idén var att säkra kvaliteten i det arbete som utförs i verksamheten genom att bestämma rutiner och arbetsprocesser som beskriver hur det ska utföras för att ge bästa resultat och därefter på olika sätt följa upp att man arbetar på just detta sätt. Man mäter för att kunna arbeta med en ständig förbättring av kvaliteten i verksamhetens processer

och för att förvissa sig om att man i varje ögonblick arbetar på det sätt som ger den säkraste kvaliteten. En bra mix av resultat- och processnyckeltal möjliggör en mer proaktiv styrning där man inte behöver avvakta resultatet innan man kan vidta relevanta åtgärder för att förbättra.

Balanserade styrkort är en vidareutveckling av den kvalitetsstyrning som drivits sedan 1980-talet i företag och i offentlig förvaltning med kända pådrivare som SIQ¹⁰ och med koncept som TQM¹¹. Balanserade styrkort är en metod som används för att bryta ner organisationens strategi till en balanserad samling av mätbara nyckeltal. Det betyder helt enkelt att man skaffar sig nya nyckeltal, som mäter andra faktorer än de finansiella nyckeltalen. Dessa nyckeltal blir viktig styrinformation för företagets styrelse och verkställande ledning. De får genom den här typen av nyckeltal en mer balanserad och innehållsrik bild av företagets tillstånd och vilka styråtgärder som man behöver vidta för att råda bot på brister eller utveckla verksamheten ännu mera. För alla nyckeltal kan man sätta mål och komplettera det hela med handlingsplaner för att nå målen.

Samspelet mellan Vad och Hur är, enligt Lindell & Bäckman¹², den viktigaste förutsättningen för att få verksamhetsstyrningen att fungera. Tyvärr finns det en generell ”erfarenhet av att man i verksamheten vill separera de båda processerna och därmed förhindra en naturlig länkning av samspelet mellan dem.” Vid framtagande av balanserade styrkort finns ambitionen att arbeta med såväl utfallsmått som processmått. Syftet är att komplettera mera traditionella resultatmått med en uppföljning riktad direkt mot den process, de aktiviteter som ska leda till förbättrat resultat.

6.5 Vad kan skolan lära om verksamhetsstyrning?

I skolan måste man balansera informationen om betygsresultat med information om förutsättningar för att klara och utveckla sitt uppdrag framåt i tiden. Det kan vara information om dagens och morgondagens elever, lärarresurser, utvärdering av arbetsprocesser m.m. Man behöver veta mera för att kunna styra framåt. Man

¹⁰ SIQ Svenska institutet för kvalitetsutveckling.

¹¹ TQM Total Quality Management.

¹² Se bilaga 2.

behöver, för att låna begrepp från näringslivet, en blandning av resultatnyckeltal och processnyckeltal.

Det går således att utveckla även skolans verksamhetsstyrning med hjälp av t.ex. balanserade styrkort. Några kommuner har också till stor del genomfört detta. Vilka nyckeltal utöver resultat- och balansräkning m.m. kan då användas för att mäta hur verksamheten fungerar? Processnyckeltal är ett begrepp som nämndes ovan. Processnyckeltal skapas därför att man är övertygad om att ett visst sätt att bete sig eller ett visst sätt att arbeta leder till bra resultat. I ett företag kan man t.ex. säga sig att ju mera tid en försäljare tillbringar ansikte mot ansikte med en kund, desto mer säljer han. Alltså följer man upp exakt hur mycket tid som försäljaren tillbringar ute hos kunderna. Ett mål fastställs som t.ex. att säljaren ska tillbringa 60 % av sin tid hos kunder. Därmed har man ett nyckeltal att följa upp. Ett sådant nyckeltal är lätt att översätta till skolans förhållanden. Ett viktigt nyckeltal för skolan skulle i analogi med detta kunna vara den tid som lärarna tillbringar i direkt kontakt med eleverna. Detta bygger på antagandet att mera värde skapas för eleven ju mera tid han får tillsammans med läraren. Observera dock att själva tiden ska vara värdeskapande, dvs. innebära ett direkt möte där läraren och eleverna eller en särskild elev får en kontakt som tillför lärande eller ökar förutsättningarna för lärande. Tid med elev är inte synonymt med undervisningstid enligt den traditionella definitionen. En promenad med eleven är också tid med elev. Självklar finns det dock en gräns för hur stor andel av en lärares tid som kan vara direkt elevtid. Det behövs alltid tid för planering, uppföljning, reflektion och diskussion.

I företagen är begreppet ledtid ett vanligt mått när man vill mäta och följa upp effektivitet. I industrin betyder ordet ledtid vanligen tiden från det att en order tas emot tills dess att kunden har varan. I andra sammanhang kan ledtid betyda den tid som går åt från det att ett problem eller ett behov upptäcks tills dess att det är omhändertaget eller ett beslut är fattat. Ett bra exempel på ett ledtidsnyckeltal i skolan skulle kunna vara sådana nyckeltal som mäter vilken tid olika processer i ett elevvårdsärende tar. Det finns mycket kvalitet och troligen stora kostnader att spara på att effektivisera och snabba upp processen i elevvårdsärenden. Säkert finns det många andra processer där det kan vara av värde att följa upp ledtiden. Exempel på andra nyckeltal kan vara antalet gemensamma projekt i ett lärarlag, antalet genomförda utvecklingssamtal, antalet elevledda lektioner per termin eller andra tal som mäter tillämpningen av

metoder och principer som ger pedagogisk framgång och goda skolresultat. Om man sätter mål för dessa nyckeltal och följer upp dem får man en verksamhetsuppföljning som kompletterar betygsinformationen eller den information som t.ex. resultaten av de nationella proven ger. Analysen av resultaten är också viktig. Om ett visst processnyckeltal inte har något samband med goda resultat slutar man att använda detta tal som ett mått på hur väl verksamheten fungerar.

Gemensamma system för att mäta och följa upp processer och arbetssätt accepteras inte alltid så lätt i skolan

Erfarenheter från försök att införa styrning i skolan med hjälp av central uppföljning genom balanserade styrkort är att man kommer rakt på den gräns som omgärdar själva professionen. Vilken pedagogik och vilket arbetssätt som används framstår som en fråga där den enskilda skolan eller t.o.m. den enskilde läraren själv vill bestämma. Det kan bli svårt att enas om användandet av ett nyckeltal som ”andelen av den totala undervisningen som sker i lärarlagets regi” i en kommuns alla grundskolor. Den typen av processmått som kommer för nära pedagogiken, dvs. verksamhetens kärna, tycks vara svåra att komma överens om¹³.

6.6 Styrning och ledning inom hälso- och sjukvården

En professionell yrkesutövare kännetecknas av autonomi och ansvar samt lite intresse av att styras utifrån¹⁴. Hälso- och sjukvården är en professionell verksamhet. Läkarna är en professionell yrkeskår. Det är därför intressant för denna utredning att jämföra förutsättningarna för ledning och styrning i skolans värld med förutsättningarna inom sjukvården, en verksamhet med starka professionella värderingar och professionella medarbetare.

Man talar om tre styrlogiker som går att urskilja inom hälso- och sjukvården.

¹³ Exempel från Lindell & Bäckman, bilaga 2.

¹⁴ Definitionen hämtad från Palmbergs bilaga s. 3.

1. *Den professionella logiken*

bygger på att grupper med lång grundutbildning och tydlig koppling mellan yrkesutövning och forskning slår vakt om den egna autonomi och styrningen. Den professionella logiken inom sjukvården kännetecknas av en snabbt ökande specialisering och komplexitet i kunskapsbas och arbetsfördelning. Den professionella aktören är skolad att själv diagnostisera situationen, lägga upp sitt arbete och ta ansvar för det utifrån professionell kunskap och etik. Av tradition har man ansett att kompetensen inte kan styras eller värderas av någon annan än den som har samma utbildning och tillgång till kunskapsutvecklingen inom den egna professionen. Begrepp som ”diagnos och behandling byggd på vetenskap och beprövad erfarenhet” är ett kännemärke för hur läkaren betraktar sin verksamhet. Under senare år har dock denna professionens egenstyrning och dess praxis inom sjukvården kommit att ifrågasättas.

2. *Den administrativa logiken*

har präglat de senaste årens försök att styra, organisera och mäta sjukvården och dess resultat. Det administrativa idealet är transparens, tydlighet, styrning, samordning och effektivitet. Ambitionen är att skapa förutsättning för att verksamhetens resultat lyfts fram och kan presenteras för andra. Administrationen är ett av ledningens verktyg för att kunna leda och fördela arbetet. Denna logik kolliderar många gånger med den professionella logiken.

3. *Den politiska logiken*

bygger på att politikerna som medborgarnas valda företrädare ska styra och fatta beslut, fördela resurser och se till att vi har en hälso- och sjukvård i medborgarnas intresse. Politikerna ansvarar genom sina beslut för att befolkningen ska få den vård som de vill ha eller som man anser behövs.

Dessa olika logiker har alltså skilda sätt att uppfatta problem, lösningar och samband. Det finns goda skäl att anta att denna komplexitet gör att det är relativt svårt att styra sjukvården. Nya diagnos- och behandlingsmetoder, ökade kostnader samtidigt som resurserna är begränsade tvingar fram krav på ökad effektivitet.

Den övergripande utvecklingstendensen är densamma i hela västvärlden. Vi går från en professionsdominerad logik mot en alltmera sammanvävd professionell administrativ och ekonomisk

logik. De tre logikerna existerar dock fortfarande vid sidan av varandra även om tyngdpunkten mellan dem förskjuts. Tidigare har man hanterat många av de olika logikernas konflikter genom att skilja dem åt. Längre skilde man mellan medicinskt och ekonomiskt ansvar. Det är i dag nästan omöjligt att dra en sådan skiljelinje mellan profession, administration och politik. Ekonomin blir ett allt viktigare styrmedel i takt med att de ekonomiska resurserna krymper i förhållande till behov av vård och ständig utveckling av de medicinska möjligheterna. Därför blir det nödvändigt att väva ihop de olika logikerna och hela tiden arbeta med att förbättra den information som ger ett trovärdigt underlag för styrningen. System för information om behandlingsresultat, information om vårdbehov, ekonomisk information och information som belyser processeffektivitet m.m. behöver utvecklas i takt med varandra. Det hela utgör ett mycket komplext mönster. De professionella medarbetarna inom hälso- och sjukvård får ägna en förhållandevis mycket större del av sin arbetstid åt att arbeta med vad de uppfattar som administrativa uppgifter. Ju mera fördjupad och funktionsspecialiserad en profession blir, desto mera komplex blir helhetsbilden och desto svårare blir de processer som handlar om samspelet mellan olika specialister. Svårare blir troligen också uppgiften för de generalister som samspekar med alla dessa specialiserade funktioner.

Det är ledningens uppgift att utöva ett ledarskap som gör att styrningen transformeras till handling. I en professionell verksamhet betyder detta både att försvara professionens värden och att samtidigt styra den mot effektivitet och tydlig redovisning av resultaten och mot en helhetsbild. I en multiprofessionell verksamhet som sjukvården betyder det också att samla medarbetare från olika professioner och få dem att arbeta mot gemensamma mål.

Komplexa Adaptiva System

I detta sammanhang är det intressant att se på den forskning och praktik som beskrivs under rubriken Complexity Science, Komplexa Adaptiva System som ger den svenska förkortningen KAS. Denna forskning är ett av stegen på den väg som leder bort från ett mekaniskt, rationalistiskt systemtänkande. Detta tänkande innebär att man delar upp system i små beståndsdelar som var för sig kan analyseras, bytas ut, tas bort eller förändras. Istället blir relationen mellan olika delkomponenter i systemet och vad som händer mel-

lan dessa delar intressant. Agerandet hos en del i systemet påverkar andra delar i ett ständigt dynamiskt samspel. Det är ledningens viktiga uppgift att intressera sig för detta samspel och dessa relationer kopplat till systemets effektivitet och resultat.

I komplexa system är oförutsebarhet och paradoxer något givet liksom en hög grad av osäkerhet. Om det nu är så att relationer mellan delarna är viktigare än delarna själva, måste man bort från en styrning med en långt gående administrativ kontroll, rutiner, specifikationer och gränser som inte kan hantera denna dynamik.

Detta sätt att tänka påverkar starkt kraven på ledarskap.

- Det ska finnas ett ledarskap som ägnar sig åt helheten, och som alltid har systemets uppgift och mål för ögonen.
- Det ska finnas ett ledarskap som intresserar sig för och följer upp relationer och samspelesprocesser mellan individer i verksamheten, mellan grupper i verksamheten och mellan medarbetare och kunder/patienter/elever.
- Det ska finnas ett ledarskap som accepterar osäkerhet och uppmuntrar variation och olikheter, som skapar öppenhet för att testa idéer och för kreativa problemlösningar.
- Om ledaren klarar av att hantera denna dynamik kan han eller hon intressera sig för verksamhetens resultat, låta resultatet tala och använda det för fortsatt utveckling och förbättringsarbete.

6.7 Finns det likheter i förutsättningarna för ledning och styrning mellan skolan och sjukvården?

Likheterna mellan skolan och sjukvården förefaller uppenbara. Skolan är en professionell organisation med politisk styrning. Kampen och friktionen mellan de olika styrlogikerna, profession, administration och politik finns beskriven också i skolans värld. Även i skolan kan vi se hur de professionella medarbetarna värjer sig mot vad de uppfattar som administrativa bördor och värnar om sina egna friheter, genom att hävda att i en professionell verksamhet måste professionell kompetens vara styrande. I både skolan och sjukvården har man fått bevittna en kamp mellan den professionelle aktörens traditionella och djupt rotade värdesystem och det administrativa värdesystemet som kräver att man visar upp ekonomisk effektivitet och goda resultat av verksamheten. Dessa krav har i sin

tur manifesterats i olika styrmodeller som ofta hämtats från näringslivet.

Exemplet balanserade styrkort som diskuterats i ett tidigare avsnitt är ett bra exempel på detta. Grundläggande mål accepteras av de professionella aktörerna. Däremot ifrågasätts ibland resultatmått som bygger på en administrativ styrning med användande av centralt framtagna nyckeltal som mäter de arbetsprocesser som ska leda fram till resultatet. Detta görs med hänvisning till att man trampar in på den professionella domänens marker och till att de professionella själva måste få styra sin praktik och även bestämma hur deras egna processer ska utvärderas.

Man kan fråga sig i vilken utsträckning professionella grupper som värjer sig mot processtyrning och uppföljning, i själva verket mer eller mindre medvetet använder sin professionella integritet som förevändning när de driver rena intressefrågor. Motstånd mot uppföljning och utvärdering av resultat kan uppfattas som att det bakom hävdandet av professionella värden döljer sig en rädsla för att den professionella basen ska visa sig vara otillräcklig. Diskussion om dessa frågor måste föras. Den politiska sfären och den administrativa sfären kan inte tassa runt med en rädsla och överdriven respekt för professionen. Å andra sidan är denna professionella stolthet och detta relativa oberoende en värdefull tillgång som man inte ska försöka bryta ner genom krav på att centralt beslutade styrmodeller ska drivas igenom i verksamheten utan lokal anpassning och möjlighet att påverka. Man ska i stället sträva efter att i varje enskild verksamhet vara överens om värdet av de nyckeltal och andra styrparametrar som man behöver använda.

Uppföljning av professionens metoder

Man talar i dag om den "evidensbaserade" hälso- och sjukvården, (EBM, evidensbaserad medicin). Vetenskaplig utvärdering av metoder och praxis ska visa vilka åtgärder inom vården som gör störst nytta för patienten och hur hälso- och sjukvården kan utnyttja sina resurser å bästa sätt. Man har funnit att det i dag inte alltid är de bästa metoderna som används inom vården. Många av rutinmetoderna för att upptäcka och behandla sjukdomar är föråldrade och ineffektiva. Andra, nya metoder har fått snabb spridning utan att vare sig nyttan, riskerna eller kostnaderna har granskats kritiskt. Samtidigt finns det metoder som snabbt borde få större

användning än de har i dag, eftersom forskningen kan visa att de är bra och kostnadseffektiva. Därför behövs vetenskaplig utvärdering både av etablerade metoder och medicinska innovationer.

Inom hälso- och sjukvården har EBM på kort tid kommit att uppfattas som ett viktigt och stort framsteg när det gäller att följa upp och utvärdera själva praktiken inom hälso- och sjukvården. Nationellt har man organiserat arbetet med EBM inom ramen för SBU, Statens beredning för medicinsk utvärdering som sedan 1992 är en fristående myndighet, vars uppgift är att kritiskt granska de metoder som används i vården för att upptäcka och behandla sjukdom ur ett ”samlad medicinskt, ekonomiskt, etiskt och socialt perspektiv”. SBU:s rapporter ska visa på bästa tillgängliga vetenskapliga underlag – evidens – om nytta, risker och kostnader, som är förknippade med olika åtgärder. Man samlar och sammanställer resultat från den bästa forskningen världen över.

Exemplet EBM kan visa en möjlig väg framåt även för skolan när det gäller att stödja och i viss mån även styra de professionella grupperna mot att utveckla sin egen profession. Här finns möjlighet för pedagoger att inspireras av en informativ styrning, som utgår från vetenskaplig stringens och kontroll av den pedagogiska metodikens bidrag till elevernas framgång. Detta förutsätter dock att man kan enas om definitioner av vad framgång för eleven innebär och att man kan mäta denna framgång, vilket påtalas på flera ställen i denna utredning. Man ska inte heller glömma att den pedagogiska forskningen har svårare förutsättningar för att medverka i ett projekt som kanske skulle kallas ”evidensbaserad pedagogik och didaktik”. Med all respekt för denna forskning förefaller det ändå vara svårare att vetenskapligt bevisa samband mellan pedagogisk metod och resultat än att bevisa samband mellan stora delar av medicinsk behandling och behandlingsresultat. Även om det är svårt är det värt att sträva mot en kunskap som i alla fall är närmare evidensbaserad kunskap. SBU är ett intressant exempel på en organisation uppbyggd för att sammanställa forskningsresultat och styra den medicinska professionens praktik genom information och upplysning, som får genomslag genom sin tyngd och relativa ovedersäglighet. Professionella medarbetare påverkas i sin yrkesutövning mest av auktoritativ information och kunskap från den egna professionen.

När det gäller den politiska styrningen finns en viss skillnad mellan sjukvården och skolan. Läroplanerna för de olika skolformerna är av alla accepterade styrdokument, som fastställts av riks-

dagen. Där finns en grundläggande nationell enighet om värdegrund och mål. Ett sådant allmänt accepterat nationellt styrdokument finns inte i sjukvården. Däremot uppvisar skolan och sjukvården en del gemensamma drag när det gäller politisk styrning från huvudmannen, kommun respektive landsting. Den politiska nivån har ansvaret för att det finns en fungerande skola inom kommunen, resp. sjukvård inom landstinget. Den har makten över den lokala infrastrukturen och verksamhetsuppbyggnaden. Den fattar beslut om lokala mål och om resurser och resurstilldelning samt följer upp resultaten. Problem uppstår däremot om den politiska nivån försöker detaljreglera den professionella verksamheten, eller om den lägger på verksamheten uppgifter som inte anses höra till huvudprocessen, t.ex. ger detaljerade föreskrifter om hur den yttre miljön kring skolan ska ordnas. Detta framgår av utredningens enkät och intervjuundersökning.

6.8 Sammanfattande synpunkter

Såväl inom näringslivet som inom sjukvården arbetar man med, eller håller på att utveckla, en ny systemsyn som leder bort från en hierarkisk och starkt specialiserad, funktionsindelad organisation av det slag som Taylor inspirerade till. I de flesta företag arbetar man med hela affärsprocesser eller flöden som inkluderar olika funktioner i en process som i grunden styrs av kundlogik och kundbehov. Man bygger en ny organisationsstruktur där gamla gränser mellan olika funktioner överskrids eller uttraderas, och där alla medarbetare kommer nära kunden. Målstyrning är en självklarhet i hela kedjan. Alla medarbetare involveras eller aktiveras på något sätt i arbetet med att ta fram mål och följa upp dem. Mycket av kvalitetsstyrningen och den ekonomiska uppföljningen har flyttat ända ut i arbetslagen. I den kundstyrda logiken blir ledtider viktiga kvalitetsfrågor, vilket naturligtvis även bidrar till att man kan spara pengar genom att minska den kapitalbindning som långa ledtider medför. Kvalitetsbristkostnader tar arbetslagen direkt ansvar för. Ekonomistyrningen ersätts med verksamhetsstyrning där den finansiella informationen balanseras och kompletteras med information om kunder, marknad, konkurrenter, personal, produktivitet och effektivitet för att ge underlag för en bättre och säkrare styrning.

Inom sjukvården söker man sig mot ett sammanvävande av de olika styrlogikerna, den professionella, den administrativa och den politiska i vetskap om att de är så invävda i varandra att de inte går att hålla isär. Man kan t.ex. inte längre utan stora svårigheter skilja medicinskt ansvar från ekonomiskt ansvar. Försöken att dela upp ledning och styrning efter en sådan skiljelinje tycks inte längre fungera, vilket kan vara en viktig erfarenhet att diskutera för dem som i skolan försöker att skilja på pedagogisk och administrativ ledning. Man börjar rikta blicken mot forskning om komplexa adaptiva system, vilket bl.a. leder fram till krav på ett helhetsorienterat ledarskap som fokuserar på systemets uppgift, mål och resultat och på relationer och samspel mellan systemets olika delar. Ledarskapet kan hantera både osäkerhet och inbördes olikheter och motsägelser. En styrning med en långt gående administrativ kontroll, rutiner, specifikationer och gränser som inte kan hantera denna dynamik är inte till någon hjälp.

7 Hur fungerar ledning och styrning inom skolan i dag? En kartläggning med kommentarer

Inledning

Utredningen har genom en enkät till landets samtliga kommunala rektorer, rektorer i friskolor och skolchefer samlat in fakta och uppfattningar om ledning och styrning i skolan som den ter sig i dag, (våren 2004). En beskrivning av enkätförfarande, svarsfrekvenser m.m. finns i kapitel 2.2. Sammanfattningsvis nämner jag här att enkäten gjordes som en totalenkät. Den administrerades som en web-enkät och gick ut till 4 286 kommunala rektorer, 459 kommunala skolchefer och 486 rektorer i friskolor. Av de kommunala rektorerna har 59 % besvarat enkäten, av skolcheferna 69 % och av rektorerna i friskolor 63 %. Någon bortfallsanalys har inte gjorts, men av en del kommentarer att döma har det hos en del respondenter funnits en osäkerhet i hanteringen av IT-mediet. Detta kan ha bidragit till att hålla nere svarsprocenten.

Jag har valt att i många fall särredovisa enkätsvaren för gymnasie- rektorer och komvuxrektorer. Dessa kategorier ingår dock även i den större kategorin kommunala rektorer.

7.1 Rektorerna och deras bakgrund och förutsättningar

Åldersfördelning och antal år i rektorskarriären

Tabell 7.1. Andel av rektorerna som är över 55 år

Alla kommunala rektorer	42 %
Kommunala gymnasierektorer	52 %
Komvuxrektorer	58 %
Rektorer i friskolor	23 %

Tabell 7.2. Andel av rektorerna som haft sin befattning mindre än fem år

Alla kommunala rektorer	58 %
Kommunala gymnasierektorer	61 %
Komvuxrektor	63 %
Rektorer i friskolor	60 %

Det finns en hög omsättning på rektorer i den svenska skolan och man kan också förvänta sig en fortsatt hög omsättning under den närmaste tioårsperioden. Enligt uppgifter från Myndigheten för skolutveckling har omsättningen under perioden 1992–2002 ganska konstant legat mellan 15 och 22 %, vilket betyder att närmare en femtedel av alla rektorer byts ut varje år.

Med tanke på att utredningen i kap. 5 och kap. 8 lyfter fram att rekryteringen av rektorer är ett av arbetsgivarens viktigaste styrmedel för att utveckla skolan, bör omsättningen av rektorer vara en angelägen fråga för huvudmännen att ta ställning till, inte minst med tanke på de stora pensionsavgångarna som främst kommunerna har att möta.

Det handlar både om

- att ta till vara möjligheten att använda en aktiv och väl genomtänkt rektorsrekrytering för att styra skolan i en önskvärd riktning och
- att värna om och stödja de välutbildade och kompetenta rektorer som i dag är verksamma.

Arbetslivserfarenhet hos rektorerna

Endast 26 % av de kommunala rektorerna anger att de innan de tillträdde sin nuvarande befattning har arbetat i minst 18 månader i någon annan verksamhet än skolan. I begreppet skolan innefattas här även vuxenutbildningen. Motsvarande siffra för rektorer vid fristående skolor är 58 %.

Tabell 7.3. Rektorerernas erfarenhet av ledarskap i andra verksamheter

Alla kommunala rektorer	26 %
Kommunala gymnasiektorer	38 %
Komvuxrektorer	41 %
Rektorer i friskolor	58 %

Tre fjärdedelar av alla kommunala rektorer har sålunda inte under någon längre tid skaffat sig erfarenhet av ledarskap i andra verksamheter. Skolan är en arbetsplats som nu lever under stora förändringskrav. Den traditionella rektorsrollen har länge varit huvudsakligen förvaltande och administrativ med rektor som en primus inter pares utan förväntningar på ett drivande ledarskap. Det är därför troligen värdefullt för en rektor att ha sett och upplevt ledarskap i andra verksamheter när han eller hon går in i sin rektorskarriär. När det gäller rektorsrekryteringen lägger jag märke till en påtaglig skillnad mellan den kommunala skolan och den fristående skolan. Den senare hämtar gärna sina rektorer från andra verksamheter än skolan.

7.2 Styrningen inom skolorna

Vem utformar skolans organisations- och ledningsstruktur?

Tabellen nedan visar andelen rektorer som anger att de i huvudsak själva har befogenhet att utforma sin organisation.

Tabell 7.4. Rektorns befogenhet att själv utforma sin organisation

Alla kommunala rektorer	80 %
Kommunala gymnasiektorer	67 %
Komvuxrektorer	74 %
Rektorer i friskolor	87 %

Svaren visar att 20 % av de kommunala rektorerna inte har makt att själva utforma organisation och ledningsstruktur i sin skola. Jag finner detta vara anmärkningsvärt, inte minst mot bakgrund av att

en stor majoritet av rektorerna framför allt värdesätter stor egen frihet och stort ansvar. I en mål- och resultatstyrd verksamhet ingår, enligt gängse principer för ansvarsfördelning, befogenheten för en ledare att själv få utforma organisation, arbetssätt och att fullt ut få ta det ekonomiska ansvaret. Att vara rektor i en skola är inte bara ett mycket viktigt uppdrag. Det bör rimligen kunna jämföras med ett arbete som VD för ett medelstort företag. Att inte ha motsvarande ansvar och befogenheter leder till otydligheter och brister i styrning och ledning som kan gå ut över resultatet. Det kan också innebära svårigheter att på sikt kunna rekrytera alla de kompetenta ledare som så väl behövs inom skolan. Här finns en mycket stor förbättringspotential i kommuner, som än i dag tillämpar en hierarkisk detaljstyrning.

Organisationsprincip: Indelning i arbetslag/ämnesgrupper

Det är inte ovanligt att flera principer för lagindelning tillämpas parallellt inom en skola. En del skolor kan ha både lärarlag och arbetslag med blandat yrkesinnehåll.

Tabell 7.5. Organisationsprincip

	Lärarlag	Arbetslag med blandat yrkesinnehåll	Ämnesgrupper
Kommunala rektorer	56 %	51 %	13 %
Gymnasierektorer	64 %	36 %	35 %
Komvuxrektorer	47 %	16 %	41 %
Rektorer i fristående skolor	40 %	34 %	14 %

Enkäten ger inte underlag för en närmare beskrivning av hur lagen är uppbyggda och hur de arbetar. I en fallstudie om ledarskap och samarbete i tre skolor beskriver dock Tillberg (2003)¹ att arbetslag är en typisk samarbetsform i skolor där man satsar på gränsöverskridanden och tonar ner ämnets betydelse. I hennes studie kopplas arbetslagsorganisationen samman med mindre klasser och beskrivs som en strävan att nå kvalitet genom organisering. Samarbete i arbetslag beskrivs som ett uttryck för en modern och reformvillig

¹ Ulrika Tillberg. Ledarskap och samarbete En jämförande fallstudie i tre skolor Avhandling EFI 2003.

skola. Såväl lärare som annan personal i sådana skolor identifierar sig i högre utsträckning med både undervisning och elevvård. I sådana skolor upplever personalen arbetslagsmötet som ett naturligt och logiskt sammanhang för samarbete.

I skolor där dessa värderingar inte är så starka utan där ämnesfokuseringen är starkare hos lärarna kan arbetslaget upplevas som ett påtvingat forum där medlemmarna ibland känner att de samarbetar med personer som de inte har så mycket gemensamt med. Där blir ämnesgruppen ett naturligt forum för det samarbete som man behöver.

Tillbergs framställning tycks belysa en avgörande och viktig fråga för skolans arbetssätt och interna organisationstruktur. Rektor och personalen behöver vara någorlunda eniga om vilken arbetsform som passar i den enskilda skolan. Rektors egen inställning måste spela en mycket betydelsefull roll, men han eller hon kan inte negligera den dominerande kulturen i skolan. En påbjuden organisationsstruktur utan förankring i den dominerande kulturen kan göra att det är svårt att motivera lärarna till det samarbete som ändå är mycket viktigt. Ledningen bör då inte primärt använda en förändring av organisationsstrukturen som redskap för en attitydpåverkan utan som ett uttryck för en rimligt gemensam övertygelse om vad man vill åstadkomma med samarbete. Att samla medarbetarna kring en gemensam övertygelse är ju rektors uppgift. Har rektor väl gjort det kommer det att bli naturligt att välja en organisationsstruktur som står i samklang med denna övertygelse.

Chefsspannet (antal medarbetare över vilka rektorn är direkt arbetsledare utan mellankommande ledarnivåer)

Tabellen nedan visar andelen rektorer med direkt personalledande ansvar för mer än 30 personer. Med direkt personalledande ansvar menas att man förväntas hålla utvecklingssamtal med medarbetaren.

Tabell 7.6. Direkt personalledning för mer än 30 personer

Alla kommunala rektorer	68 %
Kommunala gymnasiektorer	50 %
Komvuxrektorer	22 %
Rektorer i friskolor	18 %

Tabellen nedan visar andelen rektorer med direkt personalledande ansvar för mer än 50 personer.

Tabell 7.7. Direkt personalledning för mer än 50 personer

Antal kommunala rektorer	20%
Kommunala gymnasierektorer	50 %
Komvuxrektor	22 %
Rektorer i friskolor	18 %

Det påtagligt stora chefsspannet för rektorer påtalades redan i Skolverkets nationella kvalitetsgranskning 1998. Att döma av enkätsvaren har inte mycket hänt sedan dess. De stora chefsspann som många rektorer redovisar måste anses vara en brist i ledningsorganisationen. Det finns dock en del exempel på lösningar där de biträdande rektorerna kan avlasta rektor ansvars för utvecklings- och lönesamtal eller andra uppgifter. Att genomföra utvecklings- och lönesamtal med över 50 medarbetare på ett år tar mycket tid i anspråk, om samtalen ska kunna genomföras på ett rimligt sätt. Det personalledningsansvar som innebär att man i sin befattning har ansvaret att genomföra utvecklingssamtal och lönesamtal har en mycket viktig symbolfunktion. Många medarbetare uppfattar rektor som sin chef, även i en del fall där det finns biträdande rektorer eller andra personer med ledningsansvar. Därför vill de ha sitt utvecklingssamtal med "den riktiga chefen". En tydlig och väl förankrad ledningsorganisation med ett uttalat personalledningsansvar för en eller flera andra ledare gör det lättare att hantera detta symbolkrav.

Diskussionen om en förstärkt ledningsfunktion inom skolan är inte ny. I mitten av 1980-talet när man började genomföra en organisation med arbetsenheter i skolan användes beteckningen studieledare för att beskriva en mellanchefsfunktion, vanligen en chef för en arbetsenhet. Kjell Granström (1985)² säger i anslutning till en diskussion om arbetsenheter: "Det är naivt att tro att lagutveckling kommer till stånd av sig själv genom ett slags kollektivt ledarskap utan det krävs att någon har mandat att sköta dagordning, sammanfatta och se till att beslut blir fattade".

I propositionen En ny läroplan (prop. 1992/93:220), som låg till grund för LPO 94, sägs: "Det blir tydligt att skolans behov av

² Kjell Granström, Arbetsorganisation, arbetsenheter och studieledare, rapport 17 LiU 1985.

lärare som kan biträda rektor i de pedagogiska uppgifterna ökar". Under de år när man inom svensk skola, ofta med ganska svag förankring hos lärarna, införde begreppet arbetsenheter behövdes säkert en mellanchefsnivå som chef för en arbetsenhet för att överhuvudtaget få den att börja fungera. Tjänsteställning och befattningsbeskrivning för dessa studieledare var dock knappast sådana att de kunde betraktas som en slags skolledare. I dag organiseras i majoriteten av skolorna den pedagogiska verksamheten i arbetslag eller lärarlag. Utredningen ger inte underlag för att bedöma hur och av vem dessa arbetslag leds. Det förefaller dock inte vara vanligt att de leds av någon person som kan kallas "skolledare". Denna slutsats grundar jag på Skolverkets statistik, enligt vilken år 2003 antalet personer i grundskolan som benämns "övriga skolledare" uppgick till 2076 personer. De "övriga skolledarna" är närmare hälften så många som det totala antalet rektorer (4317 personer). Antalet "övriga skolledare" i grundskolan har ökat svagt hela tiden sedan 1997. I gymnasieskolan visar statistiken att antalet "övriga skolledare" år 2002 är 674 personer, vilket är 67 % av det totala antalet rektorer. Således är det relativa antalet "övriga skolledare" högre i gymnasieskolan än i grundskolan. Däremot tenderar det relativa antalet övriga skolledare att sjunka påtagligt i gymnasieskolan. År 1998 uppgick det nämligen till 92 % av antalet rektorer och andelen "övriga skolledare" per rektor har på fem år sjunkit med 25 %.

Den samlade slutsatsen av dessa statistikstudier är emellertid att eftersom antalet "övriga skolledare" i grundskolan uppgår till hälften av antalet rektorer, kan det knappast vara så att de flesta arbetslag leds av någon person med skolledarstatus. Visserligen ser det mycket olika ut i olika skolor, men jag vågar ändå dra slutsatsen att den generella tillgången på ledare med skolledarstatus i den svenska skolan är så liten att rektorerna har svårt att lägga ut ansvaret för personalutveckling, där utvecklingssamtal och lönesättning ingår. Andra ledningsuppgifter, som samordningsansvar och verksamhetsutvecklingsansvar, går ofta att delegera till personer som förses med särskilda ansvarsuppgifter utan att de har en formell chefsbefattning. Det är dock svårt att lägga ut personalledaransvaret på en person som inte har formell skolledarstatus. Häri ligger den svåraste konsekvensen av strävan mot den platta organisationen. Den kan leda till allvarliga problem för medarbetare som inte känner sig sedda och upplever sig sakna återkoppling i sitt svåra arbete. En alltför liten chefståthet anförs i dag ofta i debatten som

en viktig orsak till stress och ökad sjukskrivning bland såväl chefer som medarbetare.

Ledningsgrupp

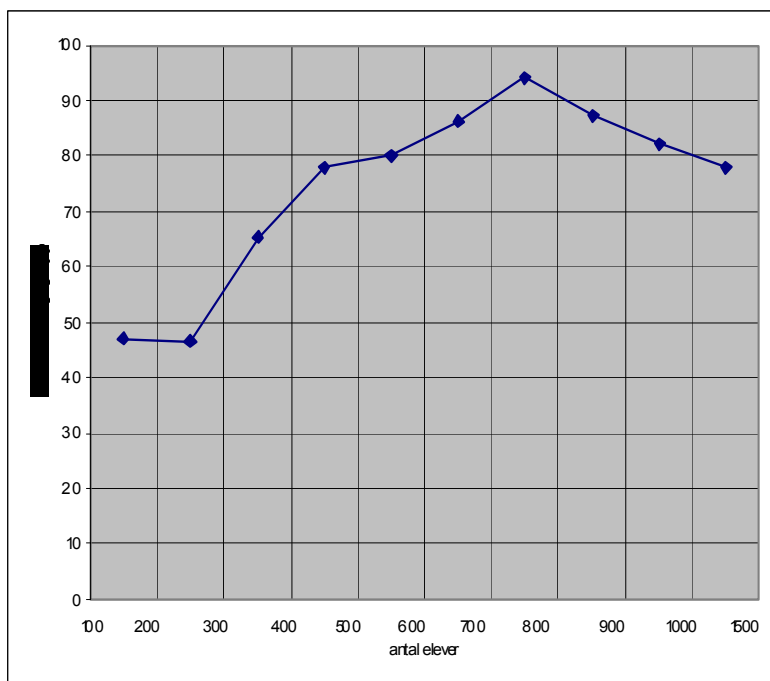
Av de kommunala rektorerna har 75 % inrättat en egen ledningsgrupp.

Tabell 7.8. Andelen rektorer som inrättat en ledningsgrupp

Alla kommunala rektorer	75 %
Kommunala gymnasiektorer	81 %
Komvuxrektorer	67 %
Rektorer i friskolor	71 %

Diagrammet på nästa sida visar förhållandet mellan skolans storlek och förekomsten av en ledningsgrupp. Det avspeglar situationen i alla kommunala skolor.

Figur 7.1. Samband mellan skolstorlek och andel av skolorna som har en ledningsgrupp



En ledningsgrupp har inrättats i ungefär hälften av de mindre skolorna (upp till 250 elever). Av skolor med upp till 550 elever har 80 % en ledningsgrupp, medan 95 % av skolorna med 750 elever har en sådan. I större skolor sjunker av någon anledning antalet som har en ledningsgrupp.

Av gymnasieskolorna anger 81 % att de har en ledningsgrupp. Av komvuxskolorna har 67 % en ledningsgrupp. Av de fristående skolorna har 71 % en ledningsgrupp. Då ska man ändå ta hänsyn till att många friskolor är mindre skolor.

Av dem som svarat att de har en ledningsgrupp svarar hälften att de har ett chefsspann på över 35 personer. Detta tyder på att i varje fall inte alla medlemmarna i ledningsgruppen är chefer med ett personalansvar.

Min syn på ledarskap innebär i korthet att rektors viktigaste ledarskapsuppgift är att skapa mening, påverka, bidra till en resultatorienterad inställning, samla mot gemensamma mål och följa upp

måluppfyllelsen. Dessa funktioner förutsätter en enad och samlad ledning i skolan med en någorlunda gemensam inställning till uppgiften. Ledningsgruppen är ett forum som kan förutsättas bidra till detta. En rektor ska själv utforma en ledningsstruktur som passar honom eller henne och skolans situation. Därför förespråkar jag inte att en ledningsgrupp skulle vara ett absolut nödvändigt forum för skapande och utövande av gemensamt ledarskap. När väl detta är sagt kan jag ändå konstatera att det är påfallande många rektorer t.o.m. i stora skolor som inte har inrättat en ledningsgrupp som stöd och redskap för sitt eget ledarskap.

Särskilda befattningshavare på skolan

Tabell 7.9. Särskilda befattningshavare

	Särskild kanslist/ assistent	Controller/ ekonom	Intendent/ lokalansvarig	Personal- ansvarig
Alla kommunala rektorer	83 %	22 %	13 %	6 %
Kommunala gymnasiektorer	92 %	47 %	29 %	16 %
Komvuxrektorer	81 %	45 %	14 %	14 %
Rektorer i friskolor	57 %	50 %	19 %	17 %

Det är viktigt att en rektor kan skaffa sig det speciella administrativa stöd som behöver finnas för att skolan ska fungera, antingen genom att inrätta biträdande rektorer, särskilda administrativa tjänster eller genom att kunna delegera uppgifter till skolledare och arbetslagsledare. Kan man inom skolan skapa en situation där även lärarna eller arbetslagen får ett visst administrativt stöd ökar förutsättningarna för att pedagogerna ska kunna tillbringa mycket tid tillsammans med eleverna. Detta bör i sin tur öka möjligheten att nå målen. Det är anmärkningsvärt att så många som 17 % av de kommunala rektorerna inte tycks ha en kanslist i sin skola, även om en del skolor är relativt små. De fristående skolorna har en helt annan kvalifikationsnivå och andra funktionsbeskrivningar för sina administrativa medarbetare, trots att de vanligen är mindre skolor.

Delegering

Av de kommunala rektorerna har 87 % helt eller delvis lagt ut ansvar för definierade ansvarsområden till medlemmar i sin ledningsgrupp eller andra inom skolan. Så här ser delegeringsmönstret ut:

Tabell 7.10. Delegerade uppgifter

Olika administrativa uppgifter	60–70 %
Uppgifter av typen pedagogisk handledning/utvecklingssamtal e.d.	25–33 %
Ansvar i samband med elevvårdsuppgifter	50–60 %
Uppgifter i samband med behov av särskilt stöd	65 %

Motsvarande siffror för gymnasierektorer är ungefär lika höga. Komvuxskolorna följer i stort sett genomsnittet. Delegeringsmönstret i de fristående skolorna skiljer sig inte på något avgörande sätt från mönstret i de kommunala skolorna.

En närmare analys av svaren kring delegering av utvecklingssamtal visar att av de rektorer som delegerat ut ansvaret för utvecklingssamtal är de flesta rektorer för skolor med integrerad förskola (64 %). I sådana skolor kan det finnas en ledningsstruktur som gör denna delegering nödvändig och möjlig.

Mot bakgrund av den tidvis livliga debatten om rektors arbetsituation är det viktigt att konstatera att det tycks finnas ett betydande utrymme för att delegera uppgifter inom ett ganska brett spektrum. Att rektor har det yttersta ansvaret tycks inte vara ett hinder för en betydande delegering av både administrativa uppgifter, elevvårdande uppgifter och pedagogisk handledning och stöd, åtminstone inte så länge rektor har kontroll över det viktigaste, nämligen målstyrning, inklusive uppföljning och ekonomi. Skickliga rektorer klarar av att delegera och därmed få utrymme för sitt personliga ledarskap, som ska ägnas åt att utveckla en framgångsrik pedagogisk verksamhet med de resurser som står till förfogande.

7.3 Mål- och resultatstyrning i den enskilda skolan

Tabell 7.11. Hur skaffar sig rektor kunskap om resultaten?

	Samtal med lärarna	Resultatet på nationella prov	Kommunens utvärderingsinstrument	Betygsjämförelser	Enkäter till elever och föräldrar	Oberoende utvärderare utifrån	På annat sätt
Alla kommunala rektorer	85 %	55 %	50 %	35 %	37 %	7 %	13 %
Kommunala gymnasiektorer	78 %	36 %	51 %	66 %	39 %	12 %	14 %
Komvuxrektorer	81 %	20 %	51 %	39 %	46 %	13 %	20 %
Rektorer i fristående skolor	81 %	49 %	16 %	41 %	45 %	9 %	12 %

I ett mål- och resultatstyrt skolsystem är uppföljningen av främst pedagogiska men också ekonomiska resultat en synnerligen viktig uppgift. Samtal med lärarna, som är den vanligaste metoden för rektorer att skaffa sig information om skolans resultat, är naturligtvis en viktig informationskälla. Men det är förvånande att rektorerna inte förlitar sig mer än de tycks göra på betygsresultat och nationella prov, enkäter till elever och föräldrar och olika former av extern granskning och jämförelser t.ex. via Skolverket eller via kollegial granskning och benchmarking.

7.4 Kommunens ledning, styrning och stöd

Har rektorerna god kunskap om hur deras arbete värderas av deras överordnade?

Här noteras att så många som 28 % av rektorerna tycker att de har dålig eller ingen kunskap om detta. Detta är ett underbetyg åt skolcheferna i dessa rektorers kommuner. Rektorerna förväntas ge en tydlig återkoppling till sina lärare. Som rektorer har de rätt att begära sådan återkoppling från egna chefer. Skolchefen måste använda sådan återkoppling som ett styrinstrument, vilket jag anser vara ett av de viktigaste styrinstrumenten.

På vilken grundval värderas och lönesätts rektorerna?

I den mål- och resultatstyrda organisationen är det rektor som har ansvaret för den enskilda skolans resultat. Detta gäller givetvis både det pedagogiska och det ekonomiska resultatet. Det svar man då borde förvänta sig är att 100 % av skolcheferna värderar sina rektorer i betydande utsträckning på grundval av både det pedagogiska och det ekonomiska resultatet. Men enkätsvaren visar att endast 58 % av förvaltningscheferna värderar sina rektorer i betydande utsträckning på grundval av det pedagogiska resultatet och 40 % i betydande utsträckning på grundval av det ekonomiska resultatet.

Vidare noterar jag att så många som 13 % av förvaltningscheferna inte själva värderar och lönesätter sina rektorer.

Delegering till rektorerna

Tabellen nedan visar hur stor andel av förvaltningscheferna som har delegerat ut olika ansvarsområden till sina rektorer

Tabell 7.12. Förvaltningschefernas delegering till rektorer

Skolans interna organisation	Totalansvar för kostnader/intäkter	Inrättande/indragning av tjänster	Anställning av lärare	Lönesättning vid löneöversyner
87 %	79 %	55 %	92 %	75 %

Min uppfattning är att i en mål- och resultatstyrd organisation ska rektors styrkraft säkras genom att dessa uppgifter är delegerade till rektorsnivå. Rektor ansvarar för skolans resultat och dessa ska följas upp noggrant på kommunnivå. Här visar förvaltningschefernas egna svar att det i många kommuner inte alls är på det viset. 20 % av rektorerna har inte totalansvar för kostnader. 13 % kan inte utforma sin egen organisation osv. En rektor med styrkraft behöver kunna använda sin budget på det sätt som man inom skolan finner mest ändamålsenligt. Hur ska rektor kunna utforma sin ledningsorganisation eller sin administrativa funktion om han eller hon inte får inrätta eller ta bort tjänster?

Ekonomisk styrning

Enligt förvaltningscheferna har knappt 20 % av skolorna ett totalt ansvar för skolans balansräkning, dvs. hela överskottet eller underskottet balanseras över till nästkommande år. Hela 40 % av skolorna får sina underskott årligen till 100 % avskrivna och 35 % får sina överskott till 100 % avskrivna.

Den ekonomiska styrningen mister enligt min uppfattning sin styrkraft om inte rektorerna stimuleras att själva ta konsekvenserna och skörda frukterna av sitt sätt att sköta ekonomin.

7.5 Statens styrning av skolan

Mål- och resultatstyrning, uppföljning och utvärdering

Högst värderas av rektorerna att statens mål- och styrdokument ger frihet att utforma undervisningen. Detta svar ger ett starkt stöd för hela principen bakom statens målstyrning. Men talar man i stället om en mål- och resultatstyrning, som rimligen måste inkludera Skolverkets utvärdering av resultaten, får man däremot en mycket låg värdering. Lika lite uppskattas statens kontroll, tillsyn och inspektion.

Är det bättre eller lättare att mäta skolans kvalitet än att mäta resultaten? Detta är en fråga man kan ställa sig mot bakgrund av att en mycket större andel av rektorerna (37 %) sätter värde på Skolverkets arbete med kvalitetsredovisningar än på deras inspektioner och resultatuppföljning (11 %). Kan det vara så att rektorerna accepterar och uppskattar målstyrningen, men att många samtidigt ställer sig avvisande till tanken att en målstyrning innefattar en uppföljning av resultaten? Eller är det själva betoningen av kunskapsresultat som man anser försvårar rektorns arbete? Är det utvärderingsmetoderna som sådana som man inte uppskattar? Vad man nu än tror om detta är svaren anmärkningsvärda. Hur kan man acceptera en målstyrning och önska sig ha stora frihetsgrader när det gäller arbetet med hur man når målen, utan att samtidigt vara beredd på att få sina resultat utvärderade? I kapitel 8 i detta betänkande framgår att alla de framgångsrika skolorna som utredningen har studerat, till skillnad från de genomsnittliga skolorna, sätter stort värde på olika utvärderingsinsatser.

Många rektorer svarar (kommunala rektorer 31 %, rektorer i fristående skolor 22 %) att Skolverket lägger för stor vikt vid betyg

och prov, vilket man anser försvårar arbetet som rektor. En tolkning kan vara att man upplever att denna form av resultatmätning tar alltför stor uppmärksamhet i förhållande till andra viktiga uppgifter i skolan. En annan tolkning, som inte står i motsats till den första, är att många lärare och rektorer inte uppskattar att jämföra sina resultat med andras, eftersom man uppfattar sig ha så olika förutsättningar för att nå goda resultat. Ett sådant resonemang är förståeligt, men leder egentligen bara till att olikheten i förutsättningar avförs från diskussionen och därmed permanentas, vilket inte kan vara meningen. I detta sammanhang vill jag åberopa att både forskare och praktiker har visat att varje skola har möjlighet att åstadkomma goda studieresultat oavsett yttre förutsättningar, om man tror på sig själva och sina elever och sina förutsättningar i stället för att hela tiden anpassa sin kravnivå till de yttre problem som finns (se avsnitt 5.4.). Det är en uppgift för ledarskapet att hävda denna inställning och agera utifrån den.

Arbetet med kvalitetsredovisningarna röner ganska stor uppskattning. Skolans eget arbete med kvalitetsredovisning måste betraktas som ett viktigt utvecklingsverktyg för rektor. Genom att redovisningen är obligatorisk får rektor en stor möjlighet att samla alla medarbetare kring ett systematiskt uppföljnings- och förbättringsarbete.

Förvaltningschefernas syn på den statliga styrningen

Exempel på inslag i den statliga styrningen som skolcheferna sätter värde på är de statliga mål- och styrdokumenterna (67,5 %), rektorsutbildningen (64,7 %) och satsningen på kvalitetsarbetet (53,9 %). Andra styrinsatser som "Wärnerssonpengar", redovisning och jämförelser av skolresultat, utvärdering och utvecklingsdialoger med kommunerna röner också uppskattning. Svaret från skolcheferna på frågan om vad i statens styrning som försvårar för dem är kraftfullt och ganska enigt på några punkter:

- För många uppdrag ges till kommunerna utan att dessa är finansierade (86 %).
- Timplanestyrningen är ett hinder för utvecklingen (69 %).

Nästan hälften anser att det finns för många mål att hålla reda på. Nästan 40 % anser också att den statliga direktadresseringen till rektor är problematisk för kommunen.

8 Ledning och styrning i förhållande till resultat

8.1 Svårigheten att definiera och verifiera "resultat"

Utredningen har som sin utgångspunkt att en framgångsrik skola är en skola där eleverna når goda resultat. Jag ville undersöka om det gick att identifiera samband mellan ledarskap och ledningsstruktur och goda resultat i skolan. Utifrån denna utgångspunkt beslöts att genomföra en undersökning av ett stratifierat urval av skolor där ett antal skulle vara "de mest framgångsrika" skolorna och ett antal skulle vara "genomsnittliga" skolor. I kapitel 2, om utredningsarbetet, sid. 4 ff redogörs för förfarandet när skolor för fallstudierna valdes ut. Tyvärr blev det så att utredningen inte lyckades hitta något vuxengymnasium som motsvarade alla de kriterier som satts upp för en fallstudie där. Av de skolor som kunde identifieras som framgångsrika hittade utredningen ingen med ett obruttet ledarskap under tre år, vilket var ett viktigt kriterium för att kunna studera ledning kopplat till resultatet.

Som framgår av kapitel 2 visade det sig vara anmärkningsvärt svårt att definiera vad som är "bra resultat" i en skola eller vad som är "en framgångsrik skola". Det finns inte någon färdig tillgänglig statistik där jämförbara uppgifter om skolors resultat kan hämtas på ett enkelt sätt. Det ligger närmast till hands att utgå från betygen, men användandet av detta kriterium för att identifiera en framgångsrik skola är problematiskt. Några skäl för detta är:

- Det är omvittnat svårt att få fram en betygssättning som är nationellt likvärdig för alla skolor. Alltså är det vanskligt att jämföra olika skolors resultat enbart med hjälp av betygen.
- Det är inte självklart att man kan härleda betygen till resultatet av en enskild skolas insats, eftersom ingenting framgår om elevens kunskaper den dag då han eller hon började i den aktuella skolan.

- Betyg ges inte förrän tidigast under år 8, vilket gör att den som vill hitta skolor med bra resultat fram till år 7 får lov att hitta andra kriterier och andra mätresultat som visar hur framgångsrik en skola är.
- Betygen mäter endast kunskapsresultat. Resultatet av skolans andra huvuduppdrag, som är relaterat till värdegrunden, måste utvärderas på andra sätt än genom betygen.

I kapitel 2 redogörs för utredningens försök att övervinna dessa svårigheter och att hitta ett antal skolor som kan jämföras på basis av resultat.

Utredningen vill ändå utifrån dessa erfarenheter starkt betona hur svårt det är att rättvist värdera och jämföra resultat mellan olika skolor, både när det gäller kunskaper och fostran. Det statliga uppdraget är detsamma för alla skolor. Resultatet av arbetet med att genomföra detta uppdrag måste gå att mäta och utvärdera på ett sätt som alla kan acceptera. Kan man inte på ett rimligt, tydligt och trovärdigt sätt värdera och jämföra resultat mellan skolor med samma uppdrag har man, enligt vår uppfattning, inte underlag för att styra, korrigera och driva utveckling, varken lokalt eller nationellt. Mål- och resultatstyrningen äventyras. Ett antal goda ansatser för nationell uppföljning och utvärdering av kunskapsutveckling finns och prövas (Siris¹, Salsa²). Framför allt Salsa är ett stort steg i ett mycket angeläget utvecklingsarbete som man måste gå vidare med för att skapa förtroende för en likvärdig nationell resultatjämförelse. Krav, kriterier och metoder för en likvärdig och rättvis betygssättning måste ha en mycket hög prioritet så att man på ett trovärdigt sätt kan använda betygen vid resultatvärdering och resultatjämförelse. Hög prioritet måste också ges åt arbetet med att utveckla nya metoder för att jämföra elevers resultat mellan olika skolor. Att utvärdera skolornas resultat i det uppdrag som följer värdegrunden och vars resultat ska vara en ökad mognad för eleven som en aktiv medborgare i ett demokratiskt samhälle och en aktiv och involverad medarbetare i en arbetsgemenskap är också ett angeläget utvecklingsområde.

¹ Siris är skolverkets Internetbaserade resultat- och kvalitetsinformationssystem.

² Salsa är ett analysverktyg med vars hjälp kommuner och skolor kan bedöma skolors samlade resultat i ett riksperspektiv genom att Salsa tar hänsyn till skolors elevsammansättning.

8.2 Utredningens intervjustudie

I detta kapitel beskrivs utredningens slutsatser av en intervjustudie som genomfördes i arton skolor. Tretton av dem hade valts ut som exempel på de mest framgångsrika skolorna medan fem var skolor med genomsnittliga resultat. Av dessa skolor var två gymnasieskolor, nio var skolor med elever i F-9, en hade elever i 4-9 och sex hade elever i F-6.

Skolornas storlek varierar kraftigt

Gymnasieskolorna har 1 000 respektive 1 400 elever. F-9-skolorna varierar mellan 82 och 600 elever. F-6-skolorna har vardera omkring 350 elever.

Två av skolorna är friskolor

Skolorna är ganska jämnt geografiskt fördelade i olika landskap över vårt avlånga land från Norrbotten till Skåne och från de västligaste delarna till de östliga.

I urvalet finns allt ifrån byskolor till skolor i storstädernas miljonprogramområden

Syftet med intervjustudien var att undersöka möjliga samband mellan det sätt på vilket skolorna styrs, leds och organiseras och deras resultat. Eftersom majoriteten av skolorna valts ut därför att de visar upp mycket goda resultat mätt på det sätt som beskrivs i kapitel 2, var tanken att undersöka om de har några gemensamma drag i variablerna ledning och styrning, som åtminstone delvis kan förklara deras framgångar. I varje skola gjordes en intervju med rektor, en intervju med kommunens skolchef (i fristående skolor en styrelseledamot) och en intervju med en grupp lärare.

Vi har tidigare redogjort för utredningens svårigheter när det gäller att definiera vad som är en framgångsrik skola. Det har funnits en risk för att begreppet "framgångsrik skola" helt enkelt kommer att stå för "den skola som lyckats väl med sin förmedling av teoretisk kunskap". Därför ingick också i urvalsprocessen när utredningen valde vilka skolor som skulle studeras att en klimat-

undersökning genomfördes i de skolor som utredningen valde mellan. Skolor som hade lägre resultat i klimatenkäten sällades bort. De skolor där intervjuerna genomförts är således skolor, vars arbetsmiljö enligt denna undersökning präglas av ett rimligt bra pedagogiskt och socialt klimat.

8.3 Yttre förutsättningar för att en skola ska vara framgångsrik

Det första som vi tydligt kan se när vi betraktar ovanstående urval av skolor är att det går att driva framgångsrika skolor under mycket olika förutsättningar. Det är viktigt att konstatera detta: En skola är inte dömd till att vara en andra klassens skola därför att den ligger på fel plats eller därför att den har fel storlek eller därför att föräldrarna är "fel" föräldrar.

En framgångsrik skola kan vara en högstadieskola i ett socialt utsatt mångspråkigt och mångkulturellt miljonprogramområde med dess speciella förutsättningar. Det kan också vara en byskola i en liten centralort i en bygd som domineras av småföretag och jordbruk. Det kan vara en fristående friskola som startats av ett antal föräldrar från olika kristna samfund för att deras barn skulle få gå i en skola med kristen värdegrund. Det kan vara en helt vanlig skola i ett typiskt medelklassområde. Det kan vara en skola i en avfolkningsbygd med stor betydelse som en gemensam symbol och satsning för bygdens barn.

8.4 Inre förutsättningar i de mest framgångsrika skolorna

Organisationsstruktur

Det finns inga särskilda drag i den interna organisations- eller ledningsstrukturen som är gemensamma för de mest framgångsrika skolorna och skiljer dem från de genomsnittliga. Alla skolor har någon form av arbetslag, men det har också de genomsnittliga skolorna. Den interna organisationsstrukturen bestäms snarare av skolans storlek.

Ur intervjuundersökningen kan utredningen inte dra någon särskild slutsats om vilken intern organisationsstruktur som skulle kunna kopplas samman med en framgångsrik skola.

Några gemensamma drag i de mest framgångsrika skolorna

Utredningen har funnit sex speciella karakteristika som vi anser vara gemensamma för de skolor som är de mest framgångsrika enligt de kriterier som utredningen har haft tillgängliga. Dessa drag saknas i stor utsträckning eller är otydliga i skolor med genomsnittliga resultat. Det stärker uppfattningen att just dessa drag verkligen har ett samband med goda resultat för den enskilda skolan. Alla har att göra med en inställning, en slags uttalad eller outtalad gemensam överenskommelse.

1. *Ett aktivt och hela tiden pågående arbete med värdegrunden*

Skolans fostrande uppgift manifesteras i läroplanerna i ett antal värdeord som t.ex. demokrati, respekt, initiativ, ansvar, jämställdhet. Skolan är en arbetsplats som själv måste ge eleverna en bild av vad dessa ord innebär och hur viktig värdegrunden är för att man ska kunna leva och arbeta tillsammans. De vuxna i skolan medverkar i denna fostran främst som förebilder och genom att skapa och vidmakthålla en arbetsmiljö och arbetsformer som uttrycker och tillämpar dessa värden. Eleverna och i vissa fall föräldrarna medverkar själva i detta värdeskapande.

En värdegrund är inte något ytligt påklistrat och inte en ordridå. En värdegrund är rotad i en djupt förankrad inställning till uppgiften och till de människor som man arbetar med. Även om skolan är en demokratisk arbetsplats där olika värderingar får mötas och brytas mot varandra måste där ändå finnas en gemensam inställning till uppgiften och målen liksom en gemensam och respektfull inställning till de människor som tillsammans ska genomföra dessa uppgifter och nå dessa mål. Det är skolans personal och elever och i viss mån deras föräldrar.

Pedagogiken, arbetssättet, utformas och tillämpas så att den harmonierar med värdegrunden, annars riskerar man att skolan bara lyckas med halva sitt uppdrag.

Detta är den absoluta kärnan i skollidningens uppgift. En sådan gemensam inställning kräver en pågående prövning av arbetssätt. Den måste omfattas och tillämpas gemensamt för att prägla skolan. Den kommer inte av sig själv och den utvecklas och vidmakthålls inte heller av sig själv. Den drivs av ledningen. Ledningen ser också till att den följs upp och utvärderas.

De av de mest framgångsrika skolorna som utredningen studerat har ett mycket aktivt sätt att arbeta med värdegrunden och göra skolan till en miljö som visar hur en bra arbetsplats

och ett bra samhälle kan fungera. Sätten kan vara olika, men målet är detsamma, nämligen att vara en bra arbetsplats som fungerar fostrande och lärande.

2. *Stark fokusering av elevernas behov och förutsättningar och deras arbete och motivation*

Detta kan tyckas som något självklart i varje skola, men intervjuarna som varit ute i skolor och därefter jämfört sina intryck är överens om att man märker en skillnad mellan skolorna som kan betyda ganska mycket. I genomsnittliga skolor talar man mest om organisation, bristande resurser, arbetssätt eller om lärare och lärares arbetssituation. Skolledaren ser sig ofta som ett offer för motstridiga krav i sin arbetsuppgift.

I alla de mest framgångsrika skolorna talar man först och mest om eleverna.

- Lärarna talar om "våra elever", som om något som de har ett gemensamt ansvar för (jfr punkt 6).
- Ett tydligt individuellt och elevorienterat arbetssätt. Varje elev följs upp noga och blir sedd och uppmärksammad. Mycket arbete läggs ner på att hjälpa varje elev att finna sin motivation och mening med sitt skolarbete.
- Elever som har eller kan få problem identifieras tidigt och åtgärder sätts in tidigt. Man har mycket tydliga och framträdande rutiner för detta. Specialpedagoger har t.ex. en stark ställning. Flera lärare samarbetar i arbetet med dessa elever.

3. *Stark resultatorientering*

Lärarna har bestämt sig för att "alla våra elever ska nå minst godkändnivå". Detta är ingen blygsam målsättning. Snarare innebär ett sådant mål att man sticker ut hakan. Denna resultatorientering kan ha olika källor.

- Den kan härröra från ett starkt arbete med mål- och resultatstyrning från huvudmannen.
- Den kan härröra från ledningen och dess ledarskap som mycket tydligt prioriterar höga resultat i prov, betyg och andra utvärderingar.

- Den kan härröra från en stark föräldragrupp som driver både skolan och barnen framför sig i sina krav på goda prestationer.
 - Den kan härröra från en särskild grupp lärare som själva har goda studieresultat hos eleverna som sin viktigaste sporre och inspirationskälla och som skapar resultatorienterade normer och kultur i hela kollegiet.
4. *Engagemang i mål- och uppföljningsarbete och intresse av att få sin verksamhet utvärderad*
- Man arbetar målmedvetet med att följa upp och utvärdera elevernas resultat och prestationer för att skaffa sig en bild av om skolan gör ett bra arbete. Man följer upp betyg, SALSÅ-värden, resultat på nationella prov m.m. Man arbetar aktivt med LUS³. Man tillämpar BRUK⁴ och genomför klimatenkäter. I en gymnasieskola arbetar man t.ex. med s.k. value-added utvärdering, dvs. man jämför betyg som den enskilde eleven hade vid inträdet i skolan med dem som han fick när han lämnade skolan. Man lägger ner gemensam möda på sin kvalitetsredovisning. Man efterlyser en bättre utvärdering på både nationell och lokal nivå.
 - I en del skolor har man genomfört ett aktivt arbete med att själva utveckla mål och betygskriterier enligt läroplanen för grundskolan.
5. *Stora förväntningar på eleverna*
- Grundinställningen är: Alla kan klara det här. Den som går i vår skola har möjligheter att lyckas. Det är skolans uppgift att göra det möjligt för alla elever att lyckas och den uppgiften måste vi klara.
6. *Gemensamt arbete, utveckling och ansvar*
- Typiskt för de mest framgångsrika skolorna är att man arbetar gemensamt för att nå målen. Det finns en gemensam anda av beslutsamhet och engagemang. Lärarna i en skola arbetar tillsammans med att bryta ner läroplanens mål och ta fram betygskriterier. I en skola är det regel att någon

³ LUS, LäsUtvecklingsSchema, är ett verktyg för förskole-, grundskole- och gymnasielärare för att ta reda på hur långt eleverna har nått i sin läsutveckling.

⁴ BRUK är Skolverkets nationella indikatorssystem för kvalitet i förskola och skola.

lärare går in i en annans klass när man har möjlighet och tar hand om någon elev som behöver särskilt stöd. Man talar om eleverna som "våra gemensamma elever". Lärarlagen eller arbetslagen tar gemensamt ansvar för sina gemensamma elever. Gemensamt gläds man eller bekymrar sig för resultatet av olika uppföljningar.

Hur hänger dessa sex karakteristiska drag samman med varandra?

Alla hänger samman med en inställning hos skolans personal och en aktiv tolkning av meningen med deras och hela skolans arbete. Denna tolkning och denna inställning är det som rektor och lärare i de mest framgångsrika skolorna själva spontant betonar i intervjuerna. I den mål- och resultatstyrda skolan måste lärare och elever tillsammans nå ett antal mål som i grunden finns beskrivna i läroplaner och kursplaner. Den enskilda eleven ska för sin egen del kunna visa att dessa mål har nåtts och skolan måste visa att dess elever når målen. Då måste helt enkelt fokus vara inställt på att göra målen tydliga, att samarbeta för att nå dem och att följa upp att man har nått dem. För att kunna bedöma måluppfyllelsen krävs insatser i form av utvärdering, bedömning, jämförelser m.m. Detta är en förutsättning för arbetsmotivation. Eleven själv ska bli sedd, men resultaten av elevens strävanden ska också bli sedda. Om det här finns ingen tvekan i de mest framgångsrika skolorna, tvärtom.

Typiskt för de här skolorna är att de intervjuades tänkande och resonemang först kretsar kring eleverna och resultatmålen, därefter på förutsättningar, metoder och arbetssätt för att nå resultatmålen. Det är inte ovanligt att man i andra skolor tänker i den andra riktningen, vilket kan betyda att man först vill bygga upp en organisation med bestämda förutsättningar och arbetssätt som man anser vara gynnsamma för att nå resultatmålen. Man börjar med att tala om kompetens, pedagogik, resurser, arbetsmiljö och liknande saker och förutsätter därvid att när man fått allt detta på plats precis som man vill ha det, kommer elevfokuseringen och resultaten att infinna sig automatiskt. Detta resonemang om vad som kommer först kan låta ovidkommande, liksom resonemanget om hönan och ägget, men för intervjuarna står det klart att här finns en avgörande skillnad när det gäller inriktningen och fokuseringen. För att kunna utveckla behöver man följa upp, mäta, utvärdera.

Ledarskap i de mest framgångsrika skolorna

Jag har dragit slutsatsen att det inte huvudsakligen är drag i organisationsstruktur eller ledningsstruktur som är avgörande för en skolas framgång. I stället har utredningen kunnat visa att de sex faktorer som beskrivits ovan och som alla har att göra med en inställning hos skolans medarbetare är de viktiga framgångsfaktorerna. Denna inställning hänger tydligt samman med den påverkan som utgår från ledarskapet. Det ledarskap som fokuserar på dessa strategiska faktorer ökar sannolikt möjligheten för skolan att bli framgångsrik. Det ska emellertid klart sägas att i två av de tretton mest framgångsrika skolorna var det andra än rektorn som visade ledarskap och hävdade dessa karakteristiska drag. Det var fråga om starka informella ledare som verkade där och rektor tycktes då anpassa sin egen ledarroll efter förekomsten av dessa ledare. Detta kan naturligtvis fungera så länge det informella ledarskapet driver skolan mot framgång. Utredningens utgångspunkt är dock att det är rektor som man ska ställa krav på och ställa till ansvar när det gäller att hävda och driva de sex karakteristiska dragen. Intervjuerna visar att nästan alla rektorerna i framgångsrika skolor var synliga ledare, som rörde sig mycket ute i skolan och på ett eller annat sätt var aktiva i värdegrundsarbetet.

Rektor och värdegrunden

Alla som arbetar i en skola ansvarar gemensamt för att skolan blir en arbetsplats som genom sitt sätt att fungera blir en förebild och en levande illustration för eleverna av innebörden i begrepp som respekt, demokrati, jämställdhet, samarbete och omtanke. Detta är i huvudsak skolans bidrag till elevernas fostran.

Rektor inriktar i de mest framgångsrika skolorna genom sitt ledarskap skolans gemensamma kraft på att tydliggöra värdegrunden och se till att skolan organiserar sig och arbetar med en inställning och en pedagogik som bidrar till elevernas fostran.

Rektor och kunskapsmålen

Rektor i de mest framgångsrika skolorna engagerar sig genom sitt ledarskap för att man inom skolan gemensamt tydliggör och hävdar kunskapsmålen, når dem och följer upp dem.

Meningsskapande ledarskap⁵

Ledarskapet i skolan har i hög grad en meningsskapande funktion. Med detta menas att värdegrunden och resultatmålen är de två element som tillsammans ger en tydlig mening i skolans arbete. I de mest framgångsrika skolorna är det vanligen rektor som tar som sin uppgift att se till att denna mening skapas, kommuniceras, uppfattas och styr den enskilda skolans arbete. Även lärares ledarskap över elever siktar i de mest framgångsrika skolorna till att hjälpa varje elev att finna sin motivation och mening med skolarbetet. Meningen kan egentligen bara skapas i dialog mellan aktörerna i den enskilda skolan. Alla som arbetar i skolan behöver därför vara överens om den.

Detta är innebörden i begreppet meningsskapande ledarskap. Sannolikt är det ett meningsskapande ledarskap som pedagoger så ofta efterlyser när de frågar efter ”pedagogiskt ledarskap”.

Olika förutsättningar för rektors ledarskap i de skolor som studerats

Rektorers sätt att leda sin skola är naturligtvis betingat av de förutsättningar som är för handen när de påbörjar sitt uppdrag. Dessa förutsättningar måste den som rekryterar en ny rektor ta som utgångspunkt vid valet av person. Den sökandes personliga erfarenheter och egenskaper behöver noga matchas mot den situation som möter rektor när han eller hon inträder i sin befattning. Den sökande måste informeras om vad för slags ledarskap som enligt huvudmannens bedömning krävs i den aktuella skolan. Den sökande ska beredas tillfälle att ta ställning till hur han eller hon vill gripa sig an ledarskapet. Några exempel, hämtade från våra studier av enskilda skolor, får belysa detta.

Exempel: Ny rektor i den kaotiska skolan, ”turn around-skolan”

En rektor som kommer till en mer eller mindre kaotisk skola måste börja sitt ledarskap i en annan ände än en rektor som kommer till en välordnad och trygg skola där lugn och harmoni tycks råda och där resultaten visar att man i stort sett lyckas väl med sitt uppdrag,

⁵ Meningsskapande ledarskap se kap. 5.

en skola där det gäller att väl förvalta och utveckla en ärvd kultur, en ärvd struktur och ärvda arbetsprocesser som fungerar. Därmed inte sagt att det ena uppdraget i grunden är så mycket svårare än det andra. En ny rektor i en kaotisk skola har bara en sak att göra och det är att ta kontroll över situationen och skapa ordning, reda och förtroende. Situationen gör att rektor automatiskt får mandat eller får ta sig själv behörighet och myndighet från politiker, förvaltning, de flesta lärare, samt elever och föräldrar att agera kraftfullt och t.o.m. drastiskt för att hejda en skenande sönderfallsprocess och vända den. Så måste det vara eftersom den samlande kraften måste materialiseras och symboliseras i form av en ledargestalt.

Bland de skolor som utredningen studerat finns ett mycket bra exempel på en sådan s.k. *turn around-skola*, där rektor satsade hela sin kraft och sitt engagemang på att skapa tydliga mål, struktur och ordning i verksamheten genom att träffa överenskommelser med lärare, elever och föräldrar. En del lärare höll då inte måttet och de förmåddes att lämna skolan. Situationen vände och skolan visar nu en tydligt uppgående trend.

I sådana ögonblick fokuseras ledarskapet mycket påtagligt och den nya rektorn behöver och kan ofta få uttalat stöd från förvaltning och politiker. Det eventuella interna motståndet mot en nyorientering är delvis nerbrutet av det kaos och den oro som råder. Den rektor som man rekryterar i en sådan situation måste naturligtvis ha personliga förutsättningar och engagemang för den nödvändiga satsningen. Det måste vara en person som har modet att möta och hantera alla de upprörda känslor, förhoppningar och aggressioner som riktas mot ledningen i en sådan situation. Men har han eller hon lyckats skapa ett förtroende från de grupper som berörs är uppgiften ingalunda omöjlig, vilket visats många gånger, både i Sverige och utomlands.

Exempel: Ny rektor i den ”lugna, harmoniska och välpresterande skolan”

Minst lika svårt, eller kanske ännu svårare, kan det faktiskt vara för den nya rektor som kommer till ett till synes välmående och väl fungerande system, där den tidigare rektorn har utövat ett typiskt transaktionellt⁶ ledarskap, dvs. administrerat och förvaltats och inte stört verksamheten alltför mycket. Rektorn har egentligen överlåtit

⁶ Transaktionellt ledarskap se kap.5.

ledarskapet åt andra, kanske till en dominerande grupp av lärare som informellt har bestämt normer och värderingar i verksamheten eller till en stark och engagerad förvaltningsledning. Lugn och harmoni råder på ytan och alla spänningar eller konflikter hålls undan eller negligeras med hänsyn till att skolan ändå verkar nå bra eller i alla fall godtagbara resultat med sina elever.

Naturligtvis kan ett sådant tillstånd som det som beskrivs här vara ett stadium i en process av smygande förfall som kännetecknas av att grupper inom skolan ägnar kraft åt att värna sina positioner i stället för att skapa en gemensam dynamisk och inspirerande pedagogisk miljö, som genom sitt sätt att arbeta manifesterar den värdegrund som finns uttryckt i läroplanen. Lärarna är professionella, de kan sitt jobb och skolan visar bra resultat i form av betyg eller bra resultat på nationella prov. Det dominerande värdet verkar handla om ”lugn, ordning och reda”. Traditionellt ställs stora krav på elevernas kunskaper. Men ändå saknas arbetsglädjen och inspirationen och ”något fattas”. Bland de studerade skolorna finns skolor som har en situation liknande denna.

Här förväntas ofta den nya rektorn fortsätta som den tidigare och se till att allt rullar på som förut. Sättet att vinna förtroende blir ofta att försöka göra sig till vän med alla och framför allt undvika att stöta sig med grupper eller individer som utövar det informella ledarskapet. På kort sikt kan ett sådant ledarskap verka framgångsrikt, men egentligen har rektor bara låtit bli eller misslyckats med att ta ledningen över verksamheten. Troligen är det negativt för skolan både nu och på längre sikt. Ledningen måste leda verksamheten, annars riskerar verksamheten att stagnera.

Både forskning och samlad erfarenhet ger tydliga indikationer på just detta krav. Den som ska rekrytera en rektor till en skola i en sådan situation kan själv vara en del av den kultur som härskar i skolan. För en skolchef kan det vara skönt att allt är lugnt och verkar gå bra på en skola. Han eller hon kanske själv har en del i detta lugn och vill gärna ha en ny rektor som passar smidigt in i den bilden. Skolchefen kanske vet exakt vilken besvärlig situation som skulle kunna uppstå om man väljer en rektor som försöker ta ledningen. Han eller hon vet också vilken besvärlig situation som skulle kunna uppstå i skolan om man rekryterar en rektor som utmanar kulturen och direkt försöker att rycka åt sig ledningen och initiativet. Rekryteringen blir i det här fallet en grannlaga uppgift, liksom den nya rektorns sätt att gripa sig an sitt uppdrag.

Exempel: Ny rektor i den traditionella skolan som behöver förbättra sina resultat, men där sammanhållning saknas och den egna kraften hos lärarna inte riktigt har räckt till

Denna skola har kanske tidigare haft en svag rektor, men detta ledarskapsvakuum har inte fyllts av någon informell ledning. Man har en skola som inte hänger samman, inte riktas åt ett särskilt håll, en skola där många, ibland väldigt kompetenta, lärare arbetar ganska oinspirerat och slentrianmässigt.

Här finns utrymme för en rektor som kan fylla detta tomrum och samla lärare, elever och föräldrar till ett mer inspirerat samarbete mot några tydliga mål som de själva är delaktiga i. Troligen uppstår inget aktivt motstånd från lärarna. Däremot kan det bli en hel del arbete med att få upp ångan och få igång en rörelse. Exempel på sådana skolor finns bland de skolor med genomsnittliga resultat som utredningen studerat. Här behövs också ett ledarskap som från början visar upp en tydligt transformativ⁷ profil. Utifrån detta krav bör man rekrytera sin nya rektor. Rektorn behöver dessutom ett starkt stöd och uppmuntran från förvaltning och politiker. Det kan bli frågan om att aktivera styrning och uppföljning av en sådan skolas arbete. Inte genom att huvudmannen tar över den nya rektorns försök att dra igång skolan igen, utan genom att han eller hon får moraliskt stöd och verktyg att arbeta med och kanske en större egen makt över de resurser som skolan har att arbeta med.

Om rektors dubbla ansvar som administratör/ekonomiansvarig och ”pedagogisk ledare”

Det pågår en diskussion om rektorers utsatta situation med den dubbla ledarrollen, vilket avser rektors ansvar för såväl administration och ekonomi som för den pedagogiska verksamheten. Diskussionen har bl.a. tagits upp av en tidigare skolutredning⁸, dels som en arbetsmiljöfråga för rektorer som riskerar att stressas sönder, dels som ett hinder för den pedagogiska utvecklingen som ju rektor ska leda, men inte skulle ”få tid att ägna sig åt” p.g.a. den administrativa bördan.

⁷ Transformativt ledarskap se kap. 5.

⁸ Skolverkets kvalitetsgranskning 1998, Rektor som styrfunktion i en decentraliserad organisation.

I de mest framgångsrika skolorna upplevs inte denna dubbla roll som problematisk utan närmast som självklar. Snarare uppfattar rektorerna att de som skolledare måste ha kontroll över ekonomin och att detta är en viktig del också i ledarskapet för den pedagogiska verksamheten. Duktiga rektorer besväras alltså inte av någon rollkonflikt i detta avseende. Vill de ska de kunna skaffa stöd genom att delegera uppgifter till en lämplig person, vilken kan behöva anställas. Detta borde vara en självklar rätt för rektorn att själv fatta beslut om inom ramen för tilldelade medel. Hur ledarskapet och administrationen ska fördelas och skötas är en fråga för den enskilde rektorn. Således bygger en bra rektor sin egen organisationsstruktur för att möta kraven på att en bra pedagogisk verksamhet ska förenas med ett effektivt resursutnyttjande och betjänas av en bra administration. Klarar inte rektorn av att hantera detta med god balans kan lämpligheten för uppdraget som rektor ifrågasättas.

8.5 Den dubbla styrningen från stat och kommun

I utredningens intervjuundersökning ingick frågor till både skolledare och skolchefer om hur man såg på den dubbla styrningen. Ingen av skolledarna anser denna vara problematisk för den enskilda skolan. Alla anger att de anser läroplanen vara ett bra styrdokument som man inom deras skolor arbetar efter. Alla skolledarna i de mest framgångsrika skolorna ser också positivt på statens engagemang i uppföljning och utvärdering. Några anser att läroplanerna innehåller för många mål och att det kan kännas svårt att hantera alla målen på en gång. Ingen sade sig dock önska en annan ordning med statens styrning än den som nu råder.

Medan rektorerna anser att den statliga styrningen är ganska oproblematisks uppfattar däremot flera av dem att den kommunala styrningen är väl detaljerad. I vissa fall går politiker och förvaltning direkt in och styr i pedagogiska frågor, t.ex. genom att bestämma att en viss pedagogisk metod ska användas i kommunens skolor. I andra fall kan rektor känna sig detaljstyrd när det gäller att utforma sin organisation och använda tilldelade resurser. Rektorerna kan även uppleva att kommunen styr genom att lägga på dem uppgifter som de inte borde ha. I allmänhet kan dock rektorerna i framgångsrika skolor hantera detta problem, antingen genom att själva sovra

bland uppgifterna eller genom att arbeta mer än vad som borde vara nödvändigt.

Bland de skolchefer som intervjuats råder dock delade meningar om den dubbla styrningen. Ungefär hälften anser att den är problematisk och att det vore bättre om antingen staten eller kommunen styrde. I de flesta fall grundas uppfattningen på att de tycker att kommunen får för lite styrkraft mot självständiga rektorer.

8.6 Något om gymnasieskolorna

I intervjuundersökningen ingick bara två gymnasieskolor, vilket är ett alltför smalt underlag för att utredningen ska kunna uttala sig med någon säkerhet om styrning och ledning speciellt i gymnasieskolan och dess koppling till resultaten. De båda kännetecknades dock av ett ledarskap som betonade ordning, struktur och tydlighet. För övrigt hade man alla de sex karakteristiska dragen gemensamma med grundskolorna.

9 Rektorer utbildning och kompetensutveckling

9.1 Historik

Statligt anordnad rektorsutbildning har bedrivits sedan slutet av 1960-talet. År 1976 lagstodgades ett tvåårigt nationellt utbildningsprogram för alla rektorer i det nationella skolsystemet.

Efter en utvärdering 1986 beslöt riksdagen om ett bredare integrerat rektorsutbildningsprogram där staten och kommunerna gavs ett ansvar för olika delar av utbildningen. Avsikten var att ge rektorer en grundläggande och djup förståelse för skolans nationella mål och utrusta dem med ledarskapsfärdigheter för att stimulera skolutveckling.

Staten skulle ta ansvaret för

- Det nationella rektorsutbildningsprogrammet, som skulle erbjudas alla rektorer efter det att de hade varit rektorer i två år. Programmet löpte över två år och omfattade ungefär trettio seminariedagar. Programmet inriktades på kunskap och förståelse för de nationella målen och på kunskap om skolans roll i samhället, även i lokalsamhället.
- Ett antal påbyggnadsutbildningar som helt enkelt innebar universitetskurser för skolledare.

Kommunerna skulle ta ansvaret för

- Ett rekryteringsprogram som innebar en bred bakgrundsinformation om skollarrollen för sådana personer som ville satsa på en rektorskarriär. Detta program skulle ha ett fokus på de nationella målen.
- Ett introduktionsprogram som skulle hjälpa nyblivna rektorer under deras första år i ämbetet. Huvuddelen av detta program skulle fokusera på rektors praktiska och administrativa göröml, men programmet skulle också ge rektorerna en första introduktion i pedagogiskt ledarskap.

Efter riksdagens beslut hösten 1990 om en ny ansvarsfördelning för skolväsendet fick rektorerna en central roll för hur skolorna når de nationella målen. Skolverket fick i uppdrag av regeringen att utforma en ny statlig rektorsutbildning. I januari 1992 lämnades ett förslag och i mars samma år fick man regeringens uppdrag att genomföra den föreslagna utbildningen. I uppdraget betonade regeringen att utbildningen främst skulle inriktas på nationella mål, nationell styrning, pedagogisk utveckling, elevernas och föräldrarnas rättigheter och skyldigheter samt utvärdering i den enskilda skolan. Enligt regeringen var däremot frågor om skolans roll och ställning i samhället, om skolväsendets styrsystem och om rektorns chefsroll snarare kommunala angelägenheter. I verkets redovisning av de statliga skolinspektörernas granskning av bl.a. rektorsrollen konstateras emellertid att rektorerna ofta saknar grundläggande ledarutbildning.

Skolverket fick medel att driva den statliga rektorsutbildningen. Regeringen betonade det angelägna i att alla som var berättigade till denna utbildning och som frågade efter den också skulle beredas plats. Utbildningen dimensionerades för ca 300 deltagare per år.

Utbildningen utvärderades år 1998 av externa experter. Enligt resultaten var de rektorer som genomgått utbildningarna generellt sett mycket nöjda. Främst lyfte rektorerna fram utvecklingen av personliga ledarförmågor. Men utvärderingarnas resultat visade också att målen i Skolverkets måldokument för utbildningen var svåra att tolka och att de sex utbildningsanordnarna hade givit utbildningen olika karaktär och inriktning. Utbildningen hade endast delvis drivits i enlighet med Skolverkets måldokument.

9.2 Nuläge

Den statliga rektorsutbildningen

Sedan år 2002 har Myndigheten för skolutveckling ansvaret för den statliga rektorsutbildningen. Utbildningen omfattar fortfarande minst 30 utbildningsdagar och genomförs under en tidsperiod på 2–3 år.

Formen från de tidigare 25 åren, som statlig rektorsutbildning genomförts, har i stort sett behållits medan innehållet har förändrats en hel del.

Utbildningen varvar teori och praktik och skall kunna tillgodoräknas för högskolestudier för den som önskar läsa vidare.

I Sverige finns drygt 8 000 rektorer och andra skolledare. Under år 2003 genomgick drygt 1 700 personer statlig rektorsutbildning. Det är dock stor omsättning på skolledare och därför finns det en kö av rektorer som väntar på att få genomgå utbildningen. Kötiden är lång. Det kan därför dröja upp till tre år innan man får en plats. För tillfället står ca 500 skolledare i kö. Samtidigt fylls kön på genom att omsättningen på skolledare är upp till 18 % och väntas fortsätta att vara hög under de närmaste tio åren.

Staten står för kostnaden för utbildningen. Budgeten för 2004 är 50 miljoner. En plats på utbildningen beräknas kosta 90 000 kr. Kommunen står för omkostnader för arbetstid, vikariekostnader, litteratur, resor, kost och logi, totalt ca 30 000 kr per plats.

Utbildningen genomförs idag i åtta regioner. I sju av dessa regioner är utbildningen knuten till ett universitet eller en högskola.

Innehållet i den statliga rektorsutbildningen styrs av måldokumentet "Rektor – demokratisk, utmanande ledare". Det är en befattningsutbildning som utgör ett väl etablerat utvecklingsprogram som bygger på en lång tradition där innehållet ändå har förnyats vid olika tillfällen. Den vänder sig till skolledare som har innehaft sin befattning en tid. Att man redan arbetar som rektor är ett krav som utbildningens form och innehåll förutsätter. Det är med andra ord en form av vidareutbildning för skolledare.

Vid ett närmare betraktande av hur den statliga rektorsutbildningen är upplagd kan man konstatera att den i huvudsak fyller tre funktioner:

- En statlig befattningsutbildning för att ge kunskap om de statliga styrdokumenterna och regelsystemen.
- Ett ledarutbildningsprogram.
- En plattform för nätverk bland rektorer.

Regeringen uppdrog den 1 juli 2004 åt Myndigheten för skolutveckling att utveckla innehåll och form för den statliga rektorsutbildningen i syfte att öka rektorsutbildningens effektivitet. Utgångspunkten är att en person med anställning som rektor skall kunna genomgå rektorsutbildningen utan större dröjsmål efter att ha anställts som chef med ansvar för verksamheten.

Akademiska ledarskapsutbildningar

Den statliga rektorsutbildningen dominerar bilden av kompetensutveckling för skolledare. Ett antal universitet och högskolor erbjuder härutöver professionsinriktad utbildning för skolledare. Det finns en magisterexamen som ger yrkesmässig och ämnesbred specialkompetens. Om man skall få tillgodoräkna sig denna magisterexamen krävs att man redan tidigare har 120 akademiska poäng. Det finns även enstaka 5-poängskurser inom bl.a. skoljuridik, utvärdering och ledarskap.

Kommunala ledarskapsutbildningar

- *Rekryteringsutbildning*
Kommunen förväntas tillhandahålla en s.k. rekryteringsutbildning för personer som vill bli rektorer. Utbildningen skall rikta sig till pedagoger som är intresserade av skolledaryrket. Endast en fjärdedel av skolledarna uppger att de deltagit i någon rekryteringsutbildning.
- *Introduktionsutbildning*
Kommunen skall ge den nyutträdde skolledaren en introduktionsutbildning som bl.a. innefattar en utbildning i kommunens ekonomi- och kvalitetssystem. Cirka hälften av Sveriges skolledare uppger att de genomgått en sådan utbildning.
- *Kompetensutveckling*
Arbetsmiljö, kvalitet och ledarskap är de tre viktigaste ämnesområdena när kommunerna lokalt ordnar kompetensutveckling. Av rektorerna uppger drygt 20 % att de inte deltagit i någon kompetensutveckling ordnad av arbetsgivaren under de senaste tre åren.

Kommunernas insatser när det gäller kompetensutveckling för skolledare verkar variera mellan kommunerna och inte vara ett självklart och regelmässigt inslag i rekryteringen och utvecklingen av skolledare. I stor utsträckning tycks man förlita sig på den statliga rektorsutbildningen.

9.3 Fördelar och nackdelar med den nuvarande ordningen

Den statliga rektorsutbildningen

Fördelar

Det finns en sammanhållen, etablerad och respekterad statlig rektorsutbildning, enhetligt styrd av statliga mål genom Myndigheten för skolutveckling, troligen någorlunda likvärdig i de åtta regionerna. Den bygger på en lång fast tradition och har en pedagogisk uppläggning som är tänkt att korrespondera med den värdegrund som den skall förmedla och sålunda bli en modell för rektorerna själva i deras egen pedagogiska gärning som skolledare. Den får positiva omdömen i utredningens enkät, både av skolledare och skolchefer.

Utbildningens arbetsformer och omfattning gör att de rektorer som går samma utbildningsomgång svetsas samman i en oftast väl fungerande grupp och att det under utbildningen skapas ett nätverk bland deltagarna som ofta består även efter det att utbildningen avslutats. De rektorer som intervjuats under utredningen har ofta framhållit detta nätverk som den bestående behållningen. Detta sägs inte för att nedvärdera det lärande som utbildningen givit, utan för att ett sådant nätverk uppenbarligen fyller ett djupt känt behov och tydligen används som stöd t.ex. för en rektor som står inför ett akut problem i sin skola.

Nackdelar

1. *Den statliga rektorsutbildningen bidrar till att skapa oklarhet i hela styrsystemet*

Rektorsutbildningen är statlig just därför att staten vill använda den som ett styrinstrument och som en förlängning av direktadresseringen av styrdokument och regelverk till rektor. Den kom till också därför att staten ansåg att kommunerna inte skötte kompetensutvecklingen för rektorerna. Jag menar att dagens ansvarsfördelning och utformning av rektorsutbildning är en sammanblandning av statens och kommunernas uppgifter, som inte står i samklang med det mål- och resultatstyrningssystem som införts under 1990-talet i det svenska skolsystemet. Utbildning i ledarskap för skolledare är inte en statlig

angelägenhet. Det är huvudmannens ansvar. Att staten via rektorsutbildningen tar ansvar för ledarskapsutbildning är en kvarleva från tidigare ansvarsfördelning mellan stat och kommun och sänder fel signaler till både huvudmännen och rektorerna. Det kan vara ett av skälen till att hälften av de kommunala förvaltningscheferna i utredningens enkät önskar sig klarare gränser mellan kommunernas och statens ansvar.

Statens ansvar är att sätta nationella mål för skolan, att följa upp resultaten och att föra en diskussion med huvudmännen om dessa resultat. Huvudmännens uppgift är att bygga upp och driva bra skolor, som kan uppnå de resultat som staten kräver. I detta uppdrag ingår som en mycket viktig del att verka för att skolorna har kompetenta ledare.

2. Den statliga rektorsutbildningen har idag en institutionell karaktär. Genom sin i detta sammanhang långa tradition av att arbeta i en relativt oförändrad form och en löpande anpassning till förhärskande ideal för en skolledarroll har rektorsutbildningen kommit att få karaktären av en slags legitimerande och normerande verksamhet. Den som gått rektorsutbildningen kan betraktas som "legitimerad rektor". Det är det intryck som vuxit fram i utredningens kontakter med skolledare. Denna stämpel kan vara motiverad när det gäller den del av befattningsutbildningen som innefattar kunskapen om de statliga styrsystemen och regelverken. Men institutioner som normerar sättet att driva ledarskap kan bidra till att skapa låsande normer för hur en skolledare skall och kan agera. Detta skulle i så fall strida mot ledarskapets dynamiska och situationsbetingade förutsättningar som utredningen beskriver i kapitel 5.
3. Den statliga rektorsutbildningen utbildar inte rektorer i tillräckligt hög takt. Kön är lång och hela tiden kommer det till nya rektorer.

Den pedagogiska uppläggnen bygger på att rektorer som går utbildningen redan har en rektorsbefattning och bör ha samlat erfarenheter därifrån en tid. De här två faktorerna tillsammans gör att rektorerna får sin utbildning för sent. Det måste vara mycket viktigt att en rektor är väl utrustad redan när han eller hon går in i sitt nya uppdrag. Den nya rektor som väntar i två år på utbildningen hinner utforma sitt ledarskap och de förväntningar som riktas mot honom eller henne. Det är en mycket mödosam process att ändra på det.

Den kommunala skolledarutbildningen

Det är svårt att spåra och skaffa sig en uppfattning om kommunernas insatser när det gäller befattningsutbildning för skolledare. Huvudintrycket som ges vid utredningens kontakter är att tillgången till kommunalt arrangerad skolledarutbildning är mycket ojämn. Säkert är den också mycket varierande när det gäller innehåll, kvalitet och omfattning. Kommunernas insatser kommer helt i skuggan av den statliga rektorsutbildningen och man kan inte undgå intrycket av att man i en hel del kommuner lutar sig tillbaka i förlitan på staten.

Min uppfattning är att ett uttalat ansvar för huvudmännen att sörja för merparten av rektorernas ledarutbildning skulle innebära en tydlig signal till dem om det viktiga och avgörande ansvar de har för skolans ledning och styrning. Rekrytering, ledarutveckling, ledarutbildning och belöningsystem hänger nära ihop och är en helt avgörande faktor för huvudmännen som arbetsgivare för att etablera och utveckla välfungerande skolor.

9.4 Utredningens slutsatser och förslag när det gäller utbildning för skolledare

Statens roll och uppgift

Staten skall även fortsättningsvis ansvara för en grundläggande befattningsutbildning för rektorer, inte minst med tanke på att de statliga styrdokumentet och regelverket riktas direkt till rektor. Den skall begränsas enbart till den del av befattningsutbildningen som staten har ansvar för, nämligen att förmedla kunskaper om det statliga uppdraget till skolan, de statliga målen, styrsystemet och regelverken. Samtliga rektorer skall obligatoriskt genomgå denna utbildning i omedelbar anslutning till att man tillträder befattningen som rektor.

Huvudmannens roll och uppgift

Ansvar för ledarutveckling och ledarskapsutbildning skall, i likhet med ansvaret för rekrytering av rektorer och andra skolledare, vara ett ansvar för huvudmannen dvs. kommunen eller friskolan. Insatserna bör anpassas till respektive rektors förutsättningar och med

hänsyn tagen till den situation som han eller hon har att tackla på sin skola i sin kommun.

Ledarutvecklingsinsatser bör vara ett återkommande inslag för att skapa optimala förutsättningar för rektor att klara sitt uppdrag på bästa sätt. Till vissa delar kan dessa utvecklings- och utbildningsinsatser genomföras lokalt eller regionalt tillsammans med andra ledare i kommunen men också tillsammans med ledare från andra offentliga organ och privata företag. Det finns många delar i hur ledarskap kan och bör utformas som förenar ledare i olika branscher och organisationer. Det kan därför många gånger vara berikande för ledare i privata och offentliga organisationer att mötas över de traditionella gränserna för att dela erfarenheter och diskutera likheter och olikheter i uppdragen och de förutsättningar man har att tackla som ledare.

Det finns dock också behov av specifika rektors- och skolledarutbildningar som kan tillhandahållas av både universitet och högskolor men också av regionala organ och marknaden i övrigt. Ledarutvecklingsinsatser av olika slag måste vara ett självklart och återkommande inslag och ett gemensamt ansvar för den enskilde skolledaren och arbetsgivaren att diskutera i samband bl.a. med utvecklingssamtal och resultatuppföljning.

Finansiering

Finansieringen av dagens rektorsutbildning är i dag till större delen statlig. Mot bakgrund av de förslag till ny ansvarsfördelning som utredningen föreslår bör därför, i enlighet med finansieringsprincipen mellan staten och kommunsektorn, delar av dagens finansiering av den statliga rektorsutbildningen överföras till kommunerna via det generella statliga bidragssystemet, den s.k. påsen. De fristående skolorna bör via respektive kommun få del av denna utökade statliga finansiering för kompetensutveckling av rektorer genom det kommunala bidraget till dessa skolor.

10 Slutsatser och förslag

10.1 Min tolkning av uppdraget

Uppdraget för mej har varit att kartlägga och utvärdera skolans ledningsstruktur. Kartläggning och utvärdering skall bilda ett underlag för utvecklingsarbete så att skolans ledningsstruktur ger goda förutsättningar för rektorernas arbete. Direktiven (dir. 2003:36) har särskilt understrukit frågorna om ledarskap, ledningsstruktur samt de samband dessa faktorer kan ha med skolans måluppfyllelse.

Jag har uppfattat begreppet "ledningsstruktur" som något som innefattar ledning, ledningsorganisation och styrning inom varje skola men också som element i det totala skolsystemet i landet, vari varje skola ingår. "Ledningsstruktur" kan alltså uppfattas som ett stöd eller i ogynnsamma fall som ett hinder för rektors ledarskap. Ledningsstrukturen finns därmed nationellt, kommunalt och lokalt.

10.2 Skolans styrning och ledningsstruktur, en pågående förändring

Under 1990-talet fattades ett antal avgörande och omvälvande riksdagsbeslut angående skolans ledning och styrning. Kommunaliseringen av skolan var ett sådant beslut. Minst lika viktigt och avgörande var beslutet att lämna central detaljstyrning av skolans verksamhet och övergå till mål- och resultatstyrning. Parallellt har nya läroplaner med strävans- och uppnåendemål och betygskriterier införts. Det gamla relativa betygssystemet har ersatts av ett målrelaterat betygssystem. Även ett nytt löne- och arbetstidssystem har införts som ger helt nya förutsättningar för rektors ledarskap. Att genomföra alla dessa förändringar under en relativt kort period är en milt sagt mycket komplicerad process där länge rotade vanor

och kulturmönster skall brytas och transformeras in i helt nya mönster för styrning och ledning. Denna stora förändring har pågått samtidigt som samhällsekonomin varit pressad och samtidigt som allt pekar på att skolan får en allt viktigare roll i landets utveckling.

Liknande, men dock inte lika dramatiska omvandlingsprocesser, har skett i andra samhällssektorer som t.ex. näringslivet och hälso- och sjukvården. Jag vill här särskilt peka på de likheter, och därmed möjligheter till jämförelser och lärande, som finns mellan olika branscher vad gäller ledning och styrning.

Förändringsprocessen inom skolan har kommit en god bit på väg, men fortfarande lever skolvärlden på olika håll och i olika avseenden i en blandning mellan de två styr- och ledningskulturer – regelstyrning och mål- och resultatstyrning.

10.3 Ledning och styrning i den enskilda skolan

Ledarskapet i de enskilda skolorna

Jag kan, genom utredningens egna undersökningar men också genom den forskning vi har tagit del av, konstatera att den enskilt viktigaste faktorn för att kunna fullfölja förändringsprocessen till en framgångsrik mål- och resultatstyrd skola är hur ledarskapet i varje enskild skola utformas. Även respektive skolas ledningsstruktur och statens och huvudmannens sätt att styra och leda skolan har avgörande betydelse.

I denna utredning redovisas sex faktorer som är gemensamma för de framgångsrika skolor som studerats trots många olikheter i övrigt. Dessa faktorer är:

1. Ett aktivt och kontinuerligt arbete med skolans uppdrag och värdegrund.
2. Stark fokusering av elevernas individuella behov och förutsättningar och deras arbete och motivation.
3. Stark resultatorientering.
4. Engagemang i mål- och uppföljningsarbete och intresse av att få sin verksamhet utvärderad.
5. Stora förväntningar på eleverna.
6. Ett sammanhållet och aktivt utvecklingsarbete på skolan.

Dessa faktorer har det gemensamt att de utgår från en inställning till uppgiften och en gemensam inriktning från skolans medarbetare. Inställning och inriktning styrs primärt av hur ledarskapet utformas men lednings- och organisationsstrukturen kan på olika sätt främja ett framgångsrikt ledarskap.

I nästan alla de skolor som studerades i undersökningen kom ledarskapet huvudsakligen från rektorn. Men i några skolor kompletteras rektors ledarskap av andra, t.ex. en grupp starka och dominerande lärare.

Mina undersökningar visar tydligt att ledarskapet i olika skolor har olika förutsättningar att ta hänsyn till beroende på lokalsamhället, skolans omgivning, dess traditioner och dess dominerande kultur. Det finns inte *ett speciellt sätt* att utöva ledarskap som garanterat fungerar för alla rektorer i alla situationer. Ledarskapet måste alltid ta hänsyn till den kontext man har att verka inom, men bör innehålla de ovan angivna faktorerna för att ha goda förutsättningar för att bli framgångsrikt. Därför uttalar sig inte utredningen specifikt om hur alla ledare i skolan skall utöva sitt ledarskap. Däremot kan utredningen uttala sig om den mer generella inriktningen på det ledarskap som utövas: Ett ledarskap som uthålligt fokuserar på att samla hela skolans inriktning och energi kring de ovannämnda sex faktorerna har stora möjligheter att bidra till att skapa framgång för en skola. Jag finner också att rektorer i framgångsrika skolor tar det som självklart att de själva måste ha mycket god kontroll över ekonomin, ett av deras viktigaste styrmedel. Ingen av de framgångsrika skolornas rektorer klagade på bristande resurser eller betungande administration, vilket dock var fallet i kontrollskolorna. Detta betyder inte att rektor själv måste sköta alla uppgifter som är förknippade med ekonomi och administration. Det är fel att ställa ledarskapet för den pedagogiska verksamheten mot ledarskapet för ekonomi och administration och försöka att separera dem. Dessa tre områden för ledarskap förutsätter varandra och samspelar. Det finns många olika exempel på hur man kan förena ansvaret för dessa uppgifter genom att utnyttja sina samlade resurser på ett klokt sätt och delegera. Inte minst inom de fristående skolorna har man verkat för en organisation som gör att den enskilda skolan klarar det pedagogiska ledarskapet, ekonomi och administration på ett bra sätt.

Organisationsstrukturen inom den enskilda skolan

Utredningen har inte i sin studie av framgångsrika skolor kunnat empiriskt belägga något samband mellan framgång och inslag i intern organisationsstruktur som t.ex.

- om man har en ledningsgrupp eller hur den formeras, eller
- hur man bygger upp sin interna ledningsorganisation.

De framgångsrika skolorna uppvisar inte något gemensamt mönster som skiljer sig från kontrollskolorna. Det finns med andra ord inga enkla organisatoriska lösningar som Jag kan peka på som leder till bättre resultat. Detta kan bero på intervjuundersökningens utformning, där enbart ett litet urval av de mest framgångsrika skolorna jämfördes med ett mindre antal genomsnittsskolor. Med ett större urval hade det eventuellt varit möjligt att finna samband kring ledningsstruktur och organisation å ena sidan och hög måluppfyllelse å den andra.

Alla utom en av de framgångsrika skolorna arbetar emellertid med någon form av lärarlag eller arbetslag. Jag finner att detta är ett viktigt eller rentav nödvändigt inslag, för att för att kunna få en öppen och gemensam diskussion om utveckling av det pedagogiska och didaktiska arbetet. Den gamla skolans slutna system med en lärare bakom en stängd dörr i ett klassrum missgynnar möjligheten till gemensamma diskussioner och lärande. Samtidigt kan bildandet av lärarlag med en ledare för laget bidra till att skapa en ledningsstruktur inom skolan som har bättre förutsättningar att lyckas och minska på de stora ledarspann som finns i många större skolor.

Vi har också kunnat konstatera att man i näringslivet ganska länge drivit ett aktivt och väl utforskat arbete med gemensamt processutvecklingsarbete i målstyrda arbetslag, vilket varit framgångsrikt för produktivitet och kvalitet. Dessa erfarenheter pekar också mot att arbetslaget behöver en ledare som tar hand om personalledning, stöd, uppmuntran, återkoppling och kompetensutveckling för lagets medarbetare. Där man försökt med självstyrande grupper utan ledare har svårigheter uppstått och efter en tid har man åter behövt sätta in en ledare för personalledning, medan arbetslaget gemensamt kunnat ta ansvar för styrning och utveckling av produktionsprocessen. Vidare pekar erfarenheterna i näringslivet entydigt mot att man behöver genomföra någon form av arbetslagsträ-

ning för att laget skall kunna ta gemensamt ansvar för en hel process.

Var finns de framgångsrika skolorna?

Jag har inte kunnat finna några geografiska, socioekonomiska eller strukturella faktorer som förenar skolor med goda resultat. De har stått att finna i både glesbygd och storstadsområden, i utsatta förortsområden och i välmående medelklassområden. Den geografiska spridningen över landet är också stor. Bland de framgångsrika skolorna finns exempel på både mindre och större skolor.

10.4 Huvudmannens styrning och ledning

Som huvudman har kommunen som grundläggande uppgift att se till att det finns tillgång till skolor för alla elever i kommunen och att svara för finansieringen av dessa skolor. Kommunen respektive ägaren av den fristående skolan ansvarar också för att varje skola har rätt förutsättningar i övrigt för att kunna nå de nationella målen.

Med utgångspunkt från mina slutsatser om betydelsen av hur ledarskapet utformas, blir förmågan att rekrytera rätt rektor till rätt skola vid rätt tidpunkt en viktig faktor för att skolorna ska klara de nationella målen. Sannolikt behöver kommunerna bredda rekryteringsbasen till rektorstjänster utanför lärarkåren för att klara denna uppgift, inte minst i skenet av framtida pensionsavgångar bland rektorer och lärare.

Jag har samtidigt kunnat visa att ledarskapet måste anpassas till den kontext som den enskilda skolan har att verka inom. Detta tydliggör vikten av att kontinuerligt analysera varje skolas förutsättningar och möjligheter att lyckas med sitt uppdrag och matcha dessa mot hur ledningsstruktur och ledarskap bör utformas och utvecklas med utgångspunkt från den enskilda skolans resultat och utvecklingspotential.

Huvudmannens skicklighet att rekrytera och matcha rätt rektor till rätt skola måste därför kompletteras med att löpande utveckla rektorskompetensen utifrån den enskilda rektorns förutsättningar och behov kopplat till uppdraget. Ansvaret för rektorers och andra

skolledares ledarutbildning, ledarutveckling och stöd är således primärt en uppgift för huvudmannen och inte för staten. Därför föreslås i kapitel 9 i detta betänkande att den statliga rektorsutbildningen begränsas till att enbart vara en kortare befattningsutbildning kring de frågor staten ansvarar för, nämligen att förmedla kunskaper om lagstiftning, läroplaner, styrsystem och andra regelverk. Samtliga rektorer skall som ett obligatorium genomgå denna befattningsutbildning i direkt anslutning till att man tillträder befattningen som rektor. Ansvar för all annan ledarutveckling ska åvila huvudmannen. Merparten av dagens finansiering av den statliga rektorsutbildningen bör som en konsekvens av detta och i enlighet med finansieringsprincipen överföras till kommunerna.

Jag har med ledning av den genomförda enkäten med viss förvåning noterat att det finns kommuner som fortfarande detaljstyr skolorna på ett sätt som inte är i närheten av att passa in i en modern mål- och resultatstyrd organisation. I mål- och resultatstyrningens natur ligger att det är rektor som inför huvudmannen ansvarar för den enskilda skolans resultat och dess kvalitet. Därför bör rektor ha mandatet och befogenheterna att inom ramen för givna resurser själv styra och leda sin skola för att den skall nå de nationella målen och de mål som huvudmannen anger. Dock måste alltid de nationella målen prioriteras om målkonflikter uppstår.

En rektor i en medelstor svensk skola har ett ansvar och en ekonomisk omslutning som motsvarar en VD i ett medelstort företag. Det bör därför vara en självklarhet, även om jag empiriskt inte kunnat belägga det, att rektor ges ett tydligt förtroende och ansvar för såväl pedagogiska som finansiella resultat och befogenheter att kunna besluta över bl.a. skolans organisation, ledningsstruktur, resursanvändning och pedagogiska processer.

Lika självklart bör det vara att huvudmannen följer upp och utvärderar skolornas pedagogiska och ekonomiska resultat. Det räcker inte att enbart sätta upp mål och överlåta till rektorer och lärare att i kraft av sin profession och utbildning utforma den pedagogiska verksamheten och själva värdera resultaten. Det övergripande ansvaret för att det finns väl fungerande skolor som når de nationella målen ligger på huvudmannen och staten. Därför måste det finnas väl fungerande och accepterade system för uppföljning och utvärdering av bl.a. de pedagogiska och ekonomiska resultaten. Men det finns också behov av andra verksamhetsmått och kvalitetsindikatorer som kan ge en mer fullödig bild av skolornas utveckling och resultat. Det finns en rad

olika intressanta exempel på detta från både företag och offentliga organisationer.

Lika viktigt som det är att utveckla relevanta och accepterade metoder och instrument för att mäta skolornas resultat och utveckling, är det att dessa mätningar kopplas till relevanta åtgärder i kommunen och på den enskilda skolan. Det kan röra sig om ändringar av ledningsstruktur, organisation och finansiella förutsättningar men också stöd-, utvecklings-, och avvecklingsinsatser riktade till rektor eller skolchef samt individuell lönesättning och belöningsystem kopplade till just skolornas pedagogiska och ekonomiska resultat. Min kartläggning visar tydligt att det inom dessa områden finns en förbättringspotential i många kommuner.

10.5 Statens ledning och styrning

Statens uppgift i det mål- och resultatstyrda systemet för skolan är, förenklat uttryckt, att i lag besluta om skolans inriktning och regelverk samt att i läroplaner ange mål och följa upp och utvärdera dessa. I uppgiften ligger också att kommunicera resultaten med huvudmännen och andra intressenter.

Uppföljning och utvärdering av skolans resultat är avgörande för statens och huvudmannens styrning av skolan mot uppsatta mål. Den är också en förutsättning för den långtgående decentraliseringen av ansvar och befogenheter till huvudmännen. Ett mål- och resultatstyrt styrsystem förutsätter alltid mätning av måluppfyllelse och resultat.

Läroplanernas nationella mål är idag allmänt accepterade, vilket jag kunnat notera genom enkätundersökningen, intervjuer och hearingar som genomförts inom ramen för utredningen. Men vi har trots detta kunnat konstatera ett bristande intresse för resultatmätning bland både skolchefer och rektorer i många kommuner. Vi har också noterat att man i relativt liten utsträckning använder sig av statens och huvudmannens egen resultatuppföljning i styrning och ledning av skolor.

En anledning till detta kan vara att det historiskt funnits, och alltjämt finns, en alltför stark betoning av målens egen styrförmåga utan att koppla dessa till mätning av måluppfyllelse och resultat. Detta har skapat en obalans i styrsystemet. Detta tar sig

också uttryck i att många använder begreppet ”målstyrning” för att beskriva mål- och resultatstyrning.

De brister som i dag finns i statens mål- och resultatstyrning av skolan har också blivit påtagliga för denna utrednings möjligheter att identifiera skolor med goda resultat, för att därmed kunna ta reda på eventuella samband mellan ledningsstruktur och resultat.

Utvecklandet av SALSAS¹ är ett stort och viktigt steg för att identifiera skolor med goda resultat i relation till skolans förutsättningar. Detta görs genom att korrigeras för elevernas kön, etniska och socioekonomiska bakgrund. SALSAS bygger på elevernas betyg och mäter därmed enbart kunskapsmålen, vilket är en begränsning. Ett flertal undersökningar har också visat att betygens trovärdighet och likvärdighet måste utvecklas. Detta kan göras genom att huvudmännen utvecklas arbetsmetodik i lokala dialoger om betygskriterier² och att staten via återkommande nationella prov i fler ämnen och på flera nivåer gör det möjligt att på ett bättre sätt kunna mäta måluppfyllelse och kalibrera betygssättningen.

I en nyligen publicerad studie har Skolverket givit en mycket positiv bild av hur de nationella proven idag tas emot och används av pedagogerna i den svenska skolan³. Det finns goda förutsättningar för att SALSAS ska bli ett allmänt accepterat och viktigt verktyg på olika nivåer för resultatmätning i skolan. Men SALSAS kan endast tillämpas i skolor som innehåller årskurs 9 och måste därför byggas ut för att kunna tillämpas inom alla skolformer. Administrationen av nationella prov är i dag en betungande och dyrbar hantering för både skolor och Skolverket. För att detta inte ska vara ett hinder i utvecklingen av utvärdering av skolans resultat måste modern teknik vid tillämpning av nationella prov snart börja användas.

Också för skolans andra huvuduppdrag, uppdraget att arbeta med värdegrund, fostran och att skapa en god arbetsmiljö för elever och skolpersonal, behöver kriterier och uppföljningssystem utvecklas. Skolverkets inspektioner är idag det viktigaste arbetssättet för att följa upp dessa mål. Det har under senare år också utvecklats mer eller mindre komplicerade metoder att mäta måluppfyllelsen inom detta område via klimatenkäter till elever, lärare, klassrums-

¹ Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser.

² Se Riksrevisionens rapport Betyg med lika värde, RiR 2004:11.

³ Prövostena i praktiken. Skolverket augusti 2004.

besök, intervjuer m.m. Två exempel på denna typ av instrument är Qualis och Pesok som nämnts tidigare i utredningen.⁴

Men en skola skall, liksom alla andra verksamheter, också kunna göra troligt för både sin huvudman och staten att verksamheten är välskött i övrigt och att skolan bedriver ett arbete med ständiga förbättringar för att utvecklas i enlighet med huvudmannens och statens intentioner.

Kvalitetsredovisning är ett verktyg för staten och huvudmannen för att skaffa sig överblick över tillståndet och utvecklingspotentialen i landets respektive huvudmannens skolor. Staten samlar idag in kvalitetsredovisningar från kommunerna och friskolorna. Staten bör fortsätta att samla in dessa redovisningar men dessutom utveckla arbetet med att sammanställa och bearbeta dem, samt publicera resultat och analyser som en återkoppling och för inspiration till huvudmän och enskilda skolor. Huvudmannen bör dessutom verka för att skolornas kvalitetsredovisningar och resultat redovisas offentligt för att underlätta föräldrars och elevers val av skola.

Myndigheten för skolutveckling har i dag regeringens uppdrag att på olika sätt bidra till skolans utveckling. Inom t.ex. hälso- och sjukvården eller socialtjänsten finns ingen myndighet med motsvarande allmänna uppdrag men inom hälso- och sjukvården finns sedan drygt 10 år tillbaka ett statligt organ, SBU – Statens beredning för medicinsk utvärdering – som har regeringens uppdrag att utvärdera olika metoder i vården ur ett samlat medicinskt, ekonomiskt, etiskt och socialt perspektiv. SBU bedriver ingen egen forskning, men ger i uppdrag till projektgrupper som representerar forskning och praktik att samla, granska och väga samman befintliga forskningsresultat från hela världen, inom specifika områden. Via rapporter ställda till profession, beslutsfattare och i vissa fall till allmänheten sprider SBU information om vilka åtgärder i vården som gör störst nytta för patienten och hur hälso- och sjukvården kan utnyttja sina resurser på bästa sätt. SBU har också ett nätverk av sakkunniga informatörer från praktik och forskning runt om i landet som har till uppgift att sprida information till olika målgrupper inom landsting, kommuner och privata vårdgivare. Det finns även ett motsvarande organ CUS – Centrum för utvärdering av socialt arbete – för socialtjänsten knutet till Socialstyrelsen.

Utredaren finner ett behov av att skapa ett statligt organ inom skolområdet, som med motsvarande uppgift och med likartade

⁴ Se kapitel 2 s. 7.

arbetsätt som SBU, ska sprida information om vilka pedagogiska och didaktiska metoder som bäst kan bidra till goda resultat i skolan och hur huvudmännen kan utnyttja sina resurser på ett effektivt sätt. Jag föreslår därför att regeringen uppdrar till en särskild utredare att närmare undersöka behovet av och förutsättningar för inrättandet av en statlig myndighet med denna uppgift. Finansieringen av detta bör kunna ske inom ramen för statens nuvarande finansiering av Myndigheten för skolutveckling.

10.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att svensk skola under en 10-årsperiod genomgått att snabb och omfattande förändring genom bl.a.:

- ett utökat kommunalt ansvar för skolan,
- nya läroplaner för förskolan, den obligatoriska och frivilliga skolan,
- ett målrelaterat betygssystem,
- en minskad detaljstyrning till förmån för mål- och resultatstyrning.

Jag har genom kartläggning av skolans ledningsstruktur via enkäter till landets samtliga skolchefer och rektorer samt via hearings runt om i landet med representanter från skolor, skolforskning och näringsliv och föreningsliv runt om i landet undersökt hur ledning och styrning inom skolan sker, hur den uppfattas och kan utvecklas. Vidare har Jag via intervjuer med skolchefer, rektorer och lärare undersökt vilka samband som finns mellan skolor med goda resultat i relation till skolor med genomsnittliga resultat. Dessutom har utredningen via särskilda utredningsuppdrag och litteraturstudier jämfört styrning och ledning inom skolan med andra branscher. Jag kan notera följande:

- Mål- och resultatstyrningen måste fullföljas på alla nivåer:
 - den enskilda skolan,
 - kommunen,
 - staten.

Den enskilda skolans styrning och ledning

- Hur ledarskapet utformas på den enskilda skolan har stor betydelse för resultat och måluppfyllelse.
- Ledarskapet på skolan måste utformas i relation till den kontext den har att verka inom men följande faktorer går igen i samtliga framgångsrika skolor:
 - ett aktivt och kontinuerligt arbete med skolans uppdrag och värdegrund i betydelsen av en god arbetsmiljö i alla avseenden för samtliga elever och personal,
 - stark fokusering av elevernas individuella behov och förutsättningar och deras arbete och motivation,
 - stark resultatorientering,
 - engagemang i mål- och uppföljningsarbete och intresse av att få sin verksamhet utvärderad, stora förväntningar på eleverna,
 - ett sammanhållet och aktivt utvecklingsarbete.
- Lärarlag med ledare ger goda möjligheter till fungerande ledningsstruktur och gemensamt ansvarstagande för processutveckling och resultat.
- Lärarlag med personalledare ger också förutsättningar för att minska på allt för stora ledningsspann. En person med personalledaransvar bör ha en formell ledarbefattning.
- Administrativa funktioner på främst kommunala skolor är ofta dåligt tillgodosedda i jämförelse med fristående skolor, företag och offentliga organisationer av motsvarande storlek och behöver därför utvecklas.
- Arbetet bör fokuseras på direkt värdeskapande aktiviteter och förändringsarbete med utgångspunkt från skolans två huvuduppdrag.
- Ledare av pedagogisk verksamhet och ledare inom andra samhällssektorer och branscher har mycket att lära av varandra.

Huvudmannens styrning och ledning

- Styr med mål och resultat.
- Minska på lokala mål och detaljstyrning.
- Pedagogiska och ekonomiska mål och resultat bör balanseras med andra verksamhetsmått.
- Ge rektor ansvar och befogenheter för:
 - organisation,
 - ledningsstruktur,
 - personal,
 - resultat- och balansräkning,
 - arbetsprocesser.
- Rekrytering och kontinuerlig matchning av rätt rektorer till rätt skola är en nyckelfråga.
- Mät rektorer och skolchefer i första hand efter pedagogiska och ekonomiska resultat.
- Koppla ledarstöd, ledarutbildning, lön och belöningsystem och avvecklingsinsatser till resultat och utvecklingsbehov.
- Huvudmannen, inte staten, ska ha ansvar för kontinuerlig ledarutveckling, ledarutbildning och ledarstöd.
- Utnyttja marknadens möjligheter för ledarutveckling och kompetensutveckling av skolchefer, rektorer och andra ledare inom skolan.
- Öka möjligheterna för jämförelser, lärande och val – sammanställ och publicera resultat och kvalitetsredovisningar.

Statens ledning och styrning

- Läroplanernas mål har hög acceptans bland skolchefer och rektorer.
- Fortsätt minska på detaljstyrningen av skolan.
- Utveckla giltiga och stabila resultat- och jämförelsemått på alla nivåer.
- SALSAS är ett viktigt steg men begränsat till skolor med årskurs 9.
- Fler och bredare nationella prov behövs på olika nivåer med modern teknik för att mäta måluppfyllelse och kalibrera betygssättning.
- Uppföljning av skolans ”andra” uppdrag måste utvecklas.

- Öka möjligheterna för jämförelser, lärande och val – sammanställ och publicera resultat och kvalitetsredovisningar.
- Statens utbildningsansvar för rektorer bör begränsas till en kortare befattningsutbildning kring lag, läroplaner, regel- och styrsystem.
- Samtliga rektorer skall gå denna befattningsutbildning i samband med tillträdet som rektor.
- Utred förutsättningar för en motsvarighet på skolans område till SBU, Statens beredning för medicinsk utvärdering på hälso- och sjukvårdens område med följande inriktning
 - forskningssammanställningar om bästa arbetsmetoder och effektivt resursutnyttjande,
 - utveckla samspelet mellan forskning och profession,
 - sprid resultat till profession, beslutsfattare och allmänhet.

Referenser

- Abrahamsson, Bengt (1974). *Organisationsteori*. AWE/Gebers.
- Berg, Gunnar (1999). *Skolkultur: nyckeln till skolans utveckling*. Göteborg: Förlagshuset Gothia.
- Bonde, Susanne (2001). *Gränslös flödesorganisation: vilka faktorer påverkar införandet?* Luleå Tekniska universitet.
- Brulin, Göran & Nilsson, Tommy (1995). *Arbetets ekonomi*. Stockholm: Tidens förlag.
- Catusus, B. et al. (2001) *Boken om nyckeltal*. Stockholm: Svenska Civilekonomföreningen.
- Clark, B. R. (1970) *The Distinctive College*. Chicago: Aldine.
- Drakenberg, Margareth (red. 1997). *Mellanchefer: från ledningens redskap till verksamhetens motor*. Lund: Studentlitteratur.
- Ekvall, Göran (1996). "Personlighet – Drivkrafter – Beteenden". I G. Ekvall *Navigatörer och inspiratörer – Om chefer, ledarskap och förändring*. Lund: Studentlitteratur.
- Eriksson, L. & Wählin, N. (1998). *Ledarskapsforskning*. Stockholm: Academia Adacta.
- Fogelberg-Eriksson A. & Sandberg S. (2000). *Ledarskapsforskning – en kunskapsöversikt*. Linköping: Linköpings Universitet, CMTO, rapport 2000:7.

Granström, Kjell (1985). *Arbetsorganisation, arbetsenheter och studieledare*. Linköping: Linköpings Universitet, rapport 17.

Grosin, Lennart. (2002) "Rektorer i framgångsrika skolor". Artikel i *Nordisk Pedagogik*, nr 3, 2002.

Henning, Roger. (2000). *Ledarskap och ledning i offentlig sektor – en problematisering*. Stockholm: Stockholm School of Economics. Centre for Advanced Studies in Leadership. 2002/2.

Hosking, D.M., P.H. Dachler et al., Eds. (1995) *Management and Organization: Relational Alternatives to Individualism*. Aldershot: Avebury.

Hultman, Glenn (1998). *Spindlar i känsliga nätverk*. Linköping: Linköpings Universitet, Skapande Vetande, nr 34.

Johansson, Olof (2001). "School Leadership Training in Sweden – perspectives for tomorrow". In *Journal of In-Service Education*, Vol 27, number 2. UK: Cambridge University Press.

Kotter, J.P. (1990) *A Force for Change – How Leadership differs from Management*. London: Collier MacMillan.

Löwstedt, J. & Stymne, Bengt (red.) (2002). *Scener ur ett företag. Organiseringsteori för kunskapsambället*. Lund: Studentlitteratur.

Mc Namara, Peter (1998) *The Principal as an Agent for Change*. Dissertation, Department of Education, Stockholm University.

Monroe, L. (1997). *Nothing's impossible. Leadership lessons from Outside and Inside the Classroom*. New York: Times Books, Random House.

Moos, Leif (red) (2000). "En kortlægning af skoleledernes arbejdsvilkår". I *Skoleledelse i Norden*, Nordiska Ministerrådet. Nord 2000:14.

Nestor, Bo (1993). "Pedagogisk ledning och Pedagogiskt ledarskap, två svårfångade begrepp". I Stålhammar, B. (red.) *Skolledare i en föränderlig omvärld*. Göteborg: Gothia.

Nisser, Jörgen (2001). *Säg IT, det räcker*. I KK-stiftelsens utvärderingsrapport.

Nygren, A. M. & Johansson, O. (2000). "Den svenske rektorn efter 1945 – Kvalifikationer, arbetsuppgifter och utmaningar". I *Skoleledelse i Norden*, Nordiska ministerrådet. Nord 2 000:14.

Rendahl, J-E (1997) *Att förändra och leda morgondagens arbete*. Stockholm: VIS Strategi AB.

Rentzhog, Olof (1998). *Processorientering. En grund för morgondagens organisationer*. Lund: Studentlitteratur.

Rhenman, Erik & Stymne, Bengt (1974). *Företagsledning i en föränderlig värld*. Stockholm: Aldus/Bonniers förlag.

Riksrevisionens rapport 2004:11, *Betyg med lika värde*.

Rombach, Björn (1997) *Den marknadsliknande kommunen*. Stockholm: Santerus förlag.

Scherp, Hans Åke (1998) *Utmanande eller utmanat ledarskap. Rektor, organisationen och förändrat undervisningsmönster i gymnasieskolan*. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.

Silins H.C. (1994) "The Relationship between Transformational and Transactional Leadership and School Improvement Outcome". I *School Effectiveness and School Improvement*, vol 5, nr. 3, pp 272–298.

Skolverket (1999). *Rektor som styrfunktion i en decentraliserad organisation*. Skolverkets rapport 160.

Skolverket (1999). *Skolpolitiker, eldsjälar och andra aktörer*. Skolverkets rapport 166.

Skolverket (2004). *Prövostenar i praktiken*. Rapport augusti 2004.

Skolverket (2004) *Utbildningsinspektionen 2003 ur ett nationellt perspektiv*. En analys av inspektionsresultaten.

Stacey, R. D. (2001). *Complex responsive Processes in Organizations. Learning and Knowledge Creation*. London: Routledge.

Svedberg, Lars (2000). *Rektorsrollen*. Stockholm: HLS förlag.

Söderström, Magnus (1992). *Ledning och ledarskap i Högskolan*, SOU 1992:15.

Tillberg, Ulrika (2003). *Ledarskap och samarbete. En jämförande fallstudie i tre skolor*. Avhandling vid EFI, Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.

Tägtström, I. Ershammar, M. Helmrich K. (1996) *Flöden för Framgång*. Stockholm: Informgruppens förlag.

Ullman, Annika (1977). *Rektorn. En studie av titeln och dess bärare*. Stockholm: HLS förlag.

Utbildningsdepartementet (2001). *Lärande ledare*. Utbildningsdepartementets skriftserie. Rapport 4.

Weick, Karl. E. (1995) *Sense-Making in Organizations*. California: Sage publications.