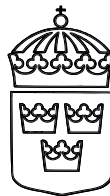


Kommittédirektiv



Rektorernas arbetssituation inom skolväsendet

**Dir.
2014:58**

Beslut vid regeringssammanträde den 10 april 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka hur arbetssituationen för rektorerna inom skolväsendet kan förändras i syfte att öka förutsättningarna för förbättrade elevresultat i skolan. Utredaren ska kartlägga och analysera faktorer som påverkar rektorernas ansvar och befogenheter samt möjligheten att bedriva ett pedagogiskt ledarskap. Förslag på hur rektors ansvar och befogenheter kan stärkas och det pedagogiska ledarskapet förbättras ska redovisas.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga rektorernas arbetssituation,
- redovisa rektorernas och huvudmännens uppfattning i frågor som rör pedagogiskt ledarskap,
- kartlägga vilka förutsättningar huvudmännen ger rektorer att utöva sitt ledarskap,
- analysera hur rektorernas ansvar, befogenheter och pedagogiska ledarskap kan stärkas och föreslå åtgärder i sådant syfte, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2015.

Behöver rektorernas arbetssituation förändras?

Rektorernas ansvar och befogenheter

Rektorns ansvar och befogenheter har förtydligats genom skollagen (2010:800) som trädde i kraft den 1 augusti 2010 och började tillämpas i de flesta skolformer den 1 juli 2011. Av olika bestämmelser i skollagen framgår bl.a. att det är rektor som beslutar om sin enhets inre organisation, har ansvar för kvalitetsarbetet i form av planering, uppföljning och utveckling av verksamheten och är direkt ansvarig för elevernas utveckling mot målen. Rektor har även ett stort ansvar och befogenheter att fatta beslut och vidta olika åtgärder när det gäller elevernas trygghet och studiero. Det framgår också av läroplanerna för de olika skolformerna att rektor på olika sätt har ansvar för verksamhetens organisation, genomförande och resultat. Utöver ansvarsområden med eleverna i fokus har rektor dessutom ett särskilt ansvar för att personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter. Vidare har rektorerna även ansvarsområden som tilldelas rektorerna av huvudmannen, men som inte är reglerade i skollagen.

I propositionen Vissa skollagsfrågor (prop. 2013/14:148) föreslås att det i skollagen ska förtydligas dels att kommunerna ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov, dels att rektor, inom sina givna ramar, har ansvar för att fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Statlig och kommunal styrning

Rektorernas ansvar och befogenheter är som framgår ovan inte enbart styrda av skollagen och förordningar med föreskrifter om olika skolformer, utan rektor har ofta även ansvar för t.ex. arbetsmiljö, anställnings- och lokalfrågor. Studier gjorda av bland andra Statens skolinspektion (Rektors ledarskap – med

ansvar för den pedagogiska verksamheten, rapport 2012:1) och Arbetsmiljöverket (Rektorers arbetsmiljö, rapport ISG 2011/100102) visar att många rektorer anser att de bl.a. på grund av en stor mängd administrativa arbetsuppgifter inte kan avsätta tillräckligt med tid för pedagogisk ledning av verksamheten. Det framkommer också att många rektorer upplever svårigheter med att klara av alla de uppgifter de har ansvar för. En svårighet för rektorerna kan vara att balansera mellan uppdraget som styrs från staten genom författningar och andra styrdokument och uppdraget som styrs från huvudmannen genom t.ex. verksamhetens budget.

Av Vetenskapsrådets forskningsöversikt Rektor – En forskningsöversikt 2000–2010 (rapport 4:2011) framgår att rektorsfunktionen är central för skolverksamhetens kvalitet och utveckling. Detsamma framkommer av Skolinspektionens rapport Rektors ledarskap med ansvar för den pedagogiska verksamheten (rapport 2012:1). I Studieförbundet Näringsliv och Samhälles (SNS) rapport Rektor – en stark länk i styrningen av skolan (2013) framhålls rektorernas betydelse för elevers lärande med hänvisning till flera forskningsrapporter (t.ex. Day m.fl. 2007). Detta bekräftas även av rektorer som deltagit i en undersökning som redovisas i sistnämnda rapport. Rektorerna anser att deras sätt att leda påverkar lärarnas arbete och förutsättningarna för elevernas möjligheter att nå målen för utbildningen. I Vetenskapsrådets forskningsöversikt konstateras även att det som kommer att vara av stor betydelse för rektorernas möjlighet att utveckla nya ledarskapsidentiteter är tid, pengar och möjlighet till professionell fortbildning.

Arbetsmiljöverket genomförde under 2009 och 2010 en tillsyn av rektorernas arbetsmiljö i Västra Götalands läns och Hallands läns samtliga kommuner och bedömde då att rektorerna har en pressad arbetssituation och en hög arbetsbelastning (rapport ISG 2011/100102). Det är Arbetsmiljöverkets uppfattning att arbetsgivarna inte tillräckligt systematiskt har uppmärksammat signaler om bl.a. hög arbetsbelastning och stress bland rektorer. Verket anser att motvikten mot stress och hög arbetsbelastning är att ge rektorerna det stöd som de behöver för att klara sin arbetssituation. Det är vanligt att rektorer uppger att de inte har

tillräckligt med resurser och stödfunktioner för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Det kan då t.ex. handla om att få administrativt och juridiskt stöd, stöd i personalfrågor och ekonomi samt tillgång till handledning.

Rektorernas arbete och ansvar på EU:s agenda

Frågan om arbete och ansvar står högt på agendan inom Europeiska unionen (EU). I rådsslutsatser från november 2009 och från november 2013 lyfts detta som ett viktigt område. I rådsslutsatserna om fortbildning för lärare och skolledare (EDUC 166 SOC 631, 15098/09) framhålls bl.a. att en effektiv skolledning är en viktig faktor när det gäller att utforma den övergripande undervisnings- och inlärningsmiljön, att höja ambitionerna och ge elever, föräldrar och personal stöd och på så sätt främja högre resultatnivåer. Det anses därför vara synnerligen viktigt att se till att skolledare har, eller har möjlighet att utveckla, den kapacitet och de kvaliteter som krävs för att fullgöra det allt större antalet uppgifter de åläggs. I rådsslutsatserna om effektivt ledarskap inom utbildning (EDUC 413 SOC 898, 15587/13) uppmanas medlemsstaterna bl.a. att stödja nya sätt att stärka möjligheten för utbildningsanstalter och skolledare att åtnjuta självständighet i praktiken, särskilt genom att tydligt fastställa roller och ansvar och sörja för att den kompetens som krävs av skolledare stöttas och stärks genom olika typer av fortbildning, inbegripet nätverk för sådana ledare.

Behovet av en utredning

Mot bakgrund av det som framkommit i olika svenska rapporter, vid tillsyn av rektorernas arbetsmiljö och i rådsslutsatser (se ovan) anser regeringen att det finns ett behov av att utreda hur rektorers arbetssituation kan förändras i syfte att öka förutsättningarna för förbättrade elevresultat i skolan.

Uppdraget

Kartläggning av rektorernas arbetssituation

Under läsåret 2012/13 fanns det, enligt uppgifter från Statens skolverk, cirka 6 000 rektorer i tjänst inom Sveriges skolor på grund- och gymnasienivå, varav cirka 4 500 i grund- och grundsärskolan och 1 500 i gymnasie- och gymnasiesärskolan. Av dessa var 60,7 procent kvinnor och 39,3 procent män och medelåldern var 51 år. Andelen födda i Sverige var 94,7 procent och utomlands födda 5,3 procent.

Av Skolinspektionens rapport (2012:1) framkommer att 60 procent av rektorerna önskar ytterligare stöd från huvudmannen. Vanligast är att rektorn vill ha hjälp med administrationen. Rektorerna anger att de mest tidskrävande arbetsuppgifterna är de administrativa uppgifterna och arbete relaterat till elevhälsan. Rektorerna efterfrågar även bättre arbetsförhållanden, en rimlig arbetsbelastning för att kunna vara pedagogisk ledare, avlastningsfunktioner, fortbildning, ledarskapsutbildning och samtalshandledning, stöd i budget- och lokalfrågor samt avlastning för att kunna gå rektorsutbildning.

Av rapporten framgår också att det som de intervjuade huvudmännen framförallt ger uttryck för är deras förväntningar på att rektorerna ska vara pedagogiska ledare och hålla sin budget. Huvudmännen betonar även vikten av att rektorerna ska vilja och våga vara pedagogisk ledare. Överlag finns också ambitionen att ge rektorerna mer stöd och utrymme för detta.

Utredaren ska

- kartlägga rektorernas arbetssituation när det gäller arbetsuppgifter, ansvarsområden och befogenheter,
- kartlägga hur stor andel av rektorernas arbetstid som upptas av administrativa arbetsuppgifter,
- kartlägga hur stor andel av rektorernas arbetsuppgifter som styrs av statliga krav respektive huvudmannens krav,

- kartlägga och ta fram exempel på vilka av rektorns administrativa arbetsuppgifter som skulle kunna utföras av någon annan än rektorn, och
- kartlägga vilket administrativt stöd rektorerna har och i vilken omfattning det ges samt hur stödet skulle kunna utvecklas.

Redovisning av rektorernas och huvudmännens uppfattning i frågor som rör pedagogiskt ledarskap

Begreppet pedagogiskt ledarskap nämns och används inom skolforskningen, i statliga utredningar, mer allmänt bland lärare och rektorer och i skoldebatten. Exakt vad pedagogiskt ledarskap innebär finns det dock inget entydigt svar på. Skolinspektionen har i rapporten (2012:1, s. 6) definierat pedagogiskt ledarskap på följande sätt:

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

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

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

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

Som nämnts tidigare är det vanligt att rektorer anser att de, på grund av många andra arbetsuppgifter, inte hinner vara den pedagogiska ledare för verksamheten som de anser att de bör vara. Under 2011 gjorde Lärarförbundet en enkätundersökning bland förbundets skolledare om deras löne- och anställningsvillkor. Där framkom bl.a. att tre fjärdedelar av skolledarna ägnade 40 procent eller mindre av sin arbetstid till det pedagogiska uppdraget. För att kunna kartlägga svårigheterna med att vara en pedagogisk ledare är det viktigt att veta vad rektorerna och huvudmännen själva lägger in i begreppet pedagogiskt ledarskap och vad det är som hindrar dem att utöva detta på det sätt som de önskar och menar att styrdokumentet kräver.

I Skolinspektionens granskning (rapport 2012:1) framkommer att rektorn inte alltid själv deltar i pedagogiska diskussioner eller har en organisation som på andra sätt styr att sådana diskussioner äger rum. Det kan innebära att de pedagogiska samtalen blir mer eller mindre livaktiga i lärargrupperna, att de utvecklas åt helt olika håll eller att de blir helt verkningslösa. Av granskningen framgår att många lärare efterfrågar rektorns ledning och styrning för ett gemensamt fokus på vart skolan är på väg.

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

Utredaren ska

- redovisa och analysera huvudmännens, rektorernas och lärarnas uppfattning om vad ett pedagogiskt ledarskap innebär,
- redovisa rektorernas och huvudmännens uppfattning av vilka hinder som finns för rektorerna att utöva sitt pedagogiska ledarskap, och
- kartlägga på vilket sätt rektorerna använder sin rätt att besluta om sin inre organisation.

Kartläggning av hur huvudmannen ger förutsättningar för rektorer att utöva sitt ledarskap

Huvudmannen har ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen. I detta ansvar ingår bland annat att ge rektorerna i verksamheten förutsättningar att utöva sitt ledarskap. Skolinspektionen pekar i sin granskningsrapport (rapport 2012:1) på att rektorerna behöver få organisatoriska förutsättningar från huvudmannen för sitt pedagogiska ledarskap. Rektorerna behöver också stöd och förväntningar utifrån en kontinuerlig analys och uppföljning av skolans resultat. Organisatoriska förutsättningar beskrivs i rapporten som förutsättningar som ges till rektorn av huvudmannen i form av exempelvis förväntningar, olika former av stöd, ekonomiska och andra resurser utifrån en analys av resultat.

Det som bidrar till rektors framgång är kunskap, att rektor har lärarnas tillit och att samspelet med och mellan lärarna fungerar. Andra viktiga förutsättningar är ett avgränsat ansvarsområde, tillgång till administrativt stöd och stödfunktioner på den kommunala nivån (Törnsén 2009).

Utredaren ska kartlägga

- vilka krav och förväntningar huvudmännen generellt ställer på rektorerna när det gäller rektorsuppdraget, och
- på vilket sätt huvudmännen ger rektorerna förutsättningar att utöva sitt ledarskap, såväl det pedagogiska som det generella.

Behöver rektorernas ansvar och befogenheter stärkas?

I den kvantitativa studien *Rektors betydelse för skola, elever och lärare* från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) analyserar man hur viktig rektor är för en välfungerande skola (Böhlmark, Grönqvist och Vlachos, 2012). Analysen visar att rektor och rektorns ledarskap har betydelse för olika mått på skolans måluppfyllelse, som resultat på nationella prov, avgångsbetyg, andelen elever som klarar grundläggande kursmålen och generositet i betygsättningen. Studien visar också att rektor har stor betydelse för ett antal indirekta mått som fångar personalbeslut som andelen kvinnliga respektive manliga lärare, obehöriga lärare, skolans arbetsmiljö, personalomsättning och förekomsten av långtidssjukskrivningar bland personalen.

Även i OECD:s rapport *Improving School Leadership* (Volume 1, 2008) framhålls vikten av rektorernas ledarskap när det gäller att påverka och motivera lärare i deras arbete i syfte att förbättra skolans resultat. Rektorernas ledarskap lyfts också fram som en viktig faktor för ökad effektivitet och likvärdighet i skolan.

Av Arbetsmiljöverkets rapport (ISG 2011/100102) framgår att rektorernas arbetsuppgifter och ansvarområden inte alltid är tydliga. Arbetsmiljöverket konstaterar att ett vanligt förekommande förbättringsområde när det gäller rektorernas arbetsmiljö har varit att tydliggöra innehållet i arbetsuppgifter och ansvarområden. Det kan konstateras att rektors uppdrag är både omfattande, komplext och i vissa fall svårt att identifiera.

I Studieförbundet Näringsliv och Samhälles (SNS) rapport *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan* (2013) dras slutsatsen att rektorernas möjligheter att agera som ledare bör förstärkas. SNS lyfter fram att rektor har fått en starkare men framför allt tydligare profil i den skollag som nu gäller och att det finns en konflikt med rektors anställningsförhållanden som kommunal tjänsteman, underställd de kommunala reglementen och den position som den statliga lagstiftningen ger rektor. Rektorerna måste enligt SNS ges större möjligheter att styra sin egen verksamhet så att de kan skapa och utveckla ledningsgrupper och olika former av administrativt stöd. Vidare framhålls i rapporten att rektorernas strategiska analyser och

beslutfattande är en grund för den verksamhetsutvecklingen och behöver stärkas genom förbättrad kompetens och kapacitet på olika nivåer i styrsystemet.

Utredaren ska

- kartlägga rektorernas utbildning och eventuella behov av utbildning och under hur lång tid de varit verksamma i yrket,
- analysera hur rektorernas ansvar, befogenheter och pedagogiska ledarskap kan stärkas och föreslå åtgärder i sådant syfte, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Sveriges Skolledarförbund och Lärarförbundet. Vidare ska synpunkter inhämtas från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Lärarnas Riksförbund, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och andra relevanta myndigheter och organisationer. I det fall utredningens förslag är förenade med kostnader för stat, kommun eller landsting ska utredaren redovisa kostnaderna och även föreslå en finansiering för detta. I det fall något av förslagen påverkar det kommunala självstyret, ska dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2015.

(Utbildningsdepartementet)