

Föräldraorganisationen BARNverkets yttrande över

Betänkande SOU 2015:22 Betänkande- Rektorn och styrkedjan

Dnr U2015 1888 S

A. Sammanfattning av BARNverkets synpunkter

Varför rektorernas arbetssituation behöver förändras.

I bilaga 1 framgår rektorernas ansvar och befogenheter.

”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.”

En svårighet för rektorerna är att balansera mellan uppdraget som styrs från staten genom författningar och andra styrdokument och uppdraget som styrs från huvudmannen genom t.ex. verksamhetens budget. Rektorns uppgift är att *skapa förutsättningar* för lärande och undervisning, att *leda* lärande och undervisning, att *koppla ihop* det dagliga arbetet med undervisning och lärande med skolans och elevers resultat.

Det är bl a genom aktivt pedagogiskt ledarskap med fokus på lärande som rektor får den kunskap som behövs för att kunna organisera och bemanna skolan på bästa tänkbara sätt, utveckla personalens kompetens på bästa sätt samt fördela resurserna dit resurserna bäst behövs.

Med skolans styrkedja avses i utredningen den kedja som består av staten - huvudmannen - rektorns chef – rektor - lärare.

Utifrån utredningens analys är inte bara olika utbildningsinsatser tillräckliga åtgärder för att förbättra arbetssituationen för rektorer. Staten och huvudmannen behöver fortsätta arbetet med att se över vilka åtgärder som behöver vidtas för att ge förutsättningar för rektor att fokusera på ledning och utveckling av den pedagogiska verksamheten, att huvudmannen förtydligar det pedagogiska ledarskapet i rektorsuppdraget, att minska rektors ansvar för administration och service, att stärka rektors mandat avseende kärnuppdraget i organisationen.

BARNverket anser att intentionerna i betänkandet speglar verkligheten på ett bra sätt och anser att åtgärder behövs inom alla de områden utredaren har analyserat. BARNverket anser också att utifrån utredningens analys är det inte tillräckligt med enbart olika utbildningsinsatser för att förbättra arbetssituationen för rektorer och göra det möjligt för dem att prioritera det pedagogiska arbetet.

Att förändra rektors arbetssituation är nödvändigt för att kunna ge denne tid och möjlighet att leda det pedagogiska arbetet på respektive skola. Detta för att ge förutsättningar för förbättrade elevresultat.

BARNverket anser att alla de områden utredaren har analyserat behöver ses över och åtgärder vidtagas. De områden som ingått i utredarens uppdrag är:

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

Åtgärderna handlar om att dels kunna skapa en sammanhållen styrkedja, dels att få de ingående nivåerna i denna att känna tillit till de andra nivåerna, och att kedjan får en sådan utformning att rektors ledning av arbetet kan svara upp mot de krav lagstiftningen ställer gällande god nationell målpuppfyllelse, goda elevresultat och ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete.

BARNverket instämmer i att styrkedjan bör stärkas så att alla nivåer har en gemensam bild av vad uppdraget kräver och att organisationen i större utsträckning än nu delar samma målbild och **att information om denna målbild delges föräldrar, förtroendevalda och lärare**. Den gemensamma bilden kommer att gagna tilliten till organisationen samt kunna förändra den negativa ledarsyn som enligt utredaren finns bland lärare och ibland skapar ett missnöje hos föräldrar.

BARNverket uppfattar att omfattningen per år för de olika föreslagna utbildningarna förefaller låg. För att de kulturförändringar den svenska skolan enligt utredaren behöver, bör genomförandetakten vara högre än den föreslagna. Detta mot bakgrund av att förbättringsinsatserna när det gäller rektors arbetssituation och i förlängningen skolans elevresultat kräver skyndsamt.

Vidare **anser BARNverket** att kopplingen mellan de olika utbildningsinsatserna på samtliga nivåer, och den verklighet i vilken skolan och dess rektorer befinner sig, ska förtydligas så att det blir klart hur de tänkta insatserna ska kunna påverka styrning, organisation och uppdrag i praktiken. Detta för att rektorerna ska kunna få det stöd som behövs för att en större del av dennes arbete ska kunna ägnas åt det pedagogiska ledarskapet som är av stor vikt för elevernas rätt att må bra och nå uppsatta mål. För att detta ska vara möjligt är det nödvändigt att **tillämpa ett elevhälsoperspektiv** i alla delar av styrkedjan.

BARNverkets synpunkter

Förslag till nationellt handlingsprogram för att stärka skolans styrkedja

Ett nationellt handlingsprogram inrättas för att stärka skolans styrkedja. Med skolans styrkedja avses i utredningen den kedja som består av staten - huvudmannen - rektorns chef - rektor - lärare.

BARNverket vill under denna punkt betona vikten av likvärdighet i de utbildningar som föreslås, oavsett vilket lärosäte som ansvarar för utbildningen.

1. Rekryteringsutbildning för blivande rektorer

En statlig rekryteringsutbildning inrättas för blivande rektorer.

BARNverket är positiv till förslaget.

2. En något justerad inriktning av rektorsprogrammet.

Vad gäller den tänkta justeringen av inriktningen av rektorsutbildningen **anser BARNverket** att det är viktigt att den ger rektorerna kunskaper om hur man bygger en organisation, **vikten av risk- och konsekvensanalyser ur ett elev- och barnhälsoperspektiv samt den fysiska miljöns betydelse för lärande och för att eleverna ska må bra.**

I utbildningen är det också angeläget att man uppmärksammar skolans dubbla styrning genom såväl den statliga som det kommunala uppdraget **i syfte att stärka tilliten och lojaliteten mot huvudmannen och föräldrar/vårdnadshavare.**

3. En obligatorisk fördjupningsutbildning efter rektorsprogrammet

I skollagen införs en skyldighet för skolhuvudmännen att se till att deras rektorer går en fördjupningsutbildning som påbörjas snarast möjligt tre år efter avslutat rektorsprogram. Den närmare utformningen av utbildningen bör inte anges i lag, utan det införs ett bemyndigande från regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om utbildningen.

BARNverket anser att förslaget om obligatoriskt rektorslyft är bra. Huvudmannen bör utifrån analyser av sin verksamhet komplettera det obligatoriska rektorslyftet med egna utbildningar för rektorer utifrån lokala behov.

Utbildningen bör främst behandla det systematiska kvalitetsarbetets roll i styrkedjan för skolan och påtala den fysiska miljöns betydelse i det systematiska kvalitetsarbetet .

4. Utbildning för skolchefer

En utbildning inrättas för skolchefer.

BARNverket är positiv till förslaget.

5. Utbildning av lärare om skolans styrsystem

En förstärkt betoning av och utrymme för kunskap och förståelse om den nationella styrkedjan inom lärarutbildningen. Förslaget ska ses som en uppmaning till lärarutbildningarna.

Inom ramen för de föreslagna utbildningarna är det värt att notera att den utbildning som riktar sig till lärare har en något vag formulering när det gäller kunskap om skolans styrsystem. **BARNverket** anser att det är av stor vikt att även lärare har kunskap om skolans styrkedja.

6. Utbildning och dialog med förtroendevalda

Nämndledamöter i kommunala nämnder med ansvar för skolan ska erbjudas utbildning om den nationella styrkedjan. Regeringen bör överväga detta. **BARNverket** är positiv till förslaget.

Bakgrund/Ärendet

Regeringen beslutade den 10 april 2014 att tillsätta en särskild utredare för att undersöka hur arbetssituationen för rektorer skulle förändras för att förbättra elevresultaten i den svenska skolan. Se bilaga 1.

BARNverket har fått Betänkandet "Rektorn och styrkedjan" SOU 2015:22 för att lämna synpunkter.

Betänkandet visar en bild av, och bakgrund till, rektors roll i den svenska skolan av idag. Rektorsfunktionen är central för skolverksamhetens kvalitet och utveckling. Många rektorer anser att de p g a en stor mängd administrativa uppgifter inte kan avsätta tillräckligt med tid för pedagogisk ledning av verksamheten.

"Rektorn och styrkedjan" påvisar att många av rektorernas problem beror på svagheter i den så kallade styrkedjan. Med skolans styrkedja avses i utredningen den kedja som består av staten - huvudmannen - rektorns chef - rektor - lärare. Ett problem är att samtalet som förs mellan nivåerna i styrkedjan i många fall är otydlig. Därför leder inte dialogen fram till en gemensam strategi för hur de nationella målen ska uppnås på den enskilda skolenheten. Utredningen visar att det finns ett stort behov att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap. Rektorerna behöver bli bättre på att organisera och leda skolan med utgångspunkt i det nationella uppdraget, elevernas lärande och utveckling samt via det systematiska kvalitetsarbetet.

Samspelet, stödet, ledningen och styrningen behöver utvecklas inom hela styrkedjan.

Huvudmännens krav på rektorn är att vara pedagogisk ledare som ska hålla budgeten. En **budget i balans och elev i balans**.

Rektorns pedagogiska ledarskap är att bli tolka målen samt beskriva aktiviteter för en god måloppfyllelse 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 undervisningen, leda och styra lärprocesser, samt skapa förståelse hos medarbetarna för samband mellan insats och resultat. Allt detta kräver kunskap, insikt och lämplighet för att kunna styra verksamheten indirekt och direkt för att nå bästa resultat.

Stockholm den 30 september 2015

Gunilla Niss

Ordförande BARNverket

Bilaga 1 / BARNverket

Behöver rektorernas arbetsituation förändras?

Rektorernas ansvar och befogenheter

Rektorns ansvar och befogenheter har förtydligats genom skollagen (2010:800) som trädde i kraft den 1 augusti 2010 och började tillämpas i de flesta skolformer den 1 juli 2011. Av olika bestämmelser i skollagen framgår bl.a. att det är rektorn som beslutar om sin enhets inre organisation, har ansvar för kvalitetsarbetet i form av planering, uppföljning och utveckling av verksamheten och är direkt ansvarig för elevernas utveckling mot målen.

Rektorn har även ett stort ansvar och befogenheter att fatta beslut och vidta olika åtgärder när det gäller elevernas trygghet och studiero. Det framgår också av läroplanerna för de olika skolformerna att rektorn på olika sätt har ansvar för verksamhetens organisation, genomförande och resultat. Utöver ansvarsområden med eleverna i fokus har rektorn dessutom ett särskilt ansvar för att personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter. Vidare har rektorerna även ansvarsområden som tilldelas rektorerna av huvudmannen, men som inte är reglerade i skollagen.

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

Statlig och kommunal styrning

Rektorernas ansvar och befogenheter är som framgår ovan inte enbart styrda av skollagen och förordningar med föreskrifter om olika skolformer, utan rektorer har ofta även ansvar för t.ex. arbetsmiljö, anställnings- och lokalfrågor. Studier gjorda av bland andra Statens skolinspektion (Rektors ledarskap – med ansvar för den pedagogiska verksamheten, rapport 2012:1) och Arbetsmiljöverket (Rektorers arbetsmiljö, rapport ISG 2011/100102) visar att många rektorer anser att de bl.a. på grund av en stor mängd administrativa arbetsuppgifter inte kan avsätta tillräckligt med tid för pedagogisk ledning av verksamheten. Det framkommer också att många rektorer upplever svårigheter med att klara av alla de uppgifter de har ansvar för. En svårighet för rektorerna kan vara att balansera mellan uppdraget som styrs från staten genom författningar och andra styrdokument och uppdraget som styrs från huvudmannen genom t.ex. verksamhetens budget.

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

Arbetsmiljöverket genomförde under 2009 och 2010 en tillsyn av rektorernas arbetsmiljö i Västra Götalands läns och Hallands läns samtliga kommuner och bedömde då att rektorerna har en pressad arbetsituation 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 arbetsituation. 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.

Skolinspektionen har i rapporten (2012:1, s. 6) definierat pedagogiskt ledarskap på följande sätt: Pedagogiskt ledarskap är allt som handlar om att tolka målen samt beskriva aktiviteter för en god måluppfyllelse i relation till de nationella målen i skolan och för att förbättra skolans resultat så att varje elev når så långt som möjligt i sitt lärande och sin utveckling. Det betyder att rektor måste ha kunskap om och kompetens för att tolka uppdraget, omsätta det i undervisning, leda och styra lärprocesser, samt skapa förståelse hos medarbetarna för samband mellan insats och resultat.

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

Rektor styr de tillgängliga resurserna så att de används så strategiskt som möjligt i syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för lärande och undervisning.

Rektor leder lärandet genom att han/hon känner ansvar för och påverkar skolans interna processer med syfte att nå en ökad måluppfyllelse.

Rektor leder organisationen genom att tydliggöra sambandet mellan de dagliga aktiviteterna i skolan, elevernas resultat och de långsiktiga målen i läroplan och kursplaner.

I avhandlingen *Successful Principal Leadership: Prerequisites, Processes and Outcomes* (Törnsén 2009) anförs 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.