

SNS UTBILDNINGSKOMMISSION



Rektor – en stark länk i styrningen av skolan

ELISABET NIHLFORS & OLOF JOHANSSON

SNS FÖRLAG

Rektor – en stark länk i styrningen av skolan

ELISABET NIHLFORS OCH OLOF JOHANSSON

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Fax: 08-507 025 25
info@sns.se
www.sns.se

SNS är en politiskt oberoende ideell förening som genom forskning, möten och bokutgivning bidrar till att beslutsfattare i politik, offentlig förvaltning och näringsliv kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys.

SNS UTBILDNINGSKOMMISSION är ett flerårigt forskningsprogram med fokus på den övergripande frågan hur Sverige kan stärkas som kunskapsnation. Ambitionen är att arbetet ska mynna ut i tydliga och konkreta policyförslag för den svenska utbildningspolitiken. Fyra forskningsrapporter varav en policyrapport kommer att produceras inom ramen för projektet.

Rektor – en stark länk i styrningen av skolan

Elisabet Nihlfors och Olof Johansson

Första upplagan

Första tryckningen

© 2013 Författarna och SNS Förlag

Omslag och grafisk form: Allan Seppa

Tryck: E-print AB, Stockholm 2013

ISBN 978-91-86949-46-4

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	5
1. INLEDNING	10
2. REKTORS STATLIGA UPPDRAG	12
2.1 En komplex bild	12
2.2 Samma uppdrag i grunden	12
2.3 Rektorernas grunduppdrag	13
3. STUDIENS GENOMFÖRANDE	16
3.1 Studiens genomförande och tillförlitlighet	17
3.2 De inkomna svarens tillförlitlighet	18
3.3 Enkätkonstruktion	20
4. LÄNKAR I STYRSYSTEMET	21
4.1 Olika förutsättningar	22
4.2 Länkar mellan rektor och staten	23
4.3 Länkar mellan rektor och huvudmannen/politiker	25
4.4 Länkar mellan rektor och skolchefen	29
4.5 Rektors självständighet	32
4.6 Kvalitetsrapporter – ett verktyg för kommunikation?	34
4.7 Slutsatser	36
5. FRAMGÅNGSFAKTORER	38
5.1 Förväntningar	38
5.2 Förhållanden som påverkar framgång	42
5.3 Skolor som underpresterar	45
5.4 Rektors ställning i framtiden	46
5.5 Slutsatser	47
6. MED UPPDRAG ATT SKAPA BRA RESULTAT	49
6.1 Rektors betydelse för elevernas resultat	49
6.2 Länken mellan rektor och lärare	50
6.3 Bristande förtroende i styrkedjan	53
6.4 Effektivt ledarskap	55
6.5 Slutsatser	56
7. FÖRSLAG TILL VIDARE STUDIER OCH VISSA ÅTGÄRDER	58
7.1 Vidare studier	58
7.2 Förslag till åtgärder	61
APPENDIX	64
REFERENSER	66

Förord

4

SNS Utbildningskommission är ett flerårigt forskningsprogram med fokus på den övergripande frågan hur Sverige kan stärkas som kunskapsnation. Detta är den första rapporten från forskningsprogrammet och handlar om rektorns möjligheter att göra ett gott arbete som i slutänden kan påverka elevernas studieprestationer positivt. Författare till denna rapport är docent Elisabet Nihlfors, Uppsala universitet och professor Olof Johansson, Umeå universitet.

SNS hoppas att rapporten kan bidra till en djupare diskussion om rektor roll och funktion i skolans styrsystem från staten via huvudman till rektor. För analys, slutsatser och rekommendationer svarar helt och hållet rapportens författare. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS har som uppdrag att initiera och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

Projektet har kunnat genomföras tack vare bidrag från den referensgrupp som följt projektet. I denna grupp ingår Ernst & Young, KTH, LO, Lärarförbundet, SKL, Sveriges Skolledarförbund, Skolinspektionen, Skolverket, Stockholms stad, Theeducation AB, Tieto och Viktor Rydbergs Stiftelse. Referensgruppen leds av ordförande Peter Gudmundsson, rektor KTH.

Projektet har även följts av en expertgrupp bestående av Anders Björklund, professor i nationalekonomi, Institutet för social forskning, SOFI, Stockholms universitet; Arvid Carlsson, professor, Nobelpristagare i medicin 2000; Anna Ekström, generaldirektör, Skolverket; Inger Enkvist, professor i språk och litteratur, Lunds universitet; Jan-Eric Gustafsson, professor i pedagogik, Göteborgs universitet; Lars Heikensten, vd, Nobelstiftelsen; Torkel Klingberg, professor i neurovetenskap, KI; Lars Leijonborg, ordförande, Friskoleutredningen; Pär Nuder, fd finansminister; Bengt Samuelsson, professor, Nobelpristagare i medicin 1982, och Sverker Sörlin, professor i miljöhistoria, KTH.

SNS tackar för det engagemang som referensgruppens och expertgruppens ledamöter visat. Lämnade synpunkter har varit till stort stöd för författarna. Inte heller referensgruppen eller expertgruppen ansvarar för innehållet i rapporten.

Tack också till fil dr Erik Grönqvist, IFAU, som granskat rapporten och framfört sina synpunkter på ett akademiskt seminarium.

Stockholm i oktober 2013

Camilo von Greiff, forskningsledare, SNS

Sammanfattning

Syftet med denna rapport

Flera olika internationella mätningar över tid har medverkat till ett ökat intresse för elevernas resultat. Det gäller både på individ- och grupp-nivå. Att lärarnas kompetens, engagemang och kunskap har betydelse för elevernas resultat är idag väl belagt. Både svenska och internationella forskningsresultat visar på rektorers (med rektor avses i denna rapport såväl rektor som biträdande rektor) betydelse som ledare för den pedagogiska verksamheten och dess effekt på elevernas resultat. Det handlar till exempel om hur rektorer leder arbetet, samverkar med lärare och prioriterar insatser samt vilken kunskap och kompetens rektor har för att skapa engagemang och vilja att lyckas med att forma skolan till en framgångsrik lärandemiljö. Hur upplever rektorer sitt uppdrag och sina möjligheter att bedriva ett bra arbete? Vilka frihetsgrader har rektorer? Vilket stöd har de från huvudmannen och vilket förtroende finns mellan dessa nivåer i skolans styrsystem? Dessa och närliggande frågeställningar har vi sökt svar på i en unik undersökning bland landets alla rektorer.

Rapportens slutsatser

Vårt datamaterial har gett oss intressanta inblickar i hur rektorer upplever sin funktion och roll. Några utmärkande resultat följer här.

- Rektorer trivs med sin roll och anser att deras sätt att leda påverkar lärarnas arbete positivt. De ser sitt arbete som värdefullt för att eleverna ska nå hög måluppfyllelse i sitt lärande. Vidare är en majoritet av de svarande endast delvis nöjd med elevernas resultat.
- Endast ett fåtal rektorer anser att de har stora möjligheter att påverka

nämndens/styrelsens beslutsfattande, något som överensstämmer med ledamöternas syn på rektorernas möjligheter att påverka deras beslut. Samtidigt bedömer ledamöterna att rektorernas ansvar kommer att öka i framtiden.

- Rektorerna upplever låga krav från nämnden/huvudmannen och detta avspeglar sig i ledamöternas bristande tilltro till rektorernas kapacitet och kompetens kring skolutveckling. Huruvida det finns en reell brist vad gäller kunskaper på olika nivåer kring att leda utveckling, analysera datamaterial etc. kan vi inte belägga.
- Rektorer visar en stor lojalitet mot statens uppdrag och krav. När rektorerna uttrycker vilka förväntningar de tror att staten har på dem överensstämmer det med den egna synen på vad de själva anser vara de viktigaste arbetsuppgifterna. Dessa förväntningar tillskrivs däremot inte nämnden/huvudmannen.

Sammantaget kan vi konstatera att det tycks saknas tillräcklig transparens i systemet mellan de olika nivåerna. Det förekommer till exempel att nämndpolitiker anser att resultaten i kommunens skolor har förbättrats när de i själva verket har försämrats de senaste åren. Vi menar att om styrning och ledning ska kunna fungera mellan nivåerna behöver kommunikation och transparens öka, bland annat vad gäller uppnådda mål och resultat – och då inte enbart för kommunen/koncernen som helhet utan även för varje enskild enhet. Om nämnder och styrelser ska kunna sätta upp rimliga mål och förväntningar på vad som behöver göras och åstadkommas på skolnivå krävs denna kommunikation och transparens. Den ger även möjligheter att öka kunskapen om situationen på olika enheter och de typer av stöd som krävs, vilket i sin tur är en grund för att bygga förtroende mellan länkarna i styrsystemet.

Våra resultat visar att det finns en stor utvecklingspotential på alla nivåer i styrsystemet för att förbättra arbetsförhållandena för rektorer. Våra resultat lyfter särskilt fram behovet av att tydliggöra ansvar och befogenheter i hela styrkedjan från lärare till skolledare och vidare till skolchef, nämnd, huvudman och stat, i syfte att skapa och bygga förtroende mellan alla aktörer i styrkedjan.

Rapportens rekommendationer

REKRYTERING OCH URVAL

Sverige saknar idag en rikstäckande och *obligatorisk rekryteringsutbildning* för blivande rektorer. En nationell rekryteringsutbildning skulle rikta sig till personer intresserade av framtida ledaruppdrag på olika nivåer inom utbildningssektorn. Utbildningens syfte, utöver att främja rekryteringen av skolledare, skulle vara att ge värdefull kompetensutveckling för personer som har eller kommer att ha ledaruppdrag inom skolan, exempelvis arbetslagsledare. Det skulle även betyda att rektorer har större förståelse för jobbet när de tillträder sin första tjänst som rektor.

Rekrytering och urval av rektorer samt en genomtänkt *kompetensutveckling* av aktiva rektorer skulle kunna medverka till att förbättra tilltron till rektorernas förmåga att leda skolutveckling vid sina skolenheter. Idag är framför allt skolpolitiker tveksamma till rektorernas förmåga att leda förändringsarbete. För detta behövs en samverkan mellan stat, kommun och andra huvudmän för att arrangera en *rektorsutbildning* som inkluderar alla delar i styrningen. En tydlig förväntan att rektorer ska vidareutbilda sig genom studier på till exempel *masters- och doktorsutbildning i utbildningsledning* skulle också bidra till att stärka professionen. När en sådan progression blir en naturlig utbildningsväg för rektorer skulle deras kompetens inom utbildningsledning öka väsentligt. En sådan ordning skulle också kunna ses som en parallellprocess till den reform som nu genomförs för att förstärka lärares karriärvägar.

Rektorers *roll i rekrytering och urval av lärare* behöver utvecklas och förstärkas. Idag sker anställningarna ofta enbart utifrån betyg och tidigare anställningsmeriter. Olika former för reell prövning av lärarnas kompetens skulle kunna utvecklas inom skolan, där rektorer kunde ha en mer central roll än idag. Detta förutsätter att rektorernas egna kunskaper inom området utvecklas.

KOMPETENSUTVECKLING

Rektors förmåga och kompetens att styra *sin egen och sin personals kompetensutveckling* för att förbättra skolans resultat behöver utvecklas. Det finns i andra länder system där exempelvis fortbildning är ett villkor för fortsatt anställning och löneutveckling. En individuell kompetensutveckling som rektorer och lärare tar eget ansvar för kan redan idag kopplas till lönekriterier för både lärare och rektorer och skulle troligen, om det skedde på ett systematiskt sätt, höja professionens kompetens inom skolområdet.

MÖJLIGHETER ATT LEDA

Rektors möjligheter att agera som ledare bör förstärkas. Rektor har fått en starkare men framför allt tydligare profil i den skollag som nu gäller. Det finns en konflikt med rektors anställningsförhållanden som kommunal tjänsteman, underställd de kommunala reglementena, och den position som den statliga lagstiftningen ger rektor. För att rektorer ska kunna skapa och utveckla ledningsgrupper och olika former av administrativt stöd måste de ges större möjlighet att styra sin egen verksamhet. Rektors strategiska analyser och beslutfattande är en grund för den verksamhetsutvecklingen och behöver stärkas genom förbättrad kompetens och kapacitet på olika nivåer i styrsystemet.

SAMVERKAN

Förändringsarbete av olika art kan med fördel bedrivas som *samverkansprojekt med universitet och högskolor*. Härigenom kan skolor och/eller huvudmän tillsammans med forskare under ett par år rikta fokus mot olika utmaningar inom ledarskapsområdet. Skolorna skulle få hjälp med analyser och "mentorskap" samtidigt som forskarna samlar empiri, vilket på sikt kan öka kunskapen om hur förändringsarbete i praktiken går till och hur det ska förbättras.

FÖRTROENDE I STYRKEDJAN

Sist men inte minst måste förtroendet i hela skolorganisationen – politiskt och professionellt på olika nivåer – utvecklas. Det är ett långsiktigt arbete där flera frågor som rör ansvar och befogenheter behöver klarläggas. Huvudmannens ansvar, inte minst kopplat till ekonomiska och juridiska frågor, behöver tydliggöras. Idag finns även oklarhet kring vem som fysiskt bär upp huvudmannaskapet: Är det politiska eller professionella organ eller enskilda tjänstemän?

Hur utkrävs ansvar om en revision visar på lägre meritvärden än förväntat, låg måluppfyllelse eller administrativa problem? Det politiska och professionella ansvaret – inklusive det administrativa – behöver diskuteras kopplat till kompetens och kapacitetsfrågor. Fritidspolitikernas möjligheter att leda och styra utbildningen behöver ses över också ur ett demokratiskt perspektiv: insyn, inflytande, ansvar och befogenheter. Rektors och skolchefers position och funktion i det statliga och kommunala uppdraget kan med fördel diskuteras tillsammans med frågor kring verksamhetens resultat och måluppfyllelse och ansvarsfördelningen hos huvudmannen.

I grunden handlar det om att ha ett transparent och rättssäkert sys-

tem som bygger på förtroende och tillit. Ett tydligt fokus på kunskap och grundläggande värden samt med en tydlig kunskapsoptimism finns förutsättningar för både den enskildes och samhällets utveckling.

1. Inledning

Både svenska och internationella forskningsresultat lyfter fram rektorers betydelse som ledare för den pedagogiska verksamheten och dess effekt för elevernas resultat. Det handlar till exempel om hur rektor leder arbetet, samverkar med lärarna och prioriterar insatserna samt vilken kunskap och kompetens rektor har för att skapa engagemang och vilja att lyckas med att forma skolan till en framgångsrik studiemiljö. Flera olika internationella mätningar över tid har medverkat till ett ökat intresse för elevernas resultat. Det gäller både på individ- och gruppnivå. Att lärarnas kompetens, engagemang och kunskap har betydelse för elevernas resultat är idag väl belagt.

En av rektors uppgifter är att skapa förutsättningar för framgångsrika studie- och lärandemiljöer. Det handlar bland annat om att forma strukturer, kultur och ledarskap för att nå framgång (Höög och Johansson 2011). Värdefrågor är enligt flera forskningsresultat nödvändiga för att nå ett gott lärandeklimat. Wayne K. Hoy (2012) uttrycker att ett tydligt värdeperspektiv tillsammans med ett utvecklat kunskapsperspektiv är nödvändigt för att nå bra resultat. Med kunskapsperspektiv avses kunskapsfokus, kunskapsoptimism samt kunskapsutvärdering. Hoy hävdar att om dessa båda perspektiv kombineras nås bästa möjliga resultat. Åter blir rektor en viktig person för att skapa de strukturer som behövs för att en positiv lärandekultur ska kunna utvecklas.

Skolan verkar på flera arenor där strukturer skapas. Det kan vara arenor utanför skolan där föräldrar, närsamhälle, fackliga organisationer, internationella, nationella och kommunala bestämmelser påverkar verksamheten. Det kan också gälla skapandet av en intern organisation som fungerar samt en struktur som kan ta vara på både externa och interna krafter som resurser för arbetet med att skapa en framgångsrik skola. Om rektorer ska lyckas på alla dessa arenor krävs att de utvecklar ett långsiktigt och hållbart ledarskap för att hantera både motstånd och entusiasm. Att leda vuxna, som har olika professioner, mot ett gemensamt mål kräver förståelse för olika centrala processer, till exempel kompetensutveckling och möjlighet att diskutera

tolkningar och ge feedback på olika arbeten och härigenom skapa stödjande parallellprocesser.

Till rektors arenor kan även räknas egna professionella nätverk och relationer till skolchef och politiker i kommunen. Andra arenor kan vara utmaningar för rektorer, exempelvis medieringsarenor där olika aktörers sätt att tolka regeringens intentioner, kommunens beslut och skolans verkställighet ställs mot enskilda skolors sätt att fungera. Vissa strukturella nationella beslut har påverkat vardagen för rektorer, såsom det fria skolvalet och förekomsten av fristående alternativ.

Denna rapport har sin utgångspunkt i data från ett pågående forskningsprojekt som rör samtliga nivåer i styrsystemet ("När nationell policy möter kommunala genomförandearenor", VR projekt 2009–2014). Tack vare SNS stöd har vi kunnat fördjupa arbetet kring rektorsnivån, vilket här presenteras. Undersökningen bygger på rektorernas egna uppfattningar om sina förutsättningar för yrkets utövande och är en viktig källa för att kunna förstå och förklara de olikheter som råder och i förlängningen kunna finna olika förbättringsåtgärder. De resultat som i övrigt används i rapporten har hämtats från nationella och internationella forskningsprojekt som på olika sätt studerat position och funktion samt enskilda tjänsteinnehavares arbets-situation.

Rapporten inleds med en sammanfattning av rektorernas uppdrag enligt lag och förordning (kapitel 2) därefter ges en kort presentation av hur studien genomförts (kapitel 3). De följande kapitlen presenterar, utifrån empirin hur de olika länkarna i systemet kommunicerar (kapitel 4), vilka framgångsfaktorer som blir synliga (kapitel 5) samt vilka brister som blir påtagliga (kapitel 6). Rapporten avslutas med förslag till vidare studier och vissa åtgärder (kapitel 7). Det är vår förhoppning att rapporten kan bidra till att öka förståelsen för rektorernas olika förutsättningar att kunna genomföra uppdraget, utveckla yrket samt direkt och indirekt medverka till att förbättra barns och elevers resultat inom utbildningsområdet.

2. Rektors statliga uppdrag

När vi studerar rektorernas arbete är det uppenbart att det är ett yrke med stor variation. Även om *positionen*, det vill säga tjänstens placering och ställning i styrsystemet enligt statliga bestämmelser liksom *funktionen*, det vill säga vad rektor förväntas göra i enlighet med lag och förordning är desamma överallt i landet, är förutsättningarna för att utöva yrket olika. I detta kapitel presenteras en del bestämmelser i skollagen och skolförordningen som reglerar rektors uppdrag.

2.1 En komplex bild

Det är en komplex verklighet som rektorer arbetar i och vi kan inte vare sig beskriva eller göra den rättvisa i denna korta rapport. Det finns ett stort antal rektorer i Sverige som leder verksamheter från förskola till vuxenutbildning, musikskola och kulturskola. De arbetar i verksamheter med kommunen som huvudman eller hos en enskild huvudman (i form av bolag eller föreningar).

De är alla rektorer med ansvar för utbildning. En del är chefer för små enheter med få anställda medan andra är chefer för mångmiljonverksamheter med flera hundra anställda etc. De arbetar i tillväxtkommuner eller avfolkningsbygder, i studiemotiverade miljöer eller i dess motsatts. Men samtidigt, oavsett verksamhetens omfattning, har de alla samma uppdrag som ska genomföras.

2.2 Samma uppdrag i grunden

Några exempel från skollagen (SL) och författningssamlingen SKOLFS 2010:37, får belysa omfattningen av rektorernas grunduppdrag, se avsnitt 2.3. Även om skollagen i dessa paragrafer i första hand riktar sig till huvudman-

nen för skolan är det de anställda – företrädesvis rektorer, förskolechefer och alla kategorier av lärare – som ska förverkliga dessa.

2.3 Rektorerens grunduppdrag

I skollagen beskrivs skolans syfte och inriktning på följande sätt, vilket har bäring på rektors grunduppdrag.

13

Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så lågt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare (SL 1 kap. § 4).

Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling (SL 3 kap. § 3).

Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet. Individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.

Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.

Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (SL 1 kap. § 5).

I författningssamlingen, SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.8, preciseras rektorernas uppgifter ytterligare i 15 punkter (kursiveringarna är våra):

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

I4

- skolans arbetsformer utvecklas så att ett *aktivt elevinflytande gynnas*,
- skolans arbetsmiljö utformas så att eleverna får tillgång till handledning, läromedel av god kvalitet och annat *stöd för att själva kunna söka och utveckla kunskaper*, t.ex. bibliotek, datorer och andra hjälpmedel,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att *eleverna får de särskilda stöd och den hjälp de behöver*,
- *kontakt upprättas mellan skola och hem*, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- *resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör*,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- i undervisningen i olika ämnen *integrera ämnesövergripande kunskapsområden* exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor, sex och samlevnad samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- *samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet* för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- *formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas* och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta och om olika valalternativ,
- *samverkan med skolor och arbetslivet utanför skolan utvecklas* så att eleverna får konkreta erfarenheter av betydelse för deras val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning,
- *den studie- och yrkesorienterade verksamheten* organiseras så att eleverna får vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför fortsatt utbildning,
- personalen får den *kompetensutveckling* som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter,
- skolans *internationella kontakter utvecklas* och
- skolpersonalen får kännedom om de *internationella överenskommelser* som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.

Det som också framgår av dessa citat från skollag och läroplan är att skolledare i sitt eget yrkesutövande – bland annat genom sitt sätt att utforma utbildningens ledning, struktur och kultur – ska vara exemplariska såtillvida att de ska spegla de grundläggande värden som utbildningen i sig syftar till att förmedla och skapa bland barn och elever.

Generellt kan sägas att rektors ställning i 2010 års skollag har stärkts. I den gamla lagen nämndes rektor i färre än 20 paragrafer – att jämföra med den nuvarande lagen där rektor omnämns i cirka 100 paragrafer. Detta innebär en förstärkning av positionen rektor och en tydlig fingervisning från lagstiftaren att rektorsbefattningen är värdefull för skolans utveckling och elevernas rättssäkerhet. Det har blivit tydligt att rektorer beslutar om sin enhets inre organisation och i övrigt fattar de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter enligt skollagens bestämmelser. Skollagen ger även rektor möjlighet att uppdra åt anställda eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i vissa frågor (SL 2 kap. § 10).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att skolledare är ett mångfasetterat, komplext och mångsidigt yrke. Det är ett yrke som är kringgärdat av men samtidigt understött av en omfattande lagstiftning som täcker många – men inte alla – situationer och där beslut ofta behöver fattas i stunden. Rektor leder ett stort antal yrkesgrupper med olika utbildning och status, medarbetarna är vuxna, barn och ungdomar och de är samlade på en och samma arbetsplats där viktiga uppgifter kopplade till ungdomars lärande ska utföras. Dessa kan vara utmanande och konfliktfyllda, där rektor hela tiden måste värna den enskilda elevens rätt till en god utbildning. Konflikterna kan gälla att arbetsmiljön inte alltid är anpassad till uppdraget och att budgeten inte räcker till det stöd eleverna behöver och som föreskrivs i skollagen. Även samhällsklimatet, och inte minst närsamhällets inställning till utbildning, påverkar skolledares förutsättningar att utöva sitt ledarskap.

3. Studiens genomförande

I denna rapport koncentrerar vi oss på rektor som är en av flera aktörer i styrningskedjan från global nivå ner till den enskilda skolan. Det är en position högst upp i en hierarki, som chef för sin enhet, men samtidigt lägst i en annan hierarki, den nationellt reglerade och internationellt påverkade utbildningssektorn. Vi använder data från olika undersökningar och presenterar dessa så att skolledaren sätts in i ett större kontextuellt styrningssammanhang som en av flera aktörer.

När vi använder *styrning* avser vi processer som skapas när styrsystemets olika verktyg används, till exempel juridiska, ideologiska, ekonomiska samt uppföljning och kontroll. Styrning har därmed en avsikt, en riktning och är ett uttryck för en värdering och finns i ett sammanhang där olika värden kommer till uttryck, i visioner såväl som i regler och i kontrollen av hur dessa följs. En förutsättning för styrning är att det finns en eller flera mottagare av uppdragen som kan växla över budskapet till ledning. Med *ledning* avses därför de processer genom vilka styrning övergår till genomförandeprocesser där ansvar finns för att organisera och påverka verksamheten. Detta ger oss flera ”växlingsstationer” och tydliga parallella processer från regering och riksdag till huvudmän, vidare till rektorer och lärare – och i bästa fall en rörelse i motsatt riktning (Lundgren 1977/1981, 1979; Lindensjö och Lundgren 1986, 2000; Johansson och Kallós 1996; Nihlfors 2003).

De senaste decennierna har ett stort antal beslut fattats av riksdagen som rör utbildningssektorn. Från 1988/89 fram till idag har närmare 60 större beslut tagits i riksdagen som alla berör skolledarens i hans/hennes yrkesutövning (Nihlfors 2012). Beslut som fattats av riksdag och regering tolkas och förstås på de olika ”växlingsstationerna” i styrkedjan. Men även olika intressenter (fackliga organisationer, intresseorganisationer, allmänhet etc.) gör sina tolkningar av besluten och försöker påverka hur besluten implementeras hos huvudmannen respektive på den enskilda skolan. I denna mediering medverkar även olika myndigheter som Skolverket via sina råd och allmänna föreskrifter och Skolinspektionen genom sina kontroller av

att intentionerna i lagar och förordningar efterlevs. Förändringar av detta slag kräver kunskap och kompetens men även vilja och förståelse för att de ska kunna implementeras i den dagliga verksamheten. I det arbetet är rektor en länk.

3.1 Studiens genomförande och tillförlitlighet

17

I denna rapport används företrädesvis data från vår undersökning som genomfördes 2012/13. I Sverige finns inget personregister över rektorer, biträdande rektorer och förskolechefer. Dessutom finns gymnasiechefer och olika former av områdeschefer, varav vissa med tillägget rektor. Enligt Skolverket och SCB:s statistik finns cirka 8 000 skolledare; rektorer och biträdande rektorer samt ungefär lika många förskolechefer. Då benämningen på denna funktion varierar, liksom ansvarsområden, finns det en viss osäkerhet i klassificeringen. Fördelningen mellan kategorierna förändras ständigt, och direkt efter att den nya skollagen trätt i kraft 2010 noterade Skolverket i samband med antagningarna till rektorsprogrammet att andelen biträdande rektorer ökat trots att denna befattning inte finns framskriven i lagstiftningen.

Varje år beräknas att cirka 1 000 nytillträdde rektorer, förskolechefer och biträdande rektorer antas till programmet. I maj 2013 hade omkring 5 700 rektorer antagits till programmet och cirka 1 900 avslutat detsamma. Av de cirka 8 000 skolledare (rektorer och biträdande rektorer) som finns i Sverige har cirka 60 procent antingen genomgått eller går nu rektorsprogrammet. Motsvarande siffra för förskolechefer är 10 procent (Johansson och Svedberg 2013).

När vi skulle sända ut den aktuella enkäten fanns inga fullständiga adresser att tillgå från någon enskild källa. För att finna e-postadresser till samtliga skolledare – alla kategorier och i såväl kommunala som fristående skolor – fick ett stort antal personer i forskningsgruppen söka igenom huvudmännens hemsidor och även ta direktkontakt med huvudmän. Totalt fann vi 8 236 skolledare. Av dem som fick enkäten svarade 4 232, det vill säga 52,5 procent. Av dessa fanns 1 039 mottagare i fristående skolor (48,5 procent svarade) och 7 024 mottagare i kommunala och statliga skolor (53 procent svarade). Vi har i våra analyser nedan avgränsat materialet till att gälla inkomna enkäter från rektorer och biträdande rektorer, vilket omfattar 3 181 rektorer.

3.2 De inkomna svarens tillförlitlighet

Vi har använt ett antal variabler vid analysen av data. Det gäller till exempel kommunstorlek, politisk majoritet, politisk stabilitet över tid, kunskapsnivå bland anställda på kommunkanslier, skolchefers och skolledares roller (tillskriven eller påtagen), utrymme för kommunikation mellan och inom olika grupperingar och inflytandeformer, huvudmän, kön och tid i yrket med mera. Vi har kompletterat vårt material med nationella data för vissa frågor för att kunna göra jämförelser.

Enkäterna sändes till samtliga kommuner och till fristående huvudmän. De fristående huvudmännen är huvudsakligen de som finns tillgängliga via Fristående skolors riksförbunds hemsida, men vi har även fått adresser via kommunernas egna hemsidor. I enkäten får respondenten uppge i vilken kommun de är verksamma. Endast 46 svarande går inte att placera. Sveriges Kommuner och Landsting har en klassificering av kommunerna i 10 grupper – se Appendix 1 för en beskrivning av dessa

Nedan presenteras de inkomna svaren fördelade efter denna klassificering.

Av sammanställningen framgår att alla typer av kommuner är representerade i vårt material samt att inkomna svar fördelar sig jämnt mellan de olika kommuntyperna. Vårt bortfall finns i huvudsak i pendlingskommunerna

Tabell 3.1. De inkomna svaren efter kommuntyp.

Kommungrupp	Totala antalet kommuner i landet	Antalet kommuner repr. antalet respondenter (procent)
1. Storstad	3	3 (11)
2. Förortskommun till storstad	38	37 (14,8)
3. Större stad	31	31 (31,4)
4. Förortskommun till större stad	22	22 (3,8)
5. Pendlingskommun	51	48 (8,5)
6. Turism- och besöksnäringkommun	20	20 (3,9)
7. Varuproducerande kommun	54	52 (9,7)
8. Glesbygdskommun	20	19 (2,2)
9. Kommun i tätbefolkad region	35	35 (9,1)
10. Kommun i glesbefolkad region	16	16 (4,1)

och i varuproducerande kommuner. Dessa är de största kommuntyperna och svarsbortfallet på tre respektive två respondenter torde inte påverka resultaten. Vi har även valt att använda kommunernas meritvärden i årskurs 9 för att kontrollera hur dessa värden samvarierar med svaren från våra respondenter, se tabell 3.2.

Fördelningen mellan de två stora grupperna vänsterstyrda kommuner respektive alliansstyrda kommuner överensstämmer väl med riket som helhet. Den enda skillnad vi finner är att i vänsterstyrda kommuner verkar de rektorer som fått enkäten ha svarat i något högre utsträckning oavsett medelvärdesgrupp och utgör därmed en något större andel av samtliga med den meritvärdesnivån än vad kommunsiffrorna antyder. Tabellen bekräftar det kända förhållandet att det finns ett samband mellan skolornas meritvärdesnivåer och politisk majoritet. Vår slutsats är att de inkomna svaren från rektorerna är tillförlitliga för gruppen rektorer i Sverige.

Tabell 3.2. Jämförelse mellan riket och enskilda svarande rektorer fördelat på meritvärden och politisk majoritet efter valet 2010 (radprocent). Siffrorna för riket är baserade på 290 kommuner medan svarande rektorer utgörs av de 3 181 personer som svarat på enkäten.

	Vänsterstyre	Alliansstyre	Blocköver- skridande	Lokalt parti/ hoppande majoritet
Riket låga meritvärden	40 %	22 %	30 %	8 %
Svarande rektorer låga meritvärden	46 %	23 %	27 %	4 %
Riket medel meritvärden	38 %	33 %	25 %	4 %
Svarande rektorer medel meritvärden	43 %	30 %	23 %	4 %
Riket höga meritvärden	23 %	52 %	17 %	8 %
Svarande rektorer höga meritvärden	29 %	55 %	11 %	5 %

3.3 Enkätkonstruktion

20

I denna rapport använder vi även resultat från ett par andra enkäter till skolchefer och politiker i nämnder. De är alla upplagda på likartat sätt och är, som framgått ovan, rikstäckande undersökningar. Samtliga enkäter är elektroniska och bygger på flervalsfrågor, men även öppna svar och möjlighet att kommentera fritt. Flera frågor och påståenden bygger på en sexgradig skala och oftast en möjlighet att svara ”vet ej”. Varje grad är inte preciserad utan 1 kan till exempel betyda ”mycket låga krav” och grad 6 ”mycket höga krav”, alternativt ”instämmer inte alls” till ”instämmer helt”, ”mycket låga förväntningar” till ”mycket höga förväntningar”. Vi redovisar i vissa fall samtliga svar, i andra endast de två eller tre lägsta eller de två eller tre högsta. När vi i texten kommenterar att de svarande instämmer i ett påstående använder vi endast svarsalternativ 5 och 6 som vi menar är ett instämmande i hög eller mycket hög grad. Vad gäller det interna bortfallet på enskilda frågor kommer det att kommenteras när det överstiger 5 procent. Vi hoppas att redovisningen på detta sätt gör det möjligt för läsaren att dra egna slutsatser.

4. Länkar i styrsystemet

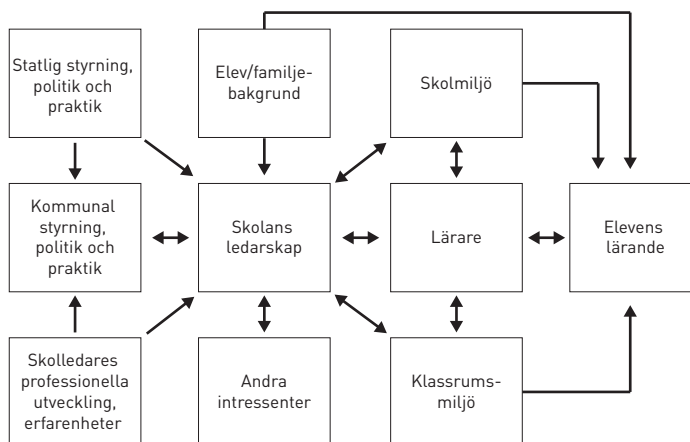
I detta kapitel diskuteras rektors position och funktion som en av flera länkar i styrsystemet liksom länkarnas inbördes förhållande så som de framträder i vår undersökning. Vi har inledningsvis kort presenterat ett antal ramfaktorer av betydelse för styrningen av skolan, olika arenor där beslut fattas, formuleras och tolkas och ett antal styrverktyg som staten använder i sin styrning av skolan.

Ett annat sätt att uttrycka det komplicerade system som styrning och ledning av utbildningsväsendet utgör återfinns i de redovisningar som Karen Seashore Louis och hennes medförfattare (2010) samt Kenneth Leithwood och hans medförfattare (2004) gör utifrån ett antal faktorer som de finner betydelsefulla för ledarskapet och dess påverkan på elevernas lärande samt hur olika länkar samspelar för att förbättra lärandet.

Stiliserade modeller kan inte fånga en komplex verklighet men de kan tydliggöra, i det här fallet hur en hierarkisk modell (där staten fattar vissa grundläggande beslut om skolan) ska länka till en byråkratisk modell (med nationella myndigheter och lokal administration hos huvudmannen), samtidigt som ett stort antal medarbetare (anställda och barn/ungdomar) förväntas vara delaktiga och utöva sitt medbestämmande för att få organisationen att fungera. Till detta kommer de förhandlingar och konflikter som pågår såväl ”inom” systemet som med och mellan olika arenor.

I modellen (figur 4.1) återfinns inte de globala arenor eller influenser som har stor påverkan på allt ifrån utformningen av lärarutbildning, rektorsprogram, läroplanernas innehåll till elevsammansättning i klassrummen och användning av internationella mätningar och deras resultat. De demokratiska aspekterna på styrningen av skolan, som också är väsentliga för helheten, kan inte återges i denna endimensionella bild. Men det som figur 4.1 tydligt visar är skolledarens position som en länk i ett omfattande nätverk av och med olika specialiserade intressenter (bland annat politiker och professionella). Dessa intressenter och uppdragsgivare befinner sig på olika arenor och skolledaren förväntas utöva sitt chef- och ledarskap på flera av dessa

Figur 4.1. Illustration av skolledares påverkan på elevers lärande (Seashore Louis m.fl. 2010, s. 14).



och i relation till andra arenor som alla kräver olika typer av kompetenser (Johansson 2003; Day och Johansson 2009).

I det följande ger vi exempel på några länkar mellan rektor och staten respektive mellan rektor och huvudmannen samt mellan rektor och skolchefen. Det är rektors egen bedömning av till exempel den överordnade organisationens kapacitet och kompetens liksom den egna graden av självständighet i yrket som redovisas. Slutligen tas kvalitetsrapporter upp som exempel på ett verktyg som kan belysa relationerna mellan flera av länkarna i systemet, företrädesvis staten, huvudmannen och skolan/rektorn.

4.1 Olika förutsättningar

Rektorerna i våra data är erfarna skolledare som har haft den positionen i ett-tolv år (68 procent) med en tyngdpunkt på de första sex åren, majoriteten är kvinnor (64 procent) och merparten är mellan 45 och 65 år (74 procent). Rektorerna arbetar i landets samtliga kommuner, hos kommunala eller fristående huvudmän. Cirka en tredjedel (32 procent) instämmer i att de upplever en stor konkurrens mellan kommunala och fristående skolor medan drygt 20 procent upplever att det finns ett motstånd mot fristående skolor i kommunen.

Rektorernas verksamhetsområden varierar från förskola, förskoleklass, fritidshem, grundskola, gymnasieskola, särskola till yrkesskola, vuxenutbild-

ning och musik/kulturskolor för att nämna några exempel. En del rektorer har ansvar för enbart en verksamhet medan andra har ansvar för flera. Dessutom innehåller varje enskild verksamhet i sig ett antal olika inriktningar. För att visa på denna variation presenteras här nedan några exempel från de öppna svaren i enkäten på frågan om ansvarsområde. Presentationen sker i alfabetisk ordning och säger inget om frekvensen med vilken svaren förekommer:

ADHD, Administration, Aspbergerklass, Arbetsmarknadsenhet, Asylverksamhet, Autismskola, Bemanningspool, Bibliotek, Dagbarnvårdare, Dövsblinda, Elevhälsa, Familjecentral, Familjedaghem, Folkhögskola, Fritidsgård, Fritidshem, Förberedelseklass, Företagsutbildning, Hörselklass, Internat, Korttidsverksamhet enligt LSS, Kök, Lokalvård/Städ, Lägerskola, Lärlingsutbildning, Modersmålsundervisning, Nattomsorg, Pedagogisk omsorg, Resurscentrum/resursskola, Rörelsehindrade med multipla diagnoser, Sfi, Sim-/idrottshall, Sjukhuskola, Skolmältid, Skolsköterska, Syo, Tekniker, Ungdomskonsulenter, Uppdragsutbildning, Uppföljningsansvar, Vaktmästeri, Yrkehögskola, Öppen förskola (*några uppgifter från skolledarenkäten 2012*).

Antal barn/elever per rektor varierar från ett fåtal upp till 4 000. Flertalet (cirka 85 procent) har 101–600 elever medan 9 procent har färre (upp till 100) och 5 procent fler (601–1 000). Ett fåtal har över 1 000 elever. Av detta följer att antalet anställda varierar både vad avser undervisande och icke undervisande personal. Om vi summerar de båda personalgrupperna är variationen i antalet anställda från en handfull till maximalt nära 400, se Appendix 2.

4.2 Länkar mellan rektor och staten

Uppdraget från staten, i skollag och läroplaner, riktar sig i stor utsträckning direkt till rektor och lärare och är detsamma oavsett hur de lokala förhållandena ser ut. De senaste decenniernas reformer från regering och riksdag kan kategoriseras utifrån de fyra komponenterna i det statliga styrsystemet som vi berört ovan: juridik, ideologi, ekonomi och kontroll. Inom det juridiska området har den nya skollagen inneburit en ökad tyngd i den juridiska styrningen av skolan. Rätten att välja skola, få undervisning och inte bli utsatt för kränkande behandling etc. är bestämmelser som innebär en starkare statlig styrning, inte enbart via lagstiftningen utan också genom

att den statliga inspektionen intensifierat sitt arbete att granska att lagen efterlevs bland annat på dessa punkter. Målsmans rätt att överklaga vissa beslut och möjligheten att få skadestånd är två exempel på det ökade kravet på dokumentation – utöver den som ska göras över barns och elevers utveckling inom olika områden. Det har skett ett klart förrättsligande av skolans verksamhet, det vill säga juridiken har fått ett ökat inflytande.

Under de senaste 20 åren har lärarutbildningen förändrats ett par gånger, en ny rektorsutbildning startat och nya läro- och kursplaner införts och reviderats. Flera av dessa förändringar tar tid och kräver förändringar i arbetssätt men också i attityder, eftersom förändringarna är en del av den ideologiska styrningen, vilket innebär att innehållet i uppdraget har förändrats (SOU 2013:30). Några förändringar får omedelbara konsekvenser, till exempel införandet av ett nytt betygssystem eller nya sätt att allokera resurser mellan stat och kommun.

Den ekonomiska styrningen är en del av de fyra styrkomponenterna som uppmärksammas extra, eftersom det är ett av statens styrverktyg. Det är dock kommunen som är huvudansvarig. Förändringen av ekonomistyrningen är omfattande sedan slutet av 1980-talet, från en modell då statens ekonomiska tilldelning till kommunen skedde på grundval av antalet veckotimmar för olika ämnen/stadier enligt timplanen, översattes till lönekostnader enligt ett veckotimpris för olika ämnen/stadier för att sedan utbetalas i form av olika bidragsformer till kommunen utifrån det aktuella antalet elever per årskurs/skola och fram till dagens ”frikopplade” system, där medlen företrädesvis fördelas enligt det allmänna skatteutjämningsbidraget.

Samtidigt som detta förändrades infördes möjligheten att välja skola såväl inom kommunen som mellan kommunala och fristående skolor eller skolor i andra kommuner. Detta parat med ekonomisk åtstramning både nationellt och i olika kommuner har bidragit till att budget och resursfrågor ständigt finns på agendan. Huvudmannens interna allokeringssystem mellan skolor har också inverkat, eftersom det ofta finns starka ekonomiska kopplingar mellan antal elever vid den enskilda enheten och tilldelning av resurser. Förändringar i förutsättningar kan därmed förändras direkt om ett antal elever flyttar in eller ut från enheten. Antal elever och det faktiska behovet av medel är sällan i balans i utgångsläget. Riksdagens revisorer (2001/02:13) påtalade tidigt skillnader mellan kommunernas totalkostnader per elev vilka inte kunde förklaras av strukturella faktorer.

De fyra styrverktygen synliggör de förskjutningar som sker mellan till exempel juridik och ekonomi och visar samtidigt på den ständigt pågående kampen om balansen mellan vem som ska formulera respektive ansvara för

genomförandet av utbildningens syfte, mål och innehåll liksom balansen mellan ansvar och befogenheter, kopplingen mellan innehåll och ekonomiska och personella resurser.

4.3 Länkar mellan rektor och huvudmannen/ politiker

25

Utifrån det tydliga statliga uppdraget till rektor via lag och förordning har vi undersökt om rektor från huvudmannen fått någon form av arbetsbeskrivning som preciserar uppdraget i den aktuella kontexten. En minoritet av skolledarna, 45 procent, uppger att de har en arbetsbeskrivning, uppdragsbeskrivning eller motsvarande utöver det som står i lag och förordning. De skolledare som har en arbetsbeskrivning har fått den fastställd av skolchefen eller närmaste chef (23 procent), av nämnden/styrelsen (14 procent), av kommun- eller koncernchef (3 procent) eller av en person på en annan funktion (4 procent). Hela 6 procent svarar ”vet ej” på denna fråga.

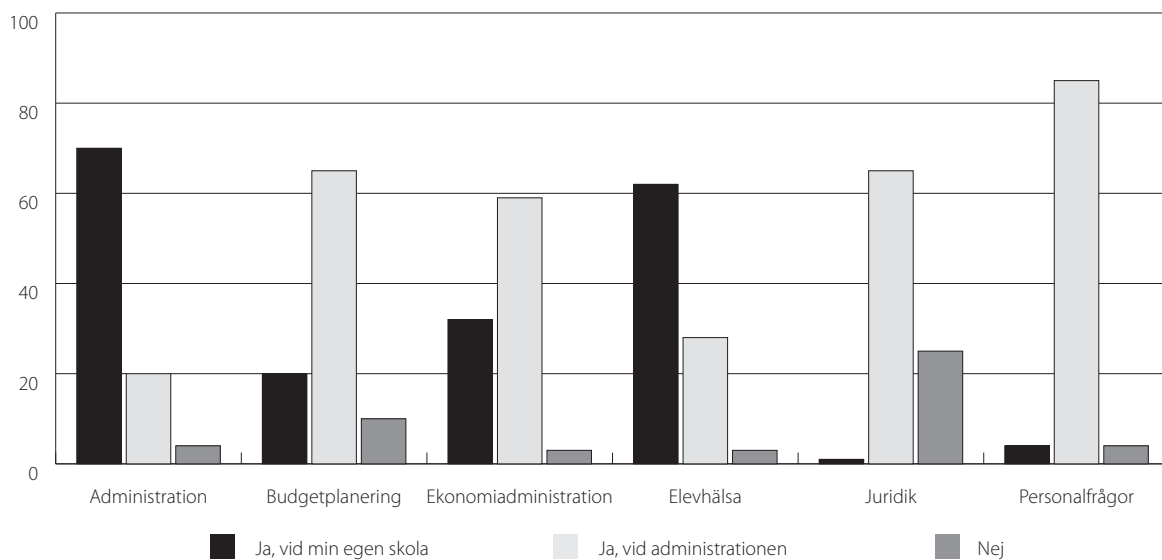
Ett hundratal kommentarer finns till denna fråga där två hänvisar till delegationsordningen (där bland annat ansvarsfördelningen mellan huvudman och skolledning framgår) och fyra vill understryka att de med staten avser Skolverket medan övriga hänvisar till att uppdraget finns i skollagen och de olika förordningarna inklusive läroplanerna. Svaren ger oss exempel på styrkeförhållandena mellan en statlig länk i förhållande till motsvarande länk mellan rektor och huvudman.

STÖDFUNKTIONER

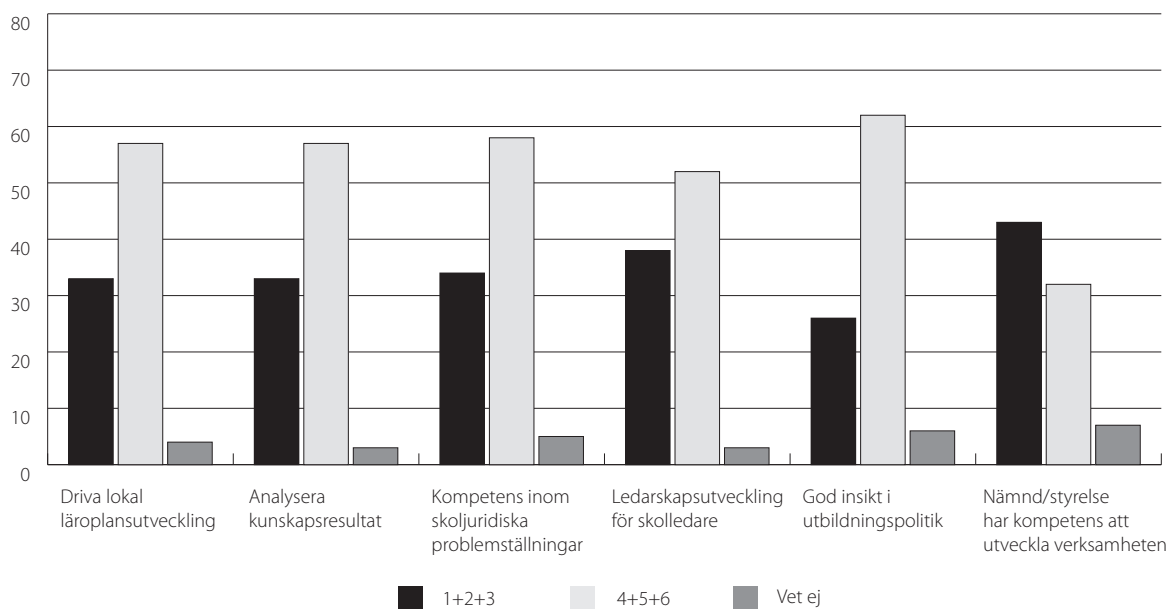
De uppdrag rektor har från stat och kommun ställer krav på kunskap och kompetens hos huvudmannen inom de aktuella områdena. Vi ställde därför frågor till rektorerna dels om de har tillgång till vissa stödfunktioner, dels vilken kompetens de anser att den överordnade organisationen har inom vissa områden, se figur 4.2.

Beträffande stödfunktioner är det tydligt att administration i huvudsak finns på den enskilda skolan liksom elevhälsa. Budgetplanering, ekonomi-administration liksom personalfrågor och juridiska frågor finns främst i organisationen men inte i samma utsträckning vid enheten. Noterbart är att 10 procent av rektorerna svarar nej vad gäller tillgång till budgetplanering, ett område där rektor förväntas ha full kontroll. Att nästan 30 procent av rektorerna anser sig sakna juridisk kompetens kan bero på att behovet är tämligen nytt, eftersom det ökade med införandet av den senaste skollagen.

Figur 4.2. Har du tillgång till stödfunktioner inom följande områden?
(N = 3 181 st).



Figur 4.3. Påståenden om den överordnade organisationen (N = 3 181 st).



En förklaring till att vissa funktioner ligger centralt hos huvudmannen kan bero på att huvudmannen är huvudarbetsgivare och att rektorernas beslut inte får leda till för stor variation mellan skolorna.

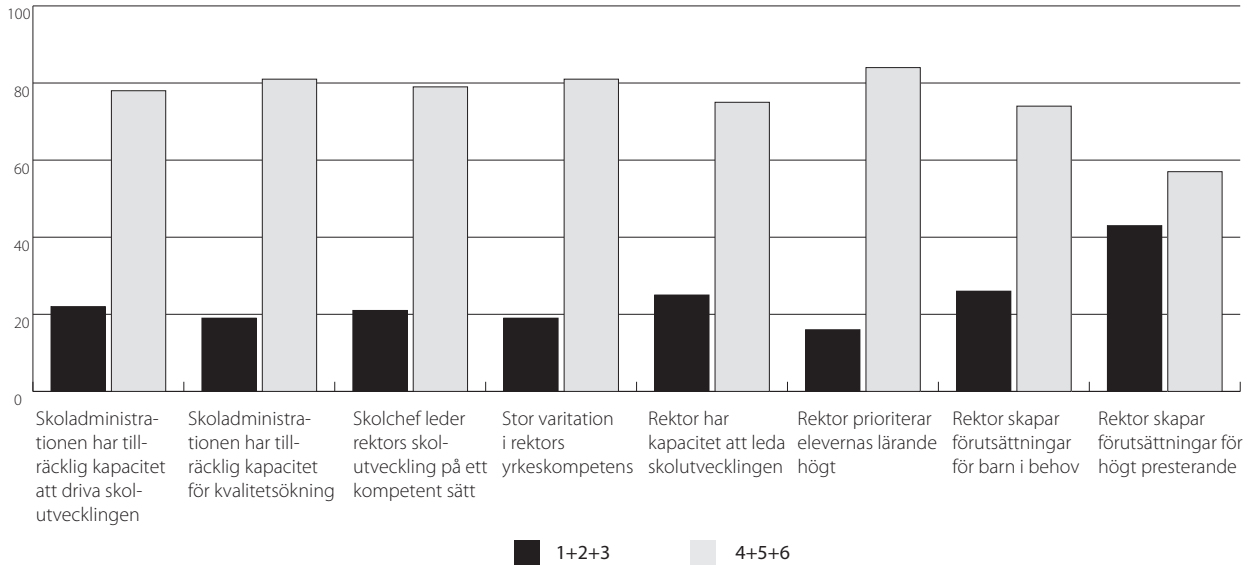
Störst stöd får den överordnade organisationen när rektorerna bedömer hur god insikt den har i utbildningspolitik. Samtliga alternativ utom det sista i figur 4.3 rör den överordnade organisationen. Det sista alternativet gäller den politiska nämnden/styrelsen och här menar 43 procent att nämnden saknar den kompetens som krävs för att utveckla verksamheten. Drygt 30 procent instämmer i att nämnden har den kompetens som krävs. En del av kommentarerna till denna fråga konstaterar att de inte träffar nämnden/styrelsens ledamöter (en knapp majoritet, 57 procent, träffar nämnden/styrelsen minst en gång per år) och därför vet de inte vilken kunskap de har, medan andra konstaterar att ledamöterna inte har kompetens.

Dessa förhållandevis låga siffror kring kompetensfrågor är problematiskt för en väl fungerande styrkedja. Vi har i figur 4.4 valt att även redovisa ledamöternas uppfattning om den administrativa nivåns kapacitet och kompetens på kommunnivå. Denna fråga är inte identiskt ställd till de båda grupperna, varför även andra alternativ finns med, och vi väljer att redovisa även dem här nedan: ledamöternas bedömningar av skolchefer och rektorer med avseende på skolutveckling.

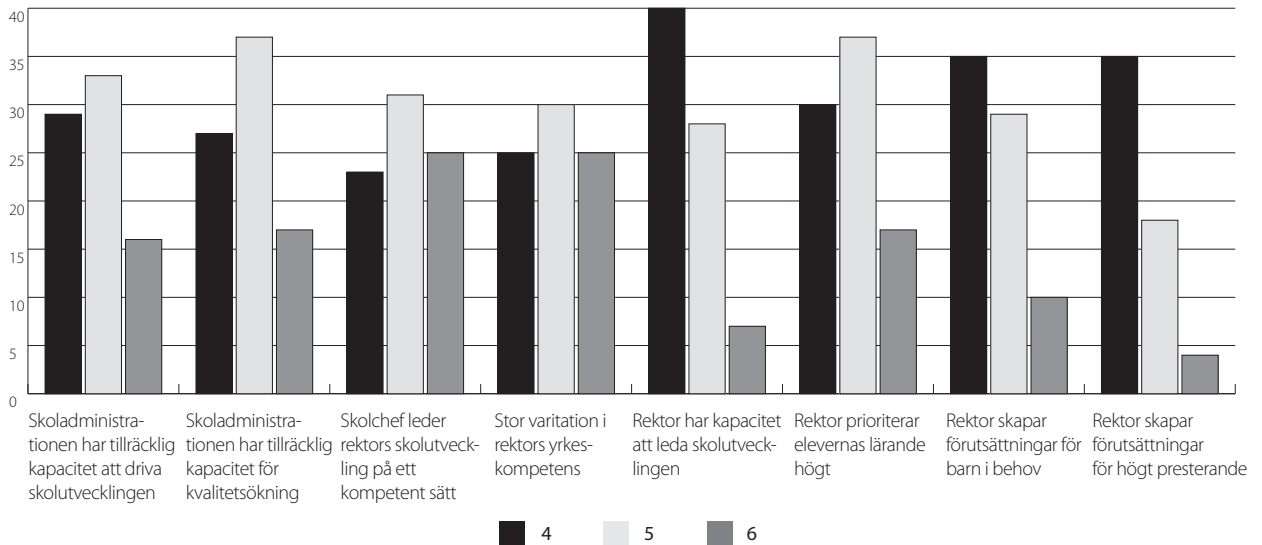
I figur 4.4 framstår ledamöterna som mycket nöjda med skoladministration, skolchefer och rektorer när vi slår ihop samtliga positiva svar. Ledamöterna anser att rektorerna prioriterar elevernas lärande högt men att det är skillnad om det avser barn i behov av särskilt stöd eller högpresterande elever. Tveksamheten om rektorsinsatser för högpresterande elever framgår tydligt när drygt 40 procent ger ett negativt svar. I figur 4.5 har vi redovisat de tre svarsalternativen var för sig som betyder att ledamöterna i någon grad instämmer med påståendet vi ställt (4+5+6).

När ledamöternas positiva svar redovisas på detta sätt lyser tveksamheten igenom mycket tydligt och ger samtidigt en otydlig bild för några av påståendena. Endast cirka 15 procent instämmer i mycket hög grad i de två första alternativen om att skoladministrationen har kapacitet att driva skolutveckling och kvalitetssäkring. När ledamöterna i nämnderna ska bedöma vilken kapacitet de anser att skolledarna har att leda skolutveckling är det endast 7 procent som ger det högsta betyget. Om dessa svar slås ihop med det näst högsta är det fortfarande en minoritet, 35 procent av ledamöterna, som tycker att skolledarna leder skolutvecklingsprocesser på ett tillfredsställande sätt. En bristande tilltro framgår även när vi frågar om skolledarna prioriterar elevernas lärande högt, vilket endast 17 procent instämmer helt i.

Figur 4.4. Ledamöternas uppfattning om olika skolaktörers kapacitet och kompetens i kommunen (N = 1 598 st).



Figur 4.5. Ledamöternas svar på påståenden angående skolaktörers kapacitet och kompetens, svarsalternativ 4+5+6 separerade (N = 1 598 st).



Om vi tar de två mest positiva svarsalternativen ökar andelen till 54 procent.

Dessa resultat pekar på ett problem i organisationen, eftersom tilltron till och mellan de tre nivåer vi ställt frågor om är låg. Det är huvudmannen som anställer rektorerna och därför finner vi det anmärkningsvärt att ledamöter redovisar så lågt förtroende för dessa.

Om vi sätter in resultaten i de olika komponenterna i styrkedjan (figur 4.1) kan denna misstro i slutändan avspeglas i hur resultaten för eleverna ser ut på enskilda enheter. Varför denna misstro eller bristande tillit uppenbarligen finns behöver studeras närmare. Vi vet att kommunikationen är bristfällig och att mötesplatserna är få och sällan förekommande mellan skolledare och nämndledamöter, varför deras utsagor kan bygga på okunskap om varandras verksamhet.

4.4 Länkar mellan rektor och skolchefen

Några exempel på länkar mellan rektor och skolchef kan vara mötesfrekvensen, ärenden som behandlas då och eventuell utvärdering av arbetet.

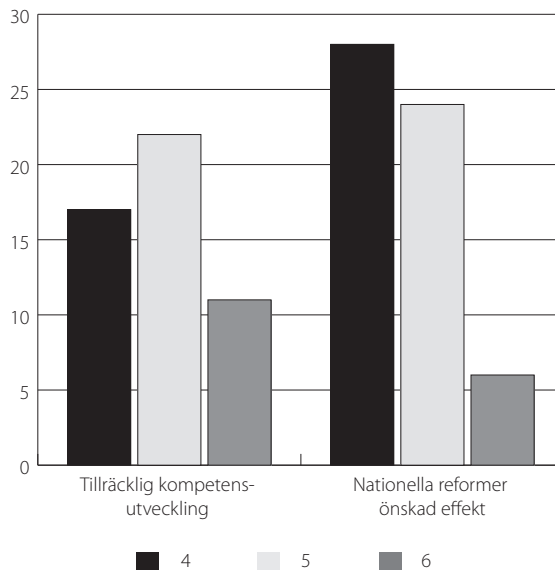
Majoriteten av rektorerna har en skolchef, områdeschef eller motsvarande som sin närmaste chef (85 procent), ingår i sin chefs ledningsgrupp (77 procent) och har dessutom egen ledningsgrupp på sin enhet (65 procent). Majoriteten har även informella nätverk med kolleger (65 procent).

Antalet nivåer mellan rektor och nämnd/styrelse varierar mellan olika kommuner. Det är intressant att konstatera att områdeschefer för ett antal rektorer är vanligt förekommande även i relativt små kommuner. Denna organisationsform kan vara ett sätt för skolcheferna att få en ledningsgrupp där ett antal skolområdeschefer ingår som kan förmedla bilder från de olika verksamhetsområdena och härigenom avlastas en del operativt ledningsarbete. Samtidigt ökar avståndet mellan rektor och skolchef.

Möten mellan skolchef och rektor sker dock regelbundet. På vår fråga med vilken regelbundenhet som fyra områden behandlas på möten som skolchefen kallar till framkom följande: informationsfokus cirka en gång i månaden, utbildnings- respektive kompetensutvecklingsfokus två–fyra gånger per termin medan kvalitetsutveckling är i fokus en–två gånger per termin.

Vi har tidigare redovisat att endast 4 procent av rektorerna anser att den överordnade organisationen (figur 4.3) har mycket god kompetens vad gäller ledarskapsutveckling. I mycket hög grad instämmer 9 procent till att

Figur 4.6. Rektors svar på påståenden rörande nationella reformer (N = 3 181 st).



skolchefen efterfrågar deras erfarenheter i olika frågor och 11 procent till att deras chefer arbetar för att rektors förutsättningar i yrket ska vara de bästa. På påståendet ”Min huvudman ser till att jag som skolledare får tillräcklig kompetensutveckling så att jag kan genomföra nationella reformer” svarar rektorerna enligt figur 4.6. Vi parar det påståendet med ”Min bedömning är att nationella reformer som genomförts har haft önskad effekt på min arbetsplats”.

Det är endast 11 procent av rektorerna som anser att de får tillräcklig kompetensutveckling för att kunna genomföra nationella reformer. De två svar som representerar att kompetensutvecklingen kan anses tillräcklig utgör endast 33 procent av de svarande rektorerna. Endast 6 procent uttrycker tydligt att reformerna har haft önskad effekt, och slås de två högsta alternativen ihop är det 30 procent som anser att reformerna har fått önskad effekt på den egna skolan.

Relationen rektor–skolchef har vi även försökt fånga med en öppen fråga där rektorerna ombeds ange de tre viktigaste insatser som skolchefen gör för att underlätta deras arbete. En kategorisering har gjorts utifrån rektorernas svar. Där återfinns stöd inom administrativa områden, personal, arbetsmiljö, lokaler, personal och ekonomi. Stöd med svårare elev- och föräldraärenden lyfts fram samt information och kompetensutveckling.

Det mest framträdande är följande tre områden:

- Stöd när jag behöver, bollplank, coach, lyssnar, lyhörd, finns tillgänglig, feedback etc.
- Delegerar, tillit, tror på det jag gör, frirum, förtroende etc.
- Samordnar rektorerna, mötesplatser, organisationsfrågor samt visioner, mål och tydliga uppdrag etc.

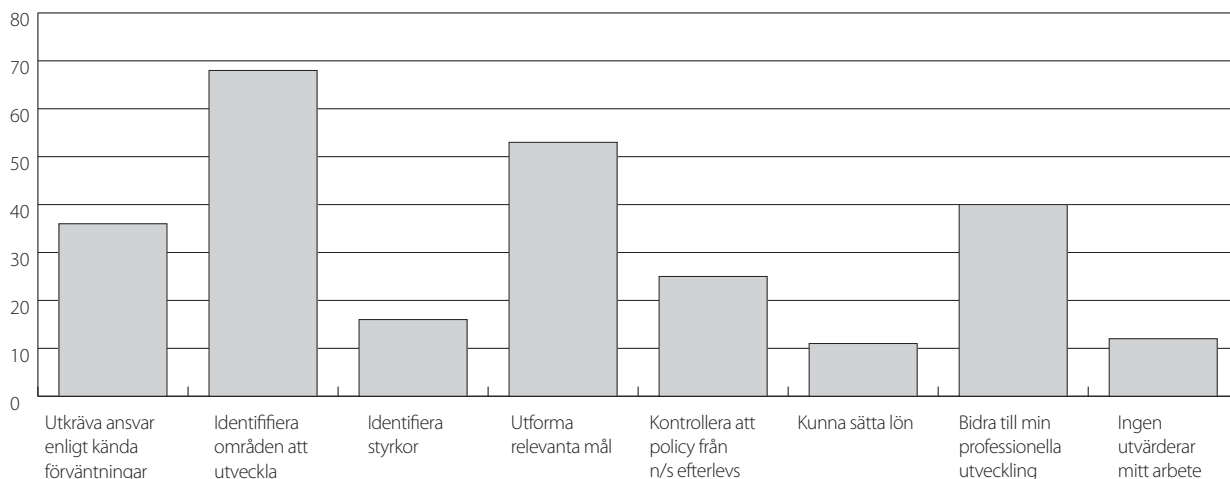
31

Det framgår även att skolchefen uppfattas vara länken mellan rektor och politiker samt till den högsta ledningen hos huvudmannen. Det gäller i båda riktningarna. Skolchefen framträder i dessa svar som en servicefunktion som, när det fungerar som bäst, finns lätt tillgänglig, underlättar och ger stöd i arbetet. Orden driva, utveckla är mer sällsynt förekommande.

UTVÄRDERING AV ARBETET

Vi frågade rektorerna vilka de anser vara de tre viktigaste skälen till att deras arbete utvärderas, se figur 4.7. Ett av svarsalternativen var "att utkräva ansvar enligt kända förväntningar". Enligt skolledarna själva är de tre viktigaste skälen till att de utvärderas: att identifiera områden som jag behöver utveckla (68 procent), att utforma relevanta mål för mitt arbete (53 procent) eller att kunna bidra till min professionella utveckling (40 procent). Vi har inte gjort skillnad på utvecklingssamtal eller lönesamtal utan använt termen

Figur 4.7. De tre viktigaste skälen till att mitt arbete utvärderas, enligt rektor (N = 3 181 st).



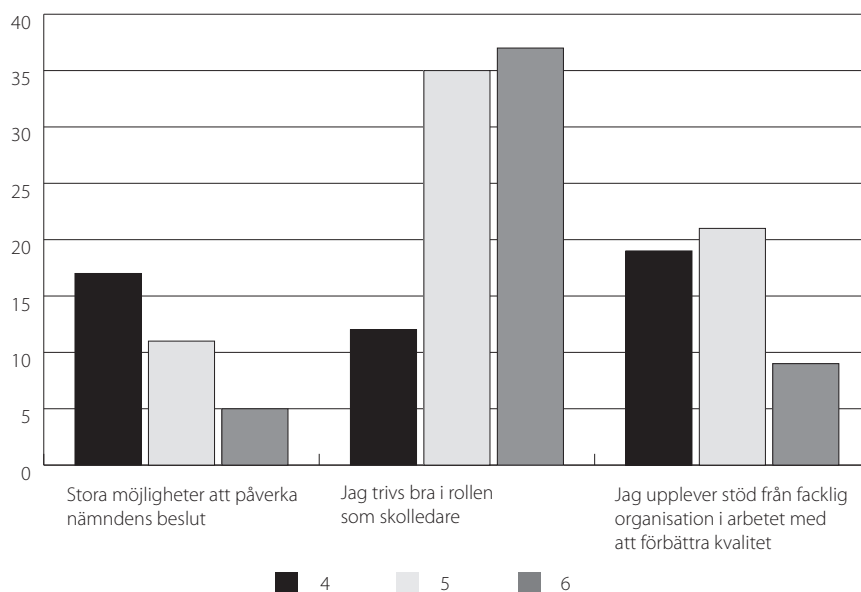
utvärdering av "ditt arbete". Ett alternativ som kommer som fjärde alternativ rör utkrävande av ansvar enligt kända förväntningar och lägst ligger kopplingen till lönen (36 procent). Noterbart är att 12 procent uppger att deras arbete inte utvärderas.

Fem av skälen till att arbetet utvärderas, enligt rektorerna, rör rektor som person, dessa anges mer sällan än de två orsaker som är kopplade till skolan som organisation. Att identifiera områden att utveckla når drygt 70 procent och att utforma relevanta mål omfattas av cirka 50 procent av rektorerna. Deras svar visar tydligt på att utvärderingen av deras arbete inte upplevs som viktig och endast 11 procent anger att det har med deras lön att göra.

4.5 Rektors självständighet

Relationen till nämnd/styrelse har redovisats i ett par sammanhang ovan. I figur 4.8 redovisar vi dels rektors syn på sin egen möjlighet att påverka nämndens/styrelsens beslut, dels fackens stöd för rektors arbete med att förbättra enhetens kvalitet. Som en jämförande parameter har vi lagt in svaret på påståendet "Jag trivs bra i min roll som skolledare".

Figur 4.8. Några påståenden om ditt arbete som skolledare (N = 3 181 st).

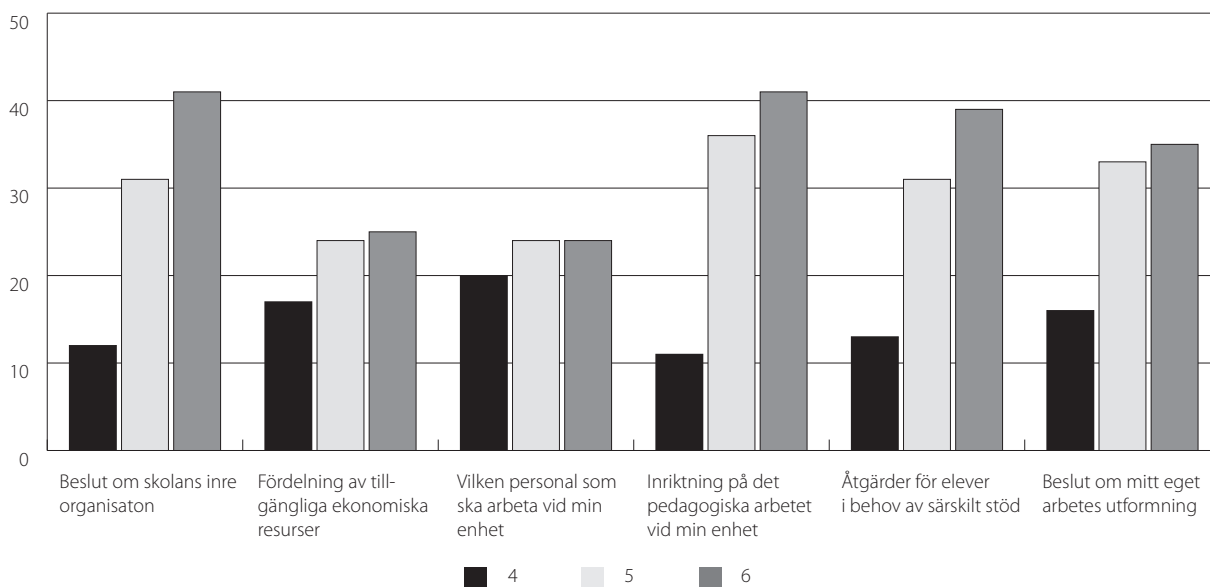


Som framgår i figur 4.8 trivs nära 80 procent av rektorerna i sin roll trots det bristande stöd som redovisats i figuren 4.3–4.5. I figur 4.8 framkommer åter den bristande kommunikationen mellan rektor och huvudmannen/politikerna då knappt 16 procent redovisar att de anser att de kan påverka nämndens/styrelsens beslut. En tredjedel av rektorerna upplever sig ha stöd från de fackliga organisationerna. Det som vidare behöver studeras är i vilken utsträckning denna låga grad av inflytande påverkar rektors möjligheter att påverka sina förutsättningar. Detsamma gäller vilken betydelse de fackliga organisationernas stöd har för den enskilda skolans utveckling.

Av figur 4.9 framgår att rektorerna anser att de har en mycket hög grad av självständighet (svarsalternativ 6) när det gäller inriktningen av det pedagogiska arbetet (41 procent), den inre organisationen (41 procent) följt av beslut som rör barn i behov av särskilt stöd (39 procent). Samtidigt återfinns den lägsta graden av självständighet kring beslut om fördelning av tillgängliga medel (25 procent) och beslut om vilken personal som ska arbeta vid enheten (24 procent). Det egna arbetets utformning (35 procent) hamnar däremellan.

Intressant är att drygt 70 procent uttrycker att de har stor självständighet i relation till beslut om sin skolas inre organisation. Några av de så kallade

Figur 4.9. Skolledarnas syn på graden av självständighet i relation till olika arbetsuppgifter (N = 3 181 st).



pedagogiska verktyg som skolledaren har för att skapa en väl fungerande inre organisation torde bland annat vara kopplade till personal och ekonomi. Dessa båda alternativ hamnar lägst i denna framställning men det är ändå cirka 50 procent som anser sig ha en stor grad av självständighet när det gäller att besluta om vilken personal som ska arbeta vid enheten respektive beslut om fördelningen av tillgängliga ekonomiska resurser.

Att varannan rektor inte upplever sig ha kontroll över dessa funktioner är en indikation på att huvudmannen med sin överordnade organisation har makten över centrala pedagogiska verktyg och svaren blir en verifiering av resultaten i figur 4.2. Dessa resultat visar att förutsättningarna för yrket är mycket varierande. Det finns rektorer som anser att de har kontroll över den egna organisationen, inriktningen av det pedagogiska arbetet, åtgärder för barn i behov av särskilt stöd samt kan fatta beslut om sitt eget arbete. Men samtidigt är det en stor andel av rektorerna som saknar dessa möjligheter, varför vår slutsats är att en majoritet av skolledarna inte har den grad av självständighet som behövs för att driva verksamheten framgångsrikt.

4.6 Kvalitetsrapporter – ett verktyg för kommunikation?

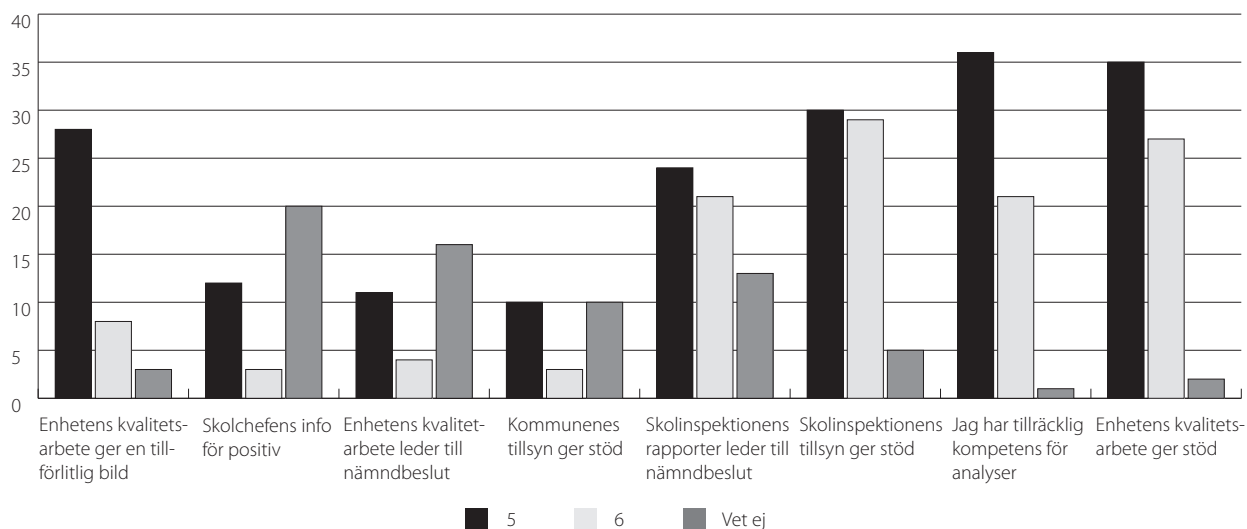
Avslutningsvis i detta kapitel ska vi lyfta fram kvalitetsrapporter som ett exempel på verktyg som berör flera länkar. En hypotes är att förutsättningen för detta är att rapporterna kommuniceras, det vill säga används, förstås och leder till åtgärder. Vi ställde därför ett antal frågor rörande enhetens, kommunens och Skolinspektionens kvalitetsarbete och dess betydelse, se figur 4.10.

Rektorernas svar ger oss indikationer på brister i kommunikationen mellan olika länkar. "Vet ej"-svaren är flest på de påståenden som rör vilken information skolchefen ger nämnden och i vilken grad olika rapporter leder till beslut på nämnden. Stort instämmande (svarsalternativ 5+6) återfinns kring Skolinspektionens rapporter. Dessa anses leda till åtgärder på nämnden (45 procent) och det är också Skolinspektionens rapporter (66 procent) som tillsammans med enhetens egna (59 procent) ger rektor stöd i sitt arbete. Kommunens tillsyn ger däremot inte något större stöd (13 procent), en fråga som kan härledas till länkarna/relationerna till den överordnade organisationen hos huvudmannen som vi redovisat ovan.

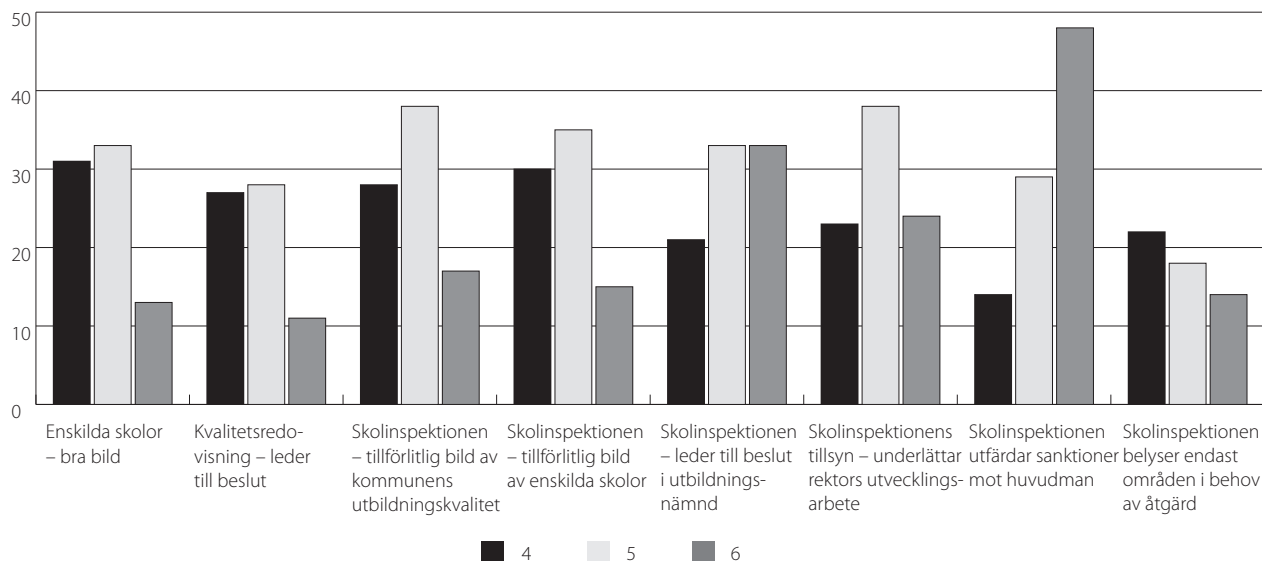
På frågan om rektorerna själva anser att de har tillräcklig kompetens för

att analysera de resultat som kommer fram genom det systematiska kvalitetsarbetet instämmer en majoritet (57 procent). Rektorens svar ska jämföras med ledamöternas svar på motsvarande frågor, se figur 4.II.

Figur 4.10. Påståenden om kvalitetsgranskning besvarade av skollidare (N = 3 181 st).



Figur 4.11. Ledamöternas syn på olika typer av kvalitetsaktiviteter samt inspektionens aktiviteter.



Ledamöterna anser att Skolinspektionens rapporter (närmare 50 procent) liksom den enskilda enhetens rapport (46 procent) ger nämnden en bra bild av den aktuella skolans kvalitet. En majoritet instämmer också i att Skolinspektionens rapporter på ett tillförlitligt sätt beskriver situationen i kommunen (55 procent). Däremot är det färre (32 procent) som anser att det är bra att Skolinspektionen endast belyser områden som är i behov av åtgärder. Men när det kommer till åtgärder utifrån de olika kvalitetsrapporterna är det Skolinspektionens rapporter som föranleder åtgärder i nämnden (66 procent); den enskilda skolans och därmed kommunens egna rapporter leder endast i mindre grad till åtgärder (39 procent). En majoritet av ledamöterna (62 procent) tror att Skolinspektionens rapporter underlättar rektorernas utvecklingsarbete. Med denna bakgrund är det inte förvånande att 77 procent av ledamöterna anser det berättigat att Skolinspektionen utfärdar sanktioner mot huvudmannen om dess anmärkningar inte åtgärdats inom utsatt tid.

Såväl rektorer som huvudman hyser stor tilltro till Skolinspektionen som representant för staten. Nämndens/styrelsens tilltro till den egna administrationen och skolchefens arbete med kvalitetsfrågor är betydligt lägre, vilket reser nya frågor. En tolkning av hur de enskilda skolornas kvalitetsredovisning används i nämnden och av det faktum att de i relativt låg utsträckning leder till åtgärder kan ställas mot graden av självständighet som vi har redovisat ovan. Rektor har ett tydligt statligt uppdrag, huvudmannen ska tillse att förutsättningarna att förverkliga uppdraget är de bästa. Hur rektors förslag till åtgärder utifrån den egna kvalitetsredovisningen arbetas fram och hur de sedan presenteras för nämnden behöver bli föremål för ytterligare studier.

4.7 Slutsatser

Kapitlet har gett exempel på ett antal länkar som alla berör rektors förutsättningar för arbetet. Vi finner att statens uppdrag är tydligt beskrivet i lag och förordning och också uppfattas av rektorerna som deras "arbetsbeskrivning". Ett antal rektorer har även en uppdragsbeskrivning från sin huvudman eller närmaste chef men det är mer undantag än regel. Rektorerna anser att de har stor självständighet inom ett antal områden, samtidigt som flertalet av de stödfunktioner som är kopplade till dessa områden inte finns vid enheten utan i den överordnade organisationen. Rektorerna trivs i sin roll. De är delar av ett nätverk med andra rektorer. De anser sin egen kom-

petens vara tillfredsställande i motsats till kompetensen i den överordnade organisationen och i synnerhet hos ledamöterna. Rektors självständighet visar sig även i deras sätt att uttrycka vad som är skolchefens viktigaste uppgift i förhållande till dem: stöd när det behövs, bollplank, samordning etc.

Undersökningen är gjord i en tid då en mängd reformer/stora förändringar beslutats på nationell nivå. De svar vi får på med vilken frekvens olika frågor tas upp på rektorsmöten och hur mycket tid som satsats för kompetensutveckling för att realisera reformer ger inte en bild av en reformtät situation utan följer ett mönster vi sett i tidigare undersökningar (Nihlfors 2003).

I ett system där såväl politiska som professionella aktörer möts på flera nivåer är kommunikationen, dialogen betydelsefull i kombination med förtroende. Reformerna som genomförts är den del av den statliga styrning som möter en process som bygger på förmåga, förväntan och förtroende hos huvudmannen och i den enskilda enheten. Vi finner att möten mellan rektorer och politiker uppenbarligen inte har byggt upp ett förtroende mellan dessa nivåer. Rektorerens inflytande är svagt i förhållande till nämnden/styrelsen. Vilken roll skolchefen spelar som länk mellan rektor och nämnd är inte helt klar. Flera rektorer är till exempel okunniga om hur skolchefen förmedlar den aktuella situationen på respektive enhet till nämnden/styrelsen.

Då vi vet att behovet av återkoppling är stort på alla nivåer i systemet kan svaren på frågorna kring utvärdering av det egna arbetet även jämföras med rektorernas syn på betydelsen av Skolinspektionens besök och rapporter. En slutsats är att huvudmannens styrning av rektorernas arbete är bristfällig och/eller otydlig och att skolledarna ser den statliga styrningen av funktionen via lag och förordning samt via Skolinspektionen som sina riktninggivare.

5. Framgångsfaktorer

I detta kapitel ska vi ytterligare fördjupa oss i den spänning som vi funnit mellan stat, huvudman och enskild skola genom att belysa de förväntningar som rektor har på stat respektive huvudman. Därefter lyfter vi fram ett antal framgångsfaktorer som rektorerna finner viktiga i sitt arbete liksom deras syn på rektors roll i framtiden i relation till huvudmannen och staten.

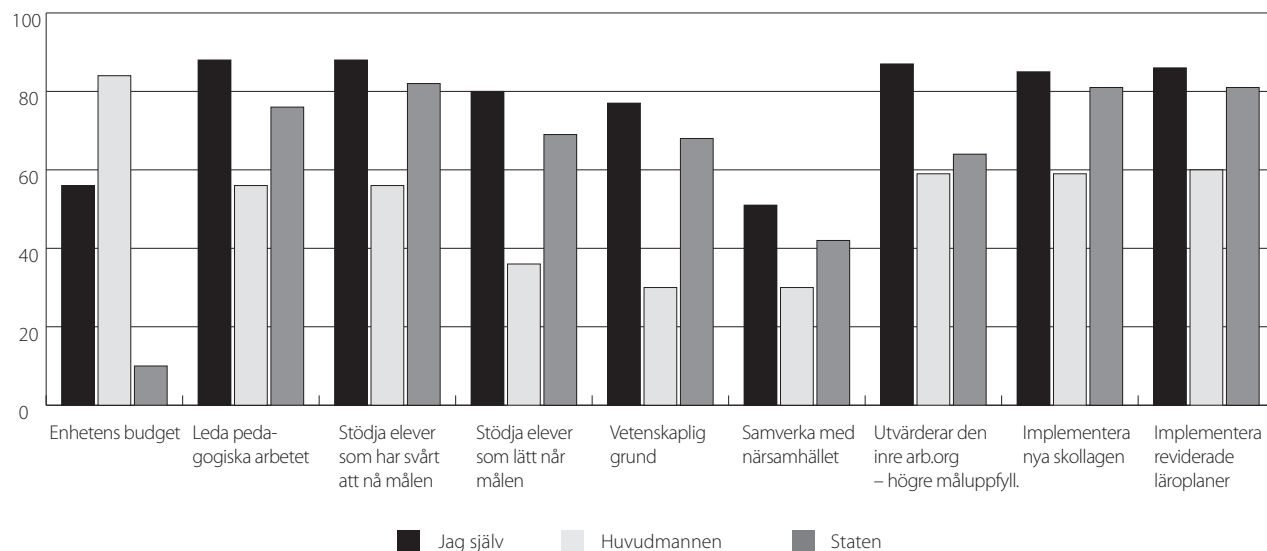
5.1 Förväntningar

Vi ställde frågan till rektorerna om hur höga krav de upplever att staten har på dem som ledare inom ett antal olika områden. En förändring i skollagen är bestämmelsen om att barn/elever som lätt uppnår godkänt ska ges ledning och stimulans för att komma vidare. Även bestämmelsen om att verksamheten och lärarens arbete ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet samt att förvaltningslagen ska tillämpas är nytt i skollagen.

En stor majoritet av rektorerna upplever mycket höga krav på att implementera lagar och förordningar. När vi ställer frågor om innehållet i skollagen om barns/elevs rätt till stöd när de har svårt att nå målen respektive har möjlighet att nå längre är skillnaderna stora mellan dem som uppger att de känner mycket höga krav i båda fallen. När vi tar samma frågor men ber skolledarna även ange hur höga krav de upplever från sina huvudmän/nämnder respektive vilka krav de själva ställer på dessa uppgifter blir bilden följande.

Det första som framkommer av figur 5.1 är att samstämmigheten mellan statens krav och skolledarnas egna krav är klart större än när det gäller de krav som rektorer upplever från huvudmännen. Att ge stöd till elever i behov av särskilt stöd har hög prioritet både vad gäller det egna valet och kraven från staten men kommer på fjärde plats för huvudmannen. Att ge stöd till de barn/elever som har lätt att nå målen prioriteras däremot mindre, men kraven från staten och skolledarnas egna krav ligger på samma nivå.

Figur 5.1. Skolledarens upplevda förväntningar på sig själv, från huvudmannen respektive staten (svarsalternativ 5+6), (N = 3 181 st).

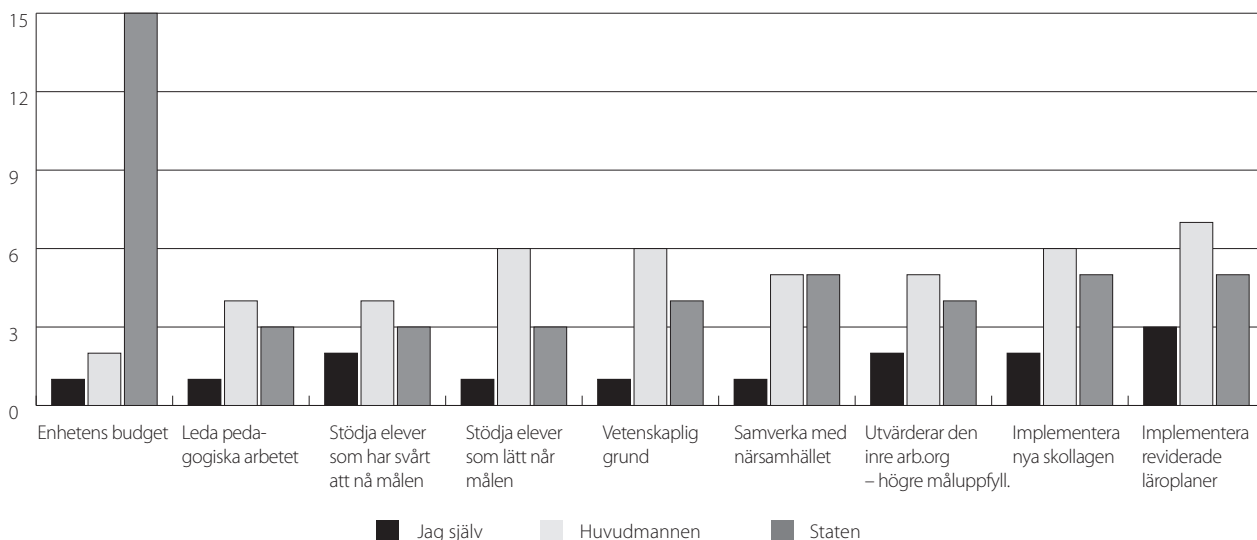


Rektorer verkar inte uppleva krav från huvudmännen på de arbetsuppgifter som är relaterade till nya skollagen, till exempel stöd till elever som lätt når målen och att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund. Där är de upplevda kravnivåerna från staten generellt närmare de egna kraven, så även i detta fall.

Läroplanerna och skollagen betonar att rektor som ledare både är chef över personalen och pedagogisk ledare. Denna dualism har vi valt att mäta genom att fokusera på det pedagogiska arbetet med följande påstående: ”Jag har god förmåga att leda det pedagogiska arbetet vid min enhet.” Vi utgår från att det torde vara den uppgift alla skolledare ser som en av sina viktigaste. Svarmönstret visar på detta också: nästan 90 procent av rektorerna anser att de har god förmåga att leda det pedagogiska arbetet vid enheten. Men här är förväntningarna från rektorerna själva större än de förväntningar som de upplever från staten och framför allt mycket större än de från huvudmannen.

Även ”vet ej”-svaren ger oss en bild av bristande kunskap eller vetskap om vad som förväntas från de olika aktörerna, se figur 5.2. Den enda fråga där huvudmannens förväntan är tydlig gäller kravet att hålla enhetens budget, det vill säga den del av styrningen av skolan där huvudmannen är ensam ansvarig. Huruvida staten över huvud taget är intresserad av ekonomin finner ett stort antal av rektorerna vara oklart. Även om andelen ”vet

Figur 5.2. "Vet ej" på frågan om förväntningar på mig själv, från huvudmannen respektive staten (N = 3 181 st).



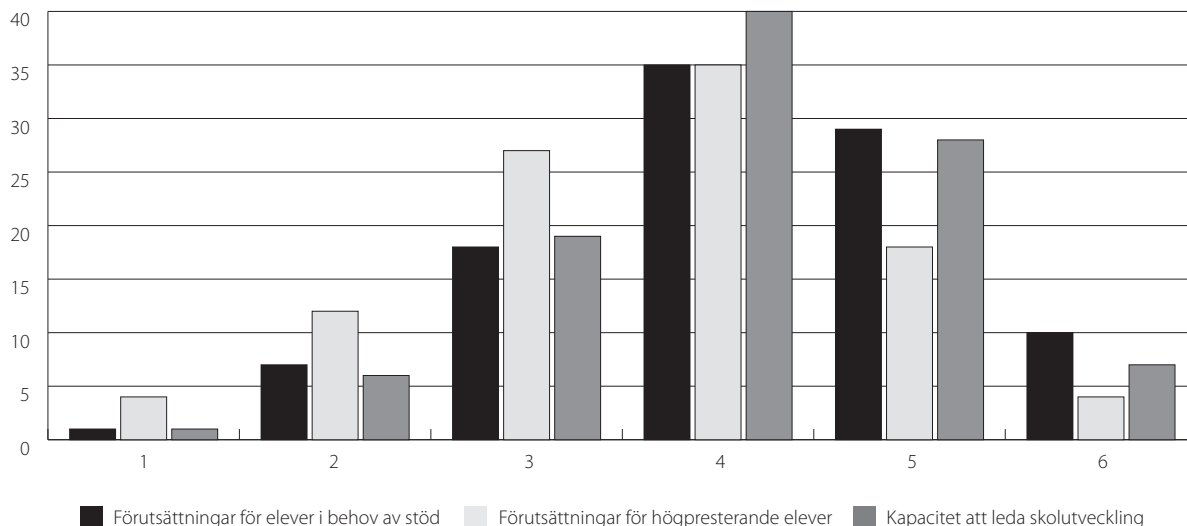
ej"-svar på övriga frågor är låga är det i förhållande till huvudmannen som dessa uppträder.

En slutsats av dessa resultat är att rektorernas uppfattning om kraven på det egna yrket är samstämmiga med statens krav och att dessa är högre än huvudmännens krav. Ur ett lokalt skolutvecklingsperspektiv är detta bekymmersamt, eftersom i snitt endast en tredjedel av rektorerna upplever tydliga förväntningar från sin huvudman. Vilken betydelse denna bristande förväntan kan ha på rektorernas arbete med att prioritera insatser som gynnar elevernas lärande behöver belysas ytterligare.

LEDAMÖTERNAS FÖRVÄNTNINGAR

Vi har ställt motsvarande frågor, om än något annorlunda, till ledamöterna, se figur 5.3. Vi har till exempel frågat om de anser att rektorerna skapar förutsättningar för elever i behov av särskilt stöd respektive högpresterande elever. Vi redovisar dessa frågeställningar tillsammans med frågan om huruvida ledamöterna anser att rektor har kapacitet att leda skolutvecklingen på sin egen skola och jämför med rektorernas egna upplevda förväntningar att ha god kapacitet att leda det pedagogiska arbetet vid den egna enheten (jämför figur 5.1).

Figur 5.3. Ledamöters syn på rektorernas förmåga att skapa förutsättningar för elever i behov av stöd, förutsättningar för elever som lätt når målen att gå vidare i sin kunskapsutveckling samt rektorernas kapacitet att leda skolutveckling (N = 1 598 st).



Denna bild kan sägas verifiera skolledarnas upplevda låga förväntningar från nämnd/styrelse på att ge adekvat stöd till de två elevgrupperna. Notera att ledamöterna här har uttalat sig om vilken kapacitet och kompetens de anser att skolledarna har i dessa frågor, alltså inte förväntningar i sig, även om den kopplingen kanske kan göras. Att rektor har kapacitet att leda skolutveckling verkar en tredjedel av ledamöterna anse medan 58 procent av dem samlar sina svar kring ett tänkt medelvärde och svarar tre eller fyra på den sexgradiga skalan.

Vi har tidigare konstaterat att det tycks finnas en lojalitet med statens krav, vilket visar sig i de krav som skolledarna har på sig själva. De bristande krav och förväntningar som de uttrycker visavi huvudmannen kan speglas mot ledamöternas bristande tilltro till skolledarnas kapacitet och kompetens för dessa frågor.

5.2 Förhållanden som påverkar framgång

Rektorerna fick möjlighet att välja mellan ett antal framgångsfaktorer som framgår av tabell 5.1. Utifrån deras svar kan en kategorisering göras till exempel i organisations- och ledningsfrågor, elevernas resultat samt behov, personal- och resursfrågor. Om vi endast ser på svarsalternativet ”Instämmer helt” framstår *organisations- och ledningsfrågor som de mest viktiga*. Det handlar om den inre organisationen (52 procent), förekomsten av arbetslag (45 procent) respektive arbetslagsledare i min ledningsgrupp (32 procent) som dock får en lägre andel svar.

Elevernas resultat och behov utgör den andra stora gruppen: andelen elever i behov av särskilt stöd (43 procent), de senaste årens resultat (25 procent) och andelen elever som lätt når målen (24 procent). Om upptagningsområde (25 procent), föräldrarnas inställning (34 procent) och skolans rykte (35 procent) tas med i detta kluster blir det klart större än organisations- och ledningsfrågor. Sist kommer antal lärare per elev (19 procent), personalomsättning (12 procent), andel korttidsvikarier (14 procent) och antal rektorsbyten före nuvarande innehavare (14 procent).

Att rektorerna tillmäter personalfrågor låg betydelse för framgång anser vi vara oväntat. Om analysen av dessa svar utökas så att vi har både fem och sex som instämmande positiva svar kommer dessa frågor inte upp över 50 procent av instämmanden i något fall: antal rektorsbyten (28 procent), personalomsättning (33 procent), andel korttidsvikarier (32 procent) och till och med antal elever per lärare (48 procent). Det framgår tydligt att organisationsfrågor är viktiga. Här toppar den inre organisationen med 86 procent tätt följd av förekomst av arbetslag (74 procent) medan förekomst av arbetslagsledare i min ledningsgrupp ligger något lägre (56 procent). Detta pekar på arbetslagens betydelse för rektor, dock har många inte utvecklat sina ledningsgrupper till styrande utvecklingsgrupper.

Rektorerna framhåller att andelen elever i behov av särskilt stöd påverkar i vilken grad skolan är framgångsrik. Detta betonar hela 73 procent medan andelen elever som lätt når målen inte anses ha samma betydelse (52 procent). Det kan tolkas så att meritvärdesberäkningar inte är speciellt viktiga för rektorerna utan det viktiga är att alla elever ”klarar sig”. Den sista gruppen gäller de senaste årens elevresultat där 60 procent anser detta vara en stark framgångsfaktor eftersom den påverkar föräldrarnas inställning och skolans rykte som båda anses vara betydelsefulla av cirka 65 procent.

Om antalet rektorsbyten i den tidigare frågan inte tillmättes särskilt stor betydelse finner vi här att 36 procent av rektorerna instämmer helt i påstå-

Tabell 5.1. Vilken betydelse har följande förhållanden vid din enhet för ditt arbete med att genomföra uppdragen i skollagen, läroplaner och kursplaner på ett framgångsrikt sätt? Procent (N = 3 181 st).

	Instämmer inte alls	2	3	4	5	Instämmer helt	Vet ej
Antalet rektorsbyten innan jag fick tjänsten	27	1	7	14	14	14	14
Personalomsättning	16	15	13	19	21	12	3
Antal lärare per barn/elev	6	9	13	23	29	19	1
Andel korttidsvikarier	16	16	14	17	18	14	5
Förekomst av arbetslag	3	3	5	12	29	45	2
Förekomst av arbetslagsledare i min ledningsgrupp	9	6	7	14	24	32	9
Den inre organisationen	1	1	2	9	34	52	2
De senaste årens elevresultat	3	5	8	22	35	25	3
Andel elever i behov av särskilt stöd	2	3	6	14	3	43	2
Andel elever som lätt når målen	4	6	1	25	29	24	3
Upptagningsområdets socioekonomiska struktur	6	8	11	21	25	25	4
Föräldrarnas inställning till skolans uppdrag	3	4	7	17	31	34	4
Skolans rykte	3	5	7	18	29	35	3

endet (svarsalternativ 6) och 84 procent (alternativ 5+6) att deras sätt att leda påverkar lärarnas arbete positivt. Skolledarna ser sitt arbete som värdefullt för att eleverna ska nå hög måluppfyllelse i sitt lärande 57 procent (alt. 6) respektive 93 procent (alt. 5+6) och de trivs med sin roll som skolledare 41 procent (alt. 6) respektive 79 procent (alt. 5+6).

Rektorer anser att elever vid deras enheter har stora möjligheter att nå målen i läroplanen (27 procent, alt. 6 samt 71 procent för alt. 5+6), vilket står i skarp kontrast med det faktum att helt *nöjda med elevernas resultat* är endast 11 procent (alt. 6 respektive alt. 42 procent för alt 5+6). Om eleverna har stora möjligheter att nå målen och skolledarens påverkan på lärarna är betydelsefull för elevernas utveckling kvarstår frågan om varför endast ett mindre antal är helt nöjda med elevernas prestationer.

Vi finner att ett mindre antal (färre än 30 procent) av skolledarna anser

Tabell 5.2. Rektorer tar ställning till ett antal påståenden om dennes arbete, procent (N = 3 181 st).

	Instämmer inte alls	2	3	4	5	Instämmer helt	Vet ej
Mitt sätt att leda påverkar lärarnas arbete positivt	0	0	1	14	48	36	1
Skolchefen efterfrågar ofta mina erfarenheter i olika frågor	14	16	15	25	2	9	3
Vi skolledare har stora möjligheter att påverka nämndens/styrelsens beslut	17	24	2	19	12	6	3
Mina närmaste överordnade tar hänsyn till mina värderingar	3	6	11	19	35	24	3
Jag trivs bra i min roll som skolledare	1	2	5	13	38	41	1
Eleverna vid min skola har stora möjligheter att nå målen i läroplanen	0	2	5	21	44	27	1
Jag är nöjd med de resultat som eleverna vid min skola uppnår	4	1	15	29	31	11	0
Mina chefer arbetar för att mina förutsättningar i yrket ska vara de bästa	7	15	17	25	23	11	3
Jag upplever att jag har stöd av de fackliga organisationerna i arbetet med att förbättra enhetens kvalitet	11	12	26	21	23	1	7
Mitt arbete som rektor är värdefullt för att barnen/eleverna ska nå hög måluppfyllelse i sitt lärande	0	0	1	5	36	57	1

att skolchefen efterfrågar deras erfarenheter i olika frågor, medan något fler (34 procent) upplever att cheferna arbetar för att förutsättningarna för deras yrkesutövande ska vara så bra som möjligt. På samma nivå ligger relationen till de fackliga organisationerna. Endast 33 procent anser sig kunna räkna med stöd från dessa. Hur stämmer detta med att 60 procent anser att de överordnade tar hänsyn till deras värderingar? Hur påverkar dessa värderingar förutsättningarna för att eleverna ska vara framgångsrika? Samtidigt som flertalet av rektorerna trivs bra i sin roll som skolledare.

5.3 Skolor som underpresterar

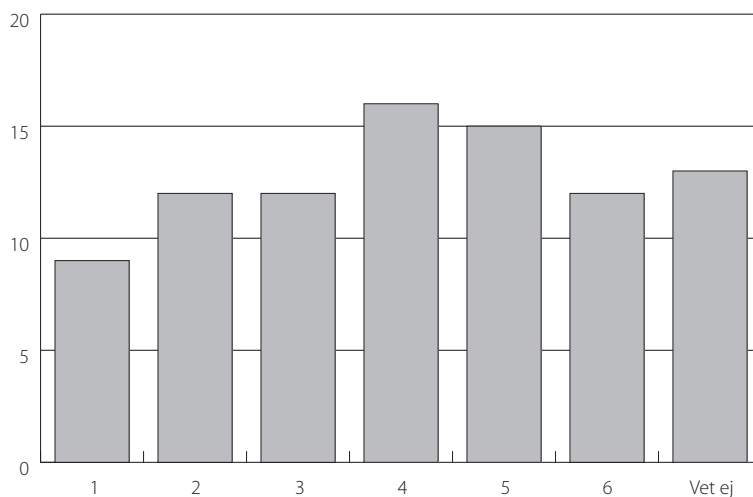
Underprestation är ett ord som är lika belastat som resultat. Vi menar dock att det är viktigt att ta upp och benämna dessa frågor. Frågor som kan ställas rör antalet skolor som presterar lägre än beräknat i relation till vad som kan förväntas, vilka åtgärder som behöver vidtas och vem som har huvudansvar.

Figur 5.4 visar på en bild som är svår att förklara eftersom det inte finns något tydligt mönster. Möjligen kan vi se en liten övervikt för positiva svar. Men den förhållandevis jämna svarsfördelningen är svårförklarad. Variation från 10 till 18 procent pekar inte enbart på en otydlighet när det gäller vilka åtgärder som bör vidtas utan även kring skolchefens roll och det ansvar som den positionen har i utbildningssystemet.

Politikerna fick en motsvarande fråga ställd som en öppen fråga: ”Vilka åtgärder anser du behöver vidtas när en skola under flera år underpresterar i förhållande till förväntade betygsresultat?” Av totalt 1 598 svar från ledamöter i utbildningsnämnder fick vi närmare 500 öppna svar. Två svar avvek något där det ena svaret var ”Vi har inga sådana”, medan en annan skriver ”Ej tillräcklig kunskap ännu för att svara på det”. Resterande öppna svar innehåller bland annat följande kommentarer.

Cirka hälften uttrycker på lite olika sätt att först måste en analys göras (genomlysning, kartläggning, hitta orsaker, utreda, kvalitetsuppföljning, granska). Flera anser att detta är förvaltningens uppgift alternativt skolche-

Figur 5.4. Rektorernas svar på påståendet: ”Jag anser att skolchefen snabbare än idag bör vidta åtgärder mot skolor som under lång tid underpresterar vad gäller elevresultat” (N = 3 181 st).



fens eller rektorns men ser gärna att nämnden blir involverad och inte minst informerad. Ibland bör analysen göras av externa krafter, oväldiga kanske av inspektionen om problemet funnits länge.

När analysen är gjord tar några ledamöter upp tänkbara åtgärder, där de flesta rör lärare och skolledare. Det kan handla om lärares undervisning, kompetens och utveckling av denna, arbetssätt, pedagogisk inriktning med mera. Skolledarens kompetens och ledarskap återkommer ofta. Byte av personal, omflyttning av lärare, rektorer, skolledning inklusive skolchef kommer som nästa steg. Resurser i någon form kan bli aktuellt, omfördelning av resurser etc. Sanktioner och nedläggning är det väldigt få som nämner.

Enstaka svar rör attitydförändringar i inställningen till uppdraget och till elevernas förmågor. Flera anser att extra stöd ska ges tidigt medan någon menar att elevunderlaget eller sammansättningen av elevgrupperna kan behöva ses över, föräldrars medverkan och inställning bör beaktas, elevernas inflytande öka, fungerande elevhälsa samt bra mat. Ytterst få tar upp organisationen, kulturen, arbetsmiljön, lokalerna eller strukturerna. Men när vi frågar skolledarna om olika framgångsfaktorer kommer, som vi redovisat ovan, organisationsfrågor upp som oerhört viktiga.

5.4 Rektors ställning i framtiden

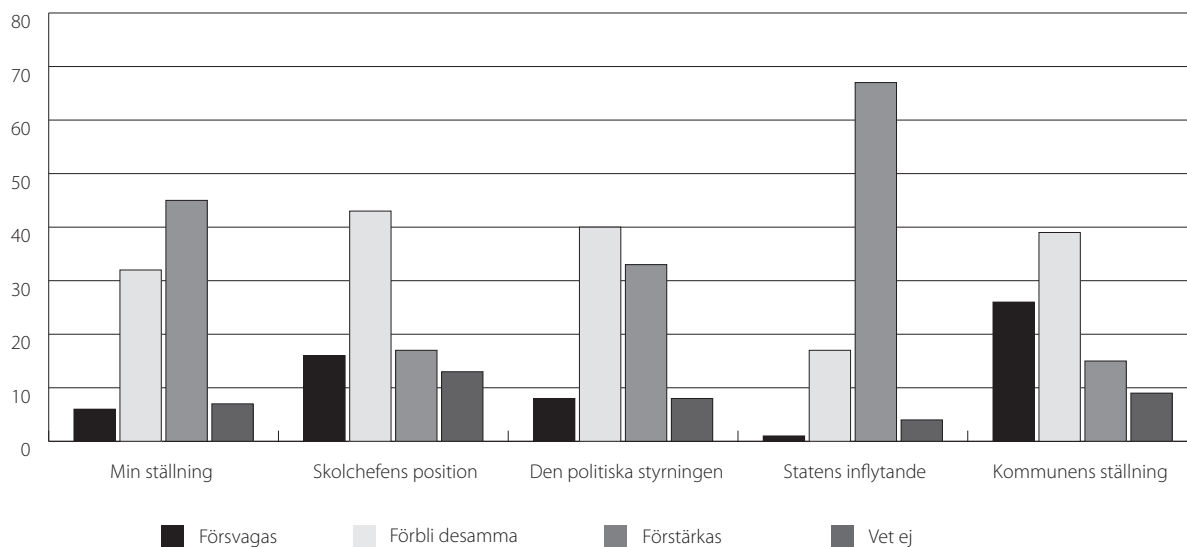
Skollagen har tydligt formulerat rektors uppdrag. Lagens bestämmelser har ytterligare konkretiserats för rektor i skolförordning och läroplaner. Vi ställde frågan till rektorerna hur de tror att förhållandena kommer att förändras i framtiden med avseende på förhållandena stat-kommun-skolledning, se figur 5.5.

Svaren visar tydligt att rektorer anser att den politiska styrningen av utbildningen kommer att bestå och att staten och skolledarna är de länkar i kedjan vilkas ställning kommer att förstärkas. Vad det innebär att skolchefens position förblir densamma när kommunernas ställning försvagas kvarstår att besvara, liksom vilken koppling rektorerna själva gör mellan statlig styrning och implementering av statliga styrinstrument och deras egen förstärkta ställning. Flera av de statligt reglerade uppdragen har rektorer idag inte alltid redskap för att genomföra, vilket vi redovisat tidigare.

Även här kan det vara intressant att jämföra skolledarnas uppfattning med ledamöternas svar på likalydande frågor:

Än en gång bekräftas att skollagens tydliga bestämmelser om skolledarnas och i synnerhet rektorernas ställning även återspeglas i ledamöternas svar på

Figur 5.5. Hur tror du att förhållandena kommer att förändras de kommande fem åren? (N = 3 181 st).

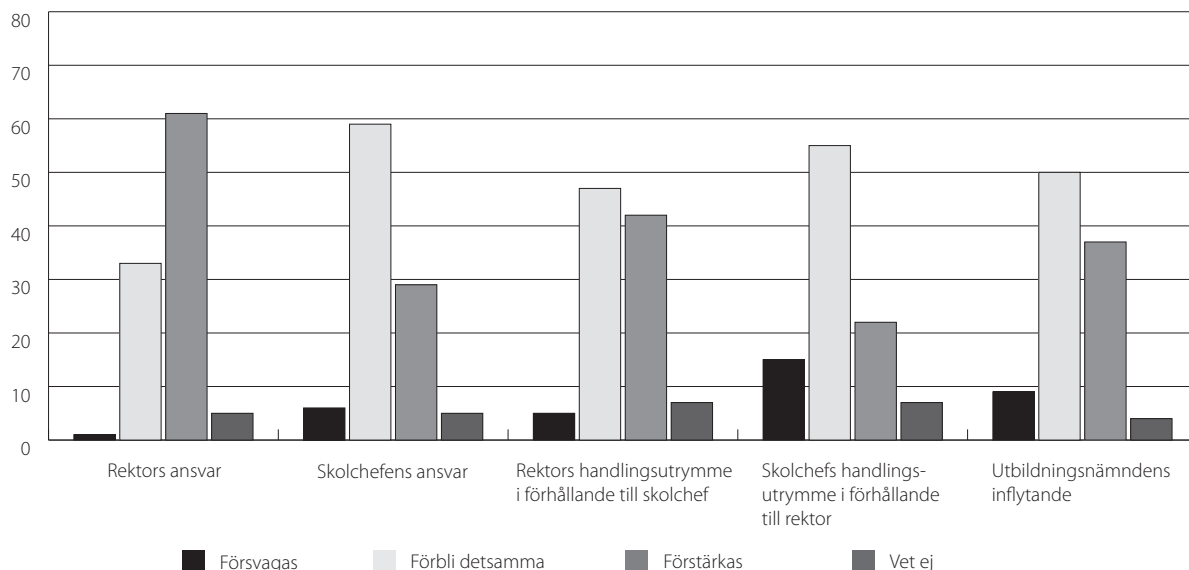


vilken länk som kommer att förstärkas framöver, se figur 5.6. Ledamöterna verkar göra bedömningen att kommunen även i framtiden kommer att ha ett ansvar. Relationen mellan nämnd och skolchef förväntas inte förändras nämnvärt men däremot relationen mellan rektor och skolchef. Vad innebär ett ökat handlingsutrymme för rektor i förhållande till skolchef när det kommer till relationen mellan rektor och ledamöter i nämnder och styrelser?

5.5 Slutsatser

Detta kapitel har med ytterligare exempel pekat på en dissonans mellan de tre styrnivåerna: stat, huvudman och skola. Flera frågor har lyft fram kommunen som huvudman, som är den största arbetsgivaren och där det finns politiska nämnder för utbildningsområdet. En funktion som allokerar resurser både till kommunala och fristående skolor. Svaren, inklusive ”vet ej” och de som inte svarat på vissa frågor ger oss en bild av otydliga roller och en oklar gränsdragning eller uppdelning mellan det politiska och det professionella. Vi har inte funnit några generella signifikanta skillnader när vi ställt svaren på enskilda frågor mot kommunstorlek och politisk majoritet.

Figur 5.6. Ledamöternas uppfattning om hur förhållandena kommer att förändras de kommande fem åren.



Det är inte helt tydligt vilket stöd skollidarna anser sig behöva på olika områden. En stor grad av självständighet inom ett antal områden innebär inte med nödvändighet att rektor är tillfreds med det materiella innehållet eftersom vi inte ställer frågor om detta. Vi tycker oss dock finna att rektorer är tillfreds med vad de anser sig kunna åstadkomma men samtidigt en otillfredsställelse med de faktiska resultaten, vilket reser nya frågor kring rektors roll och uppdrag.

6. Med uppdrag att skapa bra resultat

Rektorer trivs med sin roll som skolledare och anser att deras sätt att leda påverkar lärarnas arbete positivt. De ser sitt arbete som värdefullt för att eleverna ska nå hög måluppfyllelse i sitt lärande. Mycket nöjda med elevernas resultat är ett fåtal men en majoritet av de svarande är nöjda till en viss grad.

Våra studier saknar data som rör länken och relationen mellan rektor och lärare, vilken är av betydelse för elevernas resultat. Vi har därför valt att här lyfta fram resultat från ett par andra studier som rör denna relation och inkluderar även en rapport från Statens skolinspektion. Vi återkommer sedan till betydelsen av förtroende i hela styrkedjan vertikalt och horisontellt.

6.1 Rektors betydelse för elevernas resultat

Att rektorer har betydelse för barn- och ungdomars lärande, direkt eller indirekt, har framkommit i flera forskningsrapporter och policydokument (se t.ex. Hallinger och Heck 1996, 1998; Leithwood m.fl. 2004; Day m.fl. 2007; OECD 2008; Seashore Louis m.fl. 2010; Böhlmark m.fl. 2012). Rektorernas svar i vår undersökning bekräftar denna bild, eftersom de anser att deras sätt att leda i mycket stor utsträckning påverkar lärarnas arbete positivt, att barnen/eleverna vid skolan har stora möjligheter att nå målen i läroplanen och att deras arbete är värdefullt för att barnen/eleverna ska nå hög måluppfyllelse i sitt lärande.

Från tidigare studier kan vi konstatera att framgångskriterier för en skola gäller både kunskapsmålen och de sociala målen, det vill säga hela läroplansuppdraget. De skolor som lyckas i båda dessa avseenden kännetecknas av att det finns ett ledarskap som förenar struktur, kultur och ledarskap (Höög, Johansson och Olofsson 2011). De värderingar som finns avspeglas i sättet att leda genom organisation, schema, tjänstefördelning med mera och genom ett öppet och resonerande klimat på arbetsplatsen (Årlestig 2011).

Monika Törnsén (2009) konstaterar i sin forskning att i skolor som kan betraktas som framgångsrika i arbetet med de sociala målen men inte med kunskapsmålen upplevde lärarna att rektorerna tog ett större ansvar för läroplansuppdraget jämfört med rektorer på skolor som var framgångsrika i att nå kunskapsmålen men inte de sociala målen. Törnsén visar också att elevernas upplevelse av skolans arbete med måluppfyllelse kring de sociala målen samvarierar med lärarnas bedömning av hur väl de ansåg att rektor arbetade i enlighet med läroplansuppdraget. Anders Olofsson (2014) visar att lärares yrkesidentitet sammanfaller med den egna skolans förmåga att nå kunskapsmålen och de sociala målen. Lärare med fokus på båda målen arbetar i skolor som bäst uppnår målen. De lärare som vare sig fokuserar på kunskapsmål eller sociala mål prioriterar processerna i arbetet med eleverna. De når skolans mål sämre än vad övriga gör. Dessa resultat kan ses som ett viktigt bidrag till rektors yrkesutövning.

Att vara rektor är och förblir ett yrke som ingår i ett komplicerat system eller ett större nätverk där förutsättningarna ständigt skiftar både vad avser den politiska situationen internationellt, nationellt och lokalt och förändringar i sammansättningen av de barn och elever som deltar i utbildningen år från år och deras målsmän. Det medför att de åtgärder som behöver vidtas för att skapa bästa tänkbara förutsättningar för dem som arbetar med skolans uppdrag behöver studeras såväl på systemnivå, i och mellan de olika länkarna (se till exempel figur 4.1) men även på den enskilda enhetens nivå. Eller annorlunda uttryckt: Det finns ett behov av att se verksamheten ur ett helhetsperspektiv för att veta vem som behöver vilken åtgärd och när.

6.2 Länken mellan rektor och lärare

Vi har i denna rapport redovisat, beskrivit och diskuterat några av de länkar som ingår i skolans styrning och ledning. En viktig länk är den mellan rektorer och lärare. Kunniga och engagerade lärare är en viktig resurs för rektors arbete. Här har vi inte data i våra egna undersökningar, varför vi använder resultat från en rapport från Skolinspektionen (2013). I rapporten konstateras dels att lärarkompetensen brister i mer än var åttonde skola, dels att lärarna anser att det finns brister i kommunikationen mellan dem och rektorerna. En fjärdedel av personalen i grundskolan anser att rektor inte har tillräcklig kunskap om det dagliga arbetet i skolan och var fjärde gymnasielärare har samma uppfattning. ”En undervisningsnära rektor som följer upp och analyserar verksamheten samt för en god kommunikation med

övrig personal är en viktig framgångsfaktor för ett pedagogiskt ledarskap”, anser Skolinspektionen (a.a., s. 67). Rektorer i vår undersökning anser sig ha stor självständighet när det gäller att kunna påverka den inre organisationen, pedagogiken etc. Det bör därför finnas en stor utvecklingspotential för att åtgärda dessa brister.

Kenneth Leithwood och hans medförfattare (2004) konstaterar att rektorer uppnår störst effekt där de är mest behövda. Det kan vara att engagera, utveckla och leda den personal som finns tillgänglig och använda den på bästa sätt. Christopher Day (2007) uttrycker det på ett lite annorlunda sätt:

School leaders improve teaching and learning indirectly and most powerfully through their influence in staff ability, motivation and the conditions of teachers' work (a.a.).*

Behovet av återkoppling, feedback, återkommer i våra resultat oavsett vilken nivå vi studerar i styrkedjan. Jan Håkansson och Daniel Sundberg (2012) presenterar i sin forskningsöversikt bland annat resultat från Alexander (2010) som lyfter fram det sociala samspelets betydelse mellan lärare och elev och sinsemellan elever liksom dialogen, samtalets betydelse i lärande. Hans forskning om barns lärande resulterar bland annat i slutsatserna att villkoren för en god undervisning bör innehålla flera dimensioner: en kollektiv, en ömsesidig, en stödjande, en målinriktad och en kumulativ dimension (Håkansson och Sundberg 2012, s. 75–78). John Hattie (2012) tar upp samma tema och pekar på betydelsen av lärarens förhållningssätt och attityd. Det kan gälla vikten av att utvärdera sin egen påverkan på studieresultaten, vilka undervisningsstrategier som fungerar och vilka som inte gör det.

Eftersom två nödvändiga ingredienser i lärandet är utmaning och återkoppling behöver också läraren själv befinna sig i en trygg miljö för att kunna lära sig av andra om sina framgångar eller motgångar i undervisningen, en förtroendefull atmosfär där det är möjligt att lära också av gjorda misstag, vilket förutsätter ett visst mått av risktagande. Ett annat återkommande tema är vikten av att lärare träffas för att diskutera, utvärdera och planera undervisningen utifrån hur återkopplingen visar att deras undervisningsstrategier lyckas och utifrån deras uppfattningar om framsteg och lämplig utmaning (se även Sahlberg 2011).

* Översättning: Skolledare förbättrar undervisning och lärare indirekt och mest kraftfullt genom sin påverkan på personalens förmåga, motivation och förutsättningar för lärarnas arbete.

Dessa resultat understryker betydelsen av ett ledarskap på skolan/enheten som underlättar möten av olika slag, skapar strukturer där kulturen verkar positivt för förbättring och eventuell förändring. Det handlar i grunden om att organisera för lärande, skapa mötesplatser och diskutera det professionella arbetet. Dessutom är det viktigt att rektor ger återkoppling på det utförda arbetet och att resultat analyseras gemensamt för att få fram adekvata och relevanta åtgärder etc. Att detta är en bristvara har konstaterats bland annat av Helene Ärlestig (2008) då hon finner att det finns få eller inga möten där rektorer och lärare tillsammans tolkar och analyserar uppdrag och resultat.

Vår sammanställning av hur många elever respektive lärare och annan personal som varje rektor har ansvar för ger i sin tur underlag för en diskussion om behovet av olika organisatoriska lösningar inte minst därför att det ofta är flera personer involverade i ledarskapet på en enhet. Jonas Höög, Olof Johansson och Anders Olofsson (2011) visar till exempel att arbetslag kan medverka till ett ledarskap där balansen mellan skolans struktur och kultur kan upprätthållas så att skolan blir framgångsrik. Våra resultat visar att rektorer ser arbetslag (som i sig kan vara organiserade på olika sätt) som en framgångsfaktor, däremot har få en ledningsorganisation på sin enhet som involverar företrädare för arbetslagen.

Parallellprocesserna mellan lärares ledarskap och skolledarens är påfallande. Håkansson och Sundberg (2012) finner i sin översikt viktiga ledarskapseffekter för lärande:

... individualiserat stöd, delade visioner och mål hos lärare och elever, intellektuell stimulans, kulturbyggande, belöningar, höga förväntningar och förebildligt beteende (a.a., s. 173).

Ledaren behöver medverka till att skapa en sådan struktur och kultur så att ledarskapet kan ge det professionella utrymme att agera men även möjliggöra för ledaren att ingripa, stödja, korrigera eller vidta andra åtgärder som behövs.

If you don't have a way of connecting instruction to management, organisation, and accountability, you're behaving irresponsibly (Elmore 2000).*

* Översättning: Om du inte har ett sätt att koppla undervisning till ledning, organisation och ansvar betar du dig oansvarigt.

Alla människor, inklusive professionella yrkesgrupper, har olika lätt att granska den egna yrkesutövningen eller den egna arbetsorganisationen kritiskt. Även bland dem som är beredda till det är det inte alltid så enkelt att reflektera över varför det blir som det blir trots att intentionerna kanske var andra (Barth 1990). Lärares olika utbildningar och erfarenheter innebär att det kan finnas kulturella och politiska spänningar, vilket påverkar rektors möjligheter att agera (Ludvigsson 2009). Den inre organisationen framstår som ett viktigt pedagogiskt redskap för rektor att skapa en professionell kultur som gynnar lärande.

6.3 Bristande förtroende i styrkedjan

Vi har i rapporten återkommande konstaterat att det saknas förtroende mellan de länkar i styrkedjan som vi undersökt. Vi har visat på parallellprocesserna. Det finns naturligtvis flera förklaringar till att det brister i kommunikationen och i förtroendet mellan länkarna. En del vill härleda bristerna till den ändrade ansvarsfördelning som gjordes mellan stat och kommun 1991, men bristande tilltro i relationen mellan stat och kommun finns dokumenterade längre tillbaka i historien. Som ett exempel kan nämnas beslutet att 1956 införa statligt tillsatta skolchefer i kommunerna, vilket då kommenterades på följande sätt:

Detta ställningstagande anser jag motiverat med hänsyn till dessa tjänsters stora betydelse, vilket gör det högeligen önskvärt, att de i nuvarande brytningsskede på skolans område i möjligaste mån kan tillsättas oberoende av eventuella lokala skolpolitiska motsättningar och tillfälliga gruppintressen ... (återgivet i SOU 1980:5, s. 167).

Brister i förtroende kan bero på maktförhållanden, men det kan även handla om dålig kännedom om varandras uppdrag, kunskap och kompetens. Återigen handlar det om vilka möten som finns och vilken typ av information och kunskapsutbyte som sker. Lite drygt hälften av rektorerna träffar ledamöter en gång per år, företrädesvis vid skolbesök, det gäller i något större utsträckning i mindre kommuner. Den fråga, eller det uppdrag, som står i fokus i kommunikationen, är enligt rektorerna budgeten. Det är också det enda område där kommunen är fullt ansvarig både enligt kommunallagen och i uppdraget som huvudman, det vill säga den ska medverka till att det statliga uppdraget enligt lag och förordning genomförs på bästa tänkbara sätt.

Ett fåtal rektorer anser att de har stora möjligheter att påverka nämndens/styrelsens beslutsfattande – något som överensstämmer med ledamöternas syn på rektorernas möjlighet att påverka deras beslut i mycket hög grad. Samtidigt anser ledamöterna att rektorernas ansvar kommer att öka i framtiden även över skolchefen. Skolchefens position och funktion behöver studeras ytterligare. Rektorerna tycker inte att det alltid är tydligt vem som är huvudman: politikerna eller den överordnade administrationen som leds av en skolchef. Rektorerna ser skolchefen som länken till politiken och det är också skolchefen som föredrar ärenden för nämnden, vilket kan vara en förklaring till att en stor del av rektorerna svarar ”vet ej” på frågor som rör hur ärenden behandlas av nämnden.

De bristande krav som rektorerna uttrycker visavi huvudmannen kan speglas mot ledamöternas bristande tilltro till rektorernas kapacitet och kompetens för dessa frågor. Huruvida det finns en reell brist vad gäller kunskaper på olika nivåer kring att leda utveckling, analysera datamaterial etc. kan vi inte belägga, men det vi har visat är att tilltron till kompetens i någon högre utsträckning saknas.

Att rektorerna visar en lojalitet i förhållande till statens uppdrag och krav är tydligt. När rektor uttrycker vilka förväntningar de tror att staten har på dem överensstämmer det med den egna synen på vad de själva anser vara de viktigaste arbetsuppgifterna. Dessa förväntningar tillskrivs inte huvudmannen.

Sammantaget kan vi konstatera att det tycks saknas tillräcklig transparens i systemet mellan de olika nivåerna. Det förekommer till exempel att nämndpolitiker anser att resultaten i kommunens skolor har förbättrats när de i själva verket har försämrats de tre senaste åren. Varför de saknar kunskap om meritvärdesutvecklingen i kommunens skolor behöver vi undersöka närmare. En förklaring kan vara att underlag och analyser som rör utvecklingen i respektive skola/enhet inte efterfrågas av nämnden/styrelsen eller att skolchefen som nämndens chefstjänsteman inte väljer att redovisa den faktiska utvecklingen vid enskilda skolor utan endast för kommunen som helhet. Det kan även bero på att denna typ av jämförelsedata mellan skolor och kommuner inte anses spegla verksamheten på ett tillräckligt bra sätt och därför inte används.

Vi menar att om styrning och ledning ska kunna fungera mellan nivåerna måste transparensen öka bland annat vad gäller uppnådda mål och resultat, inte enbart för kommunen/koncernen som helhet utan även för varje enskild enhet. Ska nämnder och styrelser kunna sätta upp rimliga mål och förväntningar på vad som behöver göras och åstadkommas på skolnivå

krävs denna transparens. Den ger även möjligheter att öka kunskapen om situationen på olika enheter och de typer av stöd som därför krävs, med andra ord en grund för att bygga förtroende mellan länkarna i styrsystemet.

6.4 Effektivt ledarskap

55

Ett fokus i denna rapport har varit att diskutera vilka förutsättningar det finns för att rektor ska kunna vara en stark länk i arbetet med att skapa bra resultat för barn och elever. Med resultat avses både kunskapsresultat i olika ämnen liksom kunskap i olika sociala aspekter, dvs. hela läroplansuppdraget. Några viktiga förutsättningar för bra resultat hos barn/ungdomar kan i enlighet med Kyla Wahlstrom och hennes medförfattare (2010, s. 31) sammanfattas i tre integrerade delar: förväntningar och ansvar (*expectations and accountability*), effektivitet och stöd (*efficacy and support*) samt engagemang från olika intressenter (*engagement of stakeholders*), se figur 6.1.

Höga förväntningar på alla nivåer i skolsystemet behöver paras med uppföljning, utvärdering och kontroll men även återkoppling i stunden. Att det i skollag och läroplaner finns höga förväntningar på vad som ska kunna åstadkommas inom utbildningsväsendet torde vara okontroversiellt att påstå. Statens förväntningar kan spåras genom systemet i svaren från ledamöter, skolchefer och rektorer när vi frågar efter vad respektive grupp förväntar sig av varandra. Men denna förväntan tycks inte vara i paritet med tilltron

Figur 6.1. Effektivt ledarskap (Wahlstrom m.fl. 2010).



till enskilda tjänstemäns förmåga att nå resultat eller tilltron till politikernas kunskaper inom området, det vill säga effektiviteten är lägre.

Tilltro och support är avgörande för att kunna utveckla en verksamhet. Tönen som sätts i organisationen – inte enbart från skolledningens sida utan även från huvudmannen, skolchefen etc. – är också av stor betydelse. Det gäller speciellt i klassrummet, där det mest avgörande mötet sker mellan lärare och elev. Även själva medieringen, det vill säga hur samtalet om skolan tolkas i föräldragrupper, i närsamhället, i medierna och inte minst hur den nationella politiska retoriken ser ut, påverkar möjligheten att nå goda resultat. Det är en väl fungerande helhet som ger resultat; alla länkar måste ha kontakt.

De data vi redovisar behöver kompletteras med lärares, föräldrars och ungas förväntan och motivation till lärande och utbildning för att fånga helheten. Den ”nöjdhet” vi finner i resultaten och som förstärks i intervjuer behöver ställas mot olika förklaringsmodeller. Med ”nöjdhet” avser vi att de är tillfreds över de resultat barn/elever uppnår i förhållande till meritvärden alternativt måluppfyllelse. Vi ser i en första analys utifrån de utsagor vi har att det både handlar om kunskap om lärande bland tjänstemän/lärare och attityder inom skolan liksom utanför bland annat till frågor som rör vilken ”nytta” en utbildning/examen har.

En hypotes som uppkommit i samband med vårt analysarbete är att skälen till att rektorer är tillfreds med elevernas resultat kan bero på att kvalificerade analyser av situationen på en enskild enhet inte genomförs, alternativt att analysens resultat inte kommuniceras i klartext, vilket omöjliggör adekvata åtgärder. Vi ser också att högre meritvärden återfinns i borgerligt styrda, större kommuner medan lägre resultat finns i mindre, vänsterstyrda kommuner. Detta indikerar troligen de olika förutsättningar som finns i olika kommuners socioekonomiska förutsättningar liksom i grunden motivation för studier. Här behöver ytterligare analyser genomföras.

6.5 Slutsatser

Rektorer trivs med sitt yrke och flertalet har förutsättningar att kunna leda arbetet såsom de önskar, till exempel gäller det att regelbundet besöka lärare i deras yrkesutövning. Det finns självfallet flera tänkbara skäl till att regelbundna besök inte är regel. Det kan handla om administrativa, organisatoriska frågor men även om klimatet på arbetsplatsen som underlättar eller försvårar ”klassrumsbesök”. Varje organisation har sin anda

eller kultur, medveten eller omedveten. Det är en av ledningens utmaningar att skapa och gestalta ett värdesystem som gör det möjligt att öppet och frimodigt byta och bryta perspektiv i sin yrkesutövning.

Jay Hall (1988) uttrycker att det är detta etos, detta ledningens värdesystem som bildar den kulturella bakgrunden för samverkan som kan medverka till en produktiv inställning för kompetensutveckling. Den tillfredsställelse som arbetet ger, känslan av att ha ett personligt ansvar för att göra ett bra jobb, av tillhörighet och frihet från hinder bildar tillsammans med stoltheten den grundläggande inställningen som kan kallas produktiv:

Människor som har friheten att påverka de beslut som rör deras arbete – vad som ska göras, hur det ska utföras etc. – redovisar genomgående större arbetstillfredsställelse, ansvarskänsla, engagemang, lägre besvikelse i arbetet och större stolthet över resultaten än personer som har få möjligheter till samverkan (a.a., s. 62).

Syftet med rektorers mer aktiva deltagande i medarbetarnas yrkesutövande är att kunna föra samtal kring deras professionella utveckling i förhållande till arbetsuppgifter och uppnådda resultat inom olika områden. Att leda vuxnas lärande och kompetensutveckling kräver annan kunskap än när man undervisar barn och ungdomar, även om likheter finns. Det handlar i hög grad även om att få legitimitet som rektor för ett kritiskt förhållningssätt till undervisningen, vilket i sin tur kräver gedigen kunskap inom olika områden.

Våra resultat pekar mot att det finns en stor utvecklingspotential på alla nivåer i styrsystemet när det gäller arbetsförhållanden. Det som driver många och delvis gör att de trivs i yrket går att härleda till arbetsinnehåll och den motivation som uppdraget ger (jämför Åteg 2004, Sandén 2007). Våra resultat lyfter fram behovet av att tydliggöra ansvar och befogenheter i hela styrkedjan: mellan lärare och rektorer, mellan rektorer och huvudman samt mellan huvudman och staten – som grund för att skapa och bygga förtroende.

Dessa resultat styrker behovet av kvalificerad kommunikation, dialog och återkoppling såväl vertikalt som horisontellt. Utbildningssystemet beskrivs ofta som ett löst kopplat system (jämför Weick 1976), vilket också framgått av denna rapport. En förklaring kan finnas i det faktum att styrsystemet behöver involvera många aktörer för att fungera. Förtroende och tillit kan vara det kitt som håller samman systemet, trots dess lösa koppling. Parat med en tydlighet i ansvar och befogenheter på olika nivåer kan rektors handlingsutrymme stärkas.

7. Förslag till vidare studier och vissa åtgärder

7.1 Vidare studier

I denna rapport har vi återkommit till behovet av forskning. En nyligen publicerad forskningsöversikt visar att forskning om rektor är ett relativt nytt område och då inte enbart i Sverige utan i stora delar av Europa (Johansson 2011). Bland de nordiska länderna ligger Sverige väl till, men jämfört med de anglosaxiska länderna är antalet aktiva forskare, även när hänsyn tas till ländernas storlek, betydligt lägre. Rekommendationerna i forskningsöversikten är omfattande vad gäller behovet av forskning, bland annat om rektor och dennes roll som ledare av den pedagogiska verksamheten och som del i den politiska styrningen av skolan.

I forskningsöversikten lyfts följande tolv områden fram:

- *Forskning om viktiga pedagogiska utmaningar i syfte att informera beslutsfattare.* Denna typ av forskning kan utöver fri forskning även ske på uppdrag från regeringar och myndigheter på olika nivåer men även som särskilda satsningar kring viktiga policyfrågor. Detta kan övervägas för att snabbare bygga upp en forskningsbas för framtiden.
- *Realiseringsprocessen i förhållande till nationell skolpolitik och lokala styrningsstrukturer.* Det behövs fler studier om processer mellan lagstiftning, beslutsfattande och skolan och dess ledning. Vad händer på vägen, och vad karaktäriserar den lokala styrandestruktur som skapar goda realiseringsresultat på skolnivå med förbättrade studieresultat?
- *Hur påverkar nationell policy förändringsprocessen i den lokala skolan?* Hur påverkar beslut på nationell nivå det praktiska arbetet inom skolan, och hur lång tid tar det innan man kan mäta eventuella förändringar i elevernas prestationer?
- *Påverkan av internationella mätningar på elevprestationer.* Många politi-

ker hävdar att vi behöver ökat fokus på akademiskt lärande inom grundskolan för att även i fortsättningen ligga i topp i PISA-undersökningarna. Bidrar en topposition på denna lista till en bättre skola för alla elever? De internationella mätningarna och jämförande statistik har bidragit till att skapa ett system där olika beslutsfattare utkräver ansvar från skolorna. Vilka förutsättningar krävs för att olika aktörer ska kunna skapa en "bättre" skola? Vad som avses med "bättre" avgör vilka krav som ställs på skolan. Hur olika trender påverkar lokala skolor, rektor, lärare och elevresultaten behöver analyseras ytterligare.

- *Hur förhåller sig effekterna av förändringsprocesser inom skolan på lokal-nivå till lokala styrningsstrukturer?* Studier av rektorers effektivitet vid låg- respektive högpresterande skolor kan ge ökad kunskap om vilka faktorer som bidrar till olika prestationer. Ansvaret för skolan delas av staten och huvudmannen. Staten styr skolorna genom lagar och förordningar samt myndighetsuppföljning, samtidigt som aktörer på lokal nivå förväntas realisera besluten med de olika förutsättningar som råder. Genom forskning kan ökad kunskap nås om hur den lokala strukturen och kulturen påverkar prestationerna på skolor där elevernas resultat till exempel är märkbart lägre och/eller högre än förväntat. Genom sådana studier kan ny kunskap nås om hur styrnings- och ledarskapsprocesser påverkar skolresultaten.
- *Rektorernas beslutsfattande i förhållande till skolstyrning.* Kunskapen är liten kring frågor om hur rektorer fattar beslut, hur dessa dokumenteras, vilken information som finns inför olika beslut och vem som efterfrågar dess resultat. Rektorer styr bland annat genom olika handlingar och fattar ofta beslut i stunden, till exempel i samband med att de "går runt" på skolan. Kunskapen behöver öka om de olika processer som finns kring rektorers beslutsfattande och dess relation till styrningen av skolan.
- *Rektorers strategiska beslutsfattande i förhållande till förbättringar inom skolan.* Strategiskt beslutsfattande är en väsentlig del av det systematiska kvalitetsarbetet på skolorna. Rektorer arbetar ofta med det som forskare skulle definiera som strategiskt beslutsfattande. Studier kring hur olika beslutsprocesser påverkar det systematiska kvalitetsarbetet och förbättringsarbetet i skolor behövs för att fylla väsentliga kunskapsluckor.
- *Rektorers ledarskap i multikulturella och utmanande miljöer.* Hur ser rektorernas beslutsfattande och ledarskap ut i välintegrerade multikulturella skolor, där eleverna presterar goda resultat?
- *Ledarskap i förhållande till sociala och demokratiska värderingar, mobbning och elevresultat.* Mobbning och kränkningar är ett stort problem på vissa

skolor, medan det på andra förekommer i mindre, om än oacceptabel, utsträckning. Hur tänker och agerar rektorer i dessa frågor och hur arbetar de med demokratifrågor i teori och praktik inklusive sitt eget ledarskap? Finns det ett samband mellan det arbetet och elevernas prestationer?

- *Effekterna av rektorsutbildningarna.* Det finns få analyser av hur olika utbildningar inklusive kompetensutveckling för rektorer påverkar rektors sätt att leda och styra sin verksamhet. Leder till exempel kapacitetsskapande till ett förändrat beteende hos rektor? Vilka effekter har olika utbildningar på rektors sätt att utöva sin roll? Sådana studier skulle med fördel kunna göras komparativa mellan flera länder.
- *Hur förbättrade elevprestationer förhåller sig till rektorers relation till lärarna.* Att rektor har betydelse för elevernas prestationer har konstaterats av flera forskare. Samtidigt vet vi att lärarna kanske är den viktigaste faktorn för att eleverna ska lyckas. Förhållandet mellan rektor och lärare behöver bli föremål för ytterligare forskning för att kunskapen ska öka om vad som kan anses påverka elevernas lärande och utveckling i olika miljöer och med olika förutsättningar. Kan rektors sätt att leda den pedagogiska verksamheten påverka förväntningarna på skolan så att lärarnas arbete med eleverna – och följaktligen elevernas prestationer – påverkas?
- *Organisationsinriktad analys av hur skollära agerande påverkar skolresultaten.* Fler studier behövs som analyserar skolor och dess verksamhet genom organisationsteoretiska teorier. Sådan forskning skulle kunna bidra till att förklara rektorernas agerande i olika situationer och i förlängningen öka kunskapen om vilka förutsättningar som krävs för att skapa en organisation som gynnar lärande för både vuxna och barn/elever.

Koordinerad forskning kan bidra till koherens och värdefulla begreppsmässiga, teoretiska och metodologiska ramar som sedan individuella studier kan knytas till. En satsning på större, longitudinella och gärna internationella forskningsstudier kan stimulera till ökad användning av olika metoder och ansatser vid undersökningar av rektorers arbete och dess förhållande till skolan och elevernas utveckling.

För närvarande råder det obalans mellan kvantitativa och kvalitativa studier som rör rektorers arbete och uppdrag. En kombination av kvalitativa och kvantitativa metoder kan medverka till att skapa ett ramverk för att lyfta frågeställningar om hur rektorernas ledarskap påverkar skolornas och elevernas resultat och hur detta förhåller sig till rektorernas arbetsuppgifter, lärarpraxis, skolkultur, organisatorisk tillit samt utveckling av skolans och yrkets kapaciteter. Studier kring rektorer skulle med fördel även ske tvär-

vetenskapligt. Traditionella akademiska discipliner – såsom statskunskap, historia, sociologi, psykologi, pedagogik, för att bara nämna några – har potential att öppna nya och givande forskningsfält inom rektorsforskningen.

7.2 Förslag till åtgärder

De problem som det svenska utbildningsväsendet står inför kan utifrån vår genomgång i denna rapport karakteriseras som brister i måluppfattning, kommunikation, styrning samt tilltro mellan nivåer i styrkedjan. Det är besvärande att de olika nivåerna inte tycks kommunicera tillräckligt med varandra om de aktuella resultaten – både sociala mål och kunskapsmål – som gäller för den aktuella skolan/verksamheten. Stora grupper av ledare på olika nivåer verkar inte tillmäta den här typen av indikatorer en central roll för att enskilda skolor ska nå bättre ”resultat”. Några förslag till utvecklingsområden ges nedan. Dessa skulle kunna bidra till att minska de brister i styrkedjan som vi identifierat här.

REKRYTERING OCH URVAL

Sverige saknar idag en rikstäckande och *obligatorisk rekryteringsutbildning* för blivande rektorer. En nationell rekryteringsutbildning skulle rikta sig till personer intresserade av framtida ledaruppdrag på olika nivåer inom utbildningssektorn. Utbildningens syfte, utöver att främja rekryteringen av skolledare, skulle vara att ge värdefull kompetensutveckling för personer som har eller kommer att ha ledaruppdrag inom skolan, exempelvis arbetslagsledare. Det skulle även betyda att rektorer skulle ha större förståelse för arbete när de tillträder sin första tjänst som skolledare.

Rekrytering och urval av rektorer samt en genomtänkt *kompetensutveckling* av aktiva rektorer skulle kunna medverka till att förbättra tilltron till skolledarens förmåga att leda skolutveckling vid sina skolenheter. Idag är framför allt skolpolitiker tveksamma till rektorernas förmåga att leda förändringsarbete. För detta behövs en samverkan mellan stat, kommun och andra huvudmän med att arrangera en *rektorsutbildning* som inkluderar alla delar i styrningen.

En tydlig förväntan att rektorer ska vidareutbilda sig genom studier på till exempel *masters- och doktorsutbildning i utbildningsledning* skulle också bidra till att stärka professionen. När en sådan progression blir en naturlig utbildningsväg för rektorer skulle kompetensen inom utbildningsledning öka väsentligt. En sådan ordning skulle också kunna ses som en parallell-

process till den reform som nu genomförs för att förstärka lärares karriärvägar.

Rektorernas *roll i rekrytering och urval av lärare* behöver utvecklas och förstärkas. Idag sker anställningarna ofta enbart utifrån betyg och tidigare anställningsmeriter. Olika former för reell prövning av lärarnas kompetens skulle kunna utvecklas inom skolan, där skolledare kunde ha en mer central roll än idag, vilket förutsätter att de har egna kunskaper inom området.

KOMPETENSUTVECKLING

Rektorernas förmåga och kompetens att styra *sin egen och sin personals kompetensutveckling* för att förbättra skolans resultat behöver utvecklas. Den kompetens som ges via grundutbildningen till pedagog räcker inte till utan medel måste avsättas för kontinuerlig kompetensutveckling. Det finns i andra länder system där t.ex. fortbildning är ett villkor för fortsatt anställning och löneutveckling. En individuell kompetensutveckling som rektorer och lärare tar eget ansvar för kan redan idag kopplas till lönekriterier och skulle troligen om det skedde på ett systematiskt sätt höja kompetensen inom skolområdet.

MÖJLIGHETER ATT LEDA

Rektorers möjligheter att agera som ledare bör förstärkas. Rektor har fått en starkare men framför allt tydligare profil i den skollag som nu gäller, en position som vi redovisat att skolpolitiker har uppfattat. Detta räcker inte eftersom det här finns en konflikt med rektors anställningsförhållanden som kommunal tjänsteman, underställd de kommunala reglementena, och den position som den statliga lagstiftningen ger rektor. För att rektorer ska kunna skapa och utveckla ledningsgrupper och olika former av administrativt stöd måste de ges större möjlighet att styra sin egen verksamhet. Huvudmannen ska skapa förutsättningar och inte verka hindrande för de skolledare som vill använda den position som skollagen ger för att utveckla verksamheten. Strategiska analyser och beslutfattande är en grund för verksamhetsutveckling och behöver stärkas genom förbättrad kompetens och kapacitet på olika nivåer i styrsystemet.

SAMVERKAN

Förändringsarbete av olika art kan med fördel bedrivas som *samverkansprojekt med universitet och högskolor*. Skolor och/eller huvudmän kan tillsammans bedriva förändringsarbete med forskare genom att rikta fokus mot olika utmaningar inom till exempel ledarskapsområdet. Skolorna skulle

kunna få hjälp med analyser och ”mentorskap”, samtidigt som forskarna kan samla empiri, vilket på sikt kan öka kunskapen om hur förändringsarbete i praktiken går till och hur det skulle kunna förbättras.

FÖRTROENDE I STYRKEDJAN

Sist men inte minst måste förtroendet i hela skolorganisationen – politiskt och professionellt på olika nivåer – utvecklas. Det är ett långsiktigt arbete där flera frågor som rör ansvar och befogenheter behöver klarläggas. Huvudmannens ansvar, inte minst kopplat till ekonomiska och juridiska frågor, behöver tydliggöras. Idag finns även oklarhet kring vem som fysiskt bär upp huvudmannaskapet: är det politiska eller professionella organ eller enskilda tjänstemän?

Hur utkrävs ansvar om en revision visar på lägre meritvärden än förväntat, låg måluppfyllelse eller administrativa problem? Det politiska och professionella inklusive det administrativa ansvaret behöver diskuteras kopplat till kompetens och kapacitetsfrågor. Fritidspolitikernas möjligheter att leda och styra utbildningen behöver ses över också ur ett demokratiskt perspektiv: insyn, inflytande, ansvar och befogenheter. Rektors och skolchefers position och funktion i det statliga och kommunala uppdraget kan med fördel diskuteras tillsammans med frågor kring verksamhetens resultat och måluppfyllelse och ansvarsfördelningen hos huvudmannen.

I grunden handlar det om att ha ett transparent och rättssäkert system som bygger på förtroende och tillit. Ett tydligt fokus på kunskap och grundläggande värden samt med en tydlig kunskapsoptimism finns förutsättningar för både den enskildes och samhällets utveckling.

Appendix I

1. *Storstäder.* Kommuner med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare.
2. *Förortskommuner tillorstäder.* Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av storstäderna.
3. *Större städer.* Kommuner med 50 000–200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 procent.
4. *Förortskommuner till större städer.* Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i en annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av de större städerna i grupp 3.
5. *Pendlingskommuner.* Kommuner där mer än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till en annan kommun.
6. *Turism- och besöksnäringkommuner.* Kommuner där antalet gästnätter på hotell, vandrarhem och campingar överstiger 21 per invånare eller där antalet fritidshus överstiger 0,20 per invånare.
7. *Varuproducerande kommuner.* Kommun där 34 procent eller mer av nattbefolkningen mellan 16 och 64 år är sysselsatta inom tillverkning och utvinning, energi och miljö samt byggverksamhet (SNI 2007).
8. *Glesbygdskommuner.* Kommun med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än åtta invånare per kvadratkilometer.
9. *Kommuner i tätbefolkad region.* Kommun med mer än 300 000 personer inom en radie på 112,5 kilometer.
10. *Kommun i glesbefolkad region.* Kommun med mindre än 300 000 personer inom en radie på 112,5 kilometer.

Appendix 2

	0–150 elever	151–300 elever	301–600 elever	601 + elever	summa
0–16 lärare	339 st	203 st	46 st	14 st	602 st
	56 %	34 %	8 %	2 %	100 %
	58 %	14 %	5 %	7 %	
17–24 lärare	142 st	362 st	99 st	17 st	620 st
	23 %	58 %	16 %	3 %	100 %
	24 %	26 %	11 %	9 %	
25–30 lärare	62 st	406 st	195 st	18 st	681 st
	9 %	60 %	29 %	3 %	100 %
	11 %	29 %	21 %	9 %	
31–39 lärare	27 st	316 st	214 st	17 st	574 st
	5 %	55 %	37 %	3 %	100 %
	5 %	22 %	23 %	9 %	
40–100 lärare	16 st	132 st	362 st	103 st	613 st
	3 %	22 %	59 %	17 %	100 %
	3 %	9 %	39 %	51 %	
101–290 lärare	1 st	1 st	3 st	32 st	37 st
	3 %	3 %	8 %	87 %	100 %
	0 %	0 %	0 %	16 %	
summa	587 st	1 420 st	919 st	201st	3 127 st
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Undervisande personal relaterat till skolans storlek.

Referenser

- Alexander, R.J. (red.) 2010: *Children, their world, their education: the final report and recommendations of the Cambridge Primary Review*. New York: Routledge.
- Barth, R.S. 1990: *Improving Schools from within: Teachers, Parents and Principals Can Make the Difference*. San Francisco: Jossey-Bass. Inc.
- Böhlmark, A., Grönqvist, E. & Vlachos, J. 2012: "Rektors betydelse för skola, elever och lärare." Stockholm: IFAU Rapport 2012:15.
- Day, C. & Johansson, O. 2009: "Leadership with Difference in Schools Serving Disadvantaged Communities. Arenas for Success", i Tirri, K. (red.): *Educating Moral Sensibilities in Urban Schools*. Rotterdam: SENSE Publishers.
- Day, C., Ahtaridou, E., Brown, E., Harris, A., Hopkins, D., Kington, A., Leithwood, K., Gu, Q. & Sammons, P. 2007: *The Impact of School Leadership on Pupil's Outcomes*. Nottingham: National College for School Leadership.
- Ds. 2001:48. *Samverkande styrning om läroplanerna som styrinstrument*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Elmore, R.F. 2000: *Building a New Structure for School Leadership*. Washington D.C.: The Albert Shanker Institute.
- Hall, J. 1998: *Kompetens i organisationen*. Lund: Studentlitteratur.
- Hallinger, P. & Heck, R.H. 1998: "Exploring the Principal's Role to School Effectiveness: A Review of Empirical Research, 1980-1995", *School Effectiveness and School Improvement*, 9(2), s. 157-191.
- Hallinger, P. & Heck, R.H. 1996: "Reassessing the Principal's Role in School Effectiveness: A Review of Empirical Research, 1980-1995", *Educational Administration Quarterly*, 32(1), s. 5-44.
- Hattie, J. 2012: *Synligt lärande för lärare*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Hoy, W. 2012: "School Characteristics that Make a Difference for the Achievement of All Students: A 40-Year Odyssey", *Journal of Educational Administration*, 50(2).
- Häkansson, J. & Sundberg, D. 2012: *Utmärkt undervisning. Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Höög, J. & Johansson, O. (red.) 2011: *Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor*. Lund: Studentlitteratur.
- Höög, J., Johansson, O. & Olofsson, A. 2011: "Swedish Successful Schools Revisited", i Moos, K., Johansson, O. & Day, C. (red.): *How School Principals Sustain Success over Time*. Dordrecht Heidelberg: Springer.

- Johansson, O. 2003: "School Leadership as a Democratic Arena", kapitel 14, i Begley, P.T. & Johansson, O. (red.): *The Ethical Dimensions of School Leadership*. Kluwer: Academic Publishers.
- Johansson, O. (red.) 2011: *Rektor – en forskningsöversikt 2000–2010*. Stockholm: Vetenskapsrådet, Rapport 4:2011.
- Johansson, O. and Kallós, D. 1996: "Tänk utveckling – om effektivitet och kvalitet ur ett ledarperspektiv", i Johansson, O. & Kallós, D. (red.): *Tänk utveckling! En antologi om skolans kvalitet och effektivitet – vad kan ledaren göra?* Umeå: Rektorsutbildningen Norra regionen.
- Johansson, O. & Svedberg, L. (red.) 2013: *Att leda mot skolans mål*. Malmö: Gleerups.
- Leithwood, K., Seashore Louis, K., Andersson, S. & Wahlstrom, K. 2004: *Review on Research – How Leadership Influence Student Learning*. Minnesota: Carei; Toronto: OISE and the Wallace foundation.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U.P. 2000: *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS Förlag.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U.P. 1986: *Politisk styrning och utbildningsreformer*. Stockholm: Liber Utbildningsförlag.
- Ludvigsson, A. 2009: *Samproducerat ledarskap: Hur rektorer och lärare format ledarskap i skolans vardagsarbete*. Linköping: Linköpings universitet.
- Lundgren, U.P. 1979: *Att organisera omvärlden. En introduktion till läroplansteori*. Stockholm: Liber Förlag.
- Lundgren, U.P. 1977/1981: *Model Analysis of Pedagogical Processes*. Lund: Gleerups.
- Nihlfors, E. 2012: *Lärarens dubbla uppdrag enligt den nya skollagen*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Nihlfors, E. 2003: *Skolchefen i skolans styrning och ledning*. Uppsala: Uppsala Studies in Education 102.
- OECD 2008: *Improving School Leadership Policy and Practice, preliminary version*. Paris: OECD.
- Olofsson, A. 2013: "Olika skolor – olika läraridentiteter", i Höög, J. & Johansson, O.: *Struktur, kultur, ledarskap – fördjupade studier av framgångsrika skolor*. Lund: Studentlitteratur.
- Riksdagens revisorer 2001/02:13: *Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Sahlberg, P. 2011: *Finnish Lessons – What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* New York: Teachers College, Columbia University.
- Sandén, T. 2007: *Lust att leda i lust och leda: om rektors arbete under en tid av förändring*. Åbo: Åbo Akademi.
- Seashore Louis, K., Leithwood, K., Wahlstrom, K.L. & Anderson, S.E. 2010: *Learning from Leadership Project – Investigating the Links to Improved Student Learning*. Minnesota: The Wallace Foundation.
- SKOLFS 2010:37: "Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet."

- Skollagen 2010:800 med *Lag om införande av skollagen (2010:801)*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Skolinspektionen 2013: "Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring – Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2012."
- SOU 2013:30: *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1980:5: *Förenklad skoladministration. Slutbetänkande av skoladministrativa kommittén*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Törnsén, M. 2009: *Successful Principal Leadership: Prerequisites, Processes and Outcomes*. Umeå: Umeå universitet.
- Wahlstrom, K., Seashore Louise, K., Leithwood, K. & Andersen, S. E. 2010: *Learning from Leadership Project – Investigating the Links to Improved Student Learning. Executive Summary of Research Findings*. Minnesota: The Wallace Foundation.
- Weick, K.E. 1976: "Educational Organizations as Loosely-Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly*, 21(1), s. 1–19.
- Åteg, M., Hedlund, A. & Pontén, B. 2004: *Attraktivt arbete*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Ärlestig, H. 2011: "Vardagssamtal och rektors pedagogiska ledarskap", i Höög, J. & Johansson, O. (red.): *Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor*. Lund: Studentlitteratur.
- Ärlestig, H. 2008: *Communication between Principals and Teachers in Successful Schools*. Umeå: Umeå universitet.

Svensk och internationell forskning visar på rektorers betydelse som ledare för den pedagogiska verksamheten och dess effekt på elevernas resultat. Det handlar till exempel om hur rektorer leder arbetet, samverkar med lärare och prioriterar insatser samt vilken kunskap och kompetens rektorer har för att skapa engagemang och vilja att lyckas med att forma skolan till en framgångsrik lärandemiljö.

Hur upplever rektorerna sitt uppdrag och sina möjligheter att bedriva ett bra arbete? Vilka frihetsgrader har en rektor? Vilket stöd har de från huvudmannen och vilket förtroende finns mellan de olika nivåerna i skolans styrsystem? Dessa och närliggande frågor diskuteras i rapporten *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*, som baseras på en unik undersökning bland Sveriges alla rektorer.

Resultaten visar att det finns en stor utvecklingspotential på alla nivåer i styrsystemet att förbättra arbetsförhållandena för rektorer. Behovet att tydliggöra ansvar och befogenheter i hela styrkedjan lyfts särskilt fram. Det gäller att skapa och bygga förtroende mellan alla aktörer: lärare, skolledare, skolchef, nämnd, huvudman och stat.

Författare till rapporten är Elisabet Nihlfors, docent i pedagogik, Uppsala universitet och Olof Johansson, professor i statsvetenskap, Umeå universitet.



ISBN 978-91-86949-46-4



9 789186 949464