

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet Jan Björklund

Den 2 april 2007 förordnade statsrådet Jan Björklund en arbetsgrupp (U2007/2814/SAM) inom Utbildningsdepartementet med uppdrag att utarbeta förslag avseende den statliga rektorsutbildningen (U 2007:B). I arbetsgruppen har följande personer ingått: Sten Söderberg, ämnessakkunnig vid skolenheten, Christer Tofténus, departementssekreterare vid skolenheten, Brittmarie Högberg, ämnesråd vid enheten för studiefinansiering och vuxenutbildning, Myrna Smitt, kansliråd vid universitets- och högskoleenheten samt Camilla Asp, kansliråd vid skolenheten och ordförande i arbetsgruppen.

Arbetsgruppen får härmed redovisa sitt uppdrag.

Stockholm den 20 september 2007

Camilla Asp

Sten Söderberg

Christer Tofténus

Brittmarie Högberg

Myrna Smitt

Innehållsförteckning

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet	1
Jan Björklund	1
Innehållsförteckning.....	2
Sammanfattning	5
1 Författningsförslag.....	9
Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)	9
4 Inledning.....	15
4.1 Uppdraget.....	15
4.2 Utredningsarbetet	16
4.3 Förutsättningar för uppdraget.....	16
5 Rektors uppdrag och roll i skolan	17
5.1 Ledningen i skola och förskola.....	17
5.2 Kompetenskrav för rektorer.....	19
5.3 Rektors betydelse – vad säger forskningen?	20

6	Rektorsutbildning i dag.....	24
6.1	En historisk tillbakablick.....	24
6.2	Den nuvarande statliga rektorsutbildningen.....	26
6.3	Skolledarutbildning i högskolan	28
6.4	Andra ledarskapsutbildningar m.m. med relevans för rektorer.....	28
6.5	Utvärderingar av den statliga rektorsutbildningen	30
7	Förslag till rektorsprogram från Myndigheten för skolutveckling.....	38
8	En internationell utblick	42
9	Överväganden och förslag.....	47
9.1	Avgränsningar	47
9.2	Målgrupper för utbildning av rektorer	48
9.3	Utbildningens innehåll	49
9.4	En statlig befattningsutbildning.....	59
9.5	Organisation och omfattning av en statlig befattningsutbildning för rektorer.....	61
9.6	Befattningsutbildningen ska vara obligatorisk för nyanställda rektorer	64
9.7	Befattningsutbildningen bör vara poänggivande.....	67
9.8	Stärkt styrning av befattningsutbildningen för rektorer och förskolechefer.....	69
9.9	Dimensionering och ekonomiska förutsättningar.....	73

9.10 Högskoleutbildning för skolledare	76
10 Ekonomiska konsekvenser	77
Referenser.....	78
 <u>Bilaga 1</u>	
Uppdrag att utarbeta förslag avseende den statliga rektorsutbildningen.....	81

Sammanfattning

Utbildningens utformning, innehåll och målgrupper

Rektorer, förskolechefer och andra skolledare har en nyckelroll som verksamhetsansvariga för statligt reglerade och läroplansstyrda verksamheter, med uppdrag att skapa en skola och förskola av god kvalitet för alla barn och elever, där de nationella målen uppfylls och där lärandet upplevs som meningsfullt, stimulerande och tryggt. Det är därför av stor vikt att staten tillhandahåller en utbildning av god kvalitet och med relevant innehåll för dessa yrkesgrupper. Arbetsgruppen föreslår att en ny sådan utbildning inrättas, vilken bör vara en av staten styrd befattningsutbildning. Befattningsutbildningen bör innehålla tre delar av särskild betydelse ur statens synvinkel:

- skoljuridik och myndighetsutövning, dvs. kunskap om det statliga uppdraget och regelverket,
- mål- och resultatstyrning, dvs. kunskap om uppföljning och utvärdering av elevernas och verksamhetens resultat i förhållande till de nationella målen,
- utbildning i skolledarskap, dvs. en kvalificerad ledarskapsutbildning med särskild inriktning på det komplexa uppdraget att leda skol- och förskoleverksamhet.

Deltagare som genomgått hela utbildningen bör erhålla ett certifikat.

Befattningsutbildningen bör rikta sig till rektorer, förskolechefer och biträdande rektorer inklusive rektorer för fristående

skolor samt förskolechefer med ansvar för enskilda förskolor. Utbildningen ska vara obligatorisk för nyanställda rektorer genom att det i skollagen regleras att en huvudman är skyldig att tillse att utbildningen påbörjas snarast möjligt efter det att anställningen har tillträtts och att den är genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen. Nyanställda förskolechefer och biträdande rektorer bör genomgå utbildningen på frivillig basis, eftersom det i skollagen inte finns några krav på att sådana befattningar ska finnas. Även redan verksamma rektorer, förskolechefer och biträdande rektorer bör beredas möjlighet att gå befattningsutbildningen.

Arbetsgruppen har inte haft i uppdrag att utreda frågan om en behörighetsgivande utbildning för rektorer och andra skolledare. Arbetsgruppen kan dock se flera fördelar med att i skollagen uppställa behörighetskrav som anger att en rektor ska ha genomgått viss utbildning före anställningen. Vi menar dock att ett sådant behörighetskrav för blivande rektorer bör omfatta ytterligare eller andra utbildningsdelar än de som föreslås ingå i en befattningsutbildning. Frågan om behörighetsvillkor för rektorer bör enligt arbetsgruppen utredas i ett större sammanhang, där det också ingår en översyn av vilka övriga kompetenskrav som bör gälla vid anställning av en rektor. En behörighetsgivande utbildning ersätter enligt arbetsgruppen inte heller helt och hållet behovet av en befattningsutbildning för nyanställda och verksamma rektorer och förskolechefer.

Utbildningens organisation och omfattning

Den statliga befattningsutbildningen av rektorer och förskolechefer är ett statligt styrmedel och bör även fortsättningsvis bedrivas som en uppdragsutbildning, upphandlad av en statlig skolmyndighet, vid ett antal lärosäten. Upphandlingen bör inte begränsas till nuvarande rektorsutbildningsregioner eller till lärosäten som bedriver lärarutbildning.

Utbildningens tre delar ska omfatta 10 + 10 + 10 högskolepoäng, sammantaget 30 högskolepoäng (20 poäng enligt tidigare system), på ett för alla rektorer och förskolechefer över landet enhetligt sätt. Utbildningen ska ges på avancerad nivå och kan därmed utgöra grund för en magister- eller masterexamen. Att ta ut högskolepoäng i anslutning till genomgången befattningsutbildning är frivilligt för de enskilda deltagarna, men bör vara en förutsättning för att erhålla certifikat. Redan verksamma rektorer, förskolechefer och biträdande rektorer ska kunna styrka sina kunskaper om dessa har inhämtats på annat sätt och därigenom erhålla certifikat. Certifikatet utfärdas av den statliga skolmyndighet som svarar för rektorsutbildningen.

Statlig styrning av befattningsutbildningen

Den närmare regleringen av befattningsutbildningens övergripande mål och innehåll bör göras på förordningsnivå och i myndighetsföreskrifter. Den ansvariga skolmyndigheten bör ges i uppdrag att se över och precisera målen för utbildningen. Utbildningen bör konkurrensutsättas och upphandlas vart sjätte år. Systematiska utvärderingar av utbildningen i förhållande till målen bör göras.

Utbildningens dimensionering och ekonomi

Befattningsutbildningen bör dimensioneras så att alla nytilträdde rektorer, förskolechefer och biträdande rektorer ges möjlighet att genomgå utbildningen i anslutning till att de tillträder sin tjänst. Detta innebär att utbildningen bör dimensioneras så att ca 1 400 personer kan påbörja utbildningen årligen, till en kostnad om 100 miljoner kronor. Det är även angeläget att i dag verksamma rektorer, biträdande rektorer och förskolechefer bereds plats på befattningsutbildningen. Staten bör därför tillföra befattningsutbildningen ytterligare medel för att under

en period om exempelvis fyra år ge verksamma skolledare möjlighet att genomgå utbildningen.

Högskoleutbildning för skolledare

Arbetsgruppen anser att det är angeläget att det finns en utbildning i högskolan för blivande och verksamma rektorer och andra ledare av utbildningsverksamhet. I dag genomförs bl.a. en högskoleutbildning för skolledare med ämnet utbildningsledarskap vid ett antal lärosäten. Arbetsgruppen bedömer att insatser bör göras för att stärka blivande rektors möjlighet att genomgå en förberedande skolledarutbildning på högskolenivå.

1 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (1985:1100)¹

dels att 9 kap. 2, 8 och 8 b §§ ska ha följande lydelse

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap

2 a §

*Varje kommun och landsting
ska se till att rektorerna får*

¹ Lagen omtryckt 1997:1212.

föreskriven statlig befattningsutbildning för rektorer. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att anställningen har tillträtts och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om innehåll och utformning av den befattningsutbildning som avses i första stycket.

9 kap.

2 §²

En fristående skola, vars utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan, särskolan respektive specialskolan skall förmedla, skall godkännas, om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

2. huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med ovan angivna villkor,

3. skolan står öppen för alla barn som enligt denna lag har rätt till utbildning inom motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet, med undantag för sådana barn vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,

4. skolan har minst 20 elever, om det inte finns särskilda skäl för ett lägre elevantal,

² Senaste lydelse 2002:159.

5. skolan, om den motsvarar särskolan eller specialskolan, bereder eleverna de omsorger som behövs,

6. skolan för undervisningen använder lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna, och

7. skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

8. huvudmannen för skolan åtar sig att se till att rektorn får den befattningsutbildning som avses i 2 kap. 2 a § på det sätt som där anges.

En fristående skola som avses i denna paragraf får inom ramen för vad som sägs i första stycket 1 ha en konfessionell inriktning.

Ett godkännande kan avse vissa årskurser.

8 §³

Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan skall förmedla på nationella eller specialutformade program, skall Statens skolverk förklara skolan berättigad till bidrag som avses i 8 a § i fråga om utbildningen. Förklaring får dock lämnas endast om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

2. huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med ovan angivna villkor,

3. skolan står öppen för alla ungdomar som har rätt till motsvarande utbildning i gymnasieskolan enligt denna lag, med

³ Senaste lydelse 2006:391.

undantag för sådana ungdomar vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,

4. skolan för undervisningen använder lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna, och

5. skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

6. huvudmannen för skolan åtar sig att se till att rektorn får den befattningsutbildning som avses i 2 kap. 2 a § på det sätt som där anges.

En fristående skola som avses i denna paragraf får även anordna individuellt program. Skyldighet att ta emot en elev på ett individuellt program finns endast om skolan och elevens hemkommun kommer överens om det bidrag som kommunen skall betala till skolan för eleven. Utbildningen skall bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier. Utbildningens omfattning får dock minskas om en elev begär det och styrelsen för utbildningen finner det förenligt med syftet för utbildningen.

En förklaring enligt första stycket skall inte lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner.

En fristående skola som avses i denna paragraf får inom ramen för vad som sägs i första stycket 1 ha en konfessionell inriktning.

En förklaring om rätt till bidrag skall innehålla uppgift om till vilket nationellt program i gymnasieskolan som utbildningen i bidragshänseende skall hänföras.

8 b §⁴

Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasiesärskolan skall förmedla, skall Statens skolverk förklara skolan berättigad till bidrag som avses i 8 c § i fråga om utbildningen. Förklaring får dock lämnas endast om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

2. huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med ovan angivna villkor,

3. skolan står öppen för alla ungdomar som har rätt till utbildning i gymnasiesärskolan, med undantag för sådana ungdomar vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,

4. skolan för undervisningen använder lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna, och

5. skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

*6. huvudmannen för skolan
åtar sig att se till att rektorn får
den befattningsutbildning som
avses i 2 kap. 2 a § på det sätt
som där anges.*

En förklaring enligt första stycket skall inte lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner.

⁴ Senaste lydelse 2002:159.

En fristående skola som avses i denna paragraf får inom ramen för vad som sägs i första stycket 1 ha en konfessionell inriktning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009 och tillämpas på anställningar som tillträds detta datum eller senare.

4 Inledning

4.1 Uppdraget

Statsrådet Jan Björklund beslutade den 2 april 2007 att inrätta en intern arbetsgrupp, Rektorsutbildningsberedningen, med uppdrag att utarbeta förslag avseende den statliga rektorsutbildningen (U 2007:B). Arbetsgruppen ska enligt direktiven lämna förslag på inriktningen och omfattningen av den statliga rektorsutbildningen samt hur denna ska organiseras. I arbetsgruppens uppdrag ingår även att lämna förslag till utbildningens målgrupp samt om utbildningen ska vara obligatorisk.

Arbetsgruppen ska enligt direktiven i sitt arbete samråda med berörda myndigheter och lärosäten. Arbetsgruppen ska vidare samråda med andra organisationer som berörs av arbetsgruppens förslag.

Arbetsgruppen ska i sitt arbete ta till vara kunskaper och erfarenheter från andra länder. Arbetsgruppen ska vidare beakta det förslag till ny rektorsutbildning som Myndigheten för skolutveckling redovisat samt de synpunkter som framkommit i anslutning till remitteringen av myndighetens förslag.

Arbetsgruppen ska enligt direktiven redovisa sina överväganden och förslag i en departementspromemoria senast den 1 juni 2007. Tidpunkten för redovisning har sedermera skjutits upp.

4.2 Utredningsarbetet

För att få underlag och bakgrund till sitt arbete har arbetsgruppen genomfört särskilda möten med Myndigheten för skolutveckling, Statens Skolverk (fortsättningsvis benämnt Skolverket), företrädare för nuvarande rektorsbildningsorganisation vid berörda lärosäten (Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karlstads universitet, Växjö universitet och Malmö högskola), Kungliga Tekniska högskolan, Gymnastik- och Idrottshögskolan, Handelshögskolan, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas Riksförbund, Sveriges skolledarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, IFL vid Handelshögskolan i Stockholm samt Rektorsakademien. Vidare har företrädare för arbetsgruppen haft möten med professor Mats Ekholm vid Karlstads universitet och professor Ulf P. Lundgren vid Uppsala Universitet (tidigare generaldirektörer vid Skolverket).

4.3 Förutsättningar för uppdraget

För närvarande genomförs eller planeras genomgripande reformer av förskolan, grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen vilka påverkar rektors uppdrag – exempelvis pågående översyner av skollagen, grundskolans mål- och uppföljningssystem, betygssystemet, gymnasieskolan samt auktorisation och utbildning av lärare. De förslag arbetsgruppen lägger kan framöver behöva justeras med hänsyn till det arbete som pågår.

I direktiven till arbetsgruppen har inte ingått att se över behörighetsreglerna för rektorer men arbetsgruppen vill inte utesluta att en sådan översyn kan behövas. Även i ett sådant sammanhang kan arbetsgruppens förslag komma att behöva justeras.

5 Rektors uppdrag och roll i skolan

5.1 Ledningen i skola och förskola

Ledningen av skolan

Av 2 kap. 2 § skollagen (1985:1100) framgår att det för ledningen av utbildningen i skolor ska finnas en rektor. Rektors uppdrag utgår från skollagen, skolformsförordningarna och läroplanerna. Rektor ska hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektor att särskilt verka för att utbildningen utvecklas. Rektors uppgifter och ansvar för den mål- och resultatstyrda skolan har förtydligats genom läroplanerna för de obligatoriska respektive frivilliga läroplanerna (Lpo 94 och Lpf 94) samt annan reglering i skollag och skolformsförordningarna. Enligt läroplanerna har rektor det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de nationella målen för skolan. Det är viktigt att betona att rektorn i egenskap av kommunal befattningshavare har ett dubbelt ansvar, dels som en följd av *statliga* nationella styrdokument, dels utifrån uppgifter och ansvar som hänför sig till det *kommunala* ansvaret. Huvudmannen och rektorn har därmed ett gemensamt uppdrag att skapa en skola av god kvalitet där målen uppfylls och där lärandet upplevs som meningsfullt, stimulerande och tryggt.

Rektorernas arbete har i likhet med lärarnas förändrats påtagligt sedan skolan kommunaliserades i början av 1990-talet. Decentraliseringen inom skolområdet har inneburit en stor lokal

frihet men också ett större ansvar, inte minst för rektorerna. I ledningen av en skola ingår ansvar för skolans resultat, pedagogiskt utvecklingsarbete, personalfrågor, ekonomi, arbetsmiljö, förankringen av skolans demokratiska värdegrund samt samarbete med föräldrar och det omgivande samhället. Särskilt för ledningen av gymnasieskola och vuxenutbildning behövs nära kontakter med arbetslivet och samhällsutvecklingen i övrigt. Av en rektor krävs således kunskaper inom olika områden.

I många skolor finns även *biträdande rektorer*. Denna yrkeskategori är inte reglerad i skollagen. En biträdande rektor har ofta ansvar för vissa delar av verksamheten, många gånger sådant som är relaterat till pedagogiska frågor. Biträdande rektorer tillhör ofta ledningsgruppen i skolan. Den biträdande rektorn har inget formellt ansvar enligt skolans författningar, men kan ha en viktig roll i den dagliga verksamheten.

I Sverige fanns enligt statistik från Skolverket avseende läsåret 2006/07⁵ 8 262 tjänstgörande skolledare,⁶ varav ca 30 procent (2 405 personer) var "övriga skolledare", dvs. biträdande rektorer, studierektorer m.fl. Begreppet "skolledare" är således enligt Statistiska Centralbyråns (SCB) och Skolverkets definitioner ett vidare begrepp än begreppet "rektor", vilket reserveras för personer med rektorstjänst enligt definitionen i skollagens andra kapitel.

Ledningen av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Någon reglering av att det ska finnas en rektor eller motsvarande finns inte när det gäller förskolan, fritidshemmet och förskoleklassen. Ledningsansvaret för dessa verksamheter har ansvarig nämnd eller styrelse, vilket regleras i kommunallagen (1991:900). Ledarskapet för förskolorna organiseras olika i olika kommuner.

⁵ Avser 2006-10-15.

⁶ Avser antalet personer. En och samma person kan upprätthålla exempelvis två skolledartjänster, varför antalet varierar något mellan olika statistiska sammanställningar. Sådan personer torde dock vara jämförelsevis få.

En eller flera förskolor kan ledas av en förskolechef – en modell som är vanlig i storstäderna. I andra kommuner förekommer att förskola och skola är samorganiserade under ledning av en rektor. Förskoleklassen och fritidshemmet är till stor del samorganiserade med en grundskola och leds då av rektor. Det förekommer även att ansvaret för en eller flera av verksamhetsformerna förskola, förskoleklass och fritidshem har delegerats till en biträdande rektor.

Den nämnd eller styrelse som är ansvarig för förskolan beslutar om den delegation och därmed det ansvar som förskolans chef ska ha. Närmandet mellan förskola och skola som skett under senare år, har medfört att förskolechefer ofta har samma övergripande uppgifter som rektorer genom att förskolor och skolor styrs via gemensamma mål, förordningar, kvalitetsredovisning och andra typer av statliga eller kommunala dokument. I många kommuner är det förskolechefer som själva, inom givna ramar, fattar beslut i frågor om personalens kompetensutveckling och planeringstid, intagning av nya barn och fördelning av platser. I takt med decentraliseringen har förskolecheferna fått en allt viktigare roll som länk mellan förvaltning och verksamhet.

Hur många förskolechefer det finns som har enbart förskola som sitt ansvarsområde går inte att urskilja i Skolverkets statistik. Enligt uppskattningar som arbetsgruppen fått finns det totalt ca 1 200–1 400 förskolechefer i landet.⁷ Dessa siffror är dock inte helt säkra eftersom det inte framgår hur stor andel av dessa som ansvarar för enbart förskola.

5.2 Kompetenskrav för rektorer

I 2 kap. 2 § skollagen anges att som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk

⁷ För den 1 november 2005 redovisade Sveriges kommuner och landsting 1 411 arbetsledare för förskola som till 100 procent arbetade i förskola och skolbarnsomsorg. Aktuell statistik från Lärarförbundets medlemsregister visar att det i maj 2007 fanns 1 190 personer med titeln ”förskolechef” eller ”föreståndare förskola”.

insikt. Detta är således de behörighetsregler som i dag gäller för rektorer.

När skollagens bestämmelse infördes år 1991, i anslutning till decentraliseringen av skolan, poängterades i förarbetena att skolledningen har en avgörande betydelse för verksamhetsutvecklingen i skolan och att det är av väsentlig betydelse att det finns en struktur för det pedagogiska arbetet.⁸ För att kunna uppfylla detta måste det finnas en rektor som svarar för den dagliga ledningen av utbildningen i skolan. Rektorn ska även ha ansvar för skolans fostrande roll. Likaså ska rektorn fatta viktiga beslut som direkt berör enskilda elever, exempelvis disciplinära åtgärder, ledigheter, särskilda stödinsatser, betygssättning etc. Detta ansvar förutsätter, enligt propositionen, att rektorn har en allsidig pedagogisk insikt. En sådan kan förvärfvas på olika sätt, men torde dock inrymma såväl utbildning som praktisk erfarenhet. Det underströks vidare i propositionen att det inte nödvändigtvis måste röra sig om grundläggande lärarutbildning eller praktik som lärare, även om detta självfallet i de allra flesta fall kommer att vara det aktuella. Det är alltså viktigt att notera att lagbestämmelsen är utformad så att kraven på utbildning respektive erfarenhet inte är alternativa. Båda kraven måste alltså vara uppfyllda, dvs. den pedagogiska insikten måste ha förvärvats både genom utbildning *och* erfarenhet.

Som tidigare nämnts finns det i skollagen inga bestämmelser som reglerar att det ska finnas en rektor eller motsvarande för förskolan, förskoleklassen samt fritidshemmet. Därmed finns heller inga kompetenskrav i skollagen avseende chefer för dessa verksamheter.

5.3 Rektors betydelse – vad säger forskningen?

Det finns en del forskning om rektorsrollen och rektors betydelse för skolans verksamhet och resultat. I en forsknings-

⁸ Prop. 1990/91:18 Ansvaret för skolan, s. 34–37.

översikt från Skolverket år 2000, "Forskning om rektor"⁹ framhålls dock att forskningen om ledarskap i skolan har varit eftersatt, inte minst i Sverige, men att forskningsfältet under de senaste decennierna kommit att kraftigt expandera. Främst är det forskning med anknytning till s.k. effektiva eller framgångsrika skolor som står för denna utökning. Kunskapsområdena "school effectiveness" och "school improvement" (på svenska ofta benämnt skolutveckling eller skolförbättring) kan betraktas som egna forskningsfält med stark ställning i framförallt anglosaxiska länder, och åtskillig forskning kring skolledare och skolledarskap har också sådant ursprung. Ett gemensamt drag för denna forskning är att den undersöker och betonar ledningens betydelse för den lokala skolans framgång och måluppfyllelse.

En av de större forskningsöversikterna inom detta område genomfördes av Hallinger & Heck¹⁰ (1998) som granskade 40 forskningsarbeten, utförda mellan 1980 och 1995, i syfte att förstå i vilken utsträckning och på vilka sätt som skolledares sätt att verka ger avtryck i skolors förmåga att nå sina mål. Forskarnas slutsatser är att det framför allt är inom fyra områden där skolledarens insatser är betydelsefulla. Det gäller skolans mål, strukturen och det sociala nätverket, människorna samt organisationskulturen.

Hallinger & Heck konstaterar att det framför allt är på en punkt där forskningen är samstämmig: framgångsrika skolor har rektorer som förmår tydliggöra *skolans mål*, kommunicera dessa och åstadkomma uppslutning kring dem bland medarbetarna. Genom att utnyttja samspelet mellan *skolans struktur och sociala nätverk* kan skolledaren åstadkomma förändringar som indirekt kan påverka effektiviteten, dvs. hur skolan lyckas med sitt uppdrag, exempelvis genom att engagera så många som möjligt i beslutsprocessen eller stimulera samverkan med föräldrar. Ledningens förmåga att påverka den sociala interaktionen mellan

⁹ Ekholm, M., Blossing, U., Kåring, G., Lindvall, K. & Scherp, H.-Å. (2000) *Forskning om rektor – en forskningsöversikt*. Skolverket. Stockholm: Liber.

¹⁰ Hallinger, P. & Heck, R. (1998). Exploring the Principal's Contribution to School Effectiveness: 1980-1995. *School Effectiveness and School Improvement*, 9 :p. 157-191

människorna i organisationen, genom att exempelvis utnyttja personalens engagemang, att utgöra modell för personalen och ge individuellt stöd och intellektuell stimulans har också visat sig vara betydelsefullt. Många forskare menar att det är via *organisationskulturen* ("skolkulturen") som skolledaren framför allt påverkar organisationen.

Flera undersökningar visar också på vikten av att skolledaren engagerar sig i och försöker påverka undervisningen. Av en aktuell studie från Skolverket framgår att rektors agerande klart samvarierar med lärarnas beskrivning av sin arbetssituation. De lärare som anger att deras rektorer regelbundet besöker deras undervisning samt följer upp och utvärderar resultaten i ämnet, beskriver också i högre grad sina arbetsvillkor som gynnsamma och ser även mer positivt på sina utvecklingsmöjligheter i arbetet.¹¹

Däremot har forskningen haft betydligt svårare att visa på enkla eller tydliga samvariationer mellan elevers prestationer och ledningens agerande, något som annars emellanåt framhålls i debatten om rektors betydelse. Hallinger & Hecks samlade bedömning är att "*School leadership effects account for about three to five percent of the variation in student achievement*".¹² I England har den sittande regeringen, som har gjort avsevärda satsningar på skolledarutbildning, även initierat ett större treårigt forskningsprojekt i syfte att bättre förstå och dokumentera effekten av skolledarskap på elevresultat.¹³

Ett antal svenska avhandlingar har under senare år tagit upp olika aspekter på rektorsrollen och rektors arbete, bl.a. Rapp (2001),¹⁴ Tillberg (2003)¹⁵ och Hallerström (2006).¹⁶ Ett gemen-

¹¹ Skolverket (2006). *Lusten och möjligheten – Om lärarens betydelse, arbetssituation och förutsättningar*. Stockholm: Fritzes.

¹² Bush, T. (2005). *School Management Training. Country Report: England*, s. 15. Oslo: *Studies in Education Management Research*, No 14, CEM 2005.

¹³ *ibid.*, s. 16.

¹⁴ Rapp, S. (2001). *Rektor – garant för elevernas rättssäkerhet?* Örebro Universitet: Örebro Studies in Education 2.

¹⁵ Tillberg, U. *Ledarskap och samarbete – En jämförande fallstudie i tre skolor*. Stockholm: EFI, Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.

samt drag för dessa studier, vilka har olika utgångspunkter och kommer från skilda forskningsmiljöer, är att de lyfter fram vikten av och komplexiteten i rektors uppdrag och ansvar. Såväl ledarskapets betydelse som rektors ansvar för elevernas rätts-säkerhet understryks.

På senare tid har även OECD, inom ramen för sina omfattande aktiviteter på utbildningsområdet, intresserat sig för skolledare och deras roll i att effektivisera skolan. Detta sker inom ramen för projektet "Improving School Leadership" som pågår mellan 2006 och 2008 och i vilket 20 länder deltar, däribland Sverige. Studien har till syfte att stimulera, utveckla och förbättra ledning i skolan och att därigenom också förbättra lärarnas situation och elevernas möjligheter till lärande. Som utgångspunkt för projektet har OECD angivit att "*Effective school leadership is increasingly viewed as key to large-scale education reform and to improved educational outcomes*". Projektet har i en första fas kartlagt skolledares roll och ansvar i de medverkande länderna i s.k. landsrapporter (Country Background Reports) för att i nästa steg genom fallstudier i några länder ta fram exempel på innovativ praktik och framgångsrikt ledarskap för skolor. OECD planerar att, mot bakgrund av landsrapporterna och genomförda fallstudier, under våren 2008 göra en sammanfattning och följa upp med rekommendationer för fortsatt utveckling av skolledning i de enskilda länderna.

¹⁶ Hallerström, H. *Rektors normer i ledarskapet för skolutveckling*. Lunds Universitet: Lund Studies in Sociology of Law 23.

6 Rektorsutbildning i dag

6.1 En historisk tillbakablick

Statligt anordnad rektorsutbildning har bedrivits sedan slutet av 1960-talet.¹⁷ År 1976 lagstadgades ett nationellt utbildningsprogram för alla rektorer i det nationella skolsystemet. Efter en utvärdering 1986 beslöt riksdagen om ett bredare integrerat rektorsutbildningsprogram där staten och kommunerna gavs ett ansvar för olika delar av utbildningen. Avsikten var att ge rektorer en grundläggande och djup förståelse för skolans nationella mål och utrusta dem med ledarskapsfärdigheter för att stimulera skolutveckling.

Staten skulle ta ansvaret för

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

Kommunerna skulle ta ansvaret för

- ett rekryteringsprogram som innebar en bred bakgrundsinformation om skolledarrollen för sådana personer som ville

¹⁷ Detta avsnitt bygger i första hand på texter från betänkandet (SOU 2004:116) *Skolans ledningsstruktur – Om styrning och ledning i skolan* av Utredningen om skolans ledningsstruktur.

satsa på en rektorskarriär. Detta program skulle ha fokus på de nationella målen.

- ett introduktionsprogram som skulle hjälpa nyblivna rektorer under deras första år i ämbetet. Huvuddelen av detta program skulle fokusera på rektors praktiska och administrativa göromål, men programmet skulle också ge rektorerna en första introduktion i pedagogiskt ledarskap.

I samband med kommunaliseringen av skolväsendet upphävdes denna reglering till följd av riksdagens beslut i enligt med 1991 års proposition om vissa skollagsfrågor m.m..¹⁸ Genom detta beslut hävdes tidigare s.k. riksdagsbindningar rörande skolans förordningsreglerade verksamhet – däribland bestämmelser och mål för skolläda-utbildningen som angivits i 1987 års förordning. Det finns således inte sedan 1991 några av riksdagen eller regeringen fastställda mål eller riktlinjer för den statliga rektorsutbildningen.

Den ansvarsfördelning mellan staten och skolhuvudmännen som infördes 1991 innebar att rektorerna fick en central roll vad gäller ansvaret för hur skolorna når de nationella målen. Med detta som utgångspunkt fick Skolverket i uppdrag att utforma en ny statlig rektorsutbildning. I januari 1992 lämnades ett förslag och i mars samma år fick Skolverket regeringens uppdrag att genomföra den föreslagna utbildningen. I uppdraget betonade regeringen att utbildningen främst skulle inriktas på nationella mål, nationell styrning, pedagogisk utveckling, elevernas och föräldrarnas rättigheter och skyldigheter samt utvärdering i den enskilda skolan. Enligt regeringen var däremot frågor om skolans roll och ställning i samhället, om skolväsendets styrsystem och om rektorns chefsroll snarare kommunala angelägenheter.

¹⁸ Prop. 1990/91:115, s. 65 och 92, bet. 1990/91:UbU17, rskr. 1990/91:357.

6.2 Den nuvarande statliga rektorsutbildningen

Sedan år 2003 har Myndigheten för skolutveckling ansvaret för den statliga rektorsutbildningen. Rektorsutbildningen vänder sig till skolledare och förskolechefer som har innehaft sin befattning en tid. Utbildningens övergripande syfte är att stärka nyblivna rektorer i deras yrkesutövning och att göra dem skickade att leda skolorna i enlighet med nationella mål.

Innehållet i den statliga rektorsutbildningen styrs av måldokumentet "Rektor – demokratisk, utmanande ledare", vilket utarbetades av Skolverket 2001. Av måldokumentet, som är relativt allmänt hållet, framgår att utbildningen syftar till att rektorerna utvecklar och tillämpar ett demokratiskt, lärande och kommunikativt ledarskap som tar sin utgångspunkt i läroplanerna. Utbildningen syftar enligt måldokumentet även till att rektor ska bli bättre rustad att utöva det ansvar som läroplaner och övriga författningar ålägger rektor samt att gentemot uppdragsgivarna konkretisera verksamhetens villkor och hävda dess behov. Utöver de av Skolverket fastställda övergripande nationella målen fastställer respektive rektorsutbildningsregion kursplaner och s.k. utbildningsdokument, i enlighet med Skolverkets mål och riktlinjer. I dessa utbildningsdokument är tanken att de av Skolverket angivna målen ska preciseras och uttolkas närmare av utbildningsanordnarna.

Utbildningen genomförs i dag som uppdragsutbildning i åtta regioner. I sju av dessa regioner är utbildningen knuten till ett universitet eller en högskola. I Stockholmsregionen bedrivs utbildningen av Myndigheten för skolutveckling. Utbildningen omfattar minst 30 utbildningsdagar och genomförs under en tidsperiod på 2–3 år. Den enskilda deltagaren bedriver självstudier, genomför tillämpningsuppgifter utifrån den egna arbetsituationen samt dokumentationsuppgifter. Utbildningens form och innehåll förutsätter att man redan arbetar som rektor eller förskolechef. Utbildningen är utformad så att den efter komplettering ska kunna poängsättas och tillgodoräknas för fortsatta högskolestudier. Kompletteringen innebär normalt

författande av en examinationsuppgift med eller utan handledning. Formerna för tillgodoräknande av genomgången befattningsutbildning liksom hur många poäng denna ger, varierar dock i nuläget mellan de åtta rektorsutbildningsregionerna: Göteborg 10 poäng, Stockholm 20 poäng, Malmö 15 poäng, Uppsala 15 poäng, Umeå 20 poäng, Karlstad 20 poäng (10 poäng utan uppsats), Linköping 20 poäng (grundnivå) samt Växjö 20 poäng.

Den statliga rektorsutbildningen är frivillig för deltagarna och staten och huvudmannen delar på de kostnader som är förknippade med utbildningen. Staten står för kostnaden för själva utbildningen medan huvudmannen svarar för omkostnader i form av arbetstid, vikariekostnader, litteratur, resor, kost och logi. Staten avsätter årligen ca 50 miljoner kronor för den statliga rektorsutbildningen. Statens kostnad för en utbildningsplats uppgår till knappt 30 tkr per deltagare och år. Denna kostnad bygger bl.a. på en uppläggning av utbildningen med ett antal utbildningsträffar förlagda till internat, gruppstorlekar på 30 deltagare, handledningstillfällen m.m. I kostnaden ingår också kostnaderna för den utbildningsadministration som den statliga rektorsutbildningen har haft hittills.

I november 2006 gav regeringen Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att revidera innehållet i rektorsutbildningen i syfte att förstärka utbildningen med delar som avser rektors myndighetsutövning och skolans ekonomiska förutsättningar. Arbetsgruppen har erfarit att det på Myndigheten för skolutveckling och Skolverket har tagits initiativ till att ta fram ett förslag till kursplan för en utbildningsdel med inriktning mot skolorjuridik och myndighetsutövning med anledning av regeringens uppdrag.

Den dåvarande regeringen uppdrog 2004 åt Myndigheten för skolutveckling att utveckla innehåll och form för den statliga rektorsutbildningen i syfte att öka rektorsutbildningens effektivitet.

Myndighetens förslag i denna del redovisas i kapitel 7.

6.3 Skolledarutbildning i högskolan

Den statliga rektorsutbildningen dominerar utbildningsverksamheten för skolledare och förskolechefer. Det finns härutöver även reguljär professionsinriktad utbildning för skolledare (skolledarutbildning) med ämnet utbildningsledarskap vid ett antal universitet och högskolor. Denna utbildningsmöjlighet utnyttjas dock av relativt få studerande. Högskolornas skolledarutbildning är en påbyggnadsutbildning med tydlig inriktning mot ledarskap i en utbildningsorganisation. De existerande högskoleutbildningarna för skolledare ansluter till förslag i lärarutbildningskommitténs betänkande från 1999¹⁹ om att inrätta utbildningar av denna typ. Örebro universitet administrerar nätverket för skolledarutbildning, i vilket ingår representanter för Örebro universitet, Karlstads universitet, Uppsala universitet, Linköpings universitet, Högskolan Dalarna, Mälardalens högskola samt Lärarhögskolan i Stockholm. Under 2006 har nätverkets arbete inriktats på att ta fram två masterprogram som är gemensamma för lärosätena. Ett program är inriktat mot utbildningsledning och ett mot skolutveckling.

6.4 Andra ledarskapsutbildningar m.m. med relevans för rektorer

Utöver den statliga rektorsutbildningen och högskolornas skolledarutbildning finns självfallet även andra generella ledarskapsutbildningar vid olika lärosäten som en rektor kan delta i. Det finns i högskolornas utbildningsutbud också fristående kurser inom bl.a. skoljuridik, utvärdering och ledarskap.

Under 2006 och 2007 har initiativ tagits i Göteborgs stad och i Jönköpings kommun till särskilda utbildningar i skoljuridik för rektorer, i samverkan med närliggande högskolor. Göteborgs stad har slutit avtal med Rektorsutbildningen i Västra Regionen

¹⁹ SOU 1999:63. *Att lära och att leda*. Lärarutbildningskommitténs slutbetänkande. Stockholm: Fakta Info Direkt.

och Myndigheten för skolutveckling om en ettårig befattningsutbildning med syfte att deltagande rektorer ska "utveckla sin kompetens att kunna begagna sig av styrdokumentet i ledningen av skolan, och fungera i sin roll som myndighetsutövare". I Jönköpings kommun har initiativ tagits till en 10-poängs skoljuridisk översiktskurs för skolledare med planerad start i september 2007, ett samarbete mellan Jönköpings kommun och Högskolan i Jönköping i kontakt med övriga kommuner i länet samt högskolorna i Borås, Skövde och Halmstad.²⁰ Denna senare utbildning planeras alltså att bedrivas vid ett lärosäte som inte hyser någon av de nuvarande rektorsutbildningsregionerna.

Det finns även ett antal privata utbildningsföretag m.m. som erbjuder ledarskapsutbildning för bl.a. rektorer och förskolechefer. Dessa ledarutbildningar är relativt generella och innehåller oftast inte några specifika, teoretiska eller praktiska, inslag om exempelvis skolans lagar och regler eller rektors myndighetsansvar. Ledarutbildningarna påminner i viss mån i sin uppläggning och omfattning om det koncept som präglar och har präglat den statliga rektorsutbildningen – dvs. de riktar sig till nyligen rekryterade eller redan verksamma chefer och är normalt erfarenhetsbaserade, processinriktade och inriktade på det personliga ledarskapet som chef i offentlig verksamhet; internatstillfällen varvas med självstudier osv.

Enligt en kartläggning av skolledares utbildnings- och yrkesbakgrund som genomfördes av Myndigheten för skolutveckling år 2003, angav ca 16 procent av skolledarna att de hade gått en mer omfattande – minst ett år – ledarskapsutbildning. Endast sex procent angav att de hade deltagit i både den statliga rektorsutbildningen och någon annan längre ledarskapsutbildning.

²⁰ Akademin för utbildningsvetenskaplig forskning och skolutveckling (AKUT), Jönköping: Nyhetsbrev no 1 (mars 2007) och no 2 (april 2007). www.hlk.hj.se.

6.5 Utvärderingar av den statliga rektorsutbildningen

Under de senaste femton åren har den statliga rektorsutbildningen varit föremål för fem utvärderingar, vilka i huvudsak har genomförts av oberoende forskare i olikartade sammanhang, och därmed har tämligen olika inriktning, fokus och frågeställningar. I detta avsnitt görs en kort resumé av huvudresultat från dessa utvärderingar. Syftet är att belysa den modell för rektorsutbildning som funnits i Sverige under lång tid, och se i vad mån det enligt utvärderingarna finns generella styrkor och svagheter i denna.

Inför förändringen av skollära utbildningsorganisation år 1992 lät det nybildade Skolverket en engelsk expert, professor Maurice Kogan, företa en utvärdering av den dittillsvarande svenska skollära utbildningen.²¹ Tidigare utvärderingar hade visat att denna utbildning haft god effekt med avseende på deltagarnas eget lärande om ledarskapets uppgifter och behovet av att utveckla den skola de var satta att leda. Däremot fanns inte lika tydliga tecken på att den lokala skolan faktiskt utvecklades som följd av rektors deltagande i skollära utbildning. Kogans utvärdering bekräftade denna bild men visade även att utbildningen var omtyckt och välfungerande. Detta gjorde att Skolverket ändå bestämde sig för att fortsätta att erbjuda skollära utbildning enligt det koncept som då gällde. Särskilt betonade Skolverket att den erfarenhetsbaserade utbildningsstrategin borde bevaras och stärkas.

Rektorsutbildningen utvärderades för *andra* gången 1998, på Skolverkets uppdrag, av en forskargrupp från förvaltningshögskolan i Göteborg.²² Förvaltningshögskolans utvärdering visade att de olika rektorsutbildningsregionerna sinsemellan uppvisade kraftiga skillnader bl.a. i vilken grad olika nationella mål i det dåvarande måldokumentet betonades i utbildningen liksom

²¹ Kogan, M. (1992) *School Leadership Education* (SLEP). Rapport till Skolverket.

²² Skolverket och Lindgren, L (red) (1998). *Den statliga rektorsutbildningen – en utvärdering av innehåll, ekonomi, jämställdhet och effekter*. Skolverket: Liber.

graden av forskningsanknytning. Ytterligare en iakttagelse var att anordnarna genomgående satsade på ledarskaps- eller managementmoment i utbildningen, något som utvärderarna fann anmärkningsvärt då sådana moment inte efterfrågades i måldokumentet.

Som en möjlig anledning till de relativt stora variationerna i anknytning till de nationella målen för rektorsutbildningen angavs att flera regioner vid utformningen av utbildningen hade satsat på en särskild profil. Deltagarna bedömde i allmänhet att utbildningen fungerade väl och ansåg att de innehållsliga områden som behandlas i utbildningen hade hög relevans för det egna arbetet. Samtidigt visade alltså utvärderingen att rektorsutbildningen i viss mån, och i varierande grad, inte hade fullföljt sin uppgift att göra rektorer väl förtrodda med det statliga uppdraget för skolan.

Förvaltningshögskolan genomförde också en enkät till 1 060 skolledare som hade deltagit i den statliga rektorsutbildningen. Syftet var att belysa deltagarnas bakgrund och motiv till att gå rektorsutbildningen och upplevelse av dess nytta. Den i särklass vanligaste anledningen till deltagande i rektorsutbildningen var att arbetsgivaren anmält nytillträdda rektorer till rektorsutbildningen i enlighet med en kommunal policy som angav att alla nya rektorer i kommunen ska gå den. Samtidigt konstaterades att omkring var tredje deltagande rektor (32 procent) inte hade genomgått någon kommunal rektors- eller introduktionsutbildning för rektorer. Denna andel varierade kraftigt mellan regioner och kommuner. Samtidigt uppgav så många som sex av tio rektorer (61 procent) att deras arbetsgivare förhållit sig mer eller mindre likgiltiga till deras deltagande – varken försvårade eller uppmuntrade – medan fyra av tio (38 procent) ansåg sig ha fått stöd och uppmuntran i och under deltagandet.

En *tredje* utvärdering gjordes inom ramen för den tidigare refererade totalundersökning bland landets rektorer som Myndigheten för skolutveckling genomförde år 2003 i syfte att kartlägga bl.a. skolledares utbildnings- och yrkesbakgrund,

kompetensutvecklingsbehov m.m.²³ I kartläggningen ingick också frågor till skolledare som deltagit i den statliga rektorsutbildningen om "vad de blivit bättre på" till följd av utbildningen. Myndighetens kartläggning visade tydligt att rektorsutbildningen enligt deltagarna hade lyckats bäst med den personliga ledarutvecklingen: "att utveckla en egen målinriktning och strategi för handlandet", "att arbeta med organisationens lärande" och "att leda och utveckla verksamheten mot bättre målpuppfyllelse".

Däremot bedömdes rektorsutbildningen ha lyckats sämst med de mål och inslag som betonar rektors myndighetsutövande och utvärderande funktion: alternativen "att använda olika metoder för uppföljning och utvärdering", "att hävda barns och elevers rätt", "att förstå rollen som chef och ledare i en politiskt styrd verksamhet" och "att analysera och synliggöra hur omvärlden och samhällsförändringar förhåller sig till skolans mål". Myndigheten för skolutveckling fann att skoljuridik är ett lågt prioriterat område, oavsett om rektorsutbildningen eller någon annan anordnat utbildningen, och företrädare för rektorsutbildningen verifierade att deltagarnas kunskaper i skoljuridik var bristfälliga.

Utredningen om skolans ledningsstruktur, som redovisade sina förslag i betänkandet "Skolans ledningsstruktur"²⁴ (SOU 2004:116) genomförde inom ramen för sitt utredningsarbete år 2003–2004 dvs. ungefär samtidigt som den ovan nämnda kartläggningen från Myndigheten för skolutveckling – en omfattande enkät, ett antal fallstudier och hearings m.m. Sammantaget gav även dessa en bild av hur den statliga rektorsutbildningen uppfattades och kan därför anses utgöra en *ffjärde* utvärdering av den statliga rektorsutbildningen. Utredningen konstaterade att den statliga rektorsutbildningen är etablerad och respekterad och att den får positiva omdömen i utred-

²³ Myndigheten för Skolutveckling. Linde, L. & Lundberg, S. (2003). *Skolledares utbildnings- och yrkesbakgrund – resultat från en enkät 2003*. PM.

²⁴ SOU 2004:116. *Skolans ledningsstruktur – Om styrning och ledning i skolan*. Betänkande av Utredningen om skolans ledningsstruktur. Stockholm: Fritzes.

ningens enkät, både av skolledare och skolchefer. Utbildningen bygger enligt utredningen på en lång fast tradition och har en pedagogisk uppläggnings som är tänkt att överensstämja med den värdegrund som den ska förmedla och sålunda bli en modell för rektorerna själva i deras egna dagliga värv som skolledare. Utredningen lyfte särskilt fram att utbildningens arbetsformer, i kombination med utbildningens sammanlagda längd gör att de rektorer som går samma utbildningsomgång svetsas samman i en ofta väl fungerande grupp, och att det under utbildningens gång skapas ett nätverk bland deltagarna vilket ofta består även efter det att utbildningen avslutats. De rektorer som intervjuades under utredningsarbetet framhöll nätverket som den bestående behållningen. Nätverken fyller enligt utredningen uppenbarligen ett djupt känt behov och används inte sällan som stöd, exempelvis för en rektor som står inför ett akut problem i sin skola. Utredningen menade att utbildningens relativt oförändrade form och uppläggning har kommit att få karaktären av en slags legitimerande och normerande verksamhet – enligt de kontakter som utredningen hade med skolledare kan den som gått utbildningen betraktas som "legitimerad rektor".

Enligt utredningen kommer kommunernas insatser vad gäller utbildning av skolledare helt i skuggan av den statliga rektorsutbildningen, och utredningen redovisar intrycket att "man i en del kommuner lutar sig tillbaka i förlitan på staten". Detta intryck är således ungefär detsamma som Förvaltningshögskolans utvärdering från 1998 pekar på. Slutligen pekar utredningen på att den statliga rektorsutbildningen, som befattningsutbildning med monopolstatus betraktad, är underdimensionerad i förhållande till behoven.

En femte utvärdering genomfördes 2004 av Institutionen för internationell pedagogik vid Stockholms Universitet²⁵ på uppdrag av Myndigheten för skolutveckling. Syftet var att belysa den statliga rektorsutbildningens effekter. Urvalet var för litet för att

²⁵ Daun, H., Arjmand, R., Strömqvist, G. & Vrethem, K. (2005): *Utbildningen av svenska rektorer – En lägesbedömning 2004*. Institutionen för internationell pedagogik, rapport no 119. Stockholm: Stockholms Universitet.

forskarna skulle kunna uttala sig om enskilda rektorsutbildningsregioner eller att jämföra dessa. Den bild som ges är således endast nationell. Utvärderingen visar att på det hela taget var både rektorer och förvaltningschefer nöjda med rektorsutbildningen, medan den berörda personalen inte tycks ha märkt så många effekter till följd av ”sin” rektors deltagande i rektorsutbildningen. Utvärderingen visade bl.a. att yngre rektorer i allmänhet var mer nöjda än äldre. En rimlig slutsats av detta är att yngre och mindre erfarna rektorer får ut mer av utbildningen än äldre och yrkeserfarna. De intervjuade förvaltningscheferna i kommunerna anges vara positivt inställda till rektorsutbildningen (och till fortbildning över huvud taget) och uttryckte tilltro till att den ger goda resultat, även om de själva inte alltid ser dessa.

När det gäller de deltagande rektorernas egna uppfattningar om effekterna av rektorsutbildningen är bilden mera blandad. En tredjedel tyckte sig se en förändring hos sig själva som personer, medan endast var tionde rektor angav att hon eller han ser effekter i sin egen skola. De mest positiva effekterna avsåg enligt de intervjuade deltagarna

- att kunna arbeta mer genomtänkt med utvecklingsarbete i skolans verksamhet (tre fjärdedelar av rektorerna),
- att ha blivit stärkta och bekräftade och fått ökat självförtroende i sitt handlande (sju av tio rektorer), samt
- att ha ändrat sitt förhållningssätt eller ledarskap eller börjat tillämpa vissa metoder eller tekniker, t.ex. samtalsteknik (hälften av rektorerna).

Vad gäller mer konkreta frågeställningar kopplade till rektors uppdrag var det dock betydligt lägre andelar av de tillfrågade rektorerna som relaterade dessa till rektorsutbildningen:

- Omkring 40 procent sade sig via rektorsutbildningen ha fått nya verktyg att jobba med kvalitetsarbete (t.ex. kvalitetsredovisning),

- 28 procent angav att de delegerat mer ansvar till följd av rektorsutbildningen,
- Var fjärde deltagare (26 procent) ansåg sig genom rektorsutbildningen ha fått en klarare attityd till och/eller beredskap att hantera kränkningar och agera när någon (elev eller i personalgruppen) utsätts för kränkande behandling,
- 26 procent tyckte sig via rektorsutbildningen ha fått impulser eller mer medvetenhet i att driva frågor om elev-, föräldra- och personalinflytande,
- Endast 16 procent uppgav sig ha kunnat göra ekonomiska omprioriteringar mot bakgrund av de lärdomar de fått genom rektorsutbildningen,
- Lika få (16 procent) tyckte sig ha fått mer kunskap om och metoder för att följa upp och utvärdera verksamheten.

På flera ställen i utvärderingen framkommer det att ett stort, eller möjligen det största, värdet av rektorsutbildningen enligt rektorernas bedömning är själva utbildnings- eller arbetsformen. Utvärderarna konstaterar att hela uppläggningsen av rektorsutbildningen tycks ha en spridningseffekt i det att rektorerna upprättar nätverk som de sedan upprätthåller. Dessa nätverk tycks ha en viktig roll för att effekterna av genomgången rektorsutbildning ska vidmakthållas i framtiden. De blandade "basgrupperna", de informella diskussionerna med kollegor och litteraturen angavs av de tydligast positiva deltagande rektorerna som viktiga inslag för lärandet.

Ett sammantaget intryck av de fem redovisade utvärderingarna av den statliga rektorsutbildningen är att de har varit mycket skiftande vad gäller vilka som har utfört dem, syfte, uppläggning och frågeställningar. Ett genomgående inslag har varit att undersöka hur deltagarna i rektorsutbildningen upplever kvaliteten i genomgången utbildning. Utvärderingarna har normalt inte omfattat rektorer som *inte* har deltagit i den statliga utbildningen, vilket exempelvis skulle ha kunnat underlätta bedömningar av i vad mån just rektorsutbildningen har bidragit till rektors kompetens och trygghet i sitt ledarskap. Utvärderingarna

är således inte helt lätta att jämföra och det är svårt att få en bild av i vilken utsträckning utbildningen fyller sina nationella mål och i synnerhet om måluppfyllelsen har förändrats över tid.

Med dessa reservationer drar dock arbetsgruppen slutsatsen att den sedan över 30 år etablerade statliga utbildningen av rektorer närmast har karaktären av en institution eller infrastruktur. Befattningsutbildningen (och före 1993 skolledarutbildningen) har under hela denna period behållit sin karaktär av relativt fristående organisation – varken inordnad i den statliga myndighetsstrukturen eller som renodlad akademisk utbildning i högskolans utbildningsutbud. Dess status av statlig befattningsutbildning, genomförd i högskolemiljö men finansierad av och kopplad till en statlig sektorsmyndighet, innebär en konstruktion som ger staten större möjligheter att styra utbildningens innehåll, omfattning och volym. Dess institutionella karaktär kan dock samtidigt innebära ett visst motstånd mot förändringar, något som bl.a. kommer till uttryck i att kunskap om skolans författningar och rektors myndighetsutövning inte har varit tillräckligt prioriterade inslag i utbildningen trots olika påpekanden om behovet av sådan kunskap.

Utbildningen har i allmänhet varit uppskattad av deltagarna och bidragit till att stärka dessa i sitt ledarskap för lokal skolverksamhet. Denna effekt synes vara starkare bland yngre och mindre erfarna rektorer, vilket är föga förvånande. Utbildningen verkar också bidra till ökad legitimitet och tycks av flera huvudmän (kommuner) uppfattas som ett självklart och viktigt inslag i utbildningen av rektorer. Särskilt värdefull verkar själva arbetsformen vara, med de basgrupper som bildas vilka leder till nätverk som i många fall består efter det att utbildningen har avslutats. Arbetsgruppen erfar att detta tycks vara ett tämligen vanligt inslag i ledarutbildningar inom de flesta samhällssektorer.

Samtidigt visar utvärderingarna på vissa genomgående problem:

- Inslag som behandlar skolans författningar och rektors myndighetsutövande uppgift har fått alltför lite genomslag i utbildningen.
- Med tanke på rektors centrala roll som ansvarig för att den lokala skolan utvecklas mot och uppnår de nationella målen i läroplaner och kursplaner, har frågor kring skolans mål och hur dessa kan följas upp, utvärderas och bedömas inte varit tillräckligt prioriterade inslag i utbildningen.
- Vidare har de olika rektorsutbildningsregionerna tolkat och prioriterat de nationella målen på varierande sätt vilket medfört att olika utbildningsinslag har betonats olika, dvs. bristande likvärdighet.
- Slutligen pekar utvärderingarna på att utbildningen inte har nått alla rektorer i den grad som vore önskvärt, dvs. dimensionerings- och kapacitetsproblem.

7 Förslag till rektorsprogram från Myndigheten för skolutveckling

Regeringen gav den 1 juli 2004 Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att utveckla innehåll och form för den statliga rektorsutbildningen i syfte att öka utbildningens effektivitet. I utgångspunkterna för uppdraget angav regeringen att en rektor eller motsvarande ska kunna genomgå utbildningen utan större dröjsmål efter erhållen anställning med ansvar som chef för verksamheten. Ytterligare en utgångspunkt i regeringens uppdrag var att universitet och högskolor även fortsättningsvis skulle vara huvudaktörer i rektorsutbildningen.

Utifrån dessa utgångspunkter skulle myndigheten pröva olika upplägg och former för genomförande av utbildningen, vilken angavs skulle svara mot det samlade utbildningsbehov som finns. Myndigheten skulle därvid överväga hur rektorsutbildningen ska organiseras och vilka utbildningsanordnare som på bästa sätt kan svara för innehållet i utbildningen. Myndigheten hade även att utgå från oförändrade ekonomiska ramar för rektorsutbildningen.

Myndigheten för skolutveckling avrapporterade sitt uppdrag den 1 mars 2006. Myndigheten föreslog tillskapandet av ett statligt rektorsprogram bestående av fem steg:

Steg ett – stödinsatser i samband med rekrytering, vilka samordnas och organiseras av Myndigheten för skolutveckling.

Steg två och tre – ett program för grundutbildning av rektorer. Detta program riktar sig till nytilträdde rektorer och består av två delar. Steg två föreslås bli en ettårig obligatorisk utbild-

ning med rektors myndighetsroll i fokus. Examination på utbildningen leder till certifikat. Staten står för alla kostnader utom rektors tid. Personal från högskolan medverkar i genomförandet tillsammans med medarbetare från Skolverket, medan Myndigheten för skolutveckling svarar för samordning och organisering. Steg tre föreslås bli en tvåårig del med inriktning mot skolledning och skolutveckling. Staten delfinansierar detta utbildningssteg. Myndigheten för skolutveckling genomför steg tre.

Steg fyra utgörs av kontinuerlig samverkan mellan Myndigheten för skolutveckling och skolhuvudmännen med nationella och kommunala kompetensutvecklingsfrågor för rektorer i fokus. Myndigheten för skolutveckling ansvarar för samordning och genomförande.

Steg fem utgörs av en fördjupningsutbildning vid högskolan med inriktning mot skolledarskap och skolutveckling – i högskolans regi.

Enligt förslaget från Myndigheten för skolutveckling skulle myndigheten ansvara för samordning av genomförandet av rektorsprogrammets olika steg så att de kan bilda en helhet för den enskilda huvudmannen. Denna samordning föreslogs ske genom regelbundna s.k. skolledningsdialoger.

Närmare om förslaget till program för grundutbildning av rektorer

De två delar i myndighetens förslag som utgör en regelrätt statlig befattningsutbildning är de utbildningsdelar som myndigheten betecknar som ”steg två” och ”steg tre” i programmet: en utbildningsdel med fokus på skoljuridik och myndighetsutövning, och en utbildningsdel med fokus på skolledarskap, dvs. utbildning för att fungera som pedagogisk ledare med ansvar för att utveckla den lokala skolverksamheten i enlighet med av staten uppsatta mål.

Enligt förslaget från Myndigheten för skolutveckling omfattar utbildningen i skoljuridik och myndighetsutövning i sin tur två delar. Den inledande delen ger en översikt av styr-

systemets uppbyggnad och intentionerna bakom detta, samt en bred orientering om de lagrum som bildar utgångspunkten för rektors myndighetsutövning. Den andra, tillämpningsinriktade utbildningsdelen är mer praktiskt inriktad och baseras på utbildningsmaterial från Skolverkets utbildningsinspektion och arbete med tillsyn, där dokumentation av enskilda ärenden uppvisar många exempel på hur regelverket ska tolkas och vilka situationer som är vanliga då rektors myndighetsutövning sätts på prov. Förslaget förutsätter en omfattande medverkan av personal från Skolverket och utbildningsinspektionen. En stor del av kostnaden för detta utbildningssteg avser kostnader för obligatoriet, dvs. ersättning för deltagarnas rese- och internatskostnader.

Myndighetens förslag till utbildning i skolledarskap anknyter till hittillsvarande rektorsutbildning. Statens ekonomiska insats är enligt förslaget mindre då staten står för utbildningskostnaderna, medan huvudmännen står för resor och internatskostnader.

Myndighetens förslag till steg tre innebär en väsentligt lägre kostnad än dagens rektorsutbildning. En bakgrund till detta är det föreslagna obligatoriet för utbildningens första del (skoljuridik och myndighetsutövning), vilket gjorde det nödvändigt för myndigheten att hålla nere kostnaderna för den del av den föreslagna utbildningen som avser skolledarskap. Kostnadsreduceringarna i myndighetens förslag till steg tre avser dels rationaliseringsåtgärder i själva utbildningen (minskat antal mötesdagar, färre handledningstillfällen m.m.), dels att myndigheten föreslås genomföra utbildningen i egen regi, vilket förutsätts reducera kostnaden i betydande grad jämfört med kostnaderna för hittillsvarande rektorsutbildningsorganisation, i vilken bl.a. berörda lärosätens förvaltningskostnader ingår.

Remissinstanserna

Förslaget från Myndigheten för skolutveckling remissbehandlades våren 2006 och ett sjuttioal remissyttranden inkom.

Yttrandena innehöll åtskilliga, omfattande och i flera fall kraftigt varierande synpunkter på olika delar av myndighetens samlade förslag. Arbetsgruppen har, som en del av sina direktiv, haft i uppdrag att beakta det förslag till ny rektorsutbildning som myndigheten har redovisat samt de synpunkter som framkommit i anslutning till remitteringen av myndighetens förslag. I det följande har därför arbetsgruppen valt att, i anslutning till att olika aspekter på en statlig utbildning för rektorer behandlas, vid tillämpliga ställen ta upp dels förslaget från Myndigheten för skolutveckling, dels viktiga synpunkter från remissinstanserna i anslutning härtil.

8 En internationell utblick

Som tidigare framgått har det sedan 1976 i Sverige funnits en nationellt sammanhållen utbildning för skolledare – den statliga rektorsutbildningen. Denna yrkesstödande utbildning för rektorer och förskolechefer är tämligen ovanlig i internationell jämförelse. Det ovanliga i utbildningen ligger dels i att man vänder sig till nyblivna rektorer, dels i att utbildningen har en stark betoning på erfarenhetsbaserad kunskapsbildning. Den svenska traditionen på detta område innebär således en stark betoning av personliga kvalifikationer som grund för utövandet av rektorsskapet, snarare än att anordna särskilda utbildningar som kvalificerar för tjänst som rektor.

I syfte att sätta den svenska utbildningen av rektorer i ett internationellt perspektiv har gruppen valt att beskriva utbildningen i några andra länder – England, Finland och Frankrike – länder med sinsemellan helt olikartade utbildningssystem för rektorer.²⁶

England

I England finns sedan år 2000 National College for School Leadership (NCSL) i Nottingham, vars tillkomst har beskrivits som ett ”paradigmskifte”. Utbildningen har fått ett kraftigt

²⁶ Uppgifterna i detta avsnitt är delvis hämtade från ”landsrapporter” från 2005-06 inom ramen för det s.k. HEAD-projektet som bedrivs vid Handelshöyskolen (BI) i Oslo, Norge, i samarbete med forskare från Norge, Finland, England, Frankrike, USA och Hong Kong med syfte ”to investigate curriculum organisation and achievements of school manager training programmes”.

initialt stöd som ett led i den brittiska regeringens satsning på skola och utbildning. Colleget bedriver ett flertal frivilliga och subventionerade utbildningar riktade till blivande och verk-samma rektorer. Dess "stomme" är dock the certifikatet National Professional Qualification for Headship (NPQH) vilket hänger samman med det engelska utbildningsministeriets National Standards for Headteachers (2004).²⁷ Det senare är ett rådgivande ("advisory") dokument och således snarast jämför-bart med svenska myndigheters allmänna råd. En annan viktig del av NSCL:s verksamhet är "The Headship Induction Programme" (HIP) för nyutbildade skolledare som har ett NPQH-certifikat. Nyutbildade rektorer har rätt till ett ekono-miskt bidrag från det s.k. HEADLAMP-programmet vilket de kan använda antingen till HIP-aktiviteter eller annat. Vid sidan av NPQH finns inga examinationer, formella kvalifikationer eller "certifikat" i NSCL:s utbildningsutbud.

Certifikatet NPQH beskrivs av NSCL som "a practical national qualification, firmly rooted in school improvement, to prepare candidates thoroughly for their first headship post". NPQH anges tydligt vara "practical and relevant, with a strong focus on school improvement and self-directed learning". Ut-bildningsfilosofin i NPQH, liksom i NSCL:s övriga utbildnings-verksamhet, har beskrivits som att "process-rich rather than content-led approaches [are] likely to be more effective in promoting leadership learning".²⁸ Utbildningen och examinatio-nen bygger således på praktiska erfarenheter snarare än formell akademisk kvalifikation eller examination. Som helhet ger NSCL och NPQH intryck av att vara en mer centraliserad version av den svenska befattningsutbildningen för rektorer, men präglad av en liknande filosofi med inriktning på skolutveckling, egna erfarenheter och personlig utveckling som pedagogisk ledare.

²⁷ Department for Education and Skills (DfES; 2004). *National Standards for Headteachers*. Guidance, Organisation & Management, Staff Management, 10/2004. Ref: DfES/0083/2004. www.teachernet.gov.uk/publications.

²⁸ Bush, T. & Jackson, D. Preparation for School Leadership: International Perspectives. *Educational Management and Administration*, 30(4): s. 417-429.

Utbildningen har inte varit okontroversiell. Den har kritiserats, framför allt inom det engelska universitets- och högskoleväsendet, för att ha fått ett alltför starkt monopol vad gäller utbildning av engelska skolledare i form av den nationella kvalifikationen NPQH. Den har också fått kritik för att ha en alltför låg ambitionsnivå "in that it requires limited engagement with theory and research and is focused primarily on applicants' perceived ability to do the job".²⁹

Finland

I Finland finns ingen statlig befattningsutbildning av det slag som finns i Sverige. Däremot finns sedan 1998 behörighetskrav som ställer krav på att rektorer ska ha genomgått viss utbildning. Behörig som rektor är den som har 1) högre högskoleexamen, 2) behörighet som lärare för utbildningsformen i fråga, 3) tillräcklig arbetserfarenhet av läraruppgifter, samt 4) examen i ämnet undervisningsförvaltning omfattande minst 25 högskolepoäng (ECTS Credits) vid ett universitet, eller som *har på annat sätt inhämtad tillräcklig kännedom om undervisningsförvaltning*.³⁰ (vär kursivering).

Denna sedan 1998 obligatoriska kurs i undervisningsförvaltning ("University level principal preparation program") bedrivs vid ett antal finska universitet såsom Helsinki, Jyväskylä och Åbo. Utbildningarna är decentraliserade till universiteten och kan följaktligen se rätt olika ut. Det finns som framgått ovan även en "gummiparagraf" som innebär att man kan vara kvalificerad genom att ha inhämtat motsvarande erfarenhet på något annat sätt. Dessa krav tillämpas enligt uppgift i stora drag, dock med undantag för befattningar vid mindre glesbygdsskolor med hänvisning till gummiparagrafen. Högskoleutbildningen i under-

²⁹ Bush, T. (2005). School Management Training. Country Report: England, s. 23. Oslo: *Studies in Education Management Research*, No 14, CEM 2005.

³⁰ Förordning om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet. 14.12.1998/986.

visningsförvaltning är öppen för två kategorier sökande: a) som påbyggnad för studenter som redan har en masterutbildning med adekvat inriktning, exempelvis lärarutbildning; och b) för verk-samma rektorer men då till en kostnad och ambitionsnivå som anges vara avskräckande för den enskilde. Bedömningen i den finska HEAD-rapporten³¹ är att det kommer att dröja innan be-hörighetskravet avseende högskoleutbildning i ämnet undervis-ningsförvaltning kan beaktas fullt ut.

Före år 1998 krävdes att den som skulle få en befattning som skolledare skulle inneha ett särskilt certifikat. Kraven för att få certifikatet innebar att man skulle vara insatt i administrativa frågor som berör skolan, skolans lagar och regler och skolans ekonomi i form av en obligatorisk högskolekurs i "educational administration" motsvarande 12 högskolepoäng (ECTS Credits; 8 poäng enligt tidigare system). Denna kurs lever fortfarande kvar även sedan behörighetskraven förändrades genom lagstift-ning 1998. Kursen är centraliserad och likformig till sitt innehåll enligt krav från den finska Utbildningsstyrelsen, vars personal också medverkar i kursen. Utbildningen är normalt upplagd i form av föreläsningar och självstudier och avslutas med ett kunskapstest.

Frankrike

Frankrike har av hävd har en stark centralisering av skolsystemet med rektorer och lärare som anställs av staten. Den franska ut-bildningen av rektorer är relativt unik genom att ha en mycket omfattande statlig rekryterings-, inskolnings och utbildnings-procedur för blivande och nyttillträdde skolledare. Denna kan beskrivas som "statlig och centraliserad" snarare än "akademisk". Den blivande skolledaren, som efter en ansökningsprocedur ut-ses av en nationell jury, deltar i en initial utbildning. I denna in-går att tjänstgöra som biträdande skolledare, få återkoppling från

³¹ Värri, K. & Alava, J. (2005). School Management Training. Country Report: Finland, s. 17. Oslo: *Studies in Education Management Research*, No 15, CEM 2005.

en mer erfaren kollega och få individualiserade träningsuppgifter för att förbereda för ett ordinarie skolledarskap.

Den blivande skolledaren deltar därefter under två år i en rektorsutbildning. Under denna följer man som observatör under två till tre veckor en erfaren skolledares sätt att sköta ledaruppdraget och studerar hur man själv ska kunna sköta ledningsuppdragen. Ledningsuppdragets innebörd uttrycks som att man ska företräda den centrala utbildningsadministrationen i landet och driva på de beslut som fattats om utbildningen, leda en komplex utbildningsorganisation, utvärdera och kontrollera skolan och medarbetarna, kommunicera på ett professionellt sätt och bidra till att leda de medarbetare som finns på skolan.

Det finns i Frankrike regionala utbildarlag, där inspektörer och erfarna skolledare ingår, som genomför utbildningsinsatser som riktar sig till de nya skolledarna. De nya skolledarna deltar tillsammans med mellan tio till femtio andra skolledare i gemensamma samlingar där man under de två första åren samlas för utbildningspass omfattande 2-3 dagar. Sammantaget kommer man samman under cirka 75 dagar under de första två åren efter det att man blivit utvald att gå vidare mot rektorsskapet. Man diskuterar inom det allmänna skolväsendet i Frankrike om man inte också under det tredje året, vid tillträdet som rektor, borde få stöd av en mer erfaren kollega, genomföra en självanalys och reflektera över hur man klarat av den nya situationen. Inom den knappa femtedel av landets skolor som drivs av den katolska kyrkan görs detta redan. Trots den rejäla satsningen på att utbilda skolledarna förefaller det inte finnas några mer utvecklade former för kontinuerlig fortsatt utbildning eller utveckling av skolledarna i Frankrike.

9 Överväganden och förslag

9.1 Avgränsningar

Det förslag till ett samlat rektorsprogram som Myndigheten för skolutveckling har presenterat innehåller, förutom förslag angående en statlig befattningsutbildning för rektorer, delar som är kopplade till myndighetens skolutvecklingsuppdrag. Regeringen gav i mars 2007 en särskild utredare i uppdrag att se över och lägga fram förslag om organisationen av de statliga förvaltningsmyndigheterna inom det offentliga skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen samt Nationellt centrum för flexibelt lärande, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Valideringsdelegationen, Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd och Tolk- och översättarinstitutet (dir. 2007:28).

Utredaren ska vid utarbetandet av sina förslag utgå från att Skolverket ska svara för sådana kärnuppgifter som i dag vilar på Skolverket, Myndigheten för skolutveckling och Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL). Detta innebär, enligt arbetsgruppens bedömning, att de statliga utvecklingsuppdrag och utvecklingsuppgifter som f.n. ligger på Myndigheten för skolutveckling framdeles kommer att åvila Skolverket. I vilken utsträckning s.k. skolutvecklingsdialoger eller skolledningsdialoger kommer att vara en del av, eller en metod för, Skolverkets nationella utvecklingsarbete bör därför utredas och föreslås av den särskilde utredaren eller det framtida Skolverket. Arbetsgruppen har mot denna bakgrund valt att enbart lägga förslag som är direkt kopplade till den statliga *utbildningen* av

rektorer och att inte behandla andra typer av möjliga statliga utvecklingsinsatser för rektorer och skolledare.

9.2 Målgrupper för utbildning av rektorer

Arbetsgruppens förslag: En av staten finansierad utbildning för rektorer bör även fortsättningsvis rikta sig till rektorer, förskolechefer och övriga skolledare (biträdande rektorer eller någon med motsvarande funktion) i det offentliga skolväsendet, samt till rektorer och biträdande rektorer i fristående skolor och förskolechefer i enskilda förskolor och chefer för enskilda fristående fritidshem.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Rektorer och förskolechefer är verksamhetsansvariga för statligt reglerade och läroplansstyrda verksamheter och har i denna egenskap en ur statens synvinkel mycket viktig uppgift. En framtida utbildning för rektorer bör därför, enligt arbetsgruppen, vända sig till rektorer i det offentliga skolväsendet och i godkända respektive bidragsberättigade fristående skolor. Utbildningen bör också rikta sig till förskolechefer i det offentliga skolväsendet, till förskolechefer i enskilda förskolor med tillstånd och till chefer för enskilda fristående fritidshem.

Arbetsgruppen menar att utbildningen även bör omfatta biträdande rektorer i det offentliga skolväsendet och i godkända fristående skolor. Ett skäl till detta är att huvudmännens utbildningsorganisationer och graden av delegation är mycket skiftande. Hos vissa huvudmän kan därmed biträdande rektorer vara de som utövar mycket av det dagliga ledarskapet och som av det skälet behöver ha erforderlig kunskap om exempelvis skolans författningar etc., medan rektor närmast är en administrativ och formell chef. Detta förhållande påpekades bl.a. i Skolverkets granskning år 1998 av rektor som styrfunktion i en decentrali-

serad skolorganisation³² och har också lyfts fram av ett antal remissinstanser, bl.a. vissa kommuner, i yttrandena över förslaget från Myndigheten för skolutveckling. Det förekommer också att biträdande rektorer har verksamhetsansvar för förskolor när förskola och skola ingår i samma organisation.

Arbetsgruppen erfar att det inte är ovanligt att biträdande rektorer senare blir rektorer. Att biträdande rektorer ges möjlighet att genomgå en utbildning för rektorer kan därigenom vara ett sätt att se till att de har erforderlig kompetens redan vid tillträdet som rektor. Arbetsgruppen menar därför att biträdande rektorer ska ges möjlighet att delta i en framtida utbildning för rektorer och förskolechefer.

9.3 Utbildningens innehåll

Arbetsgruppens förslag: Utbildningen av rektorer, förskolechefer och biträdande rektorer bör innehålla tre delar: skoljuridik och myndighetsutövning, utbildning om rektors och förskolechefens ansvar och uppgifter i en mål- och resultatstyrd verksamhet samt utbildning i skolledarskap.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Viktigt med god kunskap om det statliga uppdraget och regelverket

Skolverkets utbildningsinspektion har upprepade gånger under de senaste åren pekat på att många rektorer har bristande kunskap om skolans författningar, och att skoljuridiska frågor är lågt prioriterade i kompetensutvecklingen av rektorer.³³ Redan i verkets kvalitetsgranskning åren 2000 och 2001 avseende bedömning och betygssättning³⁴ konstaterades en på sina håll ut-

³² Skolverket (1999). *Nationella kvalitetsgranskningar 1998*. Stockholm: Liber.

³³ Skolverket (2004). *Skolverkets lägesbedömning 2004*. Stockholm: Fritzes; Skolverket (2005). *Skolverkets lägesbedömning 2005*. Stockholm: Fritzes; Skolverket (2006). *Skolverkets lägesbedömning 2006*. Stockholm: Fritzes.

³⁴ Skolverket (2000). *Betygssättningen. Nationella kvalitetsgranskningar 2000*. Skolverkets rapport nr. 190. Stockholm: Liber.

bredd brist på kunskaper om de styrdokument som reglerar verksamheten, både bland lärare och rektorer. I sin sammanställning av resultat och erfarenheter från utbildningsinspektionen under åren 2003–2006 konstaterar Skolverket att skolledningarna ofta saknar nödvändiga insikter i de styrdokument som gäller för de olika verksamheterna och att utbildningsinsatserna för att hålla rektorerna uppdaterade om gällande styrsystem inte är tillräckliga.³⁵

Skolverket menar mot bakgrund av sina iakttagelser att det är viktigt att alla lärare och rektorer har en relevant utbildning och får kontinuerlig utbildning i författningar som styr skolan.³⁶ Det är särskilt viktigt att rektor som ansvarig för skolans utveckling har kunskaper för att så långt möjligt kunna svara för utbildningens likvärdighet och elevernas rättssäkerhet.

Enligt arbetsgruppen motiverar rektors statliga uppdrag att staten ger förutsättningar för att rektorerna får en god kunskap om vilket ansvar de har enligt skollag, läroplaner och relevanta förordningar. Motsvarande gäller även förskolechefer och biträdande rektorer vilkas ansvar inte är reglerat i skollagen, men som i praktiken har ledningsansvar för verksamheter som styrs av samma författningar.

Praktiskt taget alla remissinstanser som har yttrat sig om förslaget till rektorsprogram från Myndigheten för skolutveckling, understryker det angelägna i att en statlig utbildning för rektorer ger deltagarna erforderliga kunskaper om det statliga uppdraget till rektorerna och till skolan, de statliga målen enligt skollag och läroplaner m.m., styrsystemet och regelverket. De tidigare redovisade lokala initiativ som tagits i Göteborgs och Jönköpings kommuner indikerar också behovet av att dessa moment ingår i utbildningen för rektorer och förskolechefer.

I det förslag som Myndigheten för skolutveckling har presenterat och i olika remissyttranden över myndighetens för-

³⁵ Skolverket (2007). *Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år*. Skolverkets aktuella analyser 2007. Stockholm: Fritzes.

³⁶ Skolverkets yttrande (2006-06-19) över Myndighetens för skolutveckling förslag till rektorsprogram.

slag, har följande delar lyfts fram som viktiga när det gäller innehållet i en skoljuridisk del av utbildningen:

- kunskaper om styrsystemet, skollagen och förordningar för berörda verksamheter,
- rektors myndighetsutövning och elevens rättssäkerhet,
- rättssäker och likvärdig bedömning och betygssättning,
- barns och elevers rätt till särskilt stöd,
- lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever,
- innebörd och konsekvenser av kravet på kvalitetsredovisning inklusive kravet på tidig och tydlig uppföljning och bedömning av elevers kunskapsutveckling,
- elevvårdsarbete,
- frågor om jämställdhet,
- FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen),
- Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,
- övriga författningar som berör utbildningsområdet såsom arbetsmiljölagen (1997:1160), socialtjänstlagen (2001:453) och bibliotekslagen (1996:1596).

I vissa av dessa avseenden har Skolverket utfärdat allmänna råd vilka också kan utgöra en del av utbildningsinnehållet.

Utbildningen i skoljuridik och myndighetsutövning behöver även innehålla en orientering om verksamhetens ekonomiska förutsättningar, såsom kunskap om fördelningsstrategiska överväganden. Även om dessa frågor normalt, inom rådande styrsystem, betraktas som rent kommunala frågor finns det aspekter av skolans och förskolans ekonomi som är av nationellt intresse och därför bör ingå i utbildningen, bl.a. eftersom rektor och förskolechef måste ha kompetens att hantera statliga bidrag av olika slag.

För närvarande genomförs eller planeras som tidigare nämnts genomgripande reformer av det offentliga skolväsendet, vilka kommer att få konsekvenser för rektors och förskolechefs upp-

gifter. Som exempel kan nämnas pågående eller nyligen genomförda översyner av skollagen, grundskolans mål- och uppföljningssystem, betygssystemet, gymnasieskolan, auktorisation av lärare m.m. Arbetsgruppen förutsätter att förändringar i regelverket till följd av dessa reformer och översyner kommer att påverka vad som behöver tas upp i en skoljuridisk utbildningsdel.

Ett antal remissinstanser – i synnerhet enskilda kommuner – har påpekat behovet av att en skoljuridisk del av utbildningen för rektorer också behandlar rektors och förskolechefens ansvar som kommunal befattningshavare och den kommunala huvudmannens uppgifter och ansvar. Arbetsgruppen finner det önskvärt och naturligt att denna del av en statlig utbildning för rektorer och förskolechefer även inkluderar en ökad samverkan med kommunala organisationer eller enskilda huvudmän. Detta gäller bl.a. utbildning om lönesättningsfrågor och annan orientering om aktuella centrala avtal inom området, något som Sveriges Kommuner och Landsting i sitt remissyttrande förutsätter inte genomförs utan någon form av medverkan från förbundets sida. Arbetsgruppen vill dock framhålla att ansvaret för att utbilda rektorer och förskolechefer i frågor om t.ex. det kommunala arbetsgivaransvaret och gällande avtal mellan arbetsmarknadens parter på skolområdet, ingår i huvudmannens ansvar för utbildning av rektorer och förskolechefer i dessas egenskap av kommunalt anställda befattningshavare.

Viktigt med kunskap och verktyg för att följa upp och utvärdera verksamheten i en mål- och resultatstyrd skola och förskola

Rektors primära statliga ansvar är att leda och utveckla verksamheten i riktning mot ökad uppfyllelse av de nationella målen. Motsvarande ansvar har oftast förskolechefer, även om detta inte är statligt reglerat. Rektor, förskolechef och biträdande rektor behöver därför inte enbart kunskap om vilka de nationella målen i läroplaner och kursplaner är, utan även verktyg och kompetens

att följa upp och utvärdera elevernas och verksamhetens resultat i förhållande till de nationella målen.

I Skolverkets kvalitetsgranskning av rektorsfunktionen från 1998 underströk verket att rektorns viktigaste arbetsuppgift är att leda skolans pedagogiska arbete på ett sådant sätt att förutsättningarna för elevernas lärande successivt förbättras.³⁷ Pedagogisk ledning utövas enligt verket i ett nära ledarskap, där rektorn t.ex. genom iakttagelser i den undervisning som pågår får underlag för att följa upp verksamheten och aktivt stödja lärare i deras arbete i riktning mot ökad måluppfyllelse. I de av Skolverket granskade skolorna saknades ett sådant nära ledarskap nära nog helt. Hur rektor agerar har stor betydelse för lärarnas möjligheter att utföra sitt uppdrag. Därför är det viktigt att rektor engagerar sig i den pedagogiska verksamheten genom att regelbundet utvärdera undervisningen, stödja lärare och göra uppföljningar av resultaten i alla ämnen. Skolverkets studie från 2006 av lärarnas betydelse, arbetssituation och förutsättningar³⁸ tyder på att föga har hänt på detta område under de senaste tio åren. Studien visar att rektors uppföljning av resultaten och engagemang i lärarnas arbetssituation är viktiga förutsättningar för lärarnas möjligheter att vara bra lärare. Det är därför väsentligt att rektorer har adekvat kunskap och de rätta verktygen för att kunna agera på detta sätt.

I sin sammanställning av resultat och erfarenheter från utbildningsinspektionen under åren 2003–2006 konstaterar Skolverket, som en genomgående iakttagelse under hela treårsperioden, att rektorerna i alltför liten utsträckning tar ansvar för att följa upp och utvärdera skolans verksamhet och ge möjlighet till reflektion och diskussion om verksamhetens måluppfyllelse och resultat.³⁹ Det är också enligt verket svårt att se en koppling mellan beslut om den pedagogiska verksamheten och en mer systematisk ana-

³⁷ Skolverket (1999). *Kvalitetsgranskningar 1998*. Stockholm: Liber.

³⁸ Skolverket (2006). *Lusten och möjligheten – Om lärarens betydelse, arbetssituation och förutsättningar*. Skolverkets rapport nr 282. Stockholm: Fritzes.

³⁹ Skolverket (2007). *Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år*. Skolverkets aktuella analyser 2007. Stockholm: Fritzes.

lys av behov av åtgärder gjord med utgångspunkt i genomförda uppföljningar och utvärderingar.

Att kvalitetsarbetet inte används för att förbättra grundskole-elevernas resultat har konstaterats av utbildningsinspektionen i ökande grad under slutet av den redovisade senaste treårsperioden. Planering och utvärdering genomförs inte i tillräcklig utsträckning i grundskolorna. Här har Skolverkets utbildningsinspektion påtalat omfattande förbättringsbehov under hela treårsperioden.

I den nuvarande rektorsutbildningen tycks alltför lite tid ha ägnats åt att ge deltagarna verktyg för uppföljning och utvärdering av de nationella målen. Enligt den senast genomförda utvärderingen från 2004⁴⁰ ansåg, som tidigare nämnts, färre än hälften av deltagarna att de genom rektorsutbildningen hade fått nya verktyg att jobba med kvalitetsarbete och endast var sjätte deltagare ansåg sig ha fått mer kunskap om metoder för att följa upp och utvärdera verksamheten.

Mot denna bakgrund är det enligt arbetsgruppen viktigt att en statlig utbildning för rektorer och förskolechefer innehåller en del som fokuserar på verktyg för att bedöma elevernas och verksamhetens utveckling mot de nationella målen. I detta ingår principer för kunskapsbedömning och betygssättning, men även principer för bedömning av alla andra typer av läroplansmål. Såväl de nationella målen som verktyg för att följa upp dem måste bli tydliga och användbara för deltagande rektorer och förskolechefer. Utbildningen bör vara relativt praktiskt inriktad med såväl orientering om som tillämpning av olika uppföljningsmetoder, och hur resultatet av dessa kan omvandlas till åtgärder i syfte att öka måloppfyllelsen.

Skolverket och Myndigheten för skolutveckling har under senare år tagit fram olika typer av stödmaterial till huvudmän och skolledare i syfte att underlätta uppföljningen av verksamheten. Myndigheten för skolutveckling tillhandahåller på sin

⁴⁰ Daun, H., Arjmand, R., Strömqvist, G. & Vrethem, K. (2005): *Utbildningen av svenska rektorer – En lägesbedömning 2004*. Institutionen för internationell pedagogik, rapport no 119. Stockholm: Stockholms Universitet.

webbplats det nationella kvalitetsindikatorsystemet BRUK. Skolverket har utvecklat Siris, som är ett lättillgängligt webbaserat verktyg som ger fakta om olika kvalitets- och resultatuppgifter för svenska skolor. Här finns också kvalitetsredovisningar och inspektionsrapporter. Skolverket har vidare givit ut skriftserien "Verktyg för utvärdering",⁴¹ avsedd som praktiskt stöd för lokal uppföljning och utvärdering i skola och förskola. Det är angeläget att utbildningen av rektorer, förskolechefer och biträdande rektorer gör deltagarna förtrogna med denna och liknande typer av material och ger möjlighet till praktisk tillämpning av det. De statliga skolmyndigheternas erfarenheter av och verktyg för uppföljning av elevers, skolors och förskolors resultat bör därför vara ett viktigt inslag i denna del av utbildningen.

På den privata marknaden finns det en bred flora av metoder och konsultföretag som tillhandahåller modeller och verktyg för verksamhetsstyrning och verksamhetsuppföljning. Likaså har många kommuner och skolhuvudmän utvecklat egna anpassade verktyg i detta syfte. Arbetsgruppen ser det som naturligt att en utbildningsdel med inriktning på mål- och resultatstyrning och resultatuppföljning innehåller en orientering kring sådana metoder, liksom medverkan från utövare av dem. Det är dock väsentligt att denna utbildningsdel är inriktad mot de nationella målen för skolan, förskolan och fritidshemmet, liksom praktisk tillämpning av hur dessa kan följas upp och bedömas. Det innebär bl.a. att frågor kring bedömning av elevers kunskaper och kunskapsutveckling måste vara ett bärande inslag.

⁴¹ Skolverket (1999 och 2000). *Verktyg för utvärdering*. Sex skrifter i samma serie. Stockholm: Liber; samt Skolverket och Asén, G. (2002). *Utvärdering i förskolan – frågor och exempel*. Stockholm: Liber.

Skolledarskap bör även fortsättningsvis ingå i utbildningen av rektorer

Skolan och förskolan är komplexa verksamheter som styrs av av staten fastställda nationella mål, och dess ledare har därmed statliga uppdrag. Detta motiverar att staten även ser till att verksamheternas ledare får en kvalificerad ledarskapsutbildning med särskild inriktning på det komplexa uppdraget att leda skol- och förskoleverksamhet. En tredje del av en statlig utbildning för rektorer och förskolechefer bör därför avse ledarskaps- och utvecklingsfrågor. Utbildningen bör inriktas mot skolledarskapet, dvs. utbildning för att fungera som pedagogisk ledare med ansvar för att utveckla den lokala förskole- och skolverksamheten i enlighet med av staten uppsatta mål.

I Skolverkets kvalitetsgranskning från 1998 av rektorsfunktionen⁴² konstaterade verket att rektorsrollens utveckling sedan grundskolans införande visar hur rektorns ansvar hela tiden ökat. Merparten rektorer är enligt verket väl uppdaterade inom rådande pedagogiska strömningar och har idéer om i vilken riktning de vill utveckla sin skola, men det brister i det aktiva genomförandet av dessa idéer. Huruvida detta beror på svaga ledaregenskaper eller andra faktorer är enligt verket svårt att avgöra. I granskningen uppmärksammades skolor där rektorer med, enligt Skolverket, otillräcklig kompetens och ledarerfarenhet anställts. Rektorn ska då under första året "lära sig jobbet", varigenom skolan i praktiken till stor del kommer att sakna ledning. Få rektorer hade erhållit någon utbildning i ledarskap utöver vad man kunnat tillgodogöra sig i den statliga rektorsutbildningen. Alltför sällan hade man, enligt Skolverkets kvalitetsgranskning, i skolorna visat medvetenhet om och insikt i ledarskapets betydelse.

En expertgrupp tillsatt av Utbildningsdepartementet konstaterade i rapporten "Lärande ledare" år 2002⁴³ att skolan behöver

⁴² Skolverket (1999). *Nationella kvalitetsgranskningar 1998*. Stockholm: Liber.

⁴³ Utbildningsdepartementet (2002). *Lärande ledare*. Utbildningsdepartementets skriftserie nr. 4. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

utvecklas till en lärande organisation där rektorers och lärares pedagogiska ledning står i fokus och koncentreras på skolornas huvudprocess – elevernas lärande. För att skolan ska nå detta mål pekade expertgruppen på betydelsen av en befattningsutbildning för rektorer med inriktning mot ett demokratiskt, lärande och kommunikativt ledarskap i skolan.

Skolverkets inspektioner åren 2003–2004⁴⁴ visade på fortsatta stora svårigheter för rektorerna att fungera som pedagogiska ledare. Orsakerna uppgavs ofta vara tidsbrist, alltför betungande administrativa göromål och många vardagliga problem som måste lösas här och nu. Täta byten på rektorstjänster uppgavs också försvåra möjligheterna att realisera det pedagogiska ledarskapet. Vart fjärde inspekterat rektorsområde hade vid inspektionerna år 2004 bedömts behöva förbättra sitt arbete med hur rektor tar det övergripande ledningsansvaret för den pedagogiska, personalledande och administrativa utvecklingen. I sin sammanställning av resultat och erfarenheter från utbildningsinspektionen under åren 2003–2006 konstaterar Skolverket att rektorerna inte alltid kunnat ta det övergripande ansvaret för den pedagogiska och administrativa verksamheten på ett sådant sätt som kan förväntas.⁴⁵ Vid vissa skolor behöver enligt utbildningsinspektionen rektors pedagogiska ledarskap förstärkas.

Arbetsgruppen konstaterar således att det inte är ovanligt att skolledare saknar tillräcklig grundläggande ledarutbildning. Mot denna bakgrund, och efter att tagit del av de utvärderingar som har gjorts av hittillsvarande rektorsutbildning, anser arbetsgruppen därför att det är väsentligt att staten tar ett fortsatt ansvar för utveckling av skolledarkompetensen – inte minst med hänsyn till de stora förändringar som har skett i skolan och det omfattande ansvar som ledningen av en skola innebär. En statlig utbildning för rektorer, förskolechefer och biträdande rektorer bör därför innehålla ett tredje steg som avser ledarskap för lokal skol- och förskoleverksamhet – en utbildning som inte självklart

⁴⁴ Skolverket (2005). *Skolverkets lägesbedömning 2005*. Stockholm: Fritzes.

⁴⁵ Skolverket (2007). *Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år*. Skolverkets aktuella analyser 2007. Stockholm: Fritzes.

finns att hämta på annat håll och som är anpassad till behovet av utbildning i ledarskap för den typ av lärande organisation som en förskola eller skola utgör. Åtskilliga remissinstanser vilka yttrat sig över förslaget från Myndigheten för skolutveckling understryker detta samt de goda erfarenheter som finns av nuvarande befattningsutbildning.

Det är dock samtidigt väsentligt att skolledarskapsutbildningen inte enbart fokuserar ledarskapet i skol- och förskoleverksamheten. Den bör också ge utrymme för generell ledarskapsforskning och erfarenheter av och jämförelser med ledarskap inom andra samhällssektorer, såväl offentliga som privata. Staten bör ställa krav på att sådana inslag ingår i denna del av utbildningen av rektorer och förskolechefer.

Sambandet mellan utbildningens tre delar

Arbetsgruppen föreslår att utbildningen ges i tre delar eller steg i den ordning som ovan beskrivits. På detta sätt erhålls en progression i utbildningen. Först ges generell kunskap om skolans och förskolans mål, styrsystemet och den lagstiftning och de bestämmelser som reglerar rektors ansvar. Därefter följer en mer praktiskt inriktad utbildning om hur rektor kan agera för att följa upp elevernas och verksamhetens resultat i förhållande till de nationella målen samt verka för att denna kunskap blir en integrerad del av verksamheten. Slutligen ges en mer erfarenhetsbaserad och praktisknära utbildning i ledarskap med anknytning till det vardagliga chefsarbetet. Den specialistkompetens och erfarenhet som krävs av anordnarna för respektive utbildningsdel kan också variera. Inriktningen bör vara att varje utbildningsdel genomförs med ett lämpligt antal utbildnings- eller mötesdagar plus självstudier varvade med tjänstgöring som skolledare eller förskolechef. På detta sätt tas den dokumenterat välfungerande erfarenhetsbaserade utbildningstraditionen i nuvarande rektorsutbildning tillvara, samtidigt som den sammanlagda utbildningstiden blir av ungefär samma omfattning

som den nuvarande treåriga rektorsutbildningen. Den föreslagna indelningen i tre distinkta delar innebär dock en klar förskjutning av fokus jämfört med nuvarande rektorsutbildning – som framförallt betonar pedagogiskt ledarskap och skolutveckling – till att tydligare betona även rektors myndighetsansvar och ansvar för uppföljning av elevernas och verksamhetens resultat.

Utbildningens uppläggning i form av exempelvis föreläsningar, träffar vid internat eller externat, webbaserat utbildningsstöd, praktiska övningar och självstudier kan och bör variera mellan utbildningsdelarna vilket även torde innebära olika kostnadsförsättningar.

9.4 En statlig befattningsutbildning

Arbetsgruppens bedömning och förslag: Arbetsgruppen anser att utbildning av rektorer, förskolechefer och övriga skolledare är ett viktigt styrinstrument för staten. Det bör därför även fortsättningsvis finnas en av staten styrd befattningsutbildning.

Skälen för arbetsgruppens bedömning och förslag

Arbetsgruppen anser att det även fortsättningsvis bör finnas en befattningsutbildning som vänder sig till personer som redan tillträtt som rektor, förskolechef eller annan typ av skolledare. En statlig befattningsutbildning är ett styrmedel för staten, som genom utbildningen kan säkerställa att nytillkomna och verkssamma yrkesutövare får en utbildning vars innehåll är inriktat mot det statliga uppdraget och som är aktuellt och relevant i förhållande till arbetsuppgifterna.

En befattningsutbildning av detta slag möjliggör dessutom att utbildningen kan vara praktisknära och erfarenhetsbaserad och anknyter till rektors vardag. Erfarenheterna av den erfarenhetsbaserade utbildningstraditionen i hittillsvarande rektorsutbildning bör här så långt möjligt, och inom tillgängliga ekonomiska ramar, tas tillvara. Ytterst är det genom rektors förankring i skolans och förskolans mål och värdegrund som ledarskapet

formas. Därför är det viktigt att rektor ges möjlighet att förstå och bearbeta de utgångspunkter som skolans samhällsuppdrag vilar på och hur de ska påverka det egna ledarskapet. Denna bearbetning kan bäst göras med en så nära koppling till det vardagliga arbetet som möjligt.

Flertalet ledarutbildningar som arbetsgruppen haft möjlighet att studera bygger på principen att personer som är lämpliga för ledarskap och har de sakkunskaper, som krävs för området, får någon form av ytterligare utbildning eller träning till stöd för sitt chefskap (snarare än till stöd för sin sakkunskap). Utbildningar av detta slag är ofta erfarenhetsbaserade och anpassade till individens behov i sin roll som ledare.

Flera av de remissinstanser som har yttrat sig över förslaget från Myndigheten för skolutveckling uttrycker oro över att en utbildning i skoljuridik och myndighetsutövning riskerar att bli alltför teoretisk och föga inriktad på tillämpningen av skolans nationella regler och bestämmelser i rektors vardagliga verksamhet i skolan. Ett sätt att motverka att den skoljuridiska utbildningen blir alltför inriktad på "dokumentdisciplin" är just att utbildningen är praktisknära och erfarenhetsbaserad och anknyter till rektors vardag. Genom att utbildningen föreslås läggas upp i tre delar med en utveckling från generell kunskap om skolans mål och författningar, via praktiska verktyg för uppföljning av verksamhetens mål och resultat, till tillämpat vardagligt ledarskap bör också risker av detta slag kunna undvikas.

Lärarytbildningskommittén (SOU 1999:63) hade enligt de tilläggsdirektiv som kommittén fick år 1998 (dir. 1998:47), i uppdrag att utreda möjligheten att införa en högskoleutbildning för blivande rektorer. Kommittén ansåg att nuvarande befattningsutbildning borde behållas men med ökade möjligheter att utbildningsmässigt meritera sig med högskolepoäng. Som argument för att behålla befattningsutbildningen angavs bl.a. att det är en styrka att alla rektorer får delta i en gemensam nationellt styrd utbildning; att genomförda granskningar visar på ett dokumenterat behov av en befattningsutbildning som riktar sig till alla nya rektorer efter det att de har fått anställning; samt att

en gemensam utbildning kan vara ett medel att utjämna de skillnader som finns i rektorers sätt att utöva sitt yrke. Kommittén föreslog således att dåvarande befattningsutbildning borde behållas i sin dåvarande uppläggning och omfattning samt vara öppen för den som erhållit anställning som rektor i det allmänna skolväsendet.

Arbetsgruppen har inte haft i uppdrag att utreda frågan om en behörighetsgivande utbildning för rektorer, dvs. att utbildningen ska vara genomgången innan rektorn tillträder sin anställning. Arbetsgruppen kan dock se åtskilliga fördelar med att i skollagen uppställa behörighetskrav som anger att en rektor ska ha genomgått viss utbildning innan hon eller han påbörjar sin tjänst. Vi menar dock att ett sådant behörighetskrav för blivande rektorer bör omfatta ytterligare eller andra utbildningsdelar än de som föreslås ingå i en befattningsutbildning. Frågan om behörighetsvillkor för rektorer bör enligt arbetsgruppen därför utredas i ett större sammanhang, där det också ingår en översyn av vilka övriga kompetenskrav som bör gälla vid anställning av en rektor. En behörighetsgivande utbildning ersätter inte heller helt och hållet behovet av en befattningsutbildning för nyanställda och verksamma rektorer och förskolechefer. En återkommande fortbildning av rektorer är också önskvärd, oavsett formen för den inledande utbildningen av rektorer.

9.5 Organisation och omfattning av en statlig befattningsutbildning för rektorer

Arbetsgruppens förslag

En statlig befattningsutbildning av rektorer, förskolechefer och biträdande rektorer bör även fortsättningsvis bedrivas som uppdragsutbildning vid ett antal lärosäten. En statlig skolmyndighet bör svara för upphandlingen.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Uppdragsutbildning förlagd till lärosäten

Arbetsgruppen anser att den statliga befattningsutbildningen av rektorer bör bedrivas i form av uppdragsutbildning vid ett antal lärosäten med forskningsanknytning. Detta är den bärande idé som i princip präglar den nuvarande rektorsutbildningen. Att förlägga befattningsutbildningen till lärosätesmiljö ger bra förutsättningar för att kontinuerligt kunna anpassa utbildningens innehåll och genomförande till aktuell forskning om och förändrade synsätt på ledarskap och till samhällsutvecklingen.

En upphandlad befattningsutbildning med denna utformning ger staten större möjlighet att tillse att utbildningen blir likvärdig över landet, jämfört med om befattningsutbildningen skulle bedrivas helt i regi av lärosäten. Staten kan härigenom tydligare precisera huvudsakligt utbildningsinnehåll och genom riktade resurser se till att verksamma yrkesutövare får en utbildning vars innehåll är aktuellt och relevant i förhållande till arbetsuppgifterna.

Det är samtidigt önskvärt att befattningsutbildningen öppnas för olika synsätt och för fler eller andra lärosäten än i nuläget, liksom att den bästa tillgängliga kompetensen i landet för utbildningens olika delar utnyttjas. Arbetsgruppen förordar därför en lösning som innebär att den statliga skolmyndigheten med viss regelbundenhet upphandlar befattningsutbildningen från utbildningsanordnare som uppfyller lämpliga kriterier på sakkunskap, kompetens och erfarenhet inom de sakområden som respektive utbildningsdel avser. Denna upphandlingskonstruktion bör kunna medverka till en kostnadsreducerande konkurrens inom området. Upphandlingen bör inte nödvändigtvis begränsas enbart till att omfatta nuvarande anordnare eller lärosäten som har lärarutbildning.

Det är också viktigt att understryka att erfarenheter från ledarskap och ledarskapsutbildning inom andra samhällssektorer än skolan bör utgöra ett inslag inom ramen för den utbildnings-

del som avser skolledarskap, oavsett vem som får i uppdrag att anordna den.

Arbetsgruppen förordar vidare att upphandlingen av befattningsutbildningens tre delar – skoljuridik och myndighetsutövning, mål- och resultatstyrning samt skolledarskap – görs var för sig, även om det av samordningsskäl kan vara önskvärt att samma anordnare svarar för utbildningens samtliga delar. Ett skäl till detta är att det inte är självklart att den bästa kompetensen inom respektive del av utbildningen finns vid ett och samma lärosäte. Vad gäller den utbildningsdel som behandlar skoljuridik och myndighetsutövning är det inte givet att erforderlig skoljuridisk kompetens finns vid eller i anslutning till de lärosäten som är bäst lämpade att anordna utbildningen i skolledarskap. På motsvarande sätt är det inte självklart att erforderlig kompetens för den utbildningsdel som avser mål- och resultatstyrning och resultatuppföljning finns hos de utbildningsanordnare som har god skoljuridisk kompetens. Ett upphandlingsförfarande i enlighet med arbetsgruppens förslag ger också möjligheter för nya konstellationer av lärosäten att erbjuda samverkan i utbildningen med kompetens av olika slag.

Arbetsgruppen ser det som väsentligt att utbildningen i den utbildningsdel som behandlar skoljuridik och myndighetsutövning, ger kunskap om och insikt i berörda statliga skolmyndigheters erfarenheter och slutsatser av arbetet med tillsyn och inspektion. Detta ger deltagarna goda möjligheter att relatera sina vardagliga erfarenheter till myndigheternas tolkningar av regelverket.

Befattningsutbildningen bör inte bedrivas i regi av myndighet eller statligt institut

Arbetsgruppen har prövat huruvida hela eller delar av den statliga befattningsutbildningen bör bedrivas i en myndighets regi eller möjligtvis av ett statligt institut. En myndighetsförlagd utbildning skulle kunna öka möjligheterna att styra utbildningens

innehåll och därmed understryka det angelägna i en för alla rektorer likvärdig utbildning. Ett annat skäl som kan anföras är att det vid statliga skolmyndigheter finns kompetens som kan anlitas vid utbildningens genomförande.

Enligt arbetsgruppen bör dock befattningsutbildningen, som tidigare framgått, bedrivas som uppdragsutbildning i miljöer med forskningsanknytning. Detta bedöms ge bättre förutsättningar att kontinuerligt förnya och anpassa utbildningens innehåll, volym, omfattning och genomförande till förändringar i skolans styrning, till aktuell forskning om och förändrade synsätt på ledarskap och till samhällsutvecklingen. Arbetsgruppen finner det inte heller självklart att en utbildning som bedrivs som uppdragsutbildning i längden skulle bli mer kostsam än en utbildningsorganisation vid en myndighet.

9.6 Befattningsutbildningen ska vara obligatorisk för nyanställda rektorer

Arbetsgruppens förslag: Befattningsutbildningens tre delar ska vara obligatoriska för nyanställda rektorer genom att det i skollagen regleras att en huvudman är skyldig att tillse att en rektor påbörjar utbildningen snarast möjligt efter det att anställningen har tillträtts och att den ska vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen. För fristående skolor ska huvudmannens skyldighet att tillse att rektor genomgår utbildningen uppställas som ett krav i skollagen för godkännande av respektive förklaring av berättigande till statsbidrag.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Rektor är den befattningshavare som har det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de nationella målen för skolan, och därvid leda verksamheten så att alla elever ges goda förutsättningar att nå de nationella målen. Arbetsgruppen anser därför att det är angeläget att staten vidtar

åtgärder för att säkerställa att alla nytillträdde rektorer får kunskaper inom de områden som är särskilt väsentliga ur statlig synvinkel – något som inte är fallet fullt ut idag. Befattningsutbildningen föreslås därför vara obligatorisk och det ska i skollagen regleras att en huvudman är skyldig att tillse att en nytillträdde rektor ska påbörja utbildningen snarast möjligt efter det att anställningen har tillträtts och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen. En rektor som tidigare genomgått befattningsutbildningen i sin egenskap av exempelvis biträdande rektor eller i en annan anställning som rektor behöver naturligtvis inte genomgå utbildningen en gång till.

När det gäller utbildningens närmare innehåll och utformning ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter. Med den föreslagna modellen för obligatorium får den ansvariga tillsynsmyndigheten för skolan möjlighet att rikta kritik mot huvudmannen vid en tillsyn om denne inte har tillsett att nyanställda rektorer har givits tillfälle att genomgå den föreskrivna statliga befattningsutbildningen.

Vad gäller fristående skolor föreslås att huvudmannens skyldighet att tillse att rektor genomgår utbildningen uppställs som krav för dels godkännande av fristående skolor som motsvarar grundskolan, särskolan respektive specialskolan, dels förklaring av berättigande till statsbidrag för fristående skolor som motsvarar gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan. Vad avser de statliga skolformerna specialskolan och sameskolan föreslås – för rektorn respektive skolchefen – att specialskoleförordningen respektive sameskolförordningen ändras på samma sätt som för grundskolan och de övriga obligatoriska skolformerna.

Arbetsgruppen har även övervägt att införa ett obligatorium som läggs på den enskilde individen att genomgå en befattningsutbildning efter anställningen – t.ex. att hon eller han inom viss tid efter tillträdestillfället måste ha genomgått en utbildning för att kunna anställas utan tidsbegränsning. En jämförelse kan göras med skollagens bestämmelser angående anställning av obehöriga lärare, som i princip enbart får anställas ett år i taget. En viktig

skillnad mellan en befattningsutbildning för rektorer och lärarutbildningen är dock att den förstnämnda utbildningen är en fort- eller vidareutbildning som vänder sig till en yrkesgrupp som är etablerad på arbetsmarknaden och där yrkesutövarna redan har rekryterats av huvudmännen utifrån bl.a. sina bedömda ledaregenskaper. Lärarutbildningen är istället en yrkesexamen för att komma in på arbetsmarknaden. Detta är en viktig distinktion som gör att parallellen mellan regleringen av obehöriga lärares anställningsvillkor och rektorernas anställningsvillkor inte är helt given. Att ställa krav på rektorer att genomgå utbildning inom viss tid efter anställnings- eller tillträdestillfället skulle också vara förenat med betydande arbetsrättsliga problem, varför vittgående undantagsbestämmelser då sannolikt skulle behöva införas. Arbetsgruppen förordar därför inte detta alternativ.

Ledningsansvaret i förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet är inte reglerat i skollagen. För nyanställda chefer inom dessa verksamhetsområden bör utbildningen därför vara frivillig. Förskoleklassen och fritidshemmet är dock normalt samorganiserade med en skola varför verksamhetsansvaret ofta innehas av en rektor. Dessa verksamheter kommer därför enligt arbetsgruppens förslag i praktiken att omfattas av den obligatoriska befattningsutbildningen för nytillträdde rektorer. Förskolor är också i vissa fall samorganiserade med en skola och har då en ledning som omfattas av befattningsutbildningen.

Biträdande rektors ansvar är inte heller reglerat i skollagen. Nyanställda biträdande rektors deltagande i befattningsutbildningen bör därför ske på frivillig basis för deltagarna.

Redan verksamma rektors, förskolechefers och biträdande rektors deltagande i befattningsutbildningen bör inte vara obligatoriskt utan ske på frivillig basis. Det finns inte skäl att införa en retroaktiv bestämmelse i detta avseende.

Även om befattningsutbildningen inte görs obligatorisk för alla ovan nämnda målgrupper är det viktigt att utbildningen dimensioneras så att såväl nyanställda som redan verksamma

rektorer, förskolechefer och biträdande rektorer kan beredas plats i befattningsutbildningen.

9.7 Befattningsutbildningen bör vara poänggivande

Arbetsgruppens förslag: Utbildningens tre delar ska omfatta 10 + 10 + 10 högskolepoäng, sammantaget 30 högskolepoäng (20 poäng enligt tidigare system). Deltagare som genomgått utbildningen bör erhålla ett certifikat, under förutsättning att deltagaren examinerats och erhållit erforderliga högskolepoäng. Redan verksamma skolledare bör kunna få motsvarande kunskaper validerade, även om kunskaperna är inhämtade på annat sätt, och därmed erhålla certifikat.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen menar att de tre utbildningsdelarna bör vara poänggivande, dvs. ska omfatta samma antal högskolepoäng oavsett lärosäte. I dagens system finns betydande variationer mellan berörda lärosäten vad gäller möjligheterna att omvandla genomgången rektorsutbildning till högskolepoäng. Detta är otillfredsställande och ej förenligt med kravet på likvärdighet för deltagarna i en statlig befattningsutbildning. Att ta ut högskolepoäng är de enskilda deltagarnas ansvar, men det bör vara en förutsättning för att erhålla certifikat på genomgången befattningsutbildning.

Inriktningen bör vara att utbildningens tre delar ska vara poänggivande och omfatta 10 + 10 + 10 högskolepoäng, sammantaget 30 högskolepoäng (20 poäng enligt tidigare system). Kurserna bör ges på avancerad nivå i syfte att underlätta och kunna vara en utgångspunkt för fortsatt högskoleutbildning i utbildningsledarskap el. dyl., under förutsättning att individen uppfyller föreskrivna behörighetskrav för sådan utbildning i övrigt.

Redan verksamma rektorer, förskolechefer och biträdande rektorer bör kunna få sina kunskaper inom var och en av befattningsutbildningens tre delar validerade av högskolan på sedvanligt sätt, även om dessa kunskaper är inhämtade på annat sätt. Formerna för valideringen bör avgöras av respektive lärosäte. Deltagare som genomgått fullständig befattningsutbildning bör erhålla ett certifikat. Certifikatet bör bygga på att deltagarna inte bara har genomgått befattningsutbildningen utan också att de har examinerats med godkänt resultat och erhållit de högskolepoäng som respektive utbildningsdel omfattar. Certifikatet är alltså frivilligt för den enskilde. Syftet med certifikatet är att markera befattningsutbildningens vikt och höja både utbildningens och yrkesgruppens status, men också att ge deltagarna incitament att fullfölja utbildningen.

Verksamma rektorer, förskolechefer och andra skolledare bör också kunna erhålla certifikat genom att de ges möjlighet att få sina kunskaper i utbildningens tre delar validerade om dessa redan är inhämtade på annat sätt – och därmed erhålla högskolepoäng – på det sätt som anges ovan. Genomgången statlig rektorsutbildning enligt nuvarande system bör likställas med den del av arbetsgruppens förslag som avser skolledarskap.

Enligt den undersökning som Myndigheten för skolutveckling redovisade år 2003, har omkring hälften av landets skolledare gått den nuvarande rektorsutbildningen. Eftersom många verksamma rektorer därmed enbart behöver komplettera med delarna skoljuridik respektive mål- och resultatstyrning kan ett betydande antal rektorer och förskolechefer erhålla certifikat redan inom tre-fyra år.

Certifikatet bör utfärdas av den statliga skolmyndighet som ansvarar för befattningsutbildningen.

9.8 Stärkt styrning av befattningsutbildningen för rektorer och förskolechefer

Arbetsgruppens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela närmare föreskrifter om innehåll och utformning av rektorsutbildningen. Utbildningens övergripande mål ska regleras i förordningsbestämmelser. Den ansvariga skolmyndigheten bör härutöver ges i uppdrag att se över och precisera målen för utbildningen. Utbildningen bör upphandlas vart sjätte år. Systematiska utvärderingar av utbildningen i förhållande till målen bör göras.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen finner att vissa åtgärder behöver vidtas för att tydligare styra befattningsutbildningen i syfte att uppnå likvärdighet, att öppna utbildningen för fler aktörer och utbildningsanordnare och få in perspektiv från andra samhällssektorer och från generell ledarskapsforskning, att erhålla bättre kunskap om utbildningsbehoven och kunna anpassa resurserna till dessa, samt att mer systematiskt utvärdera utbildningens funktion och måluppfyllelse. Arbetsgruppen menar att dessa behov sammantagna, liksom de i tidigare avsnitt av gruppen föreslagna åtgärderna vad gäller utbildningens innehåll, huvudmannaskap, certifikat m.m., bör förordningsregleras.

Befattningsutbildningens mål

Arbetsgruppen menar att målen för befattningsutbildningen, vilka som tidigare nämnts anges i form av nio punkter i Skolverkets måldokument från år 2001, är tämligen allmänt hållna. Målen behöver därför ses över i syfte att skapa en tydligare koppling till rektors ansvar såsom detta är angivet i skollag och läroplaner. De behöver också vara så tydliga att utbildningsanordnare av olika slag – inte bara nuvarande rektorsutbildningsregioner – kan tolka och agera utifrån dem på ett likvärdigt sätt.

Slutligen behöver målen och riktlinjerna ses över med utgångspunkt från förslagen i denna rapport. Detta gäller exempelvis utbildningens indelning i tre delar och utbildningsdelarnas längd. Den ansvariga skolmyndigheten bör således ges i uppdrag att se över och revidera mål och riktlinjer enligt ovan.

Regelbunden upphandling av utbildningsanordnare

Arbetsgruppen bedömer, som tidigare nämnts, att nuvarande rektorsutbildningsorganisation med dess indelning i åtta regioner har en alltför monopolliknande karaktär och bör konkurrensutsättas genom upphandling baserad på intresseförfrågan. Den statliga skolmyndigheten bör upphandla utbildningen med viss regelbundenhet. Arbetsgruppen föreslår att denna upphandling görs vart sjätte år, med hänsyn till att utbildningens sammanlagda längd föreslås vara tre år, och att en viss kontinuitet är önskvärd i utbildningsorganisationen.

Upphandlingen bör avse utbildningens föreslagna tre delar var för sig, eftersom det inte är givet att erforderlig utbildningskompetens för de olika delarna finns vid ett och samma lärosäte. Inget hindrar dock, om upphandlingen så visar, att en och samma anordnare kan ges i uppdrag att arrangera flera av eller alla utbildningsdelarna, eller att ett lärosäte tar på sig en samordnande roll mellan flera lärosäten med olika kompetensprofiler.

Upphandlingen bör inte begränsas enbart till nuvarande anordnare eller till lärosäten som har lärarutbildning, utan lärosäten med t.ex. generell ledarskapskompetens bör även kunna komma ifråga.

Upphandlingen bör ske på basis av fastställda kriterier för urvalet av anordnare, varav de viktigaste kan anses vara följande:

- Utbildningarna ska liksom i nuläget ha god regional spridning.
- Utbildningarna och utbildningsanordnarna ska ha dokumenterad forskningsanknytning.

- Erfarenheter och slutsatser från de statliga skolmyndigheternas arbete med tillsyn och utbildningsinspektion ska vara ett väsentligt inslag i den del av utbildningen som handlar om skoljuridik och myndighetsutövning.
- Verktyg och metoder som har utarbetats av berörda statliga skolmyndigheter ska vara ett inslag i den del av utbildningen som avser mål- och resultatstyrning och uppföljning av elevernas och verksamhetens resultat.
- I den del av utbildningen, som handlar om skolledarskap, ska generell ledarskapskompetens finnas representerad som ett inslag i utbildningen. Motsvarande gäller erfarenheter från ledarskap i andra samhällssektorer.
- Utbildningsanordnaren för den del av utbildningen som avser skolledarskap ska ha dokumenterad kompetens i pedagogiskt ledarskap.

Regelbunden utvärdering av utbildningen

Arbetsgruppen bedömer att de utvärderingar som genomförts av befattningsutbildningen under de senaste tio åren har varit mycket skiftande vad gäller syfte, uppläggning, frågeställningar och målgrupper. De är därför inte helt lätta att jämföra och det är svårt att få en bild i vilken utsträckning utbildningen uppfyller sina nationella mål och om måluppfyllelsen har förändrats över tid. Att så är fallet kan dock delvis ha att göra med målens ovan nämnda allmänt hållna karaktär.

Kunskapen om antalet rektorer, förskolechefer och biträdande rektorer som är i behov av utbildning är också ofullständig och varierar mellan regionerna i den nuvarande statliga rektorsutbildningsorganisationen. Detta gör det svårt att få en aktuell nationell bild av utbildningsbehoven i syfte att kunna anpassa resurserna och utbildningsinsatserna efter dessa behov, t.ex. för olika målgrupper och i olika delar av landet.

Arbetsgruppen föreslår därför att det genomförs nationella regelbundna, systematiska och målrelaterade utvärderingar av

kvalitet och måluppfyllelse i utbildningens tre delar i relation till kartlagda utbildningsbehov m.m. Dessa utvärderingar bör lämpligen utformas och förläggas i tiden på ett sådant sätt att de kan ligga till grund för de ovan föreslagna regelbundna sexåriga upphandlingarna. De bör också utformas så att de kan belysa om och i så fall hur utbildningens måluppfyllelse förändras över tid.

Förordning om befattningsutbildning för rektorer och övriga skolledare

De föreslagna skärpningarna i styrningen av befattningsutbildningen leder arbetsgruppen till att föreslå att en särskild förordningsreglering av statlig befattningsutbildning för rektorer och övriga skolledare ska införas, i likhet med vad som gällde fram till 1991. I denna reglering bör anges vad som ovan sagts i följande avseenden:

- generella mål för en statlig befattningsutbildning för rektorer, förskolechefer och biträdande rektorer,
- att utbildningen ska bestå av tre delar: skoljuridik och myndighetsutövning, mål- och resultatstyrning och skolledarskap,
- att utbildningens tre delar ska omfatta 30 högskolepoäng (10 + 10 + 10 högskolepoäng),
- att deltagarna efter examination på befattningsutbildningens tre delar ska ha rätt att erhålla ett certifikat utfärdat av den statliga skolmyndighet som svarar för utbildningen, under förutsättning att deltagaren väljer att ta ut högskolepoäng i anslutning till genomgången utbildning på det sätt som berört lärosäte anger,
- att utbildningens olika delar ska upphandlas samt att kriterier för denna upphandling ska vara exempelvis god regional spridning och forskningsanknytning,

- att kvalitet och måluppfyllelse i utbildningens tre delar ska utvärderas med viss regelbundenhet, och att dessa utvärderingar ska utgöra ett underlag för upphandlingen,
- att den ansvariga skolmyndigheten ska få utfärda närmare föreskrifter avseende mål och riktlinjer m.m. för den här aktuella befattningsutbildningen för rektorer och övriga skolledare.

9.9 Dimensionering och ekonomiska förutsättningar

Arbetsgruppens bedömning och förslag: Befattningsutbildningen bör dimensioneras så att alla nytillträdde rektorer, biträdande rektorer och förskolechefer ges möjlighet att genomgå utbildningen i anslutning till att de tillträder sin tjänst. Detta innebär att utbildningen bör dimensioneras så att ca 1 400 personer kan påbörja utbildningen årligen, till en kostnad om 100 miljoner kronor. Det är även angeläget att alla i dag verksamma rektorer, biträdande rektorer och förskolechefer bereds plats på rektorsutbildningen. Staten bör därför tillföra rektorsutbildningen ytterligare medel för att under en period om exempelvis fyra år ge verksamma skolledare möjlighet att genomgå utbildningen.

Skälen för arbetsgruppens bedömning och förslag

Arbetsgruppens bedömningar av utbildningsbehoven

Arbetsgruppen har försökt att utifrån tillgänglig nationell statistik och andra uppgifter göra en uppskattning av hur stort utbildningsbehovet för rektorer, förskolechefer och biträdande rektorer är. I vissa avseenden är det tillgängliga underlaget otillräckligt varför arbetsgruppen har fått göra vissa överslagsmässiga antaganden.

Som tidigare nämnts fanns det i Sverige enligt Skolverkets statistik avseende läsåret 2006/07⁴⁶ ca 5 850 tjänstgörande rektorer och ca 2 400 ”övriga skolledare”, dvs. biträdande rektorer, studierektorer m.fl. Det finns ingen officiell statistik över antalet förskolechefer i Sverige, dvs. befattningshavare med enbart förskola inom sitt ansvarsområde. Som tidigare nämnts kan antalet sådana befattningshavare med vissa reservationer uppskattas till ca 1 200-1 400 individer.

Av Skolverkets statistik framgår inte hur stor andel av rektorerna och de biträdande rektorerna som är nyanställda för läsåret. Arbetsgruppen uppskattar att ca 1 200 rektorer och biträdande rektorer nyrekryteras årligen och att det varje år tillkommer ca 200 nya förskolechefer. Sammantaget innebär detta att 1 400 personer årligen ska kunna tas emot i befattningsutbildningen.

Befattningsutbildningens föreslagna två första delar (skoljuridik respektive mål- och resultatstyrning) har ett innehåll som inte fullt ut motsvaras av nuvarande rektorsutbildning. Arbetsgruppens bedömning är därför att i princip samtliga rektorer bör beredas plats att genomgå utbildningens två första steg. När det gäller det tredje steget, skolledarskap, indikerar den kartläggning som Myndigheten för skolutveckling lät genomföra år 2003 att ungefär hälften skolledarna har genomgått den hittillsvarande statliga rektorsutbildningen. Arbetsgruppen har inte kunnat finna något senare eller mer preciserat underlag för att kunna bedöma i vilken utsträckning olika typer av skolledare eventuellt redan har utbildning i de avseenden som ingår i den föreslagna befattningsutbildningen. Arbetsgruppen vill därför understryka att det i framtiden behövs en betydligt striktare och kontinuerlig uppföljning av rektors och andra skolledares utbildningsbehov i syfte att bättre styra utbildningsresursernas användning. Som tidigare framgått bör detta vara en uppgift för den statliga skolmyndighet som kommer att ansvara för befattningsutbildningen.

⁴⁶ Avser 2006-10-15.

Ekonomiska konsekvenser

Arbetsgruppen utgår från att rådande ansvarsfördelning mellan stat och huvudman ska gälla, dvs. att staten står för utbildningskostnaden medan huvudmannen står för kostnader förknippade med resor och logi. Detta gäller även utbildningen för nyutträdde rektorer, som enligt arbetsgruppens förslag bör vara obligatorisk i den meningen att huvudmannen ska se till att dessa rektorer har genomfört utbildningen inom fyra år från tillträdesdagen. Skälet till denna bedömning är att det är angeläget att även nyanställda och verksamma biträdande rektorer kan beredas plats på befattningsutbildningen.

Arbetsgruppens bedömning är att en befattningsutbildning med det innehåll som föreslås i denna rapport kommer att kosta ca 100 miljoner kronor för 1 400 deltagare.

För att möta det utbildningsbehov som finns bland redan verksamma rektorer, biträdande rektorer och förskolechefer bör staten tillföra rektorsutbildningen ytterligare medel under en period om exempelvis fyra år.

Närmare om beräkningsgrunderna

Det är upp till varje berört lärosäte att fastställa utbildningens omfattning givet att utbildningen som helhet motsvarar sammanlagt 30 högskolepoäng. För att möjliggöra en kostnadsuppskattning har arbetsgruppen dock behövt göra vissa antaganden. Beräkningarna utgår från att det behövs i genomsnitt ca 10 mötesdagar per år under den treåriga utbildningen, sammantaget ca 30 mötesdagar. Givet detta beräknar arbetsgruppen att den statliga kostnaden för befattningsutbildningen uppgår till sammantaget ca 70 000 kronor per deltagare.

9.10 Högskoleutbildning för skolledare

Arbetsgruppens bedömning: Arbetsgruppen bedömer att insatser bör göras för att stärka blivande rektors möjlighet att genomgå en förberedande skolledarutbildning på högskolenivå.

Skälen för arbetsgruppens bedömning

Välutbildade ledare i skolan och förskolan bidrar till goda förutsättningar för elevernas lärande och för en kontinuerlig verksamhetsutveckling av hög kvalitet. Förutom den föreslagna befattningsutbildningen anser arbetsgruppen därför att ytterligare utbildningsinsatser kan behövas i syfte att främja måluppfyllelsen i skolan, liksom att göra skolledaryrket mer professionellt och att öka yrkesgruppens status. Befattningsutbildningen är en utbildning som vänder sig till nytillträdde och verksamma yrkesutövare och avser att vara ett direkt stöd för deras vardagliga ledarskap. Härutöver menar arbetsgruppen att det är angeläget att det finns en utbildning i högskolan för blivande och verksamma rektorer och andra ledare av utbildningsverksamhet. I dag genomförs bl.a. en högskoleutbildning för skolledare med ämnet utbildningsledarskap vid ett antal lärosäten. Arbetsgruppen bedömer att insatser bör göras för att stärka blivande rektors möjlighet att genomgå en förberedande skolledarutbildning på högskolenivå.

10 Ekonomiska konsekvenser

De förslag som presenteras i denna rapport innebär att statens kostnader för en befattningsutbildning för rektorer ökar från dagens ca 50 miljoner kronor till 100 miljoner kronor. Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 16) att från och med år 2008 ska 100 miljoner kronor avsättas för rektorsutbildning.

Som framgår av kapitel 9 är det arbetsgruppens bedömning att ytterligare medel tillfälligt bör tillföras den föreslagna befattningsutbildningen för att ge redan verksamma rektorer, förskolechefer och biträdande rektorer möjlighet att genomgå utbildningen. Medlen bör omprioriteras från andra insatser inom utgiftsområde 16.

Arbetsgruppen föreslår att den myndighet som ansvarar för befattningsutbildningen också ska ansvara för utfärdandet av certifikat, en uppgift som inte ankommer på någon myndighet idag. De åtgärder för skärpt statlig styrning av befattningsutbildningen som redovisats ovan, innebär också ökade arbetsuppgifter för den statliga skolmyndigheten jämfört med dagens situation. Arbetsgruppen menar att kostnaderna för dessa arbetsuppgifter inte ska belasta de medel som är avsatta för befattningsutbildningen utan finansieras via myndigheternas förvaltningsanslag.

Referenser

Akademien för utbildningsvetenskaplig forskning och skolutveckling (AKUT), Jönköping: Nyhetsbrev no 1 (mars 2007) och no 2 (april 2007). www.hlk.hj.se.

Bush, T. & Jackson, D. (2002). Preparation for School Leadership: International Perspectives. *Educational Management and Administration*, 30(4), s. 417–429.

Bush, T. (2005). School Management Training. Country Report: England, s. 15. Oslo: *Studies in Education Management Research, No 14*, CEM 2005.

Daun, H., Arjmand, R., Strömqvist, G. & Vrethem, K. (2005): *Utbildningen av svenska rektorer – En lägesbedömning 2004*. Institutionen för internationell pedagogik, rapport no 119. Stockholm: Stockholms Universitet.

Department for Education and Skills (DfES; 2004). *National Standards for Headteachers*. Guidance, Organisation & Management, Staff Management, 10/2004. Ref: DfES/0083/2004. www.teachernet.gov.uk/publications.

Ekholm, M., Blossing, U., Kåräng, G., Lindvall, K. & Scherp, H.-Å. (2000) *Forskning om rektor – en forskningsöversikt*. Skolverket. Stockholm: Liber.

Förordning om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet. 14.12.1998/986. www.finlex.fi.

Hallerström, H. Rektors normer i ledarskapet för skolutveckling. Lunds Universitet: Lund Studies in Sociology of Law 23.

Hallinger, P. & Heck, R. (1998). Exploring the Principal's Contribution to School Effectiveness: 1980–1995. *School Effectiveness and School Improvement*, 9, s. 157–191.

Kogan, M. (1992) *School Leadership Education (SLEP)*. Rapport till Skolverket.

Myndigheten för Skolutveckling. Linde, L. & Lundberg, S. (2003). *Skolledares utbildnings- och yrkesbakgrund – resultat från en enkät 2003*. PM.

Myndigheten för skolutveckling (2006). *Rektorsprogrammet – ett nationellt program för utbildning av rektorer och stöd för rektorsfunktionen*. Rapport 2006-03-01, dnr 2006:29.

Myndigheten för skolutveckling (2007). *Årsredovisning 2006*. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.

Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan*.

Prop. 1990/91:115. *Vissa skollagsfrågor m.m.*

Rapp, S. (2001). *Rektor – garant för elevernas rättssäkerhet?* Örebro Universitet: Örebro Studies in Education 2.

Skollagen (1985:1100)

Skolverket och Lindgren, L (red) (1998). *Den statliga rektorsutbildningen – en utvärdering av innehåll, ekonomi, jämställdhet och effekter*. Skolverket: Liber.

Skolverket (1999). *Nationella kvalitetsgranskningar 1998*. Stockholm: Liber.

Skolverket (1999 och 2000). *Verktyg för utvärdering*. Sex skrifter i samma serie. Stockholm: Liber.

Skolverket (2000). *Betygssättningen. Nationella kvalitetsgranskningar 2000*. Skolverkets rapport nr. 190. Stockholm: Liber.

Skolverket och Åsén, G. (2002). *Utvärdering i förskolan – frågor och exempel*. Stockholm: Liber.

Skolverket (2004). *Skolverkets lägesbedömning 2004*. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2005). *Skolverkets lägesbedömning 2005*. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2005) *Utbildningsinspektionen 2004 – sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten*. Dnr 2005:2278. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2006). *Skolverkets lägesbedömning 2006*. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2006). *Lusten och möjligheten – om lärarens betydelse, arbetssituation och förutsättningar*. Skolverkets rapport nr 282. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2007). *Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år*. Skolverkets aktuella analyser 2007. Stockholm: Fritzes.

SOU 1999:63. *Att lära och att leda. Lärarutbildningskommitténs slutbetänkande*. Stockholm: Fakta Info Direkt.

SOU 2004:116. *Skolans ledningsstruktur – Om styrning och ledning i skolan*. Betänkande av Utredningen om skolans ledningsstruktur. Stockholm: Fritzes.

Tillberg, U. *Ledarskap och samarbete – En jämförande fallstudie i tre skolor*. Stockholm: EFI, Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.

Utbildningsdepartementet (2002). *Lärande ledare*. Utbildningsdepartementets skriftserie nr. 4. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Värri, K. & Alava, J. (2005). *School Management Training. Country Report: Finland*, s. 17. Oslo: *Studies in Education Management Research, No 15*, CEM 2005.

Utbildningsdepartementet

Bilaga till protokoll
2007-04-02 § 67

2007-04-02

**Uppdrag att utarbeta förslag avseende den statliga
rektorsutbildningen**

Sammanfattning av uppdraget

En arbetsgrupp inrättas med uppdrag att lämna förslag till utformningen av den statliga rektorsutbildningen.

Arbetsgruppen skall redovisa sina bedömningar och förslag senast den 1 juni 2007.

Bakgrund

Rektor leder och samordnar det pedagogiska arbetet inom sitt verksamhetsområde och har ett särskilt ansvar för att utbildningen utvecklas. Rektor står som garant för likvärdighet, rättssäkerhet och kvalitet i det decentraliserade skolsystemet. Rektors betydelse för skolans utveckling är väl dokumenterad. Det är alltså av största vikt att rektor har en gedigen kompetens att genomföra sitt uppdrag. Detta gäller även för den som har ledningsansvaret för förskolan.

Staten bedriver sedan 1960-talet rektorsutbildning. Den statliga rektorsutbildningen är en befattningsutbildning som vänder sig till ledare i alla läroplansstyrda verksamheter som har innehaft sin befattning en tid. Myndigheten för skolutveckling svarar för den statliga rektorsutbildningen. Utbildningen genomförs i åtta regioner. I sju av dessa regioner är utbildningen knuten till ett universitet eller en högskola.

Den dåvarande regeringen uppdrog 2004 åt Myndigheten för skolutveckling att redovisa ett förslag till hur den statliga rektorsutbildningen skulle kunna utvecklas i syfte att öka

utbildningens effektivitet. I uppdraget angavs bl.a. att universitet och högskolor även framgent skulle vara huvudaktörer i rektorsutbildningen. Myndigheten redovisade sitt uppdrag i mars 2006. Myndighetens förslag om en ny rektorsutbildning har remitterats för synpunkter.

Regeringen beslutade i november 2006 om vissa förändringar i rektorsutbildningen. Utbildningen skall, enligt beslutet, förstärkas med utbildning om rektors myndighetsutövning och skolans ekonomiska förutsättningar.

Vidare aviserade regeringen i budgetpropositionen för år 2007 (prop. 2006/07:01) att fr.o.m. år 2008 skall avsätta medel till rektors- utbildningen fördubblas från dagens ca 50 miljoner kronor till 100 miljoner kronor.

Uppdraget

Arbetsgruppen skall lämna förslag på inriktningen och omfattningen av den statliga rektorsutbildningen samt hur denna skall organiseras. I arbetsgruppens uppdrag ingår även att lämna förslag till utbildningens målgrupp samt om utbildningen skall vara obligatorisk.

Genomförande av uppdraget

Arbetsgruppen skall i sitt arbete samråda med berörda myndigheter och lärosäten. Arbetsgruppen skall vidare samråda med andra organisationer som berörs av arbetsgruppens förslag.

Arbetsgruppen skall i sitt arbete ta till vara kunskaper och erfarenheter från andra länder. Arbetsgruppen skall vidare beakta det förslag till ny rektorsutbildning som Myndigheten för skolutveckling redovisat samt de synpunkter som framkommit i anslutning till remitteringen av myndighetens förslag.

Redovisning av uppdraget

Arbetsgruppen skall redovisa sina överväganden och förslag i en departementspromemoria senast den 1 juni 2007.