Rektor i fokus

– förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap

Betänkande av Utredningen om bättre förutsättningar för rektorerna inom skolväsendet

Stockholm 2026

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2026:4

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Åtta45
Omslagsillustration: Angelica Ericsson
Tryck och remisshantering: Åtta45, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1453-5 (tryck)
ISBN 978-91-525-1454-2 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Simona Mohamsson

Regeringen beslutade den 23 maj 2024 att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag för att förbättra rektorernas förutsättningar att genomföra sitt uppdrag (dir. 2024:48). Rektorn Maria Hahne förordnades samma dag att vara särskild utredare i utredningen. Maria Hahne entledigades på egen begäran den 22 april 2025. Den 22 april 2025 anställdes den tidigare verkställande direktören Marie-Hélène Ahnborg som särskild utredare. Den 22 maj 2025 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv (dir. 2025:50) som innebar att utredningstiden förlängdes till och med den 14 januari 2026.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 3 september 2024 kanslirådet Therese Biller och departementssekreteraren Ylva Gunnars (båda Utbildningsdepartementet).

Samma dag förordnades som experter i utredningen biträdande enhetschefen Jonas Askne (Specialpedagogiska skolmyndigheten), utredaren Bodil Båvner (Sveriges Kommuner och Regioner), enhetschefen Anders Duvkär (Skolverket), HR-direktören Lise-Lotte Oldmark (Academedia), utredaren Jennie Rosengren (Sveriges Lärare), utredaren Ulrika Rosengren (Skolinspektionen), rektorn Peter Strömblad (Svalövs Montessori) och rektorn Peter Westergård (Rinnebäcksskolan, Kävlinge kommun). Utredaren Jennie Rosengren (Sveriges Lärare) entledigades den 28 oktober 2025 och deltog i arbetet till och med vårterminen 2025.

Hovrättsassessorn Cecilia Ivarsson anställdes som sekreterare i utredningen i utredningen den 1 september 2024 och entledigades den 12 maj 2025. Planeringssekreteraren Eva-Lena Arefäll anställdes som sekreterare i utredningen den 9 september 2024 och entledigades den 12 maj 2025. Den 12 maj 2025 anställdes undervisningsrådet Cecilia Hågemark som utredningssekreterare. Doktoranden och juristen Angelica Ericsson var anställd som utredningssekreterare från och med den 1 juni 2025 till och med den 16 juni 2025. Den

1 september 2025 anställdes Angelica Ericsson på nytt som sekreterare i utredningen.

Utredningen med namnet Utredningen om bättre förutsättningar för rektorerna inom skolväsendet, överlämnar härmed sitt betänkande *Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap* (SOU 2026:4).

Stockholm i januari 2026

Marie-Hélène Ahnborg

Cecilia Hågemark
Angelica Ericsson

Innehåll

Sammanfattning **17**

1 Författningsförslag **33**

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 33

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem 41

1.3 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185) 51

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning 53

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk 57

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2025:280) om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare 59

2 Utredningens uppdrag och genomförande **61**

2.1 Utredningens uppdrag 61

2.2 Utredningens genomförande 62

2.2.1 Experter och sakkunniga 62

2.2.2 Samtal med rektorer och skolhuvudmän 63

2.2.3 Samråd med företrädare för befattningsutbildningen för rektorer 63

2.2.4 Samråd med forskare och särskilt uppdrag till forskare ... 63
2.2.5 Samråd med myndigheter, intresseorganisationer och organisationer som företräder elever ... 64
2.2.6 Samtal med andra utredningar samt genomgång av förslag i betänkanden som påverkar rektorers förutsättningar ... 65
2.2.7 Statistikinsamling och annan kartläggning ... 65

3 Gällande rätt ... 67

3.1 Skolväsendets statliga reglering ... 67

3.2 Så regleras huvudmannens ansvar i författning ... 68

3.3 Så regleras rektorsrollen i författning ... 69
3.3.1 Rektorns kompetens ... 69
3.3.2 Rektor som ensam ledare för en förskole- eller skolenhet ... 69
3.3.3 Rektorns beslutanderätt och ansvar enligt skollagen och vissa andra författningar ... 72
3.3.4 Rektorns beslutanderätt och ansvar i relation till annan författning ... 75
3.3.5 Ställföreträdare och delegering ... 77

4 Vad styr och påverkar rektorns arbete? ... 79

4.1 Skolans styrning – en historisk tillbakablick ... 79
4.1.1 Under efterkrigstiden var den statliga styrningen av skolan förhållandevis stark ... 79
4.1.2 En decentralisering och avreglering inleddes under 1970-talet ... 80
4.1.3 Skolan kommunaliseras ... 80
4.1.4 Statens styrning stärks efter hand ... 86
4.1.5 Friskolesektorns framväxt ... 88
4.1.6 Ökad statlig styrning och kontroll är en fortsatt trend ... 89

4.2 Dagens styrsystem ... 96
4.2.1 Skolan är mål- och resultatstyrd ... 96

4.2.2 Kommuners och regioners ansvar 96
4.2.3 Huvudmän för förskolan och skolan 99
4.2.4 Huvudmannens ansvar 99

4.3 Roller och ansvar i skolans lokala styrkedja 101
4.3.1 Fullmäktiges ansvar 102
4.3.2 Rektorns ansvar 103
4.3.3 Omfattningen av rektorers ansvar 105

4.4 Huvudmännens kapacitet 109

4.5 Skolväsendets kostnader och finansiering 113
4.5.1 Kostnader för skolan 113
4.5.2 Skolans finansiering 114
4.5.3 Kommunernas intäktskällor 114
4.5.4 Skollagen reglerar de bidrag som lämnas till enskilda huvudmän 115
4.5.5 Fördelning och nyttjande av resurser 116

4.6 Administration för att fullgöra kraven i skolförfattningarna 117
4.6.1 Systematiskt kvalitetsarbete 117
4.6.2 Särskilt stöd och åtgärdsprogram 118
4.6.3 Trygghet och studiero 118
4.6.4 Kränkande behandling 119
4.6.5 Säkerhetsarbete i brottsförebyggande syfte 120

4.7 Administration för att fullgöra andra krav 121
4.7.1 Delegation enligt kommunallagen 123

4.8 Behörighetskrav och kompetensutveckling för rektorer 123
4.8.1 Bestämmelser om behörighet för rektorer 124
4.8.2 Bakgrund till bestämmelser om behörighetskrav 124
4.8.3 Rektorers bakgrund 125
4.8.4 Rektorsprogrammet 128
4.8.5 Professionsprogrammet 130

4.9 Förslag i andra statliga utredningar som påverkar rektorer 132
4.9.1 Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan SOU 2025:8 132

4.9.2 På språklig grund SOU 2025:9 133
4.9.3 Ett likvärdigt betygssystem SOU 2025:18 133
4.9.4 Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande SOU 2025:19 134
4.9.5 Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet SOU 2025:26 136
4.9.6 Förbättrat stöd i skolan SOU 2025:44 (delbetänkande) 137

5 Vad är pedagogiskt ledarskap? 139

5.1 Rektorn som pedagogisk ledare – en historisk tillbakablick 139
5.1.1 Decentralisering och minskad detaljreglering påbörjas 140
5.1.2 Skolan kommunaliseras och rektorn blir kommunal chef 141
5.1.3 Rektorsrollen förtydligas i ny skollag 142

5.2 Kompetens för det pedagogiska ledarskapet 143

5.3 Forskning om pedagogiskt ledarskap 144
5.3.1 Internationell utblick 144
5.3.2 Forskning om pedagogiskt ledarskap i en svensk kontext 147

5.4 Begreppet pedagogiskt ledarskap har ingen entydig definition 148
5.4.1 Andra uttolkningar av pedagogiskt ledarskap 150
5.4.2 Rektorns ansvar som pedagogisk ledare utifrån läroplanerna 153

6 Hur är det att vara rektor? 159

6.1 Rektorns pedagogiska ledarskap 159
6.1.1 Det saknas en tydlig definition av det pedagogiska ledarskapet 159
6.1.2 Rektorer ges begränsade förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet 160

6.1.3 Elevhälsoarbetet är en del av rektorns pedagogiska ledarskap men rektorer ges bristande förutsättningar för arbetet 161

6.2 Skolans ledningsorganisation 164
6.2.1 Styrkedjan fungerar inte alltid som det är tänkt 165
6.2.2 Det kan finnas friktion mellan den nationella och den lokala nivån 166
6.2.3 Huvudmännens kapacitet att klara av sitt uppdrag varierar 167
6.2.4 Rektorer trängs mellan olika nivåer i styrkedjan 168
6.2.5 Rektorsrollen inom komvux kan vara särskilt utmanande 171
6.2.6 Rektorsrollen inom förskolan kan också ha särskilda utmaningar 176
6.2.7 Bristande autonomi och handlingsutrymme kan försvåra rektorers uppdrag 177
6.2.8 Bristande intresse och engagemang från huvudmannen kan också försvåra rektorns uppdrag 178
6.2.9 Rektorers ansvarsområden är ibland för omfattande för att det pedagogiska ledarskapet ska kunna utövas framgångsrikt 179
6.2.10 Ledarskapet delegeras ofta till biträdande rektorer 182

6.3 Rektorers förutsättningar 183
6.3.1 Trots en svår arbetssituation är rektorer över lag nöjda med sitt yrkesval 183
6.3.2 Många rektorer upplever stress i sitt arbete 183
6.3.3 Brister i arbetsmiljön påverkar hälsa och välmående 184
6.3.4 Hot och våld är ett arbetsmiljöproblem i skolan 189
6.3.5 Administration tar av rektorers tid 191
6.3.6 Skolans styrning påverkar administrationen 192
6.3.7 Bristande administrativa system ökar rektorers administrativa börda 193

6.3.8 Arbetsuppgifter åläggs rektorer utöver skolförfattningarnas krav ... 195

6.4 Kontinuitet i ledarskapet ... 198
6.4.1 Minskad rektorsomsättning är en nyckelfråga ... 198
6.4.2 Rektorer stannar kort tid både på sin skola och i yrket ... 199
6.4.3 Rektorsomsättningen har flera orsaker ... 200
6.4.4 Huvudmännen agerar inte tillräckligt strategiskt för att mildra effekter av rektorsomsättningen ... 203
6.4.5 Rektorer på skolor med stora utmaningar ... 203

6.5 Behörighetskrav och utbildning ... 206
6.5.1 Behörighetskraven för rektorer är för låga ... 206
6.5.2 Rektorsprogrammet kan innebära utmaningar ... 207
6.5.3 Rektorer är inte tillräckligt rustade för att leda elevhälsoarbetet ... 208
6.5.4 Adekvat kompetensutveckling och möjlighet att synliggöra rektors kompetens saknas ... 210

6.6 Sammanfattning och utredningens slutsatser ... 211
6.6.1 En tydligare definition av vad som är rektorns kärnuppdrag behövs ... 211
6.6.2 Rektorer behöver ges bättre förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet ... 212
6.6.3 Rektorns ansvarsområde bör inte vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet ... 213
6.6.4 Huvudmannen behöver säkerställa adekvat stöd så att rektorn ges förutsättningar att utöva det pedagogiska ledarskapet ... 213
6.6.5 Det pedagogiska ledarskapet bör inte vara möjligt att delegera i sin helhet ... 214
6.6.6 Rektorn bör ha mandat att besluta om ledningsstöd i den inre organisationen ... 214
6.6.7 Det finns behov av förtydligade nationella standarder för att öka de digitala systemens interoperabilitet ... 214

6.6.8 Huvudmännen behöver ges stöd i att förebygga och minska effekterna av en hög rektorsomsättning 215
6.6.9 Det behövs tydliga incitament för att få rektorer att söka sig till och stanna kvar på skolor med stora utmaningar 216
6.6.10 Behörighetskraven för rektorer bör skärpas 216
6.6.11 Det bör ställas krav på att befattningsutbildningen för rektorer genomförs med godkänt resultat 217
6.6.12 Rektorer behöver adekvat kompetens för att leda och samordna elevhälsoarbetet 217
6.6.13 Det behövs ett komplett skolenhets- och huvudmannaregister 218
6.6.14 Meriteringsnivåer kan synliggöra rektorers kompetens och erfarenhet 218
6.6.15 Behörighetskrav och en statlig befattningsutbildning för skolchefer bör införas 219

7 Utredningens förslag och bedömningar 221

7.1 Utredningens förslag 221
7.1.1 Rektorns pedagogiska ledarskap ska definieras i skollagen 221
7.1.2 Rektorns ansvarsområde får inte vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet 227
7.1.3 Rektorn ska ges förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet 233
7.1.4 Rektorn ska ha mandat att besluta om ledningsstöd i den inre organisationen 243
7.1.5 Rektorns pedagogiska ledarskap ska inte vara möjligt att delegera i sin helhet 245
7.1.6 Statens skolverk ska ges i uppdrag att ge huvudmännen stöd i arbetet med att säkra rektorsförsörjningen och i att hantera rektorsomsättningen 248
7.1.7 Nya behörighetskrav för rektorer 252

7.1.8 Befattningsutbildningen för rektorer ska genomföras med godkänt resultat 256
7.1.9 Den statliga befattningsutbildningen för rektorer ska reserveras för rektorer men en ny särskild utbildning ska erbjudas biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter 257
7.1.10 Rektorer och lärare verksamma inom Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården ska också ha tillgång till professionsprogrammet 261
7.1.11 En rektor ska inte samtidigt kunna vara skolchef .. 262
7.1.12 Behörighetskrav och en statlig befattningsutbildning för skolchefer ska införas 265

7.2 Utredningens bedömningar 269
7.2.1 Staten bör ta ett större ansvar för skolans finansiering 269
7.2.2 Ett komplett huvudmanna- och skolenhetsregister bör upprättas 276
7.2.3 Det finns behov av nationella interoperabla system för skolväsendet 277
7.2.4 Rektorer behöver adekvat kompetens för att leda och samordna elevhälsoarbetet 279
7.2.5 Meriteringsnivåer för rektorer bör utredas 280
7.2.6 Insatser för rektorers professionella utveckling bör samordnas 281
7.2.7 Incitamenten för att få rektorer att vilja arbeta på skolor med stora utmaningar bör stärkas 282

8 Konsekvenser av förslagen 287

8.1 Krav på konsekvensanalysen 287

8.2 Problemet och vad som ska uppnås med förslagen 289

8.3 Underlag för konsekvensanalysen 290

8.4 Bedömning av osäkerhet i analysen 290

8.5 Utredningens förslag, alternativa lösningar och konsekvenser om ingen åtgärd vidtas 291
8.5.1 Rektorns pedagogiska ledarskap ska definieras i skollagen 291
8.5.2 Rektorns ansvarsområde får inte vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet 293
8.5.3 Rektorn ska ges förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet 295
8.5.4 Rektorn ska ha mandat att besluta om ledningsstöd i den inre organisationen 296
8.5.5 Rektorns pedagogiska ledarskap ska inte vara möjligt att delegera i sin helhet 298
8.5.6 Statens skolverk ska ges i uppdrag att ge huvudmännen stöd i arbetet med att säkra rektorsförsörjningen och i att hantera rektorsomsättningen 300
8.5.7 Nya behörighetskrav för rektorer 301
8.5.8 Befattningsutbildningen för rektorer ska genomföras med godkänt resultat 305
8.5.9 Den statliga befattningsutbildningen för rektorer ska reserveras för rektorer men en ny särskild utbildning ska erbjudas biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter 306
8.5.10 Rektorer och lärare verksamma inom Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården ska också ha tillgång till i professionsprogrammet 308
8.5.11 En rektor ska inte samtidigt kunna vara skolchef 310
8.5.12 Behörighetskrav och en statlig befattningsutbildning för skolchefer ska införas 312

8.6 Åtgärder för att förslagen inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå deras syfte 315

8.7 Aktörer som berörs av utredningens förslag 315
8.7.1 Staten 316
8.7.2 Kommuner 319
8.7.3 Regioner 321
8.7.4 Företag 322
8.7.5 Övriga enskilda huvudmän 325

8.8 Barn, elever och verksamma i förskolan och skolan berörs av utredningens förslag 325
8.8.1 Förslagens påverkan på skolans professioner 326
8.8.2 Förslagens påverkan på barn och elever 328

8.9 Samhällsekonomiska konsekvenser 329
8.9.1 Kostnader för kommuner 329
8.9.2 Kostnader för staten 330

8.10 Finansiering 334
8.10.1 Kostnader för staten i sammanfattning 334
8.10.2 Kostnader för kommuner i sammanfattning 336
8.10.3 Förslag till finansiering 336

8.11 Konsekvenser för internationella åtaganden om mänskliga rättigheter 337
8.11.1 Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män 338
8.11.2 Konsekvenser för barn och elever 339
8.11.3 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning 341
8.11.4 Konsekvenser i relation till principen om icke-diskriminering 342
8.11.5 Konsekvenser i relation till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter 342
8.11.6 Konsekvenser för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter 342

8.12 Övriga konsekvenser 343
8.12.1 Förslagens relation till EU-rätt och annan internationell rätt 343
8.12.2 Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete 344

8.12.3 Konsekvenser för miljö och klimat 344

8.13 Bedömning av lämplig tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser 344

8.14 Bedömning av hur och när konsekvenserna av förslagen kan utvärderas..... 345

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 347

10 Författningskommentar 351

10.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)..... 351

Referenser 363

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2024:48 383

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2025:50 395

Bilaga 3 En gemensam förståelse av pedagogiskt ledarskap..... 397

Sammanfattning

Utredningen om bättre förutsättningar för rektorerna i skolväsendet (U 2024:03) överlämnar sitt slutbetänkande *Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap*, SOU 2026:4. Syftet med utredningen är att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap och minska omsättningen av rektorer.

Utgångspunkter och utmaningar

Rektorer har en avgörande betydelse för utbildningens kvalitet, för lärarnas möjlighet att bedriva undervisning och för barns och elevers lärande. Att rektorn ges goda förutsättningar för sitt viktiga uppdrag är därför centralt. Rektorsuppdraget är dock komplext och rollen som pedagogisk ledare kan vara svår att förverkliga. Rektorns roll har också förändrats över tid, bland annat till följd av utökade ansvarsområden. Många rektorer upplever stress och ett allvarligt problem är den höga omsättningen på rektorer som har konstaterats under senare år.

I arbetet med att ta fram förslag på åtgärder som förbättrar förutsättningarna för rektorer att genomföra sitt uppdrag, har utredningen haft utmaningar att hantera. En sådan utmaning har varit att hitta åtgärder som både tillgodoser statens rättmätiga önskan att komma till rätta med det som har identifierats som problem, och samtidigt respekterar kommunernas och de enskilda skolhuvudmännens rätt att organisera och genomföra skolverksamheten utifrån de lokala förutsättningarna och behoven. Även om det finns omständigheter gällande rektorsrollen som oroar måste man vara medveten om att allt som uppfattas som problematiskt inte går att lösa med skarpare lagstiftning. Det är också väl känt att en alltför detaljerad statlig reglering riskerar att hämma de professionella initiativen och ansvars-

tagandet på lokal nivå. Samtidigt måste regelverk som leder utveckling åt fel håll rättas till, kompletteras eller förtydligas.

En annan utmaning är att skolväsendet i Sverige ser så olika ut på olika håll. Det finns väldigt stora skolor och det finns mycket små. Några skolhuvudmän har kraftfulla resurser tack vare sin storlek, men de allra flesta driver inte mer än en förskola eller skola och har ingen administrativ överbyggnad. Det finns skolor i storstad med många andra skolor runt omkring sig och det finns skolor i glesbygd där man får åka långt för att hitta en grannskola. Det som förbättrar förutsättningarna för rektorer i en skola behöver inte alls vara detsamma som det som underlättar arbetsvillkoren för rektorer i en annan. Det är alltså svårt att hitta lösningar som passar alla dessa variationer.

En tredje utmaning handlar om det som i övrigt pågår på utbildningsområdet i Sverige. Under den senaste mandatperioden har flera reformer genomförts och fler annonseras. Flera utredningar har lämnat förslag som, om de genomförs, kommer att påverka rektorsrollen, ibland i motstridiga riktningar. Utredningen har alltså haft att utgå från en rektorssituation som inte är stabil utan rörlig och där rörelsens slutpunkt är okänd.

De förslag som utredningen lägger syftar till att åstadkomma förändring i form av förbättrade och mer likvärdiga förutsättningar utan att låsa fast och hämma variation och mångfald. Förslagen bygger på och förtydligar den lagstiftning som redan finns, i hopp om att underlätta efterlevnaden. De syftar till att främja och freda rektorsrollen genom att förtydliga vad som är kärnan i rektorns uppdrag, nämligen det pedagogiska ledarskapet. Förslagen är också tänkta att stärka rektorns professionella autonomi i förhållande till såväl statliga krav som pålagor från skolhuvudmannen. I några fall föreslås nya bestämmelser som syftar till att säkerställa att rektorn ges nödvändiga förutsättningar att bedriva ett pedagogiskt ledarskap.

Utredningens förslag

Rektorns pedagogiska ledarskap ska definieras i skollagen

I en analys av hur förutsättningar kan förbättras är det viktigt att ställa sig frågan: Förutsättningar för vad? För att kunna skapa förutsättningar för rektorns uppdrag är det viktigt att veta vad detta uppdrag innebär.

Enligt skollagen ska rektorn leda och samordna det pedagogiska arbetet. Någon närmare beskrivning av hur det ska göras finns dock inte, vare sig i skollagen eller i andra skolförfattningar. Att ”leda och samordna det pedagogiska arbetet” översätts ofta till att rektorn ska ”utöva ett pedagogiskt ledarskap”. Trots att begreppet pedagogiskt ledarskap är vedertaget återfinns det inte i styrdokumenten och därmed finns inte heller någon definition av vad ett sådant ledarskap innebär. Det finns en stor variation när det gäller hur begreppet används i policy, forskning och praktik. Variationen i användningen innebär att begreppet löper risk att förlora kraft och betydelse, alternativt reduceras till att betyda allt och ingenting på samma gång. En välgrundad definition kan därför bidra till att tydliggöra ansvaret i styrkedjan, stödja rektorer i deras uppdrag och ge huvudmän, skolmyndigheter och andra aktörer en gemensam utgångspunkt för samtal om kvaliteten i det pedagogiska ledarskapet och om hur ledarskapet kan möjliggöras.

Utredningen föreslår att en definition av begreppet rektorns pedagogiska ledarskap införs i skollagen, där detta ledarskap definieras som

> sådant ledarskap som rektorn utövar i nära och direkt relation till undervisningen, med särskilt fokus på de processer som stärker kvalitet och utveckling, samt genom att, i syfte att främja dessa processer, sätta organisatoriska ramar, fördela resurser och skapa förutsättningar för medarbetarnas professionella lärande.

Denna definition är formulerad utifrån bedömningen att det ledningsuppdrag som rektorn har inte kan reduceras till allmänt ledarskap eller administrativ styrning. Det som framhålls är ett ledarskap som är nära undervisningen, inte för att ta över eller kontrollera lärarnas arbete, utan som stöd och genom ansvarstagande för den kärnverksamhet som är skolans existensberättigande. Utifrån en tydlig definition av pedagogiskt ledarskap kan det också föreskrivas

att det ingår i huvudmannens ansvar att skapa förutsättningar för rektorn att utöva detta ledarskap.

Det ska regleras i skollagen att rektorns ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet

Av utredningens kartläggning framgår att rektorer inte sällan har orimligt stora ansvarsområden. Utvecklingen har under längre tid gått mot större och större rektorsområden. Det kan innebära ansvar för flera eller stora enheter och ett mycket stort antal medarbetare, barn och elever. Dessutom kan en och samma rektor ansvara för olika skolformer eller enheter som ligger geografiskt långt ifrån varandra. En del rektorer har därtill uppdraget som skolchef. Utredningen ser detta som en olycklig utveckling som omöjliggör, eller i alla fall gravt försvårar, rektorns möjlighet att utöva det pedagogiska ledarskapet i enlighet med den föreslagna definitionen. Det är olyckligt, såväl utifrån pedagogisk forskning om betydelsen av rektorns pedagogiska ledarskap för elevernas måluppfyllelse, som utifrån forskning om arbetsgruppers storlek i relation till förutsättningar för chefers ledarskap och arbetsvillkor.

Utredningen föreslår därför att det ska införas en bestämmelse i skollagen som reglerar att rektorns ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet. Utredningen har valt en formulering som inte reglerar rektorns ansvarsområde i kvantitativa termer, eftersom det är svårt att i siffror slå fast det som passar alla olika skolhuvudmän och kontexter. I stället har utredningen valt att förtydliga huvudmannens ansvar för att beakta de många olika aspekter som har betydelse för hur omfattande en rektors ansvarsområde kan vara. Det innebär att när huvudmannen fattar beslut om hur verksamheten ska organiseras, dvs. hur den ska delas in i skolenheter eller förskoleenheter, hur stora de olika enheterna ska vara och vem som ska vara rektor för respektive enhet, måste en rad olika faktorer vägas in. I avvägningen måste huvudmannen beakta antal medarbetare, antal barn eller elever och deras behov, samt avstånd mellan enheterna i de fall rektorn ansvarar för mer än en enhet. Vidare måste ansvarsområdets sammansättning beaktas. Ett ansvarsområde där mer än en skolform ingår, kan till exempel öka uppdragets komplexitet. Även enheternas förutsätt-

ningar och behov behöver vägas in. Exempelvis kan det innebära en större utmaning att ansvara för enheter som ligger i strukturellt missgynnade områden. Det är alltså den sammanvägda bedömningen av volym och komplexitet som måste beaktas vid beslut om rektorns ansvarsområde.

Huvudmannens ansvar för att, med hjälp av ansvarig skolchef, säkerställa förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap ska särskilt framgå i skollagen

Förutom ansvarsområdets omfattning finns det även andra faktorer som har betydelse för rektorns möjligheter att utöva det pedagogiska ledarskapet. Utredningen föreslår ett förtydligande av huvudmannens ansvar när det gäller att säkerställa de rätta förutsättningarna. I det ingår att

- ge rektorn adekvat stöd,
- vidta åtgärder för att minska den administrativa bördan,
- ta ansvar för rektorns professionella utveckling,
- säkerställa kapacitet och kompetens i huvudmannens organisation, och
- ta ansvar för att adekvata resurser tillförs verksamheten.

För att kunna säkerställa förutsättningarna för rektorns pedagogiska ledarskap krävs att huvudmannen regelbundet och systematiskt analyserar den egna styrningen och de förutsättningar som rektorer och enheter ges. Utredningen menar därför att rektorers förutsättningar måste utgöra en del av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

Enligt nuvarande bestämmelse ska huvudmannen utse en eller flera skolchefer som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs. Utredningen föreslår att det av den nya bestämmelsen om huvudmannens ansvar för att säkerställa förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap ska framgå att dessa förutsättningar ska säkerställas med hjälp av ansvarig skolchef. På så sätt förtydligas skolchefens roll i detta avseende.

Rektorns mandat att besluta om den inre organisationen, med avseende på biträdande rektorer och annat ledningsstöd, ska förtydligas i skollagen

I den föreslagna definitionen av pedagogiskt ledarskap ingår också ett organisatoriskt ansvar. Detta ansvar innebär att rektorn fördelar resurser och skapar förutsättningar och organisatoriska strukturer som möjliggör utveckling av undervisningen. För att kunna ta detta ansvar behöver rektorn ha mandat att ta beslut om organisation och resursfördelning inom sin enhet och även mandat att besluta om vilket ledningsstöd som bäst gynnar rektorn och verksamheten. Det är dock inte sällan huvudmannen som tar beslut om huruvida det ska finnas biträdande rektorer i enhetens ledningsstruktur. Utredningen föreslår därför ett förtydligande i skollagen där det framgår att ledningsstöd i form av biträdande rektorer är en del av rektorns inre organisation och att det därför ska vara rektorn som tar beslut om att en biträdande rektor eller annat ledningsstöd ska ingå i den inre organisationen.

Rektorns pedagogiska ledarskap ska inte vara möjligt att delegera i sin helhet

Att rektorn har ledningsstöd har stor betydelse både för rektorn och verksamheten. Rektorns undervisningsnära ledarskap bör därför kombineras med ett distribuerat eller delat ledarskap, där flera personer med olika kompetenser inom skolenheten samverkar och gemensamt bidrar till att utveckla utbildningen och undervisningen.

Det bör understrykas att ett distribuerat eller delat ledarskap inte är samma sak som ett formellt delegerat ledaransvar. Att delegera ansvaret för enskilda ledningsuppgifter är också något helt annat än att delegera hela det pedagogiska ledarskapet. Utredningen kan konstatera att utvecklingen går mot allt större rektorsområden där rektorn befinner sig långt bort från verksamheten som i stället leds av biträdande rektorer. Detta är en oroande utveckling som innebär att själva kärnan i rektorsuppdraget – ansvaret för att leda och utveckla utbildningen – överlåts till någon annan. Pedagogiskt ledarskap ska kunna fördelas, delas och utövas i samverkan, men det ska inte kunna avsägas. Utredningen föreslår därför att skollagens bestämmelse förtydligas så att det framgår att även om en-

skilda ledningsuppgifter får delegeras, får det pedagogiska ledarskapet aldrig delegeras i sin helhet.

Statens skolverk ska ges i uppdrag att ge huvudmännen stöd i arbetet med att säkra rektorsförsörjningen och i att hantera rektorsomsättningen

Omsättningen på rektorer är stor. Detta är problematiskt eftersom det finns ett tydligt samband mellan kontinuitet i rektorns ledarskap och utbildningens kvalitet. Det är huvudmannens ansvar att hantera rektorsomsättningen. Huvudmännen behöver stimulera rektorer att stanna kvar i yrket och på arbetsplatsen genom att vara en attraktiv arbetsgivare som erbjuder goda arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter. Flera av de förslag som utredningen lägger syftar till att förbättra arbetsvillkoren och förutsättningarna för rektorn. Härtill föreslår utredningen att Skolverket ska ges i uppdrag att ge huvudmännen stöd i arbetet med att förebygga och mildra effekter av rektorsomsättningen.

Huvudmannen har också ansvar för att arbeta långsiktigt och strategiskt och vidta proaktiva åtgärder för att säkra rektorsförsörjningen. Även här kan huvudmännen behöva stöd. Därför föreslår utredningen att Skolverket får i uppdrag att informera om vägar in i rektorsyrket, genomföra insatser för att attrahera fler till yrket och stödja huvudmännen i deras arbete med att hantera rektorsförsörjningen.

Behörighetskraven för rektorer ska ändras

Enligt nuvarande bestämmelser får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt. Det ställs dock inte några formella krav på viss utbildning eller särskild sorts erfarenhet för att en person ska anses ha pedagogisk insikt och därmed vara behörig att anställas som rektor.

Utredningen föreslår en skärpning av behörighetskraven med krav på lärarexamen. Ledning och samordning av det pedagogiska arbetet förutsätter kvalificerade kunskaper om skolans kärnprocesser som erhålls genom en sådan examen. För att leda en verksamhet som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet krävs vidare

ett vetenskapligt förhållningssätt som utvecklas genom studier på högskolenivå.

De flesta rektorer har redan i dag en akademisk examen. I de flesta fall utgörs denna examen av en lärarexamen. Det problem som skärpta behörighetskrav avser att lösa kan därmed framstå som så obetydligt att ändrad lagstiftning inte kan anses motiverad. Utredningen gör dock bedömningen att en skärpning av behörighetskraven behövs. Även om de är få till antalet finns det anställda rektorer vars högsta utbildningsnivå är gymnasieexamen. En skärpning är också motiverad utifrån det faktum att det under de senaste åren har genomförts flera reformer i syfte att professionalisera lärarkåren. Bland dessa kan nämnas införandet av lärarlegitimation, förstelärarreformen och professionsprogrammet för lärare. Det är därför viktigt att säkerställa att rektorn har kapacitet att leda och utveckla en alltmer högutbildad och professionaliserad lärarkår.

De nya behörighetskraven föreslås innebära att endast den som har en lärarexamen, eller tidigare varit rektor och genomfört den särskilda befattningsutbildningen för rektorer, ska få anställas som rektor.

Befattningsutbildningen för rektorer ska genomföras med godkänt resultat

Enligt bestämmelserna ska huvudmannen se till att rektorn genomgår befattningsutbildningen för rektorer. För vissa rektorer innebär utbildningen stora utmaningar och nästan en femtedel av deltagarna genomför inte utbildningen med godkänt resultat. Det kan finnas flera orsaker till detta. En orsak kan vara bristande stöd och otillräckliga förutsättningar från huvudmannen. Till exempel behöver rektorns arbetsbelastning anpassas till det faktum att rektorn genomgår en krävande utbildning. Vidare bör huvudmannen intressera sig utbildningen, ha en dialog med lärosätet och efterfråga resultat.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det behöver tydliggöras i bestämmelserna att befattningsutbildningen ska genomföras med godkänt resultat.

Den statliga befattningsutbildningen ska reserveras för rektorer men en ny särskild utbildning ska erbjudas biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter

Enligt gällande bestämmelser är det möjligt även för annan personal med ledningsuppgifter att gå den statliga befattningsutbildningen för rektorer. Detta har lett till att biträdande rektorer i stor utsträckning deltar i utbildningen. Att biträdande rektorer går utbildningen kan ses som logiskt i relation till det omfattande uppdrag som de inte sällan har. Utredningen lämnar dock förslag som syftar till att tydliggöra rektorns roll som pedagogisk ledare. Sammantaget innebär dessa förslag att en organisation med biträdande rektorer som i praktiken uppbär befattningen rektor, inte kommer att vara möjlig om förslagen genomförs. Därmed behöver biträdande rektorer inte heller genomgå den omfattande och krävande befattningsutbildningen. Utredningen föreslår därför en ändring som innebär att befattningsutbildningen för rektorer ska reserveras för dem som innehar denna befattning.

Fortbildning för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter är dock fortsatt angelägen. En ny sådan fortbildning ska därför i stället erbjudas som en särskild utbildning inom ramen för den kompetensutveckling som erbjuds dessa grupper i det nationella professionsprogrammet. Utbildningen ska motsvara relevanta delar av den särskilda befattningsutbildningen för rektorer.

En rektor ska inte samtidigt kunna vara skolchef

Skolchefens roll är, enligt gällande bestämmelser, att biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet. Som ett förtydligande av skolchefsrollen föreslår utredningen att skolchefen ska vara huvudmannen behjälplig i att säkerställa förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap. Detta kan sammanfattas som att skolchefen, om utredningens förslag går igenom, får både en kontrollerande och en stödjande roll i förhållande till rektorn.

Hos mycket små skolhuvudmän är det inte sällan så att rektorn är den som också innehar skolchefsfunktionen. Utredningen gör bedömningen att relationen mellan skolchef och rektor oundvikligen blir otydlig när rektorn samtidigt är skolchef. Det uppstår

också en uppenbar intressekonflikt när en och samma person både leder verksamheten och bistår huvudmannen i kontrollen av densamma. När skolchefsrollen kompletteras med en stödjande funktion gentemot rektorn, som utredningen föreslår, blir olämpligheten uppenbar eftersom man inte kan stödja sig själv. Det behöver därför förtydligas i skollagen att en rektor inom ramen för sin rektorsanställning inte också kan ha funktionen skolchef. Utredningen är medveten om att ett sådant förtydligande kan slå hårt mot mycket små huvudmän och föreslår därför en övergångsbestämmelse för de enskilda huvudmän vars verksamhet redan planerats och godkänts innan förbudet mot de dubbla rollerna ska börja tillämpas. För att ta dessa huvudmäns berättigade förväntningar i beaktande, föreslås att bestämmelsen inte ska tillämpas på den verksamhet som de fått tillstånd för.

Behörighetskrav och en statlig befattningsutbildning för skolchefer ska införas

Skolchefens roll är att säkra regelefterlevnad, särskilt genom det systematiska kvalitetsarbetet och i att skapa goda förutsättningar för rektorerna i deras uppdrag. Givet skolchefens viktiga funktion är det angeläget att den som utses till skolchef har rätt förutsättningar. I nuläget ställs dock inga krav på särskild utbildning eller erfarenhet för att få uppdraget som skolchef. Utredningen föreslår därför att behörighetskrav för skolchefer ska införas i skollagen. Enligt utredningens förslag ska endast den som har en högskoleexamen få utses till skolchef.

Skolchefsfunktionen förutsätter också att den som innehar den har god kännedom om skolförfattningarna samt om villkoren för skolutveckling och pedagogiskt ledarskap. Därför föreslår utredningen en befattningsutbildning för skolchefer, i syfte att ge skolchefer adekvat kompetens för uppdraget.

För små huvudmän kan förslaget om behörighetskrav innebära utmaningar. Utredningen har därför bedömt att den bestämmelsen endast ska gälla nytillsättningar av skolchefer efter den 30 juni 2028. Vidare föreslås att behörighetskravet inte ska gälla skolchefer vars verksamhet har planerats och godkänts före den 1 juli 2028.

Utredningens bedömningar

Förutom de skarpa lagförslag som utredningen lägger presenteras även ett antal bedömningar av vad som i övrigt behöver göras för att nå förbättrade förutsättningar för rektorsuppdraget.

Staten bör ta ett större ansvar för skolans finansiering

Bristande resurser återkommer ständigt som en faktor som rektorer upplever väsentligt försvårar deras uppdrag och deras möjligheter att leva upp till kraven i författningarna. Otillräckliga resurser till förskolor och skolor är dock inte bara en fråga om hur kommuner väljer att fördela tillgängliga resurser. Kommunernas kapacitet att uppfylla kraven i författningarna är också en betydelsefull faktor. Det finns en stor variation när det gäller kommunernas kapacitet att klara av sitt omfattande uppdrag. Till viss del speglar variationen kommunernas olika förutsättningar men det finns också skillnader mellan kommunernas satsningar på skolan som inte kan härledas till specifika förutsättningar utan snarare handlar om skillnader i ambitioner. Sammantaget talar variationen i kommunernas kapacitet för att staten behöver ta ett större ansvar för att tillräckliga resurser tilldelas landets skolor.

Redan i dag tillför staten betydande resurser till skolväsendet. Inte sällan tillförs resurser genom riktade statsbidrag som huvudmän har möjlighet att söka. Detta system har dock flera uppenbara nackdelar. Det tar inte sällan mycket tid i anspråk att söka statsbidragen och hanteringen ökar dessutom den administrativa bördan, särskilt för rektorer. Statsbidragens kortsiktiga karaktär försvårar långsiktigt skolutvecklingsarbete. Eftersom statsbidragen ofta är utformade för specifika utvecklingsbehov kan det leda till att skolor går miste om ökade resurser i de fall utvecklingsbehoven inte matchar kraven i de statsbidrag som finns att söka. Den stora mängden statsbidrag är ett problem i sig och åtgärder behöver därför vidtas för att minska antalet statsbidrag.

Utredningen ser behov av att finansieringen av skolan reformeras. I det innefattas en statlig finansiering som tillgodoser skolväsendets behov av resurser och som också säkerställer att finansieringen går till skolan och inga andra ändamål. En stärkt statlig finansiering kan också motiveras av det betydande antal förändringar som har

genomförts, eller är under genomförande, i skolväsendet. Den aggregerade effekten av flera stora förändringar under kort tid förstärker behovet av ett utökat statligt ansvar för att skolans ges tillräckliga resurser.

Skolans ekonomiska förutsättningar har utretts med olika utgångspunkter i tidigare utredningar. Flera av dem presenterar förslag som på olika sätt pekar mot att staten bör ta ett utökat ansvar för skolans finansiering, till exempel genom ett sektorsbidrag. I likhet med tidigare utredningar bedömer denna utredning att staten bör ta ett ökat ansvar för att skolväsendet tillförs tillräckliga resurser och för att resurserna går till avsett ändamål.

Ett komplett huvudmanna- och skolenhetsregister bör upprättas

Det skolenhetsregister som i dag administreras av Skolverket innehåller inte tillräcklig information. Till exempel är inte uppgifter om förskolor eller fritidshem inkluderade i registret. Registret saknar också uppgifter om skolchefer.

Ett komplett huvudmanna- och skolenhetsregister skulle kunna vara ett viktigt verktyg för att följa upp rektorsomsättning och deltagande i befattningsutbildningen för rektorer samt för att utveckla fortbildningskurser för rektorer och rikta information om Skolverkets stöd och insatser på ett ändamålsenligt sätt. Det skulle också ge statliga uppföljningar och utredningar tillgång till vederhäftigt underlag för sina analyser.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det behövs ett komplett huvudmanna- och skolenhetsregister där också uppgifter om skolchefer, förskolor och fritidshem är inkluderade. Regeringen bör därför ge Skolverket i uppdrag att upprätta ett sådant register.

Det finns behov av nationella interoperabla system för skolväsendet

Utredningen gör bedömningen att det finns behov av att utveckla och förtydliga nationella standarder för att öka de digitala systemens interoperabilitet. Att skolväsendet får tillgång till standardiserade och interoperabla administrativa system som fyller skolväsendets behov är en viktig förutsättning för en tids- och kostnadseffektiv

administrativ hantering. Därigenom kan också rektorers administrativa börda minskas och tid för det pedagogiska ledarskapet frigöras.

Behovet har påpekats av flera tidigare utredningar. I likhet med dessa utredningar gör utredningen bedömningen att det finns behov av mer kunskap inom området. Därmed ansluter sig utredningen till förslag och bedömningar i SOU 2023:96 *En reform för datadelning* och SOU 2025:26 *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet* om behov av ytterligare utredning.

Rektorer behöver adekvat kompetens för att leda och samordna elevhälsoarbetet

Rektorer har en central roll när det gäller förskolors och skolors arbete med att ge barn och elever adekvat stöd och en lärmiljö som främjar lärande och hälsa. I nuläget har dock rektorer inte alltid möjlighet att leva upp till kraven i författningarna. Att inte kunna ge elever det stöd de behöver är en orsak till stress hos rektorer och påverkar därmed deras arbetssituation på ett påtagligt negativt sätt.

En viktig förutsättning för att framgångsrikt kunna leda och samordna elevhälsoarbetet är adekvat kompetens. Utredningen gör bedömningen att rektorer på ett tydligare sätt behöver rustas för arbetet med att leda och samordna elevhälsoarbetet. Befattningsutbildningen för rektorer bör därför också behandla ledning av elevhälsoarbete. I samband med kommande revidering av rektorsprogrammets måldokument behöver detta tydligare skrivas fram.

Meriteringsnivåer för rektorer bör utredas

I betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* (SOU 2018:17) fanns förslag avseende rektorers professionella utveckling som inte togs vidare i propositionen. Utredningen anser i likhet med SOU 2018:17 att det finns ett behov av meriteringsnivåer även för rektorer.

Meriteringsmöjlighet kan vara ett incitament för rektorer att vilja kompetensutveckla sig och stanna kvar i yrket. Om huvudmännen arbetar strategiskt med kompetensanvändningen och efter-

frågar meriterade rektorer till skolor med stora utvecklingsbehov kan ett införande av meriteringsnivåer också skapa incitament för skickliga rektorer att arbeta i och stanna kvar i skolområden med stora utmaningar.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det bör utredas vidare huruvida professionsprogrammet för rektorer ska kompletteras med meriteringsnivåer i enlighet med de förslag som lämnades i SOU 2018:17.

Insatser för rektorers professionella utveckling bör samordnas

Flera statliga åtgärder har vidtagits för att främja rektorers professionella utveckling. En statlig befattningsutbildning för rektorer infördes 2010 och 2025 infördes ett nationellt professionsprogram för rektorer.

Det är angeläget att dessa satsningar samordnas på ett sätt som leder till överblickbarhet och stärkt professionell utveckling för rektorerna. Utredningen menar att professionsprogrammet bör struktureras så att det skapar fördjupning och breddning av rektorns kompetens. Det innebär att kurserna på ett systematiskt och genomtänkt sätt behöver knyta an till innehållet i befattningsutbildningen för rektorer. Vidare behöver kurserna i relation till varandra ha ett innehåll som främjar progression i rektorernas professionella lärande. De bör också inordnas i det akademiska systemet så att det blir möjligt att till exempel ta ut en masterexamen och kvalificera sig för forskarutbildning.

Incitamenten för att få rektorer att vilja arbeta på skolor med stora utmaningar bör stärkas

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag som syftar till att skickliga rektorer ska söka sig till och stanna kvar längre på förskolor och skolor med stora utmaningar. De förslag som utredningen lägger syftar till att förbättra förutsättningarna för rektorer att utföra sitt viktiga uppdrag samt att stärka rektorers kompetens och möjlighet att utvecklas i yrket. Förslagen handlar bland annat om huvudmannens ansvar för att säkerställa rimliga ansvarsområden och därmed en hanterlig arbetsbörda, att ge rektorer stöd och ut-

vecklingsmöjligheter samt att säkerställa tillräckliga resurser. Utredningen anser att dessa förslag kommer att förbättra rektorers arbetssituation och förutsättningar generellt och därmed också förbättra förutsättningarna för rektorer på skolor med stora utmaningar.

Det är utredningens bedömning att skolhuvudmän med ansvar för skolor som har stora utmaningar och som ligger i mindre gynnsamma områden behöver arbeta särskilt medvetet för att få rektorer att söka sig till och stanna kvar på dessa skolor. För detta krävs strategier som utgår ifrån en analys av skolornas behov och rektorernas behov av stöd. I dessa skolor är det också särskilt viktigt att ansvarsområdets omfattning anpassas till den komplexitet som rektorsuppdraget innebär. Det är också särskilt viktigt att rektorer i dessa skolor ges möjlighet till samverkan och kollegialt lärande.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 1 kap. 3 §, 2 kap. 1, 8 a–12, och 34 §§, samt rubriken närmast före 2 kap. 8 b § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 8 c, 8 d och 9 a §§, samt närmast före 8 c och 8 d §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

1 kap.

3 §[1]

I denna lag avses med

– distansundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid,

– elev: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,

– fjärrundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid,

– fristående fritidshem: sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket,

– fristående förskola: förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola,

– fristående skola: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, an-

[1] Senaste lydelse 2023:951.

passad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,

– förskoleenhet: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,

– konfessionell inriktning: inriktning på verksamhet som innebär att det där förekommer konfessionella inslag,

– konfessionella inslag: bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag,

– lovskola: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever,

– lärobok: tryckt läromedel, med eller utan digitala komponenter,

– läromedel: helt eller delvis tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen, som överensstämmer med relevanta delar av tillämplig kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan och läroplanen, och som är utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art,

– lärverktyg: läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen,

– rektorns pedagogiska ledarskap: ledarskap som rektorn utövar i nära och direkt relation till undervisningen, med särskilt fokus på de processer som stärker kvalitet och utveckling, samt genom att, i syfte att främja dessa processer, sätta organisatoriska ramar, fördela resurser och skapa förutsättningar för medarbetarnas professionella lärande,

– skolenhet: av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad,

– undervisning: processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden, och

– utbildning: verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.

2 kap.

1 §[2]

I detta kapitel finns bestämmelser om

– huvudmän inom skolväsendet (2–8 *a* §§),

– kommuners resursfördelning (8 *b* §),

– huvudmän inom skolväsendet (2–8 *c* §§),

– kommuners resursfördelning (8 *d* §),

– ledningen av utbildningen (9–12 §§),

– lärare och förskollärare (13–24 §§),

– skolbibliotek (24 a–24 d §§),

– elevhälsa (25–28 §§),

– studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),

– registerkontroll av personal (31–33 §§),

– nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet och annan kompetensutveckling (34–34 d §§), och

– lokaler och utrustning (35 §).

8 a §[3]

Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten.

En rektor får inte under sin anställning som rektor utses till skolchef.

[2] Senaste lydelse 2024:1074.
[3] Senaste lydelse 2018:608.

Kommuners resursfördelning	***Behörighetskrav för skolchefer***
8 b §[4]	
Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.	*Till skolchef får bara den utses som har högskoleexamen.*
	Befattningsutbildning för skolchefer
	8 c §
	Det ska finnas en särskild befattningsutbildning för skolchefer.
	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utbildning enligt första stycket.
	Kommuners resursfördelning
	8 d §
	Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.
9 §[5]	
Det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.	Det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas. *Rektorns ansvarsområde får därför inte vara mer omfattande än att rektorn kan utöva sitt pedagogiska ledarskap.*

[4] Senaste lydelse 2018:608.
[5] Senaste lydelse 2018:1303.

Rektorn ska benämnas på detta sätt. Benämningen ska förbehållas den som har en anställning som rektor.

En ställföreträdare får utses för en rektor.

9 a §

Huvudmannen ska, med hjälp av ansvarig skolchef, säkerställa att rektorn ges förutsättningar att utöva sitt pedagogiska ledarskap.

10 §[6]

Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation *och* ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. *Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar.*

Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation, *utser biträdande rektorer och annat ledningsstöd, samt* ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar.

Rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor som avses i *första* stycket, om inte annat anges.

Rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor som avses i *andra* stycket, om inte annat anges. *Det pedagogiska ledarskapet får dock i sin helhet inte delegeras.*

[6] Senaste lydelse 2018:1303.

11 §

Som rektor får bara den anställas som *genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt*.

Som rektor får bara den anställas som *har lärarexamen eller tidigare varit rektor och genomfört den särskilda befattningsutbildningen i enlighet med 12 §.*

12 §

Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämställas med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, inom fem år efter tillträdesdagen.

Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämställas med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd *med godkänt resultat* inom fyra år efter tillträdesdagen eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, inom fem år efter tillträdesdagen.

Skyldigheten för en huvudman enligt första stycket gäller inte i fråga om rektorer som

– tidigare gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning,

– genom annan utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som av en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämställts med sådan utbildning, eller

– den 15 mars 2010 var verksamma som rektorer eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, den 1 juli 2019 *är* verksamma som sådana rektorer.

– den 15 mars 2010 var verksamma som rektorer eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, den 1 juli 2019 *var* verksamma som sådana rektorer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utbildning enligt första stycket.

34 §

Det ska inom skolväsendet finnas ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Programmet ska innehålla dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare.	Det ska inom skolväsendet finnas ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. *Professionsprogrammet ska vara öppet även för rektorer och lärare inom sådan utbildning som enligt denna lag ska motsvara utbildning inom skolväsendet*. Programmet ska innehålla dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare.

Det nationella meriteringssystemet ska innehålla meriteringsnivåer. En av meriteringsnivåerna ska förutsätta en examen på forskarnivå.

Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla

1. kompetensutvecklingsinsatser som kan ligga till grund för meriteringsnivå, och

2. andra kompetensutvecklingsinsatser för lärare och förskollärare samt kompetensutvecklingsinsatser för rektorer.

Inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling får insatser för rektorer även erbjudas ställföreträdande rektorer och anställda eller uppdragstagare som med stöd av 10 § *andra* stycket har fått i uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektorn annars beslutar om.	Inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling får insatser för rektorer även erbjudas ställföreträdande rektorer, *biträdande rektorer* och *andra* anställda eller uppdragstagare som med stöd av 10 § *tredje* stycket har fått i uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektorn annars beslutar om. *Därtill ska biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter, inom ramen för denna struktur, kunna gå en särskild utbildning som motsvarar relevanta*

delar av den särskilda befattnings-utbildningen för rektorer.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027 och ska tillämpas första gången på utbildning som bedrivs efter den 30 juni 2028.

2. De nya bestämmelserna i 2 kap. 8 a § andra stycket och 8 b § gäller inte utbildning vid de förskole- och skolenheter som har godkänts enligt 2 kap. 5 § före den 1 juli 2028.

3. Den rektor som vid ikraftträdandet av denna lag har påbörjat men inte ännu slutfört den särskilda befattningsutbildningen för rektorer i enlighet med 2 kap. 12 § kan, även utan en lärarexamen, ingå ett nytt anställningsavtal som rektor under utbildningstiden. Detta gäller dock längst fram till den tidpunkt som utbildningen ska ha genomförts med godkänt resultat, enligt nämnda paragraf.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem

dels att 1 kap. 1–4 §§, 2 kap. 1, 2, 4–6 och 8–10 §§, 3 kap. 2 och 4–6 §§, 4 kap. 1 §, samt förordningens namn och rubriken till 2 kap. ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 2 kap. 2 a, 2 b, 3 a och 3 b §§, samt närmast före 2 kap. 2, 2 a, 2 b, 3 a och 3 b §§ nya rubriker med följande lydelse,

dels att det närmast före 2 kap. 3 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Befattningsutbildningen för rektorer”.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Förordning (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med *motsvarande* ledning*sfunktion* i skola, förskola och fritidshem	**Förordning (2011:183) om befattningsutbildning*ar för rektorer* och *skolchefer samt* fortbildning för rektorer och annan personal med ledning*suppgifter* i skola, förskola och fritidshem**
1 kap.	
1 §[1]	
Ett universitet eller en högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (1992:1434) får på uppdrag av Statens skolverk anordna uppdragsutbildning i form av	
1. befattningsutbildning för rektorer *och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem, och*	1. befattningsutbildning för rektorer,

[1] Senaste lydelse 2019:562.

2. fortbildning för rektorer *och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.*	2. fortbildning för rektorer,
	3. befattningsutbildning för skolchefer, och
	4. särskild utbildning för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter i skola, förskola och fritidshem.

Med högskolor avses i denna förordning både universitet och högskolor.

2 §

I denna förordning regleras även sådan särskild befattningsutbildning som avses i 2 kap. 12 § skollagen (2010:800).	I denna förordning regleras även sådan särskild befattningsutbildning *och utbildning* som avses i 2 kap. *8 c,* 12 *och 34 femte stycket* §§ skollagen (2010:800).

3 §[2]

Ett uppdrag enligt 1 § första stycket 1 får gälla för högst sex år i taget. Den som påbörjat utbildning enligt 1 § första stycket *1* har dock rätt att slutföra den vid den eller de högskolor där utbildningen påbörjats.	Ett uppdrag enligt 1 § första stycket 1, *3 eller 4* får gälla för högst sex år i taget. Den som påbörjat utbildning enligt 1 § första stycket har dock rätt att slutföra den vid den eller de högskolor där utbildningen påbörjats.

4 §

För *befattningsutbildningen och fortbildningen* tillämpas avgiftsförordningen (1992:191). Högskolorna får meddela föreskrifter om avgiftens storlek. Avgiften ska beräknas så att den ger full kostnadstäckning.	För *uppdragsutbildningarna* tillämpas avgiftsförordningen (1992:191). Högskolorna får meddela föreskrifter om avgiftens storlek. Avgiften ska beräknas så att den ger full kostnadstäckning.

[2] Senaste lydelse 2012:139.

2 kap. Befattningsutbildning	**2 kap. Befattningsutbildning *och en särskild utbildning***
	2 kap.
	1 §
En högskola får anordna *en* sådan utbildning som avses i 1 kap. 1 § första stycket 1 bara om utbildningen knyter an till sådan utbildning som högskolan har examenstillstånd för.	En högskola får anordna sådan utbildning som avses i 1 kap. 1 § första stycket 1, *3 och 4* bara om utbildningen knyter an till sådan utbildning som högskolan har examenstillstånd för.
*Befattningsu*tbildning*en* får bedrivas av flera högskolor i samverkan. Om utbildningen bedrivs av flera högskolor, ska en av högskolorna ha ansvaret för utbildningen som helhet.	*U*tbildning*arna* får bedrivas av flera högskolor i samverkan. Om utbildningen bedrivs av flera högskolor, ska en av högskolorna ha ansvaret för utbildningen som helhet.
	Befattningsutbildningen för rektorer
	2 §
Syftet med befattningsutbildning*en* är att ge rektorer *och annan personal med motsvarande ledningsfunktion* kunskaper om de krav som anges i föreskrifter som gäller inom skolan, förskolan och fritidshemmet, samt att utveckla deras roll som ledare så att verksamhetens kvalitet kan säkerställas.	Syftet med *den* befattningsutbildning *som avses i 1 kap. 1 § första stycket 1* är att ge rektorer kunskaper om de krav som anges i föreskrifter som gäller inom skolan, förskolan och fritidshemmet, samt att utveckla deras roll som ledare så att verksamhetens kvalitet kan säkerställas.

Målet med utbildningen är att deltagarna får sådana kunskaper att de kan

1. ansvara för att elever och barn får en likvärdig och rättssäker utbildning,
2. skapa förutsättningar för måluppfyllelse på såväl individ- som verksamhetsnivå, och
3. ansvara för att verksamheten som helhet utvecklas.

Statens skolverk ska i samband med beställning av befattningsutbildningen närmare ange de mål som ska gälla för utbildningen.

Befattningsutbildningen för skolchefer

2 a §

Syftet med den befattningsutbildning som avses i 1 kap. 1 § första stycket 3 är att ge skolchefer kunskaper om de krav som anges i föreskrifter som gäller inom skolan, förskolan och fritidshemmet, samt om det systematiska kvalitetsarbetet och om förutsättningarna för rektorns pedagogiska ledarskap.

Målet med utbildningen är att deltagarna får sådana kunskaper att de kan

1. bidra till att elever och barn får en likvärdig och rättssäker utbildning,

2. skapa förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap, och

3. bidra till att verksamheten som helhet utvecklas.

Statens skolverk ska i samband med beställning av befattningsutbildningen närmare ange de mål som ska gälla för utbildningen.

Den särskilda utbildningen för personal med ledningsuppgifter

2 b §

Statens skolverk ska i samband med beställning av utbildningen ange de mål som ska gälla för utbildningen.

	Befattningsutbildningen för skolchefer
	3 a §
	Befattningsutbildningen ska motsvara 15 högskolepoäng och bestå av kurserna
	1. skoljuridik och myndighetsutövning (7,5 högskolepoäng), och
	2. styrning, organisering och kvalitet (7,5 högskolepoäng).
	Den särskilda utbildningen för personal med ledningsuppgifter
	3 b §
	Den särskilda utbildningen för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter ska motsvara 15 högskolepoäng och ge kunskaper om ledarskap, skoljuridik och systematiskt kvalitetsarbete.
4 §[3]	
En skolhuvudman ska anmäla till Statens skolverk vilka rektorer *eller annan personal med motsvarande ledningsfunktion* som ska genomgå befattningsutbildning*en*.	En skolhuvudman ska anmäla till Statens skolverk vilka *skolchefer och* rektorer som ska genomgå *en* befattningsutbildning.
	En rektor ska anmäla till Statens skolverk vilken personal med ledningsuppgifter som ska genomgå den särskilda utbildningen för sådan personal.

[3] Senaste lydelse 2019:562.

5 §[4]

Om samtliga anmälda till befattningsutbildning*en* inte kan tas emot på utbildningen vid önskad tidpunkt, ska *skolhuvudmannen se till att rektorer erbjuds plats i första hand. Bland rektorerna ska* nyanställda rektorer prioriteras.

Om samtliga anmälda till *en av* befattningsutbildning*arna som avses i 1 kap. 1 § första stycket* inte kan tas emot på utbildningen vid önskad tidpunkt, ska nyanställda rektorer *och skolchefer* prioriteras.

Om samtliga anmälda till den särskilda utbildning som avses i 1 kap. 1 § första stycket 4 inte kan tas emot på utbildningen vid önskad tidpunkt, ska de med mest omfattande ledningsuppgifter prioriteras.

6 §

Samma kvalitetskrav ska ställas på befattningsutbildning*en* som på högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå.

De som deltar i befattningsutbildning*en* får ges betyg och kursbevis enligt bestämmelserna för högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå. Detta gäller även om deltagarna saknar behörighet för tillträde till högskoleutbildning. Enbart betygsgraderna godkänd eller underkänd får användas.

Samma kvalitetskrav ska ställas på befattningsutbildning*arna* som på högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå.

De som deltar i *en av* befattningsutbildning*arna* får ges betyg och kursbevis enligt bestämmelserna för högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå. Detta gäller även om deltagarna saknar behörighet för tillträde till högskoleutbildning. Enbart betygsgraderna godkänd eller underkänd får användas.

8 §

En deltagare i befattningsutbildningen får tillgodoräkna sig en eller två av de kurser som anges i 3 §, om han eller hon har förvärvat motsvarande kunska-

En deltagare i befattningsutbildningen får tillgodoräkna sig en eller två av de kurser som anges i 3 *och 3 a §§*, om han eller hon har förvärvat motsvarande

[4] Senaste lydelse 2019:562.

per genom annan utbildning eller i yrkesverksamhet.	kunskaper genom annan utbildning eller i yrkesverksamhet.
9 §	
Om en rektor *eller annan person med motsvarande ledningsfunktion* genom tidigare utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som kan jämställas med befattningsutbildningen som helhet, har han eller hon rätt att få en skriftlig redovisning som visar detta. Den skriftliga redovisningen får inte användas för sådant tillgodoräknande som avses i 7, 8 eller 11 §.	Om en *skolchef eller* rektor genom tidigare utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som kan jämställas med befattningsutbildningen som helhet, har han eller hon rätt att få en skriftlig redovisning som visar detta. Den skriftliga redovisningen får inte användas för sådant tillgodoräknande som avses i 7, 8 eller 11 §.
10 §	
Högskolan ska, på begäran av den som deltar i befattningsutbildningen och den skolhuvudman som är arbetsgivare för honom eller henne, pröva tillgodoräknanden enligt 7 och 8 §§. En högskola som anordnar befattningsutbildningen ska också pröva om sådana skriftliga redovisningar som avses i 9 § ska lämnas. Skriftliga redovisningar får bara lämnas om både rektorn *eller annan person med motsvarande ledningsfunktion* och den skolhuvudman som är arbetsgivare för honom eller henne begär det.	Högskolan ska, på begäran av den som deltar i befattningsutbildningen och den skolhuvudman som är arbetsgivare för honom eller henne, pröva tillgodoräknanden enligt 7 och 8 §§. En högskola som anordnar befattningsutbildningen ska också pröva om sådana skriftliga redovisningar som avses i 9 § ska lämnas. Skriftliga redovisningar får bara lämnas om både *skolchefen eller* rektorn och den skolhuvudman som är arbetsgivare för honom eller henne begär det.

3 kap.

2 §[5]

Syftet med fortbildningen är att rektorer *och annan personal med motsvarande ledningsfunktion* ska utveckla sitt pedagogiska ledarskap.

Syftet med fortbildningen är att rektorer ska utveckla sitt pedagogiska ledarskap.

Statens skolverk ska i samband med beställning av fortbildningen ange de mål som ska gälla för utbildningen.

4 §[6]

Utbildningen ska

1. bygga på relevanta delar av de kunskaper som rektorerna *och annan personal med motsvarande ledningsfunktion får* inom befattningsutbildningen, och

1. bygga på relevanta delar av de kunskaper som rektorerna *fått* inom befattningsutbildningen, och

2. vara inriktad mot styrnings- och ledarskapsfrågor.

5 §[7]

För att få delta i fortbildningen krävs att rektorn *eller annan personal med motsvarande ledningsfunktion* har fullgjort befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning eller fått en skriftlig redovisning enligt 2 kap. 9 §.

För att få delta i fortbildningen krävs att rektorn har fullgjort befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning eller fått en skriftlig redovisning enligt 2 kap. 9 §.

6 §[8]

En skolhuvudman ska anmäla till Statens skolverk vilka rektorer *eller annan personal med motsvarande ledningsfunktion* som ska genomgå fortbildningen.

En skolhuvudman ska anmäla till Statens skolverk vilka rektorer som ska genomgå fortbildningen.

[5] Senaste lydelse 2019:562.
[6] Senaste lydelse 2019:562.
[7] Senaste lydelse 2025:757.
[8] Senaste lydelse 2019:562.

4 kap.

1 §[9]

Statens skolverk ska följa upp i vilken omfattning rektorer *och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem* genomgått befattningsutbildningen. Detsamma gäller i vilken omfattning rektorer *och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem* genomgått fortbildningen.	Statens skolverk ska följa upp i vilken omfattning rektorer genomgått befattningsutbildningen. Detsamma gäller i vilken omfattning rektorer genomgått fortbildningen.
En högskola som anordnar befattningsutbildning*en* eller fortbildning*en* är skyldig att medverka i uppföljningen av utbildningen.	En högskola som anordnar befattningsutbildning eller fortbildning är skyldig att medverka i uppföljningen av utbildningen.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Personer som har genomfört befattningsutbildningen för rektorer på grund av att de, i enlighet med äldre föreskrifter, hade en motsvarande ledningsfunktion ska ges möjlighet att delta i sådan fortbildning som regleras i 3 kap. på samma villkor som rektorer, om de kan tas emot på utbildningen efter att rektorer prioriterats i enlighet med 3 kap. 7 §.

[9] Senaste lydelse 2019:562.

1.3 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185) att 14 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
14 kap.	
5 §	
I 8 kap. 22 §, 14 kap. 16 § och 25 kap. 12 § skollagen (2010:800) anges vilka kostnadsslag som ska ingå i det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem. Vid tillämpning av dessa bestämmelser ska ersättning för	
1. *omsorg och pedagogisk verksamhet* avse kostnader för *förskolechef* eller andra anställda med ledningsuppgifter, personal i den pedagogiska verksamheten och omsorgen, stödåtgärder till barn eller elever, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader,	1. *omsorg och pedagogisk verksamhet* avse kostnader för *rektor* eller andra anställda med ledningsuppgifter, personal i den pedagogiska verksamheten och omsorgen, stödåtgärder till barn eller elever, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader,
2. *pedagogiskt material och utrustning* avse kostnader för lek- och lärprodukter, maskiner som används i verksamheten, studiebesök och liknande kostnader, och	
3. *administration* avse administrativa kostnader som ska beräknas till tre procent av grundbeloppet för förskolor och fritidshem och en procent av grundbeloppet för pedagogisk omsorg.	
För övriga kostnadsslag ska 4 § 4 och 6–7 tillämpas på motsvarande sätt.	

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning att 5 kap. 2 och 4 §§ samt 6 kap. 3 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 kap.	
2 §	
Det pedagogiska arbetet med utbildning enligt detta kapitel ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i verksamheten. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.	
Rektorn ska benämnas på detta sätt. Benämningen ska förbehållas den som har en anställning som rektor. Som rektor får bara den anställas som *genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt*.	Rektorn ska benämnas på detta sätt. Benämningen ska förbehållas den som har en anställning som rektor. Som rektor får bara den anställas som *har lärarexamen eller tidigare varit rektor och genomfört den särskilda befattningsutbildningen i enlighet med 4 §*.
En ställföreträdare får utses för en rektor.	
4 §	
Kriminalvården ska se till att rektorerna går en sådan särskild befattningsutbildning som regleras i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med *motsvarande* ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem *samt fortbildning för rektorer* eller en utbildning som kan jämställas med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställ-	Kriminalvården ska se till att rektorerna går en sådan särskild befattningsutbildning *för rektorer* som regleras i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning*ar* för rektorer *och skolchefer samt fortbildning för rektorer* och annan personal med ledningsuppgifter i skola, förskola och fritidshem eller en utbildning som kan jämställas med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har till-

ning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen.	trätt sin anställning och vara genomförd *med godkänt resultat* inom fyra år efter tillträdesdagen.

Kriminalvårdens skyldighet enligt första stycket gäller inte i fråga om rektorer som

– tidigare har gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning,

– genom annan utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som av ett universitet eller en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämställts med sådan utbildning, eller

– den 15 mars 2010 har varit verksamma som rektorer.

6 kap.

3 §

Det pedagogiska arbetet med utbildning enligt detta kapitel ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i verksamheten. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.	Det pedagogiska arbetet med utbildning enligt detta kapitel ska ledas och samordnas av en rektor *i enlighet med definitionen av rektorns pedagogiska ledarskap i skollagen.* Rektorn ska hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i verksamheten. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.
Rektorn ska benämnas på detta sätt. Benämningen ska förbehållas den som har en anställning som rektor. Som rektor får bara den anställas som *genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt*.	Rektorn ska benämnas på detta sätt. Benämningen ska förbehållas den som har en anställning som rektor. Som rektor får bara den anställas som *har lärarexamen eller tidigare varit rektor och genomfört den särskilda befattningsutbildningen i enlighet med 5 §*.

En ställföreträdare får utses för en rektor.

5 §

Utbildningsanordnaren ska se till att rektorerna går en sådan särskild befattningsutbildning som regleras i förordningen (2011:183)	Utbildningsanordnaren ska se till att rektorerna går en sådan särskild befattningsutbildning *för rektorer* som regleras i förord-

om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med *motsvarande* ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem *samt fortbildning för rektorer* eller en utbildning som kan jämställas med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen.	ningen (2011:183) om befattningsutbildning*ar* för rektorer *och skolchefer samt fortbildning för rektorer* och annan personal med ledningsuppgifter i skola, förskola och fritidshem eller en utbildning som kan jämställas med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd *med godkänt resultat* inom fyra år efter tillträdesdagen.

Skyldigheten för en utbildningsanordnare enligt första stycket gäller inte i fråga om rektorer som

– tidigare har gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning,

– genom annan utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som av ett universitet eller en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämställts med sådan utbildning, eller

– den 15 mars 2010 har varit verksamma som rektorer.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027 och tillämpas första gången på utbildning som bedrivs efter den 30 juni 2028.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk att 8 och 12 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 §[1]	
Myndigheten ska särskilt	
1. ansvara för *den statliga befattningsutbildningen* enligt förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med *motsvarande* ledning*sfunktion* i skola, förskola och fritidshem,	1. ansvara för *och samordna uppdragsutbildningarna* enligt förordningen (2011:183) om befattningsutbildning*ar för rektorer* och *skolchefer samt* fortbildning för rektorer och annan personal med ledning*suppgifter* i skola, förskola och fritidshem,
2. bedriva ett nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling och skolbibliotek,	
3. stimulera arbetet med entreprenörskap i skolväsendet, *och*	3. stimulera arbetet med entreprenörskap i skolväsendet,
4. främja skolors arbete med nordiska språk.	4. främja skolors arbete med nordiska språk, *och*
	5. samordna de uppdragsutbildningar som avses i punkten 1 ovan med det professionsprogram som avses i 2 kap. 34 § första stycket skollagen (2010:800) och regleras i förordningen (2025:280) om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.

[1] Senaste lydelse 2022:205.

12 a §[2]

Myndigheten ska informera om vägar in i lärar- och förskollläraryrkena, genomföra insatser för att attrahera fler till yrkena och stödja huvudmännen i deras arbete med att hantera lärarförsörjningen.	Myndigheten ska informera om vägar in i *rektors-*, lärar- och förskollläraryrkena, genomföra insatser för att attrahera fler till yrkena och stödja huvudmännen i deras arbete med att hantera *rektors- och* lärarförsörjningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

[2] Senaste lydelse 2019:1289.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2025:280) om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2025:280) om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare att 1 och 3 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Denna förordning innehåller bestämmelser om det nationella professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare. Av 2 kap. 34 § första stycket skollagen (2010:800) framgår att programmet ska innehålla dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare.	
Av 2 kap. 34 § fjärde stycket skollagen framgår att insatser för rektorer inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling även får erbjudas ställföreträdande rektorer och anställda eller uppdragstagare som med stöd av 10 § *andra* stycket samma lag har fått i uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektorn annars beslutar om.	Av 2 kap. 34 § fjärde stycket skollagen framgår att insatser för rektorer inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling även får erbjudas ställföreträdande rektorer, *biträdande rektorer* och *andra* anställda eller uppdragstagare som med stöd av *2 kap.* 10 § *tredje* stycket samma lag har fått i uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektorn annars beslutar om. *Därtill framgår av 2 kap. 34 § femte stycket skollagen att biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter, inom ramen för denna struktur, ska kunna gå den särskilda utbildning som regleras i förordningen (2011:183) om befattningsutbildningar för rek-*

torer och skolchefer samt fortbildning för rektorer och annan personal med ledningsuppgifter i skola, förskola och fritidshem.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 13 § och med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

3 §

Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla erbjudande om relevant kompetensutveckling för

1. lärare och förskollärare som har behörighetsgivande examen och som är yrkesverksamma som lärare eller förskollärare, och

2. rektorer, ställföreträdande rektorer och anställda eller uppdragstagare som med stöd av 2 kap. 10 § *andra* stycket skollagen (2010:800) har fått i uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektorn annars beslutar om.

2. rektorer, ställföreträdande rektorer, *biträdande rektorer* och *andra* anställda eller uppdragstagare som med stöd av 2 kap. 10 § *tredje* stycket skollagen (2010:800) har fått i uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektorn annars beslutar om.

Även lärare och förskollärare som saknar behörighetsgivande examen får, inom ramen för sådan kompetensutveckling som avses i 2 kap. 34 a § första stycket 2 skollagen, erbjudas viss kompetensutveckling inom den nationella strukturen för kompetensutveckling.

Kompetensutvecklingsinsatserna ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Det ska framgå av de olika insatserna vilka insatser som är avsedda för sådana lärare och förskollärare som avses i första stycket 1 och vilka insatser som är öppna även för lärare och förskollärare som avses i andra stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027 och ska tillämpas första gången på utbildning som bedrivs efter den 30 juni 2028.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska lämna förslag för att förbättra rektorernas förutsättningar att genomföra sitt uppdrag (dir. 2024:48). Syftet är att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap och minska omsättningen av rektorer. Enligt direktivet kan det på så sätt skapas bättre möjligheter för långsiktig kvalitet och hållbara strukturer för utvecklingen av den utbildning som ges till barn och elever i alla förskolor och skolor inom skolväsendet. I utredningens uppdrag ingår bland annat att:

- föreslå hur rektorers förutsättningar för uppdraget kan förbättras, till exempel när det gäller rektorsområdenas storlek, samt om hur omsättningen av rektorer kan minska,
- föreslå åtgärder för att minska rektorers administrativa börda och andra uppgifter som tar tid från det pedagogiska ledarskapet,
- analysera och vid behov föreslå vilka särskilda behörighetskrav som ska ställas på den som anställs som rektor,
- lämna förslag som syftar till att skickliga rektorer ska söka sig till och stanna kvar längre på förskolor och skolor med stora utmaningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen skulle i sitt arbete inhämta synpunkter från berörda myndigheter, kommuner och regioner samt från andra aktörer och organisationer som är relevanta för uppdragets genomförande. Vidare skulle utredningen föra en dialog med barn och unga i den utsträckning det bedömdes angeläget. Utredningen skulle också hålla sig

informerad om andra relevanta utredningar samt ta hänsyn till relevant arbete som pågår inom berörda myndigheter.

2.2 Utredningens genomförande

Utredningsarbetet har bedrivits genom samtal med rektorer och huvudmän, genom samråd med företrädare för befattningsutbildningen för rektorer samt genom samråd med myndigheter, intresseorganisationer och organisationer som företräder elever. Vidare har utredningen samrått med forskare samt lämnat ett särskilt uppdrag till två forskare vid Göteborgs universitet. Dessutom har utredningen fört samtal med andra utredningar. Till utredningen har också knutits av regeringen utsedda experter och sakkunniga.

Utredningen har även inhämtat information genom statistikinsamling samt genom kartläggning av huvudmäns ledningsorganisationer. I det följande utvecklar utredningen hur uppdraget har genomförts.

2.2.1 Experter och sakkunniga

En grupp av experter och sakkunniga som utsetts av regeringen har bistått utredningen i arbetet. Sakkunniga i utredningen har varit kanslirådet Therese Biller och departementssekreteraren Ylva Gunnars (båda Utbildningsdepartementet). Experter i utredningen har varit biträdande enhetschefen Jonas Askne (Specialpedagogiska skolmyndigheten), utredaren Bodil Båvner (Sveriges Kommuner och Regioner), enhetschefen Anders Duvkär (Skolverket), HR-direktören Lise-Lotte Oldmark (Academedia), utredaren Jennie Rosengren (Sveriges Lärare), utredaren Ulrika Rosengren (Skolinspektionen), rektorn Peter Strömblad (Svalövs Montessori) och rektorn Peter Westergård (Rinnebäcksskolan, Kävlinge kommun). Utredningen har under utredningstiden haft åtta möten med experter och sakkunniga.

2.2.2 Samtal med rektorer och skolhuvudmän

Utredningen har strävat efter att ge en så tydlig och bred bild som möjligt av åtgärdernas förväntade konsekvenser utifrån olika perspektiv. I detta syfte har utredningen samlat in och analyserat information från ett stort antal huvudmän och rektorer. Informationsinsamlingen har genomförts via hearings och djupintervjuer med verksamma inom samtliga skolformer. Vidare har utredningen inhämtat synpunkter från ett nätverk för rektorer i förskolan samt ett nätverk för rektorer på små förskole- och skolenheter.

Deltagare i hearings och intervjuer för skolhuvudmän har företrätt huvudmän för såväl kommunala som enskilda huvudmän. Utredningen har strävat efter att inhämta perspektiv från huvudmän av varierande storlek och från olika delar av landet samt från huvudmän verksamma i såväl storstad som i mindre tätorter och glesbygd.

Deltagare i hearings och intervjuer för rektorer har på motsvarande sätt varit verksamma hos såväl kommunala som enskilda huvudmän samt arbetat i såväl större som mindre organisationer.

2.2.3 Samråd med företrädare för befattningsutbildningen för rektorer

Utredningen har fört dialog med företrädare för lärosäten som bedriver befattningsutbildningen för rektorer dvs. företrädare för rektorsprogrammet vid Göteborgs universitet, Karlstads universitet, Mittuniversitetet, Linnéuniversitet, Stockholms universitet, Umeå universitet samt Uppsala universitet. I dialogen inhämtades synpunkter avseende samtliga analysområden i utredningens direktiv med särskilt fokus på utbildning och behörighetskrav för rektorer.

2.2.4 Samråd med forskare och särskilt uppdrag till forskare

Utredningen har samrått med forskare som bedriver forskning av relevans för utredningens uppdrag. Forskarna är verksamma vid Göteborgs universitet, Umeå universitet och Uppsala universitet. Vidare har utredningen lämnat ett särskilt uppdrag till Åsa Hirsh, docent i pedagogik och Mette Liljenberg, docent i pedagogik. Uppdraget innebar att sammanställa ett underlag med förslag till defini-

tion av begreppet pedagogiskt ledarskap. Underlaget skulle presenteras i form av en skriftlig rapport med följande innehåll:

- en utblick över internationell forskning med relevans för området,
- en sammanfattning av pedagogiskt ledarskap i svensk kontext,
- en sammanställning av inspel från en referensgrupp bestående av sex forskare från olika lärosäten med gedigen expertkunskap på området,
- underlag för definition av begreppet pedagogiskt ledarskap, inklusive förslag på definitioner,
- resonemang i termer av scenarier kring möjligheten att delegera det formella ansvaret för pedagogiskt ledarskap, samt möjliga konsekvenser av olika vägval, och
- resonemang om vilka krav på kompetens, kunnande och examina som bör ställas på den som har det formella ansvaret för pedagogiskt ledarskap.

Rapporten som getts namnet *En gemensam förståelse av pedagogiskt ledarskap – Definition, ansvar, kompetenskrav och förutsättningar* återfinns i sin helhet i bilaga 3. Med stöd i rapporten har utredningen formulerat förslaget till skollagsdefinition av rektorns pedagogiska ledarskap. Denna definition har sedan bildat utgångspunkt för utredningens övriga förslag. I rapporten ingick en genomgång av svensk och internationell forskning. Ett sammandrag av denna forskningsgenomgång har införts i kapitel 5.

2.2.5 Samråd med myndigheter, intresseorganisationer och organisationer som företräder elever

I enlighet med utredningens direktiv har synpunkter inhämtats från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sveriges Kommuner och Regioner, Almega utbildning, Idéburna skolors riksförbund, Sveriges Skolledare, Sveriges Lärare samt Sveriges Elevkårer och Sveriges Elevråd. Vidare har utredningen samrått med Statens institutionsstyrelse och med Kriminalvården. Utredningen har också samrått med Föreningen Sveriges skolchefer

samt med ett nätverk av skolchefer som samordnas av Sveriges Kommuner och Regioner.

2.2.6 Samtal med andra utredningar samt genomgång av förslag i betänkanden som påverkar rektorers förutsättningar

Utredningen har samtalat med Läroplansutredningen (U 2023:09), Utredningen om minskad administration och om reglering av förskollärares och lärares tid (U 2023:01), Utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan (U 2023:06), Utredningen om en förbättrad elevhälsa (U 2024:01) samt Utredningen om en likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola (U 2024:04).

Vidare har utredningen sammanställt förslag som påverkar rektorers förutsättningar i några olika betänkanden. Denna sammanställning återfinns i kapitel 4.

2.2.7 Statistikinsamling och annan kartläggning

Utredningen har inhämtat statistik från offentliga register avseende skolenheter och skolhuvudmän. Dessutom har statistik avseende antal medarbetare och skolenheter per rektor inhämtats genom en särskild statistikbeställning till Skolverket. Vidare har utredningen gjort en egen kartläggning för att inhämta information som inte finns tillgänglig i offentliga register, däribland information om i vilken utsträckning ledningsorganisationen för förskolor och skolor inkluderar biträdande rektorer. I kartläggningen har ett stort antal kommunala och enskilda huvudmän kontaktats.

3 Gällande rätt

3.1 Skolväsendets statliga reglering

Skolväsendet regleras primärt i skollagen (2010:800). I skolväsendet ingår skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. Fritidshem ingår i skolväsendet men är inte en skolform.[1] Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.[2] I all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn, alltså varje människa under 18 år, ska barnets bästa vara utgångspunkt.[3]

För varje skolform och för fritidshemmet ska gälla en läroplan som utgår från bestämmelserna i skollagen. Läroplanen ska ange utbildningens värdegrund och uppdrag. Den ska också ange mål och riktlinjer för utbildningen.[4] Läroplanerna regleras på förordningsnivå. Skollagen kompletteras också av så kallade skolforms-

[1] 1 kap. 1 § skollagen.
[2] 1 kap. 4 § skollagen.
[3] 1 kap. 10 § första stycket skollagen.
[4] 1 kap. 11 § första stycket skollagen.

förordningar, som innehåller kompletterande bestämmelser om respektive skolform.

3.2 Så regleras huvudmannens ansvar i författning

Huvudmannen – som kan vara statlig, regional, kommunal eller enskild – har det yttersta ansvaret för utbildningen och ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.[5] Vidare ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.[6] Inom det systematiska kvalitetsarbetet bör även huvudmannens egen styrning, uppföljning, utvärdering och utveckling av verksamheten analyseras särskilt.[7] Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt framkommer att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.[8]

Sedan 2019 finns det regler i skollagen som är tillämpliga på tillsättningen av en skolchef. Dessa redogörs för särskilt nedan.

Skolchefen

Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten.[9] En skolchef som bedömer att verksamheten inte lever upp till vissa författningskrav ska försöka åtgärda bristerna inom ramen för sina befogenheter. Om skolchefens befogenheter inte är tillräckliga för att åtgärda bristerna, till exempel för att tillräckliga medel saknas för att adekvata åtgärder ska kunna genomföras, har skolchefen ansvar för att informera den del av huvudmannen som

[5] 2 kap. 8 § skollagen.
[6] 4 kap. 3 § skollagen.
[7] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 306.
[8] 4 kap. 7 § skollagen.
[9] 2 kap. 8 a § skollagen.

är ytterst ansvarig. Ansvaret för att utbildningen inom skolväsendet verkligen genomförs i enlighet med gällande regelverk ligger dock alltid på huvudmannen själv.[10]

3.3 Så regleras rektorsrollen i författning

I detta avsnitt beskriver utredningen den grundläggande regleringen av rektorsrollen i skollagen samt att rektorn kan ha befogenheter och ansvar även enligt andra författningar.

3.3.1 Rektorns kompetens

Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.[11] Båda kraven måste vara uppfyllda, dvs. den pedagogiska insikten måste ha förvärvats både genom utbildning och erfarenhet.[12] Utöver dessa rekryteringskrav ska alla rektorer för förskoleenheter som anställts efter den 1 juli 2019, inom fem år efter tillträdesdagen, ha genomgått en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämställas med denna. Alla övriga rektorer som anställts efter den 15 mars 2010 ska ha genomgått en sådan utbildning inom fyra år efter tillträdesdagen.[13] Detta ytterligare utbildningskrav på rektorer motiveras i förarbetena i termer av att varje rektor bör ha en stabil och likvärdig utbildningsmässig grund att stå på för att fungera väl som ledare av skolans pedagogiska verksamhet.[14]

3.3.2 Rektor som ensam ledare för en förskole- eller skolenhet

Det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.[15] Benämningen rektor är förbehållen den person som har en anställning som rektor i skollagens mening.[16] Detta

[10] Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan*, s. 89 och 90.
[11] 2 kap. 11 § skollagen.
[12] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 257.
[13] 2 kap. 12 § skollagen.
[14] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 257.
[15] 2 kap. 9 § första stycket skollagen.
[16] 2 kap. 9 § andra stycket skollagen.

innebär att någon annan än den som är anställd för att leda verksamheten, inte får benämnas rektor.[17]

Av motiven till bestämmelsen framgår att det är av yttersta vikt att det i skollagen tydligt slås fast vem som har ledningsansvaret för de verksamheter som regleras i skollag, läroplaner och övriga författningar. Det ska vara tydligt för förskolans och skolans personal, barn och elever samt deras föräldrar, vem som har ansvaret för ledningen och samordningen av det pedagogiska arbetet, liksom för verksamhetens inre organisation och vad detta ansvar innebär. En elev eller ett förskolebarn ska aldrig kunna ha fler än en rektor. Ledningsansvaret för en förskole- eller skolenhet får därför inte delas av flera.[18]

Nedan anges särskilt vad som avses med begreppen förskole- och skolenhet i skollagens mening.

Förskole- och skolenheter

Förskole- och skolenhet definieras som en av huvudman organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskole- respektive skolbyggnader som ligger nära varandra, och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon sådan byggnad.[19]

Begreppen avser skolan eller förskolan i fysisk bemärkelse, dvs. de byggnader, lokaler och utrymmen utomhus där huvudmannen bedriver sin verksamhet. För att flera byggnader ska anses som en skolenhet krävs att de ligger någorlunda nära varandra och på ett naturligt sätt hör ihop.[20] Kammarrätten i Stockholm har i en dom prövat frågan om två byggnader kan anses vara en skolenhet. Byggnaderna låg cirka 150 meter ifrån varandra. Mellan byggnaderna fanns ett antal fastigheter som inte tillhörde skolverksamheten. Byggnaderna skiljdes även åt av gator med biltrafik. Enligt kammarrätten kunde skolbyggnaderna, även om de låg någorlunda nära varandra, på grund av den mellanliggande bebyggelsen och de genomkorsande gatorna inte anses höra ihop på ett naturligt sätt. Därmed kunde de inte anses som en skolenhet.[21]

[17] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 252.
[18] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 250 och 251.
[19] 1 kap. 3 § skollagen.
[20] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 633.
[21] Kammarrätten i Stockholms dom den 15 december 2014 i mål nr 3511-14.

Byggnaderna i en skolenhet ingår också i samma administrativa enhet. Även verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad men som är nära knuten till enheten omfattas av begreppet skolenhet. Här avses till exempel skolgårdar samt idrottsplatser i nära anslutning till skolans byggnader. Detsamma gäller i fråga om begreppet förskoleenhet. I begreppet skolenhet ingår också verksamhet vid fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola.[22]

Begreppet skolenhet används till exempel i samband med godkännande av utbildning med enskild huvudman samt i samband med val av skola och mottagande i en vald skola. Av definitionen följer att en skolenhet även omfattar verksamhet som ibland bedrivs till exempel på en arbetsplats eller i vissa fall på distans.[23]

Enligt motiven till bestämmelsen ska huvudmannen ha frihet att organisera verksamheten på det sätt som bäst passar de lokala förutsättningarna. Begreppet skolenhet är därför inte nödvändigtvis synonymt med rektorns ansvarsområde eller andra organisatoriska indelningar som skolhuvudmannen beslutar om. En skola är ofta detsamma som en skolenhet, men behöver inte nödvändigtvis vara det. Det väsentliga är att ledningen av den enskilda skolenheten klart åvilar en rektor.[24] Kammarrätten i Göteborg har i en dom gjort bedömningen att det inte strider mot lag att dela in en skola i flera skolenheter, till exempel en enhet med F–årskurs 3 och en enhet med årskurs 4–9.[25]

En huvudman ska för varje skolenhet lämna uppgifter om bland annat skolenhetens namn och adress, skolans namn och rektorns namn till Skolverket, som för ett skolenhetsregister.[26] Noteras bör att Skolverket inte för något motsvarande register avseende förskoleenheter.

[22] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 633.
[23] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 216.
[24] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 250.
[25] Kammarrätten i Göteborgs dom den 12 december 2019 i mål nr 4906-19.
[26] 2 § förordningen (2020:833) om skolenhetsregister och 3 § Skolverkets föreskrifter om insamling av uppgifter till skolenhetsregistret, SKOLFS 2021:22.

3.3.3 Rektorns beslutanderätt och ansvar enligt skollagen och vissa andra författningar

Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.[27] I detta innefattas ansvar för och beslut om övergripande organisation av det pedagogiska arbetet, arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd, formerna för samarbete mellan förskolan, skolan och hemmen, förskolans och skolans kontakter med föräldrar, arbetslivet och det omgivande samhället, kompetensutveckling av personalen etcetera.[28] Besluten kan röra exempelvis personalens ansvarsområden, schemaläggning eller barnens och elevernas fördelning i klasser eller grupper.[29] För utbildning vid förskole- eller skolenheter med en kommun eller en region som huvudman medför bestämmelsen en avvikelse från bestämmelserna i kommunallagen (2017:725) om nämndorganisationen och delegation av nämndernas beslutanderätt.[30]

Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar.[31] Det som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen kan exempelvis vara beslut om åtgärdsprogram,[32] skyldighet att anmäla till huvudmannen att ett barn eller en elev blivit utsatt för kränkande behandling,[33] eller de beslut i skolan som rör enskilda elever och innebär myndighetsutövning, till exempel om ledighet och disciplinära åtgärder.[34] Hit hör också det systematiska kvalitetsarbetet på förskole- och skolenhetsnivå,[35] forum för samråd med barn, elever och vårdnadshavare samt utarbetande av lokala ordningsregler tillsammans med elever.[36]

Det har under 2025 tillkommit nya ansvarsområden för rektorn i särskilda föreskrifter, såväl i skollagen som i andra författningar.

[27] 2 kap. 10 § första stycket skollagen.
[28] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 253.
[29] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 648.
[30] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 648.
[31] 2 kap. 10 § första stycket skollagen.
[32] 3 kap. 9 § skollagen samt prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 648.
[33] 6 kap. 10 § skollagen samt prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 254.
[34] 7 kap. 18 § och 5 kap. skollagen och samt prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 254.
[35] 4 kap. 4 § skollagen samt prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 254.
[36] 4 kap. 13 § och 5 kap. 5 § skollagen samt prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 254.

Nedan redogörs särskilt för dels rektorns nya ansvar avseende säkerhetsarbete i brottsförebyggande syfte, dels rektorns nytillkomna skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Säkerhetsarbete i brottsförebyggande syfte

Ett nytt kapitel om säkerhetsarbete i brottsförebyggande syfte infördes i skollagen den 1 juli 2025. Sammantaget innebär de nya bestämmelserna en utökning av rektorns ansvar och befogenheter avseende undersökning av väskor och andra föremål, samt skyldighet att anmäla misstanke om brott begånget av elev.

Enligt de nya bestämmelserna får väskor och andra föremål som elever har med sig till skolenheten, eller till en skolaktivitet utanför skolenheten, undersökas om det är befogat för att begränsa risken för ordningsstörningar, kränkningar eller brott, alternativt för att upprätthålla säkerheten. Sådana undersökningar får endast utföras efter beslut av rektorn och, när ett sådant beslut avser ett obestämt antal elever, får rektorn inte uppdra åt någon annan att fatta det. Vidare ska undersökningen utföras av rektorn eller personer som särskilt har utsetts av rektorn för uppgiften.[37] Föremål som påträffas vid en sådan undersökning får omhändertas av rektorn eller personen som rektorn har utsett att utföra undersökningen om det är befogat för att begränsa risken för ordningsstörningar, kränkningar eller brott, alternativt för att upprätthålla säkerheten.[38]

Ett utförande av en undersökning och ett omhändertagande ska som regel dokumenteras.[39] Enligt förarbetena finns det starka skäl som talar för krav på dokumentation. Bestämmelserna om undersökning av väskor och andra föremål utgör inskränkningar i grundlagsskyddet mot kroppsvisitation och det är angeläget att utförandet av undersökningen kan kontrolleras i efterhand. Ett krav på dokumentation har stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom ett sådant krav klargör att rektorn, eller en person som är utsedd av rektorn för uppgiften, före en undersökning måste ta ställning till om förutsättningarna för undersökningen är uppfyllda, dvs. om det sker för att begränsa risken för ordningsstörningar, kränkningar

[37] 6 a kap. 5 § skollagen.
[38] 6 a kap. 7 § skollagen.
[39] 6 a kap. 9 § skollagen.

eller brott eller för att upprätthålla säkerheten. Ett krav på dokumentation möjliggör också kontroll i efterhand. Till exempel kan det kontrolleras om det är en behörig person som har utfört undersökningen och om väskundersökningen har varit proportionerlig.[40]

Om det kan misstänkas att ett brott har begåtts av någon som är elev ska rektorn anmäla brottet till Polismyndigheten om inte övervägande skäl talar emot det. Detta gäller om brottet har begåtts i samband med verksamheten i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning.[41]

Skolans uppgiftsskyldighet

Enligt lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna ska en rektor inom skolväsendet lämna en uppgift som finns i den verksamhet som rektorn ansvarar för, om den begärs av en brottsbekämpande myndighet och behövs i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska inte lämnas om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.[42] Enligt förarbetena innebär rekvisitet ”behövs” i den brottsbekämpande verksamheten att tröskeln för utlämnande är förhållandevis låg. Det måste dock finnas någon konkret omständighet som ger stöd för bedömningen att uppgiften behövs hos den brottsbekämpande myndigheten.[43] En rektor är inte endast skyldig att lämna uppgifter om de begärs utan en uppgift ska också lämnas utan föregående begäran till Polismyndigheten om rektorn själv bedömer att uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten.[44] En uppgift ska dock inte lämnas om övervägande skäl talar mot att uppgiften lämnas ut.[45] Uppgiftsskyldigheten innebär att uppgifter som utgångspunkt ska lämnas till Polismyndigheten exempelvis när det finns oro för att en elev är

[40] Prop. 2024/25:160 *Skolor mot brott*, s. 92 och 93.
[41] 6 a kap. 10 § skollagen.
[42] 7 § första stycket lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.
[43] Prop. 2024/25:65 *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, s. 205.
[44] Prop. 2024/25:65 *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, s. 205 och 209.
[45] 7 § andra stycket lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

på väg in i kriminalitet eller riskerar att utsättas för brott, eller om personal misstänker brottslig verksamhet på skolan. För ett utlämnande krävs att konkreta omständigheter ger skäl för oron eller misstanken. Även uppgifter som rör begångna brott kan lämnas ut med stöd av uppgiftsskyldigheten. Skyldigheten begränsas av att rektorn före ett utlämnande ska göra en intresseavvägning, i beaktande av eventuella övervägande skäl som talar mot att uppgiften lämnas. Intresseavvägningen tar sikte på situationer när skolan till exempel framgångsrikt ger en elev stöd och det framkommer en uppgift som äventyrar pågående eller planerade insatser om den skulle lämnas till brottsbekämpningen. Vid bland annat allvarligare eller systematisk brottslighet bör dock brottsbekämpningens intresse av att ta del av en uppgift i regel väga tyngre.[46]

3.3.4 Rektorns beslutanderätt och ansvar i relation till annan författning

Rektorn kan även ansvara för andra frågor än vad som direkt följer av ledningsansvaret enligt skollagen, skolförordningarna eller andra författningar. Till exempel kan en rektor vid en förskole- eller skolenhet med utbildning som bedrivs av en kommun eller en region som huvudman med stöd av bestämmelserna i kommunallagen om delegation ha att besluta på kommunens eller regionens vägnar i till exempel anställnings-, personal- eller lokalärenden.[47] En huvudman kan också delegera fler ansvarsområden till rektorn, exempelvis i relation till huvudmannens ansvar enligt det nya kapitlet i skollagen om säkerhetsarbete i brottsförebyggande syfte.[48]

I egenskap av chef och representant för arbetsgivaren måste rektorn förhålla sig till arbetsrättsliga regler. Vidare är bestämmelser om arbetsmiljö centrala. Nedan redogörs särskilt för bestämmelser om arbetsmiljö.

[46] Prop. 2024/25:65 *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, s. 209.
[47] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 648.
[48] 6 a kap. 3 och 4 §§ skollagen.

Bestämmelser om arbetsmiljö

Skollagen innehåller egna bestämmelser om arbetsmiljön i fråga om exempelvis lokaler och utrustning.[49] När det gäller förskolan och fritidshemmet finns det även bestämmelser om gruppsammansättning och gruppstorlek samt att barnen och eleverna ska ha en god arbetsmiljö.[50] Det finns också flera direkta hänvisningar till arbetsmiljölagen (1977:1160) i skollagen.[51]

Arbetsmiljölagen har till ändamål att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö.[52] Denna lag gäller för personal i förskola och fritidshem samt för både elever och personal i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och komvux, men alltså inte för barn och elever i förskolan och fritidshemmet.[53]

Arbetsgivaren ska enligt arbetsmiljölagen bland annat systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Arbetsgivaren ska utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart ska tidsplaneras. Arbetsgivaren ska i den utsträckning som verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna. Handlingsplaner ska därvid upprättas.[54]

Rektorer för grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning har ansvar för elevernas och personalens arbetsmiljö i de fall huvudmannen delegerat arbetsmiljöuppgifter till rektorn.[55] Det måste vid en delegering av arbetsmiljöuppgifter klarläggas vem som i olika hänseenden bär ansvaret för att arbetsmiljölagens bestämmelser följs.[56] När rektorer tilldelats arbetsmiljöuppgifter innebär det att de är en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet.[57] Arbetsmiljö-

[49] 2 kap. 35 § skollagen.
[50] 8 kap. 8 § och 14 kap. 9 § skollagen.
[51] 4 kap. 9 och 11 §§, samt 5 kap. 4 § skollagen.
[52] 1 kap. 1 § arbetsmiljölagen.
[53] 2 § första stycket och 3 § första stycket 1 arbetsmiljölagen.
[54] 3 kap. 2 a § första och andra styckena arbetsmiljölagen.
[55] Nitzelius, T. och Söderlöf, G. (2024). *Skolans arbetsmiljö – Praktiska typfall.* Norstedts Juridik, s. 17–19.
[56] Prop. 1976/77:149 s. 373 och 374.
[57] Nitzelius, T. och Söderlöf, G. (2024). *Skolans arbetsmiljö – Praktiska typfall.* Norstedts Juridik, s. 17–19.

verket har meddelat föreskrifter med preciserade krav för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Föreskrifterna innehåller bland annat bestämmelser om att våld och hot om våld ska förebyggas.[58] I det systematiska arbetsmiljöarbetet ingår att göra riskbedömningar gällande risken för att någon kan komma att drabbas av ohälsa eller olycksfall i arbetet.[59] Det kan exempelvis röra sig om risker vid maskinanvändning[60] eller risker på skolgården[61]. Eftersom barn i förskola och elever i fritidshem inte omfattas av arbetsmiljölagstiftningen kan rektorer för dessa verksamheter dock enbart ha ansvar för personalens arbetsmiljö.

3.3.5 Ställföreträdare och delegering

En ställföreträdare får utses för en rektor.[62] Endast en person åt gången kan vara ställföreträdare för rektorn och denne övertar det ansvar och de befogenheter som annars tillkommer rektorn.[63] Syftet med bestämmelsen är att det ska vara möjligt för någon annan att fullgöra rektorns uppgifter när denne är frånvarande.[64] En rektor får även delegera ledningsuppgifter och beslutanderätt.[65] Delegationen ska ske till en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet. Delegationen ska avse vissa avgränsade ledningsuppgifter eller beslutanderätt i vissa frågor. I sådana frågor där rektorn ska fatta beslut enligt särskilda föreskrifter i skollagen eller någon annan författning får delegation ske om det inte uttryckligen angetts att beslutanderätten inte får delegeras.[66] Som exempel på beslutanderätt som inte kan delegeras kan nämnas beslut om att utfärda slutbetyg,[67] om att stänga av en elev[68] eller om att en elev ska gå om en årskurs.[69]

[58] 5 kap. i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2023:2) om planering och organisering av arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar.
[59] 11 § i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2023:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar.
[60] Jfr NJA 2004 s. 80.
[61] Jfr Göteborgs tingsrätts dom den 13 november 2024 i mål nr B 5831-22.
[62] 2 kap. 9 § tredje stycket skollagen.
[63] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 647.
[64] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 252.
[65] 2 kap. 10 § andra stycket skollagen.
[66] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 648.
[67] 6 kap. 16 § skolförordningen (2011:185).
[68] 5 kap. 14, 17 och 19 §§ skollagen.
[69] 7 kap. 11 c § skollagen.

4 Vad styr och påverkar rektorns arbete?

I detta kapitel beskriver utredningen skolans styrning och ledning och annat som påverkar rektorns arbete. Kapitlet inleds med en historisk tillbakablick. Därefter beskrivs skolans nuvarande styrsystem samt roller och ansvar i styrkedjan. Vidare redogör utredningen för administration som genereras av den statliga styrningen. Även behörighetskrav och kompetensutveckling behandlas. Avslutningsvis redogör utredningen för några förslag i statliga utredningar som kommer att påverka rektorers förutsättningar och arbetsvillkor om de genomförs.

4.1 Skolans styrning – en historisk tillbakablick

4.1.1 Under efterkrigstiden var den statliga styrningen av skolan förhållandevis stark

Decennierna efter 1945 genomfördes en rad omfattande reformer i svensk skola, till exempel införandet av en 9-årig enhetsskola. Ambitionen var att göra utbildningen geografiskt tillgänglig för alla, att höja utbildningsnivån oavsett social bakgrund samt att föra samman olika utbildningar. Skolreformerna genomfördes med, och förutsatte, en förhållandevis stark statlig styrning.[1]

[1] Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning.*

4.1.2 En decentralisering och avreglering inleddes under 1970-talet

Under 1970-talet påbörjades en process i riktning mot ökad grad av decentralisering och avreglering. Syftet var att minska detaljregleringen och effektivisera verksamheten genom en ökad lokal frihet. Decentraliseringen kom också till uttryck i 1974 års regeringsform där det understryks att den kommunala självstyrelsen utgör en av grundstenarna för den svenska demokratin.[2]

År 1979 beslutade riksdagen om riktlinjer för en decentralisering av den offentliga verksamheten.[3] Inom skolans område påbörjades utvecklingen mot ökad decentralisering redan tidigare. Regeringens proposition om skolans inre arbete som kom 1976 innebar en ökad lokal frihet och ett ökat professionellt ansvar för skolan.[4] Propositionen grundade sig på ett betänkande från Utredningen om skolans inre arbete (SIA-utredningen).[5] I propositionen föreslog regeringen också ett nytt förenklat statsbidragssystem.[6] År 1978 antog riksdagen det nya statsbidragssystemet för grundskolan.[7] Några år senare förenklades även statsbidragssystemet för komvux[8] och 1987 för gymnasieskolan.[9]

Ett resultat av decentraliseringen och avregleringen under 1970-talet blev en ny läroplan för grundskolan, Lgr 80.[10] Den nya läroplanen innebar en förskjutning mot målstyrning och minskad detaljreglering.

4.1.3 Skolan kommunaliseras

Hösten 1990 överlämnade regeringen den så kallade ansvarspropositionen till riksdagen. I propositionen föreslogs förändringar som syftade till en tydligare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna när det gällde verksamheten inom grundskolan, gymnasie-

[2] Prop. 1973:90 *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.* samt bet. 1973:KU26.
[3] Prop. 1978/79:111 *Åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m*. Propositionen bygger bl.a. på Decentraliseringsutredningens principbetänkande SOU 1978:52 *Lägg besluten närmare människorna!*
[4] Prop. 1975/76:39 *Skolans inre arbete m.m.*
[5] SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö.*
[6] Prop. 1975/76:39 *Skolans inre arbete m.m.*
[7] Prop. 1977/78:85 *Nytt statsbidrag till grundskolan m.m.*
[8] Prop. 1983/84:169 *Kommunal och statlig utbildning för vuxna.*
[9] Prop. 1985/86:97 *Statsbidrag till lärarlöner i gymnasieskolan.*
[10] Läroplan för grundskolan, Lgr 80. Utfärdad av regeringen den 14 februari 1980.

skolan och den kommunala utbildningen för vuxna. Staten skulle ange mål och riktlinjer och kommunerna skulle ansvara för att verksamheten genomfördes inom de ramar som riksdag och regering hade beslutat. Kommunerna skulle därmed få stor frihet att lokalt organisera skolverksamheten.[11]

I ansvarspropositionen föreslog regeringen också ett förändrat statsbidragssystem. Statliga bidrag skulle även fortsättningsvis riktas till skolväsendet men nu i form av ett sektorsbidrag som beräknades med utgångspunkt i kommunernas skiftande strukturella och demografiska förutsättningar och behov. Till skillnad mot tidigare skulle de kommunala huvudmännen nu själva bestämma hur resurserna sedan skulle fördelas mellan grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna. Regeringen framhöll i propositionen att den ökade lokala friheten att disponera skolväsendets samlade resurser medförde ett ökat ansvar för att resurserna användes ändamålsenligt.[12]

I ansvarspropositionen föreslogs också ett system för uppföljning och utvärdering av skolväsendet. Dessutom föreslogs att Skolöverstyrelsen och länsskolnämnderna skulle avvecklas och i stället ersättas av den nya myndigheten Skolverket. Riksdagen beslutade 1990 i enlighet med regeringens förslag i ansvarspropositionen.[13] Den 1 januari 1991 var kommunaliseringen genomförd.

Kommunaliseringen syftade till ökad effektivitet och kvalitet

Syftet med kommunaliseringen var ökad effektivitet, förbättrad resursanvändning och höjd kvalitet inom skolan. Ett ytterligare syfte var att möjliggöra ökat inflytande för elever och föräldrar. Kommunaliseringen var en del av en generell strävan mot decentralisering av den offentliga verksamheten. Genom den förändrade styrningen skulle förutsättningar skapas för verksamhetsutveckling och kvalitetshöjning.[14]

Förändringarna innebar att kommunerna fick stor frihet att organisera skolverksamheten. Dessutom fick lärarna ett större handlingsutrymme. De nya styrdokumenten, som huvudsakligen riktades

[11] Prop. 1990/91:18 *Ansvaret för skolan*.
[12] Prop. 1990/91:18 *Ansvaret för skolan.*
[13] Bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.
[14] Prop. 1990/91:18 *Ansvaret för skolan.*

direkt till lärarna, tydliggjorde lärarnas ansvar för att planera och genomföra undervisningen. Därigenom skulle deras professionella ansvar bli tydligare och deras yrkesroll stärkas.[15]

Kommunerna fick genom kommunaliseringen ett samlat ansvar för driften av det offentliga skolväsendet. Förändringen möjliggjorde lokala lösningar och prioriteringar. Genom ökad lokal frihet gavs kommunpolitiker ett tydligare ansvar för att förverkliga läroplanernas intentioner. Dessutom tydliggjordes att uppföljning och utvärdering skulle vara en del av verksamheten och genom att analysera resultatet av arbetet skulle den egna verksamheten kunna utvecklas. Även fortbildning för lärare blev med kommunaliseringen ett tydligt kommunalt ansvar.[16] Kommunerna fick dessutom ett odelat arbetsgivaransvar för all personal, däribland för lärarna som tidigare hade haft statligt reglerade tjänster.

Kommunaliseringen medförde att rektorer fick utökade ansvarsområden inom ekonomi, personalhantering och uppföljning. Den statliga detaljstyrningen minskade, men i stället växte de administrativa kraven på rektorerna. Denna utveckling gjorde att rektorerna fick en alltmer komplicerad yrkesroll, där de befann sig i ett spänningsfält mellan statlig styrning, kommunal ekonomi och professionell autonomi. Trots att reformerna lyfte fram rektorn som pedagogisk ledare, blev det i praktiken de administrativa och ekonomiska uppgifterna som prioriterades.[17]

Ändrade bestämmelser om rektorers ansvarsområde fick genomgripande återverkningar på skolors organisation

I den så kallade ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18) angavs att rektorns ansvarsområde inte får göras större än att rektorn kan hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan och att endast den som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt får anställas som rektor. För en framgångsrik skola krävs att det dagliga arbetet med utbildningen leds av personer med god kännedom om och insikt i utbildningens villkor, enligt propositionen. Även det ansvar som läggs på lärarna att nå undervisningsmålen gör det väsent-

[15] Prop. 1990/91:18 *Ansvaret för skolan.*
[16] Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning.*
[17] Richard, T. (2025). *Sveriges skolledaromsättning – en studie om varför nya skolledare byter arbete*, s. 7–8. Avhandling. Umeå universitet.

ligt att den närmaste ledningen ute i skolorna har insikt i vad lärargärningen innebär, ansåg regeringen. Den ansvariga skolledarens avgörande roll beträffande utbildningens genomförande angavs därför som ett tungt vägande skäl för den föreslagna regleringen. Ett annat skäl uppgavs vara att det behövs en instans med befogenhet att fatta beslut i frågor som inte bör ligga på den politiska nivån. Det gäller i första hand beslut angående enskilda elever.

I avhandlingen *Om det förändrade ansvaret för skolan – vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser* framhölls att detta förslag, som åtföljdes av ändrad lagstiftning med motsvarande innehåll, gav upphov till en omfattande omorganisation av rektorsområdesindelningen.[18] Tidigare kunde ett rektorsområde omfatta tre till fyra skolor. Efter lagändringen 1991 blev principen en skola – en rektor betydligt vanligare. Att ”rektor skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan” kom till stor del att tolkas geografiskt, enligt studien. Tolkningen blev att rektorn skulle finnas på skolan.

Sammanfattningsvis fick ändrade bestämmelser om rektorers ansvarsområde genomgripande återverkningar på skolors organisation. Regeländringen påverkade därmed väsentligt också rektorers förutsättningar, eftersom omfattningen av deras ansvarsområden förändrades.

Mål- och resultatstyrning introduceras

I samband med kommunaliseringen förändrades styrsystemet från statlig detaljstyrning med ett omfattande nationellt regelverk till mål- och resultatstyrning. En förändring i den riktningen föreslogs redan 1988 i den så kallade styrpropositionen där regeringen ansåg att skolans styrsystem skulle utvecklas från regelstyrning till målstyrning med färre regler och tydligare mål.[19] Enligt styrpropositionen var kraftigt utökade insatser för utvärdering en förutsättning för målstyrningen. Detsamma gällde behovet av statlig tillsyn.[20] Själva begreppet mål- och resultatorienterad styrning introducerades först i ansvarspropositionen som lades fram 1990 men intentionerna med

[18] Wahlström, N. (2002). *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser.* Avhandling. Örebro universitet.
[19] I denna proposition använde regeringen dock begreppet mål- och resultatstyrning.
[20] Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning.*

mål- och resultatstyrningen var desamma som i styrpropositionen, dvs. att staten skulle styra skolverksamheten genom att ange nationella mål, och skolans verksamhet skulle följas och utvärderas.[21] Det förändrade styrsystemet kom till uttryck i de nya läroplaner och kursplaner som infördes 1994. Dessutom infördes ett nytt mål- och kunskapsrelaterat betygssystem som ersatte det tidigare relativa betygssystemet.[22]

Förändrad syn på styrning i offentlig verksamhet

Förändringen mot en styrning med mål och resultat och färre regler tog sin utgångspunkt i idéerna om New Public Management (NPM). Bakgrunden till den ändrade styrningen var att kostnaderna för den offentliga sektorn ökade under den senare delen av 1900-talet. Ett resursfördelningssystem som kunde garantera den offentliga sektorns överlevnad ansågs därför nödvändig.[23] Kortfattat handlar NPM om att modernisera och effektivisera offentlig verksamhet genom att tillämpa styrningsmetoder tagna från det privata näringslivet. NPM innebär således en marknadsorienterad styrningsform för skolans resurshantering och dess effektivisering. I detta ingår att aktörer hålls ansvariga för de resultat som produceras (resultatansvar).[24]

Effektivisering genom decentralisering och delegering har varit en del av den styrning som inspirerats av NPM. Privatisering, konkurrens och marknadsutsättning av den offentliga sektorn liksom styrning med utgångspunkt i mätning av resultat har varit andra inslag. Betoningen av inslagen har varierat mellan olika verksamheter i offentlig sektor. På skolans område lades inledningsvis stor vikt vid decentralisering och målstyrning i samband med skolans kommunalisering. Efter hand skedde en förskjutning mot en starkare betoning på resultatstyrning. Samtidigt som staten ökade sitt ansvar för skolan från slutet av 1990-talet övergick styrsystemet med mål- och resultatstyrning successivt till att i större utsträckning fokusera

[21] Prop. 1990/91:18 *Ansvaret för skolan.*
[22] Prop. 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*. Prop. 1992/93:250 *Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särvux.*
[23] Åkesson, E. (2024). *Resultatansvar för likvärdighet: En läroplansteoretisk studie av systematiskt kvalitetsarbete och rektorers sensemaking*, s. 16–17. Avhandling. Linnaeus University Press.
[24] Åkesson, E. (2024). *Resultatansvar för likvärdighet: En läroplansteoretisk studie av systematiskt kvalitetsarbete och rektorers sensemaking,* s. 16–17. Avhandling. Linnaeus University Press.

på resultatstyrning.[25] Denna utveckling handlade bland annat om större krav på uppföljning på lokal nivå och om ökad statlig tillsyn.[26]

Ökade krav på uppföljning påverkade rektorers förutsättningar eftersom de behövde organisera för uppföljning på sin enhet. Även ökad statlig tillsyn påverkade rektorer. Statens fokus på resultatuppföljning, kvalitetssäkring och rättssäkerhet ökade betydelsen av att dokumentera olika delar av skolväsendets arbete. En intensifierad tillsyn har därför bidragit till mer dokumentation och administration (se avsnitt 6.3.6).

Den statliga finansieringen av skolan förändras

Efter hand förändrades skolans finansiering. Det sektorsbidrag som infördes i och med kommunaliseringen avskaffades år 1993 genom den så kallade statsbidragsreformen.[27] Statens bidrag till skolan inordnades i stället i det generella statsbidraget till kommunerna. Därmed fick kommunerna ansvaret att besluta om fördelningen av resurser mellan skolan och annan kommunal verksamhet. Denna förändring av statsbidragssystemet var alltså inte en del av reformpaketet när kommunaliseringen beslutades. Förändringen gällde inte bara skolan utan även andra samhällssektorer och var en del av politiska strömningar i tiden. Motiven för det ändrade statsbidragssystemet var bland annat att minska den statliga regleringen av kommunal verksamhet och stärka det kommunala självbestämmandet. Genom ökad lokal handlingsfrihet och skulle förutsättningar skapas för effektivisering av verksamheten.[28] Ytterligare motiv var att kommuner och landsting skulle få en ökad frihet att anpassa sin verksamhet till tillgängliga resurser.[29]

[25] Jarl, M. (2012). *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet.* Gleerups.
[26] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 181.
[27] Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*
[28] Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*
[29] SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans: statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*

4.1.4 Statens styrning stärks efter hand

Inledningsvis var staten mån om att inte störa den nya ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Skolverket som inrättades 1991 intog en betydligt mer passiv roll än vad den tidigare myndigheten Skolöverstyrelsen hade haft.[30] Efter hand inleddes dock en process som innebar en ökad statliga styrning i syfte att säkra den nationella likvärdigheten. Ett led i denna utveckling var en satsning på statlig uppföljning och utvärdering. Skolverket fick i början av 2000-talet en delvis förändrad roll med ökat fokus på utvärdering och tillsyn och 2008 stärktes tillsynsfunktionen ytterligare genom inrättandet av Skolinspektionen.[31]

Stärkt statlig styrning märks också i styrdokumentens utveckling. De nya läroplaner och kursplaner som beslutades 1994 ansågs otydliga och därför svåra att uttolka på lokal nivå. Denna otydlighet i statens styrning av skolan innebar att lärarna blev hänvisade till egna lösningar i sitt lokala planeringsarbete. Dessutom fanns brister i Skolverkets stöd till skolorna. Detta ledde till att rektorers och lärares lokala tolkningsutrymme blev mycket stort.[32]

Efter hand såg staten därför behov av att reformera styrdokumenten. Regeringen tog 2008 initiativ till nya läro- och kursplaner för de obligatoriska skolformerna.[33] Dessutom föreslogs en ny, mer nyanserad betygsskala i syfte att bland annat ge ökad tydlighet i informationen till elever och vårdnadshavare.[34]

2010 års skollag innebar förändringar för rektorsrollen

År 2010 infördes en ny skollag. I den nya skollagen (2010:800), och i övriga författningar som tillämpas från och med den 1 juli 2011, förtydligades rektorsrollen. En nyhet i 2010 års skollag var att rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och i övrigt fattar de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar. En annan förändring var bestämmelsen om att rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid skol-

[30] Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning.* Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.* Prop. 1990/91:18 *Ansvaret för skolan.*
[31] Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*. Bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161.
[32] SOU 2007:28 *Tydliga mål- och resultatkrav i grundskolan.*
[33] Prop. 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan.*
[34] Prop. 2008/09:66 *En ny betygsskala*.

enheten att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i dessa frågor, om inte annat anges. Enligt regeringen (prop. 2009/10:165) innebär detta att beslut i pedagogiska frågor som undervisning, bedömning, betygssättning och val av stödåtgärder ska vara skilda från beslut som fattas av nämnd eller styrelse. Det ska vara tydligt att det är rektorn som fattar beslut som rör enskilda elever. Bestämmelsen om att rektorn beslutar om enhetens inre organisation ska läsas mot bakgrund av att rektorn ska fungera som ledare och samordna det pedagogiska arbetet och därmed fatta de beslut som ett sådant ansvar kräver. I rektorns ansvar innefattas, enligt regeringen, ansvar för organisation av det pedagogiska arbetet, arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd, formerna för samarbete mellan skolan och hemmen, skolans kontakter med föräldrar, arbetslivet och det omgivande samhället, kompetensutveckling av personalen etcetera. I ett senare tillägg i skollagen (prop. 2013/13:148) förtydligades att kommunerna ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov samt att rektorn har ansvar för att fördela resurser utifrån samma kriterier.

Flera reformer inom skolområdet påverkade rektorsrollen

Den utökade statliga styrningen manifesterades i omfattande förändringar i skolväsendet från 2006 och framåt. Förutom nya läroplaner för grundskolan och motsvarande skolformer[35] infördes också en ny gymnasieskola[36]. En annan genomgripande förändring var lärarlegitimationsreformen[37]. Dessutom infördes en obligatorisk statlig befattningsutbildning för rektorer 2010. Syftet med befattningsutbildningen var att stärka rektorernas förutsättningar att utföra sitt uppdrag, däribland att ansvara för en rättssäker och likvärdig utbildning för alla barn och elever.[38]

De nämnda reformerna påverkade rektorer i hög grad. Implementering av nya styrdokument innebar ett omfattande arbete för rektorn. Lärarlegitimationsreformen satte ramar för vem som fick an-

[35] Prop. 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan*. Bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189.
[36] Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*. Bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8.
[37] Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare.* Bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.
[38] Prop. 2009/10:27 *Obligatorisk befattningsutbildning för nyanställda rektorer.*

ställas som lärare i skolan, vilket påverkade rektorers arbete med att organisera och bemanna undervisningen. Den statliga befattningsutbildningen påverkade också påtagligt rektorers arbetssituation genom kravet på att genomgå en krävande utbildning i anslutning till påbörjad anställning som rektor. Samtidigt innebar utbildningen också bättre förutsättningar genom att ge adekvat kompetens för uppdraget.

4.1.5 Friskolesektorns framväxt

I mars 1992 lade regeringen fram propositionen V*alfrihet och fristående skolor*.[39] Målet med friskolereformen var ökad frihet för barn och föräldrar att välja skola. För att möjliggöra detta behövde fristående skolor i allt väsentligt få samma villkor och ekonomiska förutsättningar som kommunala skolor. Godkända skolor skulle få resurser från kommunen som motsvarade kommunens genomsnittskostnad per elev, så kallad skolpeng.[40]

Propositionen föregicks inte av någon offentlig utredning eller något mer omfattande förarbete, utan motiverades i första hand av ett ideologiskt skifte och en annan syn på nyttan med fristående skolor.[41] I riksdagsbehandlingen pekade oppositionen på riskerna för ökade kostnader och segregation inom skolväsendet. Utbildningsutskottet angav i sitt betänkande att man förutsatte att Skolverkets uppföljning och utvärdering skulle ta sikte på hur väl skolsystemet uppfyllde de mål som riksdagen lagt fast. Utskottet utgick också från att regeringen mycket uppmärksamt skulle följa utvecklingen när det gällde segregering på skolområdet.[42]

De nya bestämmelserna som innebar att alla godkända skolor också fick rätt till offentliga bidrag trädde i kraft den 1 juli 1992. Regeländringen ledde till en kraftig ökning av både antalet fristående skolor och andelen elever i fristående skolor.

[39] Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor.*
[40] Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor.*
[41] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 284.
[42] Utbildningsutskottets betänkande 1991/92:UbU22 Fristående skolor.

Marknadsprinciper införs i skolan

Skolpengssystemet och möjligheten för privata aktörer att starta friskolor med offentlig finansiering bidrog till att skapa en konkurrensutsatt utbildningssektor där rektorer också behövde positionera sina skolor i relation till andra aktörer.[43] Denna förändring innebar att det i rektorsuppdraget nu också ingick att marknadsföra skolan för att attrahera elever och vårdnadshavare samt att i övrigt navigera på den skolmarknad som uppstått till följd av reformerna.[44] Det ställde krav på helt nya förmågor och kompetenser hos rektorn. I ett internationellt perspektiv har marknadsanpassningen i den svenska skolan varit ovanligt långtgående. Utvecklingen har varit både snabbare och mer påtaglig än i många andra OECD-länder.[45] Denna utveckling har dock inte bara gällt skolan utan flera delar av den offentliga verksamheten.

4.1.6 Ökad statlig styrning och kontroll är en fortsatt trend

Den statliga styrningen har stärkts kontinuerligt under 2000-talet, vilket har flera bakomliggande orsaker. Ett skäl är bristande måluppfyllelse i svensk skola. Återkommande larm om att skolan inte levererar önskvärda resultat har lett till olika typer av åtgärder. Internationella mätningar har bidragit till att sätta ljuset på brister och behov av kunskapshöjande insatser. Ett exempel är de återkommande Pisamätningarna.[46] I den mätning som genomfördes 2012[47] märktes ett tydligt hack nedåt i kurvan. Den ”Pisa-chock” som uppstod ledde till debatt om den svenska skolan och till krav på åtgärder för att vända utvecklingen. I mätningen 2018[48] hade resultaten förbättrats

[43] Imsen, G., Blossing, U., & Moos, L. (2017). Reshaping the Nordic education model in an era of efficiency. Changes in the comprehensive school project in Denmark, Norway, and Sweden since the millennium. *Scandinavian Journal of Educational Research, 61(5)*, s. 568–583.
[44] Richard, T. (2025). *Sveriges skolledaromsättning – en studie om varför nya skolledare byter arbete*, s. 7. Avhandling. Umeå universitet.
[45] Carlbaum, S. et al. (2014). Skolinspektion som styrning. *Utbildning & Demokrati* 2014, vol. 23, nr 1, s. 5–20.
[46] OECD:s internationella kunskapsundersökning PISA (Programme for International Student Assessment) har genomförts sedan 2000 och undersöker 15-åriga elevers kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap.
[47] Skolverket (2013). *PISA 2012 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap.*
[48] Skolverket (2019). *PISA 2018 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap.*

medan Pisa 2022 återigen visade en nedåtgående trend.[49] De internationella mätningarna bedöms ha haft en direkt påverkan på politiskt beslutsfattande.[50]

Styrning genom uppföljning av mätbara resultat

Ytterligare exempel på förändringar som genomförts är ett ökat fokus på testning i form av bland annat obligatoriska nationella prov. Svensk skola har de senaste två decennierna följt med i en internationell trend med ökat fokus på mätbara resultat.[51] De nationella proven har därmed också fått en allt större betydelse.[52] Forskning visar att länder med decentraliserade utbildningssystem är mer benägna att använda policy i form av externa standardiserade prov som verktyg för att introducera förändringar i utbildningssystemet och påverka lärares praktik. Politiker och policyskapare betraktar proven som effektiva verktyg för att kontrollera utbildningssystemet och för att styra och förändra lärares beteende.[53]

Betoningen på mätbara resultat har problematiserats. Ett större fokus på mätbara resultat i svensk skola tenderar att begränsa undervisningen och elevers lärande, eftersom lärare styrs att låta prov och andra summativa bedömningar utgöra utgångspunkten för hur undervisningens innehåll väljs ut och organiseras i klassrummet.[54] Proven blir därmed inte bara ett sätt att stödja en likvärdig betygssättning[55]. De påverkar också själva undervisningen. En alltför långtgående resultatstyrning, mätning och kontroll kan därför få negativa konse-

[49] Skolverket (2023). *PISA 2022 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap.*
[50] Åkesson, E. (2024). *Resultatansvar för likvärdighet: En läroplansteoretisk studie av systematiskt kvalitetsarbete och rektorers sensemaking* s. 22. Avhandling. Linnaeus University Press.
[51] Wetterstrand, F., Sundhäll, M., & Lundahl, C. (2017). Att få sina bedömningar granskade. *Utbildning & Demokrati, 26(2)*, s. 75–94.
[52] Lundström, U. (2017). Att mäta det vi värderar eller värdera det vi kan mäta? Resultatindikatorer som grund för skolval. *Utbildning & Demokrati, 26(1)*, s. 43–66.
[53] Polesel, J., Rice, S., & Dulfer, N. (2014). The impact of high-stakes testing on curriculum and pedagogy: A teacher perspective from Australia. *Journal of Education Policy, 29(5)*, s. 640–657; Shohamy, E., Donitsa-Schmidt, S., & Ferman, I. (1996). Test impact revisited: Washback effect over time. *Language Testing, 13(3)*, s. 298–317.
[54] Sundberg, D. (2018). Curriculum standardization: What does it mean for classroom teaching and assessment practices? i N. Wahlström & D. Sundberg (red.), *Transnational curriculum standards and classroom practices*: The new meaning of teaching, s. 116–132. Routledge.
[55] Syftet med proven i grundskolan är att stödja betygssättningen förutom i årskurs 3 där syftet är att stödja bedömningen av elevernas kunskaper i relation till kriterierna för bedömning av kunskaper. (9 kap. 20 § skolförordningen 2011:185); https://www.skolverket.se/prov-och-bedomning/nationella-prov. Hämtad 2025-10-25.

kvenser för verksamheten.[56] Lärarna kan till exempel behöva ägna oproportionerligt mycket tid åt dokumentation och administration, vilket tar tid från undervisningen. Vidare riskerar det att bli fokus på formalia snarare än på kvalitet. Mer svårmätta, men betydelsefulla, aspekter av utbildningen kan därmed hamna i skymundan till förmån för det enkelt mätbara. Över tid har granskande aktiviteter blivit allt viktigare som styrredskap och inom skolans område utgör olika typer av granskningar en central del av styrningen.[57]

Ökade krav på uppföljningar påverkar också rektorers uppdrag och förutsättningar. Fler mätningar innebär utökade arbetsuppgifter. Rektorn behöver till exempel organisera för de nationella provens genomförande. Även internationella mätningar behöver organiseras på lokal nivå, vilket också det innebär ett merarbete för rektorn.

Stärkt styrning genom fler regleringar

En stärkt statlig styrning märks även i ett ökat antal regleringar inom skolans område. Sedan den nya skollagen trädde i kraft 2011 har regleringarna skärpts i flera omgångar. Gemensamt för många av de regleringar som lagts till i skollagen under senare år är att de ställer ökade krav på rektorn. Det gäller även de förslag på författningsändringar som lämnats i nyligen framlagda betänkanden (se avsnitt 4.9).

Ändringar i bestämmelserna har bland annat tillkommit för att främja trygghet och studiero. Som exempel kan nämnas möjligheten att omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga störningar i undervisningen.[58] Den 1 juli 2025 infördes vidare ett helt nytt kapitel i skollagen om säkerhetsarbete i förebyggande syfte. I kapitlet finns bestämmelser om undersökning av väskor och andra föremål samt skyldighet att anmäla misstanke om brott till Polismyndigheten (se avsnitt 4.6 och 4.7 samt kapitel 3 och 6).[59]

Vidare inkorporerades barnkonventionen i svensk lag i januari 2020. Barnkonventionen innebär att ett barnrättsbaserat synsätt ska genomsyra all verksamhet som berör barn och unga.[60] Genom inkorporer-

[56] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 181.
[57] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 181.
[58] 5 kap. 4 b § skollagen.
[59] 6 a kap. skollagen.
[60] Prop. 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättighete*r, s. 75.

ingen av barnkonventionen behöver rektorn i sin myndighetsutövning förhålla sig till kravet på att se till barnets bästa vid tillämpning av andra författningar. Detta kan innebära att rektorn behöver göra och dokumentera fler proportionalitetsbedömningar i ljuset av motstående intressen.

I detta sammanhang kan också nämnas att de tidigare förskolecheferna efter en lagändring 2019 i stället började benämnas rektorer. Som skäl för förändringen angav regeringen bland annat att ett starkt pedagogiskt ledarskap är lika viktigt i förskolan som i skolan. Att benämna förskolechefen *rektor* skulle öka yrkets attraktivitet och gynna och stärka förskolans utveckling, ansåg regeringen. Vidare skulle en gemensam titel för ledare i alla skolformer skapa en tydlig ledningsstruktur i skolväsendet, enligt propositionen.[61] I samband med förändringen infördes krav på att också rektorer i förskolan ska genomgå befattningsutbildningen för rektorer.[62]

Kurs- och ämnesplaner har reviderats

Även kurs- och ämnesplaner har reviderats under senare år. Nya kursplaner för de obligatoriska skolformerna infördes år 2022. Vidare infördes nya ämnesplaner för gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och komvux på gymnasial nivå år 2025. De nya ämnesplanerna för gymnasial utbildning är utformade för ett system med ämnesbetyg och består av nivåer i stället för kurser. I samband med införandet av ämnesbetyg började också nya examensmål, programmål och programstrukturer att gälla inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Trots att kurs- och ämnesplaner således nyligen har reviderats har behov av ytterligare förändringar utretts. Läroplansutredningen lämnade i sitt betänkande *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande* bland annat förslag på en ny kursplanestruktur samt förslag om ändringar i läroplanernas inledande delar.[63] Om förslagen genomförs kommer läroplanerna för de obligatoriska skolformerna ånyo att genomgå genomgripande förändringar (se avsnitt 4.9).

[61] Prop. 2017/18:194 *Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas*, s. 59–60.
[62] 2 kap. 12 § skollagen.
[63] SOU 2025:19 *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande.*

Nya styrdokument genererar ett omfattande arbete för rektorer. Rektorerna behöver organisera för implementering av styrdokumenten, stötta lärarna i tillämpningen av nya kurs- och ämnesplaner samt följa upp hur arbetet med de nya styrdokumenten fungerar.[64]

Styrning genom riktade statsbidrag

Vidare har den statliga styrningen stärkts genom de riktade statsbidragen som under senare år ökat i både antal och storlek. Den stora ökningen började 2014 då lärarlönesatsningarna inleddes genom att karriärtjänster inrättades.[65] Riktade statsbidrag har fått en allt större betydelse för finansieringen av grundskolan. Den totala summan av riktade statsbidrag har ökat markant under det senaste decenniet. De riktade statsbidragen har stigit från drygt 5 miljarder kronor år 2012 till knappt 25 miljarder kronor år 2022, i fasta priser. År 2023 uppgick statsbidragen till nästan 24 miljarder kronor.[66] Parallellt med att summan av de riktade statsbidragen har ökat har även antalet bidrag ökat.[67] År 2023 fanns det 79[68] riktade statsbidrag.[69]

De riktade statsbidragen leder inte sällan till ett omfattande administrativt arbete för rektorer (se avsnitt 6.3.6), vilket även har konstaterats av Statskontoret.[70]

Statens stöd till huvudmännen har också ökat i omfattning

Avslutningsvis kan konstateras att statens ökade inflytande även kommer till uttryck i det stöd och den vägledning som ges till huvudmännen i olika frågor. Ökade krav på huvudmännen åtföljs i betydande utsträckning av olika former av stöd som kanaliseras via skol-

[64] https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/styrning-och-kvalitetsarbete/leda-personal/implementera-andrade-styrdokument. Hämtad 2025-10-26.
[65] SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
[66] Skolverket (2025). *Grundskolans ekonomi – en översikt*, s. 21–22. Rapport 2025:16.
[67] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.* Volym 2.
[68] Vissa bidrag är sökbara för svenska huvudmän. Andra bidrag riktar sig till organisationer, till utländska huvudmän eller har inga formella ansökningsförfaranden utan erbjuds direkt av staten. Det innebär att endast 38 av de 79 statsbidragen kan sökas av svenska huvudmän. De 41 bidrag som riktar sig till organisationer, utländska huvudmän eller ges som riktade insatser är små och utgör tillsammans mindre än två procent av den totala summan riktade statsbidrag.
[69] Skolverket (2024). *Skolverkets årsredovisning 2023.*
[70] Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*

myndigheterna. Ett exempel är myndigheternas kvalitetsdialoger. I september 2021 gav regeringen Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Skolinspektionen och Skolforskningsinstitutet uppdraget *Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*.[71] I uppdraget ingick bland annat att föreslå ett nationellt kvalitetssystem med nationella målsättningar, delmål och indikatorer samt framgångsfaktorer för effektiv skolutveckling. Enligt uppdraget ska Skolverket ta fram analysunderlag inför kvalitetsdialoger med huvudmän och Skolverket och SPSM ska genomföra återkommande kvalitetsdialoger med huvudmännen.

Syftet med dialogerna är att underlätta och stärka huvudmännens systematiska kvalitetsarbete. De ska bidra till ökad kvalitet och likvärdighet i skolan i förhållande till det nationella kvalitetssystemet som består av nationella målsättningar, delmål, indikatorer och framgångsfaktorer. Dialogerna utgår från områdena likvärdighet och kvalitet samt barns och elevers utveckling och lärande. Utgångspunkt för dialogerna är också frågor som huvudmännen själva har identifierat som angelägna. Uppdraget till skolmyndigheterna är en av flera delar i att staten tar ett större ansvar för kvaliteten och likvärdigheten i skolsystemet.[72] Samtliga huvudmän, såväl kommunala som enskilda, inbjuds att delta enligt ett rullande schema. Det är frivilligt för huvudmännen att medverka i dialogerna och att använda det nationella kvalitetssystemet.

Den del av uppdraget som rör det nationella kvalitetssystemet blev klart i maj 2023, efter att regeringen fattat beslut om nationella målsättningar för respektive skolform i skolväsendet.[73] Målsättningarna är övergripande till sin karaktär och ligger nära skolformernas och fritidshemmets syfte och uppdrag enligt skollag och läroplaner. De ska bidra till att skapa nationell samling kring de prioriterade områdena likvärdighet, kvalitet, utveckling och lärande. Utöver det övergripande syftet att bidra till att öka kvaliteten och likvärdigheten ska kvalitetsdialogerna även:

[71] Regeringsbeslut 2021-09-23, *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet* (U2021/03837).
[72] Regeringsbeslut 2021-09-23, *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet* (U2021/03837).
[73] Regeringsbeslut 2023-05-17, *Nationella målsättningar för skolväsendet* (U2022/01893, U2023/01696).

- underlätta huvudmännens arbete med planering, analys, uppföljning och utveckling av verksamheten,
- identifiera utvecklingsområden hos respektive huvudman, samt
- bygga varaktiga och stabila strukturer för utveckling som i sin tur kan göra huvudmännens systematiska kvalitetsarbete bättre.

Slutligen ska dialogerna också ge staten möjlighet att följa utvecklingen i skolväsendet i förhållande till de mål, krav och riktlinjer som finns i styrdokumenten och därigenom få en tydligare nationell bild av skolväsendet.

Huvudmännen som helhet har goda erfarenheter av dialogerna. Det visar en rapport från Statskontoret. Mest nöjda med kvalitetsdialogerna är små huvudmän och huvudmän med lite resurser för utvecklingsarbete, enligt rapporten.[74] Statskontoret bedömer att dialogerna och det nationella kvalitetssystemet är ett stort stöd för små huvudmän som har begränsad kapacitet i sitt utvecklingsarbete, eller har bristande förståelse för det nationella uppdraget. Det kan handla om små huvudmän med endast förskola men också om mindre kommuner. Enligt rapporten hjälper kvalitetsdialogerna i många fall dessa huvudmän att identifiera utvecklingsområden.[75] Statskontoret har tidigare konstaterat att huvudmännens förmåga att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete varierar kraftigt, och att det finns en efterfrågan på mer stöd från staten.[76] Statskontoret gör bedömningen att kvalitetsdialogerna utgör just ett sådant stöd. Det är mer osäkert vilken betydelse som dialogerna har för huvudmän som kommit längre med sitt eget utvecklingsarbete, eller för större och mer komplexa verksamheter, enligt Statskontoret.[77]

[74] Statskontoret (2025). *Dialog för ökad kvalitet och likvärdighet i skolan – en utvärdering. Delrapport 25*, s. 25. Rapport 2025:4.
[75] Statskontoret (2025). *Dialog för ökad kvalitet och likvärdighet i skolan – en utvärdering. Delrapport 25*, s. 25. Rapport 2025:4.
[76] Statskontoret (2021). *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan.* Slutrapport 2021:22.
[77] Statskontoret (2025). *Dialog för ökad kvalitet och likvärdighet i skolan – en utvärdering. Delrapport 25*, s. 25. Rapport 2025:4.

4.2 Dagens styrsystem

4.2.1 Skolan är mål- och resultatstyrd

Den svenska skolan är mål- och resultatstyrd. Målstyrningen innebär att riksdag och regering styr skolverksamheten genom att ange nationella mål, som slås fast i lag och andra författningar. Resultatstyrningen innebär att skolans verksamhet ska följas och utvärderas på olika nivåer.[78] Genom det mål- och resultatstyrda styrsystemet har staten och huvudmännen ett gemensamt ansvar för skolan, och skolväsendet är både centralt och lokalt styrt. Staten ska garantera en likvärdig utbildning över landet och en grundläggande rättssäkerhet för elever och föräldrar. Styrningen på lokal nivå möjliggör medborgarinflytande och anpassning till lokala förutsättningar.[79]

Utifrån de ramar som riksdagen och regeringen lägger fast ansvarar kommuner och andra huvudmän för att genomföra verksamheten. Huvudmännen har därmed stor frihet att besluta om hur skolan ska organiseras så att de nationella målen uppnås. I huvudmännens ansvar ingår också att följa upp och utvärdera verksamheten. Denna uppföljning och utvärdering ska ge underlag så att huvudmännen kan bedöma vilka åtgärder de behöver vidta för att upprätthålla nationella mål och förbättra skolans resultat. Även på statlig nivå ska riksdag, regering och myndigheter följa upp och utvärdera de nationella målen.[80]

4.2.2 Kommuners och regioners ansvar

Sverige är indelat i 290 kommuner och 21 regioner. Kommuner och regioner är självstyrande och styrs av regionalt och lokalt folkvalda politiker. Självstyret är grundlagsstadgat.

Regioner

Det största ansvarsområdet för regionerna är hälso- och sjukvården, som står för omkring 90 procent av utgifterna. Andra omfattande uppgifter är kollektivtrafik och regional utveckling. Regionerna har

[78] Prop. 1990/91:18 *Ansvaret för skolan*.
[79] Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.
[80] Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning.*

egen beskattningsrätt och verksamheten finansieras främst genom skatt men också genom avgifter och statsbidrag.

Kommunallagen (2017:725) styr regionernas organisation, beslutsprocesser och ekonomi, medan regionernas olika verksamheter regleras genom speciallagstiftning, till exempel hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Självstyrelsen innebär att regionerna, utöver de lagreglerade uppgifterna, har stor frihet att genomföra olika insatser. Regionens högsta beslutande organ är regionfullmäktige som väljs i allmänna val. Regionfullmäktige utser en regionstyrelse som leder och samordnar arbetet. Dessutom finns ett antal nämnder som har till uppgift att förvalta och genomföra verksamhet enligt fullmäktiges mål och beslut.

Kommuner

I varje kommun finns en folkvald församling, kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige utser i sin tur kommunstyrelsen, som leder kommunens verksamhet. Kommunfullmäktige fattar beslut inom ett stort antal områden, däribland inom skola och äldreomsorg samt inom områden som vägar, vatten, avlopp och energi. Kommunerna utfärdar också olika typer av tillstånd, exempelvis bygglov och utskänkningstillstånd.

Kommunerna har egen beskattningsrätt och verksamheten finansieras främst genom skatt men även genom statsbidrag och avgifter (se avsnitt 4.5). De grundläggande reglerna om organisation, beslutsprocesser och ekonomi finns i kommunallagen. Därutöver regleras kommunernas olika verksamheter genom speciallagstiftning, exempelvis socialtjänstlagen (2025:400), plan- och bygglagen (2010:900) och skollagen (2010:800). Självstyrelsen innebär att kommunerna har stor frihet att genomföra olika insatser utöver de lagstadgade uppgifterna.

Ansvar för resursfördelning

Det är kommunerna som fördelar resurser till utbildning inom skolväsendet (se avsnitt 4.5). Resurserna ska enligt skollagen fördelas efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.[81] Kom-

[81] 2 kap. 8 b § skollagen.

munen fördelar resurser såväl till de egna skolorna och komvux som till de enskilda huvudmännen. Grundprincipen är att kommunen ska lämna bidrag till enskilda huvudmän på samma grunder som till den egna verksamheten. Skollagen anger vilka kostnader som bidraget ska beräknas utifrån.[82] Beräkningsgrunderna preciseras i skolförordningen och gymnasieförordningen.[83] Besluten om bidrag kan överklagas.[84]

Hemkommunansvaret

Kommunerna har ett ansvar för skolväsendet som går utöver det ansvar som varje skolhuvudman har för att bedriva utbildningen, ofta kallat hemkommunansvaret.[85] Ansvaret utgår från att kommunerna är hemkommun för eleverna som är folkbokförda i kommunen. Kommunen är också hemkommun för barn och unga som är bosatta i landet utan att vara folkbokförda och som stadigvarande vistas eller uppehåller sig i kommunen.[86] En del av hemkommunansvaret är kommunernas ansvar enligt skollagen för att anordna utbildning.[87] Ansvaret omfattar även till exempel skolpliktsbevakning och att fördela resurser till skolväsendet (se ovan och avsnitt 4.5).[88] Hemkommunansvaret innebär därmed både ett myndighetsutövande förvaltningsansvar som oftast inte utförs på skolnivå och ett driftsansvar för att säkerställa att alla berörda får tillgång till utbildning.[89]

Ansvar för tillsyn av fristående förskolor

Kommunerna har huvudansvaret för tillsyn av fristående förskolor belägna i kommunen. Det innebär att kommunen ska kontrollera att förskolan följer gällande styrdokument. Vidare ska kommunen

[82] 9 kap. 19–21 §§, 10 kap. 37–39 §§, 11 kap. 36–38 §§, 14 kap. 15–17 §§, 16 kap. 52–55 §§ och 19 kap. 45–48 §§ skollagen.
[83] 14 kap. skolförordningen (2011:185) och 13 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).
[84] 28 kap. 5 § skollagen.
[85] Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser* och SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.*
[86] 29 kap. 6 § första och andra stycket skollagen.
[87] 9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 § skollagen.
[88] 2 kap. 8 b §, 7 kap. 21 § och 23 §, 9 kap. 16 § och 19–21 §§, 10 kap. 34 § och 37–39 §§, 11 kap. 33 § och 36–38 §§, 14 kap. 14–17 §§ och 24 kap. 5 § skollagen samt 14 kap. 4–8 §§ skolförordningen.
[89] SOU 2025:72 *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan*, s. 74.

följa upp kvaliteten och säkerheten i förskoleverksamheten. Vid brister kan kommunen besluta om föreläggande eller återkallelse av godkännandet.[90]

4.2.3 Huvudmän för förskolan och skolan

Ansvaret för förskolan och skolan är fördelat på många olika huvudmän. Skollagen reglerar vem som är och får vara huvudman för olika skolformer inom skolväsendet:

- Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, skola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, komvux och fritidshem.[91]
- Staten är huvudman för specialskola och sameskola samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola.[92]
- En region får vara huvudman för gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och komvux i den utsträckning som anges skollagen.[93]
- Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.[94]

4.2.4 Huvudmannens ansvar

Huvudmannen för utbildningen har det yttersta ansvaret för att eleverna når målen. Huvudmannen bestämmer hur skolan ska arbeta för att nå de nationella målen. Vidare ska huvudmannen se till att

[90] 26 kap. 10–13 §§ skollagen. Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola. Övriga ärenden om godkännande av enskild som huvudman enligt 5 § handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas (2 kap. 7 § skollagen). En kommun har tillsyn över 1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket skollagen, 2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har godkänt enligt 25 kap. 10 §, och 3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 6 b §§ och 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§ (26 kap. 4 § skollagen).
[91] 2 kap. 2 § skollagen.
[92] 2 kap. 3 § skollagen.
[93] 2 kap. 4 § skollagen.
[94] 2 kap. 5 § skollagen.

skolan har de resurser som krävs samt följa upp och utveckla verksamheten för att säkerställa måluppfyllelsen. Huvudmannen har enligt skollagen ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar.[95] Begreppet utbildning används i skollagen för att beteckna all verksamhet som omfattas av de övergripande målen i skolförfattningarna.[96] Inom ramen för utbildningen sker undervisningen. Undervisning definieras i skollagen som de målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden.[97] Därutöver omfattar huvudmannens ansvar enligt författningarna också områden som elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, skolbibliotek, skolmåltider och lokaler. Därmed ställs indirekta krav på huvudmannens administrativa och ekonomiska kompetens. Skolans författningar innehåller inga bestämmelser om skolans administration men i praktiken förutsätter författningarnas krav på utbildningen att huvudmannen, rektorn och skolans personal har ett administrativt stöd i arbetet med att planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Systematiskt kvalitetsarbete

Huvudmannen har det yttersta ansvaret för att eleverna når målen för utbildningen. Skollagen föreskriver att huvudmannen systematiskt och kontinuerligt ska planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen så att de nationella målen för utbildningen nås.[98] Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen vidta nödvändiga åtgärder.[99] Dessa bestämmelser förutsätter bland annat att huvudmannen samlar data om sin verksamhet samt analyserar insamlad data och drar slutsatser utifrån underlagen. Vidare förutsätter bestämmelserna att huvudmannen säkerställer att åtgärder vidtas om brister upptäcks samt att

[95] 2 kap. 8 § skollagen.
[96] 1 kap. 3 § skollagen.
[97] 1 kap. 3 § skollagen.
[98] 4 kap. 3 och 5 §§ skollagen.
[99] 4 kap. 7 § skollagen.

huvudmannen ger förutsättningar för åtgärderna i form av exempelvis kompetens och resurser.

Enligt skollagen ska det systematiska kvalitetsarbetet genomföras både på huvudmannanivå och på enhetsnivå. Syftet är att säkerställa verksamhetens kvalitet och likvärdighet med utgångspunkt i skollagen, läroplaner och andra skolförfattningar. Lärare, förskollärare, övrig personal och elever ska medverka i kvalitetsarbetet på enhetsnivå.[100]

Enskilda huvudmäns ansvar och villkor

Enskilda huvudmän har samma ansvar för genomförandet, uppföljningen och utvecklingen av utbildningen som sina offentliga motsvarigheter. Samtidigt gäller vissa bestämmelser särskilt för enskilda huvudmän. En grundläggande skillnad mellan offentliga och enskilda huvudmän är att enskilda huvudmän och fristående skolor behöver söka tillstånd för att få starta sin utbildning. Det är Skolinspektionen som prövar ansökan om att starta en fristående skola.[101] För att godkännas som huvudman krävs att den enskilda

1. genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten,
2. har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten,
3. i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen, och
4. i övrigt bedöms lämplig.[102]

4.3 Roller och ansvar i skolans lokala styrkedja

De övergripande ansvarsförhållandena inom den kommunala skolverksamheten regleras i skollagen (2010:800) och kommunallagen (2017:725). Lagstiftningen slår fast vilka funktioner och kompetenser som ska finnas och vilket ansvar respektive del av kommunens

[100] 4 kap. 4 § skollagen.
[101] 2 kap. 7 § skollagen.
[102] 2 kap. 5 § skollagen.

organisation har, både i egenskap av huvudman och i egenskap av hemkommun. Inom dessa ramar har kommunerna stor frihet att själva välja sin organisation. Både politiker, tjänstepersoner och professioner inom skolväsendet kan också betona olika delar av sina uppdrag. Det innebär att det i praktiken ser väldigt olika ut. I detta avsnitt beskrivs den kommunala styrkedjans olika delar.

4.3.1 Fullmäktiges ansvar

Kommunerna är huvudmän för de kommunala skolorna och komvux.[103] De är också hemkommuner för de barn, unga och vuxna som bor i kommunen samt lägeskommun i förhållande till fristående skolor. Statens uppdrag till huvudmannen innebär att ansvara för att utbildningen genomförs enligt de nationella styrdokumenten för skolan, dvs. att fördela resurser och organisera skolverksamheten så att nationella mål och riktlinjer i skollagen och andra författningar kan uppfyllas.

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ. Fullmäktige beslutar om mål och riktlinjer för kommunens verksamheter och fördelar ekonomiska resurser till verksamheterna. Detta ansvar och denna beslutanderätt kan inte delegeras. Det innebär att det är kommunfullmäktige som har den kommunala huvudmannens makt och ansvar – makten att ge verksamheten förutsättningar och det yttersta ansvaret för att de nationella målen nås i kommunens skolor.[104] Det är också fullmäktige som ytterst har ansvaret för hemkommunens uppgifter enligt skollagen.

Varje kommun ska utse en eller flera nämnder som ska fullgöra de uppgifter som anges i skollagen.[105] Nämnders uppgift är att verkställa beslut fattade av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige samt att ta fram underlag för beredning i kommunstyrelsen och beslut i kommunfullmäktige. Det operativa ansvaret för att under den politiska ledningen driva skolverksamheten ligger på en förvaltning, där en förvaltningschef är ansvarig inför nämnden. Förvaltningen har inget utpekat ansvar i skollagen och kommunerna bestämmer i stor utsträckning över sin egen förvaltningsorganisation. Undantaget är kravet på att huvudmannen ska utse en eller flera

[103] 2 kap. 2 § skollagen.
[104] 5 kap. 1–2 §§ kommunallagen (2017:725).
[105] 2 kap. 2 § skollagen och 3 kap. 4 § kommunallagen.

skolchefer som infördes 2018.[106] Enligt skollagen ska skolchefen biträda huvudmannen med att se till att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten.[107]

Till skillnad från kommunala skolor har fristående skolor inga lokala politiska mål eller någon lokalpolitisk styrning att förhålla sig till. Det innebär en något rakare styrkedja.

4.3.2 Rektorns ansvar

Det är huvudmannen som beslutar om verksamhetens indelning i skolenheter och om hur stora de olika enheterna ska vara. Huvudmannen beslutar också om hur rektorsorganisationen ska utformas. Det kan innebära att verksamheten organiseras så att en rektor är rektor för flera, geografiskt spridda, enheter. Bestämmelsen i skollagen om att det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor utgör inget hinder för att organisera verksamheten på detta sätt. Hur ledningen ska organiseras avgör huvudmännen utifrån lokala förhållanden.[108]

Det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska enligt skollagen ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.[109] Rektorn ansvarar också för det systematiska kvalitetsarbetet på den egna skolenheten.[110] Det ansvar och de arbetsuppgifter som rektorn har enligt skollagen och andra författningar kan inte inskränkas av huvudmannen i en arbetsbeskrivning eller liknande. Rektorn har en självständig ställning genom sitt ledningsansvar och sin beslutanderätt. Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt[111] (se avsnitt 4.8).

En rektor får själv besluta om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.[112] I skolans läroplaner framgår rektorns ansvar för att organisera utbildningen och under-

[106] Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan*, bet. 2017/18:UbU27, rskr. 2017/18:310.
[107] 2 kap. 8 a § skollagen.
[108] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 647.
[109] 2 kap. 9 § skollagen.
[110] 4 kap. 4 § skollagen.
[111] 2 kap. 11 § skollagen.
[112] 2 kap. 10 § skollagen.

visningen så att eleverna får den ledning, stimulans och det stöd de behöver. Rektorn har både ett nationellt och ett kommunalt uppdrag, vilket ger rektorn en komplex roll i skolans ledning.[113]

Rektorn har det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot utbildningens mål. I det ingår också elevhälsoarbetet. Elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp- och skolenhetsnivå och ske i samverkan med lärare och övrig personal. Elevhälsan ska vidare vara en del av skolans kvalitetsarbete.[114] Rektorn behöver organisera för samverkan såväl inom den samlade elevhälsan som mellan elevhälsan, lärare och övrig skolpersonal. Elevhälsoarbetet förutsätter väl förankrade rutiner för samverkan. Det behöver till exempel vara tydligt utifrån vilka rutiner som behov av särskilt stöd ska uppmärksammas och utredas samt hur roll- och ansvarsfördelningen ser ut. Elevhälsan ska vid behov också samverka med hälso- och sjukvård och socialtjänst. Rektorn behöver i samarbete med huvudmannen utveckla rutiner för sådan samverkan. Huvudman och rektor har gemensamt ansvar för att elevhälsoarbetet ingår i det systematiska kvalitetsarbetet.

Rektorsansvaret vid entreprenad inom komvux

Inom komvux påverkas den lokala styrkedjan av hur utbildningen organiseras, dvs. om den bedrivs av kommunen i egen regi eller läggs ut på entreprenad. När det gäller utbildning på entreprenad är inte bara skollagen och andra bestämmelser styrande, utan också det avtal som upprättas mellan huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren.

Den enskilda utbildningsanordnaren utför de uppgifter inom komvux som huvudmannen har valt att lägga ut på entreprenad. Vilka dessa uppgifter är regleras i avtal.[115] I avtalet kan överenskommelser om var rektorskapet ska ligga ingå. Det kan till exempel anges att rektorskapet ligger hos entreprenören medan huvudmannen fortfarande har ansvar för uppföljningen. Alternativt kan det anges att huvudmannen har kvar rektorskapet medan entreprenören utför undervisning och delar av det pedagogiska ledarskapet. Oavsett

[113] Jarl, M. (2018). Det professionella är politiskt. Rektorsrollen i den decentraliserade skolan. I Jarl, M. & Pierre, J. (red.). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.
[114] 2 kap. 25 § skollagen.
[115] 23 kap. 2 § skollagen.

innehåll i avtalet har huvudmannen fortfarande kvar ansvaret för utbildningen och behåller huvudmannaskapet för uppgifterna som utförs på entreprenad.[116] Därmed ansvarar huvudmannen för att utbildningen genomförs i enlighet med kraven i skollagen. Det är också huvudmannen som beslutar om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet samt ansvarar för uppföljning och utvärdering av verksamheten.[117]

4.3.3 Omfattningen av rektorers ansvar

Antal skolenheter per rektor läsåret 2024/25

Antal skolenheter per rektor var läsåret 2024/25 i genomsnitt 1,2. Rektorer anställda hos en kommunal huvudman hade ansvar för fler enheter än rektorer anställda hos enskilda huvudmän. Det hänger sannolikt samman med att många enskilda huvudmän endast har ansvar för en skolenhet. Antal enheter per rektor hos kommunala huvudmän var 1,3. Motsvarande siffra för rektorer anställda hos enskilda huvudmän var 1,1 enheter. Flest enheter per rektor hade rektorer med en region som huvudman. Hos dessa huvudmän hade rektorer ansvar för 1,6 enheter i genomsnitt. (Se tabell 4.1.)

Tabell 4.1 Antal pedagogisk personal per rektor läsåret 2024/25

Huvudmannatyp	Antal rektorer i grupperingen	Medel
Riket	5 043	1,2
Kommunal	3 846	1,3
Region	12	1,6
Enskild	1 185	1,1

Källa: Inkommen uppgift från Skolverket september 2025.

Pedagogisk personal per rektor läsåret 2024/25

Många rektorer har ansvar för flera skolenheter och dessutom ansvar för personalkategorier utöver pedagogisk personal. Antal anställda per rektor inom kategorin pedagogisk personal, bland rektorer som hade ansvar för personalkategorier utöver pedagogisk personal, var

[116] 23 kap. 2 § skollagen.
[117] Prop. 2009/10:165 D*en nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

i genomsnitt 66,2. Uppdelat på huvudmannatyp hade rektorer anställda hos kommunala huvudmän ansvar för 68,2 personer inom kategorin pedagogisk personal medan motsvarande antal för rektorer anställda hos enskilda huvudmän var 47,8. Det finns också rektorer som enbart har ansvar för pedagogisk personal och inga andra personalkategorier. Dessa har ansvar för färre medarbetare jämfört med de rektorer som också ansvarar för andra personalkategorier. Antal anställda per rektor inom denna kategori var i genomsnitt 32,6. Uppdelat på huvudmannatyp hade rektorer anställda hos kommunala huvudmän ansvar för 33,0 personer medan motsvarande antal för rektorer anställda hos enskilda huvudmän var 20,1.

Rektorer som ansvarar för endast en skolenhet har ansvar för färre medarbetare i genomsnitt jämfört med rektorer som ansvarar för flera enheter. Antal anställda per rektor inom kategorin pedagogisk personal bland rektorer med ansvar för en skolenhet, och ansvar för personalkategorier utöver pedagogisk personal, var i genomsnitt 48,0. Rektorer anställda hos kommunala huvudmän hade igenomsnitt 54,6 anställda inom kategorin medan motsvarande antal för rektorer anställda hos enskilda huvudmän var 33,6.

Lägst antal medarbetare hade rektorer som ansvarade för endast en skolenhet och som endast ansvarade för pedagogisk personal. Antal anställda per rektor inom denna kategori var i genomsnitt 28,9. Rektorer anställda hos kommunala huvudmän hade ansvar för 32,6 personer medan motsvarande antal för rektorer anställda hos enskilda huvudmän var 15,5.[118]

Sammanfattningsvis är antalet pedagogisk personal per rektor således högst i kategorin rektorer som har ansvar för flera skolenheter, som ansvarar för fler personalkategorier än pedagogisk personal och som är anställda hos en kommunal huvudman. (Se tabell 4.2.)

[118] Inkommen uppgift från Skolverket i september 2025. I statistiken ingår inte förskolan eftersom denna skolform inte ingår i skolenhetsregistret.

Tabell 4.2 Antal pedagogisk personal per rektor läsåret 2024/25

Antal pedagogisk personal per rektor								
10:e percentilen			90:e percentilen			Medel		
Riket	Kommunal	Enskild	Riket	Kommunal	Enskild	Riket	Kommunal	Enskild
31*	32	21	113	118	95	66,2	68,2	47,8
21**	31	15	79	84	58	48,0	54,6	33,6
16***	17	10	48	48	48	32,6	33,0	20,1
11****	17	6	48	51	27	28,9	32,6	15,5

Källa: Inkommen uppgift från Skolverket september 2025.
* Denna rad avser rektorer som ansvarar för flera skolenheter och personal utöver pedagogisk personal.
** Denna rad avser rektorer som ansvarar för en skolenhet samt personal utöver pedagogisk personal.
*** Denna rad avser rektorer som ansvarar för flera skolenheter och endast för pedagogisk personal.
**** Denna rad avser rektorer som ansvarar för en skolenhet och endast för pedagogisk personal.

Det framgår inte av Skolverkets statistik i vilken utsträckning rektorer har delegerat personalansvar till en biträdande rektor. De rektorer som enligt statistiken ansvarar för ett stort antal medarbetare kan därför i praktiken ha delegerat delar av personalansvaret till en eller flera biträdande rektorer. Den statistik som redovisas ovan avser rektorns samlade personalansvar för pedagogisk personal. I statistiken ingår inte antal medarbetare per rektor inom andra personalkategorier än pedagogisk personal. Hur stort antal medarbetare en rektor i praktiken har direkt personalansvar för går alltså inte att utläsa av Skolverkets statistik.[119]

För att få en bild av hur vanligt det är att skolor organiseras med biträdande rektorer har utredningen gjort en egen kartläggning.[120] Kartläggningen visar att grundskolor i mycket stor utsträckning har en ledningsstruktur som inkluderar biträdande rektorer. Organisationer med enbart rektorer och inga biträdande rektorer är relativt ovanliga. Landets tre största kommuner, Stockholm, Göteborg och Malmö, har samtliga valt att organisera ledningen för sina grundskolor med biträdande rektorer. Av kartläggningen kan man dra slut-

[119] Utredningens kartläggning visar att det särskilt i grundskolan är vanligt med ledningsorganisationer där rektorer har ansvar för större eller flera enheter och där delar av personalansvaret är delegerat till biträdande rektorer. Oftast är det personalansvar för pedagogisk personal som delegeras till biträdande rektorer medan andra personalkategorier som vaktmästare, bibliotekarier och administratörer vanligtvis ligger kvar hos rektorn.
[120] Information har inhämtats via hearings och intervjuer med huvudmän och rektorer samt via huvudmännens webbsidor.

satsen att det finns ett mycket stort antal biträdande rektorer i landet som helhet.

När det gäller ledningsstrukturen för gymnasieskolan visar kartläggningen delvis en annan bild. Gymnasieskolor är i större utsträckning organiserade utan biträdande rektorer jämfört med ledningsstrukturen för grundskolan. Det finns många exempel på gymnasieskolor som är uppdelade på flera skolenheter med en rektor för varje skolenhet och som organiseras utan biträdande rektorer. Skolorna är då vanligen uppdelade så att varje rektor ansvarar för ett eller flera gymnasieprogram. På skolor som är uppdelade i flera skolenheter med en rektor för varje enhet finns vanligen en skolövergripande ledningsnivå, exempelvis en gymnasiechef.

Utredningen har också kartlagt hur många medarbetare[121] en rektor har i sin organisation totalt samt hur många medarbetare rektorn har direkt personalansvar för när delar av personalansvaret har fördelats till en eller flera biträdande rektorer.[122] Variationen är stor över landet. För att ge en bild av hur det kan se ut har utredningen därför valt att ge några exempel: I en storstadskommun har rektorer inom grundskolan i genomsnitt 102 medarbetare i sin organisation och är närmaste chef för 18 av dessa medarbetare.[123] I en mellanstor kommun ansvarar rektorer i grundskolan i snitt för 202 medarbetare totalt och är närmaste chef för 14 av dessa medarbetare.[124] I en större kommun ansvarar rektorer i grundskolan för 81 medarbetare och är närmaste chef för 16,9 av dessa medarbetare.[125] Som framgår av dessa siffror är alltså en stor del av rektorernas personalansvar delegerat. Enligt uppgift från huvudmännen är personalansvaret i dessa fall delegerat till biträdande rektorer.

Utredningen har också kartlagt vad som ingår i biträdande rektorers arbetsuppgifter. Av kartläggningen framgår att det oftast är det pedagogiska ledarskapet som delegeras till den biträdande rektorn. Som en konsekvens av denna delegation ligger också ansvaret för att arbetsleda pedagogisk personal i stor utsträckning på biträ-

[121] Avser medarbetare i organisationen oavsett profession, alltså även icke pedagogisk personal.
[122] Uppgifterna om detta har inhämtats genom att ett stort antal kommuner har kontaktats via mejl.
[123] Inkommen uppgift i mejl från aktuell kommun den 5 september 2025. Uppgifterna är enligt kommunen hämtade från mars 2025, dvs. i mitten på ett läsår då organisationen är förhållandevis stabil. De inkluderar medarbetare med en månadsanställning, dvs. inte eventuella korttidsvikarier.
[124] Inkommen uppgift i mejl från aktuell kommun den 25 augusti 2025.
[125] Inkommen uppgift i mejl från aktuell kommun den 24 september 2025.

dande rektorer i organisationer där sådana ingår i ledningsstrukturen. De personalkategorier som rektorn har direkt personalansvar för är således oftast inte pedagogisk personal utan i stället till exempel vaktmästare, biblioteksspersonal, administratörer, IT-personal och måltidspersonal.

Ansvaret för enhetens ekonomi ligger däremot nästan alltid på rektorn. Utredningen har i samtalen med rektorer bara stött på ett fall där en biträdande rektor också hade visst ekonomiskt ansvar. Det innebär att det undervisningsnära ledarskapet ligger på biträdande rektorn medan det är rektorn som ansvarar för och fördelar de ekonomiska resurserna inom enheten. Den som leder den pedagogiska verksamheten har därmed inte mandat att besluta om resursfördelningen inom enheten.

4.4 Huvudmännens kapacitet

Det finns en stor variation när det gäller huvudmännens kapacitet att klara av sitt uppdrag, dvs. att ta ansvar för skolverksamheten.[126] Variationen i huvudmännens kapacitet är en av flera förklaringar till den bristande likvärdigheten i svensk skola. Resultatskillnaderna mellan olika skolor och kommuner har ökat som en följd av reformerna i början av 1990-talet. Vilken skola en elev går i, och var den ligger, har allt större betydelse för elevens möjligheter att lyckas i skolan.[127]

Olika kapacitet beror dock inte bara på varierande förmåga att främja utveckling och stärka likvärdigheten utan också på olika förutsättningar. Det gäller såväl för kommuner som för enskilda huvudmän. Forskning visar att icke framgångsrika skolor ibland lämnas ensamma med sina problem och att stöttande strukturer saknas.[128] I det följande förs resonemang om huvudmäns skilda förutsättningar och förmåga. Inledningsvis beskrivs förutsättningarna för kommunala huvudmän.

[126] OECD (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.* SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
[127] Holmlund, H., Sjögren, A., och Öckert, B. (2019). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.
[128] Jarl, M., Blossing, U. & Andersson, K. (2017). *Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola*. Natur och kultur.

Kommuner

Kommunernas förutsättningar för sitt omfattande uppdrag skiljer sig väsentligt. Skillnaderna i storlek mellan kommuner är till exempel mycket stora. Stockholm, som är Sveriges största kommun, hade 995 574 invånare den 31 december 2024. Sveriges minsta kommun, Dorotea, hade vid samma tidpunkt 2294 invånare.[129] Enligt betänkandet *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget* (SOU 2020:8) bidrar demografisk utveckling och urbanisering till att skillnaderna mellan kommuner dessutom blir allt större. Befolkningen i de största kommunerna ökar kraftigt samtidigt som den minskar i de minsta kommunerna.[130] Minskad befolkning innebär ett minskat skatteunderlag och behov av att skala ner verksamheten. För skolans del innebär en minskande befolkning ofta att klasser blir mindre och att skolor måste läggas ner när elevunderlaget viker. Det är också svårt för krympande kommuner att få tillgång till den kompetens som skolan behöver för att nå upp till lagstiftningens krav på verksamheten.[131]

Vidare finns ett samband mellan storlek och resurser. Stora kommunala huvudmän och skolor har fler elever och därmed större ekonomiska resurser. För små kommuner kan det däremot vara en stor utmaning att tillhandahålla ett kvalificerat utbud av utbildning för kommunens invånare. Ju mindre kommunen är desto större blir den utmaningen. Mindre huvudmän har i allmänhet också sämre stödsystem och kan i mindre utsträckning få hjälp med exempelvis uppföljning och utvärdering. Dessutom kan mindre huvudmän ha svårare att få tillgång till kompetens och expertis inom exempelvis personal- och ekonomiadministration.

Små huvudmän kan också ha sämre förmåga att följa upp och analysera verksamhetens resultat. Skolverkets kartläggning visar att små huvudmän bedömer sina egna och sina enheters utvecklingsbehov som betydligt mindre omfattande än vad som är fallet för stora huvudmän.[132] Skillnaden kan bero på att de stora huvudmän-

[129] https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning-och-levnadsforhallanden/befolkningens-sammansattning-och-utveckling/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/folkmangd-och-befolkningsforandringar---helarsstatistik/folkmangd-i-riket-lan-och-kommuner-31-december-2024-och-befolkningsforandringar-2024/. Hämtad 2025-11-08.
[130] SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*
[131] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag,* s. 262.
[132] Skolverket (2021). *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning.* Rapport 2021:5. I kartläggningen ingick även enskilda huvudmän.

nen har en högre analyskapacitet och lättare inser vidden av sina utmaningar, menade Skolverket.[133]

Samtidigt kan små huvudmän ha fördelar av sin storlek. En mindre kommun kan ha kortare beslutsvägar och färre ledningsnivåer, vilket kan bidra till större tydlighet i roller och ansvar.

Läget har också betydelse för huvudmannens kapacitet. På landsbygden bidrar gles bebyggelse till att ytterligare förstärka skillnader mellan kommuner. Långa avstånd kan påverka skolenheters och mindre huvudmäns kapacitet att erbjuda en undervisning av hög kvalitet. Om det är långt till närmaste huvudman minskar också möjligheterna att samverka om till exempel bemanning.[134] För en mindre kommun på landsbygden kan det vara svårt att upprätthålla kompetensen på alla områden, i synnerhet specialistkompetens.[135] Särskilt utmanande kan det vara att rekrytera behöriga lärare i ämnen som omfattar få timmar eftersom det blir svårt att fylla en heltidstjänst.[136] Långa avstånd till lärosäte med lärarutbildning kan också bidra till svårigheter att rekrytera behöriga lärare. Bristande kapacitet och svårigheter att rekrytera personal kan innebära risker för undervisningens kvalitet.

Skillnaderna i skolresultaten mellan land och stad är stora och har dessutom ökat över tid.[137] Skolor med svaga förutsättningar finns både i storstadsområden och på landsbygd. Skolorna med de allra svagaste förutsättningarna finns dock i landsbygdskommuner medan skolor med de starkaste förutsättningarna till största delen återfinns i storstäderna.[138]

Enskilda huvudmän

De enskilda huvudmännens storlek varierar i hög grad. Det finns stora enskilda huvudmän och huvudmän som ingår i koncerner. Dessa har inte sällan en mycket stor administrativ kapacitet och kan ge sina

[133] Skolverket (2021). *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.
[134] Holmlund, H., Sjögren, A. & Öckert, B. (2019). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019*. SOU 2019:40.
[135] Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*. 2016:24.
[136] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 267.
[137] Holmlund, H., Sjögren, A. & Öckert, B. (2019). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan.* Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.
[138] Holmlund, H., Sjögren, A. & Öckert, B. (2019). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan.* Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

rektorer tillgång till kvalificerat stöd. Flertalet enskilda huvudmän är dock små. Majoriteten av de enskilda huvudmännen (90 procent i grundskola och 80 procent i gymnasieskola) driver endast en skola och ansvarar för färre än 300 elever. De skolor som bedrivs av enskilda huvudmän är ojämnt fördelade över landet men är främst koncentrerade till storstadslänen. I storstäder och storstadsnära kommuner är mer än var fjärde grundskola fristående. Motsvarande andel i mindre städer och landsbygdskommuner är drygt en av tio.[139] Det innebär att det i liten utsträckning är enskilda huvudmän som möter de utmaningar som är förknippade med att driva skolverksamhet på landsbygden. Bakgrunden till den ojämna fördelningen är att enskilda huvudmän kan välja var i landet de vill etablera sig. Det är en skillnad jämfört med kommunala huvudmän. Kommunerna kan utifrån hemkommunsansvaret inte välja bort att vara skolhuvudmän.

I övrigt liknar utmaningarna för små enskilda huvudmän de som beskrivits ovan avseende små kommunala huvudmän. Mindre enskilda huvudmän har vanligtvis ingen eller begränsad överbyggnad som kan bistå med expertis och ge stöd inom olika områden. Ett tecken på det är minskad benägenhet att söka statsbidrag. De som avstår från att söka bidraget är oftast små enskilda huvudmän.[140] Eftersom små huvudmän har färre stödfunktioner att vända sig till har de i allmänhet också ett större behov av stöd från skolmyndigheterna.[141]

Små enskilda huvudmän har i allmänhet en plattare organisation. Huvudmannen och rektorn kan till exempel hos en liten enskild huvudman vara en och samma person. Att ansvaret för verksamheten vilar på ett fåtal personer kan i vissa fall underlätta ansvarsfördelningen, men det kan också försvåra när huvudmannen inte har gjort klart hur ansvar och rollfördelning ska se ut. Om uppföljningen inte dokumenteras kan värdefull kunskap försvinna vid personalbyten och förutsättningarna för långsiktigt arbete därmed försämras.[142]

Svag överbyggnad kan vidare försvåra uppföljning och analys av kunskapsresultat. Skolinspektionen har konstaterat att små enskilda huvudmän som saknar administrativ överbyggnad har en tendens

[139] Skolverket (2024). *Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan.* Rapport 2024:4.
[140] Statskontoret (2021). *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan.* Slutrapport. 2021:2.
[141] Skolverket (2020). *Kunskapssammanställning om huvudmannens arbete med systematiskt kvalitetsarbete.* Bilaga 2 till Skolverket (2021). Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning. Rapport 2021:5.
[142] Skolverket (2021). *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning.* Rapport 2021:5.

att fokusera på konkreta händelser i skolan och muntligt beskrivna erfarenheter snarare än ett dokumenterat och strukturerat kartläggningsarbete. Enligt Skolinspektionen riskerar sådana huvudmän att inte få den överblick som behövs för att få syn på sina utvecklingsbehov. En liten huvudman kan samtidigt ha bättre möjligheter till daglig insyn i och personlig kännedom om verksamheten än en större huvudman. Mindre huvudmän använder i större utsträckning olika typer av informella sätt att både följa upp verksamheten och ge stöd till rektorn.[143] Kortare beslutsvägar och färre kontaktytor kan också innebära fördelar för en liten huvudman (se ovan).

På motsvarande sätt som hos små kommunala huvudmän kan få elever innebära begränsade resurser i relation till verksamhetens behov, vilket kan försvåra möjligheterna att leva upp till kraven i författningarna.

4.5 Skolväsendets kostnader och finansiering

4.5.1 Kostnader för skolan

År 2024 uppgick den totala kostnaden för förskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet, skola och kommunal vuxenutbildning till 368,3 miljarder kronor. Jämfört med 2023 ökade kostnaden med drygt 5,9 miljarder kronor i fasta priser, vilket motsvarar en ökning med 1,6 procent. Av samtliga skolformer står grundskolan för den största kostnaden och förskolan för den näst största. År 2024 kostade grundskolan nästan 160 miljarder kronor och förskolan knappt 94,4 miljarder kronor. Drygt 16 procent av alla elever i grundskolan gick år 2024 i en grundskola med enskild huvudman. Kostnaden per elev var detta år i genomsnitt 126 200 kronor i grundskolor med enskild huvudman och 142 900 kronor i grundskolor med kommunal huvudman.

Gymnasieskolan kostade drygt 54,2 miljarder kronor år 2024, vilket innebär en kostnadsökning på 2,2 procent i fasta priser sedan 2023. Huvuddelen av landets gymnasieutbildningar anordnas av kommunala huvudmän. År 2024 stod dessa för drygt 70 procent (motsvarande 37 miljarder kronor) av den totala kostnaden för gymnasieskolan. Gymnasieskolor med enskild huvudman kostade sammanlagt

[143] Skolinspektionen (2014). *Årsrapport 2014.*

drygt 15 miljarder kronor, vilket motsvarar knappt 29 procent av den totala kostnaden för gymnasieskolan.[144]

4.5.2 Skolans finansiering

Kommunerna finansierar grundskolan, anpassade grundskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan[145] och beslutar själva hur mycket resurser de vill avsätta. Det är kommunfullmäktige som beslutar om kommunens budget och som därmed styr hur stor del av verksamhetskostnaderna som avsätts för skolan. Skollagen specificerar inte hur kommuner ska fördela resurser till skolor i egen regi.[146]

4.5.3 Kommunernas intäktskällor

För att finansiera skolan har kommunerna tre huvudsakliga intäktskällor. Kommunalskatten är den största direkta intäktskällan och utgör drygt två tredjedelar av kommunens totala intäkter. Den andra intäktskällan består av övriga kommunala intäkter, såsom avgifter, försäljning av tjänster och verksamheter samt hyror och arrenden. Den tredje intäktskällan utgörs av statliga bidrag. Dessa består dels av det generella statsbidraget, dels av riktade statsbidrag.[147]

För att utjämna skillnader och skapa mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner finns ett kommunalt utjämningssystem. Inom utjämningssystemet sker en omfördelning mellan kommuner baserad på strukturella faktorer, däribland antalet elever. Kostnadsutjämningen finansieras helt av kommuner med lägre kostnader. Genom detta system omfördelas mer än 6 miljarder kronor för förskoleklass och grundskola mellan Sveriges kommuner.[148]

[144] Skolverket (2025). *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2024.* Diarienummer: 2025:2745.
[145] Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan.
[146] Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser.*
[147] Skolverket (2025). *Grundskolans ekonomi – en översikt*, s. 8. Rapport 2025:16.
[148] SOU 2024:50 *Nätt och jämnt*.

4.5.4 Skollagen reglerar de bidrag som lämnas till enskilda huvudmän

Grundskolan och anpassade grundskolan

Hemkommunen ska lämna bidrag till enskilda huvudmän för varje elev som går på skolan. Kommunerna ska lämna bidrag till enskilda huvudmän på samma sätt som de fördelar resurser till sina egna skolor.[149] Det är specificerat vilka kostnadsslag som ska inkluderas för att beräkna bidragets grundbelopp (den så kallade skolpengen). Det framräknade beloppet baseras på följande variabler: undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader.[150] Förutom grundbeloppet ska kommunerna lämna bidrag till enskilda huvudmän med ett tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd samt för modersmålsundervisning och lovskola.[151]

Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på ett nationellt program vid skolenheten vid den tidpunkt när utbildningen påbörjades.[152] Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska avse ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt, och lokalkostnader.[153] Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning. Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.[154] För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder, ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen.[155]

För vissa gymnasieutbildningar som avviker från nationella program, till exempel riksrekryterande utbildningar och särskilda varian-

[149] 10 kap. 38 § och 11 kap. 37 § skollagen.
[150] 10 kap. 38 § och 11 kap. 37 § skollagen.
[151] 10 kap. 39 § och 11 kap. 38 § skollagen.
[152] 16 kap. 52 § och 19 kap. 45 § skollagen.
[153] 16 kap. 53 § och 19 kap. 46 § skollagen.
[154] 16 kap. 54 § och 19 kap. 47 § skollagen.
[155] 16 kap. 55 § och 19 kap. 48 § skollagen.

ter, ska hemkommunen betala det grundbelopp som har beslutats i varje särskilt fall av Skolverket.[156] Skolverket får meddela föreskrifter om grundbeloppets storlek om en elev har antagits till ett nationellt program som kommunen inte erbjuder, varken själv eller inom ramen för ett samverkansavtal med andra kommuner. Då tillämpas den så kallade riksprislistan.[157] Riksprislistan bygger på genomsnittskostnaden för respektive program i Sverige och baseras på kommunernas, regionernas och gymnasieförbundens budgeterade kostnader per elev.

4.5.5 Fördelning och nyttjande av resurser

Enligt skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter elevernas olika förutsättningar och behov.[158] Kommunerna har frihet att själva avgöra vilka resursfördelningsmodeller de använder. Fristående skolor ska tilldelas resurser enligt samma resursfördelningsmodell som används för kommunens egna skolor.

Om hemkommunen ger ytterligare resurser till sin verksamhet under budgetåret, ska den ge motsvarande tillskott till de enskilda huvudmännen.[159] Ytterligare resurser som kommuner tillför under året kan till exempel vara extra tillskott för särskilda pedagogiska satsningar och om en kommuns skolenheter uppvisar negativa resultat. Den enskilda huvudmannen har möjlighet att överklaga ett bidragsbeslut genom förvaltningsbesvär och därmed få hela beslutet prövat i sak, inklusive beloppets storlek.[160]

Enskilda huvudmän

Skollagen ställer inga krav på hur enskilda huvudmän ska fördela resurser mellan sina skolenheter. Det finns heller ingen skyldighet för en enskild huvudman att använda bidraget på något särskilt sätt. Till skillnad från kommunala huvudmän omfattas enskilda huvudmän av krav på att löpande kunna visa ekonomisk bärkraft för att få

[156] 16 kap. 55 § skollagen.
[157] 13 kap. 9 § gymnasieförordningen.
[158] 2 kap. 8 b § skollagen.
[159] 14 kap. 2 § skolförordningen och 13 kap. 2 § gymnasieförordningen.
[160] 28 kap. 5 § 2 p. skollagen.

och behålla sitt tillstånd att bedriva skolverksamhet.[161] Eftersom det inte finns några regler för hur kommunala bidrag ska användas beslutar varje enskild huvudman själv om fördelningen av medlen och hur eventuella överskott ska hanteras. Överskott från förskole- eller skolverksamhet får disponeras av huvudmannen i enlighet med gällande regelverk och bolagsform.

4.6 Administration för att fullgöra kraven i skolförfattningarna

Rektorn har ett brett ansvarsområde och viss dokumentation och administration är nödvändig för att fullgöra kraven i skolförfattningarna och kan därför inte väljas bort.[162] Det är dock angeläget att den administration som följer av krav i författningarna ges prioritet och att rektorn får adekvat stöd av huvudmannen för att kunna säkerställa nödvändig dokumentation. Sådant stöd kan till exempel bestå av administratörer, kvalitetsutvecklare eller annan typ av ledningsstöd. Vidare underlättas dokumentationen av effektiva, användarvänliga och ändamålsenliga administrativa system. Inte sällan är dock det administrativa stödet som erbjuds rektorn otillräckligt eller felriktat i relation till den administration som rektorn behöver hantera. I detta avsnitt beskrivs administration som är en direkt följd av krav i författningarna.

4.6.1 Systematiskt kvalitetsarbete

Huvudmännen och de verksamma i skolväsendet ansvarar för att undervisningen och verksamheten håller en hög kvalitet. För att uppnå detta krävs ett systematiskt kvalitetsarbete. Huvudmannen ska kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.[163] Om det kommer till huvudmannens kännedom att det finns brister i verksamheten ska huvudmannen se till att åtgärda dessa.[164] Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.[165] På enhetsnivå

[161] 2 kap. 5–5b §§ samt 26 kap. 14 skollagen.
[162] SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*, s. 427.
[163] 4 kap. 3 § skollagen.
[164] 4 kap. 7–8 §§ skollagen.
[165] 4 kap. 4 § skollagen.

ansvarar rektorn för det systematiska kvalitetsarbetet. Rektorns ansvar för kvalitetsarbetet på enheten innebär till exempel att

- kontinuerligt följa upp, analysera och utveckla undervisningen och andra delar av utbildningen på enheten,
- använda analyser och annan information från undervisningsnivån,
- tillsammans med ledningsgrupp och personal ta fram konkreta insatser utifrån analysen för att förbättra undervisningen och enhetens arbete, och
- föra vidare information och analyser från enheten till huvudmannen så att huvudmannen kan fatta välgrundade beslut.[166]

4.6.2 Särskilt stöd och åtgärdsprogram

Om det kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.[167] Om utredningen visar att eleven har behov av särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram utarbetas. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn[168] och kan överklagas.[169] För såväl utredning som åtgärdsprogram krävs dokumentation och administration.

4.6.3 Trygghet och studiero

Rektorn har ansvar för elevernas trygghet och studiero. I skollagens femte kapitel finns ett antal bestämmelser som reglerar rektorns ansvar och befogenheter inom detta område. På varje skolenhet ska

[166] Skolverkets vägledning om systematiskt kvalitetsarbete. https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/styrning-och-kvalitetsarbete/systematiskt-kvalitetsarbete. Hämtad 2025-06-02.
[167] 3 kap. 7 § skollagen.
[168] 3 kap. 9 § skollagen.
[169] 28 kap. 16 § skollagen.

det finnas ordningsregler som beslutas av rektorn. Ordningsreglerna och efterlevnaden ska regelbundet följas upp och analyseras.[170] Vidare finns bestämmelser om disciplinära åtgärder. Rektorn får besluta om kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering vid en annan skolenhet, avstängning och omhändertagande av föremål, under vissa förutsättningar.[171] Om en elev vid upprepade tillfällen har stört ordningen eller uppträtt olämpligt eller om eleven gjort sig skyldig till en allvarligare förseelse, ska rektorn se till att saken utreds.[172] Efter en sådan utredning kan rektorn besluta att ge eleven en skriftlig varning[173], eller att eleven under en begränsad tid ska följa undervisningen i en annan undervisningsgrupp eller undervisas på annan plats inom samma skolenhet. Om ingen av dessa åtgärder är verkningsfulla kan rektorn besluta om avstängning.[174] Syftet med åtgärderna är att försäkra eleverna trygghet och studiero, eller att komma till rätta med en elevs beteende om det stör ordningen. Alla dessa åtgärder måste dokumenteras, och i vissa fall ska vårdnadshavare informeras.

4.6.4 Kränkande behandling

Huvudmannen ska se till att det bedrivs ett målinriktat arbete för att kränkande behandling av barn och elever motverkas, förebyggs och förhindras. Som ett led i detta ska huvudmannen se till att det varje år upprättas en plan med en översikt över de åtgärder som planeras och en redogörelse för det som har genomförts. Huvudmannen ansvarar vidare för att personalen fullgör sina skyldigheter vid kränkande behandling.[175] Lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om kränkande behandling är skyldiga att anmäla händelsen till rektorn. Rektorn är i sin tur skyldig att anmäla händelsen till huvudmannen.[176] Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna, och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i

[170] 5 kap. 5 § skollagen.
[171] 5 kap. 6–8 och 22 §§ skollagen.
[172] 5 kap. 9 § skollagen.
[173] 5 kap. 11 § skollagen.
[174] 5 kap. 14–21 §§ skollagen.
[175] 6 kap. 5–8 §§ skollagen.
[176] 6 kap. 10 § skollagen.

framtiden.[177] I arbetet med utredning och åtgärder behöver rektorn vara involverad och vid behov bistå med dokumentation.

Även om kraven på dokumentation är tydliga i bestämmelserna finns risk för överdokumentation, särskilt när det gäller kränkande behandling. I en rapport om klagomålshanteringen i skolan konstaterade Statskontoret att det i första hand är klagomål som rör kränkande behandling som leder till att rektorer dokumenterar sådant de inte anser tillför verksamheten någon större nytta. Orsaken är, enligt Statskontoret, att reglerna om kränkande behandling är otydliga. Även Skolinspektionens skriftliga och standardiserade sätt att utreda klagomål leder till omfattande dokumentation för rektorer. I praktiken medför detta att rektorer dokumenterar mer än de behöver, för att hålla ryggen fri.[178]

4.6.5 Säkerhetsarbete i brottsförebyggande syfte

Den 1 juli 2025 infördes ett nytt kapitel i skollagen som innehåller bestämmelser om säkerhetsarbete i brottsförebyggande syfte.[179] Enligt bestämmelserna ska huvudmannen se till att det på varje förskole- och skolenhet finns en beredskapsplan som anger de åtgärder som ska vidtas vid en allvarlig våldssituation eller hot om en allvarlig våldssituation. Vidare ska huvudmannen tillse att det bedrivs ett löpande arbete för att säkerställa en beredskap att hantera allvarliga våldssituationer och hot om allvarliga våldssituationer.[180] Dessutom ska huvudmannen se till att det på varje förskole- och skolenhet vidtas åtgärder för att obehöriga personer inte ska ges tillträde till enheten under tid när verksamheten pågår.[181]

Det nya kapitlet innehåller också bestämmelser som innebär en utökning av rektorns ansvar och befogenheter. Enligt bestämmelserna får väskor och andra föremål som elever har med sig till skolenheten, eller till en skolaktivitet utanför skolenheten, undersökas om det är befogat för att begränsa risken för ordningsstörningar, kränkningar eller brott eller för att upprätthålla säkerheten. Undersökningen får endast utföras efter beslut av rektorn. Rektorn får

[177] 6 kap. 10 § skollagen.
[178] Statskontoret (2020). *Klagomålshanteringen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system*. 2020:21.
[179] 6 a kap. skollagen.
[180] 6 a kap. 3 § skollagen.
[181] 6 a kap. 4 § skollagen.

inte uppdra åt någon annan att fatta ett sådant beslut. Vidare ska undersökningen utföras av rektorn eller av personer som särskilt har utsetts av rektorn för uppgiften. En rektor får också besluta om och utföra undersökningar av enskilda elevers väskor och andra föremål.[182] Föremål som påträffas vid en sådan undersökning får omhändertas av rektorn om det är befogat för att begränsa risken för ordningsstörningar, kränkningar eller brott eller för att upprätthålla säkerheten.[183] Ett utförande av en undersökning och ett omhändertagande ska dokumenteras.[184] Enligt förarbetena finns det starka skäl för krav på dokumentation eftersom bestämmelserna om undersökning av väskor och andra föremål utgör inskränkningar i grundlagsskyddet mot kroppsvisitation. Kravet på dokumentation har stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom ett sådant krav klargör att rektorn, eller en person som är utsedd av rektorn för uppgiften, före en undersökning måste ta ställning till om förutsättningarna för undersökningen är uppfyllda, dvs. om det sker för att begränsa risken för ordningsstörningar, kränkningar eller brott eller för att upprätthålla säkerheten. Genom kravet på dokumentation kan det i efterhand också kontrolleras om en behörig person utförde undersökningen och om väskundersökningen var proportionerlig.[185]

Det nya kapitlet i skollagen innehåller också bestämmelser om rapporteringsskyldighet för rektorn. Om det kan misstänkas att ett brott har begåtts av någon som är elev ska rektorn anmäla brottet till Polismyndigheten om inte övervägande skäl talar emot det. Detta gäller om brottet har begåtts i samband med verksamheten i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning.[186]

4.7 Administration för att fullgöra andra krav

Som beskrivits ovan ger kraven i skolförfattningarna upphov till omfattande administration. Även regleringar inom andra områden ställer krav på administration. Som exempel kan nämnas förvaltnings-

[182] 6 a kap. 5 § skollagen.
[183] 6 a kap. 7 § skollagen.
[184] 6 a kap. 9 § skollagen.
[185] Prop. 2024/25:160 *Skolor mot brott*, s. 92–93.
[186] 6 a kap. 10 § skollagen.

lagens[187] krav på dokumentation av myndighetsbeslut, offentlighets- och sekretesslagens[188] krav på handläggning avseende allmänna handlingar, socialtjänstlagens[189] krav på orosanmälningar, dataskyddsförordningens[190] krav på dokumentation av personuppgiftsbehandling och arbetsmiljölagens[191] krav för arbetsmiljöarbete.

Vidare ska rektorn enligt lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna (2025:170) lämna en uppgift som finns i den verksamhet som rektorn ansvarar för, om den begärs av en brottsbekämpande myndighet och behövs i den brottsbekämpande verksamheten. En rektor är inte endast skyldig att lämna uppgifter om de begärs utan en uppgift ska också lämnas utan föregående begäran till Polismyndigheten om rektorn bedömer att uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Uppgiftsskyldigheten innebär att uppgifter ska lämnas till Polismyndigheten till exempel när det finns oro för att en elev är på väg in i kriminalitet eller riskerar att utsättas för brott eller om personal misstänker brottslig verksamhet på skolan. Även uppgifter som rör begångna brott kan lämnas ut med stöd av uppgiftsskyldigheten.[192]

En annan källa till administration är statens krav på inrapportering av olika uppgifter. Statliga myndigheter bidrar också till administrativa pålagor genom sina tolkningar av och tillägg i styrningen.[193] När myndigheternas insamlingar inte är samordnade eller är bristfälligt digitaliserade ger det upphov till ytterligare merarbete.

Kommuner och regioner kan också ge upphov till administrativt merarbete till följd av statens styrning. Det kan till exempel handla om att de tolkar statliga regler mer långtgående än avsett. De mål och visioner som kommuner och regioner själva sätter upp för verksamheten kräver styrning och uppföljning som också i sin tur genererar administrativt arbete.[194]

Sammantaget kan konstateras att administration som genereras av krav i olika författningar, liksom av styrningen på lokal nivå, ofta hamnar på rektorers bord och påverkar deras arbetssituation. Den

[187] Förvaltningslagen (2017:900).
[188] Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
[189] Socialtjänstlagen (2025:400).
[190] Förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (GDPR).
[191] Arbetsmiljölagen (1977:1160).
[192] Prop. 2024/25:65. *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, s. 209.
[193] Statskontoret (2021). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020.*
[194] Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. Rapport 2022:9.

ackumulerade effekten av styrning från olika nivåer, och inom olika områden, påverkar därmed påtagligt den administrativa bördan för rektorer.

4.7.1 Delegation enligt kommunallagen

En nämnd – eller en förvaltningschef som fått ett sådant mandat – får uppdra åt en anställd hos kommunen eller regionen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.[195] Den som mottar delegationen kan till exempel vara en rektor. De beslut som eventuellt har delegerats till rektorn med stöd av kommunallagen kan sedan i sin tur inte delegeras. Det innebär att beslut som delegerats till rektorn till exempel inte kan delegeras till en biträdande rektor. Eventuella beslut som delegeras från nämnden till rektorn blir därmed oundvikligen kvar på rektorns bord även i de fall de inte är tydligt kopplade till kärnuppdraget.

4.8 Behörighetskrav och kompetensutveckling för rektorer

Rektorer har en avgörande betydelse för undervisningens kvalitet och elevers lärande. Att rektorer har en god pedagogisk insikt, ledarskapsförmåga och förmåga att organisera verksamheten på förskolan eller skolan är en förutsättning för att de på ett bra sätt ska kunna leda och samordna det pedagogiska arbetet.[196] I detta avsnitt beskrivs gällande behörighetskrav för rektorer och bakgrunden till nuvarande reglering. Vidare beskrivs statliga insatser för att stärka rektorers kompetens, däribland den lagstadgade rektorsutbildningen och professionsprogrammet för rektorer.

[195] 7 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen (2017:725).
[196] Direktiv för Utredningen om bättre förutsättningar för rektorer inom skolväsendet. Dir. 2024:48.

4.8.1 Bestämmelser om behörighet för rektorer

För att få anställas som rektor krävs pedagogisk insikt som förvärvats genom utbildning och erfarenhet. Båda kraven måste vara uppfyllda.[197] Den pedagogiska insikten kan förvärvas på olika sätt. Det måste inte nödvändigtvis röra sig om lärarutbildning eller praktik som lärare.[198] Det ställs alltså inte några formella krav på viss utbildning eller särskild sorts erfarenhet för att ha uppnått den pedagogiska insikt som krävs för att en person ska vara behörig att anställas som rektor.[199] Det krävs inte heller att utbildning och erfarenhet är inriktad mot den skolform eller den årskurs som rektorn ska vara chef för.

4.8.2 Bakgrund till bestämmelser om behörighetskrav

Bestämmelsen infördes i skollagen för första gången den 1 januari 1991. Innan dess, när rektorerna var statligt anställda, fanns behörighetsbestämmelser i 1971 års skolförordning för grund- och gymnasieskolan. För grundskolan gällde till exempel att den som var behörig till ordinarie eller extra ordinarie tjänst som lärare vid skolform som ingick i rektorns arbetsområde också var behörig till ordinarie tjänst som rektor eller studierektor. Endast om det förelåg synnerliga skäl kunde behörighetsregeln frångås.[200] Behörighetskrav för rektorer motiverades i förarbetena[201] bland annat med att skolledningen har en avgörande betydelse för verksamhetsutvecklingen i skolan och att rektorn fattar viktiga beslut som direkt berör enskilda elever. Ansvaret förutsätter därför att rektorn har en allsidig pedagogisk insikt, enligt propositionen. En sådan allsidig pedagogisk insikt kan dock förvärvas på olika sätt. Det underströks att det inte nödvändigtvis måste röra sig om grundläggande lärarutbildning eller praktik som lärare.[202]

I den nya skollagen (2010:800) behölls bestämmelsen oförändrad. Enligt förarbetena var skälet till att inte göra behörighetskraven mer specifika att det måste finnas en viss flexibilitet när skolhuvud-

[197] 2 kap. 11 § skollagen, prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 257.
[198] Prop. 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*, s. 36.
[199] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 256–257.
[200] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 256.
[201] Prop. 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*.
[202] Prop. 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*, s. 36.

mannen ska bedöma vem som är lämpligast att anställa som rektor vid en skolenhet. Detta eftersom det är skolhuvudmannen som utifrån lokala förhållanden avgör hur en skola ska organiseras.[203] Regeringen poängterade dock vikten av att bestämmelsen följs enligt intentionerna. I likhet med tidigare förarbeten framhöll regeringen betydelsen av att rektorn har en allsidig pedagogisk insikt eftersom en sådan insikt har avgörande betydelse för rektorns möjligheter att leda skolans utveckling så att de nationella målen kan nås. Även det faktum att rektorn fattar viktiga beslut som direkt berör enskilda elever framhölls som ett skäl.[204]

4.8.3 Rektorers bakgrund

Skolverket har för utredningens räkning sammanställt statistik över deltagare i rektorsprogrammet. Underlaget består av 5 340 rektorer och biträdande rektorer som har anmälts till rektorsprogrammet under åren 2018–2022.[205]

Tabell 4.3 Rektorer som deltog i rektorsprogrammet 2018–2022

	Förskola	Grund-skola	Gymnasie-skola	Vuxen-utbildning	Totalt
Totalt antal deltagare	34 %	47 %	12 %	6 %	100 %
Andelen kvinnor	96 %	76 %	63 %	68 %	80 %
Andelen rektorer med högskole-/ universitetsexamen	96 %	97 %	94 %	95 %	96 %
– Varav andel med lärarutbildning	96 %	95 %	89 %	77 %	89 %
– Varav andel med annan högskole-examen	4 %	5 %	11 %	22 %	10 %
Rektorer som saknar examen	4 %	3 %	6 %	5 %	4 %

Källa: Skolverkets sammanställning till utredningen i april 2025.

[203] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 258.
[204] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 258.
[205] Inkommen uppgift från Skolverket april 2025.

Deltagarna i rektorsprogrammet har i hög utsträckning en högskole- eller universitetsexamen. Det gäller särskilt grundskolerektorer. Rektorer i grundskolan samt rektorer i förskolan har i högre utsträckning en lärarutbildning, medan andelen med lärarutbildning är färre i gymnasieskolan och i vuxenutbildningen. Det är därmed fler rektorer i gymnasieskolan och inom vuxenutbildningen som har en annan högskoleexamen eller helt saknar en examen. Andelen rektorer inom rektorsprogrammet som helt saknar universitets- eller högskoleexamen är fyra procent.[206]

Den internationella undersökningen Talis 2018[207] behandlar bland annat rektorers bakgrund. Av undersökningen framgår att 97 procent av högstadierektorerna hade högskole- eller universitetsexamen. Av låg- och mellanstadierektorerna hade 88 procent minst en kandidatexamen, medan det i gymnasieskolan var 96 procent av rektorerna som hade högskole- eller universitetsexamen. Vidare visar undersökningen att cirka 90 procent av rektorerna hade lärarbakgrund. Rektorerna hade i genomsnitt 12–14 års erfarenhet som lärare och i genomsnitt dessutom fem års erfarenhet av andra ledarroller inom skolan.[208]

[206] Inkommen uppgift till Skolverket april 2025.
[207] Talis är en internationell studie som riktar sig till lärare och rektorer i grund- och gymnasieskolan. Talis är en enkätundersökning och visar därmed rektorers och lärares subjektiva bedömningar av sin egen arbetssituation. Undersökningen genomfördes under våren 2018. Skolverket (2020). *Talis 2018 – En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan.* Delrapport 2.
[208] Skolverket (2019). *Talis 2018 – En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan.* Delrapport 1. Rapport 481, s. 22.

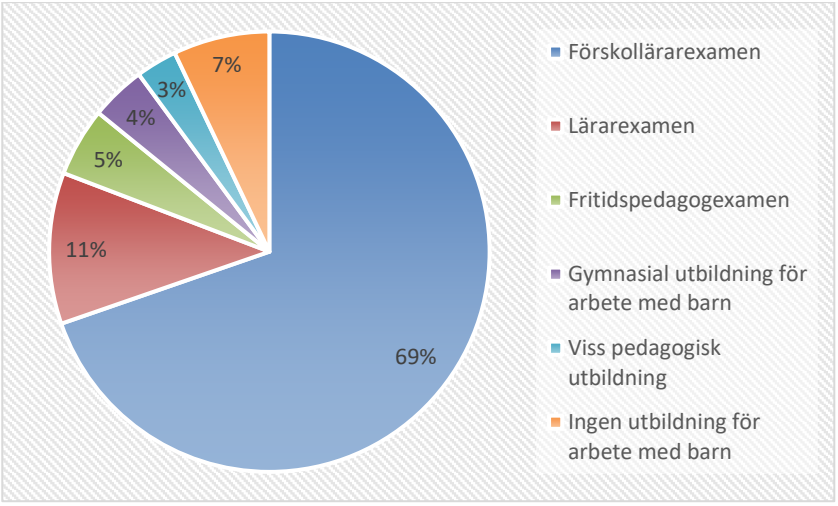
Tabell 4.4 Grundskole- och gymnasierektorer i Sverige 2018

	Låg- och mellanstadiet	Högstadiet	Gymnasieskolan
Andelen kvinnor	65 %	69 %	49 %
Genomsnittsålder	50 år	52 år	50 år
Andelen rektorer med högskole-/ universitetsexamen	88 %	97 %	96 %
Andelen rektorer med lärarutbildning	90 %	92 %	91 %
Genomsnittlig tid inom läraryrket	14 år	13 år	12 år
Genomsnittlig tid inom rektorsyrket	8 år	9 år	8 år

Källa: Skolverket (2019), s. 21.

I en rapport från Skolverket 2016 beskrivs förskolerektorers[209] bakgrund.

Figur 4.1 Utbildningsbakgrund hos rektorer för förskolan läsåret 2014/2015



Källa: Skolverket (2016), Rapport 434, s. 180.

[209] Rektorer för förskolan benämndes fram till 1 juli 2019 förskolechefer. Utredningen har valt att genomgående benämna dem rektorer även om de rapporter och den statistik som utredningen hänvisar till är publicerad tidigare än 1 juli 2019 och därför benämner dem som förskolechefer.

4.8.4 Rektorsprogrammet

Den statligt reglerade befattningsutbildningen (rektorsprogrammet) styrs av förordningen om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Skolverket har till uppgift att ställa de mål som ska gälla för utbildningen.[210] Rektorsprogrammet utgör därmed en del av den statliga styrningen av förskolan och skolan. Befattningsutbildningen för rektorer är obligatorisk, vilket innebär att varje huvudman ska se till att rektorerna i deras verksamhet går utbildningen. Befattningsutbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, inom fem år efter tillträdesdagen. Skyldigheten för huvudmannen gäller inte i fråga om rektorer som

– tidigare gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning,
– genom annan utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som av en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämställts med sådan utbildning, eller
– den 15 mars 2010 var verksamma som rektorer eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, den 1 juli 2019 är verksamma som sådana rektorer.[211]

Skolhuvudmannen ska anmäla till Skolverket vilka rektorer eller annan personal med motsvarande ledningsfunktion som ska genomgå befattningsutbildningen.[212]

Rektorsprogrammets syfte och innehåll

Syftet med befattningsutbildningen är att ge rektorer kunskaper om gällande bestämmelser i skolförfattningarna samt att utveckla deras roll som ledare så att verksamhetens kvalitet kan säkerställas.

[210] 1–2 kap. 1 § och 2 kap. 2 § tredje stycket förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.
[211] 2 kap. 12 § skollagen.
[212] 2 kap. 4 § förordning om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.

Målet med utbildningen är att deltagarna får sådana kunskaper att de kan

1. ansvara för att elever och barn får en likvärdig och rättssäker utbildning,
2. skapa förutsättningar för måluppfyllelse på såväl individ- som verksamhetsnivå, och
3. ansvara för att verksamheten som helhet utvecklas.[213]

Rektorsprogrammet omfattar 30 högskolepoäng på avancerad nivå och behandlar tre områden:

- skoljuridik och myndighetsutövning, 10 högskolepoäng,
- styrning, organisering och kvalitet, 10 högskolepoäng, och
- skolledarskap, 10 högskolepoäng.[214]

I Skolverkets måldokument för utbildningen förtydligas vad rektorsprogrammet ska innehålla och vad som förväntas att deltagaren ska lära sig.[215] Enligt måldokumentet som gäller till och med den 1 juli 2027 ska rektorsprogrammet främja ett professionellt skolledarskap och vila på såväl vetenskaplig grund som beprövad erfarenhet. Utbildningen ska skapa goda förutsättningar för rektorer att genomföra sitt nationella uppdrag och ta det ansvar som fastställts i skollagen, läroplanerna och andra relevanta författningar. Därmed säkras barns och elevers rätt till en likvärdig och rättssäker utbildning. Vidare syftar rektorsprogrammet till att stärka rektorernas kunnande i att leda, organisera och utveckla sin verksamhet med barns och elevers välmående och lärande i fokus. Det innebär att särskild vikt läggs vid ett ledarskap som har sitt fokus på undervisningens kvalitet.[216]

Det finns inga behörighetskrav för utbildningen i termer av akademiska meriter trots att rektorsprogrammet befinner sig på avancerad nivå i utbildningshierarkin. Det innebär att rektorer kan delta i programmet utan att ha de formella meriter som normalt krävs för att vara behörig till högskolekurser på avancerad nivå.

[213] 2 kap. 2 § förordning om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.
[214] 2 kap. 3 § förordning om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.
[215] Skolverkets måldokument för rektorsprogrammet 2021–2027.
[216] Skolverkets måldokument för rektorsprogrammet 2021–2027, s. 3.

4.8.5 Professionsprogrammet

Riksdagen har beslutat om ändringar i skollagen som innebär att det införs ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet. Syftet är att utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och därigenom öka likvärdigheten i utbildningen för eleverna. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2025[217] och började tillämpas den 1 september 2025.

Programmet ska innehålla dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare. Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla kompetensutvecklingsinsatser som kan ligga till grund för meriteringsnivå och andra kompetensutvecklingsinsatser för lärare och förskollärare samt kompetensutvecklingsinsatser för rektorer.[218]

Skolverket har fått i uppdrag att ta fram insatser inom det nationella professionsprogrammet. Inom myndigheten har även Rådet för professioner i skolväsendet inrättats med uppgift att vara rådgivande i Skolverkets arbete med att utveckla det nationella professionsprogrammet.[219] Professionsprogrammet för rektorer innehåller tre former av kompetensutveckling:

- **Akademiska kurser**
  Skolverket erbjuder akademiska kurser för rektorer som uppdragsutbildningar. Alla fortbildningskurser på avancerad akademisk nivå omfattar 7,5 högskolepoäng och bygger på fullgjord rektorsutbildning. Kurserna ges inom olika teman, till exempel leda och organisera, leda i olika skolformer och i fritidshemmet samt elevhälsa och hälsofrämjande arbete.[220]

- **Kollegialt lärande**
  Rektorer kan delta i nätverk för att tillsammans med andra rektorer fördjupa sig i skolledarskap och pedagogiskt utvecklingsarbete, till exempel tematiska nätverk som Skolverket leder där rektorer samarbetar med forskare och andra skolledare.

[217] Bet. 2022/23:UbU13, rskr. 2022/23:206.
[218] 2 kap. 34 § skollagen.
[219] 32 a–32 d §§ förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.
[220] Skolverket.se Kompetensutveckling för rektorer https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/kurser-och-utbildningar/fortbildning-for-rektorer. Hämtad 2025-06-07.

- **Praktiknära forskning**
  Rektorer kan delta i forskningsprojekt som utgår från skolans eller förskolans behov av kunskap för att förbättra verksamheten. Det kan innebära att rektorer är med i hela eller delar av forskningsprocessen – från planering till resultat. Praktiknära forskning kan bedrivas inom ramen för nationella verksamheter, till exempel ULF[221] och Ifous[222], eller regional samverkan.[223]

Rektorers professionella utveckling enligt SOU 2018:17

I betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* (SOU 2018:17) fanns förslag avseende rektorers professionella utveckling som inte togs vidare i propositionen[224]. Utredningen föreslog att två nationellt reglerade kompetensnivåer skulle inrättas för rektorer: rektor respektive meriterad rektor. Enligt betänkandet bör det vara möjligt för rektorer att på basis av erfarenhet respektive formell utbildning få sin utökade kompetens erkänd. Den rektor som har utvecklat sin skicklighet genom att ha varit yrkesverksam som rektor i ett antal år (cirka 6–8 år), och efter genomförd befattningsutbildning kontinuerligt har deltagit i kompetensutvecklingsinsatser med erkänd kvalitet, bör kunna ansöka om att få ett erkännande som meriterad rektor, ansåg utredningen. Ett sådant kompetenserkännande skulle främja strategisk kompetensanvändning och ge huvudmännen möjlighet att använda de skickligaste rektorerna där de bäst behövs, enligt betänkandet.[225]

[221] ULF – Utbildning, Lärande, Forskning är ett nationellt samarbete mellan skolhuvudmän och lärosäten med lärarutbildning. Genom praktiknära forskning som utgår från skolans behov tar parterna gemensamt ansvar för skolans och lärarutbildningens långsiktiga utveckling. ULF finansieras av riksdag, lärosäten och skolhuvudmän.
[222] Ifous står för ”Innovation, forskning och utveckling i skola och förskola” och är ett fristående forskningsinstitut som drivs som en ideell förening. Ifous uppdrag är att vara en nationell plattform för skolans FoU-arbete och att ge stöd i utvecklingen av en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.
[223] Skolverket.se Kompetensutveckling för rektorer.
https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/kurser-och-utbildningar/fortbildning-for-rektorer. Hämtad 2025-06-07.
[224] Prop. 2022/23:54 *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*.
[225] SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*, s. 255.

4.9 Förslag i andra statliga utredningar som påverkar rektorer

Under senare tid har flera betänkanden presenterats som i sina förslag berör rektorns ansvar och befogenheter. Om förslagen genomförs kommer de att på olika sätt påverka rektorers förutsättningar. I det följande redovisas därför kort de förslag som berör rektorer i dessa utredningar.

4.9.1 Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan SOU 2025:8

Den övergripande uppgiften för utredningen (U 2023:06) var att föreslå åtgärder för ett stärkt ledarskap och ett effektivare arbete med trygghet och studiero i skolan. Enligt direktiven ingick det bland annat i uppdraget att lämna förslag som innebär att rektorns ansvar för att upprätthålla trygghet och studiero skrivs in i skollagen.[226] Utredningen ansåg att bestämmelserna i skollagen om trygghet och studiero behöver ändras för att säkerställa att det finns rätt förutsättningar för en undervisning av god kvalitet i en trygg skolmiljö. Det ska därför förtydligas att rektorn har ett ansvar för att upprätthålla trygghet och studiero. Begreppet *upprätthålla* innebär att rektorn behöver utöva ett verksamhetsnära ledarskap.[227] Enligt betänkandet kan en rektor inte upprätthålla trygghet och studiero utan att observera hur undervisningen fungerar och utan att vara på plats i verksamheten.[228] Utredningen konstaterade att om en objektiv nulägesanalys saknas kan resultatet bli beslut om åtgärder som inte grundas i en analys av den verkliga problembilden. Det kan i sin tur innebära att fel åtgärder vidtas och att de insatta åtgärderna därför blir verkningslösa.[229]

Ett ändamålsenligt arbete med trygghet och studiero förutsätter bättre förutsättningar för rektorer, menade utredningen. I betänkandet betonades vikten av att det finns resurser och förutsättningar som i högre grad än i dag möjliggör rektorns undervisnings- och verksamhetsnära ledarskap för förbättrad trygghet och studiero.[230]

[226] Kommittédirektiv 2023:154.
[227] SOU 2025:8 *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan*, s. 56–57.
[228] SOU 2025:8 *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan*, s. 57.
[229] SOU 2025:8 *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan*, s. 58.
[230] SOU 2025:8 *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan*, s. 61.

4.9.2 På språklig grund SOU 2025:9

Utredningen om införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen (U 2023:08) redovisade sitt arbete i betänkandet *På språklig grund*, SOU 2025:9. Utredningen lämnade bland annat förslag som syftade till att förbättra förutsättningarna för elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. Dessutom lämnade utredningen förslag om ändring av målgrupperna för ämnet svenska som andraspråk.

Flera av utredningens förslag berör rektorns ansvar och befogenheter. Till exempel föreslås att rektorn ska fatta beslut om undervisning i ämnet svenska som andraspråk med hjälp av ett kartläggningsmaterial som tydliggör elevens behov av ämnet. Vidare föreslås att rektorn ska fatta beslut om vilken kursplan inom ämnet svenska som andraspråk som en elev ska läsa samt när en elev ska övergå från ämnet svenska som andraspråk till ämnet svenska.[231]

4.9.3 Ett likvärdigt betygssystem SOU 2025:18

Utredningen hade i uppdrag att analysera och lämna förslag på förändringar i betygssystemet och systemet för meritvärdering. Enligt direktiven ska förslagen skulle syfta till att betyg och meritvärden från grundskolan, specialskolan och gymnasial nivå blir mer likvärdiga och på ett rättvisande sätt speglar elevers ämneskunskaper. På så sätt kan de också fungera som ett rättssäkert instrument för urval till nästa utbildningsnivå.

I betänkandet konstaterades att dagens betygssystem bygger på falska premisser och att reformer för likvärdighet därför är helt avgörande för utbildningssystemets framtida legitimitet. Det svenska betygssystemet har låg grad av likvärdighet och saknar central styrning av hur betygen ska förhålla sig till de nationella proven, enligt betänkandet. Med den utgångspunkten har utredningen tagit fram alternativa betygsmodeller som ger högre grad av likvärdighet än vad dagens betygssystem förmår.

Utredningens huvudförslag är en meritvärdeskalibreringsmodell. Modellen syftar till att elevers meritvärden från grundskolan och gymnasieskolan, vilka används för antagning och urval vid ansökan till fortsatta studier, ska bli likvärdiga och därmed jämförbara mellan

[231] SOU 2025:9 *På språklig grund*, s. 180–186.

skolor. Likvärdiga meritvärden uppnås genom användning av både lärarsatta betyg och av elevers resultat på nationella slutprov.

4.9.4 Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande SOU 2025:19

I betänkandet *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande* (SOU 2025:19) lämnades förslag om nya läroplaner för de obligatoriska skolformerna inklusive fritidshemmet. Bland annat föreslogs en förändrad beskrivning av rektorns ansvar i läroplanerna. Förslaget innebär en begränsning av rektorns ansvar jämfört med dagens läroplaner för de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet. Utredningen menade att listan över rektorns ansvar i gällande läroplan är orimligt lång och omfattande. Värt att notera är också att den nuvarande formuleringen i läroplanerna om att rektorn är pedagogisk ledare inte finns med i förslaget.

Enligt det förslag till förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet som presenteras i betänkandet ska rektorn:

- säkerställa att alla elever ges strukturerad undervisning under lärares ledning och att undervisningen organiseras så att eleverna ges bästa möjliga förutsättningar för lärande,
- säkerställa att elevernas skolmiljö präglas av trygghet och studiero,
- säkerställa att alla elever har tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling,
- säkerställa att alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda skolbibliotek,
- säkerställa att undervisningen och elevhälsoarbetet organiseras så att eleverna får det stöd och den hjälp de behöver, och
- organisera utbildningen så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av skillnader i bakgrund, förutsättningar eller könstillhörighet.

I betänkandet lämnades också förslag om att det i större utsträckning ska finnas riktlinjer för undervisningens genomförande i läroplanernas inledande delar. Vidare ska det finnas undervisningsstrategier i kursplanerna, enligt betänkandet. Förslagen handlar inte om att detaljstyra hur undervisningen ska bedrivas utan om att lyfta fram och synliggöra övergripande riktlinjer som rör undervisningen i allmänhet i de inledande delarna och övergripande strategier som gäller undervisningen i det enskilda ämnet i kursplanerna. Utifrån dessa ramar är det lärarna som sedan planerar, genomför och följer upp undervisningen så att eleverna kan tillägna sig de kunskaper som anges i läroplanerna. Det finns med dessa förslag fortfarande ett stort utrymme att välja undervisningsmetoder för den specifika undervisningssituationen, enligt betänkandet.[232]

Läroplansutredningen konstaterade att förslagen kommer att få konsekvenser för skolans pedagogiska personal, främst för lärare och rektorer. Mer precisa och konkreta mål, liksom nya undervisningsstrategier, ökar den statliga styrningen av undervisningen och får på så sätt pedagogiska konsekvenser.[233] Vidare konstaterade Läroplansutredningen att rektorer behöver bedriva sitt pedagogiska ledarskap utifrån de nya läroplanerna. Därför behöver befattningsutbildningen för rektorer utvecklas så att den ger rektorerna goda förutsättningar att göra detta. De läroplansförändringar som föreslås är så genomgripande att även särskilda implementeringsinsatser för rektorer som redan genomgått befattningsutbildningen är motiverade, enligt betänkandet.[234]

Förslagen kan också få organisatoriska konsekvenser eftersom en ökad precisions- och konkretionsgrad i målen och innehållet i kursplanerna sannolikt kommer att tydliggöra vilka krav som ställs på bland annat specifik utrustning och ändamålsenliga lokaler, enligt betänkandet. Det kan kräva beslut om förändringar av den inre organisationen.[235]

I betänkandet betonades också vikten av att huvudmän och rektorer avsätter resurser i form av tid och personal för implementer-

[232] SOU 2025:19 *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande*, s. 161–162.
[233] SOU 2025:19 *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande*, s. 600–603.
[234] SOU 2025:19 *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande*, s. 613.
[235] SOU 2025:19 *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande*, s. 603.

ingsarbetet. Det kan även handla om att nedprioritera annat utvecklingsarbete och om att öka kollegial samverkan för att genomföra en lyckad implementering, enligt betänkandet. [236]

4.9.5 Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet SOU 2025:26

Utredningen hade i uppdrag att lämna förslag som kan minska förskollärares och lärares administrativa uppgifter och andra uppgifter så att tid kan frigöras för arbete med undervisningen och uppgifter som hör till undervisningen. Utredningen hade även i uppdrag att analysera och föreslå hur undervisningstiden för lärare i skolan och förskollärare och lärare i förskoleklassen kan regleras, samt överväga och vid behov föreslå motsvarande reglering för förskollärare i förskolan och lärare i fritidshemmet. I uppdraget ingick även att analysera och föreslå hur tid för planering och uppföljning av undervisningen kan regleras så att förskollärare och lärare får bättre förutsättningar att koncentrera sig på undervisningen. Uppdraget omfattade hela skolväsendet.

Utredningen lämnade förslag och bedömningar inom följande områden:

- Minskade krav på den undervisningsnära dokumentationen.
- Lättnader i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling.
- Ramar för förskollärares och lärares tid.

I synnerhet det tredje området ovan kommer att påverka rektorers förutsättningar i hög grad om förslagen genomförs. Om förslagen går igenom blir tjänstefördelningen mer uppstyrd och rektorn kan inte längre fritt disponera lärarnas arbetstid. I övrigt gjorde utredningen bland annat bedömningen att huvudmannens ansvar bör förtydligas i skollagen när det gäller att ge rektorn förutsättningar att

[236] SOU 2025:19 *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande*, s. 601.

dels leda och samordna det pedagogiska arbetet, dels fördela resurser och ansvarsområden med särskilt fokus på undervisningsuppdraget.[237]

4.9.6 Förbättrat stöd i skolan SOU 2025:44 (delbetänkande)

Utredningens uppdrag omfattade bland annat att analysera och föreslå hur arbetet med stöd och särskilt stöd kan förbättras och effektiviseras. Utredningen föreslog att elever ska ha rätt till stödundervisning om ansvarig lärare inom ramen för undervisningen bedömer att en elev riskerar att inte kunna följa undervisningen och har svårt att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll.[238]

Utredningen föreslår att det är den ansvariga läraren som ska bedöma om en elev är i behov av stödundervisning.[239] Om läraren bedömer att eleven är i behov av stödundervisning ska rektorn se till att en elev ges sådan undervisning. Endast om särskilda skäl föreligger ska rektorn kunna besluta att stödundervisning inte ska ges. Ekonomiska eller organisatoriska skäl, svårigheter att hitta personal med rätt kompetens eller brist på lämplig lokal är inte att anse som särskilda skäl för att frångå huvudregeln om att en elev ska ges stödundervisning, enligt betänkandet.[240]

Rektorn ska se till att eleven skyndsamt[241] ges stödundervisning efter att läraren har anmält behovet. Enligt betänkandet kan kravet på skyndsamhet innebära organisatoriska utmaningar. Rektorn kommer att behöva ha en viss framförhållning när det gäller resursfördelning och planering av organisationen så att åtgärden kan sättas in med den skyndsamhet som krävs.[242]

Förslaget om stödundervisning kommer att påverka rektorers förutsättningar i hög grad om det genomförs. Enligt skollagen har rektorn mandat att besluta om sin inre organisation och om hur resurser ska fördelas inom enheten.[243] Eftersom det enligt förslagen i betänkandet är läraren som ska bedöma om en elev är i behov av stödundervisning inskränks rektorns mandat att besluta om sin inre

[237] SOU 2025:26 *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet*, s. 469–470.
[238] SOU 2025:44 *Förbättrat stöd i skolan*, s. 164.
[239] SOU 2025:44 *Förbättrat stöd i skolan*, s. 170.
[240] SOU 2025:44 *Förbättrat stöd i skolan*, s. 171.
[241] I SOU 2025:44 är ”skyndsamt” definierat som högst 1–2 veckor, s. 172–173.
[242] SOU 2025:44 *Förbättrat stöd i skolan*, s. 172–173.
[243] 2 kap. 10 § skollagen.

organisation. Förslaget innebär att rektorn behöver utgå från den enskilda lärarens bedömning vid beslut om stödundervisning för en viss elev. Därmed begränsas rektorns möjligheter att fördela resurser inom enheten utifrån ett övergripande perspektiv på alla elevers behov. Eftersom det bara är rektorn som kan ha en sådan överblick måste det vara rektorn som avgör hur resurserna inom enheten fördelas. Utredningen vill därför i detta sammanhang understryka vikten av att värna rektorns mandat.

5 Vad är pedagogiskt ledarskap?

Den styrmodell för skolväsendet som tillämpas i Sverige sedan början av 1990-talet ger rektorn en nyckelroll som pedagogisk ledare. Rektorn ska leda och samordna det pedagogiska arbetet på skolenheten, och se till att utbildningen utvecklas. Rektorn har utifrån sitt ansvar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet en avgörande betydelse för undervisningens kvalitet. Genom det pedagogiska ledarskapet kan rektorn påverka kärnan av lärarnas arbete – undervisningen och elevernas lärande. I detta kapitel beskrivs rektorns pedagogiska ledarskap med utgångspunkt i forskning, myndighetsrapporter och styrdokument. Kapitlet inleds med en historisk tillbakablick. För en mer utvecklad historisk genomgång, se kapitel 4.

5.1 Rektorn som pedagogisk ledare – en historisk tillbakablick

Rektorns viktiga roll i den pedagogiska ledningen av skolans verksamhet har återkommande lyfts fram i officiella texter. I betänkandet från 1946 års skolkommission beskrevs den pedagogiska ledningen som ”rektors viktigaste uppgift”[1]. Redan vid den här tiden såg man en risk för att administrativa uppgifter skulle tränga undan det pedagogiska ledarskapet. För att ge utrymme för detta arbete ansågs rektorn behöva ”befrias från rutinmässiga kamerala och kontorsmässiga sysslor” samt ha tillgång till administrativt stöd. I relation till lärarna framhölls rektorsrollen som vägledande och inspirerande. Den enskilde lärarens frihet att utforma sin undervisning fick dock inte inskränkas. Rektorns pedagogiska arbete förutsatte därmed lärarnas

[1] SOU 1948:27 s. 439.

medverkan och samtycke. Vidare såg man vid den här tiden gärna att rektorn själv hade undervisning i sin tjänst.[2]

5.1.1 Decentralisering och minskad detaljreglering påbörjas

I 1970-talets skola var rektorers tjänster statligt reglerade. Rektorerna var anställda av kommunerna, men det var staten som förhandlade och slöt avtal om löner och övriga anställningsvillkor. Rektorernas arbete handlade huvudsakligen om administrativa uppgifter som schemaläggning, tjänstefördelning och ekonomi. År 1970 tillsattes SIA-utredningen (Utredningen om skolans inre arbete)[3] med direktiv att påbörja en decentralisering av skolans inre arbete. Målet var en effektivare verksamhet genom minskad detaljreglering och ökad lokal frihet. SIA-utredningen betonade rektorns betydelse som ledare av en pedagogisk verksamhet:

> …verksamheten är i grunden pedagogisk och skolledarens uppgift som ledare av pedagogisk verksamhet måste kraftigt understrykas.[4]

SIA-utredningen preciserade dock inte innebörden i rektorernas ledarskap.

Decentraliseringen inom skolväsendet gav successivt rektorerna ett större inflytande över skolans utformning. Förväntningarna på rektorerna avgränsades inte längre till att enbart omfatta administration och förvaltning. Fortfarande gällde dock att rektorerna skulle vara ett redskap för statliga reformambitioner.[5] I den så kallade SAK-propositionen från 1981 framhölls rektorns nyckelroll i skolsystemet:

> Skolledaren har i dag och kommer ännu mer uttalat i framtiden att ha nyckelpositionen i skolsystemet. Den decentralisering i vitala utbildningsfrågor som redan har skett direkt till rektorsområden och skolor ställer stora krav på skolledarna i arbetet med att utveckla skolarbetet i den riktning som anges av riksdag och regering.[6]

Utredningen lyfte fram rektorns ansvar för resultaten i skolan. Vidare ansåg utredningen att rekryteringen av rektorer borde breddas till att omfatta fler än de bäst utbildade lärarna.

---

[2] SOU 1948:27 s. 439.
[3] SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö*.
[4] SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö*, s. 792.
[5] SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*, s. 61.
[6] Prop. 1980/81:107 *Om den statliga skoladministrationen m.m.*, s. 48.

5.1.2 Skolan kommunaliseras och rektorn blir kommunal chef

Kommunaliseringen av skolan 1991 syftade till effektivisering genom ökad decentralisering. Genom kommunaliseringen skulle skolan kunna utformas utifrån lokala och individuella behov. Kommunerna fick stor frihet att anpassa och organisera skolan inom den ram som bestämdes av regering och riksdag.

Lärare och rektorer skulle ansvara för utformningen av undervisningen och andra pedagogiska frågor. Förutsättningarna för effektivitet och måluppfyllelse i skolsystemet ansågs öka om rektorer och lärare fick ett större inflytande. Samtidigt skulle rektorns ledande roll i relation till undervisningen och den enskilda läraren stärkas. I propositionen om skolans utveckling och styrning (prop. 1988/89:4) betonades en stärkt lokal skolledning:

> Det är en viktig uppgift för skolledarna att inom ramen för sitt samlade ledningsansvar leda och utveckla det pedagogiska arbetet. Över huvud taget är en väl fungerande lokal ledningsfunktion avgörande för att en ökad målstyrning ska kunna genomföras. Såväl forskning som praktiska erfarenheter tyder på att det är fullt möjligt för en medveten och målinriktad skolledare att påverka arbetsklimat och attityder inom en skola. En förutsättning är naturligtvis att skolledaren själv har goda insikter i och kunskaper om målen och de överväganden och motiv som ligger bakom dessa. Skolledaren måste för att kunna utöva en medveten ledning själv vara klar över innebörden av de övergripande målen och ha kunskap om vilka faktorer som påverkar undervisningens resultat.[7]

Skolans kommunalisering förändrade rektorsrollen. Rektorn blev nu en kommunal chef som var representant för arbetsgivaren och som fick sitt uppdrag från skolpolitikerna. Samtidigt fick rektorn även ett direkt uppdrag från staten genom skollagstiftningen. I den så kallade ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18) angavs att rektorns ansvarsområde inte får göras större än att rektorn kan hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan och att endast den som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt får anställas som rektor. Regeringen angav som skäl dels rektorns avgörande roll för utbildningens genomförande, dels behovet av en instans med befogenhet att fatta beslut i frågor som inte bör ligga på den politiska nivån. I första hand avsågs beslut angående enskilda elever. I propositionen ställdes också ”nya och bestämda” krav på lärarna, vilket i sin tur ställde krav på ledarfunktionen i skolan:

[7] Prop. 1988/89:4 *Om skolans utveckling och styrning*, s. 11.

> Om ett större inflytande för personalen skall bli fruktbart och leda till en bättre skola, ställer detta också nya och bestämda krav på lärarna. Traditionellt har läraryrket varit ett ”ensamyrke”. Detta är naturligt med den organisation av skolverksamheten som länge varit rådande, där uppgiften för den enskilde läraren varit att genomföra verksamheten enligt mer eller mindre bestämda riktlinjer. Kraven på gemensam planering och gemensamt ansvarstagande för både insatser och utvärdering blir påtagliga, när det system för styrning av skolan som jag nu föreslår blir fullt genomfört. Detta innebär också ökade krav på ledarfunktionen i skolan.[8]

Enligt betänkandet *Staten får inte abdikera – om kommunalisering* (SOU 2014:5) infriades inte förhoppningarna avseende rektorernas pedagogiska ledarskap.[9] Genom skolans kommunalisering skapades förutsättningar för ett ökat professionellt friutrymme för rektorerna men resultatet blev snarare en förskjutning till ökat inflytande för huvudmannen:

> I viss mån blev det emellertid snarare huvudmannen än rektorerna som övertog den roll som staten tidigare haft. Det tog sig bland annat uttryck i att en del kommuner åren närmast efter kommunaliseringen utfärdade bestämmelser som direkt hade med det professionella yrkesutövandet att göra, till exempel direktiv till ledningsorganisation och arbetslag. Vissa kommuner upprättade också verksamhetsplaner som inte alltid grundades på genomtänkta överväganden om skolans övergripande nationella uppdrag.[10]

5.1.3 Rektorsrollen förtydligas i ny skollag

Rektorsrollen förtydligades i skollagen (2010:800) som började tillämpas den 1 juli 2011. Nu infördes bestämmelsen om att rektorn beslutar om sin enhets inre organisation. Vidare infördes en bestämmelse om att rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i dessa frågor. Enligt förarbetena innebär detta att beslut i pedagogiska frågor som undervisning, bedömning, betygssättning och val av stödåtgärder ska vara skilda från beslut som fattas av nämnd eller styrelse. Det ska vara tydligt att det är rektorn som fattar beslut som rör enskilda elever. Vidare behöver rektorn kunna fatta de beslut som ansvaret

[8] Prop. 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*, s. 17.
[9] SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunalisering,* s. 343–344.
[10] SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunalisering,* s. 344.

att leda och samordna det pedagogiska arbetet kräver. Det är bakgrunden till bestämmelsen om att rektorn beslutar om sin enhets inre organisation.[11]

5.2 Kompetens för det pedagogiska ledarskapet

En aspekt att beakta i resonemang om rektorns pedagogiska ledarskap är vilken kompetens som rektorer behöver ha för att kunna utöva ledarskapet. Synen på lämplig bakgrund för rektorer har förändrats över tid. Historiskt var rektorn den som stod i spetsen för en högre lärdomsskola eller (senare) ett läroverk. Rektorn hade lärarbakgrund och uppfattades som den främste bland lärarna – ”primus inter pares” – inom sitt kollegium. Rektorskapet sågs vidare länge som en bisyssla som fullgjordes i kombination med läraryrket.[12] 1946 års skolkommission förordade att rektorn skulle ha en viss undervisningsskyldighet för att inte förlora kontakten med undervisningsarbetet.[13]

Under 1970-talet förändrades synen på vilken bakgrund rektorer bör ha. SIA-utredningen (Utredningen om skolans inre arbete) föreslog att rekryteringen av rektorer borde breddas till att omfatta fler än de bäst utbildade lärarna. Utredningen framhöll ”den demokratiska rektorn” som ett ideal. Den demokratiska rektorn skulle vara en ledare men ändå befinna sig på samma nivå som de ledda.[14]

Bestämmelser om behörighetskrav för rektorer infördes i skollagen för första gången den 1 januari 1991. Bestämmelserna ställde inte krav på lärarbakgrund eller viss utbildning. Däremot krävdes pedagogisk insikt för att få anställas som rektor. I den nya skollagen som trädde i kraft 2011 behölls bestämmelsen oförändrad. I likhet med tidigare förarbeten framhöll regeringen i sin motivering att rektorn behöver ha en allsidig pedagogisk insikt eftersom en sådan insikt har avgörande betydelse för rektorns möjligheter att leda skolans utveckling så att de nationella målen kan nås.[15]

[11] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 252–253.
[12] SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*, s. 57.
[13] SOU 1948:27 1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling, s. 439.
[14] SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö.*
[15] Prop. 2009/10:165 s. 258.

Pedagogisk insikt ska ha förvärvats genom utbildning och erfarenhet.[16] Några formella krav på viss utbildning eller särskild sorts erfarenhet för att ha uppnått den pedagogiska insikt som krävs för att en person ska vara behörig att anställas som rektor finns dock inte.[17] Det krävs inte heller att utbildning och erfarenhet är inriktad mot den skolform eller den årskurs som rektorn ska vara ledare för. Det innebär att till exempel en förskollärare kan anställas som rektor för en gymnasieskola.

5.3 Forskning om pedagogiskt ledarskap

För urvalet till detta avsnitt svarar Åsa Hirsh, docent i pedagogik och Mette Liljenberg, docent i pedagogik. Avsnittet är ett sammandrag av den forskningsgenomgång som i sin helhet återfinns i bilaga 3.

5.3.1 Internationell utblick

Begreppet pedagogiskt ledarskap är inte etablerat internationellt. I stället används andra begrepp för att fånga skolledares roll i relation till undervisning och lärande. Mest närliggande är *instructional leadership* (undervisningsorienterat ledarskap), som i många fall kombineras med eller kontrasteras mot exempelvis *transformational leadership* och *distributed leadership*.

Begreppet instructional leadership har sina rötter i 1980-talets amerikanska forskning. I denna tidiga forskning beskrevs den framgångsrika skolledaren som en synlig, tydligt styrande ledare med direkt inflytande över lärares arbete och undervisningens innehåll.[18] Den klassiska modell som ofta refereras är Hallinger och Murphys ramverk, där tre huvuddimensioner av instructional leadership identifierades: att definiera skolans mål, att hantera läroplanen och att övervaka undervisningen. I denna modell är skolledarens uppgift

[16] 2 kap. 11 § skollagen.
[17] Prop. 2009/10:165 s. 256–257.
[18] Gumus, S., Sukru Bellibas, M., Esen, M., & Gumus, E. (2018). A systematic review of studies on leadership models in educational research from 1980 to 2014. *Educational Management Administration & Leadership*, 46(1), s. 25–48; Hallinger, P., Gumus, S., & Sukru Bellibas, M. (2020). 'Are principals instructional leaders yet? 'A science map of the knowledge base on instructional leadership, 1940–2018. *Scientometrics*, 122, s. 1629–1650.

att rikta resurser och uppmärksamhet mot undervisningen som skolans kärnverksamhet, med syftet att förbättra elevers prestationer.[19]

Under de följande decennierna fortsatte begreppet instructional leadership att användas, men det utvecklades och försköts i såväl teori som praktik. En viktig förändring har varit att ledarskapet inte längre förstås som något som utövas enbart av skolans formella ledare. I stället har det vuxit fram en förståelse för att ett undervisningsorienterat ledarskap ofta är fördelat (distributed) och delat (shared) mellan flera aktörer i organisationen, inklusive lärare och lärledare. Denna utveckling speglas i att begrepp som shared instructional leadership[20] och distributed leadership for instruction[21] har börjat användas för att beskriva en mer relationsburen syn på ledarskap för undervisning.

Ett närliggande begrepp är learningcentered leadership, som ofta används synonymt med eller som alternativ till instructional leadership.[22] Också begreppet leadership for learning förekommer i litteraturen, liksom det mer specifika curriculum leadership. Det senare betonar skolledares ansvar för att utveckla, samordna och förbättra skolans kärnprocesser.[23] Även om curriculum leadership ibland definieras som ett eget ledarskapsideal, används det ofta överlappande med instructional leadership. Också dessa begrepp ges ibland en mer distribuerad innebörd, där flera professionella aktörer involveras i det innehållsliga utvecklingsarbetet.[24]

Utifrån ett distribuerat perspektiv på ledarskap blir det pedagogiska ledarskapet en gemensam angelägenhet samtidigt som skol-

[19] Hallinger, P., & Murphy, J. (1985) Assessing the instructional management behavior of principals. *The Elementary School Journal* 86(2), s. 217–247.
[20] Marks, H. M., & Printy, S. M. (2003). Principal leadership and school performance: An integration of transformational and instructional leadership. *Educational Administration Quarterly* 39(3), s. 370–397.
[21] Spillane, J. P., Diamond, J. B., & Jita, L. (2003). Leading instruction: The distribution of leadership for instruction. *Journal of Curriculum studies*, 35(5), s. 533–543.
[22] Bush, T. (2003). *Theories of Educational Leadership and Management*. SAGE Publications; Goldring, E., Porter, A., Murphy, J., Elliott, S. N., & Cravens, X. (2009). Assessing learning-centered leadership: Connections to research, professional standards, and current practices. *Leadership and Policy in Schools*, 8(1), 1–36; Murphy, J. F., Elliott, S. N., Goldring, E., & Porter, A. C. (2007). Leadership for learning: A researchbased model and taxonomy of behaviors. *School Leadership and Management*, 27(2), s. 179–201.
[23] Lo, Y. C. (2012). Curriculum leadership in schools, i Lam J. T., Leung A. W. och Lo Y. C. (red.) *Curriculum Change and Innovation*. Hong Kong University Press, s. 231–254.
[24] Ho, D. C. W. (2010). Teacher participation in curriculum and pedagogical decisions: Insights into curriculum leadership. *Educational Management Administration & Leadership* 38(5), s. 613–624; Law, E. H. F., Galton, M., & Wan, S. W. Y. (2007). Developing curriculum leadership in schools: Hong Kong perspectives. *Asia-Pacific Journal of Teacher Education* 35(2), s. 143–159.

ledarnas aktiva och direkta engagemang i skolans kärnverksamhet fortfarande är avgörande för att skapa resultat.[25]

För att kunna fatta välgrundade beslut, fördela resurser strategiskt, och säkerställa att medarbetarnas kompetens svarar mot elevernas behov, krävs att skolledare har djup förståelse för undervisningens villkor och praktik. Kunskap om elevers lärande och lärares undervisning är en förutsättning för skolledares beslutsfattande som, utifrån ett övergripande ansvar, ska säkerställa att elevernas lärande gynnas i alla årskurser och i samtliga ämnen.

För att bygga upp denna kunskap behöver skolledare befinna sig nära undervisningspraktiken, vilket även inkluderar att finnas med i sammanhang där lärare utvecklar sin undervisning och professionella kunskap.[26] Skolledare som har sådan kunskap har i högre grad även förmågan att lösa komplexa skolorganisatoriska problem, och samtidigt bygga professionell tillit till medarbetare, vårdnadshavare och elever.[27] Ett undervisningsorienterat ledarskap innebär därmed inte att kliva tillbaka, utan att på ett informerat och relationsnära sätt vara med och forma de professionella samtal, strukturer och prioriteringar som påverkar undervisningens kvalitet.

Avslutningsvis visar forskning att det undervisningsorienterade ledarskapet har positiva effekter på elevers lärande.[28]

[25] Robinson, V. M. J., Lloyd, C. A., & Rowe, K. J. (2008). The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types. *Educational Administration Quarterly*, 44(5), s. 635–674.
[26] Stein, M., & Nelson, B. (2003). Leadership content knowledge. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 25(4), s. 423–448.
[27] Robinson, V. M. J. (2010). From Instructional Leadership to Leadership Capabilities: Empirical Findings and Methodological Challenges. *Leadership and Policy in Schools*, 9(1), s. 1–26.
[28] Robinson, V. M. J., Lloyd, C. A., & Rowe, K. J. (2008). The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types. *Educational Administration Quarterly*, 44(5), s. 635–674; Liebowitz, D. D., & Porter, L. (2019). The Effect of Principal Behaviors on Student, Teacher, and School Outcomes: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Literature. *Review of Educational Research*, 89(5), s. 785–827.

5.3.2 Forskning om pedagogiskt ledarskap i en svensk kontext

När arbetstiden inte räcker till är det ofta det pedagogiska ledarskapet som får stå tillbaka, trots höga förväntningar på att rektorn ska vara nära involverad i undervisnings- och utvecklingsarbete liksom i lärares professionella lärande.[29]

Brist på tid är dock sannolikt inte den enda förklaringen till varför detta får stå tillbaka.[30] Ett under lång tid rådande ”osynligt kontrakt” mellan lärare och rektorer – där rektorer inte blandar sig i lärares undervisning och lärare inte i rektorers ledningsarbete – kan vara en förklaring till rektorers prioriteringar.[31] Även invanda arbetsmönster och en osäkerhet kring hur rektorn ska närma sig lärares undervisning kan vara möjliga orsaker.[32]

En fallstudie stödjer dessa resonemang.[33] Studien visar att rektorers förståelse av sitt uppdrag som pedagogiska ledare påverkar hur de tar sig an uppdraget. När uppdraget förstås som distanserat från undervisningen lämnas huvudansvaret för utvecklingen till lärarna, som då uppfattar rektorns pedagogiska ledarskap som otydligt. När uppdraget däremot förstås som nära kopplat till undervisningen deltar rektorn i högre grad i lärarnas arbete och bjuder in till samtal om undervisningens utveckling, vilket gör det pedagogiska ledarskapet mer tydligt och betydelsefullt för lärarna.

Även i en studie av framgångsrika och icke-framgångsrika skolor framträder rektorns pedagogiska ledarskap som en avgörande faktor för skolornas och elevernas resultat.[34] I de skolor som över tid för-

[29] Leo, U. (2015). Professional norms guiding school principals' pedagogical leadership. *International Journal of Educational Management*, 29(4), s. 461–476; Leo U., Persson R., Arvidsson I., & Håkansson C. (2020). External expectations and well-being, fundamental and forgotten perspectives in school leadership: A study on new leadership roles, trust and accountability i L. Moos, E. Nihlfors & J. M. Paulsen (red.), *Re-centering the critical potential of Nordic school leadership research.* Springer, s. 209–229.
[30] Leo, U. (2015). Professional norms guiding school principals' pedagogical leadership. *International Journal of Educational Management*, 29(4), s. 461–476.
[31] Berg, G. (1999). *Skolkultur: nyckeln till skolans utveckling: en bok för skolutvecklare om skolans styrning*. (2:a uppl.). Gothia.
[32] Leo, U. (2015). Professional norms guiding school principals' pedagogical leadership. *International Journal of Educational Management*, 29(4), s. 461–476; Persson, R., Leo, U., Arvidsson, I., Nilsson, K., Österberg, K., Oudin, A., & Håkansson, C. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbedömning med förslag på förbättringar av arbetsmiljön.* Arbets- och miljömedicin Syd, Rapport nr 4/2021.
[33] Liljenberg, M. (2015). *Distributed leadership in local school organisations: Working for school improvement?* Doktorsavhandling. CUL forskarskola, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap. Göteborgs universitet.
[34] Jarl, M., Andersson, K., & Blossing, U. (2021). Organizational characteristics of successful and failing schools: a theoretical framework explaining variation in student achievement. *School Effectiveness and School Improvement*. Online print.

bättrar sina resultat i termer av betygsvärden, arbetar rektorn nära lärarna och för en kontinuerlig dialog om måluppfyllelse för att kunna fatta beslut som ger lärarna de bästa förutsättningarna att bedriva undervisning utifrån elevernas behov. I dessa skolor utövas ledarskap även i högre grad av flera i organisationen. Lärarna arbetar gemensamt och tar gemensamt ansvar för undervisningen och elevernas resultat.

En studie som syftade till att undersöka effekterna av rektorns pedagogiska ledarskap på elevers resultat över tid[35] visade att rektorns pedagogiska ledarskap både har en direkt påverkan på elevers resultat och en indirekt påverkan genom att främja långsiktigt lärarsamarbete. Studien betonar särskilt betydelsen av pedagogiskt ledarskap i skolor med låg socioekonomisk status, där ledarskapet kan bidra till att kompensera för socioekonomiska bakgrundsfaktorer. Ett undervisningsorienterat pedagogiskt ledarskap i en samarbetspräglad skolkultur framstår som framgångsrikt.

5.4 Begreppet pedagogiskt ledarskap har ingen entydig definition

Av 2 kap. 9 § skollagen framgår att rektorn ska leda och samordna det pedagogiska arbetet och ha ett särskilt ansvar för att utbildningen utvecklas. Rektorn får sina befogenheter dels genom att det uttryckligen anges i skolförfattningarna, dels genom delegation från huvudmannen. Enligt 2 kap. 8 § skollagen är det huvudmannen som ytterst är ansvarig för att utbildningen genomförs i enlighet med gällande bestämmelser. Begreppet *pedagogiskt ledarskap* förekommer däremot inte i skollagen.

Även om begreppet pedagogiskt ledarskap inte finns i lagstiftningen används det ofta i sammanhang som handlar om att beskriva och belysa rollen som rektor. Såväl i forskning som i statliga utredningar har försök gjorts att uttolka begreppet. Någon entydig defi-

[35] Persson, R., Demir, E. K., & Wennberg, K. (2025). Principal instructional leadership and teacher collaboration: A longitudinal study of the influence on pupil achievement. *Educational Management Administration & Leadership*. Online print.

nition finns dock inte. Även i forskningstexter konstateras att begreppet pedagogiskt ledarskap saknar en entydig definition.[36]

Ett försök att definiera begreppet gjordes av Bo Nestor 1993. Enligt Nestor är pedagogiskt ledarskap ”det inflytande en skolledare utövar i förhållande till lärarna genom olika handlingar, som syftar till att påverka dem att utveckla undervisningen i enlighet med de mål och riktlinjer som anges i läroplan och skollag”.[37]

I boken *Pedagogiskt ledarskap och pedagogisk ledning* gör även Svedberg en definition utifrån sin förståelse av begreppet. Han beskriver pedagogiskt ledarskap som:

> en del av en systemisk ledning som gemensamt skapar förutsättningar för elevers/barns lärande och lärares undervisning, stärker professionen genom att leda lärares kollegiala lärande, samt, gemensamt analyserar sambanden mellan metoder, elevers/barns lärande och skolans resultat.[38]

En mer specificerad definition av begreppet pedagogiskt ledarskap och dess innebörd ger Ärlestig och Törnsén genom den modell för pedagogiskt ledarskap som de har utarbetat.[39] De definierar pedagogiskt ledarskap som ett aktivt fokus på skolans kärnuppdrag: elevernas kontinuerliga lärande utifrån akademiska, sociala och demokratiska mål. I sin modell integrerar de tre dimensioner:

1. Processtyrning: Att leda undervisningens kärnprocesser genom direkt involvering via klassrumsobservationer, återkoppling och dialog.
2. Målstyrning: Att skapa förutsättningar för undervisning och lärande genom att formulera visioner och mål, organisera skolan och skapa goda strukturer och värden.

[36] Blossing, U. (2011). Kan rektor omsätta ett pedagogiskt ledarskap? i Blossing, U. (red.) *Skolledaren i fokus – kunskaper, värden och verktyg* s. 175–191. Lund: Studentlitteratur; Forssten Seiser, A. (2017). *Stärkt pedagogiskt ledarskap: Rektorer granskar sin egen praktik* Doktorsavhandling. Karlstads universitet; Jarl, M. (2013). Om rektors pedagogiska ledarskap i ljuset av skolans managementreformer. *Pedagogisk forskning i Sverige, 18*(3–4), s. 197–215; Johansson, O. (red.) (2011). *Rektor – en forskningsöversikt 2000–2010*. Stockholm: Vetenskapsrådet; Ståhlkrantz, K. (2019). *Rektors pedagogiska ledarskap: en kritisk policy-analys*. Doktorsavhandling. Linnéuniversitetet.

[37] Nestor, B. (1993). Pedagogiskt ledarskap och pedagogisk ledning: två svårfångade begrepp. I B. Stålhammar (red.). *Skolledare i en föränderlig omvärld*. Göteborg, Gothia.

[38] Svedberg, L. (2016). *Pedagogiskt ledarskap och pedagogisk ledning: teori och praktik* (1. uppl.), s. 52. Lund: Studentlitteratur.

[39] Ärlestig, H., & Törnsén, M. (2014). Classroom observations and supervision – essential dimensions of pedagogical leadership. *International Journal of Educational Management*, 28(7), s. 856–868.

3. Resultatstyrning: Relatera elevers resultat till undervisning och lärande genom att arbeta med bedömning, analys och skolutveckling som grund för att förbättra undervisningen.[40]

5.4.1 Andra uttolkningar av pedagogiskt ledarskap

Andra definitioner av pedagogiskt ledarskap har formulerats av skolmyndigheterna. Nedan redogör utredningen för dessa. Dessutom redovisas Sveriges skolledares uttolkning av begreppet samt en beskrivning som återfinns i betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* SOU 2018:17.

Skolinspektionen

Skolinspektionen gjorde 2010 en granskning av hur rektorn leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse.[41] I rapporten pekade Skolinspektionen på att begreppet pedagogiskt ledarskap är tvetydigt och att det inte finns någon enkel definition. Med utgångspunkt i bland annat tidigare myndighetsrapporter gjorde myndigheten ändå en beskrivning av begreppet.[42] Enligt rapporten är pedagogiskt ledarskap en beteckning på ledning av skolutvecklingsprocessen, dvs. allt i rektorsrollen som handlar om att nå de nationella målen i skolan och förbättra skolans resultat så att varje elev når så långt som möjligt i sitt lärande och sin utveckling. För att vara en pedagogisk ledare och utöva ett pedagogiskt ledarskap måste rektorn ha kunskap och kompetens för att kunna tolka uppdraget och leda skolans lärprocesser, enligt rapporten. Vidare omfattar rektorsrollen ansvar för undervisningens kvalitet, vilket behöver inkludera en dialog med lärarna om undervisningen och kunskapsresultaten. Långsiktighet i det pedagogiska ledarskapet fokuserar på att skapa mål som är i harmoni med skolans hela utvecklingsarbete och som får betydelse för skolan i det längre perspektivet. Det innebär vidare att rektorn har

[40] Ärlestig, H., & Törnsén, M. (2014). Classroom observations and supervision – essential dimensions of pedagogical leadership. *International Journal of Educational Management*, 28(7), s. 856–868.
[41] Skolinspektionen (2010) *Rektors ledarskap. En granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse*, s. 51–52.
[42] Skolinspektionen (2010). *Rektors ledarskap. En granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse*, s. 52. Rapport 2010:15.

visioner som tydliggörs, diskuteras och förmedlas till medarbetarna samt att rektorn har en plan för att följa upp kvaliteten på arbetet i skolan, enligt Skolinspektionen.[43]

Skolinspektionen genomförde ännu en granskning av rektorns ledarskap 2012. Myndigheten använde då följande definition av pedagogiskt ledarskap:

> Pedagogiskt ledarskap är allt som handlar om att tolka målen samt beskriva aktiviteter för en god måluppfyllelse i relation till de nationella målen i skolan och för att förbättra skolans resultat så att varje elev når så långt som möjligt i sitt lärande och sin utveckling. Det betyder att rektor måste ha kunskap om och kompetens för att tolka uppdraget, omsätta det i undervisning, leda och styra lärprocesser, samt skapa förståelse hos medarbetare för samband mellan insats och resultat.[44]

Skolverket

Skolverket formulerar mål för den statliga rektorsutbildningen på uppdrag av regeringen. I Skolverkets nuvarande måldokument för rektorsutbildningen ger myndigheten sin syn på det pedagogiska ledarskapet. Enligt måldokumentet innebär pedagogiskt ledarskap att leda och samordna all personal i pedagogisk verksamhet oavsett professionstillhörigheter. Pedagogiskt ledarskap beskrivs som en förutsättning för att skapa en framgångsrik förskola och skola.[45]

Sveriges skolledare

Sveriges Skolledare definierar begreppet pedagogisk ledare på följande sätt:

> Att vara pedagogisk ledare innebär att ha ansvar för alla de processer som har som främsta syfte att ständigt förbättra kvaliteten i verksamheten. Ansvaret begränsas inte till verksamheten i klassrummet eller i barngruppen utan handlar om utbildningsledning i vidare mening. Undervisningen är kärnan i den pedagogiska verksamheten och där utövas ledarskapet oftast via förskollärare och lärare. Rektors ansvar

[43] Skolinspektionen (2010). *Rektors ledarskap. En granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse*, s. 51–52. Rapport 2010:15.
[44] Skolinspektionen (2012). *Rektors ledarskap. Med ansvar för den pedagogiska verksamheten*, s. 6. Rapport 2012:1.
[45] Skolverket (2020). *Rektorsprogrammet, måldokument 2021–2027.*

som ledare för det pedagogiska arbetet vid en förskole-/skolenhet innebär enligt vår uppfattning följande:

- Att rektor fastställer tydliga mål för verksamheten på kortare och längre sikt.
- Att rektor styr de tillgängliga resurserna så att de används så strategiskt som möjligt i syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för lärande och undervisning. (Det innebär ansvar för rekrytering och utveckling av personal, lokalplanering, organisering och tjänstefördelning, m.m.)
- Att rektor leder lärandet genom att han/hon känner ansvar för och påverkar skolans interna processer med syfte att nå en ökad måluppfyllelse. (Det innebär ansvar för systematisk uppföljning och utvärdering av resultat gentemot fastställda mål samt kontinuerligt metod- och processutvecklingsarbete, t.ex. coachning och handledning av förskole-/ lärare som professionsutövare.)
- Att rektor leder organisationen (dvs. människorna som utgör den) genom att tydliggöra sambandet mellan de dagliga aktiviteterna i förskolan och skolan, elevernas resultat och de långsiktiga målen i läroplan och kursplaner. (Det innebär att forma en för-/skolas kultur, fördela ansvar, skapa motivationshöjande strukturer och känsla av sammanhang hos personalen.)
- Att rektor tar ansvar för rättssäkerhet och likvärdighet inom den egna organisationen. (Det innebär exempelvis insatser för att säkra kvalitet och likvärdighet i arbetet med särskilt stöd och betygssättning.)[46]

SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*

I SOU 2018:17 formulerades tre grundläggande principer för kompetensutveckling via det föreslagna professionsprogrammet. En av principerna handlar om det pedagogiska ledarskapet och formulerades på följande sätt:

> …det pedagogiska ledarskap som rektorer har att utföra innebär att de ständigt måste överväga hur de på bästa sätt tillförsäkrar eleverna den bästa undervisningskompetensen och hur en likvärdig skola av högsta kvalitet säkras. Därför är det ett ansvar för rektorer att kontinuerligt föra dialog med skolans lärare om de utvecklingsbehov de ser inom respektive skola och skolhuvudman och hur dessa kan realiseras i relation till och med utgångspunkt i den enskilde lärarens behov och strä-

[46] Sveriges Skolledare, www.sverigesskolledare.se/om-oss/var-politik/pedagogiskt-ledarskap Hämtad 2025-06-01.

van. På samma sätt behöver en kontinuerlig dialog föras mellan rektor och huvudman om rektorns utvecklingsbehov.[47]

5.4.2 Rektorns ansvar som pedagogisk ledare utifrån läroplanerna

Läroplanerna för de olika skolformerna anger rektorns ansvar för verksamheten i punktform under rubriken ”Rektorns ansvar”. Nedan redovisas rektorns ansvar enligt läroplanerna.

Läroplanen för grundskolan

Enligt läroplanen för grundskolan (Lgr22)[48] har rektorn som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen, kriterierna för bedömning av kunskaper och betygskriterierna. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- alla elever erbjuds strukturerad undervisning under lärares ledning,
- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda skolbibliotek,
- alla lärare får tillgång till de lärarhandledningar som behövs för att ge eleverna en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet,

[47] SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*, s. 131.
[48] Skolverket. (2022). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*, Lgr22. (2. uppl.).

- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
- undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
- i undervisningen i olika ämnen integrera ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger,
- samarbetsformer utvecklas mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta, skolans ordningsregler och olika valalternativ,
- samverkan med skolor och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får konkreta erfarenheter av betydelse för deras val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning,
- den studie- och yrkesorienterande verksamheten organiseras så att eleverna får vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför fortsatt utbildning,

- personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,
- skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens,
- skolans internationella kontakter utvecklas, och
- skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.

Läroplanen för gymnasieskolan

Enligt läroplanen för gymnasieskolan (Lgy25)[49] ansvarar rektorn för att planera, följa upp, utvärdera och utveckla utbildningen i förhållande till de nationella målen. Som pedagogisk ledare för skolan och som chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn ansvar för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- alla elever erbjuds strukturerad undervisning under lärares ledning,
- utbildningen utformas så att alla elever ges handledning och får tillgång till och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg, som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål och för att själva kunna söka och utveckla kunskaper,
- alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda skolbibliotek,
- alla lärare får tillgång till de lärarhandledningar som behövs för att ge eleverna en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål,
- utbildningen organiseras så att den så långt möjligt anpassas efter elevernas önskemål och val av ämnen och att återvändsgränder i studiegången undviks,

[49] Skolverket. (2025). *Läroplan för gymnasieskolan*.

- utbildningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och att den organiseras så att den ger utrymme för eleverna att mötas och arbeta tillsammans oberoende av könstillhörighet,
- lärarna anpassar undervisningens uppläggning, innehåll och arbetsformer efter elevernas skiftande behov och förutsättningar,
- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
- undervisningen, elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar, särskilt stöd samt andra stödåtgärder som de behöver,
- eleverna får information inför utbildningens början, får en väl utformad introduktion i utbildningen och i ämnen samt får stöd att formulera mål för sina studier,
- skolan i dialog med eleven upprättar en individuell studieplan för varje elev och reviderar den vid behov,
- lärare och annan personal får möjligheter till den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjlighet att dela med sig av sin kunskap samt att lära av varandra för att utveckla utbildningen,
- samverkan mellan lärare kommer till stånd så att eleverna får ett sammanhang i sina studier,
- samverkan med universiteten och högskolorna samt arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får en kvalitativt god utbildning samt en förberedelse för yrkesverksamhet och fortsatt utbildning,
- studie- och yrkesvägledningen organiseras så att eleverna får information om och vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför val av framtida utbildning och yrke,
- skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen och för att stärka elevernas språkliga och digitala kompetens,

- stimulera till internationella kontakter, samverkan och utbyten i utbildningen,
- skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen,
- vårdnadshavare får insyn i elevernas skolgång,
- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen,
- skolans arbete med kunskapsområden, där flera ämnen ska bidra och samordnas så att de utgör en helhet för eleven, och
- eleverna får kunskaper om konsument- och trafikfrågor samt riskerna med tobak, alkohol, narkotika och andra droger.

6 Hur är det att vara rektor?

Rektorer har en avgörande betydelse för undervisningens kvalitet och för barns och elevers lärande. Att rektorn ges goda förutsättningar för sitt viktiga uppdrag är därför centralt. Rektorsuppdraget är dock komplext och rollen som pedagogisk ledare kan vara svår att förverkliga. Rektorns roll har också förändrats över tid, bland annat till följd av utökade ansvarsområden. I detta kapitel beskrivs och problematiseras olika faktorer som har betydelse för rektorns möjligheter att utöva sitt viktiga uppdrag med särskilt fokus på rektorers förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet.

6.1 Rektorns pedagogiska ledarskap

Den styrmodell för skolväsendet som tillämpas i Sverige sedan början av 1990-talet ger rektorn en nyckelroll som pedagogisk ledare. Det är huvudmannens ansvar att utbildningen uppfyller de centrala kraven i skolförfattningarna men rektorn ska leda och samordna det pedagogiska arbetet. Skolutveckling är tätt förknippad med rektorers ledarskap. Genom det pedagogiska ledarskapet kan rektorn påverka kärnan av lärarnas arbete – undervisningen och elevernas lärande.[1]

6.1.1 Det saknas en tydlig definition av det pedagogiska ledarskapet

Av 2 kap. 9 § skollagen (2010:800) framgår att rektorn ska leda och samordna det pedagogiska arbetet samt att rektorn har ett särskilt ansvar för att utbildningen utvecklas. Rektorn får sina befogenheter dels genom att det uttryckligen anges i skolförfattningarna, dels

[1] Håkansson, J. och Sundberg, D. (2016). *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse.*

genom delegation från huvudmannen. Enligt 2 kap. 8 § skollagen är det huvudmannen som ytterst är ansvarig för att utbildningen genomförs i enlighet med gällande bestämmelser. Begreppet *pedagogiskt ledarskap* förekommer däremot inte i skollagen.

Även om begreppet pedagogiskt ledarskap inte finns i lagstiftningen används det ofta i sammanhang som handlar om att beskriva och belysa rollen som rektor. Någon entydig definition av begreppet finns dock inte. Det finns därför också en stor variation när det gäller hur begreppet används i styrdokument, policy, forskning och praktik. Variationen i användningen innebär att begreppet löper risk att förlora kraft och betydelse, alternativt reduceras till att betyda allt och ingenting på samma gång. Variationen i användningen av begreppet är problematisk i relation till rektorns förutsättningar för sitt uppdrag. Det är svårt att ställa krav på att rektorn ska ges förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet när det inte är tydligt definierat vad som ingår.

6.1.2 Rektorer ges begränsade förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet

Rektorer har inte sällan begränsat utrymme för det pedagogiska ledarskapet. Det framgår av utredningens kartläggning. Rektorernas arbetstid har över tid fyllts av fler arbetsuppgifter. Förutom ansvaret att leda och samordna den pedagogiska verksamheten är rektorer oftast också chefer för lärare och annan personal och arbetsgivarens representant. I rektorers ansvar ingår därmed inte bara skolenhetens interna organisation, verksamhetens måluppfyllelse och undervisningens kvalitet utan också ansvar för budget, personal, arbetsorganisation och arbetsmiljö. I sin ledarroll har rektorer därmed såväl resultatansvar som personalansvar liksom ett stort ansvar för en verksamhet med barn- och elevgrupper. Enligt utredningens dialog med rektorer ger inte alltid huvudmannen rektorn förutsättningar att ta detta omfattande ansvar. Rektorers uppdrag försvåras inte sällan av begränsade resurser och en hög arbetsbelastning. I en enkätstudie från Karlstads universitet anger hälften av rektorerna att de har svårt att utöva sitt pedagogiska ledarskap och att organisatoriskt stödja lärarna i deras pedagogiska arbete.[2]

[2] Nordgren, K. et al. (2022). *Rektorers uppfattningar om undervisningens villkor och en skola på vetenskaplig grund.*

Enligt betänkandet *Rektorn och styrkedjan* (SOU 2015:22) har staten under lång tid haft ambitionen att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap. Trots det har utmaningarna kvarstått. Ett återkommande bekymmer har varit rektorernas arbetsbelastning och administrativa börda. Enligt SOU 2015:22 handlar en betydande del av rektorernas arbete om att vara en kommunal tjänsteperson och hantera skolenhetens administration. De arbetsuppgifter som mer direkt stödjer elevers lärande utgör en mindre del av rektorns arbete.[3]

Vidare har OECD pekat på rektorernas breda roll och omfattande ansvar.[4] Enligt OECD begränsar rektorernas stora arbetsbelastning utrymmet för det pedagogiska ledarskapet. Rektorernas omfattande ansvar påpekades också av 2015 års skolkommission. I kommissionens betänkande *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU 2017:35) framhölls vikten av att rektorn ges förutsättningar att prioritera det pedagogiska ledarskapet.[5]

Även i betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* (SOU 2018:17) konstaterades att rektorns utrymme för det pedagogiska ledarskapet är begränsat. Enligt betänkandet tar akuta frågor och rutinadministration så mycket tid att utrymmet för det pedagogiska ledarskapet minskar.[6]

6.1.3 Elevhälsoarbetet är en del av rektorns pedagogiska ledarskap men rektorer ges bristande förutsättningar för arbetet

Rektorn har det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot utbildningens mål. I detta ingår elevhälsoarbetet.[7] Elevhälsan[8] har en viktig roll i arbetet med att stödja barns och elevers utveckling mot målen. Det är angeläget att rektorn ges goda förutsättningar att leda och samordna elevhälsoarbetet men huvudmannens organisation gör det ibland svårt att bedriva ett elevhälsoarbete av hög kvalitet.

[3] SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan.*
[4] OECD (2015). *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective.*
[5] SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
[6] SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.* Se också SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.
[7] I kap. 4 § samt 3 kap. 2 och 5–12 §§ skollagen.
[8] 2 kap. 25 § skollagen.

Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.[9] I rektorns inre organisation ingår även elevhälsan. Elevhälsans arbete ska ske i samverkan med lärare och övrig personal.[10] Rektorn behöver därför organisera för samverkan såväl inom den samlade elevhälsan som mellan elevhälsan och lärarna och mellan elevhälsan och övrig skolpersonal. Hos många huvudmän finns dock en centralt placerad elevhälsa. Elevhälsans professioner kan i en sådan organisation ha sin arbetsplats ute på enheterna men vara anställda och ha sin chef på förvaltningsnivå. I andra fall kan också arbetsplatsen vara på förvaltningen och professionerna åker sedan ut till enheterna vid behov. I båda fallen är elevhälsopersonalen inte en del av rektorns inre organisation, vilket kan få konsekvenser för rektorns möjligheter att samordna elevhälsoarbetet, liksom för möjligheterna att organisera samverkan med övrig personal och besluta om fördelning av resurser utifrån elevernas behov. Ett annat problem kan vara att elevhälsans tjänster köps in vid behov, eftersom också det kan försvåra samverkan med övrig personal på skolan. Huvudmannens sätt att organisera elevhälsan får således konsekvenser för rektorns möjligheter att planera och samordna den del av det pedagogiska ledarskapet som rör elevhälsoarbetet.

I utredningens dialog med rektorer framkommer att rektorer kan ha mycket begränsade möjligheter att besluta om elevhälsans bemanning, organisation och insatser. En grundskolerektor i en mindre kommun vittnar om hur begränsad elevhälsoresurs som en rektor kan ha till sitt förfogande. Denna rektor hade under de senaste två läsåren inte haft tillgång till elevhälsans specialpedagogiska kompetens överhuvudtaget. Den kompetensen hade av huvudmannen fördelats till andra skolenheter. Rektorn ansåg att bristande tillgång till specialpedagogisk kompetens gjorde det mycket svårt att bedriva ett elevhälsoarbete av hög kvalitet. Situationen förvärrades av en otillräcklig resurstilldelning från huvudmannen. Rektorn menade att det var omöjligt att leva upp till kraven i författningarna, till exempel

[9] 2 kap. 10 § skollagen. Av förarbetena till skollagen framgår att resursfördelningen och stödåtgärderna ska anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör. (Prop. 2013/14:160 s. 19.)
[10] 2 kap. 25 § skollagen.

när det gäller att ge särskilt stöd[11], med de mycket begränsade ekonomiska resurser som rektorn hade till sitt förfogande.

I utredningens dialoger med rektorer är otillräcklig resurstilldelning ett återkommande tema. Att inte kunna leva upp till skolförfattningarnas krav och ge barn och elever det stöd som de behöver upplevs som mycket tungt. Det skapar en etisk stress hos rektorerna och kan göra deras arbetssituation mycket påfrestande. Bilden bekräftas i den internationella undersökningen Talis 2024 (se avsnitt 6.3.2). Av undersökningen framgår att situationer kopplade till elever i behov av särskilt stöd och elevernas sociala och emotionella välbefinnande är en av de främsta anledningarna till hög stressnivå hos rektorer i Sverige.[12] Otillräcklig kompetens för det inte sällan utmanande elevhälsoarbetet lyfts också fram som en anledning till stress av rektorer som utredningen samtalat med (se avsnitt 6.5.3).

Elevhälsan ska vid behov också samverka med hälso- och sjukvård och socialtjänst. Rektorn behöver samordna och organisera för sådan samverkan. I utredningens dialog med rektorer framkommer att detta arbete inte sällan tar mycket tid till följd av dåligt upparbetade samverkansrutiner med andra myndigheter. Viktiga möten kan till exempel vara svåra att få till stånd. Elever riskerar då att inte få det stöd från olika aktörer som de behöver. Det skapar i sin tur stress hos rektorer när de på grund av bristande samverkan inte kan skapa det sammanhållna och långsiktiga stöd runt eleven som eleven är i behov av. Elevers utmaningar kan vara svåra och omfattande. Rektorer beskriver hur problem i det omgivande samhället, till exempel droger och gängkriminalitet, får återverkningar i skolan och påverkar enskilda elever på många olika sätt. Att samarbetet med socialtjänst och hälso- och sjukvård fungerar väl är därför helt avgörande. Skolan kan inte lösa problemen på egen hand. Uteblivet eller otillräckligt stöd kan få allvarliga konsekvenser, främst för den enskilda eleven men även för samhället på kort och lång sikt.

Rektorns förutsättningar för elevhälsoarbetet kan också försvåras om ansvarsområdet är omfattande. Utredningens kartläggning visar

[11] När lärare eller annan personal i skolan har anmält till rektorn att extra anpassningar inte är tillräckliga ska rektorn se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Om en utredning visar att eleven inte behöver särskilt stöd ska rektorn i stället besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas. 3 kap. 7 och 9 §§ skollagen.
[12] Skolverket (2025). *Talis 2024. En studie om lärares och rektorers arbete i årskurs 7–9*, s. 55.

att rektorer inte sällan ansvarar för flera hundra elever. Rektorer som utredningen talat med vittnar om hur svårt det kan vara att bedriva ett framgångsrikt elevhälsoarbete i en organisation som omfattar ett stort antal elever. Arbetet med elevärenden tar dessutom ofta mycket tid och kraft från rektorn. Vissa av de rektorer som utredningen samtalat med upplever att elevhälsoarbetet, även om det är en mycket viktig del av rektorns uppdrag, tränger undan andra delar av det pedagogiska ledarskapet. Sammantaget talar detta för att rektorers ansvarsområde inte bör vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet, inklusive den viktiga del som rör elevhälsoarbetet. Vidare bör huvudmannen skapa förutsättningar för och underlätta samverkan med socialtjänst och hälso- och sjukvård.

6.2 Skolans ledningsorganisation

Huvudmannen för utbildningen har det yttersta ansvaret för att eleverna når målen. Vidare ska huvudmannen se till att skolan har de resurser som krävs samt följa upp och utveckla verksamheten. Det är också huvudmannen som beslutar om verksamhetens organisation, dvs. hur den ska delas in i förskole- eller skolenheter, och om hur rektorsorganisationen ska utformas. Det kan innebära att verksamheten organiseras så att en rektor är rektor för flera förskole- eller skolenheter. Begreppen skola och skolenhet är inte synonyma. En skola kan bestå av flera skolenheter. På en sådan skola kan det också finnas flera rektorer. Till exempel kan olika gymnasieprogram utgöra olika skolenheter på en större gymnasieskola. Varje sådan skolenhet har då en ansvarig rektor.

Huvudmannens styrning och ledning av verksamheten samt hur huvudmannen väljer att organisera skolans ledning är av stor vikt för rektorns förutsättningar. Vidare har huvudmannens kompetens och kapacitet för sitt omfattande uppdrag, samt vilket stöd som huvudmannen ger till rektorn, avgörande betydelse. I det följande problematiseras rektorns förutsättningar i relation till huvudmannens styrning och ledning.

6.2.1 Styrkedjan fungerar inte alltid som det är tänkt

För att verksamheten i skolan ska fungera på bästa sätt och ge barn och elever den utbildning och den skolmiljö de har rätt till krävs en fungerande lokal styrkedja. I betänkandet *Rektorn och styrkedjan* (SOU 2015:22) konstaterades dock brister i detta avseende. Samspelet, stödet, ledningen och styrningen behöver utvecklas inom hela styrkedjan, enligt betänkandet. Huvudmännen behöver i större utsträckning följa upp rektorernas arbete och ge stöd till rektorerna. Utredningen såg också ett stort behov av att utveckla kunskapen om det nationella uppdraget hos skolhuvudmännen och de tjänstepersoner som är chefer över rektorerna.[13] Även Skolinspektionen har i en granskning av huvudmännens styrning av grundskolan pekat på brister i den lokala styrkedjan.[14]

Om styrkedjan inte fungerar kan resultatet bli brister i likvärdighet och kvalitet. Otydliga roller och mandat kan leda till att ingen riktigt tar ansvar för skolans resultat. Skolverkets kunskapssammanställning om det systematiska kvalitetsarbetet visade att det ibland uppstår en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan kommunens högsta ledning, som beslutar om ramar och resurser för verksamheten, och den operativa ledningen i form av nämnd och förvaltning.[15]

När Skolinspektionen granskade grundskolor som under en längre tid uppvisat låga kunskapsresultat konstaterade myndigheten att huvudmännen sällan genomförde kraftfulla insatser baserade på en tydlig problembild. Huvudmännen lade ofta ansvaret för skolans utveckling på rektorn men utan att ge rektorerna ett stöd som var utformat efter de behov som fanns på skolan. Vid flera av de granskade skolorna fick rektorn i stort sett samma stöd från huvudmannen som på skolor med goda studieresultat. Det stöd som gavs var inte tillräckligt för rektorerna.[16] En anledning till den bristande träffsäkerheten i insatserna var frånvaron av en orsaksanalys av skolans resultat. Skolinspektionen kunde också konstatera att trots att brister i undervisningen var den mest återkommande förklaringen till de dåliga resultaten som huvudmän och rektorer lyfte fram, var det

[13] SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan.*
[14] Skolinspektionen (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan.* Rapport 2015:01.
[15] Skolverket (2020). *Kunskapssammanställning om huvudmannens arbete med systematiskt kvalitetsarbete.* Bilaga 2 till Skolverket (2021): Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning. Rapport 2021:5.
[16] Skolinspektionen (2021). *Långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen.*

bara ett fåtal av de granskade huvudmännen som hade genomfört riktade utvecklingsinsatser för att stärka rektorns arbete med att utveckla undervisningen.[17]

Även i en granskning av förskolors ledning från 2016 konstaterades brister när det gäller att följa upp och dokumentera resultat i utbildningen. Granskningen visade att endast drygt hälften av de granskade huvudmännen beslutade om och dokumenterade utvecklingsåtgärder utifrån en analys av den uppföljning som huvudmannen ansvarar för.[18] Bilden bekräftades i en rapport från 2018 i vilken Skolinspektionen konstaterade att kvaliteteten i svensk förskola och dess måluppfyllelse varierar i stor utsträckning samt att kvalitetsskillnader finns på alla nivåer i den lokala styrkedjan.[19] Detta utgör enligt myndigheten ett likvärdighetsproblem för förskolan och kan påverka barnens möjligheter att nå så långt som möjligt i sin utveckling och sitt lärande under förskoleåren.[20]

Skolverket har också iakttagit brister i huvudmannens ledning och styrning. Enligt Skolverket utgår huvudmännen inte alltid från en analys av skolornas resultat, vilket innebär att deras beslut ibland inte stämmer överens med de behov som finns på respektive skola. Risken är då att skolhuvudmannen beslutar om generella utvecklingsinsatser för alla skolor när den enskilda skolan egentligen skulle behöva utveckla något annat.[21]

6.2.2 Det kan finnas friktion mellan den nationella och den lokala nivån

I vissa fall harmonierar den lokala styrningen inte med den nationella. Huvudmän kan ha egna visioner och mål som ibland har en mycket svag anknytning till det nationella uppdraget för skolan. Enligt Skolinspektionens granskning av styrningen av grundskolan är visioner som formuleras av kommunfullmäktige ofta knutna till kommunens

[17] Skolinspektionen (2021). *Långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen.*
[18] Skolinspektionen (2016). *Förskolechefens ledning. Om att ta ansvar för den pedagogiska verksamheten.* s. 21. Kvalitetsgranskning 2016. Diarienummer: 40-2015:6590.
[19] Skolinspektionen (2018). *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan.* Regeringsrapport 2018. Diarienummer: 2015:3 364.
[20] Skolinspektionen (2018). *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan*, s. 6. Regeringsrapport 2018. Diarienummer: 2015:3 364.
[21] Skolverket (2018). *Kartläggning av huvudmäns arbete med att utveckla den lokala styrningen av skolan.* PM 2018-06-05. Diarienummer: 2018:301.

utveckling generellt och kopplas inte tydligt till utbildningens nationella mål.[22] I praktiken blir det rektorerna som får hantera den stora mängd mål som kommer från olika organisatoriska nivåer. Detta kan upplevas som en stor utmaning, i synnerhet om huvudmannens mål är svagt kopplade till de nationella målen.[23]

Krockarna mellan nationella mål och kommunala mål förefaller dock ha dämpats. I Skolinspektionens granskning av delegeringen inom den kommunala skolorganisationen från 2021 uppgav flera av de intervjuade att de kommunala målen hade anpassats för att harmoniera med de nationella målen. Skolchefer, förvaltningspersonal och rektorer beskrev detta som en lättnad och en förutsättning för att de ska kunna arbeta såväl med de nationella målen som med de kommunala utifrån sin professionella kompetens. Ett par av de granskade kommunerna hade dock fortfarande många och detaljerade mål.[24]

6.2.3 Huvudmännens kapacitet att klara av sitt uppdrag varierar

Sverige har gått från att ha ett centraliserat skolsystem till ett decentraliserat. Ansvaret för att ge barn och elever en god utbildning delas mellan staten, kommuner och enskilda huvudmän, vilket är en uppdelning som inte är oproblematisk. Otydlighet i styrkedjan kan leda till oklara roller och ibland bristande ansvarstagande på olika nivåer i styrkedjan, vilket bland annat påpekats av OECD. Organisationen drog i sin granskning av det svenska skolväsendet slutsatsen att det råder obalans mellan den utökade lokala autonomin och möjligheterna till ansvarsutkrävande.[25] Även 2015 års skolkommission menade att ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen är problematisk.[26]

Både OECD och 2015 års skolkommission ifrågasatte om huvudmännen har tillräcklig kapacitet för att fullgöra sitt uppdrag, till exempel när det gäller resursfördelning, uppföljning och analys av kunskapsresultat samt kompetensutveckling för lärare och rektorer.

[22] Skolinspektionen (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus*. Rapport 2015:01.
[23] Skolinspektionen (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus*. Rapport 2015:01.
[24] Skolinspektionen (2021). *Huvudmannens styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning.*
[25] OECD (2015). *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective.*
[26] SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*

Också Skolverket har i sin lägesbedömning konstaterat att huvudmännen har varierande kapacitet att främja utveckling och stärka likvärdigheten. Många huvudmän har inte tillräcklig förmåga att följa upp, analysera och åtgärda brister i sin skolverksamhet, vilket leder till försämrade förutsättningar för en undervisning av god kvalitet.[27]

Det finns vidare en stor variation när det gäller huvudmännens kapacitet att klara av sitt uppdrag, det vill säga att ta ansvar för skolverksamheten.[28] Variationen i huvudmännens kapacitet är en av flera förklaringar till den bristande likvärdigheten i svensk skola. Resultatskillnaderna mellan olika skolor och kommuner har ökat som en följd av reformerna i början av 1990-talet. Vilken skola en elev går i, och var den ligger, har allt större betydelse för elevens möjligheter att lyckas i skolan.[29] Olika kapacitet beror dock inte bara på varierande förmåga att främja utveckling och stärka likvärdigheten utan också på olika förutsättningar (se kapitel 4).

6.2.4 Rektorer trängs mellan olika nivåer i styrkedjan

Rektorer arbetar i ett spänningsfält mellan statens krav på verksamheten och huvudmannens målprioriteringar och tilldelade resurser. I huvudmannens ansvar ingår att hela tiden arbeta för att verksamheten ska bli bättre samt att se till att skolan har de resurser som krävs. Det är huvudmannen som ansvarar för att alla elever ska nå målen. Huvudmannen ska också se till att utbildningen följer de bestämmelser som finns. Rektorn har ansvar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet och beslutar om enhetens inre organisation.[30] Samtidigt som rektorn ska leva upp till skolförfattningarnas krav behöver rektorn förhålla sig till huvudmannens ekonomiska ramar och prioriteringar, vilket är en ekvation som kan vara mycket svår att få ihop.[31]

[27] Skolverket (2020). *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1.
[28] OECD (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.* SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
[29] Holmlund, H., Sjögren, A., och Öckert, B. (2019). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.
[30] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
[31] SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

Kommunala huvudmän

Rektorer som är anställda hos en kommunal huvudman verkar i en politiskt styrd organisation där den lokala styrningen avgörs genom demokratiskt fattade beslut. Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ och det är fullmäktige som beslutar om mål och riktlinjer samt fördelar ekonomiska resurser till verksamheterna. Kommunfullmäktige har därmed det yttersta ansvaret för att de nationella målen nås i kommunens skolor. Varje kommun ska dessutom utse en eller flera nämnder som ska fullgöra de uppgifter som anges i skollagen. Nämnders uppgift är att verkställa beslut fattade av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige samt att ta fram underlag för beredning i kommunstyrelsen och beslut i kommunfullmäktige. Det operativa ansvaret för att under den politiska ledningen driva skolverksamheten ligger på en förvaltning där en förvaltningschef är ansvarig inför nämnden. Den lokala styrkedjan i kommunal verksamhet innehåller således flera nivåer. Det ställer krav på tydlighet i roller och mandat för att styrningen inte ska bli otydlig.

Rektorer kan få en svår roll i en kommunal organisation, till exempel när samsyn saknas om behov och resurser. I rapporten *Statens styrning av kommunerna* från 2016 konstaterade Statskontoret att rektorernas ansvar har ökat samtidigt som de inte har något inflytande över den budgetmässiga prioriteringen i kommunerna.[32] Vidare visar en undersökning från dåvarande Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund att nästan en tredjedel av rektorerna för kommunala högstadieskolor inte delade huvudmannens uppfattning om hur verksamheten bäst ska bedrivas. Mer än 40 procent av rektorerna svarade att de återkommande behöver anpassa verksamheten till snabba förändringar på ett sätt som begränsade deras möjligheter att leverera goda verksamhetsresultat.[33] Även forskning om rektorernas roll och arbetssituation har lyft fram de svårigheter det innebär att navigera mellan den statliga och den kommunala nivån.[34] Ett ökat antal ledar-

[32] Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna.*
[33] Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund (2021). *Rektorernas olika förutsättningar. 700 högstadierektorer om en alltmer uppdelad skola.*
[34] Nihlfors, E. & Johansson, O. (2013). *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan.* SNS förlag; Jarl, M. (2018). Det professionella är politiskt. Rektorsrollen i den decentraliserade skolan, i Jarl, M. & Pierre, J. (red.). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

skapsnivåer mellan skolchefsfunktionen och rektorn kan dessutom skapa osäkerhet avseende roller, mandat och ansvar.[35]

Rektorer upplever ibland att deras mandat att fatta beslut om den inre organisationen kringskärs, vilket också innebär utmaningar för rektorsrollen. I vissa fall styr den för verksamheten ansvariga nämnden på ett sätt som inskränker rektorns mandat. Nämnden kan till exempel besluta om detaljer som ingår i rektorns ansvar och som bör skötas på förskole- eller skolnivå.[36] Vidare kan rektorns ansvar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov[37] väsentligt försvåras om huvudmannens tilldelning av resurser inte motsvarar elevernas behov. I utredningens dialog med huvudmän och rektorer framkommer att rektorer i många fall inte kan besluta om elevhälsans dimensionering eller om var elevhälsan ska vara placerad (se avsnitt 6.1.2). Sådana beslut tas i stället på huvudmannanivå. På motsvarande sätt är det vanligt att huvudmannen beslutar om att det ska finnas biträdande rektorer i verksamheten.

Enskilda huvudmän

Till skillnad från kommunala skolor har fristående skolor inga lokala politiska mål eller någon lokalpolitisk styrning att förhålla sig till. Hos enskilda huvudmän finns i stället en styrelse som tar de beslut som behöver fattas på huvudmannanivå. Det innebär i allmänhet en rakare styrkedja jämfört med den kommunala huvudmannens organisation. Även i en enskild huvudmans organisation kan det dock finnas friktion, till exempel när det gäller synen på verksamhetens behov, beslutade insatser och tilldelade resurser.

Vidare kan det också hos enskilda huvudmän förekomma otydligheter i den lokala styrkedjan. Små enskilda huvudmän kan ha uppfattningen att rektorn är den som ska garantera kvalitetsarbetet medan styrelsen enbart anses bära det ekonomiska ansvaret.[38] Större enskilda huvudmän kan i stället ha mycket tydliga ramverk för rektor att förhålla sig till, vilket kan medföra en alltför stark styrning av rektorns

[35] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*. Rapport nr 4/2021.
[36] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 19. Rapport nr 4/2021.
[37] 2 kap. 10 § skollagen.
[38] Skolinspektionen (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus*, s. 33. Rapport 2015:01.

uppdrag.[39] Särskilt hos små enskilda huvudmän kan det även förekomma att rektor och skolchef är en och samma person. En sådan konstruktion riskerar också att skapa otydlighet i styrkedjan.

6.2.5 Rektorsrollen inom komvux kan vara särskilt utmanande

Rektorn inom komvux är pedagogisk ledare och ansvarig för att verksamheten lever upp till de nationella målen på samma sätt som inom andra skolformer. Förutsättningarna för detta uppdrag påverkas dock av hur komvux är organiserad i kommunen. En kommunalt anställd rektor kan vara rektor för såväl en verksamhet i kommunens egen regi som en verksamhet som bedrivs på entreprenad. Rektorn kan också finnas hos den enskilda utbildningsanordnaren.

Om utbildningen bedrivs i egen regi är både rektorn och personalen anställda av huvudmannen, det vill säga kommunen. Rektorn är då oftast chef för personalen i verksamheten och leder det dagliga arbetet. Om utbildningen i stället bedrivs på entreprenad är rektorn ansvarig för en verksamhet som bedrivs av en enskild utbildningsanordnare. Utbildningsanordnaren är då arbetsgivare för personalen och hos utbildningsanordnaren finns det ofta en chef som leder det dagliga arbetet. Rektorn är därmed inte chef för lärarna och rektorns pedagogiska ledarskap behöver bedrivas utifrån det avtal som tecknats med den enskilda utbildningsanordnaren samt de formella och informella kontakter rektorn har med chefen, lärarna och den övriga personalen hos utbildningsanordnaren. Rektorer som ansvarar för både utbildning som bedrivs i egen regi och utbildning som bedrivs på entreprenad behöver fylla två delvis olika rektorsroller. Samtidigt som rektorn leder det dagliga arbetet i den egna regin ska rektorn också styra och följa upp utbildningen utifrån avtalet om entreprenad. Utmaningarna med att vara pedagogisk ledare men inte chef för lärarna har påpekats bland annat i betänkandet *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* (SOU 2020:66). Konstruktionen kan leda till otydligheter mellan chefen för lärarna och rektorn.[40]

[39] Skolinspektionen (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus*, s. 34. Rapport 2015:01.
[40] SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*

Rektorn kan vid entreprenad även vara anställd av den enskilda utbildningsanordnaren. Då krävs att huvudmannen överlämnar den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter till utbildningsanordnaren. Dessutom krävs att den enskilda utbildningsanordnaren har fått tillstånd av Skolinspektionen att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg.[41] Sådana tillstånd innebär att vissa särskilda krav gäller, bland annat på vem som får anställas som rektor.[42] Om rektorn är anställd av den enskilda utbildningsanordnaren skapas bättre förutsättningar för att vara pedagogisk ledare i det dagliga arbetet. I stället finns dock en risk att ansvarsförhållandet mellan kommunen och den enskilda utbildningsanordnaren blir otydligt. Vissa av rektorsuppgifterna kan inte lämnas över till den enskilda utbildningsanordnaren.[43] Av denna anledning finns det ofta i praktiken en kommunal rektor utöver rektorn hos utbildningsanordnaren. Detta riskerar att skapa en otydlig ansvarsfördelning som inte är förenlig med skollagens krav på en tydlig rektorsfunktion.[44]

Problemet med otydlig ansvarsfördelning har påpekats också av Skolinspektionen. I myndighetens granskning av rektorers arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i kommunal vuxenutbildning framkom att det finns en utbredd osäkerhet när det gäller hur ansvaret fördelas mellan den kommunala rektorn och den enskilda utbildningsanordnaren i de fall som komvux bedrivs på entreprenad. Myndigheten menade att de granskade huvudmännen behöver ta ett större ansvar för att tydliggöra ansvarsfördelningen. Vidare behöver huvudmännen se över stödet till de rektorer som ansvarar för komvux på entreprenad, ansåg Skolinspektionen.[45]

Brister i uppföljningen av komvux på entreprenad

Skolinspektionen har vid ett flertal tillfällen lyft att huvudmännen brister i sin uppföljning av komvux på entreprenad.[46] Flera enskilda utbildningsanordnare har visat sig ha allvarliga brister. Till exempel

[41] 23 kap. 6 § skollagen och 1 kap. 4 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.
[42] 6 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning.
[43] 1 kap. 4 § förordningen om vuxenutbildning.
[44] SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*
[45] Skolinspektionen (2025). *Rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i kommunal vuxenutbildning – med fokus på utbildning som utförs på entreprenad*, s. 6–7. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2023:4179.
[46] Skolinspektionen (2024). *Skolinspektionens årsrapport 2023.*

visade Skolinspektionens granskning av yrkesförarutbildningar att 25 av 28 granskade verksamheter hade brister.[47] Komvux på entreprenad omfattas inte av ägar- och ledningsprövning. För att bedriva utbildning inom komvux på entreprenad krävs inte heller något tillstånd från Skolinspektionen. I stället ska huvudmännen själva kontrollera och följa upp de enskilda utbildningsanordnarnas lämplighet att bedriva utbildning inom komvux på entreprenad. Skolinspektionen har beskrivit komvux på entreprenad som ett riskområde för etablering av oseriösa aktörer och välfärdsbrottslighet. Detta beror på att det är ett system som omfattar stora summor pengar och som kännetecknas av bristande kontroll av vilka som står bakom en verksamhet och av hur pengarna används.[48] Sammantaget ställer konstruktionen höga krav på huvudmännen som behöver följa upp den utbildning som sker på entreprenad, och säkerställa att enskilda utbildningsanordnare är seriösa.[49] Komplexa ägarförhållanden i privata bolag försvårar dessutom fastställande av vem som faktiskt äger och har kontrollen över verksamheten. Det är också mycket svårt att identifiera nationaliteten på ett företags huvudman eller ägarförhållanden utomlands, vilket kan innebära en säkerhetsrisk.[50] Kommunernas uppföljning försvåras också av bestämmelser om sekretess. Uppgifter om enskilda utbildningsanordnare kan på grund av sekretess inte redovisas i den nationella statistiken. Kommuner kan därför inte använda Skolverkets statistik för att följa upp enskilda utbildningsanordnare, vilket är en försvårande omständighet.[51]

Enligt Skolinspektionens granskning av betygsrätt inom vuxenutbildningen ställer tre av fyra kommuner som använder sig av komvux på entreprenad även krav på att den enskilda utbildningsanordnaren har betygsrätt. Samtidigt är det bara cirka en tredjedel av kommunerna som delegerar rektorsuppgifter. Den vanligaste motiveringen till att

[47] Skolinspektionen (2023). *Yrkesförarutbildningen för tung lastbil och släp inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.*
[48] Skolinspektionen (2024). *Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet.*
[49] Skolverket (2025). *Kommuners användning av kommunal vuxenutbildning på entreprenad*, s. 11. Rapport 2025:7.
[50] Totalförsvarets forskningsinstitut (2023). *Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola – En studie om risker.* I december 2023 infördes en ny lag som innebär att utländska direktinvesteringar i samhällsviktig verksamhet omfattas av ett granskningssystem till skydd för svenska säkerhetsintressen (lag [2023:560] om granskning av utländska direktinvesteringar). Här ingår enskilda utbildningsanordnare som bedriver komvux på entreprenad. (MSBFS 2024:9 föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen [2023:560] om granskning av utländska direktinvesteringar.)
[51] Skolverket (2025). *Kommuners användning av kommunal vuxenutbildning på entreprenad*, s. 10. Rapport 2025:7.

ställa krav på betygsrätt var att säkerställa kvaliteten. Skolinspektionen konstaterar att vissa huvudmän betraktar betygsrätten som en kvalitetsstämpel för enskilda utbildningsanordnare, trots att betygsrätten inte har en sådan funktion. Skolinspektionen anser att detta kan medföra en risk för att kommunen inte tar ett aktivt ansvar för att följa upp kvaliteten i utbildningen som sker på entreprenad.[52]

Brister i uppföljningen har framkommit också i senare kvalitetsgranskningar. I en granskning av huvudmannens ansvarstagande för kvaliteten i utbildningar på entreprenad med särskilt fokus på avtalens roll och funktion i huvudmannens arbete, framkom att majoriteten av de granskade huvudmännen inte i tillräcklig utsträckning tar sitt ansvar för att säkerställa utbildningens kvalitet. Skolinspektionen bedömde att det finns utvecklingsområden i arbetet hos 25 av 30 huvudmän.[53] Många av de granskade huvudmännen uppvisar inte det aktiva huvudmannaskap som krävs för att de ska kunna anses fullgöra sitt ansvar för utbildningens kvalitet, enligt Skolinspektionen. Det finns också en stor variation när det gäller avtalens roll och funktion i huvudmännens arbete. Vissa huvudmän kommunicerar krav och förväntningar på utbildningen genom avtalen, andra gör det inte. Bland de huvudmän som vidtagit förbättringsåtgärder hade vissa utvecklat avtalen genom att förtydliga kraven på rektors kompetens och närvaro i verksamheten för att stärka utbildningens kvalitet.[54]

Att många huvudmän ser det som en utmaning att följa upp och säkerställa kvalitet inom komvux på entreprenad har också lyfts under Skolverkets regionala dialoger om komvux.[55] Många rektorer som arbetat inom andra skolformer än komvux saknar erfarenhet av att arbeta med utbildning på entreprenad. Av Skolverkets regionala dialoger om komvux framgår att många rektorer upplever att rektorsrollen blir särskilt komplex när en rektor ansvarar för både den egna regin och utbildning på entreprenad, särskilt i mindre kommuner som har begränsade stödfunktioner. Rektorn ska då samtidigt vara pedagogisk ledare för den egna personalen, följa upp utbildning hos

[52] Skolinspektionen (2024). *Granskning av betygsrätten i vuxenutbildningen.*
[53] Skolinspektionen (2025). *Huvudmannens ansvarstagande för kvaliteten i utbildningar på entreprenad inom komvux på gymnasial nivå – med fokus på avtalens roll och funktion i huvudmannens arbete*. Rapport 2025:19. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2024:3781.
[54] Skolinspektionen (2025). *Huvudmannens ansvarstagande för kvaliteten i utbildningar på entreprenad inom komvux på gymnasial nivå – med fokus på avtalens roll och funktion i huvudmannens arbete*. Rapport 2025:19. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2024:3781.
[55] Skolverket (2024). *Regionala dialoger om komvux 2024.*

externa utbildningsanordnare och agera verksamhetschef eller motsvarande hos huvudmannen.[56]

Upphandling av entreprenadavtal kan vara utmanande

Att göra upphandlingar upplevs som tidskrävande och svårt av kommunerna. Det framgår av Skolverkets rapport om kommuners användning av kommunal vuxenutbildning på entreprenad.[57] Till exempel upplevs det svårt att veta vilka villkor som behöver inkluderas. Flera huvudmän upplever att reglerna är otydliga när det gäller var gränsen går mellan huvudmannens ansvar och den enskilda utbildningsanordnarens ansvar. Detta gäller både huvudmän som har delegerat rektorsuppgifter, och huvudmän som har valt att behålla rektorskapet.[58] Det upplevs som svårt att veta vilka krav som bör ställas och hur de ska följas upp, vilket medför att avtal tecknas som i efterhand visar sig vara otillräckliga för att kunna följa upp leverantörerna på ett bra sätt. Vissa menar att de inte har tillräcklig kompetens eller får tillräckligt mycket stöd från den egna organisationen för att utforma och följa upp avtalen. Rektorsrollen blir särskilt komplex i mindre kommuner, där en rektor ofta både ska leda den egna verksamheten och följa upp de enskilda utbildningsanordnarna samtidigt som det kan saknas stödfunktioner i kommunen (se ovan).[59] Även Skolinspektionen har påtalat att kommuners kunskap om ansvarsförhållanden mellan huvudmannen och de enskilda utbildningsanordnare som utför utbildning på entreprenad kan vara låg.[60]

I betänkandet *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* (SOU 2020:66) påpekades att de huvudmän som organiserar sin vuxenutbildning med hela eller delar av verksamheten på entreprenad behöver besitta en god beställarkompetens.[61] I betänkandet konstaterades samtidigt brister i detta avseende. Därför lämnade utred-

[56] Skolverket (2023). *Regionala dialoger om komvux 2023.*
[57] Skolverket (2025). *Kommuners användning av kommunal vuxenutbildning på entreprenad.* Rapport 2025:7.
[58] Skolverket (2025). *Kommuners användning av kommunal vuxenutbildning på entreprenad,* s. 30. Rapport 2025:7.
[59] Skolverket (2025). *Kommuners användning av kommunal vuxenutbildning på entreprenad,* s. 30. Rapport 2025:7.
[60] Skolinspektionen (2024). *Skolinspektionens årsrapport 2023.*
[61] SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*, s. 144.

ningen bland annat förslag om att Skolverket skulle ges i uppdrag att, tillsammans med Upphandlingsmyndigheten, ta fram stödmaterial för offentlig upphandling på vuxenutbildningens område.[62]

6.2.6 Rektorsrollen inom förskolan kan också ha särskilda utmaningar

Skolinspektionen genomförde på regeringens uppdrag en granskning av förskolans kvalitet och måluppfyllelse under åren 2015–2017. Granskningen slutredovisades 2018.[63] I granskningen konstaterades brister inom flera områden, däribland inom förskolans ledning. Myndigheten konstaterade att rektorerna[64] ofta får fokusera mer på chefskapet och de administrativa frågorna än på det pedagogiska ledarskapet. Det finns ett stort behov av att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap och möjligheter att organisera det inre arbetet med utgångspunkt i det nationella uppdraget, ansåg Skolinspektionen. Rektorn får inte tillräckligt bra förutsättningar från huvudmannen för detta arbete och tillförsäkras inte kompetensutveckling för att kunna uppfylla uppdraget att vara pedagogisk ledare. Det strategiska arbetet med att leda förskollärare och annan personal i syfte att utveckla det pedagogiska arbetet riskerar också att bli nedprioriterat, menade myndigheten.[65]

Dessutom konstaterade Skolinspektionen att kommunikation och samspel inte fungerar på alla nivåer i styrkedjan. Huvudmannen tydliggör inte vilka krav som ställs på ledning och styrning av förskolan och ger inte tillräckligt stöd till rektorerna i olika situationer. Brist på förståelse för roller och ansvar mellan olika aktörer i förskolans lokala styrkedja skapar problem i både kvalitetsarbete, verksamhetsplanering och genomförande av det pedagogiska uppdraget, enligt Skolinspektionen.[66]

---

[62] SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk,* s. 141.
[63] Skolinspektionen (2018). *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan.* Regeringsrapport 2018. Diarienummer: 2015:3 364.
[64] Vid rapportens tillkomst 2018 benämndes ledningsfunktionen för förskolan förskolechef. Sedan den 1 juli 2019 benämns den som leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en förskola i stället rektor. Utredningen har valt att använda begreppet rektor genomgående i betänkandet.
[65] Skolinspektionen (2018). *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan*, s. 8. Regeringsrapport 2018. Diarienummer: 2015:3 364.
[66] Skolinspektionen (2018). *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan*, s. 8. Regeringsrapport 2018. Diarienummer: 2015:3 364.

I utredningens dialog med rektorer i förskolan framkommer att rektorer ofta har ansvar för flera förskolor. Rektorer vittnar om svårigheter att räcka till när ansvarsområdet inkluderar flera enheter, i synnerhet om enheterna inte ligger nära varandra. I vissa fall har rektorer med ansvar för flera förskolor stöd av biträdande rektorer men utredningen har också mött rektorer som leder och ansvarar för flera förskolor utan stöd av biträdande rektorer. Rektorerna delegerar då i stället vissa uppgifter till förskolans personal. Det kan handla om uppgifter som vikarieanskaffning men också om att leda och utveckla den pedagogiska verksamheten.

Uppdraget att leda en förskola upplevs ibland som splittrat. Rektorer som utredningen har talat med beskriver ett uppdrag som inkluderar många olika delar. Förutom ansvar för den pedagogiska personalen har rektorerna oftast ansvar också för städ- och måltidspersonal liksom för lokal- och fastighetsfrågor. En rektor beskriver uppdraget som liknande det att vara egenföretagare eftersom man som rektor måste hålla i allt. Dessutom har vissa rektorer inte bara förskolan i sitt ansvarsområde. Man kan utöver ansvaret för förskolan också till exempel ha ansvar för grundskola och fritidshem.

Det administrativa stödet är inte sällan mycket begränsat. En rektor i förskolan som utredningen talat med delar på en administratör med fem andra rektorer. Andra rektorer har inget administrativt stöd alls.

6.2.7 Bristande autonomi och handlingsutrymme kan försvåra rektorers uppdrag

I studier som har undersökt rektorers upplevelser av autonomi och kontroll i relation till huvudmannanivån framkommer att rektorer upplever en ökad arbetsbörda och ett minskat handlingsutrymme, vilket bidrar till att begränsa utrymmet för ett undervisningsorienterat pedagogiskt ledarskap. I synnerhet gäller detta budget, administ-

ration och rapportering av kvalitetsarbete.[67] När förvaltningsnivån och dess ledare ökar sitt fokus på resultat- och kvalitetsuppföljning, till exempel genom mallar för dokumentation, dataanalyser och dialogmöten, uppfattar rektorerna ofta dessa aktiviteter som styrande snarare än stödjande. Detta eftersom anpassning och samarbete utifrån den enskilda rektorns och skolans behov ofta uteblir.[68]

I utredningens dialog med rektorer bekräftas hur huvudmannens styrning ibland försvårar rektorns uppdrag. Inte sällan uppfattas huvudmannens styrning som präglad av krav och kontroll snarare än stöd. Att hålla budget beskrivs till exempel av vissa rektorer som överordnat verksamhetens behov, vilket leder till stora utmaningar i relation till kraven i författningarna. Vidare innebär det för vissa rektorer ett omfattande och tidsödande arbete att sammanställa och rapportera in uppgifter som huvudmannen behöver för sitt systematiska kvalitetsarbete.

6.2.8 Bristande intresse och engagemang från huvudmannen kan också försvåra rektorns uppdrag

Ibland är det inte kontroll och begränsat handlingsutrymme som försvårar rektorns uppdrag (se 6.2.7) utan snarare ett alltför stort handlingsutrymme. I utredningens dialog med rektorer framkommer att i synnerhet rektorer som ansvarar för de anpassade skolformerna upplever ett stort handlingsutrymme och att detta utrymme uppstår till följd av bristande engagemang från huvudmannens sida. Hos vissa huvudmän finns inte tillräcklig kunskap om de anpassade skolformernas särart och förutsättningar och man visar ofta mycket

[67] Nordholm, D., Wermke, W., Andersson, A., & Kotavuopio Olsson, R. (2022). State, municipality and local community. Exploring principal's autonomy and control in the rural north of Scandinavia. *Education Inquiry*. Online print; Nordholm, D., Wermke, W. & Jarl, M. (2022). In the eye of the storm? Mapping out a story of principals' decision-making in an era of decentralisation and re-centralisation, *Journal of Educational Administration and History*. Online print; Wermke, W., Jarl, M., Prøitz, T., & Nordholm, D. (2022). Comparing principal autonomy in time and space: Modelling school leaders' decision making and control. *Journal of Curriculum Studies, 54(6)*, s. 733–750; Wermke, W., Nordholm, D., Anderson, A., & Kotavuopio-Olsson, R. (2023). Deconstructing autonomy: The case of principals in the North of Europe. *European Educational Research Journal EERJ*. Online print.

[68] Adolfsson, C-H., & Alvunger, D. (2020). Power Dynamics and Policy Actions in the Changing Landscape of Local School Governance. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy, 6(2)*, s. 128–42; Adolfsson, C-H., & Håkansson, J. (2021). Data Analysis for School Improvement within Coupled Local School Systems: Which Data and with What Purposes? *Leadership and Policy in Schools, 22(3)*, s. 714–727; Håkansson, J., & Adolfsson., C-H. (2022). Local Education Authority's Quality Management within a Coupled School System: Strategies, Actions, and Tensions. *Journal of Educational Change, 23(3)*, s. 291–314.

begränsat intresse för verksamheten. Till exempel efterfrågar huvudmannen inte någon uppföljning av verksamhetens resultat. De anpassade skolformerna ingår i dessa fall helt enkelt inte i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Eftersom huvudmannen därmed inte har kunskap om verksamhetens behov säkerställer man heller inte att verksamheten har adekvata förutsättningar, till exempel avseende resurser eller lokalernas utformning. Rektorerna vittnar också om att de gång på gång får påminna huvudmannen om de anpassade skolformernas existens när olika skolutvecklingssinsatser diskuteras på huvudmannanivå.

Även forskning visar att rektorer kan uppleva sitt handlingsutrymme i skolutvecklingsfrågor som alltför stort.[69] Rektorer efterfrågar engagemang från huvudmannen men möts av bristande intresse. Ömsesidigt engagemang, liksom samarbete mellan huvudman och rektor, har visat sig vara särskilt betydelsefullt för rektorer som leder skolor med stora utmaningar.[70]

6.2.9 Rektorers ansvarsområden är ibland för omfattande för att det pedagogiska ledarskapet ska kunna utövas framgångsrikt

Rektorer har inte sällan ansvar för flera enheter och ett stort antal medarbetare. Det framgår av statistik från Skolverket.[71] Ett stort personalansvar kan avsevärt försvåra rektorns uppdrag (se kapitel 4). Många medarbetare medför att ett stort antal medarbetar- och löne-

[69] Nordholm, D., Wermke, W., Andersson, A., & Kotavuopio Olsson, R. (2022). State, municipality and local community. Exploring principal's autonomy and control in the rural North of Scandinavia. *Education Inquiry*. Online print; Nordholm, D., Wermke, W. & Jarl, M. (2022). In the eye of the storm? Mapping out a story of principals' decision-making in an era of decentralisation and re-centralisation, *Journal of Educational Administration and History*. Online print; Wermke, W., Jarl, M., Prøitz, T., & Nordholm, D. (2022). Comparing principal autonomy in time and space: Modelling school leaders' decision making and control. *Journal of Curriculum Studies, 54(6)*, s. 733–750; Wermke, W., Nordholm, D., Anderson, A., & Kotavuopio-Olsson, R. (2023). Deconstructing autonomy: The case of principals in the North of Europe. *European Educational Research Journal EERJ*. Online print.

[70] Hirsh, Å., Liljenberg, M., Jahnke, A., & Karlsson Pérez, Å. (2025). Far from the generalised norm: Recognising the interplay between contextual particularities and principals' leadership in schools in low-socio-economic status communities. *Educational Management, Administration & Leadership, 53(3)*, s. 641–658; Liljenberg, M., Hirsh, Å., Jahnke, A., & Karlsson Pérez, Å. (2023). School principals' perceptions of autonomy and control in low-SES communities – navigating local school administration on the frontline. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy, 9(3)*, s. 248–259; Liljenberg, M., & Samuelsson, K. (2025). Contradictory policy demands – perspectives on educational leaders' shared responsibility for educational improvement. *International Journal of Educational Management*. Online print.

[71] Inkommen uppgift från Skolverket september 2025.

samtal måste genomföras. Ansvar för ett stort antal barn eller elever för med sig ett omfattande elevhälsoarbete och många beslut som rör enskilda elever (se avsnitt 6.1.3). För rektorer som dessutom har ansvar för olika skolformer samtidigt blir belastningen ännu större. Sammantaget innebär omfattande ansvarsområden en uppenbar risk för ohälsosam arbetsbelastning. Utredningen har talat med rektorer som uppger sig ha arbetsveckor som omfattar 60–80 timmar under perioder. Vidare blir det med ett omfattande ansvarsområde mycket svårt att utöva ett gott pedagogiskt ledarskap.

Forskning visar att storleken på personalgruppen har stor betydelse för chefens upplevelse av krav kopplade till chefsrollen, liksom för arbetsbelastning och chefens relationer till sina medarbetare. Större personalgrupper innebär högre nivåer av krav i chefsarbetet. Fler medarbetare innebär också ökade slitningar mellan administrativa, strategiska och personalorienterade arbetsuppgifter, vilket kan leda till att chefen får svårt att hinna med och balansera olika krav som finns på chefsrollen.[72]

Björk och Corin har i en forskningsstudie undersökt hur chefers förutsättningar påverkar deras prestation och hälsa. Enligt studien anser majoriteten av cheferna att de jobbar under ohållbara arbetsvillkor med knappa resurser i förhållande till vad de förväntas göra. Särskilt utmanande arbetssituation har chefer inom skola och omsorg. De ansvarar i genomsnitt för dubbelt så många medarbetare som cheferna inom teknisk service. De hårda arbetsvillkoren påverkar inte bara chefernas prestation utan även deras hälsa och motivation, enligt undersökningen. En stor del av cheferna vill sluta som chef eller på arbetsplatsen. I sin forskningsrapport lämnar forskarna rekommendationer som bland annat innebär att politiker och kommunledning bör se över antalet medarbetare per chef, särskilt inom omsorg och skola.[73]

Komplexiteten och variationen i chefernas och medarbetarnas arbetsuppgifter, samt vilken typ av verksamhet organisationen ägnar sig åt, avgör hur stor personalgruppen bör vara. Det framgår av en forskningsstudie av hur personalgruppens storlek påverkar kvalitet

[72] Wallin, L., Pousette, A., & Dellve, L. (2013). Span of control and the significance for public sector managers' job demands: A multilevel study. *Economic and Industrial Democracy*, s. 1–27.
[73] Björk, L och Corin. L (2017). *Chefers organisatoriska förutsättningar i kommunerna*. Forskningsrapport SNS 2017-11-16.

och hälsa.[74] Sammanfattningsvis visar studien att det är lämpligt att organisera med stora personalgrupper per chef när

- chefen har få andra uppgifter än att leda medarbetare,
- chefen har enkla arbetsuppgifter,
- medarbetarna har rutinartade eller liknande arbetsuppgifter,
- organisationen är stabil,
- verksamheten är geografiskt samlad, och
- chefen ansvarar för en homogen grupp av underställda medarbetare.

Omvänt är små personalgrupper att föredra när

- chefen har många olika arbetsuppgifter utöver att leda medarbetare,
- chefen har komplexa arbetsuppgifter,
- medarbetarna har komplexa eller föränderliga arbetsuppgifter,
- det finns behov av att noga följa, samordna eller övervaka arbetet,
- verksamheten är geografiskt utspridd,
- organisationen är föränderlig, och
- chefen ansvarar för medarbetare i många olika funktioner.[75]

En slutsats som är rimlig att dra utifrån sammanställningen ovan är att rektorn inte bör ha ansvar för stora personalgrupper givet rektorns komplexa uppdrag.

[74] Regnö, K. (2016). *Chefer, kontrollspann och dess konsekvenser i vård och omsorgsverksamhet: Chefer i välfärdens tjänst. En forskningsrapport om hur personalgruppens storlek påverkar kvalitet och hälsa*. Mälardalens högskola, Akademin för ekonomi, samhälle och teknik, Industriell ekonomi och organisation.
[75] Regnö, K. (2016). *Chefer, kontrollspann och dess konsekvenser i vård och omsorgsverksamhet: Chefer i välfärdens tjänst. En forskningsrapport om hur personalgruppens storlek påverkar kvalitet och hälsa.* Mälardalens högskola, Akademin för ekonomi, samhälle och teknik, Industriell ekonomi och organisation.

6.2.10 Ledarskapet delegeras ofta till biträdande rektorer

I en organisation där rektorn ansvarar för flera skolenheter finns ofta biträdande rektorer närmast den pedagogiska verksamheten och det är dessa som då utför det pedagogiska ledarskapet i rektorns ställe. Även om det av bestämmelserna framgår att det är rektorn som har ansvaret för att leda det pedagogiska arbetet vid förskolan eller skolan utgör dessa bestämmelser inget hinder för att använda biträdande rektorer på detta sätt. Hur ledningen närmare ska organiseras är upp till huvudmannen att avgöra utifrån lokala förhållanden.[76] Eftersom funktionen biträdande rektor inte är definierad i författningarna innebär det att mycket av det reglerade ansvar som åligger rektor i praktiken utövas av en befattningshavare som inte har ett utpekat ansvar i författningarna. Detta riskerar att skapa otydlighet när det gäller roller och ansvar. Det kan heller inte säkerställas att biträdande rektorn har kompetens för uppdraget när det inte finns några behörighetskrav för denna funktion och inte heller något krav på att en biträdande rektor ska ha genomgått befattningsutbildningen för rektorer.

Ett system där biträdande rektorer i praktiken blir första linjens chefer innebär också risk för kvalitetsbrister. Det framgår bland annat av Skolinspektionens granskning av huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden. Myndigheten konstaterade att kvalitetsbrister är vanligare när rektorer ansvarar för flera förskolor. Bland de rektorer i granskningen som bedömdes ha lägre kvalitet på sitt arbete hade många ansvar för tre eller fler förskolor. Bland annat konstaterades brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Rektorer som hade ansvar för flera enheter gjorde en gemensam utvärdering och analys för alla förskolor som rektorn hade ansvar för utan att beskriva skillnaderna mellan dem, vilket i sin tur gav huvudmannen bristande information om förskolornas förutsättningar och behov.[77]

[76] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 647.
[77] Skolinspektionen (2023). *Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden*, s. 25. Tematisk kvalitetsgranskning 2023. Diarienummer: 2022:4347.

6.3 Rektorers förutsättningar

Rektorns förutsättningar att utöva det pedagogiska ledarskapet och i övrigt att klara sitt uppdrag påverkas av en rad olika faktorer. I detta avsnitt problematiseras rektorers förutsättningar för uppdraget samt deras arbetsmiljö. Dessa faktorer har betydelse, inte bara för rektorns möjlighet att klara uppdraget utan också för arbetstillfredsställelsen, arbetsmiljön och viljan att stanna kvar i yrket.

6.3.1 Trots en svår arbetssituation är rektorer över lag nöjda med sitt yrkesval

Trots utmaningar i yrkesrollen upplever rektorer en hög arbetstillfredsställelse över lag. I den internationella undersökningen Talis, som bland annat mäter rektorernas övergripande arbetstillfredsställelse, uppgav 92 procent av de svenska högstadierektorerna att de på det stora hela är nöjda med sitt arbete.[78] Jämfört med motsvarande undersökning 2018 är rektorerna dock något mindre nöjda.[79] I undersökningen 2018 var motsvarande siffra 93 procent. Även när det gäller andra frågor om arbetstillfredsställelse märks en nedgång. På frågan om fördelarna med yrket tydligt uppväger nackdelarna instämde 87 procent i undersökningen 2024 medan motsvarande andel 2018 var 90 procent. Rektorerna i undersökningen fick också ta ställning till om de skulle välja yrket på nytt. Här kan en betydande minskning noteras. 2024 svarade 79 procent att de skulle välja yrket på nytt. Motsvarande siffra 2018 var 85 procent.

6.3.2 Många rektorer upplever stress i sitt arbete

Trots att rektorer alltså över lag är nöjda med sitt yrkesval upplever samtidigt många hög stress i arbetet, vilket påverkar rektorers arbetstillfredsställelse. Enligt Talis 2024 känner drygt hälften av rektorerna sig ganska mycket eller mycket stressade i arbetet. I ett internationellt perspektiv sticker dock inte stressnivån bland svenska rektorer ut. Andelen svenska rektorer som är stressade ligger på samma nivå som Danmark, Finland och genomsnittet i OECD.

[78] Skolverket (2025). *Talis 2024 – En studie om lärares och rektorers arbete i årskurs 7–9*, s. 57.
[79] Skolverket (2020). *Talis 2018 – En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*, s. 6.

Rektorer fick också ta ställning till i vilken grad olika situationer skapar stress i deras arbete. Administration är den vanligaste källan till stress bland rektorer, både i Sverige och i OECD. Drygt sex av tio svenska rektorer svarar att för mycket administrativa arbetsuppgifter skapar stress i deras arbete. De näst vanligaste stresskällorna är situationer kopplade till elever i behov av särskilt stöd, elevernas sociala och emotionella välbefinnande, föräldrars och vårdnadshavares oro samt ordning på skolan. Ungefär hälften av svenska rektorer upplever dessa situationer som stressande.[80]

6.3.3 Brister i arbetsmiljön påverkar hälsa och välmående

I forskningsprojektet *Skolledares arbetsmiljö: Ett projekt om organisatoriska förutsättningar, stressrelaterad psykisk ohälsa, personalrörlighet och förbättringspotential* studerades rektorers arbetsmiljö och hälsa. Forskningsprojektets syfte var att ge ökad kunskap om svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa. Målet var att identifiera problemområden och ge konkreta förslag på åtgärder i syfte att åstadkomma en bättre arbetssituation för skolledare och därmed bidra till en bättre skola.[81] Inom ramen för studien genomfördes en webbaserad enkätstudie med två datainsamlingar åren 2018 och 2019. Webbenkäterna kompletterandes med gruppintervjuer och workshoppar. Totalt besvarade 2 781 skolledare (rektorer och biträdande rektorer i förskola, grundskola, gymnasieskola samt vuxenutbildning) webbenkäten minst en gång 2018 eller 2019. Sammanlagt genomfördes nio gruppintervjuer med totalt 39 skolledare och tio workshoppar med totalt 290 skolledare.[82] I det följande sammanfattas de viktigaste resultaten av studien.

En fjärdedel av skolledarna visar tecken på utmattning

Fler än tre av fyra skolledare uppfattar sin subjektiva hälsa som ganska eller mycket bra men nästan två av tio skolledare ger uttryck för att ha oroat sig mycket eller väldigt mycket över sin hälsa de senaste

[80] Skolverket (2025). *Talis 2024. En studie om lärares och rektorers arbete i årskurs 7–9*, s. 55.
[81] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 5. Rapport nr 4/2021.
[82] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 8–11. Rapport nr 4/2021.

tolv månaderna. Screening för utmattning visar att mellan 25 och 30 procent av skolledarna rapporterade tidiga eller uttalade tecken på utmattning. Det observerades inga eller små skillnader mellan skolformer, vilket antyder att förekomsten av nedsatt subjektiv hälsa, oro för egen hälsa samt utbredningen av utmattningstecken inte påverkas av skolform.[83]

Belastande förväntningar, rollkonflikter och bristande resurser påverkar skolledares välmående

Av studien framgår att skolledare möter förväntningar under en arbetsdag som upplevs som belastande. En bidragande orsak till rektorernas upplevelse av belastande förväntningar rapporterades vara det ökande antalet ledarskapsnivåer mellan skolchefsfunktionen och rektorn. Rektorerna i studien menade att detta ledde till mål- och/eller intressekonflikter som skapade osäkerhet avseende ansvarighet och ansvarsområden, inte minst angående det egna ledarskapsmandatet. Detta kunde i sin tur skapa en känsla av otillräcklighet i yrkesrollen.[84] Vidare ökade skolledares stressymptom om de upplevde konflikter mellan olika roller, till exempel som pedagogisk utvecklare, administratör och ledare samt mellan olika rollkrav, till exempel ansvar för resultat, kvalitet, personal, arbetsmiljö och pedagogisk utveckling. Även bristande resurser upplevdes som belastande.[85]

Många rektorer var nöjda med de stödfunktioner som finns på huvudmannanivå men de önskade mer service och mindre kontroll från dessa funktioner. Enligt rektorerna fanns det ekonomiavdelningar, personalavdelningar och kvalitetsavdelningar som var mer inriktade på att data ska levereras in till avdelningarna, än att fungera som stöd för olika typer av analyser av exempelvis elevresultat, ekonomi, frånvaro eller annat som rektorer behöver för att leda och styra sin verksamhet.[86]

[83] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 13. Rapport nr 4/2021.
[84] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 17. Rapport nr 4/2021.
[85] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 14–15. Rapport nr 4/2021.
[86] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön.* Rapport 4/2021.

Planer på att byta arbetsplats har samband med utmattning och lågt stöd från ledningen

I forskningsprojektet undersöktes även sambandet mellan arbetsmiljö, tecken på utmattning och planer på att byta arbetsplats hos personer med tjänstetiteln rektor och biträdande rektor i grundskolan. Resultatet från studien visade att de starkaste sambanden med utfallet ”planerat arbetsplatsbyte” observerades för lågt stöd från ledningen och höga poäng i skalan för utmattning. Planerat arbetsplatsbyte hade även samband med att skolledaren upplevde sig vara en buffertfunktion, det vill säga att skolledaren ofta hamnade i kläm mellan ledning och anställda. Rollkonflikter, begränsat stöd från chefskollegor samt belastande förväntningar från föräldrar hade också samband med planerat arbetsplatsbyte.[87]

Rektorernas åtgärdsförslag handlar till stor del om styrning och organisation

I rapporten från forskningsprojektet presenterades tematiskt grupperat ett antal åtgärdsförslag som bygger på en sammantagen analys av resultaten från undersökningen och de konkreta åtgärdsförslag som rektorerna och biträdande rektorerna uppgett i enkäter, gruppintervjuer och workshoppar.[88] I det följande redovisas dessa åtgärdsförslag.[89]

[87] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 15. Rapport nr 4/2021.
[88] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 18–24. Rapport nr 4/2021.
[89] I rapporten betonades att den slags undersökning som gjorts inom ramen för forskningsprojektet inte kan fånga eller ta hänsyn till alla de individuella och organisatoriska omständigheter som rektorer och biträdande rektorer kan tänkas befinna sig i eller ställas inför. Förslagen kommer från grupper med rektorer som var verksamma i olika skolformer och hos olika typer av huvudmän. Även den lokala kontextens betydelse lyftes fram samt att de förslag som presenteras naturligtvis inte behövs eller passar överallt. Åtgärdsförslagen syftar därför främst till att visa möjliga vägar att förbättra rektorers arbetsmiljö. (Persson, R. et al. [2021]. *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 18. Rapport nr 4/2021.)

Rollkrav och rollkonflikter

Många rektorer önskar en tydligare reglering av rektorsuppdraget på statlig nivå. De gällande bestämmelserna enligt vilka rektorn ansvarar för att leda det pedagogiska arbetet[90] och beslutar om sin enhets inre organisation[91] lämnar enligt rektorerna stort utrymme för lokala tolkningar.[92]

Rektorer efterfrågar också en tydligare reglering av rektorsuppdraget på huvudmannanivån. Flera rektorer upplever att beslut som påverkar rektorns verksamhetsområde fattas över deras huvuden och att det därför finns anledning att se över sådant som rör delaktighet och beslutsfattande i den lokala styrkedjan från huvudman till rektor.[93] Vidare beskrivs hur den för verksamheten ansvariga nämnden styr detaljer som är rektorns ansvar och därför bör skötas på förskole- eller skolnivå.[94] Rektorer i kommunal verksamhet upplever att de är långt från den lokala politiken och att de lokala politikerna ofta inte har tillräcklig förståelse för det komplexa uppdrag som det innebär att vara rektor.[95]

Rektorerna uppger att de har arbetsuppgifter som de inte är utbildade för. Dessa arbetsuppgifter skulle enligt rektorerna kunna utföras lika bra eller bättre av någon annan funktion och därmed ge rektorn tid och energi att fokusera på rektorsrollens kärnuppgifter. Arbetsuppgifter som nämns som lämpliga att delegera till andra är till exempel fastighetsfrågor och fysisk arbetsmiljö med skyddsronder.[96]

Stöd i organisationen

Andra åtgärdsförslag handlar om rektorns tillgång till stöd, både på enhetsnivå och på huvudmannanivå. Rektorerna önskar mer service och mindre kontroll från stödfunktionerna på huvudmannanivå. En

[90] 2 kap. 9 § skollagen.
[91] 2 kap. 10 § skollagen.
[92] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 19. Rapport nr 4/2021.
[93] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 19. Rapport nr 4/2021.
[94] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 19. Rapport nr 4/2021.
[95] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 20. Rapport nr 4/2021.
[96] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 19. Rapport nr 4/2021.

annan åtgärd som föreslås är att inrätta eller utöka nära ledningsstöd på skolan för att minska den administrativa bördan.[97]

Resurser och resursfördelning

Det lämnas också en del förslag om den ekonomiska styrningen av skolan. En del tycker att staten ska ta ett tydligare ansvar för att styra och fördela ekonomiska resurser.[98] Vidare uppfattas de riktade statsbidragen som kortsiktiga och de söks ibland för att stärka den lokala ekonomin och inte för att temat för statsbidraget är det mest angelägna utifrån aktuella behov. Arbetet med statsbidrag genererar dessutom en hel del administration, till exempel i form av ansökan och redovisning. Vissa grupper efterlyser mer generella och långsiktiga statsbidrag samt förenklad hantering av bidragen.[99] Flera rektorer önskar också förstärkt ekonomisk styrning för att öka likvärdigheten mellan förskolor/skolor och för att minska effekterna av segregation. Det är betydande skillnad i arbetsbelastning mellan att arbeta med barn, elever och vårdnadshavare med olika socioekonomiska förutsättningar och olika utbildningsbakgrund, enligt rektorerna.[100]

Rektor som medarbetare och personalgruppens storlek

Flera grupper önskar en statlig reglering eller rekommendationer för hur många medarbetare en rektor maximalt bör ha.[101] Vidare känner sig många rektorer ensamma i sitt uppdrag. Att organisera för delat ledarskap med andra på samma nivå ses som en möjlighet. Flera rektorer som arbetar i team lyfter fram samarbetet mellan rektorer på olika skolor, eller mellan rektor och biträdande rektor på samma skola, som en framgångsfaktor.[102]

---

[97] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 21. Rapport nr 4/2021.
[98] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 21. Rapport nr 4/2021.
[99] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 21. Rapport nr 4/2021.
[100] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 21. Rapport nr 4/2021.
[101] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 22. Rapport nr 4/2021.
[102] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 22. Rapport nr 4/2021.

Flera rektorer i undersökningen, särskilt rektorer i förskola, är chefer över många olika verksamheter som ofta har olika utmaningar och arbetskulturer och kräver olika typer av ledarskap. Det är dessutom vanligt att verksamheterna är geografiskt spridda, vilket försvårar rektorernas närvaro på respektive enhet. Det är därför inte bara antalet medarbetare som behöver beaktas, utan också antalet verksamheter som en rektor kan vara ansvarig för, enligt rapporten.[103]

6.3.4 Hot och våld är ett arbetsmiljöproblem i skolan

Skolan är en särskilt utsatt sektor när det gäller risker för hot och våld. Det framgår av Arbetsmiljöverkets tillsynsrapport *Hot och våld i skolan* från 2025. Säkerhetsläget har också försämrats över tid. Rapporterade problem handlar bland annat om hot och våld i lärmiljön i klassrummen och när eleverna rör sig mellan lektionerna eller på raster. Skolan är också en del av det omgivande samhället och påverkas därmed av det som sker i samhället i övrigt. Ökad gängkriminalitet som är ett växande problem i Sverige ökar därför även risken för hot och våld i skolmiljön.[104]

Brottsförebyggande rådet (Brå) genomför återkommande en skolundersökning om brott (SUB). Undersökningen bygger på självdeklarerad utsatthet för, och delaktighet i, brott bland elever i årskurs 9 i grundskolan. Enligt SUB är skolan den vanligaste platsen att utsättas för grovt våld bland 15-åringar. 2,4 procent av pojkarna och 1,5 procent av flickorna uppger att de utsatts för våld som krävt någon typ av vård och att den senaste händelsen skedde i skolmiljö. Det innebär att nästan hälften av alla händelserna av grovt våld som drabbar 15-åringar uppges ske i skolan.[105] Utsattheten för hot och våld (misshandel, hot, sexualbrott och rån) i skolmiljö är dubbelt så hög i skolor som ligger i socioekonomiskt blandade områden jämfört med områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar. Sannolikheten att utsättas är också högre om skolan ligger i en landsbygdskommun (jämfört med storstad eller storstads-

[103] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*, s. 23. Rapport nr 4/2021.
[104] Arbetsmiljöverket (2025). *Tillsynsrapport. Hot och våld i skolan 2023–2024*, s. 6.
[105] Brottsförebyggande rådet, Brå (2022). *Skolundersökningen om brott 2021. Om utsatthet för och delaktighet i brott*. Brå 2022:5. Stockholm.

nära kommun), om lärartätheten är lägre och om en större andel av eleverna har utländsk bakgrund.[106]

Brå redovisade 2024 en kartläggning av det grova våldet i skolan där rektorer tillfrågades om förekomst av grovt våld i skolan. I den enkätundersökning som ingick i kartläggningen uppgav 13 procent att de haft minst en händelse av våld som lett till skador som krävt vård minst en gång per termin eller oftare. Vidare uppgav 13 procent av rektorerna att våld med vapen och tillhyggen förekommit minst en gång per termin eller oftare.[107]

I en annan rapport har Brå kartlagt och beskrivit den polisanmälda brottsligheten mot barn mellan 7 och 15 år.[108] Studien omfattade brott som drabbat målsägande i åldern 7–15 år under åren 2018–2020. Skolan är enligt rapporten en av fyra huvudsakliga arenor för brottshändelser. De anmälda brotten mot flickor sker i högre grad på sociala medier, medan brotten mot pojkar i högre grad sker i skolmiljön. Skolmiljön är en särskilt framträdande brottsplats för brotten mot 10–12-åringarna jämfört med övriga åldersgrupper.[109]

Skolpersonal är en utsatt grupp

Anmälningar till Arbetsmiljöverket om hot och våld i skolan har ökat kraftigt de senaste åren. De flesta av anmälningarna gäller hot eller våld från elever mot skolpersonal. Händelser kopplade till hot och våld på skolor finns hos alla typer av skolhuvudmän oavsett storlek, skolform och organisationsform. Arbetsmiljöverket genomförde mellan maj 2023 och oktober 2024 en omfattande tillsynsinsats som inkluderade besök på över 1 500 kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor i hela Sverige. På över 1 100 av de inspekterade skolorna, omkring 75 procent, konstaterades brister i arbetet med att förebygga risker för att personal utsätts för hot och våld.

[106] Brottsförebyggande rådet, Brå (2023). *Skolfaktorers betydelse för elevers utsatthet för hot och våld i skolmiljö. En statistisk analys utifrån Skolundersökningen om brott.* Kortanalys 2/2023. Stockholm: Brottsförebyggande rådet; Brottsförebyggande rådet, Brå (2023). *Skolfaktorers betydelse för om ungdomar begår våldsbrott. En statistisk analys utifrån Skolundersökningen om brott.* Kortanalys 4/2023. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
[107] Brottsförebyggande rådet, Brå (2024). *Grovt våld i skolan. En beskrivning av omfattning, karaktär och utveckling fram till och med 2022*. Rapport 2024:3.
[108] Brottsförebyggande rådet, Brå (2023). *Polisanmälda brott mot barn i åldern 7–15 år*. Brårapport 2023:8.
[109] Brottsförebyggande rådet, Brå (2023). *Polisanmälda brott mot barn i åldern 7–15 år.* Brårapport 2023:8.

Sex av tio brister handlade om att man inte hade undersökt eller inte hade bedömt risker för hot och våld på ett adekvat sätt.[110]

Även i betänkandet *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier* (SOU 2024:1) konstateras att anställda i skolan är en utsatt grupp. Enligt utredningen kännetecknas de grupper av offentliganställda där utsattheten är som störst, varav skolans personal är en, av att de ofta arbetar nära enskilda. Det är i det direkta mötet med enskilda som merparten av angreppen sker och det är där risken att utsättas för våld, hot och trakasserier är som störst.[111]

Skolsäkerhetsutredningen

I juni 2022 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra arbetet med säkerhet i skolväsendet.[112] Utredningen som tillsattes med syftet att barn, elever, lärare, rektorer och annan personal ska ha en säker och trygg utbildnings- och arbetsmiljö antog namnet Skolsäkerhetsutredningen. I delbetänkandet *Skolor mot brott* (SOU 2024:17) lämnade utredningen en rad förslag som syftar till att motverka brottsligheten och öka säkerheten inom skolan och i samhället. Bland annat föreslog utredningen att ett antal specifika skyldigheter ska regleras i ett nytt kapitel i skollagen. Flera av dessa bestämmelser innebär ett utökat ansvar för rektorn (se kapitel 3). Förslagen togs vidare i regeringens prop. 2024/25:65 *Skolor mot brott.* Propositionen beslutades våren 2025 och de nya bestämmelserna i skollagen trädde i kraft den 1 juli 2025.

6.3.5 Administration tar av rektorers tid

Administrativa arbetsuppgifter tar upp en stor del av rektorers arbetstid. I betänkandet *Rektorn och styrkedjan* (SOU 2015:22) presenterades en tidsstudie i vilken ett antal rektorer fick föra en tidslogg. Sammanställningen visade att de tillfrågade rektorerna i snitt ägnade 32 procent av sin arbetstid till administration. Akuta frågor och rutinadministration var de två arbetsuppgifter som tog mest tid under

[110] Arbetsmiljöverket (2025). *Tillsynsrapport. Hot och våld i skolan 2023–2024*, s. 4.
[111] SOU 2024:1 *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier*, s. 32.
[112] Kommittédirektiv 2022:86.

den aktuella veckan. En fjärdedel av rektorerna angav att de använder upp till 20 procent av sin arbetstid till administration som är påkallad av huvudmannen.[113]

6.3.6 Skolans styrning påverkar administrationen

Administration är ett oprecist begrepp som används på olika sätt.[114] En organisations administration kan ses som bestående av dels verksamhetsorienterad administration, dels organisationsorienterad administration. Den verksamhetsorienterade administrationen har sitt ursprung i själva kärnverksamheten, medan den organisationsorienterade i stället genereras av organisationens behov och processer.[115] I skolväsendet och vid en skolenhet finns dels verksamhetsorienterad administration, till exempel frånvaroregistrering, information till föräldrar och dokumentation av elevers kunskapsutveckling, dels administration som riktas mot och genereras av skolenhetens organisation, till exempel schemaläggning.[116]

Rektorers administrativa arbete är omfattande och har ökat över tid. Det omfattande administrativa arbetet kan delvis förklaras av skolans komplexa styrning (se kapitel 4), som innebär att krav på rektorn riktas från såväl staten som huvudmannen. Statens ökade fokus på resultatuppföljning, kvalitetssäkring och rättssäkerhet har ökat betydelsen av att dokumentera olika delar av skolväsendets arbete. Statskontoret menade i en rapport från 2022 att det är staten som till stor del skapar den administration som rektorerna behöver hantera. En intensifierad tillsyn har bidragit till mer dokumentation och administration. Enligt Statskontoret medför till exempel Skolinspektionens rapporteringskrav en betydande administrativ börda. Vidare uppfattas det som administrativt betungande att hantera anmälningar om kränkande behandling enligt skollagen.[117] De riktade statsbidragen bidrar också väsentligt till den administrativa bördan,

[113] SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan.*
[114] SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.* SOU 2025:26 *Tid för undervisning.*
[115] Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2015). *Administrationssamhället.* Lund: Studentlitteratur.
[116] SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*, s. 421–422.
[117] Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*. Rapport 2016:24.

enligt Statskontoret.[118] Även Skolverket har pekat på att de riktade statsbidragen är för många och att åtgärder bör vidtas för att minska antalet statsbidrag.[119]

Även om statens styrning i stor utsträckning riktas till huvudmannanivån genererar de krav som ställs på huvudmannen ofta merarbete och ökad administration också för rektorerna. Dessutom förekommer det att huvudmän initierar kommun- eller koncerngemensamma utvecklingsprojekt utifrån *sin* analys och *sina* intressen. Utvecklingsprojekt på kommun- eller koncernnivå kan vara vällovliga men ändå ta tid från det utrymme rektorer har för att utveckla undervisningen och utbildningen utifrån de behov de ser i verksamheten. Därmed kan rektorerna få svårt att göra de prioriteringar som de bedömer att en skola behöver för att hålla hög kvalitet.[120]

6.3.7 Bristande administrativa system ökar rektorers administrativa börda

Den digitala infrastruktur som ska stödja skolornas och lärarnas arbete är inte samordnad och standardiserad. I stället används en mängd olika digitala system och plattformar. Dessa är utformade utifrån olika huvudmäns skiftande behov och inte utifrån en bedömning av vilka administrativa system som det svenska utbildningssystemet som helhet behöver.

I dag tillhandahålls system av olika privata aktörer. Eftersom det saknas tydliga nationella standarder för skolans digitala infrastruktur finns stora skillnader mellan systemens utformning och funktionssätt. De system som huvudmännen köper in behöver därför anpassas specifikt utifrån just deras plattformar och sätt att integrera systemen med varandra. Det är inte sällan ett tidskrävande och kostnadsdrivande arbete. Ett ytterligare problem är bristen på interoperabilitet, dvs. det saknas regelverk för hur systemen ska ”prata med” varandra. System som inte är interoperabla riskerar att öka rektorers administrativa börda eftersom samma information kan behöva matas in i flera system.

---

[118] Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*
[119] Skolverket (2023). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023.*
[120] SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*, s. 429.

Problemet har identifierats tidigare av bland andra Statistiska centralbyrån (SCB). Myndigheten, som på regeringens uppdrag analyserade förutsättningar för att samla in nya skoldata från systemleverantörer, såg behov av en mer samordnad och statligt styrd utveckling av it-systemen i skolväsendet. Insamlingen av skolstatistik skulle därigenom kunna effektiviseras samtidigt som uppgiftslämnarbördan för huvudmän och skolor skulle kunna minskas, ansåg SCB.[121]

Behovet av standardiserade system har påpekats även i andra utredningar. I betänkandet *Tid för undervisning – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet* (SOU 2025:26) lämnades förslag om att användningen av digitala system och verktyg i skolväsendet ska utredas. Bland de områden som pekades ut för fortsatt utredning nämndes behov av obligatoriska standarder för digitala system i syfte att förbättra interoperabiliteten när uppgifter överförs mellan olika system, aktörer och huvudmän inom skolväsendet. Utredningen ansåg vidare att det behöver utredas hur sådana standarder kan regleras samt om det finns behov av föreskrifter för att förbättra interoperabiliteten vid överföring av data. I de fall behov av föreskrifter föreligger behöver det också utredas vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för att utfärda sådana föreskrifter samt vilken eller vilka myndigheter som ska utöva tillsyn, ansåg utredningen.[122]

Även i betänkandet *En reform för datadelning* (SOU 2023:96) gjordes bedömningen att den statlig styrningen av datadelning behöver stärkas. Styrningen av hur den offentliga förvaltningen delar data är i nuläget ytterst begränsad, konstaterade utredningen. I många fall består styrningen av rekommendationer som är frivilliga att följa.[123] Enligt SOU 2023:96 finns det behov av en nationell styrning av interoperabilitet i offentlig förvaltning. Dagens nivå av förvaltningsgemensam interoperabilitet är inte tillräcklig för att realisera datadelningens nyttor eller för att uppnå EU:s eller Sveriges mål för offentlig förvaltnings digitalisering, ansåg utredningen. Det behövs därför möjligheter att styra den offentliga förvaltningen genom tvingande bestämmelser i syfte att skapa förvaltningsgemensam interoperabilitet så att datadelningen blir mer effektiv och så att nyttorna med datadelning kan uppnås. För att på sikt uppnå en högre

[121] SCB (2024). *Förutsättningar för att samla in nya skoldata från systemleverantörer. Återrapportering av ett regeringsuppdrag.* Diarienummer: A2023/1960.
[122] SOU 2025:26 *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet*, s. 307.
[123] SOU 2023:96 *En reform för datadelning*, s. 113 ff.

grad av interoperabilitet vid datadelning inom och med offentlig förvaltning krävs att den förvaltningsgemensamma styrningen kompletteras med styrning inom sektorer, ansåg SOU 2023:96. Interoperabilitet inom sektorer bör enligt betänkandet styras av statliga myndigheter som redan har någon form av ansvar inom respektive sektor. För att ta reda på hur förutsättningarna för införande av sektorsspecifik interoperabilitetsstyrning ser ut och behovet av eventuell ny lagstiftning behövs vidare utredning, ansåg SOU 2023:96.[124]

6.3.8 Arbetsuppgifter åläggs rektorer utöver skolförfattningarnas krav

Utöver det statliga uppdraget enligt skolförfattningarnas krav åläggs rektorer inte sällan en rad uppgifter som inte nödvändigtvis behöver ingå i rektorns arbetsuppgifter utifrån regleringarna. Ett sådant exempel är arbetsmiljöarbetet. Skolhuvudmännen har det juridiska ansvaret för arbetsmiljöarbetet. I det ingår att undersöka vilka risker som finns och som kan utgöra fara för skolpersonal och elever, att bedöma hur allvarliga de identifierade riskerna är samt att vidta de åtgärder som krävs för att undanröja riskerna. Arbetsmiljöverket har dock i en rapport konstaterat att arbetsmiljöuppgifterna nästan alltid delegeras till rektorerna.[125]

Arbetsuppgifter åläggs rektorn i egenskap av chef och arbetsgivarens representant

Personalansvar

Rektorer åläggs också arbetsuppgifter i egenskap av chef och arbetsgivarens representant. Arbetsuppgifter som ofta ingår i rektorns uppdrag är sådana som följer av personalansvar. Olika typer av personalärenden upplevs av vissa rektorer som mycket betungande. En rektor som utredningen talat med beskriver det som att personalfrågorna ”suger upp all tid” och att utrymmet för det pedagogiska ledarskapet försvinner. Flera efterlyser bättre HR-stöd för att kunna hantera svåra personalärenden.

[124] SOU 2023:96 s. 197 ff.
[125] Arbetsmiljöverket (2025). *Tillsynsrapport. Hot och våld i skolan 2023–2024*, s. 5.

Vanligtvis ingår också rekrytering i rektorers arbetsuppgifter. Att rekrytera personal kan vara tidskrävande, särskilt om stödet från huvudmannen avseende personalfrågor är begränsat. I utredningens samtal med rektorer framgår att rektorer ofta behöver hålla i alla steg i rekryteringsprocessens själva, dvs. alltifrån annonsering till urval, intervjuer och referenstagning. Det innebär sammantaget ett omfattande arbete. Även vikarieanskaffning, exempelvis vid sjukfrånvaro bland den ordinarie personalen, kan ta mycket tid i anspråk.

I personalansvaret ingår även att genomföra löne- och medarbetarsamtal samt att sätta lön. För rektorer med ansvar för ett stort antal medarbetare tar denna del av uppdraget mycket tid i anspråk. Utredningen har i sina dialoger mött rektorer som har direkt personalansvar för över 40 medarbetare och som därmed behöver ägna många timmar åt medarbetar- och lönesamtal.

Ekonomiansvar

Att ha ekonomiansvar innebär att hantera förskoleenhetens eller skolenhetens ekonomi utifrån tilldelade resurser från huvudmannen. Det kan handla om att ta beslut om hur verksamheten ska organiseras och bemannas. En stor utmaning för många rektorer är att leva upp till kraven i skolförfattningarna, till exempel när det gäller att ge särskilt stöd till elever som har behov av sådant stöd, och samtidigt hålla budget (se avsnitt 6.1.3). Även den administration som följer av det ekonomiska ansvaret kan vara betungande, särskilt om det saknas administrativt stöd på enheten. Enligt uppgifter till utredningen är det i många avseenden extra utmanande att vara rektor på en liten enhet, särskilt om även huvudmannen är liten. Rektorer på små enheter uppger i större utsträckning än andra rektorer att det inte finns stödfunktioner som kan bistå dem när det gäller till exempel frågor som rör ekonomi, vare sig på enheten eller hos huvudmannen.[126]

[126] Utredningen har bland annat samtalat med rektorer i ett nätverk för rektorer på små förskole- och skolenheter, såväl kommunala som fristående.

Fastighetsrelaterade frågor och lokalfrågor tar av rektorns tid

Fastighetsrelaterade frågor och lokalfrågor tar ibland mycket tid för rektorer. Det kan till exempel handla om frågor som rör ventilation, larm och brandskydd. Även renoveringar och ombyggnationer kan ta tid i anspråk eftersom rektorn behöver vara med vid möten där åtgärderna planeras. Också ansvar för lokalvård kan ingå i rektorers arbetsuppgifter. Det förefaller vara särskilt vanligt hos små enskilda huvudmän som bara bedriver en förskola eller skola.

För rektorer i anpassade skolformer kan lokalansvaret vara särskilt utmanande. En rektor i anpassade grundskolan som utredningen har talat med beskriver hur alla problem i lokalerna landar på rektorn att försöka lösa. Det kan till exempel handla om takliftar som inte fungerar. Ansvaret att kontrollera att alla hjälpmedel och all utrustning för eleverna är säkra och, i förekommande fall, besiktigade upplevs vidare som betungande. Ett annat problem som rektorer möter är otillräckliga lokaler. En rektor beskrev hur de lokaler som rektorn hade att tillgå var underdimensionerade för det antal elever som skulle ha undervisning. När två klassrum saknades fick fler elever inrymmas i de befintliga lokalerna. Fler personer än det antal som lokalerna var anpassade för vistades därmed i klassrummen, vilket skapade problem som bristande ventilation. En annan rektor beskrev hur de lokaler som fanns att tillgå inte var ändamålsenliga för undervisning.

Vissa rektorer som utredningen har talat med har också behövt lägga mycket tid på anpassning av lokalerna för ökad trygghet och säkerhet. Det kan till exempel handla om säkerhetsfrämjande åtgärder som kameraövervakning och larmsystem samt om låsta dörrar med inpasseringstagg för skolans elever. Några rektorer har också behövt ha väktare som rör sig runt i skolans lokaler och ser till att obehöriga personer inte befinner sig inne på skolan eller på skolgården.

6.4 Kontinuitet i ledarskapet

Rektorns ledarskap har stor betydelse för en skolas utveckling. Därför är det ett problem om rektorer ofta byter arbetsplats. Rektorsomsättningen är hög i Sverige[127] och högre än i flera andra nordiska länder.[128]

6.4.1 Minskad rektorsomsättning är en nyckelfråga

I Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023 såg myndigheten en minskad rektorsomsättning som en nyckelfråga för att förbättra undervisningens kvalitet och stärka elevers kunskapsutveckling.[129] Det går att se ett tydligt samband mellan kontinuitet i rektorns ledarskap och utbildningens kvalitet. Forskning pekar på att skolor som har en negativ resultatutveckling hos eleverna kännetecknas av instabila ledningsfunktioner.[130] Bristande kontinuitet får konsekvenser för verksamhetens utveckling eftersom skolutveckling tar tid och därför kräver ett långsiktigt och hållbart ledarskap. Om skolor ska kunna vända negativa skolresultat är fokus, systematik, långsiktighet och uthållighet avgörande.[131] Även Skolinspektionen har pekat på farorna med en hög rektorsomsättning. Täta rektorsbyten kan förhindra skolutveckling och försämra lärarnas förutsättningar att bedriva framgångsrik undervisning.[132] Skolinspektionens granskningar visar att i skolor med många brister har ofta den nuvarande rektorn arbetat relativt kort tid på skolan.[133]

Enligt *Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner* kan avsaknad av kontinuitet i ledningsfunktionen få många negativa konsekvenser som tenderar att förstärka varandra. Täta rektorsbyten medför bland annat ständiga omorganisationer

[127] Skolverket (2025). *Rektorsomsättning i grundskolan och gymnasieskolan Läsåren 2014/15–2023/24.*
[128] Skolverket (2019). *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan.* Rapport 481.
[129] Skolverket (2023). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023.*
[130] Jarl, M et al. (2017). *Att organisera för skolframgång: Strategier för en likvärdig skola.*
[131] Håkansson, J. och Sundberg, D. (2016). *Utmärkt skolutveckling: Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*, Stockholm: Natur och Kultur s. 255 ff. Se även Strömberg, I. (2025). *Uppbrott, avbrott, omstart: En etnografisk studie av disruptivitet i en svensk grundskola.* Socialantropologiska institutionen, Stockholms universitet.
[132] Skolinspektionen (2019). *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning.* Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 400-2018:7409.
[133] Skolinspektionen (2019). *Årsrapport 2018 – skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning.*

där befintliga sätt att organisera lärarnas arbete rivs upp och förändras.[134] Det kan i sin tur påverka lärarnas trivsel och leda till att de avslutar sin anställning. En ny rektor får därför inte sällan inleda sin anställning med att ägna mycket tid åt att rekrytera och introducera lärare, vilket innebär att rektorn inte hinner med det strategiska ledarskapet.[135] Ytterst drabbas eleverna av stor omsättning på rektorer genom de konsekvenser omsättningen får för undervisningens kvalitet.[136]

6.4.2 Rektorer stannar kort tid både på sin skola och i yrket

Omsättningen på rektorer är stor, såväl när det gäller deras nuvarande tjänst som antal år i yrket. Enligt Talis 2018 är medianvärdet för hur länge en svensk högstadierektor blir kvar på sin skola så kort som tre år.[137]

Skolverkets rapport *Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor* bekräftar bilden. Enligt rapporten har tre av tio grundskolor haft tre rektorer eller fler de senaste fem åren och fyra av tio skolor har haft två rektorer de senaste fem åren.[138] Enligt Skolverket är rektorsomsättning ett utbrett problem som inte kan förklaras av huvudmannaform, områdestyp eller kommuntyp.

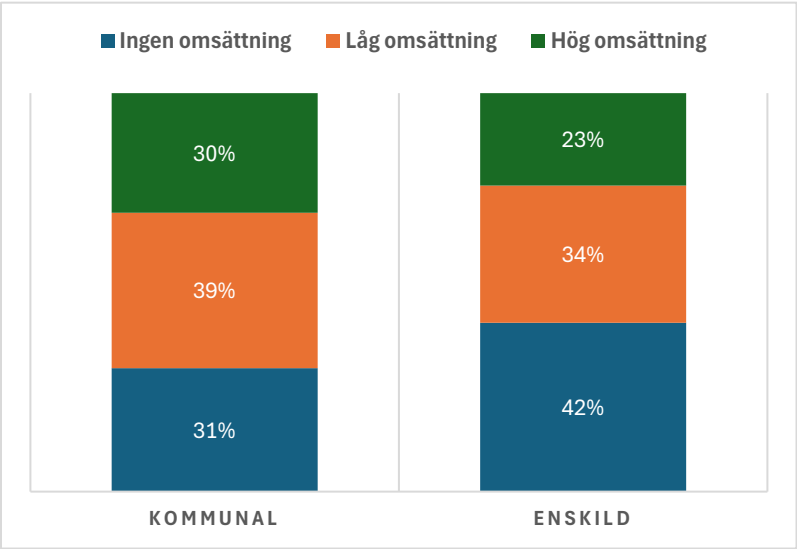
Hög rektorsomsättning förefaller vara en större utmaning för kommunala grundskolor jämfört med fristående grundskolor. Det finns också skillnader mellan stad och landsbygd. Landsbygdsskolor tycks ha större utmaningar med hög rektorsomsättning än storstadsskolor. Rektorsomsättningen är även högre i socioekonomiskt blandade områden och i områden med goda socioekonomiska förutsättningar jämfört med skolor i områden med socioekonomiska utmaningar.[139]

Merparten av de som slutar att arbeta som rektorer lämnar också skolväsendet. De rektorer som är kvar i skolväsendet, men då i en

[134] Jarl, M., Blossing, U. och Andersson, K. (2017). *Att organisera för skolframgång: Strategier för en likvärdig skola*, Stockholm: Natur och Kultur, s. 109 ff.
[135] SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.*
[136] SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.*
[137] Skolverket (2019). *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan.* Rapport 481.
[138] Skolverket (2024). *Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor*, s. 10.
[139] Skolverket (2024). *Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor*, s. 5.

annan yrkesroll, arbetar i huvudsak som lärare eller inom övrig arbetsledning.[140] Att många rektorer lämnar yrket innebär också ett större behov av nyrekrytering. Många rektorer är därför nya i yrket.[141] En hög omsättning bidrar också i sig till en större rörlighet. När många rektorer lämnar sina tjänster etableras så kallade vakanskedjor[142]. Det innebär att det för varje tjänst som tillsätts uppstår en ny vakans som måste fyllas, vilket förstärker omsättningen ytterligare.

Figur 6.1 Rektorsomsättning inom kommunala och fristående grundskolor



Källa: Skolverket (2024), s. 11.

6.4.3 Rektorsomsättningen har flera orsaker

Enligt ovan redovisade forskningsprojekt om rektorers arbetsmiljö (se avsnitt 6.3.3) kan orsakerna finnas i arbetsmiljön. Forskarna som är ansvariga för rapporten drar slutsatsen att det finns en tydlig sam-

[140] Skolverket (2023). *Rektorsomsättning i grundskolan och gymnasieskolan. Läsåren 2014/15–2021/22.*
[141] Richard, T, (2025). *Sveriges skolledaromsättning – en studie om varför nya skolledare byter arbete*, s. 17. Avhandling. Umeå universitet.
[142] White, H. C. (1970). Matching, Vacancies, and Mobility. *Journal of Political Economy*, 78(1), s. 97–105; Chase, I. D. (1991). Vacancy Chains. *Annual Review of Sociology, 17(1)*, s. 133–154.

variation mellan skolledarnas upplevda arbetsmiljö, graden av utmattning och deras avsikt att byta arbete.[143]

Faktorer i arbetsmiljön framhålls som betydelsefulla också i en studie om varför nya skolledare byter arbete.[144] Enligt studien påverkas intentionen att lämna yrket särskilt av kombinationen höga krav, låg autonomi och bristande stöd. När kraven inte balanseras av tillräckliga resurser riskerar arbetet att bli ohanterligt. Särskilt sårbara är rektorer som är nya i yrket och som ännu inte hunnit etablera nätverk eller hunnit bygga upp förtroende för sin egen kompetens genom erfarenhet. De drabbas extra hårt om det organisatoriska stödet är svagt eller otydligt. Studiens resultat visar också att socialt stöd från närmaste chef har en starkt skyddande effekt. Där ett sådant stöd saknas förstärks upplevelsen av isolering, vilket försvårar möjligheten att hantera krav på ett hållbart sätt.[145] Forskaren bakom studien, Tobias Richard sammanfattar resultatet av studien på följande sätt:

> Sammantaget visar studien att det inte är mängden arbetsuppgifter i sig som avgör huruvida skolledare överväger att lämna yrket, utan hur dessa uppgifter förhåller sig till skolledarens upplevda resurser. När kravbilden inte står i paritet till autonomin, när arbetsbördan inte balanseras av återhämtning, och när stöd från ledning saknas, ökar risken för utmattning och beslut om att lämna. Det är i detta glapp, mellan vilja och möjlighet, som intentionen att lämna uppstår.[146]

Liknande iakttagelser har gjorts av Arvidsson m.fl.[147] Forskarna såg ett tydligt samband mellan arbetsvillkoren och intentionen att stanna kvar eller lämna tjänsten. Även i denna studie betonades vikten av att rektorn ges adekvat stöd. En stödjande närmsta chef som visar genuint intresse för rektorns arbete och ledarskap, och som vid behov

[143] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön.* Rapport nr 4/2021.
[144] Richard, T. (2025). *Sveriges skolledaromsättning – en studie om varför nya skolledare byter arbete*, s. 62. Avhandling. Umeå universitet.
[145] Richard, T. (2025). *Sveriges skolledaromsättning – en studie om varför nya skolledare byter arbete,* s. 62–64. Avhandling. Umeå universitet.
[146] Richard, T. (2025). *Sveriges skolledaromsättning – en studie om varför nya skolledare byter arbete*, s. 65. Avhandling. Umeå universitet.
[147] Arvidsson, I., Leo, U., Oudin, A., Nilsson, K., Håkansson, C., Österberg, K., & Persson, R. (2021). Should I Stay or Should I Go? Associations between Occupational Factors, Signs of Exhaustion, and the Intention to Change Workplace among Swedish Principals. *International Journal of Environmental Research and Public Health, 18(10)*, 5376.

hjälper till att lösa problem, bidrog starkt till rektorers vilja att stanna i tjänsten.[148]

Även Sveriges Skolledarförbund och Lärarnas Riksförbund har i en gemensam rapport undersökt rektorsomsättningen och tänkbara orsaker till denna. Av undersökningen framgick att en fjärdedel av de tillfrågade skolledarna i grundskolans årskurser 7–9 övervägde att lämna sitt uppdrag i närtid. I rapporten lyfts de organisatoriska förutsättningarna fram som ett skäl. Av rektorerna med en kommunal huvudman ansåg 29 procent att det saknas samsyn med huvudmannen om styrning av tillgängliga resurser och insatser för att eleverna ska nå målen för utbildningen. Bland rektorerna med en enskild huvudman var det bara tre procent som uttryckte denna uppfattning.[149]

Organisatoriska förutsättningar och huvudmannens stöd har undersökts också av Skolinspektionen. Myndigheten har i sin granskning av huvudmäns arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten sett att rektorer sällan blir tillfrågade om vilket stöd de behöver. Få rektorer i granskningen uppger att någon frågat dem om vilken typ av centrala stödfunktioner de skulle behöva tillgång till (exempelvis i frågor som rör HR, ekonomi och lokaler). Flera rektorer berättar också att även om de erbjuds tillgång till vissa typer av centralt stöd så är det är inte det stöd som de har behov av. En rektor ger som exempel att det finns bra stöd att få i HR- och ekonomifrågor men inget stöd i att bygga upp en fungerande elevhälsa, vilket var vad den rektorn efterfrågade. I flera fall uppger rektorer att de inte känner till det stöd som finns att hämta från förvaltningsnivå i till exempel svåra rehab-ärenden eller stöd i att analysera skolans måluppfyllelse.[150] På skolor som Skolinspektionen bedömer arbetar framgångsrikt med att bevara kontinuitet i styrning och ledning på skolor med många rektorsbyten finns tjänstemän på förvaltningsnivå som arbetar medvetet för att avlasta rektorn, till exempel när det gäller personalfrågor och ekonomi. Huvudmannen ser i dessa fall även till att verksamhetschefen har regelbundna avstäm-

[148] Arvidsson, I., Leo, U., Oudin, A., Nilsson, K., Håkansson, C., Österberg, K., & Persson, R. (2021). Should I Stay or Should I Go? Associations between Occupational Factors, Signs of Exhaustion, and the Intention to Change Workplace among Swedish Principals. *International Journal of Environmental Research and Public Health, 18(10)*, 5376.
[149] Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund (2021). R*ektorernas olika förutsättningar. 700 högstadierektorer om en alltmer uppdelad skola.*
[150] Skolinspektionen (2019). *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning,* s. 14.

ningar med rektorn för att säkerställa att rätt stöd tillhandahålls och för att vägleda rektorn i skolutvecklingsfrågor.[151]

6.4.4 Huvudmännen agerar inte tillräckligt strategiskt för att mildra effekter av rektorsomsättningen

En hög rektorsomsättning ställer stora krav på huvudmannen att agera så att rektorsbytena inte får konsekvenser för elevernas utbildning. Skolinspektionens granskning visar dock att få av de huvudmän som har många rektorsbyten analyserar effekterna på utbildningen av en hög rektorsomsättning. Det är också få huvudmän som agerar strategiskt när en skola ofta byter rektor. Nya rektorers behov av introduktion följs inte upp och överlämningen mellan rektorer sker sällan med kvalitet. Rektorerna ges heller inte alltid ett strukturerat stöd i organisations- och ledningsfrågor.[152]

Forskning visar att skolor som saknar en välfungerande dialog med förvaltningsledningen ofta har stor omsättning på rektorer och är mindre framgångsrika. På dessa skolor upplever rektorerna sig isolerade med sina problem och det finns inga stödjande strukturer som de kan luta sig mot. Framgångsrika skolor, däremot, kännetecknas av samförstånd och samordning mellan förvaltning/styrelse och rektorer samt tillit och förtroende mellan dessa nivåer.[153]

6.4.5 Rektorer på skolor med stora utmaningar

I betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* (SOU 2018:17) gjordes bedömningen att det behövs långsiktiga strategier så att erfarna och skickliga rektorer väljer att arbeta på skolor med stora utmaningar. För att nå dit behövs bättre utvecklingsmöjligheter och en hållbar arbetssituation med reella möjligheter att göra skillnad. Vidare framhölls vikten av samverkan. Huvudmän bör samverka med varandra

[151] Skolinspektionen (2019). *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning*, s. 16 och 18.
[152] Skolinspektionen (2019). *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning.*
[153] Jarl, M, Blossing, U & Andersson, K (2017). *Att organisera för skolframgång: Strategier för en likvärdig skola.*

om hur skolor med svåra förutsättningar kan utvecklas till attraktiva arbetsplatser.[154]

En hållbar arbetssituation och goda utvecklingsmöjligheter är avgörande för att få rektorer att söka sig till och stanna kvar på skolor med mindre gynnsamma förutsättningar. Stödet från rektorernas huvudmän har stor betydelse för skolornas arbete. På framgångsrika skolor finns det en samsyn om vad som behöver prioriteras genom hela styrkedjan och huvudmannens stöd till rektorerna är tydligt anpassat till de behov som finns på skolan.[155]

Omfördelning av resurser ger mer till enheter med större utmaningar

Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.[156] Det innebär att skolor och förskolor kan få olika mycket resurser även om de har samma antal elever och barn. Många kommuner tillämpar i sin resursfördelning en socioekonomisk viktning. Kortfattat innebär det att en del av resurserna till verksamheten fördelas med hänsyn till elev- respektive barnsammansättningen på skolor och förskolor. Att omfördela resurser på detta sätt innebär att rektorer för enheter med en socioekonomiskt mindre gynnsam barn- respektive elevsammansättning har mer resurser, vilket kan bidra till bättre förutsättningar för skolan och eleverna och därmed också en bättre arbetssituation för rektorn. Det förutsätter i sin tur ett systematiskt kvalitetsarbete som verkligen synliggör enhetens förutsättningar, resultat och behov.

[154] SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*, s. 515.
[155] Skolverket (2025). *Rektors ledarhandlingar på skolor i områden med socioekonomiska utmaningar.* https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/styrning-och-kvalitetsarbete/leda-personal/ledarskap-i-skolor-med-socioekonomiska-utmaningar. Hämtad 2025-06-17.
[156] 2 kap. 8 b § skollagen.

Samverkan, kunskap och erfarenhetsutbyte kan främja rektorers förutsättningar på skolor med socioekonomiska utmaningar

Skolverket har sedan 2021 bedrivit insatsen *Rektors ledarhandlingar på skolor i områden med socioekonomiska utmaningar*.[157] Syftet med insatsen är att ta vara på rektorers kompetens och sprida goda exempel på hur rektorer kan arbeta för att leda en skola i ett område med socioekonomiska utmaningar framgångsrikt. Rektorerna har tillsammans med forskare arbetat med att identifiera och formulera ledarhandlingar som gör skillnad i undervisningen.

Under arbetets gång har Skolverket identifierat några mönster som återkommer på de skolor som lyckas väl. Enligt dessa iakttagelser bör rektorer:

- **Ha fokus på lärande**
  Undervisningens kvalitet och elevernas lärande är det viktigaste. Inställningen att alla elever kan och vill lyckas i kombination med höga förväntningar på både elever och personal är framgångsfaktorer. Enligt de medverkande rektorerna är det en fälla att ha för stort fokus på de socioekonomiska utmaningarna.
- **Ha ett långsiktigt perspektiv**
  De medverkande rektorerna bedömer att det har tagit dem mellan fyra och sex år att nå en väl fungerande verksamhet. Därför är det också viktigt att skolledare får stöd så att de orkar vara kvar på skolan en längre tid.
- **Vara synliga och aktiva som ledare**
  När rektorn är synlig och aktiv kan rektorn skaffa sig en bra bild av sin verksamhet och skapa goda relationer med lärare och elever. Det skapar trygghet hos alla och en positiv inställning till förändringsarbetet.
- **Se till att det finns en struktur i arbetet**
  Det ska vara tydligt för alla vem som gör vad, varför och när. Möten bör användas till diskussion och gemensam planering i stället för till informationsöverföring. Det är också viktigt att ha en kommunikationsstrategi som stödjer arbetet.

[157] Skolverket (2025). Rektors ledarhandlingar på skolor i områden med socioekonomiska utmaningar. https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/styrning-och-kvalitetsarbete/leda-personal/ledarskap-i-skolor-med-socioekonomiska-utmaningar.

- **Följa upp och analysera verksamheten**
  Verksamheten bör följas upp och analyseras ofta. Rektorn behöver visa mod när det gäller att ta tag i de utmaningar som resultaten pekar på.
- **Satsa på språkutvecklande arbete**
  Ett språkutvecklande arbete är nödvändigt i skolor där merparten av eleverna har svenska som andraspråk.

Inom ramen för Skolverkets insats har rektorer också bjudits in att delta i ett nätverk för praktikgemenskap och erfarenhetsutbyte. Syftet är att rektorer ska inspireras att pröva och använda ledarhandlingar som tagits fram inom insatsen.

6.5 Behörighetskrav och utbildning

6.5.1 Behörighetskraven för rektorer är för låga

Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.[158] Båda kraven måste vara uppfyllda.[159] Den pedagogiska insikten kan förvärvas på olika sätt. Det måste inte nödvändigtvis röra sig om lärarutbildning eller praktik som lärare.[160] Det ställs alltså inte några formella krav på viss utbildning eller särskild sorts erfarenhet för att ha uppnått den pedagogiska insikt som krävs för att en person ska vara behörig att anställas som rektor.[161] En avgörande förutsättning för en framgångsrik skola är skickliga rektorer. För att klara av rektorsrollens omfattande och komplexa uppdrag behöver rektorn besitta den kompetens och de kunskaper som uppdraget kräver. Det innebär att rektorn behöver ha gedigen kunskap om undervisning och lärande men också erfarenhet av vad det innebär att undervisa och leda lärprocesser. Gällande bestämmelser ställer dock alltför låga krav när det gäller rektorers kompetens.

[158] 2 kap. 11 § skollagen.
[159] 2 kap. 11 § skollagen, prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 257.
[160] Prop. 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*, s. 36.
[161] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 256–257.

6.5.2 Rektorsprogrammet kan innebära utmaningar

Det är förhållandevis god genomströmning bland deltagarna i rektorsprogrammet men det finns också rektorer som möter utmaningar. I genomsnitt genomför 82 procent av deltagarna utbildningen med godkänt resultat. Nästan var femte deltagare lyckas således inte genomföra utbildningen. Statistiken visar att lärarutbildning ger en god grund för godkänt resultat. Det är betydligt svårare för de rektorer som har en annan akademisk examen, eller ingen examen alls, att genomföra utbildningen med godkänt resultat.[162]

Det framgår inte av bestämmelserna i skollagen att rektorerna ska genomföra utbildningen *med godkänt resultat*.[163] Det innebär att det kan finnas rektorer som har genomfört utbildningen men utan godkänt resultat i såväl förskolor som skolor. Om, och i så fall i vilken utsträckning, de deltagare som inte klarat av utbildningen är verksamma som rektorer inom skolväsendet kan Skolverket enligt uppgift till utredningen inte följa upp. Det beror till exempel på att skolenhetsregistret saknar uppgifter om förskolor och deras rektorer.[164]

Rektorsprogrammet är en del av den statliga styrningen av skolan och förskolan. Målet med utbildningen är att deltagarna får sådana kunskaper att de kan ansvara för att elever och barn får en likvärdig och rättssäker utbildning samt att de kan skapa förutsättningar för måluppfyllelse och ansvara för att verksamheten som helhet utvecklas.[165] Om det inte finns något krav på att den som genomgått rektorsprogrammet har uppnått dessa kunskaper försvagas den statliga intentionen och ambitionen. Det kan heller inte säkerställas att rektorerna har den förmåga och de kunskaper som krävs för att uppfylla kraven i skolförfattningarna och utveckla verksamhetens kvalitet.

[162] Inkommen uppgift från Skolverket april 2025.
[163] 2 kap. 12 § skollagen.
[164] Inkommen uppgift från Skolverket april 2025.
[165] 2 kap. 2 § förordning (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.

6.5.3 Rektorer är inte tillräckligt rustade för att leda elevhälsoarbetet

Tidiga, adekvata och effektiva stödinsatser är en förutsättning för att varje elev ska ges möjlighet att nå utbildningens mål. Alla barn och elever får dock inte det stöd som de behöver. Bristerna handlar bland annat om att stödbehovet inte upptäcks tillräckligt tidigt, att stödinsatserna är otillräckliga och sätts in för sent samt att insatserna inte i tillräcklig utsträckning möter elevens behov.[166] Till exempel finns det brister när det gäller rutinerna för att skyndsamt utreda elevens behov av särskilt stöd på många skolor. När tydliga rutiner och tydlig rollfördelning saknas riskerar nödvändiga utredningar att försenas eller utebli, vilket kan få konsekvenser för elevens möjligheter att få rätt stöd i rätt tid.[167]

I Skolinspektionens granskning från 2024[168] konstaterade myndigheten brister när det gäller förankrade rutiner och en gemensam förståelse för arbetet med stödinsatser på vissa av de granskade skolorna. Skolinspektionen bedömde vidare att många skolor brister i arbetet med åtgärdsprogram för de elever som efter en utredning enligt 3 kap. 7 § skollagen har konstaterats ha behov av särskilt stöd. Alltför ofta finns brister i åtgärdsprogrammen när det gäller beskrivningen av elevens behov samt av hur de planerade insatserna ska möta dessa behov. I utredningarna om särskilt stöd är det utifrån Skolinspektionens granskning inte alltid tydligt vilka behov eleven har, vilka orsaker till elevens svårigheter som utredningen visat på och hur elevens behov bäst kan mötas.[169]

Liknande resultat framkom i Skolinspektionens granskning *Elevens hela dag som utgångspunkt för stöd.*[170] Av rapporten framgår att rektorer många gånger inte tydliggjort för personalen vem som ansvarar för vad i stödarbetet och vad som förväntas av olika funktioner. Skolinspektionen konstaterade att utan strukturer för samverkan saknar personalen ofta möjlighet att tillsammans planera stödinsat-

[166] SOU 2025:44 *Förbättrat stöd i skolan*, s. 13.
[167] SOU 2025:44 *Förbättrat stöd i skolan*, s. 107 ff.
[168] Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*, 2024:8.
[169] Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*, 2024:8.
[170] Skolinspektionen (2022). *Elevens hela dag som utgångspunkt för stöd. Arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd i skola och fritidshem*, 2022:11512.

ser, jämföra erfarenheter, dela kunskap och ta del av elevhälsans kompetens.[171]

Rektorers betydelsefulla roll i elevhälsoarbetet kan dock vara komplext och utmanande. Många rektorer uppfattar uppdraget att styra och leda elevhälsans arbete som svårt. Det framgår av Skolverkets redovisning av uppdraget om insatser för en förstärkt elevhälsa. Konsekvensen kan bli att elevhälsans arbete inte integreras i skolornas utvecklingsarbete. Därmed finns också risk att man inte når upp till skollagens krav på att arbetet ska vara främjande och förebyggande.[172] Gemensamt för de exempel på ett framgångsrikt och strukturerat elevhälsoarbete som Skolverket fann inom uppdraget är ett mycket tydligt engagemang från rektorn.[173]

För ett framgångsrikt ledarskap krävs kunskap. I betänkandet *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning* (SOU 2021:11) framhölls att rektorn behöver vara införstådd med elevhälsans uppgift. När rektorn har kunskap om elevhälsans arbete blir det lättare att se till att arbetssätt, rollfördelning och rutiner utformas så att de främjar samverkan och samsyn både inom elevhälsan och mellan elevhälsa och övrig personal på skolan, enligt betänkandet.[174] Adekvata kunskaper om elevhälsa behövs också för det systematiska kvalitetsarbetet. Utan kunskaper kan målen för elevhälsoarbetet upplevas som svårare att utforma och följa upp. Huvudmannen och rektorn måste också ha tillräcklig kunskap för att kunna ta sitt vårdgivaransvar för elevhälsans medicinska insatser, framhöll utredningen.[175]

Att rektorer ges goda förutsättningar att leda och samordna elevhälsoarbetet är som framgått ovan avgörande för såväl elevers lärande och hälsa som för rektorers arbetssituation. En viktig förutsättning är adekvat kompetens. Otillräcklig kompetens för det inte sällan utmanande elevhälsoarbetet lyfts i utredningens dialoger med rektorer fram som en anledning till stress för rektorer (se avsnitt 6.1.3).

[171] Skolinspektionen (2022). *Elevens hela dag som utgångspunkt för stöd. Arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd i skola och fritidshem*, 2022:11512.
[172] Skolverket (2013). *Delredovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa.* Diarienummer: 2013:126.
[173] Skolverket (2016). *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa.* Diarienummer: 2012:1077.
[174] SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*, s. 414.
[175] SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*, s. 421.

Det är därför angeläget att rektorer rustas väl för denna viktiga del av uppdraget, till exempel inom ramen för befattningsutbildningen för rektorer.

6.5.4 Adekvat kompetensutveckling och möjlighet att synliggöra rektors kompetens saknas

Huvudmännen behöver ta ansvar för rektorers professionella lärande

Det är huvudmannens ansvar att säkerställa adekvat kompetensutveckling. I en granskning av det svenska skolsystemet konstaterade OECD att möjligheten till kompetensutveckling för skolans personal skiljer sig åt mellan olika huvudmän. Skillnaderna hänger i hög grad samman med en variation i huvudmännens förutsättningar. Kapaciteten för att erbjuda rektorer professionsutveckling varierar stort mellan olika huvudmän. Utöver skillnader i kapacitet påpekade OECD att huvudmän också prioriterar olika, eftersom det är upp till huvudmannen att ta beslut om att prioritera kompetensutveckling.[176]

Vidare behöver huvudmännen skapa förutsättningar för och aktivt stötta rektorer som deltar i utbildning och kompetensutveckling. Huvudmannens engagemang har stor betydelse för rektorns möjlighet att klara av en krävande utbildning.[177]

Meriteringsnivåer kan synliggöra rektorers kompetens och erfarenhet

I betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* (SOU 2018:17) fanns förslag avseende rektorers professionella utveckling som inte togs vidare i propositionen[178]. I betänkandet föreslogs att två nationellt reglerade kompetensnivåer skulle inrättas för rektorer: rektor respektive meriterad rektor. Syftet med meriteringsnivåer var att rektorer skulle kunna få sin utökade kompetens erkänd. Ett sådant kompe-

[176] OECD (2015). *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective.*
[177] Skolverket.se Kompetensutveckling för rektorer https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/kurser-och-utbildningar/fortbildning-for-rektorer. Hämtad 2025-06-07.
[178] Prop. 2022/23:54 *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*.

tenserkännande skulle främja strategisk kompetensanvändning och ge huvudmännen möjlighet att använda de skickligaste rektorerna där de bäst behövs, enligt betänkandet.[179]

6.6 Sammanfattning och utredningens slutsatser

6.6.1 En tydligare definition av vad som är rektorns kärnuppdrag behövs

Det behövs en definition som tydliggör vad det är för ledarskap som huvudmannen behöver ge rektorn goda förutsättningar att utöva. Definitionen bör föras in i skollagen. En välgrundad definition kan bidra till att tydliggöra ansvaret i styrkedjan, stödja rektorerna i deras professionella orientering samt ge huvudmän, skolmyndigheter och andra aktörer en gemensam utgångspunkt för samtal om kvaliteten i det pedagogiska ledarskapet. Utifrån ett sådant tydliggörande kan det också regleras att det ingår i huvudmannens ansvar att skapa goda förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap.

Pedagogiskt ledarskap handlar om att ta ansvar för undervisningens kvalitet och för förskolans och skolans lärprocesser. Detta ansvar kan inte utövas på avstånd utan kräver att rektorn är nära undervisningen. Rektorn behöver ha djup kunskap om verksamhetens utmaningar, insyn i pågående lärprocesser och resultat och en pågående dialog med lärarna. För att kunna utöva ett undervisningsnära pedagogiskt ledarskap behöver rektorn besitta allmändidaktisk kunskap och analytisk förmåga. Det krävs också en förmåga att skapa förutsättningar för medarbetarnas professionella lärande.

Det pedagogiska ledarskapet kan ses som bestående av flera dimensioner:

1. Ett ledarskap inom ramen för vilket rektorn har god kännedom om undervisningens innehåll, kvalitet och utmaningar i relation till barns och elevers resultat, behov, utveckling och lärande.
2. Ett organisatoriskt ansvar, där rektorn skapar förutsättningar och strukturer som möjliggör undervisningsutveckling.

[179] SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*, s. 255.

3. Ett ansvar för medarbetarnas professionella lärande, där rektorn tar ett aktivt ansvar för att utveckla kollegialt lärande och kompetensutveckling utifrån behov och mål identifierade i det systematiska kvalitetsarbetet.

Kombinationen av dessa dimensioner utgör kärnan i det pedagogiska ledarskapet. Det krävs närhet till undervisningsprocesserna men också förståelse för lärande och utveckling samt förmåga att bygga organisatoriska ramar. En definition som bara betonar en aspekt riskerar att bli otillräcklig eller vilseledande.

Vidare är rektorns ansvar för resursfördelning och resursanvändning en viktig aspekt. Det pedagogiska ledarskapet är oupplösligt sammanbundet med ekonomi och för att kunna fatta välgrundade beslut om resurser krävs en mycket tydlig bild av elevers resultat och barns och elevers behov, samt om vad som sker i undervisningen och vad som behöver utvecklas.

6.6.2 Rektorer behöver ges bättre förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet

Enligt utredningens bedömning ges rektorer inte tillräckliga förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet. Rektorernas arbetstid har över tid fyllts av allt fler arbetsuppgifter, vilket begränsar rektorers möjligheter att utöva detta ledarskap. Det får i sin tur konsekvenser för förskollärares och lärares möjligheter att utveckla och bedriva en undervisning av god kvalitet. Utredningen anser därför att huvudmannen behöver ta ansvar för att säkerställa goda förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap. Det kan till exempel åstadkommas genom att begränsa den administration som rektorn behöver hantera. Utrymme kan också skapas genom att huvudmannen erbjuder kvalificerat stöd inom till exempel ekonomi, juridik och HR. Dessutom behöver huvudmannen noggrant överväga vilka arbetsuppgifter som delegeras från huvudmannen till rektorn så att övriga uppgifter som läggs på rektorn inte begränsar förutsättningarna för det pedagogiska ledarskapet. Huvudmannen behöver också ha kunskap om, visa engagemang för och efterfråga resultat från samtliga skolformer som ingår i huvudmannens organisation.

6.6.3 Rektorns ansvarsområde bör inte vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet

Av bestämmelserna framgår tydligt att det är rektorn som har ansvaret för att leda det pedagogiska arbetet vid förskolan eller skolan. Ett alltför omfattande ansvarsområde är inte förenligt med alla de krav som ställs på rektorn i skolförfattningarna, anser utredningen.

Huvudmannen behöver ta ställning till hur organisationen bör utformas så att rektorer i alla kontexter får reella möjligheter att utöva det pedagogiska ledarskapet. En ändamålsenlig organisation som gör det möjligt att värna rektorns pedagogiska ledarskap förutsätter till exempel att det skapas utrymme för detta ledarskap, att rektorns ansvar omfattar ett rimligt antal medarbetare och barn/elever, att uppdraget hålls samman så att det inte omfattar vitt skilda ansvarsområden samt att arbetsuppgifter av administrativ karaktär i största möjliga utsträckning lyfts bort från rektorn. Vidare behöver huvudmannen ta ansvar för rektorns professionella lärande. Utredningen avstår från att föreslå reglering eller formulera riktmärken avseende hur många medarbetare och barn/elever en rektor bör ansvara för. Däremot bör det regleras att huvudmannen har ansvar för att säkerställa tillräckliga förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap samt att rektorers ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet.

6.6.4 Huvudmannen behöver säkerställa adekvat stöd så att rektorn ges förutsättningar att utöva det pedagogiska ledarskapet

Huvudmän för förskolor och skolor ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar som gäller för utbildningen.[180] Det finns ett starkt positivt samband mellan de förutsättningar som rektorer i förskolan och skolan får från huvudmannen och hur väl rektorn kan leda verksamheten.[181] Det är därför av avgörande vikt att huvudmannen ser till att rektorn får det stöd och de förutsättningar som behövs för att rektorn ska kunna genomföra sitt uppdrag.

[180] 2 kap. 8 § skollagen.
[181] Skolinspektionen (2017). *Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet.* Diarienummer: 40-2016:6997.

6.6.5 Det pedagogiska ledarskapet bör inte vara möjligt att delegera i sin helhet

Det pedagogiska ledarskapet är nära knutet till rektorns ansvar för verksamhetens kvalitet och måluppfyllelse liksom till ansvaret för medarbetarnas lärande. Vidare hänger det pedagogiska uppdraget nära samman med ekonomi. För att fatta välgrundade beslut om exempelvis resursfördelning behöver rektorn ha kunskap om verksamhetens resultat, om barns och elevers utveckling, lärande och behov samt om vad som sker i undervisningen och vilka utvecklingsbehov som finns där. Det pedagogiska ledarskapet bör därför inte vara möjligt att delegera bort i sin helhet. Däremot bör rektorn organisera arbetet så att medarbetare på olika sätt ges möjlighet att bistå rektorn i ledningen av det pedagogiska arbetet.

6.6.6 Rektorn bör ha mandat att besluta om ledningsstöd i den inre organisationen

Det är inte sällan huvudmannen som tar beslut om huruvida det ska finnas biträdande rektorer i enhetens ledningsstruktur. Utredningen anser att ledningsstöd i form av biträdande rektorer är en del av rektorns inre organisation och att det därför ska vara rektorn som tar beslut om att en biträdande rektor eller annat ledningsstöd ska ingå i den inre organisationen. Det ska också vara rektorn som avgör vad som ska ingå i den biträdande rektorns uppdrag. På motsvarande sätt behöver rektorn ha mandat att bygga en organisation där medarbetare, inom ramen för ett distribuerat ledarskap, på olika sätt bistår rektorn i det pedagogiska ledarskapet.

6.6.7 Det finns behov av förtydligade nationella standarder för att öka de digitala systemens interoperabilitet

Utredningen gör bedömningen att det finns behov av förtydligade nationella standarder för att öka de digitala systemens interoperabilitet. Att skolväsendet får tillgång till standardiserade och interoperabla administrativa system är en viktig förutsättning för en tids- och kostnadseffektiv administrativ hantering som i sin tur kan minska

rektorers administrativa börda och frigöra tid för det pedagogiska ledarskapet.

Med en enhetlig digital infrastruktur kan huvudmän och rektorer dessutom ges ändamålsenliga analysverktyg som gör det möjligt att följa elevers lärande och identifiera utvecklingsbehov. Därigenom förbättras förutsättningarna för uppföljning och analys, vilket i sin tur kan bidra till stärkt kvalitet, högre måluppfyllelse och ökad likvärdighet. Gemensamma tekniska standarder underlättar även myndigheternas arbete med statistik, analys och beslutsunderlag. Det gynnar en mer likvärdig skola genom sammanställningar som synliggör skillnader i resursanvändning och resultat, bättre verktyg för att identifiera skolor i behov av stöd samt effektivare utvärdering av reformer och policyförändringar.

Utredningen gör bedömningen att det finns behov av mer kunskap inom området. Frågan om interoperabla administrativa system för skolväsendet bör därför utredas vidare.

6.6.8 Huvudmännen behöver ges stöd i att förebygga och minska effekterna av en hög rektorsomsättning

Rektorsomsättningen är hög i den svenska skolan. Det är en allvarlig situation och det krävs insatser för att vända utvecklingen. En hållbar arbetssituation och goda utvecklingsmöjligheter är avgörande för att få rektorer att stanna kvar på sin arbetsplats och i sitt yrke. Huvudmannen behöver därför skapa en organisation som det är attraktivt att arbeta i som rektor. En hög rektorsomsättning ställer också stora krav på huvudmannen att agera så att rektorsbytena inte får konsekvenser för elevernas utbildning. Det krävs en genomtänkt strategi och ett medvetet och proaktivt arbete för att nya rektorer snabbt ska komma in i och trivas med sitt nya uppdrag samt för att skolans utvecklingsarbete inte ska tappa fart. Proaktiva insatser kan till exempel vara strukturerad överlämning, tydlig introduktion till uppdraget och en stödfunktion som hjälper till att sätta in den nya rektorn i uppdraget. Det kan också handla om att bygga en organisation som är mindre sårbar vid rektorsbyten, till exempel genom tydligt utpekade funktioner och väl förankrade rutiner.

Huvudmännen behöver ges stöd när det gäller att skapa kontinuitet i rektorsförsörjningen. Därför bör Skolverket ges i uppdrag att stödja huvudmännen i detta arbete.

6.6.9 Det behövs tydliga incitament för att få rektorer att söka sig till och stanna kvar på skolor med stora utmaningar

Utredningen anser att en hållbar arbetssituation och goda utvecklingsmöjligheter är avgörande för att få rektorer att söka sig till och stanna kvar på skolor med stora utmaningar. För detta har huvudmännen ett stort ansvar. Huvudmännen behöver stärka eller skapa en organisation som det är attraktivt att arbeta i som rektor. Det krävs medvetna strategier som utgår ifrån en analys av skolornas behov och rektorernas behov av stöd. Huvudmannens stöd till rektorerna behöver dessutom vara tydligt anpassat till de behov som finns på skolan.[182]

Ett sätt att stötta och stimulera rektorer på skolor med stora utmaningar är att öka kunskapen om ledarskapets betydelse. Huvudmän bör stimulera rektorer att öka sin kunskap om framgångsrikt ledarskap för skolor med stora utmaningar, till exempel genom att ta del av Skolverkets stöd inom området. Dessutom bör huvudmännen ta initiativ till och organisera för kollegialt lärande mellan rektorer på skolor med stora utmaningar, till exempel genom nätverk för rektorer med liknande utmaningar. På så sätt kan rektorer få kollegialt stöd samtidigt som kunskap och goda exempel kan spridas.

6.6.10 Behörighetskraven för rektorer bör skärpas

En avgörande förutsättning för en framgångsrik skola är skickliga rektorer. För att klara av rektorsrollens omfattande och komplexa uppdrag behöver rektorn besitta den kompetens och de kunskaper som uppdraget kräver. För att leda en verksamhet på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet krävs ett vetenskapligt förhållningssätt som utvecklas genom studier på högskolenivå. Vidare behöver rektorn ha gedigen kunskap om undervisning och lärande men också erfarenhet av vad det innebär att undervisa och leda lärprocesser. Den som anställs som rektor bör därför ha en lärarexamen.

[182] Skolverket (2025). *Rektors ledarhandlingar på skolor i områden med socioekonomiska utmaningar.* https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/styrning-och-kvalitetsarbete/leda-personal/ledarskap-i-skolor-med-socioekonomiska-utmaningar. Hämtad 2025-06-17.

6.6.11 Det bör ställas krav på att befattningsutbildningen för rektorer genomförs med godkänt resultat

Det framgår inte av bestämmelserna i skollagen att rektorerna ska genomföra utbildningen *med godkänt resultat*. Det innebär att det kan finnas rektorer som har genomfört utbildningen men utan godkänt resultat i såväl förskolor som skolor. Målet med utbildningen är att deltagarna får sådana kunskaper att de kan ansvara för att elever och barn får en likvärdig och rättssäker utbildning samt att de kan skapa förutsättningar för måluppfyllelse på såväl individ- som verksamhetsnivå.[183] Det behöver säkerställas att rektorer har de kunskaper som krävs för att uppfylla kraven i skolförfattningarna och utveckla verksamhetens kvalitet. Utredningen anser därför att det behöver tydliggöras i bestämmelserna att rektorer ska ha genomfört befattningsutbildningen *med godkänt resultat*.

6.6.12 Rektorer behöver adekvat kompetens för att leda och samordna elevhälsoarbetet

Rektorer har en central roll när det gäller skolors arbete med att ge barn och elever adekvat stöd och en lärmiljö som främjar lärande och hälsa. En viktig förutsättning för att framgångsrikt kunna leda och samordna elevhälsoarbetet är adekvat kompetens. Utredningen gör bedömningen att rektorer på ett tydligare sätt behöver rustas för arbetet med att leda och samordna elevhälsoarbetet. Det är möjligt att behandla ledning av elevhälsoarbete inom ramen för befattningsutbildningen för rektorer. Elevhälsa nämns dock inte explicit i Skolverkets måldokument för utbildningen.[184] Det innebär att rektorer inte med nödvändighet får med sig kunskaper om ledning av elevhälsoarbete. Utredningen gör bedömningen att rektorer på ett tydligare sätt behöver rustas för ansvaret att leda och samordna elevhälsoarbetet. Befattningsutbildningen för rektorer bör därför också behandla ledning av elevhälsoarbete. I samband med kommande revidering av rektorsprogrammets måldokument behöver detta tydligare skrivas fram.

[183] 2 kap. 2 § förordning (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.
[184] Skolverket (2021). *Rektorsprogrammet. Måldokument 2021–2027*.

6.6.13 Det behövs ett komplett skolenhets- och huvudmannaregister

Det skolenhetsregister som administreras av Skolverket behöver innehålla tillräckliga och adekvata uppgifter för att fungera väl i relation till registrets syfte och användningsområden. Skolenhetsregistret innehåller dock i nuläget inte tillräcklig information. Till exempel är inte förskolan och fritidshemmet inkluderade i registret och det saknas uppgifter om skolchefer.

Avsaknaden av ett komplett skolenhetsregister påverkar Skolverkets möjligheter att utföra sitt uppdrag. Myndigheten har till exempel i uppdrag att följa upp deltagande i rektorsprogrammet.[185] Ett komplett skolenhets- och huvudmannaregister skulle vara ett viktigt verktyg eftersom ett sådant skulle göra det möjligt att följa upp vilka huvudmän som skickar deltagare till utbildningen och vilka som inte gör det. Med denna information som utgångspunkt kan Skolverket kontakta huvudmän som i sin organisation har rektorer som inte har genomgått rektorsprogrammet.

Vidare skulle rektorsomsättningen kunna analyseras på ett bättre sätt om Skolverket hade tillgång till ett komplett skolenhets- och huvudmannaregister där det även går att följa över tid om rektorer byter arbetsplats eller lämnar yrket. Sådan information skulle också kunna användas för att utveckla fortbildningskurser för rektorer.

Slutligen är Skolverket en beredskapsmyndighet. Det är därför av stor vikt att myndigheten har tillgång till den information om huvudmän och förskole- och skolenheter som behövs för myndighetens arbete. Mot denna bakgrund anser utredningen att det behövs ett komplett skolenhets- och huvudmannaregister.

6.6.14 Meriteringsnivåer kan synliggöra rektorers kompetens och erfarenhet

I betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* (SOU 2018:17) föreslogs att två nationellt reglerade kompetensnivåer skulle inrättas för rektorer: rektor respektive meriterad rektor. Syftet med meriterings-

[185] 4 kap. 1 § förordning (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.

nivåer var att rektorer skulle kunna få sin utökade kompetens erkänd.[186]

Utredningen anser att det behöver skapas incitament för rektorer att vilja kompetensutveckla sig och stanna kvar i yrket. Det behöver också synliggöras vilken kompetens och erfarenhet som rektorer besitter. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att meriteringsnivåer för rektorer bör utredas vidare.

6.6.15 Behörighetskrav och en statlig befattningsutbildning för skolchefer bör införas

Eftersom skolchefens funktion är att säkerställa regelefterlevnad förutsätter skolchefsuppdraget mycket god kännedom om skolförfattningarna och om systematiskt kvalitetsarbete. Skolverket erbjuder en skolchefsutbildning som syftar till att ge skolchefen den kunskap som behövs för uppdraget. Utbildningen är egeninitierad av myndigheten.

Utredningen anser att utbildningen bör göras om till en statlig befattningsutbildning. Utbildningen bör bedrivas på avancerad nivå och omfatta 15 högskolepoäng. Vidare bör den statliga befattningsutbildningen för skolchefer samordnas med professionsprogrammet för rektorer och befattningsutbildningen för rektorer. Dessutom bör behörighetskrav för skolchefer införas i skollagen.

[186] SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*, s. 255.

7 Utredningens förslag och bedömningar

I detta kapitel presenteras utredningens förslag och bedömningar. Enligt utredningens direktiv ska utredningen lägga förslag som förbättrar rektorers förutsättningar i syfte att stärka rektorers förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet och minska rektorsomsättningen.[1]

Förslagen som presenteras i detta kapitel utgår från den kartläggning och analys som utredningen har genomfört och den problembild och sammanfattande bedömning som presenteras i kapitel 6. Bakgrund till förslagen samt forskningsstöd och utredningens empiri finns i kapitel 4–6.

7.1 Utredningens förslag

7.1.1 Rektorns pedagogiska ledarskap ska definieras i skollagen

Förslag

Det ska införas en definition av rektorns pedagogiska ledarskap i 1 kap. 3 § skollagen (2010:800) som ska ha följande lydelse: ledarskap som rektorn utövar i nära och direkt relation till undervisningen, med särskilt fokus på de processer som stärker kvalitet och utveckling, samt genom att, i syfte att främja dessa processer, sätta organisatoriska ramar, fördela resurser och skapa förutsättningar för medarbetarnas professionella lärande.

Genom en ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska även det pedagogiska arbetet med utbildning enligt 6 kap.

[1] Dir. 2024:48.

i denna förordning ledas och samordnas i enlighet med denna definition i skollagen.

Skälen för utredningens förslag

Enligt bestämmelserna i skollagen ska rektorn leda och samordna det pedagogiska arbetet. Vidare har rektorn ett särskilt ansvar för att utbildningen utvecklas.[2] Begreppet pedagogiskt ledarskap förekommer däremot inte i skollagen. Bestämmelserna ger heller inte någon närmare beskrivning av vad det innebär att leda och samordna det pedagogiska arbetet eller vad som ligger i formuleringen att rektorn har ett särskilt ansvar för att utbildningen utvecklas. Inte heller i läroplanerna för de olika skolformerna finns det pedagogiska ledarskapet definierat, även om rektorns ansvar som pedagogisk ledare betonas.

Det finns en stor variation när det gäller hur begreppet används i styrdokument, policy, forskning och praktik. Variationen i användningen innebär att begreppet löper risk att förlora kraft och betydelse, alternativt reduceras till att betyda allt och ingenting på samma gång. En välgrundad definition kan därför bidra till att tydliggöra ansvaret i styrkedjan, stödja rektorer i deras uppdrag och ge huvudmän, skolmyndigheter och andra aktörer en gemensam utgångspunkt för samtal om kvaliteten i det pedagogiska ledarskapet och om hur ledarskapet kan möjliggöras.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det behövs en definition som tydliggör vad pedagogiskt ledarskap innebär i skollagens mening. Utifrån ett sådant tydliggörande kan det också föreskrivas att det ingår i huvudmannens ansvar att skapa förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap (se avsnitt 7.1.3). Dessutom är ett tydliggörande efterfrågat av rektorer. Forskning visar att många rektorer önskar en tydligare reglering av rektorsuppdraget på statlig nivå. Den befintliga skrivningen i skollagen lämnar enligt rektorerna stort utrymme för lokala tolkningar.[3]

Utredningen föreslår att en definition av begreppet rektorns pedagogiska ledarskap införs i 1 kap. 3 § skollagen, där detta ledarskap

[2] 2 kap. 9 § skollagen (2010:800).
[3] Persson, R. et al. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa*: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön, s. 19. Rapport nr 4/2021.

definieras som sådant ledarskap som rektorn utövar i nära och direkt relation till undervisningen, med särskilt fokus på de processer som stärker kvalitet och utveckling, samt genom att, i syfte att främja dessa processer, sätta organisatoriska ramar, fördela resurser och skapa förutsättningar för medarbetarnas professionella lärande.

Vidare föreslår utredningen en ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning med innebörden att även det pedagogiska arbetet vid utbildning inom kommunal vuxenutbildning som bedrivs enligt 6 kap. i denna förordning ska ledas och samordnas i enlighet med denna definition i skollagen.

Skälen för denna definition

Pedagogiskt ledarskap handlar om att ta ansvar för undervisningens kvalitet och för förskolans och skolans lärprocesser. Detta ansvar kan inte utövas på avstånd, eller enbart via andra ledningsfunktioner, utan kräver att rektorn själv är nära undervisningen. Forskning visar att ett undervisningsorienterat ledarskap har positiva effekter på elevers lärande.[4] Rektorn behöver ha djup kunskap om verksamhetens utmaningar, insyn i pågående lärprocesser och resultat och en pågående dialog med lärarna. För att kunna utöva ett undervisningsnära pedagogiskt ledarskap behöver rektorn besitta allmändidaktisk kunskap, organisatorisk förmåga och analytisk kompetens. Det pedagogiska ledarskapet kan ses som bestående av flera dimensioner (se kapitel 5 och bilaga 3):

1. Ett ledarskap inom ramen för vilket rektorn har god kännedom om undervisningens innehåll, kvalitet och utmaningar i relation till barns och elevers resultat, behov, utveckling och lärande.
2. Ett organisatoriskt ansvar, där rektorn fördelar resurser och skapar förutsättningar och strukturer som möjliggör undervisningsutveckling.
3. Ett ansvar för medarbetarnas professionella lärande, där rektorn tar ett aktivt ansvar för att utveckla kollegialt lärande och kom-

[4] Robinson, V. M. J., Lloyd, C. A., & Rowe, K. J. (2008). The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types. *Educational Administration Quarterly,* 44(5), s. 635–674; Liebowitz, D. D., & Porter, L. (2019). The Effect of Principal Behaviors on Student, Teacher, and School Outcomes: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Literature. *Review of Educational Research*, 89(5), s. 785–827.

petensutveckling utifrån behov och mål identifierade i det systematiska kvalitetsarbetet.

Kombinationen av dessa dimensioner utgör kärnan i det pedagogiska ledarskapet. En definition som bara betonar en aspekt riskerar att bli otillräcklig eller vilseledande. Därför har definitionen utformats så att dessa dimensioner ingår.

Betoningen på ett direkt och nära ledarskap som utövas av en närvarande rektor rimmar väl med slutsatser och förslag i betänkandet *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan* (SOU 2025:8). Enligt betänkandet behöver bestämmelserna i skollagen om trygghet och studiero ändras för att säkerställa att det finns rätt förutsättningar för en undervisning av god kvalitet i en trygg skolmiljö. Det ska därför förtydligas att rektorn har ett ansvar för att upprätthålla trygghet och studiero, ansåg utredningen. Begreppet *upprätthålla* innebär att rektorn behöver utöva ett verksamhetsnära ledarskap, enligt betänkandet.[5] En rektor kan inte upprätthålla trygghet och studiero utan att observera hur undervisningen fungerar och utan att vara på plats i verksamheten[6] (se avsnitt 4.9).

Särskilda överväganden om huvudmannens organisation i relation till föreslagen definition

Utredningen konstaterar att många huvudmän i dag organiserar ledningen för skolor och förskolor med ”storrektorer” som fungerar som områdeschefer. Rektorerna har då ansvar för flera skolor och biträdande rektorer fungerar i praktiken som rektorer för de olika skolor som ingår i rektorns ansvarsområde (se avsnitt 4.3 och 6.2.10). Utredningen gör bedömningen att en sådan organisation inte är förenlig med utredningens förslag till definition av rektorns pedagogiska ledarskap. Ett pedagogiskt ledarskap som utövas i nära och direkt relation till undervisningen förutsätter en närvarande rektor.

[5] SOU 2025:8 *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan*, s. 56–57.
[6] SOU 2025:8 *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan*, s. 57.

Särskilda överväganden när utbildningen bedrivs genom entreprenad

Regleringen av komvux är mindre detaljerad i jämförelse med andra skolformer. Det är därför avgörande att huvudmannen har förmåga att styra, följa upp och utveckla utbildningen så att den håller hög kvalitet och möter elevernas behov. Det är särskilt angeläget när komvux bedrivs på entreprenad, eftersom de enskilda utbildningsanordnarna varken omfattas av någon tillståndsplikt eller genomgår en ägar- och ledningsprövning. För att uppnå hög kvalitet i utbildningen behöver huvudmannen också ställa tydliga och uppföljningsbara krav i avtalen med de enskilda utbildningsanordnarna. Innehållet i avtalen bör också kopplas till huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.[7]

Utbildning som bedrivs på entreprenad kan innebära utmaningar för ett pedagogiskt ledarskap som ska kunna utövas i nära och direkt relation till undervisningen (se avsnitt 6.2.5). Det är därför angeläget att huvudmannen särskilt beaktar hur rektorn ska ges möjligt att utöva ett sådant ledarskap i enlighet med utredningens föreslagna definition när utbildning bedrivs på entreprenad.

Vid utbildning på entreprenad kan kommunen välja att bibehålla rektorskapet eller lägga ut det på den enskilda utbildningsanordnaren. Oavsett alternativ kvarstår huvudmannens ansvar för att följa upp utbildningen. En nära dialog med utbildningsanordnaren om undervisningens kvalitet är därför viktig i alla typer av entreprenadförhållanden. Även i de fall rektorskapet läggs ut på den enskilda utbildningsanordnaren kvarstår vissa rektorsuppgifter hos den kommunala rektorn, eftersom alla beslut inte kan delegeras.[8] Det innebär att om huvudmannen väljer att delegera vissa uppgifter finns det en rektorsfunktion både hos huvudmannen och hos den enskilda utbildningsanordnaren (se avsnitt 6.2.5).

[7] Skolinspektionen (2025). *Huvudmannens ansvarstagande för kvaliteten i utbildningar på entreprenad inom komvux på gymnasial nivå – med fokus på avtalens roll och funktion i huvudmannens arbete*, s. 32–33. Rapport 2025:19. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2024:3781.
[8] 23 kap. 6 § skollagen, 1 kap. 4 § och 2 kap. 10 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildningen.

När utbildning inom komvux bedrivs på entreprenad och den enskilda utbildningsanordnaren har betygsrätt[9] enligt 6 kap. komvuxförordningen ska det pedagogiska arbetet ledas och samordnas av en rektor.[10] Rektorn ska enligt dessa bestämmelser hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i verksamheten och särskilt verka för att utbildningen utvecklas.[11] Utredningens föreslagna definition av pedagogiskt ledarskap ska även omfatta det ledarskap som utövas av rektorn i en entreprenadverksamhet med betygsrätt.

Som för övriga rektorer innebär den föreslagna definitionen ett förtydligande av vad som ingår i rektorers uppdrag. Därför är det viktigt att det avtal som upprättas mellan den kommunala huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren utformas så att rektorn hos den enskilda utbildningsanordnaren ges förutsättningar att utöva ett sådant ledarskap. I avsnitt 7.1.3 utvecklas vilka förutsättningar som huvudmannen bör säkerställa för att rektorns pedagogiska ledarskap enligt föreslagen definition ska kunna utövas. De förutsättningar som beskrivs i detta avsnitt bör beaktas när utbildning på entreprenad upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling (2016:1145) eller när en enskild utbildningsanordnare genom auktorisation får genomföra utbildningen. Likaså bör dessa förutsättningar beaktas när avtalet mellan den kommunala[12] huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren upprättas. I de fall utbildningsanordnaren inte har betygsrätt bör det av avtalet mellan den kommunala huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren tydligt framgå att rektorskapet, och därmed det pedagogiska ledarskapet, ligger kvar hos huvudmannen. Rektorn hos den kommunala huvudmannen bör då så långt det är möjligt utöva ett nära ledarskap. I detta bör ingå att skaffa sig god kännedom om undervisningens innehåll, kvalitet och utmaningar genom en regelbunden och nära

[9] Tillstånd att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg enligt bestämmelser som gäller för skolväsendet får ges till

1. en enskild utbildningsanordnare för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning som på uppdrag av juridiska personer anordnas för uppdragsgivarnas räkning och för de personer som uppdragsgivarna utser, och
2. en folkhögskola för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (6 kap. 1 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning).

[10] 6 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning.
[11] 6 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning.
[12] Även regioner kan vara huvudmän för komvux (och välja entreprenad enligt 23 kap. i skollagen). Dock kan regioner bara vara huvudmän i begränsad omfattning (20 kap. 18 § skollagen).

dialog med den enskilda utbildningsanordnaren samt genom täta besök i verksamheten.

Det bör påpekas att huvudmannen även vid utbildning på entreprenad ansvarar för att utbildningens kvalitet följs upp och analyseras inom ramen för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete och för att eleverna ges möjlighet att nå målen för utbildningen (se avsnitt 6.2.5). Det är angeläget att huvudmannen tar detta ansvar genom ett systematiskt kvalitetsarbete av hög kvalitet samt genom att ge den kommunala rektorn goda förutsättningar att utöva sitt ledarskap. I det ingår att tydliggöra roller och ansvarsfördelning. Detta särskilt mot bakgrund av att Skolinspektionen, i sin granskning av rektorers arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i kommunal vuxenutbildning med särskilt fokus på utbildning som utförs på entreprenad, fann att det finns en utbredd osäkerhet när det gäller hur ansvaret fördelas mellan den kommunala rektorn och den enskilda utbildningsanordnaren i de fall som komvux bedrivs på entreprenad.[13]

7.1.2 Rektorns ansvarsområde får inte vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet

Förslag

Det ska regleras i 2 kap. 9 § skollagen att rektorns ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet.

Skälen för utredningens förslag

Det är huvudmannen som beslutar om hur verksamheten ska organiseras, dvs. hur den ska delas in i skolenheter eller förskoleenheter, hur stora de olika enheterna ska vara och vem som ska vara rektor för respektive enhet. Hur ledningen för verksamheten ska organiseras avgör skolhuvudmännen utifrån lokala förhållanden.[14] En rektor kan ansvara för en eller flera enheter.

[13] Skolinspektionen (2025). *Rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i kommunal vuxenutbildning – med fokus på utbildning som utförs på entreprenad,* s. 6–7. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2023:4179.
[14] Prop. 2009/10:165 s. 647.

Det framgår av utredningens kartläggning att rektorer ibland ansvarar för flera eller mycket stora enheter. Det gäller inte minst förskolan. Rektorer kan därmed ansvara för ett mycket stort antal medarbetare och barn eller elever. Dessutom kan en och samma rektor ansvara för olika skolformer eller enheter som ligger geografiskt långt ifrån varandra. En del rektorer har därtill utsetts till skolchef (se avsnitt 7.1.11). Var och en av dessa faktorer kan i sig innebära avsevärda begränsningar när det gäller rektorers möjligheter att utöva det pedagogiska ledarskapet.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår utredningen att det ska införas en bestämmelse i skollagen som innebär att rektorns ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet. Förslaget innebär i någon mening en återgång till statens syn på rektorns roll och förutsättningar i början av 1990-talet (se avsnitt 4.1.3). I den så kallade ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18) föreslog regeringen att rektorns ansvarsområde inte får göras större än att rektorn kan hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan.[15] Som skäl för förslaget angav regeringen dels rektorns avgörande roll för utbildningens genomförande, dels behovet av en instans med befogenhet att fatta beslut i frågor som inte bör ligga på den politiska nivån. I första hand avsågs beslut angående enskilda elever. Propositionen beslutades och ändringarna infördes i skollagen 1991. Resultatet av regeländringen blev en omfattande omorganisation av rektorsområdesindelningen. Tidigare kunde ett rektorsområde omfatta tre till fyra skolor. Efter lagändringen 1991 blev principen en skola – en rektor betydligt vanligare.[16]

Utredningen anser att de skäl för ett begränsat ansvarsområde som angavs i prop. 1990/91:18 är fortsatt giltiga. Ett alltför stort ansvarsområde är inte förenligt med alla de krav som ställs på rektor i skolförfattningarna. Rektorns roll har dessutom förändrats sedan ansvarspropositionen skrevs i början av 1990-talet. Uppdraget har blivit ännu mer komplext i flera avseenden (se kapitel 4). Utredningen bedömer att uppdragets ökande komplexitet gör det särskilt angeläget att värna kärnuppdraget, dvs. rektorns pedagogiska ledarskap. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna i 2 kap. 9 § skollagen ändras så att det framgår att rektorns ansvarsområde inte

[15] Prop. 1990/91:18 *om ansvaret för skolan*, s. 34–37.
[16] Wahlström, N. (2002). *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekevenser.* Avhandling. Örebro universitet.

får vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet.

Ändringen bör inte tolkas som att en rektor inte kan ansvara för mer än en skolenhet men huvudmannen behöver säkerställa att ansvarsområdet blir rimligt i relation till rektorns möjligheter att utöva det pedagogiska ledarskapet. I avvägningen bör huvudmannen beakta faktorer som antal medarbetare, antal barn eller elever och deras behov samt avstånd mellan enheterna i de fall rektorn ansvarar för mer än en enhet. Vidare bör ansvarsområdets sammansättning beaktas. Ett ansvarsområde där mer än en skolform ingår kan till exempel öka uppdragets komplexitet. Även enheternas förutsättningar och behov behöver vägas in. Exempelvis kan det innebära en större utmaning att ansvara för enheter som ligger i strukturellt missgynnade områden.

Det förekommer att en rektor utöver rektorsuppdraget också är skolchef. Utredningen föreslår en ändring i skollagen som innebär att en rektor inte ska kunna vara skolchef inom ramen för sin rektorsanställning. Den ändrade bestämmelsen föreslås gälla enbart nytillsättningar av skolchefer och, avseende enskilda huvudmän, enbart för verksamhet som godkänts efter den 30 juni 2028 (se avsnitt 7.1.11). Det innebär att det även efter att förslaget har genomförts kan komma att finnas rektorer i skolväsendet som också är skolchefer. I de fall rektorn också är skolchef är det en omständighet som huvudmannen behöver beakta när rimligheten i ansvarsområdets omfattning bedöms, eftersom det kan bidra väsentligt till uppdragets komplexitet att utföra båda uppdragen samtidigt.

Vidare bör huvudmannen beakta de särskilda utmaningar som det kan innebära att vara rektor inom komvux när hela eller delar av utbildningen genomförs genom entreprenad (se avsnitt 6.2.5 och 7.1.1). Huvudmannen bör också beakta det utökade ansvar för rektorn som ändringar i regleringarna under senare år har inneburit (se kapitel 3 och 4). Utökat ansvar och utökade befogenheter för rektorn bidrar till att göra ett redan komplext uppdrag ännu mer krävande.

Vid bedömning av hur omfattande en rektors ansvarsområde bör vara är det också angeläget att beakta forskning om arbetsgruppers storlek i relation till förutsättningar för chefers ledarskap och arbetsvillkor (se avsnitt 6.2.9). Storleken på personalgruppen har stor betydelse för chefens upplevelse av krav kopplade till chefsrollen liksom för arbetsbelastning och chefens relationer till sina medarbetare.

Större personalgrupper innebär högre krav i chefsarbetet.[17] Komplexiteten och variationen i chefernas och medarbetarnas arbetsuppgifter, samt vilken typ av verksamhet organisationen ägnar sig åt, avgör hur stor personalgruppen bör vara.[18] Små personalgrupper är att föredra bland annat när chefen har många olika arbetsuppgifter utöver att leda medarbetare, när chefen har komplexa arbetsuppgifter samt när det finns behov av att noga följa och samordna arbetet.[19] En slutsats som är rimlig att dra utifrån denna forskning är att rektorn inte bör ha ansvar för stora personalgrupper givet rektorns komplexa uppdrag.

Det är också viktigt att beakta de föreskrifter som huvudmannen i egenskap av rektorns arbetsgivare har att följa. Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter ska arbetsgivaren se till att de arbetsuppgifter och befogenheter som tilldelas arbetstagarna inte ger upphov till ohälsosam arbetsbelastning. Det innebär att resurserna ska anpassas till kraven i arbetet.[20] Arbetsgivaren bör ta hänsyn till tecken och signaler på ohälsosam arbetsbelastning när arbetsuppgifter tilldelas.[21] Varje arbetsgivare behöver ta reda på om det finns en obalans mellan krav och resurser och därmed risk för ohälsosam arbetsbelastning. Det kan handla om hur många medarbetare chefen ansvarar för men också om vilket stöd som erbjuds chefen. Vidare är det arbetsgivarens ansvar att organisera, kommunicera, leda och fördela arbetet så att den organisatoriska och sociala arbetsmiljön är god. Om det förekommer starkt psykiskt påfrestande arbetsuppgifter eller situationer som inte kan hanteras utifrån tidigare erfarenheter och yrkeskunskap, ska arbetsgivaren motverka att de leder till ohälsa. Exempel på åtgärder kan vara professionell handledning, utbildning eller stöd.[22]

[17] Wallin, L., Pousette, A., & Dellve, L. (2013). Span of control and the significance for public sector managers' job demands: A multilevel study. *Economic and Industrial Democracy*, s. 1–27.
[18] Björk, L och Corin. L (2017). *Chefers organisatoriska förutsättningar i kommunerna*. Forskningsrapport SNS 2017-11-16.
[19] Regnö, K. (2016). *Chefer, kontrollspann och dess konsekvenser i vård och omsorgsverksamhet: Chefer i välfärdens tjänst. En forskningsrapport om hur personalgruppens storlek påverkar kvalitet och hälsa.* Mälardalens högskola, Akademin för ekonomi, samhälle och teknik, Industriell ekonomi och organisation.
[20] 2 kap. 6 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2023:2) om planering och organisering av arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar.
[21] Allmänna råd till 2 kap. 6 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2023:2) om planering och organisering av arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar.
[22] Arbetsmiljöverket (2025). Förebygg ohälsosam arbetsbelastning. https://www.av.se/halsa-och-sakerhet/organisatorisk-och-social-arbetsmiljo/forebygg-ohalsosam-arbetsbelastning/. Hämtad 2025-10-29.

Utredningen har övervägt möjligheten att reglera hur många medarbetare en rektor får ansvara för. Det alternativet har dock bedömts olämpligt, eftersom det är mycket svårt att i lagstiftningen slå fast en siffra som passar för alla typer av huvudmän och kontexter. Dessutom är antalet medarbetare inte den enda parameter som behöver beaktas när rimligheten i ett ansvarsområdes omfattning bedöms. Som framgått ovan behöver även andra faktorer beaktas. Även i forskningen betonas vikten av att väga in olika parametrar i bedömningen av hur många medarbetare en chef bör ha, så kallat kontrollspann[23]. Att beräkna ett optimalt kontrollspann som fungerar oavsett kontext eller förutsättningar i övrigt bedöms inte vara möjligt.[24] Utredningen har därför avstått från att lägga förslag som innebär reglering av antalet medarbetare. Det är dock av största vikt att rektorn inte ges ansvar för fler medarbetare än att vederbörande, enligt utredningens definition av rektorns pedagogiska ledarskap, ges reella möjligheter utöva ett nära och direkt ledarskap i relation till undervisningen. Vidare måste det säkerställas att antalet medarbetare som rektorn ansvarar för inte innebär en ohälsosam arbetsbelastning.[25]

En rektors personalansvar följer inte av bestämmelser i skollagen. Rektorns personalansvar, i de fall rektorn har ett sådant ansvar, har i stället delegerats från huvudmannen (se avsnitt 4.7.1 och 7.1.3). Om huvudmannen är kommunal kan detta ansvar inte delegeras vidare, eftersom de beslut som har delegerats till rektorn med stöd av kommunallagen inte i sin tur kan delegeras.[26] Däremot kan huvudmannen i nuläget delegera beslut direkt till en biträdande rektor. Utredningen lämnar dock förslag som innebär att rektorn beslutar om att utse biträdande rektorer och annat ledningsstöd (avsnitt 7.1.4). Om förslaget genomförs kan beslut inte längre delegeras från huvudmannen till en biträdande rektor. Av detta följer att rektorn inte kan delegera personalansvaret till en biträdande rektor. Däremot kan en biträdande rektor vid behov bistå rektorn genom att genomföra medarbetar- och lönesamtal eller hantera administration som

[23] Inom forskningen används ofta begreppet kontrollspann för att beskriva antalet medarbetare per chef dvs. det antal underställda, som en chef ansvarar för och som inte faller under någon annan chefs ansvarsområde. (Corin, L., Babapour Chafi, M., Fagerlind Ståhl, A-C. [2023]. *Leda lagom många: En kunskapssammanställning om betydelsen av antalet medarbetare per chef*, s. 6.)
[24] Se till exempel Corin, L., Babapour Chafi, M., Fagerlind Ståhl, A-C. (2023). *Leda lagom många: En kunskapssammanställning om betydelsen av antalet medarbetare per chef*.
[25] 2 kap. 6 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2023:2) om planering och organisering av arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar.
[26] 7 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen (2017:725).

genereras av personalärenden. Beslut som rör medarbetarnas anställning kan dock bara fattas av rektorn, eftersom beslut som rektorn tar på delegation som framgått ovan inte kan delegeras vidare. När en kommunal huvudman tar ställning till antalet medarbetare som en rektor ska ansvara för behöver således även kommunallagens bestämmelser avseende delegation beaktas. Det bör också understrykas att personalansvaret endast är en del i rektorns samlade ansvar. Som beskrivits ovan är det flera olika parametrar som behöver vägas in, däribland antal barn eller elever, antal stadier och skolenheter och deras geografiska belägenhet, samt den sammanvägda komplexiteten i rektorns uppdrag.

Förslaget om att rektorns ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att det pedagogiska ledarskapet kan utövas innebär konsekvenser för huvudmän som i nuläget har valt en organisation med mycket stora ansvarsområden för rektorerna. Stora enheter kan till exempel behöva delas upp i flera enheter. Detta eftersom en förskole- eller skolenhet inte får ledas av mer än en rektor enligt 2 kap. 9 § skollagen. En sådan uppdelning innebär i sin tur att fler rektorer kan behöva tillsättas (se avsnitt 8.7.2 och 8.7.4). För att undvika en uppdelning av befintliga enheter har utredningen övervägt att ändra i bestämmelsen så att en enhet får ledas av flera rektorer. Utredningen har dock bedömt att en ändring i skollagen med denna innebörd är olämplig. Bestämmelsen tillkom bland annat för att det ska vara tydligt för alla elever, samt för deras vårdnadshavare, vem som är elevens rektor.[27] Detta är angeläget inte minst mot bakgrund av att rektorn enligt bestämmelserna i skollagen har mandat att fatta ingripande beslut avseende enskilda elever. Det gäller till exempel beslut om avstängning och andra disciplinära åtgärder enligt 5 kap. skollagen. Det är också viktigt i relation till bestämmelserna om barns och elevers utveckling mot målen enligt 3 kap. skollagen, däribland rektorns ansvar för att elever som har behov av särskilt stöd ges sådant stöd. Det är angeläget att barnen/eleverna vet vem som har ansvar för att de får det stöd som de har behov av. Mot denna bakgrund anser utredningen att en förskole- eller skolenhet även fortsättningsvis bara ska få ledas av en rektor.

[27] Prop. 2009/10:165 s. 251 f.

7.1.3 Rektorn ska ges förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet

Förslag

Huvudmannens ansvar för att säkerställa förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap ska särskilt framgå i den nya paragrafen 2 kap. 9 a § skollagen. I denna paragraf ska det även framgå att dessa förutsättningar ska säkerställas med hjälp av ansvarig skolchef.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag som syftar till att förbättra rektorernas förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Enligt direktivet ska förslagen bland annat stärka rektorernas pedagogiska ledarskap. Rektorns ledarskap spelar en avgörande roll för en förskolas och skolas kvalitet samt för barns och elevers lärande och utveckling. Det finns ett starkt positivt samband mellan de förutsättningar som rektorer i förskolan och skolan får från huvudmannen och hur väl rektorn kan leda verksamheten.[28] Det pedagogiska ledarskapet är därmed centralt i rektorns uppdrag (se avsnitt 7.1.1).

Enligt utredningens bedömning ges rektorer dock inte tillräckliga förutsättningar[29] för att ta detta ansvar. Rektorernas arbetstid har över tid fyllts av allt fler arbetsuppgifter, vilket begränsar rektorers möjligheter att utöva det pedagogiska ledarskapet. Det får i sin tur konsekvenser för förskollärares och lärares möjligheter att utveckla och bedriva en undervisning av god kvalitet.

Vikten av goda förutsättningar för rektorn har påpekats också av andra utredningar. I betänkandet *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan* (SOU 2025:8) betonades rektorns viktiga roll för ett ändamålsenligt arbete med trygghet och studiero. Utredningen framhöll vikten av att det finns resurser och förutsättningar som i högre grad än i dag möjliggör rektorns undervisnings- och verksam-

[28] Skolinspektionen (2017). *Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet.* Diarienummer: 40-2016:6997.
[29] Med förutsättningar avses till exempel stöd från huvudmannen, avlastning när det gäller administrativa arbetsuppgifter, utveckling av rektorns professionella lärande samt adekvat tilldelning och fördelning av resurser.

hetsnära ledarskap för förbättrad trygghet och studiero[30] (se avsnitt 4.9).

Även i betänkandet *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet* (SOU 2025:26) betonades vikten av att huvudmännen ger rektorer förutsättningar för uppdraget (se avsnitt 4.9). Enligt betänkandet behöver huvudmännen se till att rektorer har förutsättningar att planera för undervisningsuppdraget, i form av resurser och annat nödvändigt stöd.[31] Utredningen lämnade även bedömningar som särskilt fokuserar på rektorers förutsättningar. Enligt betänkandet bör ett förtydligande i skollagen övervägas när det gäller huvudmannens ansvar att ge rektorn förutsättningar att leda och samordna det pedagogiska arbetet samt att fördela resurser och ansvarsområden inom ramen för sin enhets inre organisation med särskilt fokus på undervisningsuppdraget.[32]

Huvudmannen behöver ge rektorer adekvat stöd så att det pedagogiska ledarskapet kan utövas

En viktig aspekt av rektorers förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet är i vilken utsträckning rektorer ges stöd av huvudmannen. För att verksamheten i skolan ska fungera på bästa sätt och ge barn och elever den utbildning och den skolmiljö de har rätt till behöver lärarnas undervisning, rektorns ledarskap och huvudmannens ansvarstagande hänga ihop i en fungerande lokal styrkedja. Huvudmannen behöver därför också kunna hantera sin del i styrkedjan. I det ingår att kunna ge rektorn adekvat stöd – ett stöd som är baserat på rektorns faktiska behov som har definierats i dialog mellan rektorn och huvudmannen.

Utredningen gör dock bedömningen att huvudmännen inte alltid ger rektorer sådant stöd, vilket får konsekvenser för rektorers arbetssituation. Otillräckligt stöd från huvudmannen avseende till exempel juridik, ekonomi, lokaler och personalfrågor kan försvåra uppdraget väsentligt. Vidare kan det stöd som trots allt erbjuds av huvudmannen vara av en art som inte underlättar för rektorn. Skolinspektionen

[30] SOU 2025:8 *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan*, s. 61.
[31] SOU 2025:26 *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet*, s. 467.
[32] SOU 2025:26 *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet*, s. 469–470.

har konstaterat att rektorer sällan blir tillfrågade om vilket stöd de behöver och det stöd som erbjuds är inte alltid det stöd som rektorerna har behov av.[33] Även i utredningens dialog med rektorer framkommer att stödet ofta inte är anpassat till rektorers behov.

Det är av avgörande vikt att huvudmannen ser till att rektorn får det stöd som behövs för att rektorn ska kunna genomföra sitt uppdrag. Stödet bör omfatta alla de områden som rektorn behöver hantera inom ramen för sitt uppdrag. Det kan till exempel handla om stöd för att analysera verksamhetens resultat, stöd för att utreda elevfrånvaro eller stöd för att utreda och dokumentera kränkningsärenden. Det kan också handla om stöd i frågor som rör säkerhetsarbete i brottsförebyggande syfte eller stöd i frågor som rör ekonomi, juridik, personal och arbetsmiljö.

Vidare behöver rektorn ges adekvat stöd i relation till sina och verksamhetens specifika behov. Stödet behöver således utformas i relation till den kontext som rektorn befinner sig i. För att stödet ska bli ändamålsenligt behöver huvudmannen därför analysera hur stödbehovet ser ut för den enskilda rektorn och, med den analysen som grund, organisera och bemanna stödfunktionerna så att stödet dels möter rektorns specifika behov, dels är tillgängligt i den utsträckning som rektorn behöver. Stödfunktionerna behöver också vara tydligt angivna så att det blir enkelt, särskilt för en ny rektor, att navigera i huvudmannens stödorganisation. Det får aldrig råda någon tveksamhet om vilken funktion som rektorn bör vända sig till i olika frågor. Stödfunktionerna behöver också besitta rätt kompetens och ha kunskap om skolans eller förskolans verksamhet.

När det gäller rektorer inom komvux kan huvudmannen behöva ge stöd i det komplexa uppdrag det innebär att vara rektor när hela eller delar av verksamheten bedrivs genom entreprenad (se avsnitt 6.2.5). Många rektorer upplever att rektorsrollen blir särskilt komplex när en rektor ansvarar för både den egna regin och utbildning på entreprenad, särskilt i mindre kommuner som har begränsade stödfunktioner. Rektorn ska då samtidigt vara pedagogisk ledare för den egna personalen, följa upp utbildning hos externa utbildningsanordnare och agera verksamhetschef eller motsvarande hos huvudmannen.[34]

[33] Skolinspektionen (2019). *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning*, s. 14.
[34] Skolverket (2023). *Regionala dialoger om komvux 2023*.

Små huvudmän med begränsad administrativ överbyggnad kan behöva köpa in tjänster för att kunna ge rektorer adekvat stöd, själva eller i samverkan med andra mindre huvudmän.

Särskilda åtgärder krävs för att underlätta rektorers administrativa börda

Tyngande administration riskerar att tränga undan det pedagogiska ledarskapet. I resonemang om huvudmannens ansvar för att skapa förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap behöver rektorns administrativa börda därför nämnas särskilt. Utredningens kartläggning visar att administrativa arbetsuppgifter inte sällan tar upp en stor del av rektorers arbetstid. Det omfattande administrativa arbetet kan delvis förklaras av skolans komplexa styrning (se kapitel 4), som innebär att krav på rektorn riktas från såväl staten som huvudmannen. Administration genereras av krav i skolförfattningarna men också av krav i annan lagstiftning. Statens ökade fokus på resultatuppföljning, kvalitetssäkring och rättssäkerhet har ökat betydelsen av att dokumentera olika delar av skolväsendets arbete. Statskontoret menade i en rapport från 2022 att det är staten som till stor del skapar den administration som rektorerna behöver hantera.[35] En intensifierad tillsyn har bidragit till mer dokumentation och administration.[36] Statens styrning riktas i stor utsträckning till huvudmannanivån men de krav som ställs på huvudmannen generar ofta merarbete och ökad administration också för rektorerna. Den sammantagna dokumentationsbörda som uppstår riskerar att tränga undan kärnverksamheten och minska handlingsutrymmet för rektorn.[37] Brister i skolväsendets administrativa system gör dessutom administrationen mer tyngande än nödvändigt. Den digitala infrastruktur som ska stödja skolornas och lärarnas arbete är inte tillräckligt samordnad och standardiserad. System som inte är interoperabla riskerar att öka rektorers administrativa börda eftersom samma information kan behöva matas in i flera system (se avsnitt 6.3.7).

Huvudmannen kan också i sin egen styrning agera på ett sätt som ökar rektorers administrativa börda. Det kan till exempel handla om

[35] Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*
[36] Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*. Rapport 2016:24.
[37] Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*

att statens krav på huvudmannen trycks ner i organisationen och läggs på rektorns axlar (se avsnitt 6.3.8).

Vidare kan möjligheterna att delegera enligt kommunallagen ge upphov till administrativ börda för rektorer. Enligt kommunallagen får en nämnd uppdra åt en anställd hos kommunen eller regionen att besluta på nämndens vägnar.[38] Den som mottar denna delegation kan till exempel vara en rektor. Om beslut delegeras till rektorn med stöd av kommunallagen kan de sedan i sin tur inte delegeras. Det innebär att beslut som har delegerats till rektorn till exempel inte kan delegeras till en biträdande rektor. Eventuella beslut som delegeras från nämnden till rektorn blir därmed oundvikligen kvar på rektorns bord även i de fall de inte är tydligt kopplade till kärnuppdraget. När den kommunala huvudmannen överväger att delegera beslut till rektorn behöver detta beaktas (se avsnitt 4.7.1). Annars riskerar den ackumulerade mängden beslut som hamnar på rektorns bord, och den administration som dessa genererar, att bli ohanterlig. Detta blir särskilt viktigt när den kommunala huvudmannen valt att organisera verksamheten på ett sätt som innebär omfattande ansvarsområden för rektorerna (se avsnitt 4.3.3).

Utredningen gör bedömningen att huvudmannen behöver vidta kraftfulla åtgärder för att minska omfattningen av den administration som rektorn behöver hantera. Viss administration är nödvändig för att fullgöra kraven i skolförfattningarna och för att huvudmannen ska kunna ta sitt ansvar för att utbildningens mål nås (se kapitel 4). Det är dock angeläget att rektorer inte tyngs av mer administration än nödvändigt. Även när det gäller den administration som genereras av krav i skolförfattningarna behöver huvudmannen erbjuda administrativt stöd så att den administrativa börda som läggs på rektorn minimeras. Det är avgörande för att rektorn ska få tid för det pedagogiska ledarskapet.

Huvudmannen behöver ta ett större ansvar för rektorers professionella lärande

En viktig aspekt när det gäller förutsättningarna för det pedagogiska ledarskapet är rektorers möjligheter till professionell utveckling. För att klara av rektorsrollens omfattande och komplexa uppdrag behö-

[38] 7 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen.

ver rektorn besitta den kompetens och ha de kunskaper som uppdraget kräver. Huvudmannen behöver därför ta ansvar för rektorers professionella lärande. Lärandet behöver ske kontinuerligt.

I huvudmannens ansvar ingår att säkerställa adekvat kompetensutveckling. Undersökningar visar dock att huvudmän ibland brister i detta avseende.[39] Det är därför angeläget att huvudmännen tar ansvar för rektorers kompetensutveckling. Huvudmännen behöver tillsammans med rektorn analysera rektorns kompetensutvecklingsbehov med utgångspunkt i såväl rektorns egna som skolenhetens behov samt lägga upp en långsiktig plan för kompetensutvecklingen. Inom ramen för professionsprogrammet för rektorer erbjuds kurser på avancerad akademisk nivå inom olika områden.[40] Kurserna bygger på fullgjord rektorsutbildning. Huvudmannen bör stimulera rektorerna att delta i professionsprogrammets kurser samt skapa så goda förutsättningar som möjligt för studierna. Det är också viktigt att huvudmannen tillsammans med rektorn förbereder, planerar och följer upp studierna. Huvudmannens engagemang har stor betydelse för rektorns möjlighet att klara av utbildningen.[41] Det gäller såväl befattningsutbildningen som fortbildningskurserna för rektorer.

Rektorns professionella lärande behöver också inkludera kollegialt lärande. I utredningens dialoger efterlyser rektorer möjligheter att utbyta erfarenheter och lära av andra samt att samtala om och få stöd i svåra frågor. Huvudmannen behöver på olika sätt skapa förutsättningar för och underlätta sådan samverkan, till exempel inom ramen för olika typer av rektorsnätverk. Genom att organisera ett kollegialt lärande som stärker rektorernas kompetens kan huvudmannen stödja rektorers professionella utveckling. Små huvudmän som inte har flera rektorer inom sin egen organisation kan behöva skapa rektorsnätverk i samverkan med andra mindre huvudmän.

[39] OECD (2015). *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective*.
[40] 2 kap. 34 § skollagen. Det nationella professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet syftar till att utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och därigenom öka likvärdigheten i utbildningen för eleverna.
[41] Skolverket.se Kompetensutveckling för rektorer https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/kurser-och-utbildningar/fortbildning-for-rektorer. Hämtad 2025-06-07.

Huvudmännen behöver besitta kapacitet att ge rektorer stöd

För att ovanstående åtgärder ska kunna vidtas krävs också att huvudmannen besitter kapacitet och kompetens i den utsträckning som krävs för att kunna ge rektorer förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet. Huvudmännens kapacitet och kompetens varierar dock i hög grad (se kapitel 4 och 6). Vissa huvudmän förefaller ha mycket begränsad förmåga att ge sina rektorer förutsättningar för uppdraget. Det framgår av utredningens kartläggning. Utredningen har i sina dialoger mött rektorer som i stor utsträckning lämnas ensamma i sitt uppdrag utan stöd från sin huvudman.

Konsekvensen av begränsad kapacitet hos vissa huvudmän blir ojämlika förutsättningar för landets rektorer, vilket i sin tur sannolikt bidrar till bristande likvärdighet i skolväsendet som helhet. Alla huvudmän behöver kunna ge sina rektorer ändamålsenligt stöd och goda förutsättningar i övrigt, oavsett huvudmannens storlek eller andra förutsättningar och oavsett huvudmannatyp. För att nå upp till detta krav kan mindre huvudmän behöva söka samarbeten eller anlita extern kompetens vid behov.

Eftersom huvudmannens kapacitet är avgörande för möjligheterna att skapa förutsättningar för rektorers pedagogiska ledarskap är kapacitet också en faktor som bör vägas in när enskilda ansöker om tillstånd att bedriva verksamhet inom förskola eller skola. I de underlag som Skolinspektionen begär in i samband med tillståndsprövningen bör det därför framgå hur den som ansöker om att bli huvudman avser att ge rektorerna förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet samt en ekonomisk plan som visar att den som ansöker också har ekonomiska möjligheter att ge dessa förutsättningar.

Huvudmännen behöver säkerställa en adekvat resurstilldelning

Goda förutsättningar för rektorerna förutsätter också en adekvat resurstilldelning. Huvudmannen behöver därför säkerställa att tillräckliga resurser tilldelas verksamheten. Utredningen bedömer att en adekvat resurstilldelning som ger eleverna goda förutsättningar för lärande är en viktig del i att förbättra rektorers förutsättningar, eftersom resurstilldelningen har stor betydelse för rektorers möjligheter att styra och leda skolan.

Det kan vara en stor utmaning för rektorn att leva upp till skolförfattningarnas krav om de resurser som tilldelas enheten är otillräckliga i relation till enhetens behov. I rapporten Statens styrning av kommunerna från 2016 konstaterade Statskontoret att rektorernas ansvar ökat samtidigt som de inte har något inflytande över den budgetmässiga prioriteringen i kommunerna.[42] Rektorer som utredningen talat med vittnar om att bristande resurstilldelning från huvudmannen ibland gör det mycket svårt att leva upp till kraven i författningarna, till exempel när det gäller att ge elever särskilt stöd. Det skapar en etisk stress hos rektorerna och kan göra deras arbetssituation mycket påfrestande. Bilden bekräftas i den internationella undersökningen Talis 2024. Av undersökningen framgår att drygt hälften av rektorerna i Sverige känner sig ganska mycket eller mycket stressade i arbetet. Situationer kopplade till elever i behov av särskilt stöd och elevernas sociala och emotionella välbefinnande är en av de främsta anledningarna till hög stressnivå hos rektorer i Sverige, enligt undersökningen.[43]

Det är därför angeläget att huvudmännen arbetar aktivt för att tilldela och fördela resurser utifrån en analys av verksamhetens behov. Det förutsätter i sin tur ett systematiskt kvalitetsarbete som synliggör verksamhetens behov. Vidare behöver rektorers förutsättningar för att bedriva ett elevhälsoarbete av hög kvalitet beaktas. Det handlar till exempel om att tillföra resurser som gör det möjligt att dimensionera elevhälsan utifrån verksamhetens behov. Vidare behöver huvudmannen säkerställa att rektorn ges tillräckliga resurser för att kunna ge alla barn och elever det stöd som de behöver. Elever som efter utredning bedömts vara i behov av särskilt stöd ska ges sådant stöd enligt bestämmelser i skollagen.[44] Huvudmannen behöver säkerställa att verksamheten tilldelas resurser i den utsträckning som behövs för att rektorn ska kunna besluta i enlighet med bestämmelserna och ge särskilt stöd till varje elev som har behov av sådant stöd. Det är avgörande för enskilda elevers lärande och mående men också för rektorers arbetssituation.

Samtidigt behöver resurserna utnyttjas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt i relation till analyserade behov. Kostnadsintensiva lösningar ger inte nödvändigtvis bättre resultat än mindre kostnads-

[42] Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*.
[43] Skolverket (2025). *Talis 2024. En studie om lärares och rektorers arbete i årskurs 7–9*, s. 55.
[44] 3 kap. 7 och 9 §§ skollagen.

krävande alternativ. Att organisera verksamheten på ett sätt som både tillgodoser identifierade behov på bästa möjliga sätt, och samtidigt säkerställer att tillgängliga resurser används effektivt, kräver djup kunskap om styrning och ledning samt om systematiskt kvalitetsarbete. I de fall en elevs behov av särskilt stöd ska utredas krävs en gedigen utredning som på ett adekvat sätt tydliggör elevens behov och hur dessa behov bäst och mest effektivt kan tillgodoses. Detta ställer krav på rektorns kompetens att leda och samordna elevhälsoarbetet (se avsnitt 6.5.3 och 7.2.4).

Rektorers förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet behöver ingå i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete

Systematiskt kvalitetsarbete är en lagstadgad arbetsprocess som syftar till att höja utbildningens kvalitet och därigenom främja barns och elevers utveckling och lärande. Huvudmannen har det övergripande ansvaret för kvalitetsarbetet. Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.[45]

Skolmyndigheterna har tagit fram ett nationellt kvalitetssystem på uppdrag av regeringen. Kvalitetssystemet riktar sig i första hand till huvudmannanivån. Inom ramen för det nationella kvalitetssystemet har myndigheterna tagit fram framgångsfaktorer som ska synliggöra områden som kan bidra till att utveckla verksamheten. Framgångsfaktorerna bygger på forskning och annan systematiskt insamlad kunskap och sammanfattar faktorer, förutsättningar och processer som har stor påverkan på kvalitet och likvärdighet i skolväsendet. Ett av de områden som adresseras är skolans ledarskap. Under rubriken ”kompetent ledarskap” listas som framgångsfaktorer att huvudmannen bidrar till ett kompetent ledarskap genom att på huvudmannanivå

- utforma en tydlig styrning och ledningsorganisation som ger stöd för ledarskapet i hela organisationen och som möjliggör byggandet av goda relationer,

[45] 4 kap. 3 § skollagen.

- skapa tillfällen och strukturer för att ge stöd till och underlätta samarbete mellan olika funktioner och nivåer i styrkedjan samt ge anpassat stöd till nytillträdda rektorer och andra med ledarskapsansvar,
- skapa förutsättningar för att ledarskapet på alla nivåer bedrivs med utgångpunkt i tydliga visioner för verksamheten och i linje med nationella mål, krav och riktlinjer,
- ha höga och positiva förväntningar på rektorer och övrig personal och ge mandat, utrymme och förutsättningar för dem att utöva ett kompetent ledarskap.[46]

Utredningen vill understryka vikten av att rektorers förutsättningar utgör en del av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Huvudmannen bör analysera den egna styrningen, och de förutsättningar som rektorer och enheter ges, med utgångspunkt i skolmyndigheternas nationella kvalitetssystem.

Huvudmannens ansvar att skapa förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet inkluderar stöd och insatser inom flera områden

Huvudmannen behöver säkerställa att rektorn ges förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet. Det innebär sammanfattningsvis att:

- Ge rektorn adekvat stöd – ett stöd som är baserat på de faktiska behov som har identifierats.
- Vidta åtgärder för att minska rektorers administrativa börda.
- Ta ansvar för rektorers professionella lärande.
- Säkerställa kompetens och kapacitet i en utsträckning som gör det möjligt att ge rektorer förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet.
- Ta ansvar för att adekvata resurser tillförs verksamheten så att rektorn kan utöva sitt pedagogiska ledarskap i enlighet med kraven i författningarna.

[46] Skolverket (2025). Systematiskt kvalitetsarbete https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/styrning-och-kvalitetsarbete/systematiskt-kvalitetsarbete. Hämtad 2025-11-06.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det införs en ny paragraf i skollagens andra kapitel under rubriken Rektor, nämligen i 2 kap. 9 a § skollagen, som anger att huvudmannen ska säkerställa att rektorn ges förutsättningar för att utöva sitt pedagogiska ledarskap. I denna paragraf ska det även framgå att dessa förutsättningar ska säkerställas med hjälp av ansvarig skolchef. Detta tillägg görs med motivet att rektorers förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet på olika sätt behöver stärkas. Genom att reglera att huvudmannen *med hjälp av ansvarig skolchef* ska säkerställa att rektorn ges förutsättningar att utöva sitt pedagogiska ledarskap tydliggörs skolchefens roll i detta avseende. Kunskaper om förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap föreslås också ingå i en särskild befattningsutbildning för skolchefer i syfte att säkerställa skolchefens kompetens inom detta område (se avsnitt 7.1.12).

Hos huvudmän som har valt en organisation där funktionerna rektor och skolchef är samlade hos samma person (se avsnitt 7.1.2) finns det inte någon person i organisationen som på ett objektivt sätt kan följa upp regelefterlevnaden och säkerställa att rektorn ges förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet. Utredningen föreslår att en rektor inte samtidigt ska kunna vara skolchef (se avsnitt 7.1.11). Föreslagna övergångsbestämmelser kommer dock innebära att det även efter regeländringen finns rektorer i skolväsendet som också är skolchefer. De huvudmän som i sin organisation har rektorer som också utför skolchefsuppdraget behöver på andra sätt se till att en fullgod uppföljning kan ske och att rektorn faktiskt ges förutsättningar för sitt pedagogiska ledarskap.

7.1.4 Rektorn ska ha mandat att besluta om ledningsstöd i den inre organisationen

Förslag

Rektorns mandat att besluta om den inre organisationen, med avseende på biträdande rektorer och annat ledningsstöd, ska förtydligas i skollagen.

Skälen för utredningens förslag

Huvudmannens styrning har stor betydelse för rektorers möjligheter att styra och leda skolan. Det är inte sällan huvudmannen som tar beslut om huruvida det ska finnas biträdande rektorer i enhetens ledningsstruktur. Utredningen anser att ledningsstöd i form av biträdande rektorer är en del av rektorns inre organisation och att det därför ska vara rektorn som tar beslut om att en biträdande rektor eller annat ledningsstöd ska ingå i den inre organisationen. Det ska också vara rektorn som avgör vad som ska ingå i den biträdande rektorns uppdrag. På motsvarande sätt behöver rektorn ha mandat att bygga en organisation där medarbetare, inom ramen för ett distribuerat ledarskap, på olika sätt bistår rektorn i det pedagogiska ledarskapet.

Som framgått ovan ingår också ett organisatoriskt ansvar i rektorns pedagogiska ledarskap. Detta ansvar innebär att rektorn fördelar resurser och skapar förutsättningar och strukturer som möjliggör utveckling av undervisningen. För att kunna ta detta ansvar behöver rektorn ha mandat att ta beslut om organisation och resursfördelning inom sin enhet. Utan dessa verktyg i rektorns styrning och ledning omöjliggörs ett pedagogiskt ledarskap enligt den definition som utredningen föreslår (se avsnitt 7.1.1).

Mot denna bakgrund anser utredningen att bestämmelserna i 2 kap. 10 § bör ändras. Enligt utredningens förslag ska det framgå av paragrafens första stycke att det är rektorn som beslutar om att utse biträdande rektorer eller annat ledningsstöd.[47]

[47] För att inte bestämmelsen ska förstås som att rektorn kan delegera beslut om enhetens inre organisation eller ansvaret för att fördela resurser inom enheten till någon annan så föreslår utredningen en uppdelning av 2 kap. 10 § första stycket och att delegationsbestämmelsens hänvisning till första stycket ska avse paragrafens nya andra stycke. Utan dessa ändringar skulle en biträdande rektor på delegation kunna fatta beslut om att inrätta ytterligare en biträdande rektor, vilket inte är avsikten med bestämmelsen.

7.1.5 Rektorns pedagogiska ledarskap ska inte vara möjligt att delegera i sin helhet

Förslag

Delegationsmöjligheterna enligt 2 kap. 10 § skollagen ska begränsas. Bestämmelsen ändras så att det framgår att rektorn inte får delegera det pedagogiska ledarskapet i sin helhet. Dessutom ska paragrafens första stycke delas upp så att det framgår att rektorn inte kan ge någon annan i uppgift att besluta om den inre organisationen, utse ledningsstöd eller ansvara för resursfördelningen.

Skälen för utredningens förslag

Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Vidare fattar rektorn de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar.[48] Detta ansvar får dock delegeras.[49] Enligt 2 kap. 10 § andra stycket skollagen får rektorn uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och fatta beslut i frågor inom rektorns ansvarsområden.[50]

Ofta delegeras arbetsuppgifter enligt denna bestämmelse till en biträdande rektor. Det är vanligtvis inte enstaka arbetsuppgifter som delegeras. I stället är omfattningen av de arbetsuppgifter som delegeras betydande. Den biträdande rektorn kan vara den som i praktiken leder och samordnar den pedagogiska verksamheten och som tar beslut avseende enskilda elever[51]. Utredningens kartläggning visar att så är fallet hos ett mycket stort antal huvudmän (se avsnitt 4.3, 6.2.10 och 7.1.1).

Rektors pedagogiska ledarskap handlar om att ta ansvar för undervisningens kvalitet och förskolans och skolans lärprocesser. Med stöd i forskning (se kapitel 5 och bilaga 3) gör utredningen bedöm-

[48] 2 kap. 10 § skollagen.
[49] Ansvaret får delegeras om inte annat anges i författningarna. Vissa beslut får inte delegeras. Det gäller till exempel beslut om anpassad studiegång (3 kap. 9 och 12 §§ skollagen) och beslut om avstängning (3 kap. 14 och 17 §§ skollagen).
[50] 2 kap. 10 § skollagen.
[51] Förutom de beslut som enligt bestämmelserna inte får delegeras.

ningen att detta ansvar inte kan utövas på avstånd. Tvärtom krävs att rektorn är nära undervisningen. Rektorn behöver ha djup kunskap om verksamhetens utmaningar, insyn i pågående lärprocesser och resultat och en pågående dialog med lärarna. Utredningen anser att det pedagogiska ledarskapet därför inte ska vara möjligt att delegera i sin helhet. Att leda och samordna det pedagogiska arbetet är inte en arbetsuppgift bland andra, utan en lagstadgad funktion som definierar rektorsrollen och särskiljer den från ett mer allmänt chefskap. Därmed är frågan om delegering också en fråga om rektorsuppdragets identitet och integritet. Det är som framgått ovan tydligt reglerat i skollagen att det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska ledas och samordnas av rektorn och titeln är därmed reserverad för den som innehar detta uppdrag. Det innebär att frågan om att delegera det pedagogiska ledarskapet inte enbart kan betraktas som en fråga om arbetsfördelning. Om den del av uppdraget som särskiljer rektorn från andra chefer flyttas till andra funktioner, riskerar själva innebörden av rektorsrollen att urholkas. Det unika i att vara just rektor blir därmed otydligt. Utredningen menar att det pedagogiska ledarskapet måste utövas nära och i direkt relation till undervisningen (se 7.1.1). Av det följer att det pedagogiska ledarskapet inte kan utövas via mellanhänder som på delegation tar över hela ledarskapet. Även fortsättningsvis ska det dock vara möjligt att delegera enskilda ledningsuppgifter. Till exempel kan en biträdande rektor ansvara för schemaläggning och vikarieanskaffning eller ta fram underlag som behövs för det systematiska kvalitetsarbetet. Det pedagogiska ledarskapet i sin helhet ska däremot inte kunna delegeras.

Det betyder inte att rektorn ska lämnas ensam i ledarskapet. En central fråga i resonemang om delegering är att skilja mellan ett delegerat ansvar och ett distribuerat ledarskap. Rektorns undervisningsnära ledarskap behöver kombineras med ett distribuerat eller delat ledarskap, där flera aktörer samverkar och gemensamt bidrar till att utveckla utbildningen och undervisningen. Det har i forskningen visat sig vara framgångsrikt (se kapitel 5). Rektorn bör därför organisera arbetet så att medarbetarna ges möjlighet att på olika sätt bidra till verksamhetens utveckling och organisationens lärande. Särskilda funktioner, till exempel biträdande rektorer, förstelärare, arbetslagsledare och ämneslagsledare, kan spela en viktig roll i analys- och utvecklingsarbete och ta ett särskilt ansvar i frågor som rör utbildningens kvalitet och utveckling. Ett distribuerat förhållningssätt till

ledarskap främjar därmed arbetssätt som kan stärka förskolans och skolans kapacitet och skapa förutsättningar för kollektiva processer som bidrar till högre kvalitet och måluppfyllelse.

Det bör understrykas att ett distribuerat eller delat ledarskap är något helt annat än att formellt delegera ledaransvaret. Att delegera ansvaret för det pedagogiska ledarskapet innebär att rektorn överlåter själva kärnan i uppdraget – ansvaret för att leda och utveckla utbildningen – till någon annan, vilket är en principiellt viktig skillnad. Pedagogiskt ledarskap kan fördelas, delas och utövas i samverkan, men det kan inte avsägas. Även i ett distribuerat arbets- och ledningssystem måste rektorn vara involverad i undervisningens kärnprocesser. Rektorn behöver ha god kännedom om verksamhetens undervisningsutmaningar, förstå barnens eller elevernas behov, besitta ett allmändidaktiskt kunnande samt ha en vetenskapligt grundad förståelse för vad god undervisning innebär. Rektorn måste vidare vara välorienterad i och om undervisningen för att kunna föra kvalificerade samtal med medarbetarna, fatta välgrundade beslut om resursfördelning och skapa strukturer som på ett systematiskt sätt adresserar de behov som undervisningen och barnens och elevernas resultat och utveckling visar.

Vidare bedömer utredningen att en organisation med storrektorer (se avsnitt 7.1.1 och 4.3) är svårförenlig med bestämmelsen i skollagen om att rektorn får uppdra åt en anställd att fullgöra *enskilda* ledningsuppgifter.[52] Utredningen menar att de huvudmän som valt att organisera ledningen av skolan med storrektorer har tänjt på gränserna för vad som kan anses vara en rimlig tolkning av regleringen. Det finns därför behov av att förtydliga i bestämmelserna att det pedagogiska ledarskapet *i sin helhet* inte kan delegeras. Om utredningens förslag genomförs kommer en organisation med rektorer som fungerar som områdeschefer med ansvar för flera skolor, och där det pedagogiska ledarskapet är delegerat till biträdande rektorer, inte att vara förenlig med författningskraven. De huvudmän som i nuläget valt att organisera ledningen för skolan eller förskolan på detta sätt kommer därför att behöva förändra ledningsorganisationen.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att det i 2 kap. 10 § ska framgå i ett tredje stycke, att även om rektorns pedagogiska ledarskap kan delas får det aldrig delegeras i sin helhet. Vidare föreslår utredningen att paragrafens första stycke ska delas upp så att

[52] 2 kap. 10 skollagen (utredningens kursivering).

det framgår att rektorn inte kan ge någon annan i uppgift att besluta om den inre organisationen, utse ledningsstöd eller ansvara för resursfördelningen. Detta för att tydligt ange att dessa beslut tillkommer rektorn och ingen annan funktion.

7.1.6 Statens skolverk ska ges i uppdrag att ge huvudmännen stöd i arbetet med att säkra rektorsförsörjningen och i att hantera rektorsomsättningen

Förslag

Ett tillägg ska göras i 12 a § förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk som innebär att myndigheten ska informera om vägar in i rektorsyrket, genomföra insatser för att attrahera fler till yrket och stödja huvudmännen i deras arbete med att hantera rektorsförsörjningen. Vidare bör Statens skolverk ges i uppdrag att ge huvudmännen stöd i arbetet med att förebygga och mildra effekter av rektorsomsättningen.

Skälen för utredningens förslag

Rektorns ledarskap har stor betydelse för en skolas utveckling. Det går att se ett tydligt samband mellan kontinuitet i rektorns ledarskap och utbildningens kvalitet. I Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023 såg myndigheten en minskad rektorsomsättning som en nyckelfråga för att förbättra undervisningens kvalitet och stärka elevers kunskapsutveckling.[53] Skolor som har en negativ resultatutveckling hos eleverna kännetecknas av instabila ledningsfunktioner med täta rektorsbyten.[54] I skolor med många brister har ofta den nuvarande rektorn arbetat relativt kort tid på skolan.[55]

Omsättningen på rektorer är stor, såväl när det gäller deras nuvarande tjänst som antal år i yrket. Enligt Talis 2018 är medianvärdet för hur länge en svensk högstadierektor blir kvar på sin skola så kort

[53] Skolverket (2023). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*.
[54] Jarl, M et al. (2017). *Att organisera för skolframgång: Strategier för en likvärdig skola*.
[55] Skolinspektionen (2019). *Årsrapport 2018 – skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*.

som tre år.[56] Skolverkets rapport *Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor* bekräftar bilden. Enligt rapporten har tre av tio grundskolor haft tre rektorer eller fler de senaste fem åren och fyra av tio skolor har haft två rektorer de senaste fem åren.[57]

En hög rektorsomsättning ställer stora krav på huvudmannen att agera så att rektorsbytena inte får konsekvenser för elevernas utbildning. Skolinspektionens granskning visar dock att få av de huvudmän som har många rektorsbyten analyserar effekterna av en hög rektorsomsättning. Det är också få huvudmän som agerar strategiskt när en skola ofta byter rektor. Nya rektorers behov av introduktion följs inte upp och överlämningen mellan rektorer sker sällan med kvalitet. Rektorerna ges heller inte alltid ett strukturerat stöd i organisations- och ledningsfrågor.[58]

Skolinspektionen framhöll i sin granskningsrapport vikten av en nära samverkan mellan olika nivåer i skolans styrning. Enligt myndigheten bör huvudmannen arbeta för att det ska finnas en struktur för kunskapsöverföring som en ny rektor kan ta avstamp i för fortsatta utvecklingsinsatser. Vidare bör huvudmannen vidta proaktiva åtgärder när en ny rektor introduceras, ansåg Skolinspektionen. Proaktiva insatser kan till exempel vara strukturerad överlämning, tydlig introduktion till uppdraget och en stödfunktion som hjälper till att sätta in den nya rektorn i uppdraget. Hos proaktiva huvudmän ställer också tjänstemän på förvaltningsnivå regelbundet och strukturerat frågor till den nya rektorn om läget på skolan och om vilket stöd som rektorn behöver just nu.[59]

Utredningen anser att den nuvarande situationen med hög rektorsomsättning är allvarlig och att det krävs insatser för att vända utvecklingen. I första hand behöver rektorns förutsättningar förbättras så att fler rektorer vill och förmår stanna kvar på sin arbetsplats. Flera av utredningens förslag syftar till att åstadkomma just detta.

Det är huvudmännens ansvar att säkra rektorsförsörjningen. Huvudmännen behöver därför stimulera rektorer att stanna kvar i yrket och på arbetsplatsen genom att vara en attraktiv arbetsgivare som erbjuder goda arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter (se

[56] Skolverket (2019). *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan.*
[57] Skolverket (2024). *Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor*, s. 10.
[58] Skolinspektionen (2019). *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning.*
[59] Skolinspektionen (2019). *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning.*

avsnitt 7.1.2 och 7.1.3). Avgörande är också ett gott stöd från rektorns närmaste chef. Forskning visar att en stödjande chef som visar genuint intresse för rektorns arbete och ledarskap starkt bidrar till rektorers vilja att stanna i tjänsten.[60] Huvudmannen behöver därför säkerställa ett gott chefsstöd för rektorn.

Om rektorn ändå väljer att avsluta sin anställning behöver huvudmannen vidta åtgärder så att rektorsbytet inte får konsekvenser för barns och elevers lärande och utveckling (se avsnitt 6.4.4). Det handlar om att ha en god framförhållning så att planerade rektorsbyten, till exempel vid pensionsavgångar, kan förberedas väl och därmed inte skapar negativa effekter för organisationen. Det kan också vara gynnsamt om den nya rektorn under en tid kan arbeta parallellt med den avgående rektorn. Vidare krävs en genomtänkt strategi och ett medvetet och proaktivt arbete för att nya rektorer snabbt ska komma in i och trivas med sitt nya uppdrag och för att skolans utvecklingsarbete inte ska tappa fart.

För att mildra effekter av rektorsomsättning behöver huvudmannen också bygga en organisation som är mindre sårbar vid rektorsbyten, till exempel genom att ge rektorer möjlighet att samverka med andra rektorer och genom att säkerställa väl förankrade rutiner. Erfarna rektorer kan dessutom fungera som mentorer för nya rektorer. För att förebygga rektorsomsättning och säkra kontinuiteten bör huvudmannen också stimulera medarbetare som är intresserade av ledningsuppdrag att gå rekryteringsutbildningen för blivande rektorer[61].

Utredningen vill understryka att ansvaret för att säkra rektorsförsörjningen, och för att förebygga och mildra effekterna av rektorsomsättningen, ligger på huvudmännen. Av detta skäl har utredningen även övervägt alternativet att tydliggöra huvudmannens ansvar för att säkra kontinuitet i förskolans och skolans ledning genom en ändring i skollagen. Denna lösning har dock valts bort eftersom ansvaret för kompetensförsörjningen redan ligger på huvudmannen. Det skulle också innebära svårigheter för Skolinspektionen att granska efterlevnaden av en sådan reglering, enligt uppgifter till

[60] Arvidsson, I., Leo, U., Oudin, A., Nilsson, K., Håkansson, C., Österberg, K., & Persson, R. (2021). Should I Stay or Should I Go? Associations between Occupational Factors, Signs of Exhaustion, and the Intention to Change Workplace among Swedish Principals. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(10), 5376.
[61] https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/kurser-och-utbildningar/sok-kurser-och-utbildningar/rekryteringsutbildning-for-blivande-rektorer---75-hp. Hämtad 2025-12-01.

utredningen.[62] Utredningen förtydligar i stället huvudmannens ansvar i andra avseenden (se avsnitt 7.1.2 och 7.1.3). Dessa förslag bör sammantaget innebära bättre arbetsvillkor för rektorer och, i förlängningen, leda till att fler personer söker sig till rektorsyrket liksom till att fler rektorer stannar kvar på arbetsplatsen och i yrket. Kraven på huvudmannen i dessa förslag väntas därmed bidra till att göra rektorsyrket mer attraktivt och till att förebygga, och därmed minska, rektorsomsättningen.

Även om det är huvudmännens ansvar att säkra rektorsförsörjningen, liksom att förebygga och mildra effekter av rektorsomsättningen, är det utredningens bedömning att huvudmännen behöver ges stöd i detta arbete. Därför föreslår utredningen att Skolverket ska ges i uppdrag att ge huvudmännen stöd i arbetet med att förebygga och mildra effekter av rektorsomsättningen och i arbetet med att hantera rektorsförsörjningen. Stödet kan ges i form av ett stödmaterial eller annat stöd på myndighetens webbplats. Stödet bör inkludera relevant forskning inom området. Vidare bör myndigheten sträva efter att sprida goda exempel som huvudmännen kan inspireras av. Det är också angeläget att, mer generellt, attrahera fler personer till rektorsyrket. Insatser behövs därför även på nationell nivå. Av detta skäl föreslås Skolverket få i uppdrag att även stödja nyrekrytering av rektorer. Vissa insatser genomförs redan av Skolverket, till exempel rekryteringsutbildningen för blivande rektorer[63] som syftar till att stimulera intresset för rektorsyrket, men även andra åtgärder bör vidtas.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund ett tillägg i förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk så att det framgår att myndigheten har ansvar för att informera om vägar in i rektorsyrket, genomföra insatser för att attrahera fler till yrket och stödja huvudmännen i deras arbete med att hantera rektorsförsörjningen. Vidare bör Skolverket ges i uppdrag att ge huvudmännen stöd i arbetet med att förebygga och mildra effekter av rektorsomsättningen.

[62] Inkommen uppgift till utredningen från Skolinspektionen oktober 2025.
[63] https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/kurser-och-utbildningar/sok-kurser-och-utbildningar/rekryteringsutbildning-for-blivande-rektorer---75-hp. Hämtad 2025-11-27.

7.1.7 Nya behörighetskrav för rektorer

Förslag

Behörighetskraven för rektorer ska förtydligas genom en ändring i 2 kap. 11 § skollagen. De nya behörighetskraven föreslås innebära att endast den som har en lärarexamen, eller tidigare varit rektor och genomfört den särskilda befattningsutbildningen i enlighet med 12 §, ska få anställas som rektor. Detta innebär också ändringar av behörighetskraven för rektorer i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Skälen för utredningens förslag

Behörighetskraven för rektorer anges i 2 kap. 11 § skollagen. Enligt bestämmelserna får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.[64] Båda kraven måste vara uppfyllda.[65] Den pedagogiska insikten kan förvärvas på olika sätt. Det måste inte nödvändigtvis röra sig om lärarutbildning eller praktik som lärare.[66] Det ställs alltså inte några formella krav på viss utbildning eller särskild sorts erfarenhet för att ha uppnått den pedagogiska insikt som krävs för att en person ska vara behörig att anställas som rektor.[67] Det krävs inte heller att utbildning och erfarenhet är inriktad mot den skolform eller den årskurs som rektorn ska vara ledare för.

Bestämmelsen om behörighetskrav för rektorer infördes i skollagen för första gången den 1 januari 1991. I den nya skollagen (2010:800) som trädde i kraft 2011 behölls bestämmelsen oförändrad. Enligt förarbetena var skälet till att inte göra behörighetskraven mer specifika att det måste finnas en viss flexibilitet när huvudmannen ska bedöma vem som är lämpligast att anställa som rektor vid en skolenhet. Detta eftersom det är huvudmannen som utifrån lokala förhållanden avgör hur en skola ska organiseras.[68] I likhet med tidigare förarbeten framhöll regeringen vikten av att rektorn har en allsidig pedagogisk insikt eftersom en sådan insikt har av-

[64] 2 kap. 11 § skollagen.
[65] 2 kap. 11 § skollagen, prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 257.
[66] Prop. 1990/91:18 s. 36.
[67] Prop. 2009/10:165 s. 256–257.
[68] Prop. 2009/10:165 s. 258.

görande betydelse för rektorns möjligheter att leda skolans utveckling så att de nationella målen kan nås. Även det faktum att rektorn fattar viktiga beslut som direkt berör enskilda elever framhölls som ett skäl.[69]

Rektorer i skolväsendet har vanligtvis lärarbakgrund

Den internationella undersökningen Talis 2024[70] behandlar bland annat rektorers bakgrund. Av undersökningen framgår att 96 procent av högstadierektorerna hade högskole- eller universitetsexamen. Det innebär en minskning med en procentenhet jämfört med motsvarande undersökning 2018.[71]

Av Skolverkets statistik över deltagare i rektorsprogrammet framgår att deltagarna i hög utsträckning har en högskole- eller universitetsexamen. Det gäller särskilt grundskolerektorer. Rektorer i grundskolan och rektorer i förskolan har i högre utsträckning en lärarutbildning, medan andelen med lärarutbildning är lägre i gymnasieskolan och inom vuxenutbildningen. Det är därmed fler rektorer i gymnasieskolan och inom vuxenutbildningen som har en annan högskoleexamen eller helt saknar en examen. Andelen rektorer inom rektorsprogrammet som helt saknar universitets- eller högskoleexamen är fyra procent.[72]

Det behöver säkerställas att den som anställs som rektor har adekvat kompetens

De flesta rektorer har redan i dag en akademisk examen. I de flesta fall utgörs denna examen av en lärarexamen. Det problem som skärpta behörighetskrav avser att lösa kan därmed framstå som så obetydligt att ändrad lagstiftning inte kan anses motiverad. Utredningen gör dock bedömningen att en skärpning av behörighetskraven behövs.

---

[69] Prop. 2009/10:165 s. 258.
[70] Talis är en internationell studie som riktar sig till lärare och rektorer i grund- och gymnasieskolan. Talis är en enkätundersökning och visar därmed rektorers och lärares subjektiva bedömningar av sin egen arbetssituation. (Skolverket [2025] *Talis 2024. En studie om lärares och rektorers arbete i årskurs 7–9*).
[71] Skolverket (2019). *Talis 2018 – En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan.* Delrapport 1. Rapport 481.
[72] Inkommen uppgift från Skolverket april 2025.

Även om de är få till antalet finns det anställda rektorer vars högsta utbildningsnivå är gymnasieexamen. Det kan inte anses acceptabelt.

En avgörande förutsättning för en framgångsrik skola är skickliga rektorer. För att klara av rektorsrollens omfattande och komplexa uppdrag behöver rektorn besitta den kompetens och de kunskaper som uppdraget kräver. Det innebär att rektorn behöver ha gedigen kunskap om undervisning och lärande men också erfarenhet av vad det innebär att undervisa och leda lärprocesser. Vidare ska utbildningen i skolväsendet vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.[73] Det förutsätter att den som ska leda verksamheten själv besitter kunskaper som förvärvas genom utbildning på högskolenivå. Den som anställs som rektor bör därför ha en högskoleexamen.

Ett ytterligare skäl för att kräva att den som anställs som rektor har en högskoleexamen är att befattningsutbildningen för rektorer som alla rektorer måste genomgå ligger på avancerad nivå. Det innebär att deltagare i rektorsprogrammet som saknar högskoleexamen egentligen inte är behöriga att läsa utbildningen utifrån hur det akademiska systemet med kurser på grundläggande och avancerad nivå är konstruerat. Det får i sin tur konsekvenser för deltagarnas förutsättningar att klara av utbildningen (se avsnitt 6.5.2).

Vidare behöver rektorer ha förmåga att leda lärarnas professionella utveckling. Att ta ansvar för medarbetarnas professionella lärande är en viktig del i rektorns pedagogiska ledarskap (se 7.1.1). Flera reformer har bidragit till att professionalisera lärarkåren. Bland dessa kan nämnas införandet av lärarlegitimation, förstelärarreformen och professionsprogrammet för lärare[74]. Det är av avgörande vikt att rektorn har kapacitet att leda och utveckla en alltmer högutbildad och professionaliserad lärarkår. Det saknar logik att rektorn har en utbildningsnivå som är lägre än lärarnas när det ingår i rektorns uppdrag att leda lärarnas professionella utveckling. Ändå kan så vara fallet, givet gällande behörighetskrav. Också av detta skäl behöver behörighetskraven skärpas.

Mot denna bakgrund anser utredningen att gällande behörighetskrav är otillräckliga. Utredningen delar därmed inte de bedömningar som gjorts i tidigare förarbeten[75]. Att ha förvärvat ”pedagogisk insikt”

[73] 1 kap. 5 § skollagen.
[74] Skolverket (2025). Professionsprogrammet för lärare https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/kurser-och-utbildningar/professionsprogrammet. Hämtad 2025-10-09.
[75] Prop. 2009/10:165 s. 258.

är inte nog. Ledning och samordning av det pedagogiska arbetet utifrån skolförfattningarnas krav förutsätter enligt utredningens bedömning kvalificerade kunskaper om skolans kärnprocesser som erhålls genom en lärarexamen. För att leda en verksamhet som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet krävs vidare ett vetenskapligt förhållningssätt som utvecklas genom studier på högskolenivå. Därför behöver personer som anförtros det ansvarsfulla uppdraget att leda skolor och förskolor ha en lärarexamen.

Dessutom behöver den som anställs som rektor veta vad det innebär att undervisa. Det är inte tillräckligt att ha kunskaper om undervisning. Av den som ska leda och samordna den pedagogiska verksamheten krävs egen erfarenhet av arbetet i klassrummet eller barngruppen och av ansvaret att utveckla kunskaper och värden. Det är dessutom gynnsamt om den som anställs som rektor har egen erfarenhet av undervisning i den skolform som rektorn ska vara rektor för. Det framgår av forskning inom området.[76]

Skärpta behörighetskrav bör gälla endast rektorer som anställs efter regeländringens ikraftträdande. Den som vid ikraftträdandet redan har eller har haft en anställning som rektor, och som har genomgått befattningsutbildningen för rektorer, ska anses behörig för rektorsuppdraget även om vederbörande inte har en lärarexamen. Ett tillägg med denna innebörd föreslås därför i 2 kap. 11 § skollagen. Utan detta tillägg i bestämmelserna skulle den som redan har en anställning som rektor, men som saknar lärarexamen, anses obehörig om personen söker en ny rektorstjänst. Det skulle skapa olyckliga inlåsningseffekter. Det föreslagna tillägget är därför angeläget. Dessutom ska en rektor som vid ikraftträdandet har påbörjat men ännu inte slutfört befattningsutbildningen för rektorer även utan en lärarexamen kunna ingå ett nytt anställningsavtal som rektor under utbildningstiden. Det innebär att det är möjligt för en sådan rektor att byta anställning redan innan befattningsutbildning är slutförd. Denna möjlighet är dock tidsbegränsad till den tidpunkt som utbildningen ska ha genomförts med godkänt resultat, enligt 2 kap. 12 § skollagen.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att behörighetskraven för rektorer skärps. För att få anställas som rektor ska det krävas antingen lärarexamen eller att personen tidigare varit rektor och

[76] Jerdborg, S. (2023). Novice school principals in education and their experiences of pedagogical leadership in practice. *Journal of Leadership Education*, *22(1)*, s. 131–148.

dessutom genomfört den särskilda befattningsutbildningen i enlighet med 2 kap. 12 § skollagen. Behörighetskraven för rektorer bör vara desamma oavsett skolform. Som en konsekvens av föreslagna ändringar i skollagen föreslås därför också ändringar av behörighetskraven för rektorer i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

7.1.8 Befattningsutbildningen för rektorer ska genomföras med godkänt resultat

Förslag

Det ska förtydligas i 2 kap. 12 § skollagen och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning att den särskilda befattningsutbildning som varje huvudman ska se till att rektorerna går ska vara genomförd *med godkänt resultat* inom fyra år efter tillträdesdagen eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, inom fem år efter tillträdesdagen.

Skälen för utredningens förslag

Enligt bestämmelserna ska huvudmannen se till att rektorn genomgår befattningsutbildningen för rektorer. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, inom fem år efter tillträdesdagen.[77]

För vissa rektorer innebär dock utbildningen stora utmaningar. Enligt uppgift till utredningen är det nästan en femtedel av deltagarna som inte genomför utbildningen med godkänt resultat.[78] Det kan finnas flera orsaker till detta. Statistiken visar att lärarutbildning ger en god grund för godkänt resultat. Det är betydligt svårare för de rektorer som har en annan akademisk examen, eller ingen examen alls, att genomföra utbildningen med godkänt resultat (se avsnitt 6.5.2).[79]

En orsak kan vara bristande stöd och otillräckliga förutsättningar från huvudmannen. Rektorn behöver ges möjlighet att genomföra utbildningen med godkänt resultat. För detta har huvudmannen ett

[77] 2 kap. 12 § skollagen.
[78] Inkommen uppgift från Skolverket april 2025.
[79] Inkommen uppgift från Skolverket april 2025.

stort ansvar. Till exempel behöver rektorns arbetsbelastning anpassas till det faktum att rektorn genomgår en krävande utbildning. Vidare bör huvudmannen intressera sig utbildningen, ha en dialog med lärosätet och efterfråga resultat.

Rektorsprogrammet är en del av den statliga styrningen av skolan och förskolan. Målet med utbildningen är att deltagarna får sådana kunskaper att de kan ansvara för att elever och barn får en likvärdig och rättssäker utbildning, att de kan skapa förutsättningar för måluppfyllelse samt att de kan ansvara för att verksamheten som helhet utvecklas.[80] Det behöver därför säkerställas att rektorerna har de kunskaper som krävs för att uppfylla kraven i skolförfattningarna.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det behöver tydliggöras i bestämmelserna att befattningsutbildningen ska genomföras med godkänt resultat. Utredningen föreslår därför en ändring i bestämmelserna som innebär att den särskilda befattningsutbildning som varje huvudman ska se till att rektorerna går ska vara genomförd med godkänt resultat inom fyra år efter tillträdesdagen eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, inom fem år efter tillträdesdagen.[81]

7.1.9 Den statliga befattningsutbildningen för rektorer ska reserveras för rektorer men en ny särskild utbildning ska erbjudas biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter

Förslag

Den statliga befattningsutbildningen för rektorer ska reserveras för rektorer genom en ändring i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Förslaget innebär därmed att biträdande rektorer inte längre ska ha tillträde till utbildningen.

Riktad fortbildning för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter ska i stället ges som en särskild utbildning inom ramen för det nationella professionsprogrammet.

[80] 2 kap. 2 § förordning (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.
[81] Förtydligandet i bestämmelserna får inte konsekvenser för rektorernas anställning.

Utbildningen ska motsvara relevanta delar av den särskilda befattningsutbildningen för rektorer. Utredningen föreslår därför en ändring i 3 kap. 34 § skollagen (2010:800) och i 8 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk med innebörden att myndigheten särskilt ska ansvara för en sådan utbildning.

Dessutom föreslår utredningen att denna utbildning närmare ska regleras i förordning (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Skolverket ska i samband med beställning av utbildningen hos lärosäten ange de mål som ska gälla för utbildningen. Det ska dock framgå av förordningen att utbildningen för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter ska omfatta 15 högskolepoäng och ge kunskaper om ledarskap, skoljuridik och systematiskt kvalitetsarbete. Det ska också framgå att rektorn ska anmäla till Statens skolverk vilka deltagare som ska genomgå utbildningen. Om samtliga anmälda inte kan tas emot på utbildningen vid önskad tidpunkt ska den som har mest omfattande ledningsuppdrag prioriteras.

Skälen för utredningens förslag

Enligt gällande bestämmelser tillhör också annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem målgruppen för den statliga befattningsutbildningen för rektorer. Bestämmelserna har lett till att biträdande rektorer i stor utsträckning deltar i utbildningen. Enligt uppgift till utredningen är biträdande rektorer på vissa rektorsutbildningar till och med i majoritet.[82]

Att biträdande rektorer går befattningsutbildningen för rektorer är som framgått ovan helt i linje med gällande bestämmelser. Det är dessutom logiskt i relation till det omfattande uppdrag som biträdande rektorer inte sällan har (se avsnitt 4.3, 6.2.10, 7.1.1 och 7.1.5). Utredningen lämnar dock förslag som syftar till att tydliggöra rektorns roll som pedagogisk ledare. Dels föreslås en definition för rektorns pedagogiska ledarskap som betonar ett ledarskap som utövas i nära och direkt relation till undervisningen (avsnitt 7.1.1), dels föreslås att det pedagogiska ledarskapet inte ska vara möjligt

[82] Enligt samråd med utbildningschefer för rektorsprogrammet den 6 oktober 2025.

att delegera i sin helhet (avsnitt 7.1.5). Sammantaget innebär dessa förslag att en organisation med biträdande rektorer som i praktiken genomför rektorns uppdrag inte kommer att vara möjlig om förslagen genomförs. Därmed behöver biträdande rektorer inte heller genomgå den omfattande och krävande befattningsutbildningen. Den ska i stället reserveras för rektorer, enligt utredningens förslag.

Som framgått av resonemang i avsnitt 7.1.5 innebär utredningens förslag inte att rektorn ska lämnas ensam i ledarskapet. Rektorns undervisningsnära ledarskap behöver kombineras med ett distribuerat eller delat ledarskap, där flera funktioner samverkar och gemensamt bidrar till att utveckla utbildningen och undervisningen. Det har i forskningen visat sig vara framgångsrikt (se kapitel 5). Rektorn bör därför organisera arbetet så att medarbetarna ges möjlighet att på olika sätt bidra till verksamhetens utveckling och organisationens lärande. Särskilda funktioner, till exempel biträdande rektorer, kan bistå rektorn på olika sätt. Det behöver därför också erbjudas fortbildning med inriktning mot ledarskap, skoljuridik och systematiskt kvalitetsarbete för medarbetare i förskolans eller skolans organisation som redan har, eller står i begrepp att få, ledningsuppgifter. På så sätt kan kompetens som behövs för ledningsuppgifter tillföras organisationen. Det främjar i sin tur rektorns möjligheter att bygga en organisation där rektorn samverkar med strategiska funktioner inom ramen för ett delat eller distribuerat ledarskap.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att den statliga befattningsutbildningen för rektorer ska reserveras för rektorer genom en ändring i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Förslaget innebär således att biträdande rektorer inte längre ska ha tillträde till utbildningen.

Av detta förslag följer att även fortbildning för rektorer enligt 3 kap. i denna förordning ska reserveras för rektorer, eftersom fullgjord befattningsutbildning är ett krav för att få delta i fortbildningen.[83] Personer som redan har genomfört befattningsutbildningen för rektorer, till exempel i rollen som biträdande rektor, ska dock fortsatt ges möjlighet att delta i sådan fortbildning på samma villkor som rektorer. Utredningen föreslår därför att det ska införas

[83] 3 kap. 5 § förordning om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.

en övergångsbestämmelse med denna innebörd. Rektorer ska dock fortsatt prioriteras om samtliga anmälda till fortbildningen inte kan tas emot på utbildningen vid önskad tidpunkt.

Fortbildning för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter är som framgått ovan angelägen. En ny sådan fortbildning ska dock i stället erbjudas som en särskild utbildning inom ramen för den kompetensutveckling som ska erbjudas dessa personalgrupper enligt 3 § första stycket 2 förordningen (2025:280) om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Utbildningen ska motsvara relevanta delar av den särskilda befattningsutbildningen för rektorer. Utredningen föreslår därför en ändring i 3 kap. 34 § skollagen (2010:800) och i 8 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk så att det framgår att myndigheten särskilt ska ansvara för en sådan utbildning för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter.

Utredningen föreslår också att denna utbildning ska regleras i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Det ska framgå av förordningen att ett universitet eller en högskola på uppdrag av Skolverket får anordna uppdragsutbildning i form av en särskild utbildning för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter i skola, förskola och fritidshem. Skolverket ska i samband med beställning av utbildningen ange de mål som ska gälla för utbildningen. Vidare ska det framgå av förordningen att utbildningen för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter ska omfatta 15 högskolepoäng och ge kunskaper om ledarskap, skoljuridik och systematiskt kvalitetsarbete. Utredningen bedömer att utredningen bör genomföras under två terminer. Eftersom utbildningen ska motsvara relevanta delar av utbildningen inom den särskilda befattningsutbildningen för rektorer bör de lärosäten som får i uppdrag att anordna utbildningen också anordna befattningsutbildningen för rektorer.

Det bör vara rektorn som avgör vilken personal i den inre organisationen som har behov av just denna utbildning. Det kan vara biträdande rektorer men också annan personal med mer omfattande ledningsuppdrag. Bedömningen av behovet bör göras i relation till omfattningen av och innehållet i de enskilda ledningsuppgifter som delegerats till medarbetaren. Genom ett tillägg i förordningen ska det därför också framgå att det är rektorn som ska anmäla till Skol-

verket vilka biträdande rektorer eller annan personal med ledningsuppgifter som ska genomgå utbildningen. Det ska också framgå att om samtliga anmälda inte kan tas emot på utbildningen vid önskad tidpunkt ska den som har det mest omfattande ledningsuppdraget prioriteras.

7.1.10 Rektorer och lärare verksamma inom Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården ska också ha tillgång till professionsprogrammet

Förslag

Det ska anges i skollagen att professionsprogrammet ska vara öppet även för rektorer och lärare inom sådan utbildning som enligt denna lag ska motsvara utbildning inom skolväsendet.

Skälen för utredningens förslag

Rektorer och lärare är verksamma också inom Statens institutionsstyrelse (SiS). SiS är huvudman för de skolenheter som finns på SiS ungdomshem.[84] Dessa ingår dock inte i skolväsendet.[85] Det innebär att rektorer och lärare som arbetar på SiS ungdomshem i nuläget inte inkluderas i professionsprogrammet, eftersom detta endast är öppet för rektorer och lärare som är verksamma inom skolväsendet. Även inom Kriminalvården finns rektorer och lärare eftersom Kriminalvården får anordna utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning.[86] Inte heller denna utbildning ingår dock i skolväsendet, vilket innebär att rektorer och lärare som är verksamma inom Kriminalvården på motsvarande sätt som inom SiS utestängs från professionsprogrammet.

Det är angeläget att lärare och rektorer även inom Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården ges möjlighet till kompetens-

[84] Skolverksamheten bedrivs som en särskild utbildningsform, vilken regleras i 24 kap. 8 och 9 §§ skollagen.
[85] I enlighet med bestämmelserna i skollagen ska SiS anordna utbildning motsvarande grundskola, anpassad grundskola, specialskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola. SiS är därmed huvudman för utbildning som ska motsvara den inom skolväsendet men, i enlighet med 1 kap. 1 § skollagen, inte huvudman för skolform inom skolväsendet.
[86] Enligt 24 kap. 10 § skollagen får det anordnas utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt. För sådan utbildning ansvarar Kriminalvården.

utveckling och, i fråga om lärare, möjlighet till meritering. Utredningen anser därför att professionsprogrammet ska vara öppet för även dessa personalgrupper. Av detta skäl föreslås en ändring i skollagen med denna innebörd.

7.1.11 En rektor ska inte samtidigt kunna vara skolchef

Förslag

Det ska förtydligas i skollagen att en rektor inom ramen för sin rektorsanställning inte kan ha funktionen skolchef. En ändring med denna innebörd ska därför införas i 2 kap. 8 a § skollagen.

Skälen för utredningens förslag

Funktionen skolchef infördes i skollagen 2018 för att markera skolans ställning och betydelse, och öka medvetenheten i huvudmännens organisation om vad de statliga kraven på utbildningsverksamhet innebär.[87] Efter att ha konstaterat sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän framhölls ett behov av att komma till rätta med svagheterna i skolans styrkedja och lyfta fram de nationella målen.[88] I enlighet med bestämmelserna ska huvudmannen utse en eller flera skolchefer som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet.[89] Sådana föreskrifter finns i första hand i skollagen och anslutande författningar men även till exempel i lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (2018:1197), arbetsmiljölagen (1977:1160) och diskrimineringslagen (2008:567).

Det övergripande och yttersta ansvaret för regelefterlevnaden ligger alltså kvar hos huvudmannen som sådan, men det ska sedan 2018 finnas minst en person hos varje huvudman som har i uppgift att vaka över regelefterlevnaden i huvudmannens verksamhet och vidta åtgärder för att se till att författningarna följs. Om skolchefen

[87] Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan*, s. 37 f.
[88] SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.* Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan.*
[89] 2 kap. 8 a § skollagen.

inte själv har fått tillräckliga befogenheter att säkra regelefterlevnaden, har skolchefen en skyldighet att informera huvudmannen om vad som krävs.[90] I prop. 2017/18:182 betonades särskilt skolchefens roll i det systematiska kvalitetsarbetet och i att skapa goda förutsättningar för rektorerna i deras uppdrag.[91]

Skolchefens funktion att agera i syfte att säkra regelefterlevnad innebär alltså att skolchefen behöver, utifrån sina befogenheter och även i relation till rektorer, tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med bestämmelserna. I det ingår att kontrollera och bidra till att rektorn agerar och fattar beslut på ett sätt som är förenligt med bestämmelserna. Av det följer att skolchefens respektive rektorns roll bör hållas isär.

Enligt utredningens kartläggning förekommer det dock inte sällan att rektorn och skolchefen är en och samma person, speciellt i små huvudmäns verksamheter.[92] Skolkommissionen, som kom med det ursprungliga förslaget till den lagstadgade skolchefsfunktionen, förutsåg att, eftersom merparten av alla enskilda huvudmän endast driver en skola, skulle förslaget kunna komma att innebära att samma person är både rektor och skolchef i en sådan skola.[93] När funktionen skolchef sedan infördes i lagen innebar den nya bestämmelsen inte något förbud mot att en och samma person är både rektor och skolchef. I propositionen betonades att såväl offentliga som enskilda huvudmän ska ha frihet att besluta om sin organisation. Samtidigt framhölls vikten av att alla huvudmän har kapacitet att leva upp till de krav som finns på utbildningen.[94] Flexibiliteten för huvudmännen bör inte leda till en otydlig relation mellan skolchef och rektor, enligt propositionen.[95]

Utredningen gör bedömningen att relationen mellan skolchef och rektor oundvikligen blir otydlig när rektorn samtidigt är skolchef. Det uppstår också en uppenbar intressekonflikt när en och samma person både leder verksamheten och bistår huvudmannen i kontrollen av densamma. När skolchefsrollen dessutom uttryckligen kom-

[90] Prop. 2017/18:182 s. 39.
[91] Prop. 2017/18:182 s. 40.
[92] Bilden bekräftas av inkommen uppgift från Skolverket den 2 november 2025, enligt vilken 24 procent av de skolchefer som slutförde skolchefsutbildningen 2025 och som deltog i utbildningens utvärderingsenkät också var rektorer – varav 7 procent arbetade för en offentlig huvudman och 43 procent för en enskild huvudman.
[93] Prop. 2017/18:182 s. 36.
[94] Prop. 2017/18:182 s. 41.
[95] Prop. 2017/18:182 s. 42.

pletteras med en mer stödjande funktion gentemot rektor, som utredningen föreslår, blir olämpligheten uppenbar eftersom man inte kan stödja sig själv. Det behöver därför förtydligas i skollagen att en rektor inom ramen för sin rektorsanställning inte också kan ha funktionen skolchef.

Det är särskilt hos små huvudmän som funktionerna rektor och skolchef är samlade hos samma person och det är därmed också små huvudmän som i första hand berörs av förslaget. Det är därför viktigt att särskilt analysera hur förslaget påverkar små huvudmän. Utredningen erfar att det kan vara utmanande för små huvudmän att organisera sig på ett sätt som innebär att olika personer utför uppdragen som skolchef respektive rektor. Därför har utredningen övervägt om ett undantag ska göras för mycket små huvudmän, till exempel för huvudmän med färre än 50 barn/elever. Det alternativet har dock valts bort eftersom det problem som utredningen avser att lösa med förslaget företrädesvis finns hos just mycket små huvudmän. Att införa ett undantag skulle därmed innebära att förslaget inte får avsedd effekt, eftersom dessa huvudmän inte skulle träffas av åtgärden. Utredningen gör också bedömningen att även en mycket liten huvudman bör ha möjlighet att utse en annan person än rektorn till skolchef. Detta särskilt med tanke på att det är en funktion som inte behöver utövas på heltid. Det går till exempel att utse någon i huvudmannens styrelse, under förutsättning att denna person har tillräcklig kompetens.[96] Det borde vid behov också vara möjligt för små huvudmän att anlita en skolchef som även har ett skolchefsuppdrag för en annan huvudman.

Vidare har utredningen analyserat om förslaget innebär ökade kostnader för små huvudmän. Utredningens bedömning är att en organisation där rollerna rektor och skolchef hålls isär inte bör innebära högre kostnader än en organisation där samma person utför båda uppdragen. Slutsatsen illustreras med ett exempel: Den som på en liten skola eller förskola är anställd som rektor på en halvtidstjänst och inom samma halvtidstjänst också är skolchef utför skolchefsuppgifter på del av sin tjänst. Med en fördelning i tjänsten som innebär att vederbörande arbetar som rektor 40 procent och som skolchef 10 procent blir den sammanlagda kostnaden för huvudmannen en halv årsarbetstid. Om utredningens förslag genomförs kan

[96] Se avsnitt 7.1.12 om kompetenssäkring i form av behörighetskrav och befattningsutbildning för skolchefer.

båda uppdragen inte samtidigt utföras av samma person. Då behöver huvudmannen i stället tillsätta en rektor med en lägre tjänstgöringsgrad, i vårt exempel 40 procent av en heltidstjänst, eftersom rektorn inte längre utför skolchefsuppgifter. Det utrymme som skapas när rektorstjänsten får en mindre omfattning (tio procent av en heltidstjänst i exemplet) kan då användas till att avlöna en skolchef. Den sammanlagda kostnaden för uppdragen blir fortfarande en halv årsarbetstid, således varken mer eller mindre än om båda uppdragen hade utförts av samma person. Utredningen gör därmed bedömningen att förslaget inte är kostnadsdrivande för små huvudmän.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen en ändring i bestämmelserna så att det framgår att en rektor inte samtidigt kan vara skolchef.

Utredningen har dock bedömt att det finns behov av en övergångsbestämmelse för de enskilda huvudmän vars verksamhet redan planerats och godkänts innan förbudet mot de dubbla rollerna ska börja tillämpas. För att ta dessa huvudmäns berättigade förväntningar i beaktande föreslås att bestämmelsen inte ska tillämpas på den verksamhet som de fått tillstånd för. Det innebär att enskilda huvudmän som redan har tillstånd att bedriva en viss utbildning vid en viss förskole- eller skolenhet kan utse en ny ansvarig skolchef som också är rektor även efter den 30 juni 2028. Det innebär också att de huvudmän som valt att organisera verksamheten genom att låta en person vara både skolchef och rektor inte behöver ändra sin organisation.

7.1.12 Behörighetskrav och en statlig befattningsutbildning för skolchefer ska införas

Förslag

Det ska införas behörighetskrav för skolchefer. Enligt en ny bestämmelse i skollagen (2010:800) ska bara den som har högskoleexamen få utses till skolchef. Vidare ska det, enligt en annan ny bestämmelse i skollagen, införas en statlig befattningsutbildning för skolchefer. Statens skolverk ska ges i uppdrag att ansvara för befattningsutbildningen för skolchefer och utbildningen ska närmare regleras i samma förordning där befattningsutbildningen för rektorer regleras. Den ska genomföras av lärosätena enligt uppdrag från Statens skolverk och bedrivas på avancerad nivå.

Utbildningen föreslås omfatta 15 högskolepoäng och genomföras under tre terminer. Övergripande syfte och mål med befattningsutbildningen ska framgå direkt av förordningen men Statens skolverk ska närmare ange de mål som ska gälla för utbildningen.

Vidare ska Statens skolverk ges i uppdrag att samordna befattningsutbildningen för skolchefer med de andra uppdragsutbildningarna som regleras i samma förordning, samt med professionsprogrammet.

Skälen för utredningens förslag

Skolchefens roll är att säkra regelefterlevnad, särskilt genom det systematiska kvalitetsarbetet och i att skapa goda förutsättningar för rektorerna i deras uppdrag[97] (se avsnitt 7.1.11). Enligt bestämmelserna ska huvudmannen utse en eller flera skolchefer som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet.[98] Givet skolchefens viktiga funktion är det angeläget att den som utses till skolchef har rätt förutsättningar. I nuläget ställs dock inga krav på särskild utbildning eller erfarenhet för att få uppdraget som skolchef.[99] Det innebär i praktiken att vem som helst kan utöva skolchefsfunktionen. Det är en otillfredsställande situation. Utredningen föreslår därför att behörighetskrav för skolchefer ska införas i skollagen. Enligt utredningens förslag ska endast den som har en högskoleexamen få utses till skolchef. Kravet på högskoleexamen skapar förutsättningar för att fungera som skolchef i en verksamhet som ska vila på vetenskaplig grund.[100] Dessutom främjas skolchefens förutsättningar att leda huvudmannens systematiska kvalitetsarbete genom den analysförmåga som högskolestudier bidrar till att utveckla.

Vidare föreslår utredningen att en statlig befattningsutbildning för skolchefer ska införas. Det är av största vikt att det finns en kvalificerad statlig befattningsutbildning att tillgå för den som har utsetts till den viktiga rollen att bistå huvudmannen i att säkra regel-

[97] Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan*, s. 35 ff.
[98] 2 kap. 8 a § skollagen.
[99] Även om regeringen delade bedömningen att det är viktigt att skolchefen har kompetens inom relevanta områden ansågs det, i varje fall vid införandet av skolchefsfunktionen, vara lämpligt att varje huvudman själv skulle bedöma vilken kompetens som bäst behövs för uppgiften som skolchef. (Prop. 2017/18:182 s. 42.)
[100] 1 kap. 5 § skollagen.

efterlevnaden. Detta eftersom skolchefsfunktionen förutsätter att den som innehar den har mycket goda kunskaper om skolförfattningarna och om systematiskt kvalitetsarbete. Skolchefsfunktionen ges dessutom ytterligare betydelse genom utredningens förslag om skolchefens roll när det gäller att säkerställa förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap (se avsnitt 7.1.3). Av detta förslag följer att skolchefen behöver ha kunskaper om förutsättningarna för rektorns pedagogiska ledarskap. Även av detta skäl behövs en befattningsutbildning som kan ge sådana kunskaper.

Skolverket erbjuder redan i dag en skolchefsutbildning som syftar till att ge skolchefen den kunskap som behövs för uppdraget.[101] Den nuvarande skolchefsutbildningen är initierad av Skolverket. Utredningen anser dock att en utbildning för skolchefer bör utgöra ett varaktigt statligt erbjudande om kompetensutveckling. Utredningen gör vidare bedömningen att skolchefsutbildningen i likhet med rektorsprogrammet bör vara en akademisk utbildning som genomförs av lärosätena på uppdrag av Skolverket. Det bör därför göras ett tillägg i den förordning som reglerar befattningsutbildningen och fortbildning för rektorer[102] så att den inkluderar också skolchefsutbildningen. Det bör också ingå i Skolverkets instruktion att ansvara för en sådan utbildning.

Syftet med befattningsutbildningen föreslås vara att ge skolchefer kunskaper om de krav som anges i föreskrifter som gäller inom skolan, förskolan och fritidshemmet samt kunskaper om systematiskt kvalitetsarbete och om förutsättningarna för rektorns pedagogiska ledarskap.

Målet med utbildningen föreslås vara att deltagarna får sådana kunskaper att de kan

1. bidra till att elever och barn får en likvärdig och rättssäker utbildning,
2. skapa förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap, och
3. bidra till att verksamheten som helhet utvecklas.

[101] Skolverket (2021). *Skolverkets skolchefsutbildning. Måldokument 2021*.
[102] Förordning om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.

Skolverket bör i samband med beställning av befattningsutbildningen närmare ange de mål som ska gälla för utbildningen. Utbildningen bör omfatta 15 högskolepoäng, genomföras under tre terminer och bedrivas på avancerad nivå. Utbildningen föreslås bestå av kurserna skoljuridik och myndighetsutövning (7,5 högskolepoäng) och styrning, organisering och kvalitet (7,5 högskolepoäng). Vidare ska Skolverket enligt utredningens förslag ges i uppdrag att samordna befattningsutbildningen för skolchefer med professionsprogrammet och befattningsutbildningen för rektorer.

Utredningen har övervägt alternativet att göra den statliga befattningsutbildningen för skolchefer obligatorisk genom ett tillägg i skollagen.[103] På så sätt hade det kunnat säkerställas att alla skolchefer besitter adekvat kompetens för uppdraget. Givet skolchefens betydelsefulla roll hade detta varit en stor vinst. Ett obligatorium hade dock kunnat få stora konsekvenser för små huvudmän. Det förekommer enligt utredningens kartläggning att skolchefer byts ut relativt ofta, i synnerhet hos små enskilda huvudmän. Till exempel kan så vara fallet hos föräldrakooperativ som driver förskolor. De föräldrar som engageras som skolchefer lämnar inte sällan funktionen när det egna barnet har lämnat förskolan och gått vidare i utbildningssystemet. Att investera tid och resurser i en förhållandevis omfattande akademisk utbildning kan i det perspektivet uppfattas som problematiskt. Ett annat problem kan vara att den som har uppdraget som skolchef hos en liten huvudman inte sällan har andra anställningar utöver skolchefsfunktionen, ibland till och med på heltid. Det framgår av utredningens dialoger med huvudmän och rektorer. Att då ägna tid åt en akademisk utbildning på avancerad nivå kan te sig svårgenomförbart.

Ett ytterligare skäl för att inte införa ett obligatorium är att utbildningsplatserna i den skolchefsutbildning som genomförs av Skolverket alltid fylls. Huvudmännen väljer således i stor utsträckning att skicka sina skolchefer till en specifik skolchefsutbildning. Det talar för att huvudmännen inser värdet av stärkt kompetens för skolchefsuppdraget. Därmed finns redan tydliga incitament för huvudmännen att låta skolcheferna genomgå kompetensutveckling. Ett obligatorium bedöms därför vara svårt att motivera i ett första skede.

Mot denna bakgrund har utredningen valt att inte föreslå ett obligatorium. Utredningen vill dock understryka vikten av att alla skol-

[103] Jfr regleringen om befattningsutbildningen för rektorer i 2 kap. 12 § skollagen.

chefer genomgår utbildningen. Skolchefens kompetens behöver säkerställas, givet skolchefens ansvarsfulla uppdrag att säkra regelefterlevnad och förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap (se ovan). Huvudmännen bör därför så långt det är möjligt se till att skolchefen genomgår utbildningen. Det är också angeläget att noga följa upp befattningsutbildningens införande (se avsnitt 8.14). Om uppföljningen visar att det behövs ytterligare åtgärder för att säkerställa skolchefers kompetens bör ett obligatorium införas.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om behörighetskrav, i enlighet med ikraftträdandebestämmelsen, endast ska gälla nytillsättningar av skolchefer efter den 30 juni 2028. Utredningen har dessutom bedömt att det finns behov av övergångsbestämmelser, enligt vilka bestämmelserna om behörighetskrav inte ska gälla skolchefer vars verksamhet har planerats och godkänts före den 1 juli 2028. Det innebär att den enskilda huvudman som när reglerna ska tillämpas redan driver en fristående förskola eller skola inte berörs av det nya kravet.

7.2 Utredningens bedömningar

7.2.1 Staten bör ta ett större ansvar för skolans finansiering

Utredningens bedömning

Staten bör ta ansvar för att skolväsendet tillförs tillräckliga resurser och för att resurserna går till avsett ändamål.

Skälen för utredningens bedömning

I utredningens dialoger med rektorer framgår att bristande resurser väsentligt försvårar rektorns uppdrag och möjligheterna att leva upp till kraven i författningarna (se avsnitt 6.1.3). Otillräckliga resurser till förskolor och skolor är dock inte bara en fråga om hur kommuner väljer att fördela tillgängliga resurser. Kommunernas kapacitet att uppfylla kraven i författningarna är också en betydelsefull faktor. Det finns en stor variation när det gäller kommunernas kapacitet

att klara av sitt omfattande uppdrag.[104] Skillnaderna i storlek mellan kommuner är till exempel mycket stora. Demografisk utveckling och urbanisering bidrar till att skillnaderna mellan kommuner dessutom blir allt större. Befolkningen i de största kommunerna ökar kraftigt samtidigt som den minskar i de minsta kommunerna.[105] Dessutom förändras ålderssammansättningen. Välfärdskommissionen angav i sin slutredovisning att antalet invånare över 80 år uppskattas öka med knappt 63 procent mellan 2019 och 2035. Under samma tidsperiod uppskattas antalet invånare i yrkesverksam ålder, 20–69 år, öka med endast 6 procent.[106]

De demografiska förändringarna, framför allt en åldrande befolkning, medför också ökade kostnader för kommunerna.[107] I betänkandet *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag* (SOU 2022:53) konstaterades att ett högt generellt kostnadstryck kommer att leda till svåra prioriteringar i kommunerna. Bristande kapacitet hos kommunerna har konstaterats även av OECD. De stigande kostnaderna för skolan, tillsammans med det minskande utrymmet för kommunerna att finansiera verksamheten med egna skatteintäkter, talar enligt OECD för att skolan även i framtiden kommer att vara beroende av statlig finansiering.[108]

Minskad befolkning innebär också ett minskat skatteunderlag. Det kan därför vara svårt för krympande kommuner att nå upp till lagstiftningens krav på verksamheten.[109] Vidare kan en minskad befolkning innebära svårigheter att bemanna verksamheten, såväl inom förskola och skola som inom välfärden i övrigt. Det finns också ett samband mellan storlek och resurser. Stora kommunala huvudmän och skolor har fler elever och därmed mer resurser. För små kommuner kan det däremot vara en stor utmaning att tillhandahålla ett kvalificerat utbud av utbildning för kommunens invånare. Ju mindre kommunen är desto större blir den utmaningen.

Vilken skola en elev går i, och var den ligger, har också allt större betydelse för elevens möjligheter att lyckas i skolan.[110] Skillnaderna

[104] OECD (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
[105] SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*
[106] Välfärdskommissionen (2021). *Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen.*
[107] SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*
[108] OECD (2022). *Policy Dialogues in Focus: International insights for school funding reform in Sweden.*
[109] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 262.
[110] Holmlund, H., Sjögren, A., och Öckert, B. (2019). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

i skolresultaten mellan land och stad är stora och har dessutom ökat över tid.[111] Skolor med svaga förutsättningar finns både i storstadsområden och på landsbygd. Skolorna med de allra svagaste förutsättningarna finns dock i landsbygdskommuner medan skolor med de starkaste förutsättningarna till största delen återfinns i storstäderna.[112]

Sammantaget talar variationen i kommunernas kapacitet för att staten behöver ta ett större ansvar för att tillräckliga resurser tillförs landets skolor. Redan i dag tillför staten betydande resurser till skolväsendet. Inte sällan tillförs resurser dock genom riktade statsbidrag som huvudmän, såväl kommunala som enskilda, har möjlighet att söka. Detta system har flera uppenbara nackdelar. Det tar inte sällan mycket tid i anspråk att söka statsbidragen. En olycklig konsekvens kan bli att huvudmän med begränsade resurser avstår från att söka statsbidraget, trots att just dessa huvudmän kanske hade varit i allra störst behov av statsbidraget. Vidare bidrar de riktade statsbidragen väsentligt till den administrativa bördan, enligt en rapport från Statskontoret[113], vilket kan innebära en stor belastning för rektorer.

Statsbidragens kortsiktiga karaktär är ytterligare ett bekymmer. Inte sällan ska statsbidragen förbrukas under en begränsad tid, vilket försvårar långsiktigt skolutvecklingsarbete. Statsbidragen är dessutom ofta utformade för specifika utvecklingsbehov. Förskolor och skolor kan dock ha utvecklingsbehov inom andra områden än de av regeringen utpekade. Statsbidragens specifika utformning leder till att skolor med stora utvecklingsbehov kan gå miste om ökade resurser i de fall utvecklingsbehoven inte matchar kraven i de statsbidrag som finns att söka. Systemet försvårar därmed rektorers förutsättningar.

Den stora mängden statsbidrag är ett problem i sig. Det kan vara svårt, särskilt för små huvudmän, att skaffa sig en överblick över vilka statsbidrag som finns att söka och vilka som bäst skulle gynna förskolornas och skolornas utveckling. Slutsatserna bekräftas i en lägesrapport från Skolverket.[114] Myndigheten menade där att antalet statsbidrag är för många och att åtgärder bör vidtas för att minska antalet statsbidrag.

---

[111] Holmlund, H., Sjögren, A. & Öckert, B. (2019). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan.* Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.
[112] Holmlund, H., Sjögren, A. & Öckert, B. (2019). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.
[113] Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*.
[114] Skolverket (2023). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023.*

Finansieringen av skolan har utretts tidigare

Skolans ekonomiska förutsättningar har utretts med olika utgångspunkter i flera tidigare utredningar. Ett exempel är Skolkostnadsutredningen som presenterade sitt betänkande 2016. Utredningens uppdrag var att kartlägga hur budgetering och redovisning går till i kommuner och hos enskilda huvudmän för fristående skolor. I uppdraget ingick även att se över bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor, i syfte att säkerställa lika villkor mellan kommunala och fristående huvudmän.[115]

Skolkommissionen redovisade sitt arbete i betänkandet *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU 2017:35). I betänkandet gjorde Skolkommissionen bedömningen att medel till skolan fördelas utan att socioekonomiska skillnader i elevunderlaget beaktas i tillräcklig grad. Det finns heller inga garantier för att huvudmännen totalt sett avsätter tillräckliga resurser, enligt betänkandet. Skolkommissionen gjorde bedömningen att ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering därför är nödvändigt. Kommissionens överväganden om skolans finansiering grundade sig bland annat i OECD:s rapport om den svenska skolan.[116] OECD bedömde i rapporten att den svenska skolan behöver ett nationellt och sammanhållet system för fördelning av resurser med en starkare fördelningsprofil samt att det finns ett behov av att se över de riktade statsbidragen.[117] Med utgångspunkt i dessa bedömningar föreslog Skolkommissionen att regeringen ska utreda förutsättningarna för sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan.[118]

Utredningen om en mer likvärdig skola hade i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att minska skolsegregationen och förbättra resurstilldelningen till förskoleklass och grundskola. Syftet var att öka likvärdigheten inom berörda skolformer.[119] Utredningen föreslog att majoriteten av stimulansbidragen till skolväsendet ska läggas samman till ett sektorsbidrag för att stödja skolverksamheten och stimulera skolutveckling utifrån lokala behov och prioriteringar med målet att öka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen. Dessutom gjordes bedömningen att frågan om ett större statligt

[115] SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor.*
[116] OECD (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.*
[117] SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 223.
[118] SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 224–225.
[119] SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

sektorsbidrag behöver utredas vidare. Utredningen menade att staten på sikt bör ta ett större ansvar för finansieringen av förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan och eventuellt också andra skolformer. Detta bör ske genom att ett större statligt sektorsbidrag införs för att finansiera undervisningen som bedrivs i skolformerna, enligt betänkandet. Sektorsbidraget bör beräknas per huvudman och vara socioekonomiskt viktat.[120]

Även Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan bör nämnas i detta sammanhang.[121] Utredningen hade bland annat i uppdrag att analysera förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan samt andra alternativ som stärker statens ansvar för skolan utöver att staten blir huvudman. Utredningen redovisade två alternativ. Det ena alternativet innebar ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan. Det andra alternativet innebar att staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan. I båda alternativen framhölls vikten av ett ökat statligt ansvar för skolans finansiering. Utredningen menade att det finns brister i dagens ekonomiska styrning av skolan. I betänkandet konstaterades att sambandet mellan resurser och behov är svagt på kommunnivån, att många kommuner fortfarande saknar resursfördelningsmodeller som väger in elevers olika behov och varierande förutsättningar samt att modellerna för ersättning till enskilda huvudmän kan variera påtagligt mellan olika kommuner.[122] Ekonomin är en central del av styrningen av skolan, enligt betänkandet. Mot bakgrund av ekonomins betydelse för skolverksamheten, och konstaterade brister i den ekonomiska styrningen av skolan, bedömde utredningen att staten, även i ett system med stärkt statligt ansvar men oförändrat huvudmannaskap, bör förstärka sitt ansvar för tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan.[123]

Slutligen bör Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet nämnas. Utredningens uppdrag var att föreslå ett system för resursfördelning med en nationellt bindande skolpengsnorm för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan och fritidshemmet. Normen ska enligt direktivet ange hur mycket resurser varje kommun minst ska tilldela sin egen skolverksamhet samt

[120] SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 28–29.
[121] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.*
[122] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 1105.
[123] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, s. 1106–1107.

andra kommunala och enskilda skolhuvudmän.[124] Utredningen lämnade ett delbetänkande i juni 2025. Där gjordes bedömningen att det i nuläget inte är lämpligt att införa en bindande skolpengsnorm. I stället föreslogs att en vägledande norm för resursfördelningen till förskoleklass och grundskola i kommunens egen regi ska införas. Utredningens uppdrag ska slutredovisas den 1 november 2026.

Finansieringen av skolan behöver reformeras

Som framgått ovan finns skillnader i skolors resurstilldelning till följd av kommuners skiftande kapacitet och ambitionsnivå, vilket innebär ojämlika förutsättningar för landets skolor. Det är inte acceptabelt. Alla elever behöver få goda och likvärdiga förutsättningar för lärande, hälsa och utveckling, oavsett hemkommun. Utredningen ser därför behov av en statlig finansiering som tillgodoser skolväsendets behov av resurser och som också säkerställer att finansieringen går till skolan och inga andra ändamål. Det skulle förbättra förutsättningarna för lärande men också väsentligt förbättra rektorernas arbetssituation och deras möjligheter att leva upp till kraven i författningarna. Ytterligare ett skäl för en stärkt statlig finansiering är det betydande antal förändringar som har genomförts, eller är under genomförande, i skolväsendet. Den aggregerade effekten av flera stora förändringar under kort tid förstärker behovet av ett utökat statligt ansvar för att skolans ges tillräckliga resurser.

Vidare bör statliga bidrag till kommunerna öronmärkas för skolan. Det nuvarande generella statliga bidraget går in i kommunernas budget utan att vara öronmärkt för specifika kostnader (se avsnitt 4.5). Det innebär att kommunerna själva gör prioriteringar i sin budget och beslutar hur mycket resurser de vill avsätta till just skolan. Det finns därför också en stor variation när det gäller omfattningen av de resurser som kommunerna satsar på skolan. Dessa variationer återspeglas även i bidragen till fristående skolor eftersom kommunerna finansierar dessa.

Till viss del speglar variationen kommunernas olika förutsättningar (se ovan) men det finns också skillnader mellan kommunernas satsningar på skolan som inte kan härledas till specifika förutsättningar

[124] SOU 2025:72 V*erktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan.*

utan snarare handlar om skillnader i ambitioner.[125] Utredningen om en mer likvärdig skola undersökte i vilken utsträckning skillnaderna i kommunernas resurstilldelning kan förklaras av skillnader i strukturella förutsättningar mellan kommunerna, såsom socioekonomisk elevsammansättning, finansieringsförmåga, elevutveckling och lokalt löneläge. Utredningen fann då att drygt hälften, 56 procent, av kommunernas kostnader för skolan var relaterade till deras strukturella förutsättningar.[126] En betydande del av skillnaderna berodde således på annat än verksamhetens förutsättningar. Skillnader i ambitionsnivå och effektivitet är två viktiga förklaringar till de skillnader som inte kan tillskrivas olika förutsättningar, enligt betänkandet. Statskontoret konstaterade i en utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan att också tradition kan ha betydelse för skolans resurstilldelning. När kommuner fattar beslut om budgetar för kommande år utgår man inte sällan från tidigare budgetar i stället för att göra en genomgripande analys av verksamhetens förutsättningar och behov.[127]

Sammantaget talar kommunernas skiftande ambitioner för att statens bidrag till kommunerna bör öronmärkas för skolan. En sådan finansieringsprincip har tillämpats tidigare. I samband med skolans kommunalisering infördes ett sektorsbidrag avsett för skolans finansiering. Sektorsbidraget avskaffades dock år 1993 genom den så kallade statsbidragsreformen.[128] Statens bidrag till skolan inordnades då i stället i det generella statsbidraget till kommunerna. Därmed fick kommunerna ansvaret att besluta om fördelningen av resurser mellan skolan och annan kommunal verksamhet.[129] Motiv för förändringen var bland annat att kommuner och landsting skulle få en ökad frihet att anpassa sin verksamhet till tillgängliga resurser.[130]

Sammanfattningsvis anser utredningen, i likhet med tidigare utredningar inom området, att staten bör ta ett ökat ansvar för att skolväsendet tillförs tillräckliga resurser och för att resurserna går till avsett ändamål.

[125] SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 219 ff.
[126] SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
[127] Statskontoret (2020). *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan, en lägesrapport.*
[128] Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*
[129] Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*
[130] SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans: statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*

7.2.2 Ett komplett huvudmanna- och skolenhetsregister bör upprättas

Utredningens bedömning

Regeringen bör ge Statens skolverk i uppdrag att upprätta ett komplett huvudmanna- och skolenhetsregister.

Skälen för utredningens bedömning

Skolverket är en beredskapsmyndighet.[131] Det är därför av stor vikt att myndigheten har tillgång till den information om huvudmän och förskole- och skolenheter som behövs för myndighetens arbete. Det skolenhetsregister som i dag administreras av Skolverket innehåller dock inte tillräcklig information. Till exempel är inte uppgifter om förskolor eller fritidshem inkluderade i registret.[132] Registret saknar även uppgifter om skolchefer. Det bör framgå i registret vilken skolchef som är ansvarig för förskole- eller skolenheten, samt vilken huvudman som har utsett skolchefen. Vidare bör det finnas uppgifter om både huvudmannens och den enskilda utbildningsanordnarens rektor, i sådana entreprenadsituationer där två rektorer förekommer.

Avsaknaden av ett komplett huvudmanna- och skolenhetsregister påverkar Skolverkets möjligheter att utföra sitt uppdrag på flera sätt. Myndigheten har till exempel redan i dag ett uppdrag att följa upp i vilken omfattning rektorer har genomgått den särskilda befattningsutbildningen och fortbildningen för rektorer.[133] Ett komplett huvudmanna- och skolenhetsregister skulle vara ett viktigt verktyg, eftersom ett sådant skulle göra det möjligt att följa upp vilka huvudmän som anmäler deltagare till befattningsutbildningen för rektorer och vilka som inte gör det. Med denna information som utgångspunkt kan Skolverket kontrollera att rätt personer får gå utbildningen och kontakta huvudmän som inte anmäler deltagare till befattningsutbildningen.

[131] Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, bilaga 1.
[132] Däremot samlar SCB in viss statistik om förskolorna, på uppdrag av Skolverket. https://www.scb.se/lamna-uppgifter/undersokningar/verksamheter-som-bedriver-forskola-eller-pedagogisk-omsorg/. Hämtad 2025-11-25.
[133] 4 kap. 1 § förordning om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.

Vidare skulle rektorsomsättningen, även på förskolor och fritidshem, kunna analyseras på ett bättre sätt om Skolverket hade tillgång till ett komplett huvudmanna- och skolenhetsregister där det även går att följa över tid om rektorer byter arbetsplats eller lämnar yrket. Komplett och pålitlig information skulle kunna användas för att utveckla fortbildningskurser för rektorer och rikta information om Skolverkets stöd och insatser på ett ändamålsenligt sätt.

Ett ofullständigt register försvårar också arbetet för statliga utredningar. Den här utredningen har till exempel saknat tillgång till viktig statistik avseende förskolan och fritidshemmen. Ett komplett register är angeläget för att statliga utredningar ska ha tillgång till vederhäftiga underlag för sina analyser. På motsvarande sätt är ett komplett register en tillgång för olika typer av statliga uppföljningar och utvärderingar liksom för forskning.

Utredningen gör bedömningen att det inte behövs några ändringar i förordningen om skolenhetsregister[134]. Enligt förordningen får registret innehålla uppgifter om förskoleenheter och fritidshem.[135] Vidare anges i förordningen att Skolverket ska ha tillgång till de uppgifter som behövs för den verksamhet som myndigheten ska bedriva enligt lag eller annan författning eller särskilda regeringsbeslut.[136]

Mot denna bakgrund anser utredningen att det behövs ett komplett huvudmanna- och skolenhetsregister där också uppgifter om skolchefer, förskolan och fritidshemmen är inkluderade. Regeringen bör därför ge Skolverket i uppdrag att upprätta ett sådant register.

7.2.3 Det finns behov av nationella interoperabla system för skolväsendet

Utredningens bedömning

Det finns behov av att utveckla och förtydliga nationella standarder för att öka de digitala systemens interoperabilitet.

[134] Förordning (2020:833) om skolenhetsregister.
[135] 5 a § förordningen om skolenhetsregister.
[136] 6 § förordningen om skolenhetsregister.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen gör bedömningen att det finns behov av att utveckla och förtydliga nationella standarder för att öka de digitala systemens interoperabilitet. Att skolväsendet får tillgång till standardiserade och interoperabla administrativa system som fyller skolväsendets behov är en viktig förutsättning för en tids- och kostnadseffektiv administrativ hantering. Därigenom kan också rektorers administrativa börda minskas och tid för det pedagogiska ledarskapet frigöras.

Med en enhetlig digital infrastruktur kan huvudmän och rektorer dessutom ges ändamålsenliga analysverktyg som gör det möjligt att följa elevers lärande och identifiera utvecklingsbehov. Därigenom förbättras förutsättningarna för uppföljning och analys, vilket i sin tur kan bidra till stärkt kvalitet, högre måluppfyllelse och ökad likvärdighet. Gemensamma tekniska standarder underlättar även myndigheternas arbete med statistik, analys och beslutsunderlag. Det gynnar en mer likvärdig skola genom sammanställningar som synliggör skillnader i resursanvändning och resultat, bättre verktyg för att identifiera skolor i behov av stöd samt effektivare utvärdering av reformer och policyförändringar.

Behovet har påpekats tidigare. I betänkandet *Tid för undervisning – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet* (SOU 2025:26) lämnades förslag om att användningen av digitala system och verktyg i skolväsendet ska utredas. Bland de områden som pekades ut för fortsatt utredning nämndes behov av obligatoriska standarder för digitala system i syfte att förbättra interoperabiliteten när uppgifter överförs mellan olika system, aktörer och huvudmän inom skolväsendet. Utredningen ansåg vidare att det behöver utredas hur sådana standarder kan regleras samt om det finns behov av föreskrifter för att förbättra interoperabiliteten vid överföring av data.[137] Även i betänkandet *En reform för datadelning* (SOU 2023:96) påpekades behovet av en nationell styrning av interoperabilitet i offentlig förvaltning.

I likhet med tidigare utredningar gör utredningen bedömningen att det finns behov av mer kunskap inom området. Därmed ansluter sig utredningen till förslag och bedömningar i SOU 2023:96 och SOU 2025:26 om behov av ytterligare utredning.

[137] SOU 2025:26 *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet*, s. 307.

7.2.4 Rektorer behöver adekvat kompetens för att leda och samordna elevhälsoarbetet

Utredningens bedömning

Rektorer behöver adekvat kompetens för att leda och samordna elevhälsoarbetet. Befattningsutbildningen för rektorer bör därför också behandla ledning av elevhälsoarbete.

Skälen för utredningens bedömning

Rektorer har en central roll när det gäller förskolors och skolors arbete med att ge barn och elever adekvat stöd och en lärmiljö som främjar lärande och hälsa. I nuläget har dock rektorer inte alltid möjlighet att leva upp till kraven i författningarna. Att inte kunna ge elever det stöd de behöver är en orsak till stress hos rektorer och påverkar därmed deras arbetssituation på ett påtagligt negativt sätt. Det framgår av utredningens dialoger med rektorer. Bilden bekräftas i den internationella undersökningen Talis 2024. Av undersökningen framgår att situationer kopplade till elever i behov av särskilt stöd och elevernas sociala och emotionella välbefinnande är en av de främsta anledningarna till hög stressnivå hos rektorer i Sverige[138] (se avsnitt 6.3.2 och 7.1.6).

En viktig förutsättning för att framgångsrikt kunna leda och samordna elevhälsoarbetet är adekvat kompetens. Utredningen gör bedömningen att rektorer på ett tydligare sätt behöver rustas för arbetet med att leda och samordna elevhälsoarbetet. Elevhälsa nämns inte explicit i Skolverkets måldokument för utbildningen. Det innebär att rektorer inte med nödvändighet får med sig kunskaper om ledning av elevhälsoarbete. Utredningen gör bedömningen att rektorer på ett tydligare sätt behöver rustas för ansvaret att leda och samordna elevhälsoarbetet. Befattningsutbildningen för rektorer bör därför också behandla ledning av elevhälsoarbete. I samband med kommande revidering av rektorsprogrammets måldokument behöver detta tydligare skrivas fram.

[138] Skolverket (2025). *Talis 2024. En studie om lärares och rektorers arbete i årskurs 7–9*, s. 55.

7.2.5 Meriteringsnivåer för rektorer bör utredas

Utredningens bedömning

Det bör utredas huruvida professionsprogrammet för rektorer ska inkludera meriteringsnivåer.

Skälen för utredningens bedömning

I betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* (SOU 2018:17) fanns förslag avseende rektorers professionella utveckling som inte togs vidare i propositionen.[139] I betänkandet föreslogs att två nationellt reglerade kompetensnivåer skulle inrättas för rektorer: rektor respektive meriterad rektor. Syftet med meriteringsnivåer var att rektorer skulle kunna få sin utökade kompetens erkänd. Ett sådant kompetenserkännande skulle främja strategisk kompetensanvändning och ge huvudmännen möjlighet att använda de skickligaste rektorerna där de bäst behövs, enligt betänkandet.[140]

Utredningen anser i likhet med SOU 2018:17 att det finns ett behov av meriteringsnivåer även för rektorer. Om lärare kan meritera sig är det rimligt att även rektorer ska kunna göra det. Vidare behöver det skapas incitament för rektorer att vilja kompetensutveckla sig och stanna kvar i yrket. Det behöver också synliggöras vilken kompetens och erfarenhet som rektorer besitter. På så sätt ökar förutsättningarna för att matcha rektorers kompetens med skolors behov.

Vidare kan ökade möjligheter att utvecklas i sitt yrke och att meritera sig vara en faktor som ökar rektorers arbetslust och deras vilja att stanna kvar i yrket. Om huvudmännen arbetar strategiskt med kompetensanvändningen och efterfrågar meriterade rektorer till skolor med stora utvecklingsbehov kan ett införande av meriteringsnivåer också skapa incitament för skickliga rektorer att arbeta i och stanna kvar på skolor med stora utmaningar.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det bör utredas vidare huruvida professionsprogrammet för rektorer ska kompletteras

[139] Prop. 2022/23:54 *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*.
[140] SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*, s. 255.

med meriteringsnivåer i enlighet med de förslag som lämnades i SOU 2018:17.

7.2.6 Insatser för rektorers professionella utveckling bör samordnas

Utredningens bedömning

Statens insatser för rektorers professionella utveckling bör samordnas på sådant sätt att de främjar progression i rektorers lärande.

Skälen för utredningens bedömning

Flera statliga åtgärder har vidtagits för att främja rektorers professionella utveckling. En statlig befattningsutbildning för rektorer infördes 2010 och 2025 infördes ett nationellt professionsprogram för rektorer.[141] Inom ramen för professionsprogrammet erbjuder Skolverket ett stort antal fortbildningskurser för rektorer inom en rad områden[142] (se kapitel 4). Det är angeläget att insatserna samordnas med befattningsutbildningen för rektorer på ett sätt som leder till överblickbarhet och stärkt professionell utveckling för rektorerna. Utredningen menar att professionsprogrammet bör struktureras så att det skapar fördjupning och breddning av rektorns kompetens. Det innebär att kurserna på ett systematiskt och genomtänkt sätt behöver knyta an till innehållet i befattningsutbildningen för rektorer. Vidare behöver kurserna i relation till varandra ha ett innehåll som främjar progression i rektorernas professionella lärande. De bör också inordnas i det akademiska systemet så att det blir möjligt att till exempel ta ut en masterexamen och kvalificera sig för forskarutbildning.

[141] Förordning (2025:280) om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.
[142] Skolverket (2025). Kompetensutveckling för rektorer. https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/kurser-och-utbildningar/professionsprogrammet/kompetensutveckling-inom-professionsprogrammet/kompetensutveckling-for-dig-som-ar-rektor. Hämtad 2025-10-09.

7.2.7 Incitamenten för att få rektorer att vilja arbeta på skolor med stora utmaningar bör stärkas

Utredningens bedömning

Huvudmännen bör ta ett större ansvar för att få erfarna rektorer att söka sig till och stanna kvar på skolor med stora utmaningar.

Skälen för utredningens bedömning

Det går att se ett tydligt samband mellan kontinuitet i rektors ledarskap och utbildningens kvalitet (se avsnitt 6.4). Forskning visar att skolor som har en negativ resultatutveckling hos eleverna kännetecknas av instabila ledningsfunktioner.[143] Om skolor ska kunna vända negativa skolresultat är fokus, systematik, långsiktighet och uthållighet avgörande.[144] Även Skolinspektionen har pekat på farorna med en hög rektorsomsättning. Täta rektorsbyten kan förhindra skolutveckling och försämra lärarnas förutsättningar att bedriva framgångsrik undervisning.[145] Myndighetens granskningar visar att i skolor med många brister har ofta den nuvarande rektorn arbetat relativt kort tid på skolan.

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag som syftar till att skickliga rektorer ska söka sig till och stanna kvar längre på förskolor och skolor med stora utmaningar. Givet problembeskrivningen ovan är sådana åtgärder angelägna. De förslag som utredningen lägger (se avsnitt 7.1) syftar till att förbättra förutsättningarna för rektorer att utföra sitt viktiga uppdrag samt att stärka rektorers kompetens och möjlighet att utvecklas i yrket. Förslagen handlar bland annat om huvudmannens ansvar för att ge rektorer stöd och för att säkerställa tillräckliga ledningsresurser. Utredningen anser att dessa förslag kommer att förbättra rektorers arbetssituation och förutsättningar generellt och därmed också förbättra förutsättningarna för rektorer på skolor med stora utmaningar.

[143] Jarl, M. et al. (2017). *Att organisera för skolframgång: Strategier för en likvärdig skola.*
[144] Håkansson, J. och Sundberg, D. (2016). *Utmärkt skolutveckling: Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*, Stockholm: Natur och Kultur s. 255 ff. Se även Strömberg, I. (2025). *Uppbrott, avbrott, omstart: En etnografisk studie av disruptivitet i en svensk grundskola.* Socialantropologiska institutionen, Stockholms universitet.
[145] Skolinspektionen (2019). *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning.* Tematisk kvalitetsgranskning.

Det behövs tydliga incitament för att få erfarna rektorer att söka sig till och stanna kvar på skolor med stora utmaningar. För detta har huvudmännen ett stort ansvar. Huvudmännen behöver stärka eller skapa en organisation som det är attraktivt att arbeta i som rektor. För att åstadkomma detta krävs medvetna strategier som utgår ifrån en analys av skolornas behov och rektorernas behov av stöd. Stödet från rektorernas huvudmän har stor betydelse för skolornas arbete. Skolverket har konstaterat att framgångsrika skolor kännetecknas av en samsyn om vad som behöver prioriteras genom hela styrkedjan. Dessutom är huvudmannens stöd till rektorerna på sådana skolor tydligt anpassat till de behov som finns på skolan.[146]

I betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* (SOU 2018:17) gjordes bedömningen att det behövs långsiktiga strategier för att få erfarna och skickliga rektorer att arbeta på skolor med stora utmaningar. För att nå dit behövs bättre utvecklingsmöjligheter och en hållbar arbetssituation med reella möjligheter att göra skillnad, enligt betänkandet.[147] Utredningen anser i likhet med SOU 2018:17 att en hållbar arbetssituation och goda utvecklingsmöjligheter är avgörande för att få rektorer att söka sig till och stanna kvar på skolor med stora utmaningar. Det är därför angeläget att professionsprogrammet för rektorer inkluderar kompetensutveckling inom området pedagogiskt ledarskap på skolor med stora utmaningar. Skolverkets satsningar inom detta område bör därför fortsätta. Det behövs även kompetensutveckling för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter när det gäller ledning av sådana skolor.

Omfattningen av rektorns ansvarsområde behöver anpassas till ansvarsområdets komplexitet

Rektorns arbetsbelastning har betydelse för rektorers arbetssituation. Av utredningens kartläggning framgår att rektorer ibland ansvarar för ett mycket stort antal medarbetare och barn eller elever. Dessutom kan en och samma rektor ansvara för olika skolformer eller

[146] Skolverket (2025). Rektors ledarhandlingar på skolor i områden med socioekonomiska utmaningar. https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/styrning-och-kvalitetsarbete/leda-personal/ledarskap-i-skolor-med-socioekonomiska-utmaningar. Hämtad 2025-06-17.
[147] SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*, s. 515.

enheter som ligger geografiskt långt ifrån varandra (se avsnitt 7.1.2). Var och en av dessa faktorer kan i sig innebära avsevärda begränsningar när det gäller rektorers möjligheter att genomföra sitt uppdrag. Att ansvara för skolor och förskolor som ligger i ett strukturellt missgynnat område kan därutöver innebära särskilda utmaningar. Till exempel kan barn och elever på dessa enheter kräva större insatser från elevhälsan och mer omfattande stöd i undervisningen. Vidare kan det i dessa enheter finnas större behov av samverkan med socialtjänsten samt med hälso- och sjukvården. För att få rektorer att söka sig till och arbeta på skolor med stora utmaningar behöver huvudmannen därför anpassa ansvarsområdets omfattning till ansvarsområdets komplexitet och därvid särskilt beakta de behov och förutsättningar som enheternas barn och elever har.

Möjligheter till samverkan och kollegialt lärande kan stimulera rektorer att stanna på skolor med stora utmaningar

Ett sätt att stötta och stimulera rektorer på skolor med stora utmaningar är att öka kunskapen om vad som kännetecknar framgångsrikt ledarskap på skolor med sådana utmaningar. Skolverket har sedan 2021 bedrivit insatsen *Rektors ledarhandlingar på skolor i områden med socioekonomiska utmaningar*.[148] Syftet med insatsen är ta vara på rektorers kompetens och goda erfarenheter för att inspirera andra till handling samt att sprida kunskap om hur rektorer kan arbeta för att leda en skola i ett område med socioekonomiska utmaningar framgångsrikt. Inom ramen för insatsen har rektorer tillsammans med forskare arbetat med att identifiera och formulera ledarhandlingar som gör skillnad i undervisningen. Pedagogiskt utvecklingsarbete kan även i övrigt vara ett viktigt incitament för att få rektorer att söka sig skolor med stora utmaningar.

Utredningen anser att huvudmän bör stimulera rektorer att öka sin kunskap om framgångsrikt ledarskap för skolor med stora utmaningar, till exempel genom att ta del av Skolverkets stöd inom området. Dessutom bör huvudmännen ta initiativ till och organisera för kollegialt lärande mellan rektorer på skolor med stora utmaningar, till exempel genom nätverk för rektorer med liknande utmaningar.

[148] Skolverket (2025). Rektors ledarhandlingar på skolor i områden med socioekonomiska utmaningar. https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/styrning-och-kvalitetsarbete/leda-personal/ledarskap-i-skolor-med-socioekonomiska-utmaningar.

På så sätt kan rektorer få kollegialt stöd samtidigt som kunskap och goda exempel kan spridas.

8 Konsekvenser av förslagen

I kapitel 7 presenterades utredningens förslag och bedömningar. I detta kapitel beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag. Inledningsvis beskrivs de krav som ställs på konsekvensanalysen. Därefter redovisas förväntade konsekvenser av utredningens förslag.

8.1 Krav på konsekvensanalysen

Kommittéer och särskilda utredare ska redovisa en konsekvensutredning för de förslag som lämnas.[1] Kommittéförordningen (1998:1474), förordning (2024:183) om konsekvensutredningar och utredningens direktiv (dir. 2024:48) styr vilka konsekvenser som utredningen ska beskriva. Enligt bestämmelserna ska konsekvensutredningen innehålla en redogörelse för

1. det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas,
2. vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas,
3. de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som bedöms finnas med dessa, och
4. det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl.[2]

Vidare ska konsekvensutredningen innehålla en analys av de förslag som lämnas. Analysen ska bestå av

1. en beskrivning och beräkning av förslagets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda,
2. en beskrivning och, om möjligt, en beräkning av andra relevanta konsekvenser än sådana som anges i 1,

[1] 2 § förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.
[2] 6 § förordning om konsekvensutredningar.

3. en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte,
4. en bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser, och
5. en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas.[3]

Om förslagen i ett betänkande medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område och ange skäl för den föreslagna finansieringen.[4]

I de fall förslaget rör kommuner eller regioner ska konsekvensutredningen innehålla en bedömning av om förslaget inskränker den kommunala självstyrelsen. Innebär förslaget en sådan inskränkning ska även de överväganden som krävs enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Om förslaget innebär förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer, ska konsekvensutredningen innehålla en beskrivning av förändringarna samt en beräkning av de kostnader och intäkter som följer av dessa.[5]

Konsekvensutredningen ska vidare innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.[6]

Utöver bestämmelserna som beskrivits ovan uppställs vissa krav i utredningens direktiv. Utredaren ska enligt direktivet redovisa förslagens konsekvenser utifrån Sveriges internationella åtaganden i de delar där detta är aktuellt. Utredaren ska vidare ha ett barnrättsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv i de analyser som görs och redovisa förslagens konsekvenser utifrån såväl FN:s konvention om barnets rättigheter som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.[7]

[3] 7 § förordning om konsekvensutredningar.
[4] 15 § kommittéförordningen (1998:1474).
[5] 8 § förordning om konsekvensutredningar.
[6] 9 § förordning om konsekvensutredningar.
[7] Kommittédirektiv 2024:48.

8.2 Problemet och vad som ska uppnås med förslagen

Måluppfyllelsen i svensk skola behöver förbättras. En betydande andel av eleverna i skolväsendet når inte målen för utbildningen. Till exempel var det våren 2025 19 700 elever (15,9 procent) som inte blev behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan.[8] Rektorer har en avgörande betydelse för undervisningens kvalitet och för barns och elevers lärande. Att rektorn ges goda förutsättningar för sitt uppdrag är därför centralt. Rektorsuppdraget är dock komplext och rollen som pedagogisk ledare kan vara svår att förverkliga. Rektorns roll har också förändrats, bland annat till följd av ändrade bestämmelser. Rektorer har ett omfattande ansvar enligt skolförfattningarna. Kraven har utökats över tid till följd av höjda ambitioner i den statliga styrningen och förändringar i samhället. I egenskap av arbetsgivarens representant och chef behöver rektorn dessutom följa lagar och andra bestämmelser som följer av personalansvar och arbetsmiljöansvar.

Huvudmännen ger inte alltid rektorer tillräckliga förutsättningar för sitt viktiga uppdrag. Utrymmet för det pedagogiska ledarskapet är inte sällan begränsat till följd av bland annat stora ansvarsområden, en betydande administration att hantera och omfattande arbetsuppgifter. När rektorer inte ges förutsättningar att utöva det pedagogiska ledarskapet finns risk för brister i undervisningens kvalitet och i förlängningen sämre förutsättningar för barns och elevers lärande. Det omfattande och komplexa rektorsuppdraget innebär dessutom ofta en hög arbetsbelastning, vilket kan få allvarliga konsekvenser för rektorers hälsa och för deras vilja att stanna kvar i yrket.

Mot denna bakgrund är åtgärder för att förbättra rektorers förutsättningar mycket angelägna. Förslagen syftar till att förbättra dessa förutsättningar och göra rektorsuppdraget rimligt och hanterbart, något som ytterst bidrar till att säkra måluppfyllelse och likvärdighet i den svenska skolan.

[8] Skolverket (2025). *Slutbetyg i grundskolan våren 2025.* Diarienummer: 2025:2440.

8.3 Underlag för konsekvensanalysen

Utredningen har strävat efter att ge en så tydlig och bred bild som möjligt av åtgärdernas förväntade konsekvenser utifrån olika perspektiv. I detta syfte har utredningen samlat in och analyserat information från ett stort antal huvudmän och rektorer. Informationsinsamlingen har genomförts via hearings och intervjuer. Vidare har utredningen samrått med forskare, skolmyndigheterna, organisationer för skolledare, lärare och elever, Sveriges Kommuner och Regioner samt utbildare inom rektorsutbildningen. Utredningen har även sammanställt och analyserat vetenskapliga rön av relevans för utredningens uppdrag. För en mer utförlig beskrivning av hur utredningen har arbetat, se kapitel 2.

8.4 Bedömning av osäkerhet i analysen

Utredningen har strävar efter att ge en så tydlig bild som möjligt av situationen för rektorer. Därför har många olika typer av underlag använts i utredningens analyser och överväganden. Utredningens egen datainsamling har bestått av bland annat hearings. Inbjudan till hearings skickades ut till ett brett urval av huvudmän och rektorer. De som varit villiga att delta har sedan fått anmäla sig. Även om utredningen har strävat efter att ge en så representativ bild som möjligt innebär ett urval alltid vissa osäkerheter. De som tackat ja till att delta i hearings kan vara huvudmän som är särskilt engagerade eller vill visa att de har en välfungerande verksamhet medan huvudmän som brottas med problem kan vara mindre benägna att delta. Rektorer som valt att delta kan i stället vara de som är särskilt missnöjda med sin arbetssituation. Utredningen kan därför inte med säkerhet säga att den information som inhämtats via hearings ger en bild av läget i landet som helhet. Samma typ av osäkerhet kan finnas när de gäller de huvudmän och rektorer som valt att delta i intervjuer. Samtidigt är denna informationsinsamling endast en del av utredningens underlag. Många andra underlag kompletterar bilden. Utredningen gör därför bedömningen att underlagen som helhet kan ligga till grund för en vederhäftig analys och välgrundade förslag.

8.5 Utredningens förslag, alternativa lösningar och konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

8.5.1 Rektorns pedagogiska ledarskap ska definieras i skollagen

Det pedagogiska ledarskapet är centralt i rektorns uppdrag. Enligt bestämmelserna i skollagen ska rektorn leda och samordna det pedagogiska arbetet. Vidare har rektorn ett särskilt ansvar för att utbildningen utvecklas.[9] Begreppet pedagogiskt ledarskap förekommer däremot inte i skollagen. Bestämmelserna ger inte heller någon närmare beskrivning av vad det innebär att leda och samordna det pedagogiska arbetet eller vad som ligger i formuleringen att rektorn har ett särskilt ansvar för att verksamheten utvecklas. Det kan generellt bli svårt att värna och skapa tillräckliga förutsättningar för rektorns kärnuppdrag om uppdraget inte är tydligare definierat.

Utredningen anser att det behövs en definition som tydliggör vad det är för ledarskap som rektorn behöver tillräckliga förutsättningar för att utöva. Utifrån ett sådant tydliggörande kan det också regleras att det ingår i huvudmannens ansvar att skapa förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap (se avsnitt 7.1.3). Utredningen föreslår därför att en definition av rektorns pedagogiska ledarskap förs in i 1 kap. 3 § skollagen (2010:800). Definitionen ska ha följande lydelse enligt utredningens förslag: ledarskap som rektorn utövar i nära och direkt relation till undervisningen, med särskilt fokus på de processer som stärker kvalitet och utveckling, samt genom att, i syfte att främja dessa processer, sätta organisatoriska ramar, fördela resurser och skapa förutsättningar för medarbetarnas professionella lärande.

Det pedagogiska ledarskapet utgör kärnan i rektorns uppdrag. En definition av vad det innebär bidrar till en gemensam förståelse för rektorsuppdraget och gör det lättare för huvudmannen att skapa reella förutsättningar för detta uppdrag.

Alternativa lösningar

Ett alternativ till att införa en definition av rektorns pedagogiska ledarskap i skollagen hade kunnat vara att i stället ge Skolverket i uppdrag att utforma ett stödmaterial som tydliggör innebörden i detta

[9] 2 kap. 9 § skollagen (2010:800).

ledarskap och rekommendationer om att det värnas. Utredningen har dock gjort bedömningen att en definition i bestämmelserna är angelägen eftersom det enbart med utgångspunkt i en sådan definition blir möjligt att reglera huvudmannens ansvar i relation till det pedagogiska ledarskapet (se avsnitt 7.1.2, 7.1.3 och 8.5.2). Därför gör utredningen bedömningen att den alternativa lösningen, som skulle kunna vara mer dynamisk men också frikopplad från lagkrav, inte på ett ändamålsenligt sätt skulle kunna säkerställa att rektorns kärnuppdrag värnas.

Utredningen har övervägt alternativa definitioner. Till exempel har en definition som omfattar ett mer indirekt ledarskap övervägts. En sådan definition skulle ge större frihet att anpassa rektorns roll efter huvudmannens organisatoriska preferenser. Utredningen har dock med stöd i forskning (se kapitel 5 och bilaga 3) landat i slutsatsen att rektorns pedagogiska ledarskap bör utövas i nära och direkt relation till undervisningen.

Ett ytterligare alternativ hade kunnat vara en smalare definition som bara fokuserar på ett undervisningsnära ledarskap. Utredningen har dock gjort bedömningen att också det organisatoriska ansvaret liksom ansvaret för medarbetarnas professionella lärande är viktiga beståndsdelar i rektorns pedagogiska ledarskap. Utredningen menar att det pedagogiska ledarskapet bör ses som bestående av flera dimensioner (se avsnitt 7.1.1) och att det är kombinationen av dessa dimensioner som utgör kärnan i det pedagogiska ledarskap som rektorn borde få bättre förutsättningar att utöva. En definition som bara betonar en aspekt riskerar att bli otillräcklig eller vilseledande och samtliga de alternativa definitioner som beskrivits ovan har därför bedömts olämpliga.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om rektorns pedagogiska ledarskap inte definieras i skollagen i enlighet med utredningens förslag, försämras möjligheterna att ställa krav på huvudmännen och därmed möjligheterna att freda utrymmet för rektorns kärnuppdrag. Om ingen åtgärd vidtas, riskerar rektorer att hamna organisatoriskt långt ifrån såväl undervisningen som de barn och elever som rektorn ska ta viktiga beslut om. Ytterst bedömer ut-

redningen att konsekvensen av en utebliven åtgärd kan bli försämrade förutsättningar för barns och elevers lärande och utveckling.

8.5.2 Rektorns ansvarsområde får inte vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet

Det är huvudmannen som beslutar om hur verksamheten ska organiseras, dvs. hur den ska delas in i skolenheter eller förskoleenheter, hur stora de olika enheterna ska vara och vem som ska vara rektor för respektive enhet. Hur ledningen för verksamheten ska organiseras avgör huvudmännen utifrån lokala förhållanden och en rektor kan ansvara för en eller flera enheter.[10]

Det framgår av utredningens kartläggning att rektorer inte sällan ansvarar för flera skolenheter eller mycket stora skolenheter. Ett alltför omfattande ansvarsområde är inte förenligt med alla de krav som ställs på rektorn i författningarna. Många rektorer vittnar också om att det med ett alltför stort geografiskt och/eller volymmässigt omfattande ansvarsområde, inte blir möjligt att utöva det pedagogiska ledarskapet. Därför föreslår utredningen att det ska införas en bestämmelse i skollagen som innebär att rektorns ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet.

Utredningen har övervägt förslagets konsekvenser i relation till den kommunala självstyrelsen. Dessa konsekvenser redovisas i avsnitt 8.7.2.

Alternativa lösningar

För att undvika att den föreslagna regleringen leder till en uppdelning av befintliga enheter har utredningen övervägt att ändra i 2 kap. 9 § skollagen så att en enhet får ledas av flera rektorer. Utredningen har dock bedömt att en ändring i skollagen med denna innebörd är olämplig, inte minst eftersom det är angeläget att barnen/eleverna och deras vårdnadshavare vet vem som har ansvar för att de får det stöd som de har behov av. Mot denna bakgrund anser utredningen att en förskole- eller skolenhet även fortsättningsvis bara ska få ledas av en rektor.

[10] Prop. 2009/10:165 s. 647.

Ett alternativ till den föreslagna regleringen hade kunnat vara att reglera hur många medarbetare och barn eller elever som en rektor maximalt får ansvara för. Detta alternativ skulle vara tydligare och därmed lättare att säkerställa efterlevnaden av. Utredningen har dock gjort bedömningen att en siffra som fungerar för alla huvudmän och kontexter är omöjlig att ta fram. En bedömning måste göras från huvudman till huvudman och bedömningen behöver utgå från de lokala förutsättningarna. Många olika parametrar behöver beaktas, till exempel ansvarsområdets komplexitet.

Ett ytterligare alternativ hade kunnat vara att ge Skolverket i uppdrag att utforma ett stödmaterial som beskriver hur huvudmannen kan organisera skolverksamheten på ett framgångsrikt sätt. Utredningen har dock gjort bedömningen att enbart ett stödmaterial skulle innebära en alltför svag styrning. För att verkligen åstadkomma tydliga förbättringar när det gäller rektorers förutsättningar krävs reglering i skollagen som tydliggör att rektorns ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet. En sådan reglering möjliggör också tillsyn inom ramen för Skolinspektionens uppdrag.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att de alternativa lösningar som beskrivs ovan inte är lämpliga.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas kvarstår problemet att rektorer ibland har ett mycket stort ansvarsområde, vilket i sin tur får konsekvenser för rektorers möjligheter att leda verksamheten på ett sätt som enligt relevant forskning är framgångsrikt (se avsnitt 6.2.9).

Dessutom är åtgärden viktig för att förbättra rektorers arbetsmiljö. Alltför omfattande ansvarsområden kan innebära en hög arbetsbelastning, vilket kan leda till stress och försämrad hälsa. Om inte rektorer ges bättre förutsättningar för sitt viktiga uppdrag riskerar det att leda till svårigheter att rekrytera samt till avhopp från yrket och därmed bristande kontinuitet i förskolors och skolors ledningsorganisation. Om ingen åtgärd vidtas kvarstår dessa problem och risker.

8.5.3 Rektorn ska ges förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet

Rektorns ledarskap spelar en avgörande roll för en förskolas och skolas kvalitet och för måluppfyllelse i svensk skola. Det pedagogiska ledarskapet är därmed centralt i rektorns uppdrag (se avsnitt 7.1.1). Enligt utredningens bedömning ges rektorer dock inte tillräckliga förutsättningar för att ta detta ansvar. Rektorernas arbetstid har över tid fyllts av allt fler arbetsuppgifter, vilket begränsar rektorers möjligheter att fullt ut utöva det pedagogiska ledarskapet. Det får i sin tur konsekvenser för förskollärares och lärares möjligheter att utveckla och bedriva en undervisning av god kvalitet.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det införs en ny bestämmelse i skollagen som anger att det ingår i huvudmannens ansvar att, med hjälp av ansvarig skolchef, säkerställa förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap. Även om huvudmannen redan idag kan sägas ha ansvar för att säkerställa de förutsättningar som krävs för rektorns möjligheter att leda den pedagogiska verksamheten, innebär den föreslagna bestämmelsen ett förtydligande och synliggörande av detta ansvar. Genom att reglera att huvudmannen *med hjälp av ansvarig skolchef* ska säkerställa att rektorn ges förutsättningar att utöva sitt pedagogiska ledarskap tydliggörs skolchefens roll i detta avseende. Det är därför viktigt att ansvarig skolchef har relevant kunskap om de aktuella förutsättningarna samt tillräcklig kompetens för att synliggöra vad som krävs för att möjliggöra rektorns pedagogiska ledarskap. I den mån skolchefen fått ett sådant mandat från huvudmannen kan skolchefen ta en mer aktiv roll i att faktiskt säkerställa att sådana förutsättningar ges. Hänvisningen till det definierade pedagogiska ledarskapet gör det tydligt att det är just möjligheten att utöva detta nära, direkta och flerdimensionella ledarskap som måste säkerställas. Hur detta kan åstadkommas i praktiken diskuteras utförligt i avsnitt 7.1.3.

Alternativa lösningar

Utredningen har övervägt alternativet att i lagstiftningen konkretisera vilken typ av stöd det är som huvudmannen behöver säkerställa för att rektorn ska få förutsättningar att utöva det pedagogiska ledarskapet. En möjlighet som utredningen har övervägt är att i skollagen

precisera att huvudmannen ska erbjuda tydligt angivna och adekvata stödfunktioner till stöd för rektorn. En sådan reglering skulle möjligen vara något enklare att kontrollera efterlevnaden av. Utredningen har dock gjort bedömningen att den föreslagna regleringen tar ett större grepp om frågan och inkluderar även andra typer av förutsättningar som kan vara betydelsefulla för att möjliggöra det pedagogiska ledarskapet. Den föreslagna regleringen kan tillämpas i enlighet med den enskilda rektorns faktiska behov och är därför att föredra.

Ett alternativ till förslaget om att särskilt reglera huvudmannens ansvar för att säkerställa förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap hade kunnat vara att ge Skolverket i uppdrag att som en del av ett stödmaterial som förtydligar innebörden i begreppet pedagogiskt ledarskap (se avsnitt 8.5.1) också beskriva hur huvudmannen kan arbeta för att ge rektorer goda förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet. Utredningen har dock gjort bedömningen att enbart ett stödmaterial skulle innebära en alltför svag styrning. För att verkligen åstadkomma väsentliga och varaktiga förbättringar när det gäller rektorers förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet krävs reglering i skollagen. En sådan reglering möjliggör också tillsyn inom ramen för Skolinspektionens uppdrag. Därför gör utredningen bedömningen att den alternativa lösningen inte är lämplig.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas finns stor risk att förutsättningarna för rektorers möjligheter att utöva det pedagogiska ledarskapet förblir svåra och arbetsförhållandena fortsatt problematiska, vilket i sin tur kan leda till att färre personer söker sig till rektorsyrket och till att alltför många väljer att lämna sina rektorsuppdrag.

8.5.4 Rektorn ska ha mandat att besluta om ledningsstöd i den inre organisationen

I rektorns pedagogiska ledarskap ingår ett organisatoriskt ansvar. Detta ansvar innebär att rektorn fördelar resurser och skapar förutsättningar och strukturer som möjliggör utveckling av undervisningen. För att kunna ta detta ansvar behöver rektorn ha mandat att ta beslut om organisation och resursfördelning inom sin enhet. Detta mandat

framgår redan av 2 kap. 10 § skollagen. Bestämmelsen tolkas dock i vissa fall som att beslut om enhetens ledningsstruktur kan fattas av huvudmannen. Inte sällan fattas beslut om att ha en organisation med biträdande rektorer på huvudmannanivå. Utredningens uppfattning är att ledningsstöd i form av biträdande rektorer är en del av rektorns inre organisation och det ska därför vara rektorn som tar beslut om att en biträdande rektor eller annat ledningsstöd ska utses. Det ska också vara rektorn som avgör vad som ska ingå i den biträdande rektorns uppdrag. Enligt utredningens förslag bör det därför framgå av paragrafens första stycke att det är rektorn som beslutar om att utse biträdande rektorer eller annat ledningsstöd. Utan dessa verktyg i rektorns styrning och ledning omöjliggörs ett pedagogiskt ledarskap enligt den definition som utredningen föreslår (se 7.1.1).

Alternativa lösningar

Ett alternativ till en sådan reglering hade kunnat vara att ge Skolverket i uppdrag att inom ramen för ett stödmaterial som beskriver hur huvudmannen kan organisera skolverksamheten på ett framgångsrikt sätt också lyfta fram rektorers mandat att självständigt besluta om sin enhets inre organisation. Utredningen har dock gjort bedömningen att enbart ett stödmaterial skulle innebära en alltför svag styrning. För att verkligen åstadkomma tydliga förbättringar när det gäller rektorers förutsättningar krävs reglering i skollagen. En sådan reglering möjliggör också tillsyn inom ramen för Skolinspektionens uppdrag. Därför gör utredningen bedömningen att den alternativa lösningen inte är lämplig.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas kvarstår problemet att rektorn inte fullt ut kan besluta om enhetens inre organisation, inklusive dess ledningsstruktur. Konsekvensen kan bli att rektorn då inte får rätt ledningsstöd eller inte kan fatta de beslut som rektorn bedömer är nödvändiga utifrån verksamhetens identifierade behov.

8.5.5 Rektorns pedagogiska ledarskap ska inte vara möjligt att delegera i sin helhet

Utredningen föreslår att delegationsmöjligheterna enligt 2 kap. 10 § skollagen ska begränsas. Bestämmelsen föreslås ändras så att det framgår att rektorn inte får delegera det pedagogiska ledarskapet i sin helhet. Dessutom ska paragrafens första stycke delas upp så att det framgår att rektorn inte kan ge någon annan i uppgift att besluta om den inre organisationen, utse ledningsstöd eller ansvara för resursfördelningen.

I nuläget delegeras arbetsuppgifter ofta till en biträdande rektor. Det är vanligtvis inte enstaka arbetsuppgifter som delegeras. I stället är omfattningen av de arbetsuppgifter som delegeras betydande. Den biträdande rektorn kan vara den som i praktiken leder och samordnar den pedagogiska verksamheten och som tar beslut avseende enskilda elever. Utredningens kartläggning visar att så är fallet hos ett mycket stort antal huvudmän (se kapitel 4). Utredningen menar att det pedagogiska ledarskapet måste utövas nära och i direkt relation till undervisningen (se avsnitt 7.1.1). Av det följer att det pedagogiska ledarskapet inte kan utövas via mellanhänder som på delegation tar över hela ledarskapet. Om utredningens förslag genomförs kommer en organisation med rektorer som fungerar som områdeschefer med ansvar för flera skolor eller förskolor, och där det pedagogiska ledarskapet är delegerat till biträdande rektorer, inte att vara förenlig med författningskraven. De huvudmän som i nuläget valt att organisera ledningen för sin verksamhet på detta sätt kommer därför att behöva förändra ledningsorganisationen.

Alternativa lösningar

En alternativ lösning hade kunnat vara att inte begränsa möjligheten att delegera enligt 2 kap. 10 § skollagen, men i stället låta Skolverket, genom allmänna råd, tydliggöra att gällande rätt inte bör tolkas som att det är tillåtet att delegera hela det pedagogiska ledarskapet. Utredningen gör dock bedömningen att eftersom den nuvarande regleringen i många fall har tolkats som att hela det pedagogiska ledarskapet kan delegeras och vissa verksamheter därför har organiserats utifrån denna premiss är ett förtydligande i bestämmelserna angeläget. Rektorns pedagogiska ledarskap ska enligt utredningens förslag definie-

ras som ett ledarskap som utövas i nära och i direkt relation till undervisningen. Av detta följer logiskt att rektorns pedagogiska ledarskap inte ska vara möjligt att delegera i sin helhet. Den föreslagna regeländringen är därför angelägen. Alternativet att enbart förtydliga detta i allmänna råd är därför olämpligt. Således har utredningen inte valt detta alternativ.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas finns risk att huvudmännen organiserar ledningen för förskolan och skolan på ett sätt som innebär att rektorn befinner sig långt ifrån undervisningen. Så sker redan idag och det är en ledningsorganisation som utredningen bedömer att svensk skola behöver komma bort ifrån. Rektorns pedagogiska ledarskap handlar om att ta ansvar för undervisningens kvalitet och förskolans och skolans lärprocesser. Med stöd i forskning (se kapitel 5 och bilaga 3) gör utredningen bedömningen att detta ansvar inte kan utövas på avstånd eller i praktiken av andra. Tvärtom krävs att rektorn är nära undervisningen. Rektorn behöver ha djup kunskap om verksamhetens utmaningar, insyn i pågående lärprocesser och resultat och en pågående dialog med lärarna.

Utredningen menar att det pedagogiska ledarskapet måste utövas nära och i direkt relation till undervisningen (se avsnitt 7.1.1). Av det följer att det pedagogiska ledarskapet inte kan utövas via mellanhänder som på delegation tar över hela ledarskapet. Rektorns ledarskap spelar en avgörande roll för en förskolas och skolas kvalitet samt för barns och elevers lärande och utveckling. Om ingen åtgärd vidtas kvarstår bristfälliga förutsättningar för rektorn att utifrån kunskap om de behov som finns, fatta beslut och ta det ansvar som åligger rektorn enligt författningarna.

8.5.6 Statens skolverk ska ges i uppdrag att ge huvudmännen stöd i arbetet med att säkra rektorsförsörjningen och i att hantera rektorsomsättningen

Rektorns ledarskap har stor betydelse för en skolas utveckling. Skolor som har en negativ resultatutveckling hos eleverna kännetecknas av instabila ledningsfunktioner med täta rektorsbyten.[11] Utredningen anser att den nuvarande situationen med hög rektorsomsättning är allvarlig och att det krävs insatser för att vända utvecklingen. Ansvaret för att säkra rektorsförsörjningen, och för att förebygga och mildra effekterna av rektorsomsättningen, ligger på huvudmännen. En hög rektorsomsättning ställer stora krav på huvudmannen när det gäller att agera så att rektorsbytena inte får konsekvenser för elevernas utbildning. Det är samtidigt viktigt att huvudmännen ges stöd i detta arbete. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att Skolverket ska ges i uppdrag att informera om vägar in i rektorsyrket, genomföra insatser för att attrahera fler till yrket och stödja huvudmännen i deras arbete med att hantera rektorsförsörjningen. Vidare bör Skolverket ges i uppdrag att ge huvudmännen stöd i arbetet med att förebygga och mildra effekter av rektorsomsättningen. Vissa insatser genomförs redan av Skolverket, till exempel rekryteringsutbildningen för blivande rektorer[12] som syftar till att stimulera intresset för rektorsyrket, men även andra åtgärder bör vidtas.

Alternativa lösningar

En alternativ lösning hade kunnat vara att inte ge Skolverket något uppdrag utan i stället skärpa kraven på huvudmännen att dels säkra rektorsförsörjningen, dels förebygga och mildra effekter av rektorsomsättningen genom en ändring i skollagen. Detta alternativ har dock valts bort eftersom ansvaret för kompetensförsörjningen redan ligger på huvudmannen. Det skulle också innebära svårigheter för Skolinspektionen att granska efterlevnaden av en sådan reglering, enligt uppgifter till utredningen.[13] Utredningen förtydligar i stället huvudmannens ansvar i andra avseenden, däribland ansvaret för att rektorn

[11] Jarl, M. et al. (2017). *Att organisera för skolframgång: Strategier för en likvärdig skola*.
[12] https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/kurser-och-utbildningar/sok-kurser-och-utbildningar/rekryteringsutbildning-for-blivande-rektorer---75-hp. Hämtad 2025-11-27.
[13] Inkommen uppgift från Skolinspektionen oktober 2025.

ges förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet (avsnitt 7.1.3). Utredningen föreslår också att rektorns ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att det pedagogiska ledarskapet kan utövas (avsnitt 7.1.2). Dessa förslag bör sammantaget innebära bättre arbetsvillkor för rektorer och, i förlängningen, leda till att fler rektorer stannar kvar på arbetsplatsen och i yrket. Kraven på huvudmannen i dessa förslag väntas därmed bidra till en lägre rektorsomsättning.

Utredningen gör bedömningen att huvudmännen behöver ges stöd i arbetet med att skapa kontinuitet i rektorsförsörjningen, särskilt mot bakgrund av det skärpta behörighetskrav för rektorer som utredningen föreslår. Därför är uppdraget till Skolverket angeläget. Det bedöms också vara mer ändamålsenligt att huvudmännen får stöd i att vidta åtgärder som minskar risken för, och mildrar effekterna av, rektorsbyten. Det kan handla om att öka huvudmännens kunskap om sätt att organisera verksamheten som främjar stabilitet och långsiktighet i förskolans och skolans ledning. Vidare behöver åtgärder vidtas för att attrahera fler personer till rektorsyrket, vilket lämpligast säkerställs på nationell nivå av Skolverket.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om åtgärder inte vidtas för att stävja rektorsomsättningen och dess negativa effekter kvarstår nuvarande situation där skolornas utveckling hämmas av täta rektorsbyten. Det riskerar att få allvarliga konsekvenser för kunskapsresultaten i svensk skola.

8.5.7 Nya behörighetskrav för rektorer

Behörighetskraven för rektorer anges i 2 kap. 11 § skollagen. Enligt bestämmelserna får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt. Det ställs inte några formella krav på viss utbildning eller särskild sorts erfarenhet för att ha uppnått den pedagogiska insikt som krävs för att en person ska vara behörig att anställas som rektor.[14] För att klara av rektorsrollens omfattande och komplexa uppdrag behöver rektorn besitta den kompetens och de kunskaper som uppdraget kräver. Det innebär att rektorn behöver ha gedigen kunskap om undervisning och lärande men också erfaren-

[14] Prop. 2009/10:165 s. 256–257.

het av vad det innebär att undervisa och leda lärprocesser. Det är dessutom gynnsamt om den som anställs som rektor har egen erfarenhet av undervisning i den skolform som rektorn ska vara rektor för. Det framgår av såväl utredningens samtal med rektorer som av forskning inom området.[15]

Mot denna bakgrund anser utredningen att gällande behörighetskrav är otillräckliga. Utredningen föreslår därför att behörighetskraven för rektorer skärps. För att få anställas som rektor ska det åtminstone krävas lärarexamen eller att personen tidigare varit rektor och genomfört den särskilda befattningsutbildningen i enlighet med 2 kap. 12 § skollagen.

En stor majoritet av deltagarna i befattningsutbildningen för rektorer har redan idag en akademisk examen. I de flesta fall utgörs denna examen av en lärarexamen. Det problem som skärpta behörighetskrav avser att lösa kan därmed framstå som så obetydligt att ändrad lagstiftning inte kan anses motiverad. Utredningen gör dock bedömningen att en skärpning av behörighetskraven behövs. Även om de är få till antalet finns det anställda rektorer vars högsta utbildningsnivå är gymnasieexamen. Det kan inte anses acceptabelt. Rektorers komplexa uppdrag kräver hög kompetens. Vidare ska utbildningen i skolväsendet vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.[16] Det förutsätter att den som ska leda verksamheten själv besitter kunskaper som förvärvas genom utbildning på högskolenivå. Vidare behöver systemet hänga ihop. Den statliga befattningsutbildningen bedrivs på avancerad nivå. För att få studera på den nivån krävs normalt högskoleutbildning på grundläggande nivå men eftersom kraven för att anställas som rektor inte inkluderar krav på högskoleutbildning kan rektorer delta i utbildningen utan att i formell mening vara behöriga att studera på den nivån. Det är ett systemfel, anser utredningen. Dessutom riskerar bristande koherens i systemet att få konsekvenser för måluppfyllelsen. Deltagare utan högskoleutbildning har betydligt svårare att klara av utbildningen. Det visar Skolverkets uppföljning av befattningsutbildningens resultat.[17] En skärpning av behörighetskraven är därför sammantaget väl motiverad.

Förslaget kan innebära en viss minskning i rekryteringsbasen för rektorer. Utredningen gör dock bedömningen att en eventuell minsk-

[15] Jerdborg, S. (2023). Novice school principals in education and their experiences of pedagogical leadership in practice. *Journal of Leadership Education, 22(1)*, s. 131–148.
[16] 1 kap. 5 § skollagen.
[17] Inkommen uppgift från Skolverket april 2025.

ning kommer att vara begränsad. En mycket stor andel av rektorskollektivet har redan idag en lärarexamen (se avsnitt 7.1.7) och det finns ingen anledning att tro att denna andel skulle minska. De skärpta behörighetskrav som utredningen föreslår bör därför inte påverka tillgången till rektorer annat än mycket marginellt. För att stimulera fler personer att söka sig till rektorsyrket föreslås också Skolverket få i uppdrag att främja nyrekrytering av rektorer (se avsnitt 7.1.6). Det bör motverka en eventuell nedgång i tillgången till rektorer.

Utredningen föreslår att skärpta behörighetskrav endast ska gälla rektorer som anställs efter regeländringens ikraftträdande. Den som vid ikraftträdandet redan har eller har haft en anställning som rektor, och som har genomgått befattningsutbildningen för rektorer, ska anses behörig för rektorsuppdraget även om vederbörande inte har en lärarexamen. Ett tillägg med denna innebörd föreslås därför i 2 kap. 11 § skollagen. Utan detta tillägg i bestämmelserna skulle den som redan har en anställning som rektor, men som saknar lärarexamen, anses obehörig om personen söker en ny rektorstjänst, vilket skulle skapa olyckliga inlåsningseffekter.

Dessutom föreslår utredningen en övergångsbestämmelse för rektorer som har påbörjat men inte slutfört befattningsutbildningen för rektorer. Den som vid ikraftträdandet har påbörjat men ännu inte slutfört befattningsutbildningen för rektorer ska, även utan en lärarexamen, kunna ingå ett nytt anställningsavtal som rektor under utbildningstiden. Det innebär att det är möjligt för en sådan rektor att byta anställning redan innan befattningsutbildningen är slutförd. Denna möjlighet är dock tidsbegränsad till den tidpunkt som utbildningen ska ha genomförts med godkänt resultat, enligt 2 kap. 12 § skollagen.

Alternativa lösningar

Utredningen har övervägt om erfarenhet av undervisning i den skolform som rektorn ska ansvara för bör utgöra ett krav för att få anställas som rektor. Även om sådan erfarenhet är önskvärd har utredningen gjort bedömningen att ett sådant behörighetskrav på ett olyckligt sätt skulle försvåra rekryteringen av rektorer. I en mindre organisation kan rektorn dessutom behöva ha mer än en skolform i sitt ansvarsområde, till exempel både grundskola och anpassad grundskola eller

både gymnasieskola och komvux. Krav på erfarenhet av undervisning i båda skolformerna skulle reducera antalet potentiella sökande till en sådan tjänst väsentligt och på ett oacceptabelt sätt försvåra huvudmannens möjligheter att organisera verksamheten utifrån de lokala behoven. Mot denna bakgrund har utredningen landat i slutsatsen att erfarenhet av undervisning i den skolform som rektorn ska ansvara för inte bör utgöra ett behörighetskrav.

Ett annat alternativ till utredningens förslag skulle kunna vara att införa krav på akademisk examen men inte ställa krav på att denna examen ska vara en lärarexamen. Motiv för en sådan lösning skulle kunna vara att även personer med examen från andra utbildningsområden kan besitta värdefull kompetens för uppdraget. Om den som anställs som rektor måste ha en lärarexamen utestängs personer med annan utbildningsbakgrund. Konsekvensen kan bli att skolan då går miste om personer som skulle fungera utmärkt som rektorer. Utredningen instämmer i att denna risk föreligger men gör bedömningen att fördelarna med att kräva en lärarexamen överväger. Rektorn behöver ha gedigen kunskap om undervisning och lärande (se ovan) för att med trovärdighet kunna leda det pedagogiska arbetet och föra samtal med lärarna. Därför bör det krävas en lärarexamen, eller tidigare erfarenhet och utbildning som rektor, för att få anställas som rektor.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas kvarstår nuvarande situation där rektorer som ska leda en skola på vetenskaplig grund inte med säkerhet har en högskoleexamen. Enligt gällande bestämmelser ställs som framgått ovan inga krav på högskoleutbildning för att få anställas som rektor. Det innebär till exempel att en person utan högre utbildning än gymnasieexamen kan anställas som rektor för en gymnasieskola. Rektorn har i detta exempel inte högre utbildning än den som eleverna på skolan får efter avslutad utbildning. Det måste anses orimligt. Att inte ställa krav på lärarexamen innebär vidare att utbildningskraven på den som ska leda lärarna i deras arbete är lägre än de krav som ställs på lärarna själva, för vilka det ju ställs krav på såväl lärarexamen som lärarlegiti-

mation för tillsvidareanställning[18]. Det är en ordning som saknar logik. Den svenska skolan behöver skickliga och välutbildade rektorer som är väl rustade för att kunna ta sig an det pedagogiska ledarskapet. Bestämmelserna behöver därför säkerställa att personer med adekvat kompetens och bakgrund anställs som rektorer.

8.5.8 Befattningsutbildningen för rektorer ska genomföras med godkänt resultat

Enligt bestämmelserna ska huvudmannen se till att rektorn genomgår befattningsutbildningen för rektorer. Vissa rektorer möter dock svårigheter i utbildningen. Enligt uppgift till utredningen är det nästan en femtedel av deltagarna som inte genomför utbildningen med godkänt resultat.[19] Rektorer som är verksamma inom skolväsendet behöver ha den förmåga och de kunskaper som krävs för att uppfylla kraven i skolförfattningarna och utveckla verksamhetens kvalitet. Mot den bakgrunden anser utredningen att det behöver tydliggöras i bestämmelserna att befattningsutbildningen ska genomföras med godkänt resultat. Utredningen föreslår därför en ändring i bestämmelserna som innebär att den särskilda befattningsutbildning som varje huvudman ska se till att rektorerna går ska vara genomförd med godkänt resultat inom fyra år efter tillträdesdagen eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, inom fem år efter tillträdesdagen. Förtydligandet i bestämmelserna får inte konsekvenser för rektorernas anställning. Därmed påverkar förslaget inte tillgången till rektorer men ger en signal till såväl rektorer som huvudmän att tillräckliga förutsättningar behöver vara på plats för att rektorn till fullo ska kunna tillgodogöra sig innehållet i befattningsutbildningen.

Alternativa lösningar

En alternativ lösning hade kunnat vara att inte skärpa lagen utan i stället ge Skolverket i uppdrag att informera om vikten av att utbildningen genomförs med godkänt resultat. Utredningen gör dock bedömningen att denna åtgärd inte är tillräcklig. Det behövs en skärp-

[18] Yrkeslärare och modersmålslärare är undantagna legitimationskravet. Även för lärare i anpassade skolformer finns ett tidsbegränsat undantag.
[19] Inkommen uppgift från Skolverket april 2025.

ning i bestämmelserna som signalerar höga förväntningar, såväl på huvudmannen när det gäller att skapa förutsättningar som gör att rektorn kan tillgodogöra sig en resurskrävande och betydelsefull utbildning, som på rektorn när det gäller att genomföra utbildningen med godkänt resultat.

Mot denna bakgrund har utredningen inte valt den alternativa lösning som beskrivs ovan.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas kvarstår den nuvarande situationen, i vilken rektorer kan vara verksamma i svensk skola utan att besitta de kunskaper som den särskilt inrättade statliga befattningsutbildningen för rektorer syftar till att ge. Det innebär i sin tur risker för lägre kvalitet och bristande likvärdighet i utbildningen. Ytterst kan barns och elevers lärande och utveckling bli lidande, vilket måste betraktas som en mycket allvarlig konsekvens.

8.5.9 Den statliga befattningsutbildningen för rektorer ska reserveras för rektorer men en ny särskild utbildning ska erbjudas biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter

Utredningen föreslår att den statliga befattningsutbildningen ska reserveras för rektorer genom en ändring i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Förslaget innebär att biträdande rektorer inte längre ska kunna gå denna utbildning eller den fortbildning som bygger på utbildningen.

Bakgrunden till förslaget är att utredningen lämnar förslag som syftar till att tydliggöra rektorns roll som pedagogisk ledare. Dels föreslås en definition av rektorns pedagogiska ledarskap som betonar ett ledarskap som utövas i nära och direkt relation till undervisningen (se avsnitt 7.1.1), dels föreslås att det pedagogiska ledarskapet inte ska vara möjligt att delegera i sin helhet (se avsnitt 7.1.5). Sammantaget innebär dessa förslag att en organisation med biträdande rektorer som i praktiken genomför rektorns uppdrag inte kommer att

vara möjlig om förslagen genomförs. Därmed kvarstår inte längre behovet att ge även biträdande rektorer möjlighet att gå befattningsutbildningen.

Fortbildning för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter ska i stället ges som en särskild utbildning inom ramen för det nationella professionsprogrammet. Denna utbildning ska regleras i förordning (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Det ska framgå av förordningen att ett universitet eller en högskola på uppdrag av Skolverket får anordna uppdragsutbildning i form av en särskild utbildning för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter i skola, förskola och fritidshem. Vidare ska det framgå av förordningen att denna utbildning ska omfatta 15 högskolepoäng och ge kunskaper om ledarskap, skoljuridik och systematiskt kvalitetsarbete. Genom ett tillägg i förordningen ska det också framgå att rektorn ska anmäla till Statens skolverk vilka biträdande rektorer eller annan personal med ledningsuppgifter som ska genomgå utbildningen. Om samtliga anmälda inte kan tas emot på utbildningen vid önskad tidpunkt ska den som har det mest omfattande ledningsuppdraget prioriteras. På så sätt säkerställs att de biträdande rektorer som har sådana uppgifter får tillgång till adekvat kompetensutveckling för att kunna utföra sina uppdrag.

Alternativa lösningar

Utredningen har svårt att se något som kan ses som alternativa lösningar till förslaget om att befattningsutbildningen för rektorer ska reserveras för just rektorer, eftersom förslaget reflekterar vägval som redan gjorts i relation till de alternativ som redogjorts för i avsnitt 8.5.1 och 8.5.5. Förslaget ämnar således inte lösa ett existerande problem, utan tar sikte på en följdändring i relation till förslaget om att det pedagogiska ledarskapet, enligt den definition som utredningen föreslår, inte ska kunna delegeras i sin helhet.

Denna förändring hade kunnat göras utan att biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter erbjöds en annan särskild fortbildning. Alternativet skulle innebära mindre omfattande utbildningskostnader för staten men få som konsekvens att den del av denna

personalkategori som inte får anställning som rektorer skulle stå utan någon särskild utbildning avseende uppdraget att utgöra ledningsstöd.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas kommer biträdande rektorer att kunna gå utbildningen på samma sätt som idag. Eftersom biträdande rektorer även fortsättningsvis ska kunna utföra ledningsuppgifter inom ramen för ett delat eller distribuerat ledarskap (se avsnitt 7.1.5 och 7.1.9) kan det tyckas motiverat att även biträdande rektorer ska kunna gå utbildningen. Utredningen gör dock bedömningen att biträdande rektorers behov av fortbildning bättre tillgodoses genom fortbildningskurser som riktas mot just deras funktion.

Befattningsutbildningen för rektorer är utformad för att ge adekvat kompetens till den som arbetar som rektor och som därmed har hela det rektorsansvar som framgår av författningarna. Därför bör befattningsutbildningen reserveras för rektorer. Annars skulle rektorsutbildningen erbjudas till personer som den inte är avsedd för. Statens resurser bör satsas på adekvat kompetensutveckling i relation till den funktion olika medarbetare i skolväsendet har. Att låta biträdande rektorer även fortsättningsvis gå en omfattande utbildning som inte är anpassad för deras behov framstår som ineffektivt. Konsekvensen av utebliven åtgärd blir därmed att statens resurser nyttjas på ett icke försvarbart sätt, enligt utredningens bedömning.

8.5.10 Rektorer och lärare verksamma inom Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården ska också ha tillgång till i professionsprogrammet

Det ska anges i skollagen att professionsprogrammet ska vara öppet även för rektorer och lärare inom sådan utbildning som enligt denna lag ska motsvara utbildning inom skolväsendet. Det innebär att professionsprogrammet ska vara öppet för rektorer och lärare som är

verksamma inom Statens institutionsstyrelse[20] och Kriminalvården[21]. I nuläget är dessa personalgrupper inte inkluderade i professionsprogrammet eftersom detta endast är öppet för rektorer och lärare som är verksamma inom skolväsendet. Utredningen menar att professionsprogrammet ska vara öppet även för dessa personalgrupper och föreslår därför en ändring i skollagen med denna innebörd. Det är angeläget att lärare och rektorer även inom denna verksamhet ges möjlighet till kompetensutveckling och, i fråga om lärare, möjlighet till meritering.

Alternativa lösningar

En alternativ lösning hade kunnat vara att skräddarsy fortbildning särskilt för rektorer och lärare som är verksamma inom Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården. Skolverket hade i detta alternativ kunnat få i uppdrag att erbjuda sådan fortbildning. Det skulle dock inte lösa problemet med att lärare utestängs från möjligheten till meritering. Därmed skulle dessa lärare även fortsättningsvis ges ojämlika förutsättningar. Det skulle också vara en mindre kostnadseffektiv lösning.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas kommer rektorer och lärare som är verksamma inom Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården fortsatt att vara exkluderade från professionsprogrammet. Det innebär att dessa personalgrupper går miste om fortbildning som är viktig för deras professionella lärande. Det kan också få konsekvenser för kompetensförsörjningen inom Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården eftersom myndigheterna kan få svårt att rekrytera rektorer och lärare till sina verksamheter om dessa personalgrupper inte ges tillgång till fortbildning och, i fråga om lärare, meritering. Utifrån perspektivet att utbildningen som dessa myndigheter ska bedriva en-

[20] SiS är huvudman för de skolenheter som finns på SiS ungdomshem. I enlighet med 24 kap. 8 och 9 §§ skollagen ska SiS anordna utbildning motsvarande grundskola, anpassad grundskola, specialskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola. SiS är därmed, i enlighet med 1 kap. 1 § skollagen, inte huvudman för skolform inom skolväsendet men likväl huvudman för utbildning som ska motsvara utbildning inom skolväsendet.
[21] Enligt 24 kap. 10 § skollagen får det anordnas utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt. För sådan utbildning ansvarar Kriminalvården.

ligt lag ska motsvara utbildning inom skolväsendet vore det olyckligt om Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården skulle få sämre förutsättningar att attrahera kompetent och kompetenstörstande personal, med beaktande av de extra utmaningar som de respektive verksamheterna har att hantera.

8.5.11 En rektor ska inte samtidigt kunna vara skolchef

Enligt utredningens förslag ska det förtydligas i skollagen att en rektor inom ramen för sin rektorsanställning inte kan ha funktionen skolchef. En ändring med denna innebörd föreslås därför införas i 2 kap. 8 a § skollagen.

I utredningens kartläggning framkommer att rektorn och skolchefen inte sällan kan vara en och samma person, speciellt i små huvudmäns verksamheter. I skolchefens funktion ingår dock att kontrollera och bidra till att rektorn agerar och fattar beslut på ett sätt som är förenligt med tillämpliga bestämmelser. Av det följer att skolchefens respektive rektorns roll bör hållas isär. Därtill uppstår en uppenbar intressekonflikt när en och samma person både leder verksamheten och bistår huvudmannen i kontrollen av densamma. Mot denna bakgrund föreslår utredningen en ändring i bestämmelserna så att det framgår att en rektor inte samtidigt kan vara skolchef.

Utredningen föreslår att bestämmelsen inte ska gälla fristående förskole- och skolenheter som planerats och godkänts före den 1 juli 2028. Det innebär att enskilda huvudmän som redan har tillstånd att bedriva en förskola eller skola kan utse en ny ansvarig skolchef som också är rektor även efter den 30 juni 2028.

Om den föreslagna bestämmelsen träder i kraft skulle de huvudmän som utsett en rektor till skolchef dock behöva utse någon annan till skolchef nästa gång. Detta kan te sig organisatoriskt utmanande för små huvudmän, men även om huvudmannen är mycket liten borde det vara möjligt att utse en annan person än rektorn till skolchef. Detta särskilt med tanke på att det inte är fråga om en anställning utan en funktion som inte behöver utövas på heltid. Det går till exempel att utse någon i huvudmannens styrelse under förutsättning att denna person har tillräcklig kompetens. Det borde vid behov vara möjligt för små huvudmän att anlita en skolchef som även har ett skolchefsuppdrag för en annan huvudman.

Alternativa lösningar

Eftersom förslaget kan medföra organisatoriska utmaningar för framför allt små enskilda huvudmän har utredningen övervägt alternativet att inte införa den föreslagna bestämmelsen utan i stället föreskriva att rektorer som också är skolchefer ska få riktat stöd så att de ges förutsättningar att uppfylla båda rollerna. Detta alternativ skulle i viss mån förbättra förutsättningarna för dessa rektorer, men framför allt underlätta för de huvudmän som har svårt att hitta eller anlita en annan person som kan bistå i säkerställandet av verksamhetens regelefterlevnad. Utredningen gör dock bedömningen att otydligheten i ansvarsfördelningen, och den intressekonflikt som kan uppstå när en och samma person både leder verksamheten och utövar huvudmannens kontrollfunktion, medför att det inte bör vara möjligt att samtidigt både vara rektor och skolchef och att en reglering därför behövs.

Utredningen har också övervägt om ett undantag ska göras för mycket små huvudmän, till exempel för huvudmän med färre än 50 barn/elever. Det alternativet har dock valts bort eftersom det problem som utredningen avser att lösa med förslaget företrädesvis finns hos just mycket små huvudmän. Att införa ett undantag skulle därmed innebära att förslaget inte får avsedd effekt, eftersom dessa huvudmän inte skulle träffas av åtgärden.

Om förslaget inte skulle åtföljas av någon övergångsbestämmelse för enskilda huvudmän så skulle man direkt omöjliggöra att en rektor samtidigt är skolchef inom existerande verksamheter. Detta skulle dock kunna få drastiska negativa konsekvenser, bland annat arbetsrättsliga, för de huvudmän som valt att utse en rektor till skolchef. Dessa konsekvenser kunde svårligen ha förutsetts när verksamheten planerades och godkändes. Utredningen gör bedömningen att det skulle vara särskilt olyckligt om sådana konsekvenser drabbar rektorer som bedöms uppfylla skolchefsuppdraget på ett bra sätt, samtidigt som rektorerna har tillräckliga förutsättningar att utöva sitt pedagogiska ledarskap – vilket huvudmannen har ansvar för.

Mot denna bakgrund har utredningen inte valt någon av de alternativa lösningarna som beskrivs ovan.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas finns risk att skolchefens roll urholkas och att funktionen att säkra regelefterlevnad inte kan upprätthållas. Med andra ord, i de fall som rektorn skulle tillåtas att också vara skolchef omöjliggörs lagstiftarens intention om en funktion som på ett meningsfullt sätt både kan kontrollera och stötta rektorns regelefterlevnad. Att ha båda rollerna kan inte anses främja rektorns förutsättningar att uppfylla sitt kärnuppdrag som pedagogisk ledare.

8.5.12 Behörighetskrav och en statlig befattningsutbildning för skolchefer ska införas

Enligt gällande bestämmelser i skollagen ska huvudmannen utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet.[22] Fokus för skolchefsfunktionen är alltså att säkra regelefterlevnad, särskilt genom det systematiska kvalitetsarbetet och när det gäller att skapa goda förutsättningar för rektorerna i deras uppdrag[23] (se avsnitt 7.1.12).

Givet skolchefens viktiga funktion är det angeläget att den som utses till skolchef har rätt förutsättningar för uppdraget. I nuläget ställs dock inga krav på särskild utbildning eller erfarenhet för att få anställas som skolchef. Utredningen föreslår därför att behörighetskrav för skolchefer ska införas i skollagen. Enligt utredningens förslag ska endast den som har en högskoleexamen få utses till skolchef. Kravet på högskoleexamen skapar förutsättningar för att fungera som skolchef i en verksamhet som ska vila på vetenskaplig grund[24]. Vidare skapas förutsättningar för att leda huvudmannens systematiska kvalitetsarbete genom den analysförmåga som högskolestudier bidrar till att utveckla. En högskolexamen underlättar också för skolchefen att ta till sig de kunskaper som ska erbjudas inom den föreslagna befattningsutbildningen för skolchefer, eftersom denna ska bedrivas på avancerad nivå.

Uppdraget som skolchef förutsätter mycket god kännedom om skolförfattningarna men också om systematiskt kvalitetsarbete och

[22] 2 kap. 8 a § skollagen.
[23] Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan*, s. 35 ff.
[24] 1 kap. 5 § skollagen.

pedagogiskt ledarskap. Det är viktigt för att säkra kvaliteten i svensk skola att huvudmannen inte enbart förlitar sig på rektorns kunnande i dessa avseenden (se avsnitt 7.1.12). Vidare kan nämnas att Skolinspektionens tillsyn av huvudmännen väsentligen bör underlättas om samtliga skolchefer har sådan kompetens som krävs för att göra nödvändiga analyser av verksamheten och uppmärksamma problem med regelefterlevnaden. Utredningen föreslår därför att den skolchefsutbildning som Skolverket idag erbjuder på eget initiativ ska göras om till en statlig befattningsutbildning som föreslås omfatta 15 högskolepoäng och bedrivas på avancerad nivå.

Utredningen föreslår att Skolverket ska få i uppdrag att ansvara för den statliga befattningsutbildningen för skolchefer samt att samordna den med professionsprogrammet och befattningsutbildningen för rektorer. Utbildningen ska genomföras av lärosätena enligt uppdrag från Skolverket.

Bestämmelserna om behörighetskrav kommer endast att gälla nytillsättningar av skolchefer efter den 30 juni 2028. Därtill föreslås att bestämmelserna inte ska gälla skolchefer vars verksamhet har planerats och godkänts före den 1 juli 2028. Det innebär att den enskilda huvudman som när reglerna ska tillämpas redan driver en fristående förskola eller skola inte berörs av behörighetskravet.

Alternativa lösningar

En alternativ lösning hade kunnat vara att göra skolchefsutbildningen obligatorisk. På så sätt hade det kunnat säkerställas att alla skolchefer besitter adekvat kompetens. Ett obligatorium hade dock kunnat få stora konsekvenser för små huvudmän. Det förekommer enligt utredningens kartläggning att skolchefer byts ut relativt ofta, i synnerhet hos små enskilda huvudmän. Till exempel kan så vara fallet hos föräldrakooperativ som driver förskolor. De föräldrar som engageras som skolchefer lämnar inte sällan funktionen när det egna barnet har lämnat förskolan och gått vidare i utbildningssystemet. Att investera tid och resurser i en förhållandevis omfattande akademisk utbildning kan i det perspektivet uppfattas som problematiskt.

Ett annat problem kan vara att den som har uppdraget som skolchef hos en liten huvudman inte sällan har andra anställningar utöver skolchefsfunktionen, ibland till och med på heltid. Det framgår av

utredningens dialoger med huvudmän och rektorer. Att då ägna tid åt en akademisk utbildning på avancerad nivå kan te sig svårgenomförbart. Ett ytterligare skäl för att inte införa ett obligatorium är att utbildningsplatserna i den skolchefsutbildning som genomförs av Skolverket alltid fylls.[25] Huvudmännen väljer således redan i nuläget att skicka sina skolchefer till en specifik utbildning för skolchefsuppdraget, vilket talar för att huvudmännen inser värdet av stärkt kompetens för denna roll. Eftersom tydliga incitament därmed redan föreligger bedöms ett obligatorium vara svårt att motivera i ett första skede. Dock bör ett obligatorium införas om det efter uppföljning (se avsnitt 8.14) visar sig att ytterligare åtgärder för att säkerställa skolchefers kompetens behövs.

Utredningen gör således bedömningen att befattningsutbildningen bör vara frivillig i nuläget. Huvudmännen bör i stället på andra sätt stimuleras att låta skolchefen genomgå utbildningen. Det kan till exempel åstadkommas genom riktad information till de huvudmän vars skolchefer inte genomgår eller har genomgått utbildningen.[26]

Kravet att alla nya skolchefer ska ha en högskoleexamen hade kunnat göras både striktare, genom att kräva lärarexamen eller rektorsbakgrund, och mildare, genom att enbart kräva högskolebehörighet. Striktare krav hade säkerställt ytterligare kompetens om förutsättningarna för pedagogiskt ledarskap, men också på ett orimligt sätt begränsat kretsen av personer som skulle kunna utses till skolchef. Mildare krav hade å andra sidan inte uppnått den kompetenssäkring som utredningen vill åstadkomma för framtida skolchefer.

Mot denna bakgrund har utredningen inte valt någon av de alternativa lösningar som beskrivs ovan.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om inte behörighetskrav för skolchefer införs kommer huvudmän även fortsättningsvis att kunna utse skolchefer som saknar högskoleexamen. Det kan innebära lägre kapacitet att bistå huvudmannen i regelefterlevnaden, vilket kan få konsekvenser för verksamhetens kvalitet. På liknande sätt kan det få konsekvenser för skolchefens möjligheter att bistå huvudmannen om inte den föreslagna befatt-

[25] Enligt uppgift från Skolverket den 5 december 2025.
[26] Något som bör underlättas genom upprättandet av ett komplett huvudmanna- och skolenhetsregister, i enlighet med utredningens bedömning (se avsnitt 7.2.2).

ningsutbildningen för skolchefer införs. Skolverket erbjuder visserligen en skolchefsutbildning men då den är egeninitierad kan ett varaktigt statligt erbjudande om kompetensutveckling för skolchefer inte säkerställas. Dessutom är Skolverkets utbildning inte en akademisk utbildning. Utredningen anser att det behövs en befattningsutbildning som bedrivs på avancerad akademisk nivå.

Sammantaget finns risk att huvudmannens regelefterlevnad försämras och det nationella uppdraget nedprioriteras om inte de föreslagna åtgärderna vidtas. Vidare kan rektorers förutsättningar försämras eftersom skolchefen förväntas ha en viktig roll i att skapa goda förutsättningar för rektorerna i deras uppdrag.

8.6 Åtgärder för att förslagen inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå deras syfte

Utredningen har i utformningen av förslagen noga övervägt konsekvenserna i form av ökade kostnader. Dessa redovisas i avsnitt 8.10. De kostnader som genereras av utredningens förslag bedöms vara rimliga i relation till de nyttor på kort och lång sikt som förslagen förväntas bidra till. Utredningens syften bedöms inte kunna uppnås med mindre långtgående åtgärder eller lägre kostnader.

8.7 Aktörer som berörs av utredningens förslag

Skolan är en angelägenhet för hela samhället. Förslag som handlar om skolans verksamhet och utveckling berör därför många aktörer. Utredningens förslag berör bland annat statliga skolmyndigheter, regioner och kommuner samt enskilda näringsidkare och ideella associationsformer som bedriver näringsmässig verksamhet inom skolområdet. I detta avsnitt beskriver utredningen vilka aktörer som berörs och på vilket sätt. I avsnitt 8.9 beskrivs de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen, vilket inkluderar kostnader för kommuner och för staten.

8.7.1 Staten

Utredningen lämnar förslag som innebär konsekvenser för vissa statliga myndigheter. I följande avsnitt redogör utredningen för hur förslagen påverkar dessa myndigheter.

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Utredningen lämnar inga förslag som innebär direkta uppdrag till Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM).

SPSM bedriver dock på uppdrag av staten tio specialskolor och påverkas därför även av förslagen i egenskap av skolhuvudman. I denna egenskap påverkas SPSM av förslagen på liknande sätt som andra huvudmän. Hur huvudmän påverkas beskrivs i avsnitt 8.7.2–8.7.5.

Statens skolinspektion

Utredningen lämnar inga förslag som innebär direkta uppdrag till Skolinspektionen. Däremot kommer förslag på ändringar i bestämmelserna att påverka Skolinspektionen, eftersom myndigheten behöver granska efterlevnaden av både nya och ändrade bestämmelser. Dessutom kommer Skolinspektionen att påverkas när det gäller tillståndsprövning enligt 2 kap. 5 § skollagen. Skolinspektionens tillsynsverksamhet bör dock, på längre sikt, underlättas av utredningens förslag angående behörighetskrav och befattningsutbildning för skolchefer.

Statens skolverk

Förslag om att Skolverket ska ges i uppdrag att ge huvudmännen stöd i arbetet med att säkra rektorsförsörjningen och i att hantera rektorsomsättningen

Utredningen föreslår att ett tillägg ska göras i 12 a § förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk som innebär att myndigheten ska informera om vägar in i rektorsyrket, genomföra insatser för att attrahera fler till yrket och stödja huvudmännen i deras arbete med att hantera rektorsförsörjningen. Skolverket bör

därutöver ges i uppdrag att ge huvudmännen stöd i arbetet med att förebygga och mildra effekter av rektorsomsättningen.

Förslaget innebär ett utökat uppdrag till Skolverket. Myndigheten behöver utreda hur huvudmännen bäst ska ges stöd, dels i arbetet med att hantera rektorsförsörjningen, dels i arbetet med att förebygga och mildra effekter av rektorsomsättningen. Myndigheten behöver också utreda vilka insatser som behövs för att attrahera fler till rektorsyrket och hur information om vägar in i rektorsyrket bäst når ut till lämpliga kandidater. Vidare behöver Skolverket planera, organisera för och genomföra insatserna.

Förslag om statlig befattningsutbildning för skolchefer

Utredningen föreslår att regeringen ger Skolverket i uppdrag att ansvara för en statlig befattningsutbildning för skolchefer genom ett tillägg i förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Utbildningen ska genomföras av lärosätena enligt uppdrag från Skolverket. Vidare ska Skolverket enligt utredningens förslag ges i uppdrag att samordna skolchefsutbildningen med professionsprogrammet för rektorer och den statliga befattningsutbildningen för rektorer.

Förslaget innebär ett utökat uppdrag till Skolverket. Myndigheten behöver närmare ange de mål som ska gälla för utbildningen samt tillse att innehållet fungerar väl tillsammans med innehållet i professionsprogrammet och den statliga befattningsutbildningen för rektorer. Vidare behöver Skolverket uppdra åt lärosäten att anordna utbildningen samt administrera ansökningar till utbildningen.

Förslag om en särskild utbildning för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter

Utredningen föreslår att fortbildning för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter ska erbjudas som en särskild utbildning inom ramen för Skolverkets uppdrag att ge fortbildning till dessa personalgrupper enligt 3 § första stycket 2 förordningen (2025:280) om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Genom en ändring i 8 § i förordningen med instruktion för Statens skolverk (2015:1047) ska det framgå att myndigheten

särskilt ska ansvara för utbildningen för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter.

Utredningen föreslår också ändringar i förordning (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Det ska framgå av förordningen att ett universitet eller en högskola på uppdrag av Skolverket får anordna uppdragsutbildning i form av en särskild utbildning för biträdande rektorer och annan personal med motsvarande ledningsuppgifter i skola, förskola och fritidshem. Skolverket ska i samband med beställning av utbildningen närmare ange de mål som ska gälla för utbildningen. Vidare ska det framgå av förordningen att utbildningen för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter ska omfatta 15 högskolepoäng och ge kunskaper om ledarskap, skoljuridik och systematiskt kvalitetsarbete.

Förslaget innebär ett utökat uppdrag till Skolverket. Myndigheten behöver uppdra åt lärosäten att anordna utbildningen samt administrera ansökningar till utbildningen. Skolverket behöver också formulera mål för utbildningen.

Sameskolstyrelsen

Sameskolstyrelsen är en statlig myndighet som är huvudman och ansvarig för de fem sameskolorna i Sverige. Sameskolan berörs av förslagen på liknande sätt som andra huvudmän, se avsnitt 8.7.2–8.7.5.

Statens institutionsstyrelse

Statens institutionsstyrelse (SiS) är huvudman för de skolenheter som finns på SiS ungdomshem. Skolverksamheten bedrivs som en särskild utbildningsform som regleras i 24 kap. 8–9 §§ skollagen. I enlighet med dessa bestämmelser ska SiS anordna utbildning motsvarande grundskola, anpassad grundskola, specialskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola. SiS är därmed huvudman för utbildning men, i enlighet med 1 kap. 1 § skollagen, inte huvudman för skolform inom skolväsendet. I utbildningen ska SiS tillämpa relevanta bestämmelser i skollagen. Genom regleringen i 24 kap. skollagen berörs SiS på motsvarande sätt som huvudmän inom skolväsendet av förslagen, se avsnitt 8.7.2–8.7.5.

Genom förslaget att rektorer och lärare verksamma inom SiS och Kriminalvården också ska ha tillgång till professionsprogrammet (se avsnitt 7.1.10) kommer SiS att bli en mer attraktiv arbetsgivare för rektorer och lärare.

Kriminalvården

Enligt 24 kap. 10 § skollagen får det anordnas utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt. För sådan utbildning ansvarar Kriminalvården. Det pedagogiska arbetet med utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt ska ledas och samordnas av en rektor.[27] Enligt nuvarande bestämmelser får bara den som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt anställas som rektor.[28] I analogi med förslag om skärpta behörighetskrav för rektorer genom en ändring i 2 kap. 11 § skollagen föreslås också ändringar av behörighetskraven för rektorer i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Enligt utredningens förslag ska bara den som har lärarexamen, eller som tidigare varit rektor och genomfört den särskilda befattningsutbildningen i enlighet med 12 §, få anställas som rektor. Kriminalvården behöver vid nyanställning av rektorer efter den 1 januari 2027 beakta de ändrade behörighetskraven. Rektorer som redan har en anställning inom Kriminalvården påverkas inte av förändringen utan endast den som nyanställs som rektor efter ikraftträdandet.

Genom förslaget att rektorer och lärare verksamma inom SiS och Kriminalvården också ska ha tillgång till professionsprogrammet (se avsnitt 7.1.10) kommer Kriminalvården att bli en mer attraktiv arbetsgivare för rektorer och lärare.

8.7.2 Kommuner

År 2025 fanns det totalt 301 kommunala huvudmän, varav 290 kommuner och 11 kommunalförbund. Totalt fanns det 3 857 grundskoleenheter som drevs av kommunala huvudmän. I anpassade grundskolan fanns det 630 kommunala skolenheter, i gymnasieskolan fanns det 803 kommunala skolenheter och i anpassade gymnasieskolan fanns

[27] 5 kap. 2 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.
[28] 5 kap. 2 § förordning om vuxenutbildning.

det 209 kommunala skolenheter. Dessutom fanns det 737 kommunala skolenheter som bedriver kommunal vuxenutbildning (komvux).[29] Samtliga kommuner är också huvudmän för förskoleverksamhet.[30]

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Det innebär att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.[31] Utredningen gör bedömningen att förslagen som helhet inte påverkar den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och skolhuvudmännen på skolans område. Även om det svenska skolväsendet i dag utgår från ett målstyrt system så har det alltid funnits inslag av regelstyrning i detta system, exempelvis vad gäller skolledningen.[32] Givet statens övergripande ansvar för en likvärdig utbildning över landet och en grundläggande rättssäkerhet för elever och föräldrar[33] får det anses vara naturligt att denna regelstyrning anpassas utifrån problem som framkommer i statens utvärdering av målstyrningens resultat.

Kommunerna kommer att påverkas av förslagen när det gäller deras tillståndsprövning enligt 2 kap. 5 § skollagen. Kommunernas tillsynsverksamhet bör dock, på längre sikt, underlättas av utredningens förslag angående skolchefernas kompetenssäkring.

Förslaget om att rektorns ansvarsområde inte får vara större än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet innebär en viss inskränkning av kommunala huvudmäns möjligheter att välja hur de organiserar sin skolverksamhet och fördelar sina resurser. För att rektorns ansvarsområde inte ska vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet kan huvudmän som har valt en organisation där rektorn ansvarar för mycket stora enheter behöva ändra indelningen i förskole- och skolenheter. Eftersom en förskole- eller skolenhet inte får ledas av mer än en rektor enligt 2 kap. 9 §

[29] Sveriges officiella statistik, Skolenhetsregistret. Hämtad 2025-11-12.
[30] Det finns inget offentligt register över förskoleenheter, likt skolenhetsregistret, vilket gör det svårt att uttala sig om antal kommunala förskoleenheter.
[31] Statskontoret (2011). *Kommunalt självstyre och proportionalitet.* Rapport 2011:17.
[32] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag,* s. 178.
[33] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag,* s. 177.

skollagen kan stora enheter behöva delas upp i flera mindre enheter med en rektor för varje enhet (se avsnitt 7.1.2). En sådan uppdelning innebär i sin tur att fler rektorer kan behöva tillsättas. Förslaget innebär därmed en viss inskränkning i den kommunala huvudmannens mandat att besluta om verksamhetens indelning i enheter och ledningen av dessa.[34] Detsamma gäller förslaget om huvudmannens ansvar för att säkerställa att rektorn ges förutsättningar att utöva det pedagogiska ledarskapet. Utredningen bedömer dock att inskränkningen kan motiveras utifrån förväntningarna i utredningens direktiv och den problembild som framkommit under utredningens arbete angående rektorers förutsättningar. Utredningens uppdrag är att lämna förslag som förbättrar rektorers förutsättningar och stärker det pedagogiska ledarskapet. Att begränsa rektorns ansvarsområde är enligt utredningens bedömning nödvändigt för att uppnå varaktigt förbättrade förutsättningar för rektorer. Statens intresse av att rektorer ges förutsättningar att genomföra uppdraget i enlighet med kraven i författningarna får i detta fall anses väga mycket tungt, vilket enligt utredningens bedömning motiverar en viss påverkan på den kommunala självstyrelsen. Den påverkan som förslagen sammantaget leder till bedöms vidare vara begränsad. Även om bestämmelserna ändras i enlighet med utredningens förslag kvarstår ett stort handlingsutrymme för huvudmännen när det gäller verksamhetens organisering. Utredningen bedömer således att den påverkan som förslagen har på den kommunala självstyrelsen är proportionerlig i relation till syftet med förslagen. Syftet bedöms heller inte kunna uppnås på ett mindre ingripande sätt (se bedömningarna av olika alternativ i avsnitt 8.5).

8.7.3 Regioner

År 2025 fanns sex regioner registrerade som skolhuvudmän. Totalt fanns det 30 skolenheter som drevs av en region som huvudman.[35] Enligt Skolverkets skolenhetsregister fanns det en skolenhet med grundskola, en skolenhet med anpassad grundskola, elva skolenheter

[34] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 647.
[35] Sveriges officiella statistik, Skolenhetsregistret. Enligt skollagen får en region vara huvudman för gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning i den utsträckning som anges i denna lag (2 kap. 3 § skollagen). Bestämmelserna medger således inte att en region är huvudman för övriga skolformer. Trots detta finns det en grundskola och en anpassad grundskola som bedrivs av en region.

med gymnasieskola, sju skolenheter med anpassad gymnasieskola och tio skolenheter med komvux.[36]

Regioner som är skolhuvudmän påverkas på motsvarande sätt som kommuner[37] vad gäller förslagens påverkan på självstyret, se avsnitt 8.7.2.

8.7.4 Företag

Enligt förordningen om konsekvensutredningar (2024:183) ska konsekvensutredningen innehålla en beskrivning av hur förslagen påverkar företag.[38] År 2025 fanns det 837 fristående skolenheter som drevs av 544 enskilda huvudmän. 257 av dessa huvudmän var aktiebolag och 4 huvudmän var handelsbolag. I gymnasieskolan fanns det 209 enskilda huvudmän, som drev 461 skolenheter. 405 av dessa skolenheter drevs av ett aktiebolag, och en av ett handelsbolag. I anpassade grundskolan fanns det totalt 44 enskilda huvudmän, varav 29 i bolagsform, och i anpassade gymnasieskolan 30 enskilda huvudmän, varav 20 drevs i bolagsform.[39] 2 200 huvudmän driver förskolor i Sverige, varav 1 910 är enskilda.[40]

Flertalet företag som bedriver grund- och gymnasieskola är små men storleken varierar betydligt inom gruppen. Majoriteten av de enskilda huvudmännen, dvs. företag och andra organisationer, (90 procent i grundskola och 80 procent i gymnasieskola) driver endast en skola och ansvarar för färre än 300 elever. Samtidigt är de fem största enskilda huvudmännen inom gymnasieskolan företag som tillsammans driver 112 skolor.

Utredningen bedömer att förslagen generellt inte kommer att medföra särskilda konsekvenser för enskilda huvudmän i förhållande till offentliga huvudmän eftersom de berörs i lika stor utsträckning. Förslagen bedöms inte leda till att fler eller färre elever kommer att välja fristående skolor. Varken konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor eller mellan fristående skolor bedöms därmed påverkas. Små företag kan inte heller förväntas påverkas på sådant ingripande sätt att några undantag bör göras. Vad gäller arbetsförutsätt-

[36] Vissa regionala skolenheter bedrev skolverksamhet inom mer än en skolform.
[37] Med undantag från den påverkan som förutses på kommunernas tillståndsprövning.
[38] 7 § förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.
[39] Sveriges officiella statistik, Skolenhetsregistret.
[40] Skolverket (2025). *Enskilda huvudmän i förskolan*. Rapport 2025.9.

ningar kommer skolor som drivs av företag att påverkas på samma sätt som kommunala skolor.

Förslaget om att en rektors ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet (avsnitt 7.1.2) kan, i kombination med förslaget om att rektorn inte kan delegera bort det pedagogiska ledarskapet i sin helhet (avsnitt 7.1.5), dock innebära särskilda konsekvenser för enskilda huvudmän. Förslagen kan nämligen leda till att en förskola eller skola behöver delas upp i flera enheter eftersom en förskole- eller skolenhet inte får ledas av mer än en rektor, enligt 2 kap. 9 § skollagen. En sådan uppdelning innebär i sin tur att fler rektorer kan behöva tillsättas. Enskilda huvudmän som för att skapa rimliga ansvarsområden för sina rektorer vill starta en ny förskole- eller skolenhet behöver ansöka om att få göra detta. Det innebär ett merarbete för dessa enskilda huvudmän och viss ökad kostnad eftersom Skolinspektionen, eller den kommun som handlägger ärenden om godkännande av en enskild som huvudman, får ta ut en avgift för ansökningar om godkännande.[41]

Vissa av förslagen kan få särskilda konsekvenser för små enskilda huvudmän. Förslaget om att införa behörighetskrav för skolchefer (avsnitt 7.1.12) kan vara särskilt utmanande för en liten huvudman. Vidare kan förslaget om att en rektor inom ramen för sin rektorsanställning inte kan ha funktionen skolchef (avsnitt 7.1.11) innebära särskilda konsekvenser för små enskilda huvudmän. Det är enligt utredningens kartläggning företrädesvis hos sådana huvudmän som samma person är både rektor och skolchef.

I syfte att mildra effekterna för små huvudmän föreslår utredningen olika bestämmelser som innebär att förslagen om att rektor och skolchef inte kan vara samma person, samt om behörighetskrav för skolchefer, enbart ska gälla efter den 30 juni 2028. Vidare föreslås att nämnda bestämmelser inte ska gälla skolchefer vars verksamhet har planerats och godkänts före den 1 juli 2028. Det innebär att den som vid tidpunkten då de nya bestämmelserna ska tillämpas redan arbetar som skolchef inte berörs av de nya kraven och inte heller den enskilda huvudman som när reglerna ska tillämpas redan driver en fristående förskola eller skola.

Vidare har utredningen analyserat om förslaget om att en rektor inte samtidigt kan vara skolchef innebär ökade kostnader för små huvudmän. Utredningens bedömning är dock att en organisation där

[41] 2 kap. 5 och 5 d §§ skollagen.

rollerna rektor och skolchef hålls isär inte bör innebära högre kostnader än en organisation där samma person utför båda uppdragen (se överväganden i avsnitt 7.1.11).

De enskilda huvudmännen får sina resurser via elevernas hemkommuner. Bidraget ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar för att fördela resurser till den egna skolan. Ekonomiskt ska alltså samma förutsättningar och konsekvenser gälla för företag och andra enskilda huvudmän som för kommuner. I avsnitt 8.9 redovisas beskrivningar och beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av utredningens förslag.

För att få bli en enskild huvudman inom skolväsendet krävs ett godkännande av antingen Skolinspektionen eller behörig kommun enligt 2 kap. 5 § skollagen. I denna tillståndsprocess måste den som vill få godkännandet bland annat visa att den har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Utredningens förslag utökar dessa föreskrifter och förtydligar huvudmannens ansvar i relation till rektorns möjlighet att utöva sitt pedagogiska ledarskap och ställer nya krav avseende huvudmannens skolchef. Detta får i sin tur konsekvenser för vilka budgetposter den som vill bli godkänd som enskild huvudman måste ha ekonomisk täckning för.

Inom kommunal vuxenutbildning (komvux) finns inga enskilda huvudmän. Däremot kan kommuner välja att bedriva utbildning genom en enskild utbildningsanordnare som utför utbildningen på entreprenad.[42] Inom komvux får alla uppgifter överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person på entreprenad.[43] Enskilda utbildningsanordnare utbildar cirka en halv miljon kursdeltagare årligen.[44] År 2023 studerade hälften av kursdeltagarna i komvux hos en enskild utbildningsanordnare. Av de 250 huvudmän som bedrev komvux år 2023 hade tre av fyra komvux på entreprenad i någon utsträckning. År 2023 fanns det knappt hundra enskilda utbildningsanordnare som anlitades av kommunerna. De allra flesta enskilda utbildningsanord-

[42] Med entreprenad avses enligt 23 kap. 2 § skollagen att en huvudman sluter avtal med någon annan om att denne ska utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet som huvudmannen ansvarar för enligt skollagen.
[43] 23 kap. 8 § skollagen.
[44] En elev räknas som en kursdeltagare för varje kurs han eller hon deltar i under kalenderåret. Antalet kursdeltagare visar därmed hur många kurser eleverna sammanlagt deltar i. En individ kan därför förekomma i statistiken flera gånger.

nare bedrivs som aktiebolag. I genomsnitt hade dessa utbildningsanordnare cirka 5 500 kursdeltagare under år 2023.[45]

Utredningen lämnar förslag som påverkar enskilda utbildningsanordnare. Utredningen föreslår att en definition av rektorns pedagogiska ledarskap ska föras in i skollagen (se avsnitt 7.1.1). Denna definition ska omfatta även det ledarskap som utövas av rektorn[46] i en entreprenadverksamhet med betygsrätt.[47] Den föreslagna definitionen innebär ett förtydligande av vad som ingår i rektorers uppdrag. Vidare påverkas utbildningsanordnarna av förslag om skärpta behörighetskrav för rektorer (se avsnitt 7.1.7) och kravet att rektorer ska genomföra befattningsutbildningen med godkänt resultat (se avsnitt 7.1.8).

8.7.5 Övriga enskilda huvudmän

Ideella föreningar, ekonomiska föreningar, kooperativ och stiftelser som bedriver skola eller annan utbildningsverksamhet bedöms påverkas på samma sätt som andra enskilda huvudmän.

8.8 Barn, elever och verksamma i förskolan och skolan berörs av utredningens förslag

Barn och elever berörs av utredningens förslag liksom de professioner som på olika sätt är verksamma i förskolan och skolan. I detta avsnitt redogör utredningen för konsekvenserna av utredningens för dessa grupper.

[45] Skolverket (2025). *Kommuners användning av kommunal vuxenutbildning på entreprenad*, s. 6. Rapport 2025:7.

[46] Enligt nuvarande bestämmelser måste det finnas en rektor i verksamheten. (6 kap. 3 § förordning om vuxenutbildning.

[47] Tillstånd att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg enligt bestämmelser som gäller för skolväsendet får ges till

1. en enskild utbildningsanordnare för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning som på uppdrag av juridiska personer anordnas för uppdragsgivarnas räkning och för de personer som uppdragsgivarna utser, och
2. en folkhögskola för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (6 kap. 1 § förordning om vuxenutbildning).

8.8.1 Förslagens påverkan på skolans professioner

Skolchef

Utredningens förslag om att en statlig befattningsutbildning för skolchefer ska införas ger skolchefer möjlighet att införskaffa relevant kunskap på avancerad akademisk nivå under överskådlig framtid.

Det föreslagna behörighetskravet medför inte några konsekvenser för redan verksamma skolchefer, utöver en viss inlåsningseffekt för de skolchefer utan högskoleexamen som hade önskat få ett annat skolchefsuppdrag utan att först skaffa sig en sådan examen.

Verksamma skolchefer som också är rektorer påverkas inte av förslaget om att en rektor inte samtidigt kan vara skolchef, eftersom bestämmelsen inte ska gälla utbildning vid de förskole- och skolenheter som har godkänts enligt 2 kap. 5 § före den 1 juli 2028.

Rektor

Utredningens samtliga förslag syftar till att på olika sätt förbättra rektorers förutsättningar och stärka förutsättningarna för det pedagogiska ledarskapet. Rektorer berörs därmed i större eller mindre utsträckning, beroende på deras nuvarande förutsättningar, av utredningens förslag i sin helhet. Utredningen bedömer att förslagen väsentligt kommer att förbättra rektorers arbetssituation och minska rektorers arbetsbelastning. Förslagen förväntas därmed främja rektorers hälsa och bidra till minskad rektorsomsättning.

Ändrade behörighetskrav för rektorer enligt utredningens förslag (avsnitt 7.1.7) innebär att endast personer med lärarexamen, eller som tidigare varit rektor och genomfört den särskilda befattningsutbildningen i enlighet med 12 §, får anställas som rektorer. Regeländringen gäller nyanställning efter den 30 juni 2028 och kommer därför inte direkt att påverka redan verksamma rektorer. En viss inlåsningseffekt kan dock komma att uppstå initialt för den förhållandevis lilla grupp verksamma rektorer som varken har lärarexamen eller har genomfört den särskilda befattningsutbildningen med godkänt resultat. Dessa rektorer kan dock söka ny tjänst som rektor efter att de fördjupat sina pedagogiska kunskaper genom att antingen ta en

lärarexamen[48] eller fullfölja den särskilda befattningsutbildningen. Enligt den tillämpliga övergångsbestämmelsen ska dessutom den rektor som vid lagens ikraftträdande har påbörjat men ännu inte slutfört befattningsutbildningen för rektorer, även utan en lärarexamen, kunna ingå ett nytt anställningsavtal som rektor under utbildningstiden. Detta gäller dock längst fram till den tidpunkt som utbildningen ska ha genomförts med godkänt resultat, enligt 2 kap. 12 § skollagen.

Slutligen kommer rektorer som är verksamma inom Statens institutionsstyrelse eller Kriminalvården att påverkas eftersom utredningen föreslår att dessa rektorer ska få tillgång till fortbildning inom ramen för professionsprogrammet (se avsnitt 7.1.10).

Biträdande rektor

Utredningens förslag om att det pedagogiska ledarskapet i sin helhet inte kan delegeras (avsnitt 7.1.5) kommer att påverka biträdande rektorer som idag utför hela det pedagogiska ledarskapet på delegation (se avsnitt 7.1.1 och 4.3). Om utredningens förslag genomförs kommer en organisation med rektorer som fungerar som områdeschefer med ansvar för flera skolor, och där det pedagogiska ledarskapet är delegerat till biträdande rektorer, inte att vara förenlig med författningskraven. De huvudmän som i nuläget valt att organisera ledningen för skolan eller förskolan på detta sätt kommer därför att behöva förändra ledningsorganisationen. Huvudmannens val av ledningsorganisation för att uppfylla kraven i författningarna kan komma att påverka biträdande rektorer. I vissa fall kommer sannolikt biträdande rektorer som i dag i praktiken fungerar som rektorer att få titeln rektor i stället. I andra fall kommer den biträdande rektorn att få ett förändrat uppdrag, till exempel att bistå rektorn i ledningen av förskolan eller skolan genom att ansvara för vissa ledningsuppgifter.

Biträdande rektorer påverkas också av att befattningsutbildningen för rektorer, och den fortbildning som direkt bygger på denna utbildning, inte längre kommer att vara öppen för biträdande rektorer, enligt utredningens förslag (se avsnitt 7.1.9). De biträdande rektorer som redan påbörjat befattningsutbildningen för rektorer när

[48] Exempelvis genom en kompletterande pedagogisk utbildning, som även går att läsa på distans.

bestämmelserna träder i kraft har dock rätt att slutföra utbildningen. Därtill ska de som har genomfört befattningsutbildningen fortsatt ges möjlighet att delta i sådan fortbildning som bygger på denna utbildning, i mån av plats efter att rektorer fått förtur.

För biträdande rektorer och annan personal som utför ledningsuppgifter kommer i stället en ny särskild utbildning att erbjudas som, enligt utredningens förslag (se avsnitt 7.1.9), ska motsvara de delar av befattningsutbildningen för rektorer som är relevanta för denna personalgrupp.

Lärare

Utredningens förslag syftar till att skapa utrymme för rektorns pedagogiska ledarskap samt att på andra sätt främja rektorers möjligheter att utöva ledarskapet, bland annat genom skärpta behörighetskrav. Utredningen bedömer att förslagen kommer att främja lärarnas arbetssituation genom att rektorerna ges större möjligheter att stötta lärarna i undervisningsuppdraget och skapa förutsättningar för en undervisning av hög kvalitet.

Lärare som är verksamma inom Statens institutionsstyrelse eller Kriminalvården kommer genom utredningens förslag att få tillgång till fortbildning och ges möjlighet till meritering inom ramen för professionsprogrammet (se avsnitt 7.1.10).

8.8.2 Förslagens påverkan på barn och elever

Utredningen lägger inga förslag som direkt berör barn och elever. Däremot läggs förslag som syftar till att förbättra förutsättningarna för barns och elevers lärande och utveckling genom att stärka rektorers förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet. Utredningen bedömer att utredningens förslag som helhet kommer att gynna barn och elever genom att rektorn ges bättre möjligheter att leda undervisningsprocesser, följa upp och utveckla undervisningens kvalitet samt att säkerställa en god arbetsmiljö.

8.9 Samhällsekonomiska konsekvenser

I detta avsnitt beskriver utredningen de samhällsekonomiska konsekvenser som förslagen bedöms få. Inledningsvis beskrivs kostnader för kommunerna respektive staten. Därefter beskrivs förslagens förväntade samhällsnytta.

8.9.1 Kostnader för kommuner

Förslag om att rektorns ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att det pedagogiska ledarskapet kan utövas samt förslaget om att huvudmannen ska säkerställa att rektorn ges förutsättningar att utöva sitt pedagogiska ledarskap

Utredningen föreslår att rektorers ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet. Vidare föreslår utredningen att huvudmannen ska säkerställa att rektorn ges förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet. Förslagen skulle kunna innebära ökade kostnader för en kommun i de fall kommunen vid bestämmelsernas ikraftträdande inte har organiserat verksamheten på ett sätt som är förenligt med dessa uttryckliga krav. Förslagen innebär dock inte ett utökat åtagande för kommunerna utan utgör en konkretisering och ett förtydligande av det ansvar som kommunerna redan har i egenskap av skolhuvudmän, i enlighet med skollagen.

Förslag om befattningsutbildning för skolchefer

Utredningen föreslår att en statlig befattningsutbildning för skolchefer ska införas. Den befintliga skolchefsutbildningen som Skolverket erbjuder innebär vissa marginella kostnader för huvudmannen. Det handlar om kostnader i form av till exempel lön under utbildningstiden och resor.[49] En statlig skolchefsutbildning bör inte innebär större kostnader för huvudmännen än den befintliga skolchefsutbildningen. De kostnader som läggs på huvudmannen i samband med skolchefsutbildningen får sammantaget betraktas som marginella.

[49] Skolverket (2021). *Skolverkets skolchefsutbildning. Måldokument 2021.*

8.9.2 Kostnader för staten

Utökade uppgifter för Statens skolverk

Förslag om att Skolverket ska ges i uppdrag att ge huvudmännen stöd i arbetet med att säkra rektorsförsörjningen och i att hantera rektorsomsättningen

Utredningen föreslår att Skolverket ska ges i uppdrag att ge huvudmännen stöd i arbetet med att skapa kontinuitet i rektorsförsörjningen och i att hantera rektorsomsättningen. Myndigheten ska informera om vägar in i rektorsyrket, genomföra insatser för att attrahera fler till yrket och stödja huvudmännen i deras arbete med att hantera rektorsförsörjningen. Vidare bör myndigheten ge huvudmännen stöd i arbetet med att förebygga och mildra effekter av rektorsomsättningen.

Förslaget innebär ett utökat uppdrag till Skolverket (se avsnitt 8.7.1). Utredningen beräknar att de nya åtagandena medför kostnader motsvarande en (1) årsarbetstjänst[50], vilket innebär en kostnad om 1 000 000 kronor årligen.

Förslag om statlig skolchefsutbildning

Utredningen föreslår att en statlig befattningsutbildning för skolchefer ska införas och att Skolverket både ska ansvara för denna utbildning och samordna den med vissa andra utbildningsinsatser. Utredningen anser att befattningsutbildningen bör omfatta 15 högskolepoäng och genomföras under tre terminer.

Förslaget innebär ett förändrat uppdrag till Skolverket. I stället för att som i nuläget organisera och genomföra en skolchefsutbildning i myndighetens egen regi behöver Skolverket ge i uppdrag åt utvalda lärosäten att erbjuda denna utbildning. Kostnaden för den nuvarande skolchefsutbildningen som Skolverket bedriver är 20 000 kronor per utbildningsplats och år.[51] Det är sannolikt att kostnaden blir högre när utbildningen görs om till en akademisk utbildning. Utredningen gör bedömningen att kostnaden för en utbildningsplats på befattningsutbildningen för skolchefer snarare motsvarar kostnaden för

[50] Beräkningen utgår ifrån att en årsarbetstjänst kostar 1000 000 kronor, inkl. sociala avgifter. Kostnaden baseras på uppgifter inkomna från Skolverket i november 2025.
[51] Inkommen uppgift från Skolverket i september 2025.

en utbildningsplats på befattningsutbildningen för rektorer. För närvarande kostar en utbildningsplats på befattningsutbildningen för rektorer 16 000 kronor per termin.[52]

Utredningen gör bedömningen att en lämplig dimensionering av befattningsutbildningen är 200 platser per år. Med 200 deltagare som startar höstterminen varje år och går över tre terminer kommer det att finnas 600 terminsplatser i utbildningen under ett år, vilket genererar en kostnad om 9 600 000 kronor årligen. Dessutom tillkommer kostnader för att hantera anmälningar. Utredningen beräknar att denna kostnad uppgår till 50 000 kronor årligen. Den årliga kostnaden för befattningsutbildningen beräknas därmed uppgå till 9 650 000 kronor.

Till denna summa behöver läggas kostnader för att formulera mål för utbildningen motsvarande det måldokument som finns för befattningsutbildningen för rektorer[53] samt kostnader för arbetet med att uppdra åt lärosäten att anordna utbildningen. Utredningen föreslår att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2027 och börja tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2028 för att ge tid för förberedelser. Arbetet med att ta fram måldokumentet och uppdra åt lärosäten att anordna utbildningen behöver därmed genomföras under år 2027. Kostnaden för förberedelserna beräknas sammantaget uppgå till 350 000 kronor för år 2027.

Förslag om en särskild utbildning för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter

Utredningen föreslår att Skolverket ska ansvara för en särskild utbildning för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter i skola, förskola och fritidshem, som ska erbjudas inom ramen för det nationella professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare och regleras i samma förordning som befattningsutbildningen för rektorer (se avsnitt 7.1.9). Det ska framgå av denna förordning att ett universitet eller en högskola på uppdrag av Skolverket får anordna uppdragsutbildning i form av en sådan utbildning. Skolverket ska i samband med beställning av den särskilda utbildningen närmare ange de mål som ska gälla för utbildningen. Det ska framgå av förordningen att utbildningen ska omfatta 15 högskolepoäng och ge kunskaper om ledarskap, skoljuridik och systematiskt kvalitetsarbete.

[52] Inkommen uppgift från Skolverket i september 2025.
[53] Skolverket (2020). *Rektorsprogrammet, måldokument 2021–2027*.

Det är rektorer som ska anmäla deltagare till utbildningen och vid behov ska Skolverket prioritera dem bland de anmälda som har mest omfattande ledningsuppgifter.

Förslaget innebär ett utökat uppdrag till Skolverket. Myndigheten behöver uppdra åt lärosäten att anordna utbildningen, administrera ansökningar till utbildningen samt formulera mål för utbildningen.

Utredningen gör bedömningen att kostnaden för en utbildningsplats på utbildningen för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter motsvarar kostnaden för en utbildningsplats på befattningsutbildningen för rektorer. För närvarande kostar en utbildningsplats på befattningsutbildningen för rektorer 16 000 kronor per termin. Utredningen bedömer att utbildningen för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter bör genomföras under två terminer. Antalet utbildningsplatser bör vara 100 per år. Med 100 deltagare som startar höstterminen varje år och går över två terminer kommer det att finnas 200 terminsplatser i utbildningen under ett år, vilket genererar en kostnad om 3 200 000 kronor årligen. Dessutom tillkommer kostnader för att hantera anmälan. Utredningen beräknar att denna kostnad uppgår till 25 000 kronor årligen. Den årliga kostnaden för befattningsutbildningen beräknas därmed uppgå till 3 225 000 kronor.

Till denna summa behöver läggas kostnader för att formulera mål för utbildningen motsvarande det måldokument som finns för befattningsutbildningen för rektorer[54] samt kostnader för arbetet med att uppdra åt lärosäten att anordna utbildningen. Utredningen föreslår att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2027 och börja tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2028 för att ge tid för förberedelser. Arbetet med måldokumentet och med att uppdra åt lärosäten att anordna utbildningen behöver därmed genomföras under år 2027. Kostnaden för förberedelserna beräknas sammantaget uppgå till 350 000 kronor för år 2027.

[54] Skolverket (2020). *Rektorsprogrammet, måldokument 2021–2027*.

De ökade kostnaderna för staten behöver sättas i relation till nyttor och samhällsekonomiska vinster på längre sikt

Utredningens förslag syftar till att förbättra rektorers förutsättningar för sitt uppdrag, däribland att leda och samordna den pedagogiska verksamheten. Rektorn har en central roll för barns och elevers lärande och utveckling. Att förbättra rektorers förutsättningar är därför samtidigt ett sätt att öka måluppfyllelsen och undervisningens kvalitet.

När elever inte når målen för utbildningen får det konsekvenser för individen såväl som för samhället. För de elever som inte uppnår behörighet försämras möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden, vilket ökar risken för ekonomisk och social utsatthet senare i livet. Dessutom ökar risken för psykisk ohälsa, bidragsberoende och kriminalitet. Framgång i studierna är på motsatt sätt en starkt skyddande faktor.[55]

Förbättrade förutsättningar för elevers lärande och utveckling ger betydande samhällsekonomiska vinster. Även om en individs förutsättningar för etablering i samhället avgörs av fler faktorer än utbildning är sambanden mellan just utbildning och etablering i samhället tydliga. Ökad behörighet till gymnasieskolans nationella program, samt förbättrade möjligheter att slutföra en gymnasieutbildning, innebär större möjligheter till etablering på arbetsmarknaden. Sysselsättningsgraden för individer med en gymnasial utbildningsnivå är ungefär 20 procentenheter högre jämfört med individer utan en gymnasial utbildning.[56] Individer med minst gymnasial utbildningsnivå har dessutom generellt bättre hälsa, och bättre förutsättningar att uppnå en godare hälsa, än individer utan gymnasial utbildning.[57]

Förslagen förväntas också få positiva effekter på rektorers arbetssituation och därmed leda till bättre hälsa och färre sjukskrivningar. Det innebär vinster såväl för individen som för samhällsekonomin. Vidare väntas förslagen leda till en minskad rektorsomsättning, vilket

[55] SOU 2017:54 *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet.* Stockholm: Elanders, s. 75; Hjalmarsson, R. (2022). *Social Policies as Crime Control.* Stockholm: SNS; Socialstyrelsen (2010). *Social rapport 2010.*

[56] Statistiska centralbyrån (2025). *Arbetsmarknadsvariabler för riket efter kön, utbildningsnivå och bakgrundsvariabel.* https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__AA__AA0003__AA0003B/IntGr1RikUtbBAS/. Hämtad 2025-06-26.

[57] Folkhälsomyndigheten (2015). *Utbildningsnivå och hälsa – hur hänger de ihop*? Se även SOU 2016:55 *Det handlar om jämlik hälsa – Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete.*

innebär lägre kostnader för nyrekryteringar liksom för minskat behov av kostnadsdrivande lösningar för att överbrygga vakanser.

8.10 Finansiering

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att de föreslagna åtgärderna leder till nedanstående kostnader vid förslagens ikraftträdande. Observera att kostnaderna avser aktuella prisnivåer. Kostnaderna kan komma att behöva räknas upp utifrån pris- och löneutveckling fram till ikraftträdandet.

8.10.1 Kostnader för staten i sammanfattning

Kostnader för staten består av utökade uppdrag till Statens skolverk avseende den föreslagna statliga befattningsutbildningen för skolchefer och utbildningen för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter samt avseende stöd till huvudmännen i arbetet med att säkra rektorsförsörjningen och i att hantera rektorsomsättningen.

Kostnader för befattningsutbildningen för skolchefer

För år 2027 uppstår en tillfällig kostnad för att förbereda den föreslagna nya befattningsutbildningen för skolchefer. Kostnaden avser Skolverkets arbete med att ta fram ett måldokument för utbildningen samt myndighetens arbete med att uppdra åt lärosäten att anordna utbildningen. Den tillfälliga kostnaden för år 2027 beräknas uppgå till 350 000 kronor. Den årliga kostnaden för utbildningen, när den kommit i gång, beräknas till 9 650 000 kronor. Utbildningen föreslås starta hösten 2028. Eftersom utbildningen startar hösten 2028 kommer enbart 200 personer att delta i utbildningen under höstterminen år 2028. Kostnaden för detta år blir därför 3 250 000 kronor.

Kostnaden för år 2027 blir därmed 350 000 kronor. För år 2028 beräknas den sammanlagda kostnaden uppgå till 3 250 000 kronor. Från och med år 2029 beräknas kostnaden för utbildningen sammantaget uppgå till 9 650 000 kronor årligen.

Kostnader för utbildningen för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter

För år 2027 uppstår en tillfällig kostnad för att förbereda den föreslagna utbildningen för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter. Kostnaden avser Skolverkets arbete med att ta fram ett måldokument för utbildningen samt arbetet med att uppdra åt lärosäten att anordna utbildningen. Kostnaden för förberedelserna beräknas uppgå till 350 000 kronor för år 2027. Den årliga kostnaden för utbildningen, när den kommit i gång, beräknas till 3 225 000 kronor. Utbildningen föreslås starta hösten 2028 och kostnaden för det första året blir därför enbart 1 600 000 kronor. Till denna summa behöver läggas Skolverkets beräknade årliga kostnad för att hantera anmälningar till utbildningen motsvarande 25 000 kronor.

Kostnaden för år 2027 blir alltså 350 000 kronor och den sammanlagda kostnaden för år 2028 blir 1 625 000 kronor. Från och med år 2029 beräknas kostnaden för utbildningen sammantaget uppgå till 3 225 000 kronor årligen.

Kostnader för stöd till huvudmännen i arbetet med att säkra rektorsförsörjningen och i att hantera rektorsomsättningen

Skolverket föreslås få i uppdrag att ge huvudmännen stöd i arbetet med att skapa kontinuitet i rektorsförsörjningen och i att hantera rektorsomsättningen. Utredningen bedömer att de nya åtagandena innebär ett merarbete för Skolverket motsvarande en (1) årsarbetstid. Kostnaden för en årsarbetstid beräknas uppgå till 1 000 000 kronor årligen från och med den 1 januari 2027.[58]

Statens sammanlagda kostnader för förslagen

År 2027 blir den sammanlagda kostnaden 1 700 000 kronor. År 2028 blir den sammanlagda kostnaden 5 875 000 kronor. Från och med år 2029 blir den årliga kostnaden 13 875 000 kronor.

[58] Den beräknade kostnaden baseras på uppgifter från Skolverket inkomna i november 2025. Summan inkluderar sociala avgifter.

8.10.2 Kostnader för kommuner i sammanfattning

Kommuner kan få vissa ökade kostnader till följd av förslag om att rektorns ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att det pedagogiska ledarskapet kan utövas, förslag om att rektorn ska ges förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet samt förslag om att det pedagogiska ledarskapet i sin helhet inte kan delegeras.

Om utredningens förslag genomförs kommer en organisation med rektorer som fungerar som områdeschefer med ansvar för flera skolor, och där det pedagogiska ledarskapet är delegerat till biträdande rektorer, inte att vara förenlig med författningskraven. De huvudmän som i nuläget valt att organisera ledningen för skolan eller förskolan på detta sätt kommer därför att behöva förändra ledningsorganisationen. En sådan omorganisation kan initialt leda till ökade kostnader för kommunerna. Utredningen menar dock att de huvudmän som valt att organisera ledningen av skolan med storrektorer har tänjt på gränserna för vad som kan anses vara en rimlig tolkning av regleringen. Enligt 2 kap. 10 § skollagen får rektorn uppdra åt en anställd att fullgöra *enskilda ledningsuppgifter*. En organisation där *hela* det pedagogiska ledarskapet är delegerat till en biträdande rektor kan därför inte anses vara förenlig med gällande krav i författningarna. Utredningens förslag på tillägg i bestämmelsen, alltså att det pedagogiska ledarskapet i sin helhet inte kan delegeras (avsnitt 7.1.5), ska därför ses som ett förtydligande av redan gällande bestämmelser och inte som ett utökat åtagande.

Sammantaget bedöms förslagen således inte innebära något utökat åtagande för kommunerna. Därmed gör utredningen bedömningen att finansieringsprincipen inte behöver aktiveras.

8.10.3 Förslag till finansiering

De utökade uppgifter som åläggs Statens skolverk föreslås finansieras genom förstärkning av myndighetens ramanslag. Utredningen bedömer att befattningsutbildningen för rektorer kommer att kunna dimensioneras med något färre platser om utredningens förslag genomförs, eftersom biträdande rektorer enligt utredningens förslag inte ska kunna gå befattningsutbildningen. Det innebär att en del av de medel som används för att bekosta befattningsutbildningen för rektorer bör kunna omfördelas till den föreslagna utbildningen

för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter. Vidare kommer de kostnader som Skolverket i nuläget har för den skolchefsutbildning som myndigheten genomför på eget initiativ att försvinna när den egeninitierade utbildningen ersätts av en statlig befattningsutbildning för skolchefer. Det innebär att de medel som i nuläget används för att bekosta skolchefsutbildningen bör kunna omfördelas till den föreslagna befattningsutbildningen för skolchefer.

8.11 Konsekvenser för internationella åtaganden om mänskliga rättigheter

De mänskliga rättigheterna gäller för alla utan åtskillnad och medför bindande åtaganden för staten som också ansvarar för rättigheternas efterlevnad. Sverige är bundet av internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Olika FN-konventioner och Europarådskonventioner utgör skyddet för individer. Vissa av konventionerna är också svensk lag, däribland FN:s konvention om barnets rättigheter och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Sverige är vidare en del av EU och därmed bundet av EU-rätten, bland annat Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). Grundläggande mänskliga rättigheter skyddas även i Sveriges grundlagar.

Sveriges internationella åtaganden inom området mänskliga rättigheter innebär att all lagstiftning och övriga åtgärder ska vara i överensstämmelse med dessa åtaganden. Det betyder att utredaren behöver uppmärksamma och analysera hur utredningsuppdraget samt utredningens förslag och överväganden förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden inom området mänskliga rättigheter. En kartläggning och analys behöver göras av hur föreslagna regeländringar påverkar individers och gruppers möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter fullt ut och hur rättigheterna bäst kan tillgodoses inom ramen för utredningens uppdrag.

Innebörden av de mänskliga rättigheterna förändras över tid, till exempel genom att rättspraxis utvecklas nationellt, i Europadomstolen och EU-domstolen samt i andra länder. Dessutom utvecklas uttolkningen inom FN. Det är därför viktigt att analysen inte bara utgår från tidigare bedömningar utan omprövas utifrån en sådan utveckling.

I detta avsnitt redovisar utredningen förslagens konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter med utgångspunkt i ovanstående beskrivning av förutsättningarna för analysen. Utredningen fokuserar i framställningen på konsekvenser i relation till jämställdhetsperspektivet, barnrättsperspektivet och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning eftersom dessa perspektiv är särskilt utpekade i utredningens direktiv.

8.11.1 Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män

Kön har en grundläggande betydelse för en människas möjligheter och villkor, på individ-, organisations- och samhällsnivå. Det finns strukturella skillnader mellan kvinnor och män när det gäller exempelvis makt och inflytande, utbildning, yrke, position, inkomster, lön och karriär, obetalt hem- och omsorgsarbete, våldsutsatthet och hälsa. Att analysera förslagens konsekvenser för kvinnor och män är därför angeläget.

Målet för regeringens jämställdhetspolitik är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. De sex jämställdhetspolitiska delmålen omfattar bland annat frågor som handlar om makt, inflytande, ekonomi, hälsa, utbildning, arbete, könsrelaterat våld samt hedersrelaterat våld och förtryck.[59]

Jämställdhet behandlas i många olika lagar, däribland diskrimineringslagen (2008:567) och skollagen (2010:800). Dessutom finns internationella konventioner inom området. Bland dessa kan nämnas Kvinnokonventionen, ofta förkortad CEDAW (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women).

Utredningens förslag bedöms bidra till bättre förutsättningar att nå utbildningens mål för barn och elever och därmed gynna både flickor och pojkar och deras kunskapsutveckling på kort och lång sikt. Vidare bedöms förslagen förbättra rektorers arbetssituation generellt, vilket bedöms gynna såväl kvinnor som män inom professionen. Fler kvinnor än män arbetar som rektorer. Särskilt inom förskolan är en stor majoritet av rektorerna kvinnor. Förslagen förväntas därmed förbättra förutsättningarna i ett kvinnodominerat yrke.

[59] Regeringens mål för jämställdhet. https://www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstalldhet/mal-for-jamstalldhet/. Hämtad 2025-06-29.

8.11.2 Konsekvenser för barn och elever

Utredaren ska i formuleringen av förslag iaktta ett barnrättsperspektiv samt redovisa konsekvenser av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utredningen har samrått med organisationer som företräder elever i syfte att ge barn möjlighet att bli hörda i frågor som rör dem (se kapitel 2).

Barnkonventionen, som är svensk lag från och med januari 2020, innehåller såväl politiska och medborgerliga som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Barnkonventionen innebär att ett barnrättsbaserat synsätt ska genomsyra all verksamhet som berör barn. Barn har rätt till inflytande och har rätt att få sitt bästa bedömt och beaktat inför varje åtgärd som rör dem. Utöver konventionstexten är barnrättskommitténs (FN:s kommitté för barnets rättigheter) rekommendationer[60] och allmänna kommentarer[61] centrala för barnkonventionens tolkning.

Det är angeläget att barns rättigheter fångas upp tidigt i lagstiftningsprocessen och därför har kommittéväsendet en central funktion.[62] Utredningen har i sina överväganden mellan olika alternativ och i utformningen av förslagen särskilt beaktat barnkonventionens fyra grundprinciper. Dessa rättigheter är: lika rättigheter och ickediskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), liv och utveckling (artikel 6) och delaktighet och inflytande (artikel 12). Enligt artikel 3 i barnkonventionen ska en prövning av barnets bästa göras vid alla åtgärder som rör barn. Barnkonventionen fastslår även varje barns rätt till utbildning och utveckling (artiklarna 2, 6, 28 och 29) samt barns rätt till bästa möjliga hälsa (artikel 24). Av artikel 12 i barnkonventionen framgår att barn har rätt att komma till tals i frågor som rör dem.

Barns och elevers rättigheter regleras även i skollagen. Enligt skollagen ska alla oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet (1 kap. 8 § skollagen). Vidare ska utbildningen vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen).

---

[60] Rekommendationer från FN:s kommitté för barnets rättigheter. https://www.barnombudsmannen.se/barnkonventionen/fns-barnrattskommitte-och-sveriges-rapporter/?currentCategories=. Hämtad 2025-06-30.
[61] Allmänna kommentarer från https://www.barnombudsmannen.se/barnkonventionen/allmanna-kommentarer/?currentCategories=.
[62] Prop. 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 74 och 95.

I all utbildning och annan verksamhet som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt. Med barn avses varje människa under 18 år. Barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör henne eller honom. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (1 kap. 10 § skollagen).

Barn i hela skolväsendet berörs av utredningens förslag

Läsåret 2024/25 fanns det drygt 1 100 000 elever i grundskolan[63], drygt 17 200 elever i anpassade grundskolan, 790 elever i specialskolan[64] och 194 elever i sameskolan[65]. Därutöver fanns det 118 000 elever i förskoleklassen.[66] I gymnasieskolan fanns det 372 000 elever[67] och 7 570 elever[68] gick i anpassade gymnasieskolan.[69] Knappt 485 000 barn var hösten 2024 inskrivna i förskolan[70]. Alla elever i de gymnasiala skolformerna är inte barn i lagens mening eftersom de har hunnit fylla 18 år. Utredningens analys avseende konsekvenser för barn gäller dock även elever över 18 år.

Utredningen lägger inga förslag som direkt berör barn och elever. Däremot läggs förslag som syftar till att förbättra rektorers förutsättningar och till att stärka det pedagogiska ledarskapet. Det övergripande och långsiktiga syftet med dessa förslag är att förbättra förutsättningarna för barns och elevers lärande och utveckling samt att öka måluppfyllelsen. Utredningen bedömer att utredningens förslag som helhet kommer att gynna barn och elever genom att rektorn ges bättre möjligheter att leda undervisningsprocesser, följa upp och utveckla undervisningens kvalitet samt att säkerställa en god och säker arbetsmiljö. Att rektorn ges möjlighet att utöva ett nära och direkt ledarskap i relation till undervisningen (se avsnitt 7.1.1, 7.1.2 och 7.1.3) bör innebära bättre förutsättningar att se till varje barns bästa inom skolväsendet. Rektorn, som tar viktiga beslut om barnen, får genom

[63] Skolverket (2025). *Elever och skolenheter i grundskolan. Läsåret 2024/25*.
[64] Skolverket (2025). *Elever i specialskolan. Läsåret 2024/25*.
[65] Skolverket (2025). *Elever och skolenheter i grundskolan. Läsåret 2024/25*.
[66] Skolverket (2025). *Elever i förskoleklass. Läsåret 2024/25*.
[67] Skolverket (2025). *Elever i gymnasieskolan. Läsåret 2024/25*.
[68] Skolverket (2025). *Elever i anpassade gymnasieskolan. Läsåret 2024/25*.
[69] Enligt barnkonventionen är varje människa under 18 års ålder ett barn (artikel 1). Det framgår inte av den offentliga statistiken hur många av eleverna i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan som är barn, det vill säga under 18 år.
[70] Skolverket (2025). *Barn och personal i förskola. Hösten 2024*.

utredningens förslag reella möjligheter att bilda sig en välgrundad uppfattning om vad som är barnets bästa, bland annat genom att låta barnen själva få uttala sig i frågor som rör dem.

8.11.3 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen) antogs av FN:s generalförsamling 2006 och ratificerades av Sveriges riksdag 2009, vilket betyder att Sverige ska arbeta för att uppfylla konventionens innehåll. Funktionsrättskonventionen har som syfte att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter samt att undanröja hinder för människor med funktionsnedsättning. Enligt artikel 24 ska konventionsstaterna erkänna rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning. Vidare framgår att staterna ska säkerställa att skälig anpassning erbjuds utifrån personliga behov, att personer med funktionsnedsättning ges nödvändigt stöd inom det allmänna utbildningsväsendet för att underlätta deras ändamålsenliga utbildning samt att ändamålsenliga individanpassade stödåtgärder erbjuds i miljöer som erbjuder största möjliga kunskapsrelaterade och sociala utveckling som är förenlig med målet om fullständig inkludering.

Artiklar om rättigheter för personer med funktionsnedsättning finns också i barnkonventionen. I artikel 23 anges att barn med funktionsnedsättning ska säkerställas ett fullvärdigt och anständigt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar tilltron till den egna förmågan och möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället. Sammantaget innebär barnkonventionen och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning att elever med funktionsnedsättning ska ges ändamålsenliga och individanpassade stödåtgärder i utbildningen, goda möjligheter till individuell utveckling och delaktighet i samhället.

Utredningen lägger inga förslag som direkt eller särskilt berör barn och elever med funktionsnedsättning. Däremot läggs förslag som syftar till att förbättra förutsättningarna för barns och elevers lärande och utveckling genom att stärka rektorers förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet (se avsnitt 8.11.2). Dessa förslag bedöms gynna barn och elever generellt och därmed även barn och

elever med funktionsnedsättning genom att rektorn ges bättre möjligheter att uppmärksamma och möta varje barns särskilda behov.

8.11.4 Konsekvenser i relation till principen om icke-diskriminering

Förbudet mot diskriminering framgår av olika EU-rättsakter och internationella åtaganden som Sverige har åtagit sig att följa, däribland direktivet mot etnisk diskriminering som förbjuder diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung. Direktivet har genomförts i svensk rätt i diskrimineringslagen. Av FN:s konvention om barnets rättigheter (artikel 2) framgår att konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn de rättigheter som anges i konventionen oavsett barnets ras, hudfärg, kön, språk, religion eller etniska ursprung. Förbudet mot diskriminering framgår även av Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 14). Utredningen bedömer att de förslag som utredningen lämnar inte strider mot vare sig denna konvention, diskrimineringslagen (2008:567), EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden.

8.11.5 Konsekvenser i relation till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter

Utredningen bedömer att de förslag utredningen lägger inte kommer att påverka Sveriges nationella minoriteter i det avseende som avses i Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.

8.11.6 Konsekvenser för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter

Rätten till skydd för privatlivet och den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter grundar sig i de grundläggande fri- och rättigheterna. En integritetsanalys behöver göras för att säkerställa att förslagen respekterar de grundläggande rättigheterna. Analysen ska visa om förslaget är förenligt med bestämmelserna om skyddet för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter samt om konsekvenserna för den personliga integriteten som personupp-

giftsbehandlingen medför är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det man avser att uppnå med behandlingen. Utredningen lägger inga förslag som kräver behandling av personuppgifter. Därmed gör utredningen bedömningen att förslagen inte får några konsekvenser för den personliga integriteten.

8.12 Övriga konsekvenser

8.12.1 Förslagens relation till EU-rätt och annan internationell rätt

Förslagen är ett nationellt initiativ och följer inte av EU-rätt eller annan internationell rätt. Förslagen är förenliga med EU-rättsliga principer.

Utredningen gör bedömningen att förslagen om behörighetskrav för skolchefer och ändrade behörighetskrav för rektorer inte hindrar den fria rörligheten på EU:s inre marknad, eftersom kraven på högskole- respektive lärarexamen inte innebär krav på en svensk examen. Den alternativa möjligheten att uppfylla behörighetskravet för anställning som rektor för den som redan varit rektor – om denne genomfört den särskilda befattningsutbildningen i enlighet med 2 kap. 12 § skollagen – har som syfte att säkerställa en acceptabel kompetensnivå utan att skapa inlåsningseffekter för nu verksamma rektorer, såväl svenskar som någon från ett EU-land, Schweiz eller ett land inom EES. Kravet på en genomförd svensk befattningsutbildning får, mot denna bakgrund, anses vara ett proportionerligt hinder,[71] om det ens skulle anses vara ett hinder för den fria rörligheten på EU:s inre marknad. Behörighetskraven är motiverade med hänsyn till det allmänna intresset av skydd för konsumenter och tjänstemottagare,[72] på så vis att alla barn och elever har rätt till en likvärdig utbildningskvalitet. För att nå detta mål krävs åtgärder för att säkerställa förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap – däribland tillräcklig kompetens hos både rektorn, som ska kunna utöva ledarskapet, och skolchefen, som ska främja förutsättningar för ledarskapet. Behörig-

[71] Samtliga verksamma rektorer som inte har lärarexamen kan på lika villkor, oavsett nationalitet, få gå och/eller tillgodoräkna sig kunskaper som motsvarar den särskilda befattningsutbildningen, för att sedan kunna få en ny anställning som rektor.
[72] Som är ett av de allmänna intressen som räknas upp i 5 § förordningen (2020:757) om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.

hetskraven bedöms inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målet.

8.12.2 Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete

Utredningen gör bedömningen att de förslag som utredningen lägger kan utgöra en del av det brottsförebyggande arbetet. Förslagen syftar till att förbättra rektorers förutsättningar, däribland att leda och samordna den pedagogiska verksamheten. När rektorer ges bättre förutsättningar för sitt viktiga uppdrag förväntas också barns och elevers förutsättningar att nå utbildningens mål främjas.

Utöver förbättrade förutsättningar för barns och elevers lärande och utveckling förväntas förslagen främja rektorers möjlighet att ta ansvar för skolans säkerhetsarbete i brottsförebyggande syfte. Nya regleringar inom detta område trädde i kraft den 1 juli 2025. Enligt bestämmelserna i 6 a kap. skollagen får rektorn utökade befogenheter när det gäller att begränsa risken för brott och upprätthålla säkerheten. Utredningen gör bedömningen att förslagen väsentligt kommer att förbättra rektorns förutsättningar att leva upp till kraven i författningarna, däribland nämnda bestämmelser i 6 a kap. skollagen.

8.12.3 Konsekvenser för miljö och klimat

Utredningen bedömer att de förslag utredningen lägger inte kommer att få konsekvenser för miljö och klimat.

8.13 Bedömning av lämplig tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredningen anser att samtliga de föreslagna regeländringarna bör träda i kraft den 1 januari 2027, men att regeländringarna i skollagen, förordningen om vuxenutbildning och förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare ska börja tillämpas först på utbildning som bedrivs efter den 30 juni 2028. Statens skolverk bör genomföra informationsinsatser avseende dels

den statliga befattningsutbildningen för skolchefer, dels den särskilda utbildningen för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter. Vidare bör myndigheteten genomföra informationsinsatser avseende regeländringar.

8.14 Bedömning av hur och när konsekvenserna av förslagen kan utvärderas

Om de åtgärder som utredningen föreslår beslutas och genomförs behöver åtgärderna följas upp och utvärderas. Det är angeläget att bedöma om åtgärderna har haft avsedd effekt samt om de är tillräckliga eller om ytterligare åtgärder behöver övervägas. En systematisk utvärdering av genomförda beslut ökar också möjligheterna för enskilda att hålla beslutsfattare ansvariga för fattade beslut.

Utredningen har i konsekvensutredningens tidigare avsnitt beskrivit den förändring som eftersträvas med åtgärderna och de motiv som ligger till grund för de föreslagna åtgärderna. Vidare har förväntade konsekvenser analyserats och beskrivits. Sammantaget ger denna beskrivning en tydlig ram att utvärdera mot. Utredningen bedömer att en utvärdering av implementeringen av åtgärderna bör göras återkommande. Dessutom bör en utvärdering av åtgärdernas effekter göras fem år efter ikraftträdandet. De föreslagna regeländringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. En utvärdering av åtgärdernas effekter bör därför genomföras 2032.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Kapitlet innehåller utredningens förslag om ikraftträdande och övergångsbestämmelser för de ändringar som utredningen föreslår i lag och förordning.

Förslag

Ändringarna i skollagen (2010:800) ska träda i kraft den 1 januari 2027. Lagen ska tillämpas första gången på utbildning som bedrivs efter den 30 juni 2028. De nya bestämmelserna i 2 kap. 8 a § andra stycket och 8 b § gäller inte utbildning vid de förskole- och skolenheter som har godkänts enligt 2 kap. 5 § före den 1 juli 2028. Vidare ska den rektor som vid ikraftträdandet har påbörjat men ännu inte slutfört befattningsutbildningen för rektorer, även utan en lärarexamen, kunna ingå ett nytt anställningsavtal som rektor under utbildningstiden. Detta gäller dock längst fram till den tidpunkt som utbildningen ska ha genomförts med godkänt resultat, enligt 2 kap. 12 §.

Ändringarna i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem ska träda i kraft den 1 januari 2027. Personer som har genomfört befattningsutbildningen för rektorer på grund av att de, i enlighet med äldre föreskrifter, hade en motsvarande ledningsfunktion ska fortsatt ges möjlighet att delta i sådan fortbildning som regleras i 3 kap. i denna förordning på samma villkor som rektorer, om de kan tas emot på utbildningen efter att rektorer prioriterats i enlighet med 3 kap. 7 §.

Ändringarna i skolförordningen (2011:185) ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Ändringarna i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska träda i kraft den 1 januari 2027 och tillämpas första gången på utbildning som bedrivs efter den 30 juni 2028.

Ändringarna i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Ändringarna i förordningen (2025:280) om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare ska träda i kraft den 1 januari 2027 och tillämpas första gången på utbildning som bedrivs efter den 30 juni 2028.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen ska lämna sitt betänkande den 19 januari 2026. Med beaktande av tid för sedvanlig remissbehandling och beredning bör en proposition kunna överlämnas till riksdagen tredje kvartalet 2026, varefter riksdagsbehandling kan ske under hösten 2026. Förslagen kan då som tidigast träda i kraft den 1 januari 2027.

För att ge berörda huvudmän tid att organisera sin verksamhet i enlighet med kraven i författningarna föreslår utredningen att bestämmelserna i skollagen, förordningen om vuxenutbildning och förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare börjar tillämpas på utbildning som bedrivs efter den 30 juni 2028. Denna anpassningsperiod krävs också för att utveckla den nya befattningsutbildningen för skolchefer och den särskilda utbildningen för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter i skola, förskola och fritidshem.

Utredningen har gjort bedömningen att de nya bestämmelserna som reglerar skolchefen inte ska gälla verksamhet som bedrivs av en enskild huvudman när huvudmannen planerat och fått godkännande för verksamheten före den 1 juli 2028. Anledningen är att de ökade kraven avseende skolchefen skulle riskera att, på ett oproportionerligt sätt, gå emot berättigade förväntningar hos de enskilda huvudmän vars verksamhet godkänts före dessa ökade krav. Därför föreslås en övergångsbestämmelse i relation till nämnda bestämmelser.

Utredningen föreslår också en övergångsbestämmelse i relation till de nya behörighetskraven som ska gälla vid nyanställning av rektorer. Den som vid ikraftträdandet har påbörjat men ännu inte slutfört befattningsutbildningen för rektorer ska, även utan en lärarexamen,

kunna ingå ett nytt anställningsavtal som rektor under utbildningstiden. Det innebär att det är möjligt för en sådan rektor att byta anställning redan innan befattningsutbildningen är slutförd. Denna möjlighet är dock tidsbegränsad till den tidpunkt som utbildningen ska ha genomförts med godkänt resultat, enligt 2 kap. 12 § skollagen.

Utredningen har kunnat konstatera att en betydande del av de som genomför eller har genomfört befattningsutbildningen för rektorer är biträdande rektorer (se avsnitt 7.1.9). Utredningen förslår dock att enbart rektorer – och inte annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem – ska kunna delta i denna befattningsutbildning och fortbildningen som bygger på den. Personer som har genomfört befattningsutbildningen för rektorer på grund av att de hade en motsvarande ledningsfunktion borde däremot ges möjlighet att delta i sådan fortbildning på samma villkor som rektorer, i mån av plats. Utredningen bedömer därför att det ska införas en övergångsbestämmelse i relation till reglerna om fortbildning i förordning om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.

I övrigt finns inte behov av övergångsbestämmelser med anledning av de föreslagna författningsändringarna.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

1 kap.

Definitioner

3 §

I denna lag avses med

– distansundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid,

– elev: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,

– fjärrundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid,

– fristående fritidshem: sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket,

– fristående förskola: förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola,

– fristående skola: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,

– förskoleenhet: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,

– konfessionell inriktning: inriktning på verksamhet som innebär att det där förekommer konfessionella inslag,

– konfessionella inslag: bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag,

– lovskola: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever,

– lärobok: tryckt läromedel, med eller utan digitala komponenter,

– läromedel: helt eller delvis tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen, som överensstämmer med relevanta delar av tillämplig kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan och läroplanen, och som är utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art,

– lärverktyg: läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen,

– *rektorns pedagogiska ledarskap: ledarskap som rektorn utövar i nära och direkt relation till undervisningen, med särskilt fokus på de processer som stärker kvalitet och utveckling, samt genom att, i syfte att främja dessa processer, sätta organisatoriska ramar, fördela resurser och skapa förutsättningar för medarbetarnas professionella lärande*,

– skolenhet: av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad,

– undervisning: processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden, och

– utbildning: verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.

Paragrafen innehåller definitioner av vissa grundläggande begrepp i skollagen.

I paragrafen har en definition av rektorns pedagogiska ledarskap lagts till. Rektorns pedagogiska ledarskap definieras som ledarskap som rektorn utövar i nära och direkt relation till undervisningen, med särskilt fokus på de processer som stärker kvalitet och utveckling, samt genom att, i syfte att främja dessa processer, sätta organisatoriska ramar, fördela resurser och skapa förutsättningar för medarbetarnas professionella lärande. Definitionen är begränsad till det pedagogiska ledarskap som just rektorn ska kunna utöva enligt skollagen och begränsar således inte hur övriga aktörer inom skolväsendet kan utöva ett pedagogiskt ledarskap. Definitionen begränsar inte heller möjligheten till ett delat eller distribuerat pedagogiskt ledarskap, vilken i viss mån regleras i 2 kap. 10 §.

Det framgår av definitionens uppbyggnad att när rektorn sätter enhetens organisatoriska ramar, fördelar resurser och skapar förut-

sättningar för medarbetarnas professionella lärande, ska detta göras med syftet att främja de processer som stärker kvalitet och utveckling. Dessa processer ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet – precis som utbildningen i sin helhet, enligt 1 kap. 5 § – och förutsätter att rektorn har en särskilt god kännedom om verksamhetens förutsättningar och utmaningar, vilket i sin tur kräver att rektorn utövar sitt ledarskap i nära och direkt relation till undervisningen. Därav följer att rektorns ledningsansvar inte kan utövas på avstånd eller enbart via andra ledningsfunktioner.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.1.

2 kap.

Kapitlets innehåll

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om
- huvudmän inom skolväsendet (2–8 *c* §§),
- kommuners resursfördelning (8 *d* §),
- ledningen av utbildningen (9–12 §§),
- lärare och förskollärare (13–24 §§),
- skolbibliotek (24 a–24 d §§),
- elevhälsa (25–28 §§),
- studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),
- registerkontroll av personal (31–33 §§),
- nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet och annan kompetensutveckling (34–34 d §§), och
- lokaler och utrustning (35 §).

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet.

Ändringarna är en följd av att bestämmelsen i 8 b § byter beteckning till 8 d § och att nya bestämmelser införs i kapitlets 8 b och c §§.

Skolchef

8 a §

Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten.

En rektor får inte under sin anställning som rektor utses till skolchef.

Paragrafen reglerar skolchefens roll.

Andra stycket, som är nytt, innebär att den som utses till skolchef inte samtidigt får vara anställd som rektor.

En skolchef kan däremot samtidigt ha en annan roll eller befattning hos huvudmannen och behöver inte nödvändigtvis inneha skolchefsrollen på heltid eller för enbart en huvudman.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.11.

Behörighetskrav för skolchefer

8 b §

Till skolchef får bara den utses som har högskoleexamen.

Paragrafen i dess gällande lydelse anger enligt vilka grunder som kommunerna ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet.

Den bestämmelsen flyttas till en ny paragraf, 8 d §, och paragrafen innehåller i stället en ny bestämmelse om behörighetskrav för skolchefer.

Enligt bestämmelsen kan enbart den med någon form av högskoleexamen få i uppdrag att vara skolchef. De skolchefer som redan fått sitt uppdrag påverkas inte av det nya behörighetskravet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.12.

Befattningsutbildning för skolchefer

8 c §

Det ska finnas en särskild befattningsutbildning för skolchefer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utbildning enligt första stycket.

I paragrafen, som är ny, framgår av *första stycket,* att det ska finnas en särskild befattningsutbildning för skolchefer.

Den särskilt reglerade utbildning som åsyftas i första stycket är den befattningsutbildning för skolchefer som regleras i förordningen (2011:183) om befattningsutbildningar för rektorer och skolchefer samt fortbildning för rektorer och annan personal med ledningsuppgifter i skola, förskola och fritidshem.

I *andra stycket* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utbildning enligt första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.12.

Ledningen av utbildningen

Rektor

9 §

Det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas. *Rektorns ansvarsområde får därför inte vara mer omfattande än att rektorn kan utöva sitt pedagogiska ledarskap.*

Rektorn ska benämnas på detta sätt. Benämningen ska förbehållas den som har en anställning som rektor.

En ställföreträdare får utses för en rektor.

Paragrafen innehåller centrala bestämmelser om rektorn och rektorns ledningsuppdrag.

I *första stycket* införs en ny mening, enligt vilken rektorns ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att rektorn kan utöva sitt pedagogiska ledarskap. Begränsningen av ansvarsområdets omfattning utgår alltså från skollagens nya definition av rektorns pedagogiska ledarskap, som ska kunna utövas i nära och direkt relation till undervisningen.

Begreppet ansvarsområde är något bredare än vad som ibland kallas rektorsområde, eftersom begreppet inte enbart relaterar till antal skolenheter en rektor ansvarar för och deras storlek, utan också till verksamhetens komplexitet och tyngden i en specifik rektors ansvarsbörda. Denna börda kan förändras över tid, utifrån vilka uppgifter som åläggs rektor – från både stat och huvudman – och utifrån verksamhetens specifika behov.

Bedömningen av om en rektors specifika ansvarsområde är för omfattande för möjligheten att utöva det pedagogiska ledarskapet måste göras utifrån flera olika konkreta faktorer som samspelar med varandra – exempelvis antal medarbetare, antal barn eller elever och deras behov samt avstånd mellan enheterna i de fall rektorn ansvarar för mer än en enhet. Vidare bör ansvarsområdets sammansättning beaktas, eftersom rektorsuppdragets komplexitet dels påverkas av enheternas förutsättningar och behov, dels ökar om rektorn har ansvar för fler än en skolform eller när hela eller delar av utbildningen genomförs genom entreprenad. Det yttersta ansvaret för att en rektors ansvarsområde inte blir för omfattande måste ligga på huvudmannen, som bör göra sin bedömning i dialog med rektorn och ansvarig skolchef. Om rektorn även utsetts till skolchef måste detta också beaktas i bedömningen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.2.

9 a §

Huvudmannen ska, med hjälp av ansvarig skolchef, säkerställa att rektorn ges förutsättningar att utöva sitt pedagogiska ledarskap.

Denna nya paragraf förtydligar det ansvar som huvudmannen har gentemot rektorn, i enlighet med 8 och 9 §§.

Enligt paragrafens lydelse ska huvudmannen, med hjälp av ansvarig skolchef, säkerställa att rektorn ges förutsättningar att utöva sitt pedagogiska ledarskap. Att ges sådana förutsättningar innebär generellt att en rektors specifika ansvarsbörda inte får vara tyngre än att det är möjligt att utöva ett sådant pedagogiskt ledarskap som definieras i denna lag.

Varje huvudman bör därför som regel säkerställa, och ha en budget för, att det ska finnas nödvändigt stöd inom alla de områden som en rektor behöver hantera inom ramen för sitt uppdrag. Det kan till exempel handla om stöd för att analysera verksamhetens resultat, stöd för att utreda elevfrånvaro eller stöd för att utreda och dokumentera kränkningsärenden. Det kan också handla om stöd i frågor som rör säkerhetsarbete i brottsförebyggande syfte eller stöd i frågor som rör ekonomi, juridik, personal och arbetsmiljö. Dessa stödfunktioner behöver vara tydligt angivna. De behö-

ver också besitta rätt kompetens och ha kunskap om skolans eller förskolans verksamhet.

Därtill behöver huvudmannen vidta åtgärder för att göra omfattningen av rektorns administrativa börda hanterbar, dels genom att i möjligaste mån begränsa den, dels genom att erbjuda lämpligt administrativt stöd.

Utifrån en bedömning av varje rektors konkreta situation, måste huvudmannen sammantaget säkerställa att rektorn ges adekvat stöd i relation till sina och verksamhetens specifika behov. Utifrån denna bedömning ska huvudmannen även säkerställa rektorns kompetensutveckling.

För att huvudmannen på ovannämnda sätt ska kunna säkerställa att rektorn ges förutsättningar att utöva sitt pedagogiska ledarskap krävs att huvudmannen besitter nödvändig kapacitet och kompetens. Alla huvudmän behöver kunna ge sina rektorer ändamålsenligt stöd och tillräckliga förutsättningar i övrigt, oavsett huvudmannens storlek eller andra förutsättningar och oavsett huvudmannatyp. För att nå upp till kravet i denna bestämmelse kan mindre huvudmän behöva söka samarbeten eller anlita extern kompetens vid behov.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.3.

10 §

Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation, *utser biträdande rektorer och annat ledningsstöd, samt* ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar.

Rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor som avses i *andra* stycket, om inte annat anges. *Det pedagogiska ledarskapet får dock i sin helhet inte delegeras.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om rektorns beslutanderätt och möjligheter att delegera såväl denna beslutanderätt som uppgifter inom sitt ledningsansvar.

Bestämmelserna i det *första och andra stycket* motsvarar paragrafens nuvarande första stycke. Bestämmelsen om den beslutanderätt och det ansvar som rektorn har enligt särskilda föreskrifter i skol-

lagen eller andra författningar, vilken enligt gällande lydelse finns i första styckets andra mening, återfinns nu oförändrad i paragrafens andra stycke.

I det som finns kvar i *första stycket* har ett förtydligande gjorts att beslut om att utse biträdande rektorer och annat ledningsstöd utgör ett sådant beslut om en förskole- eller skolenhets inre organisation som faller inom rektorns beslutanderätt.

Till följd av att det nuvarande första stycket delats upp har det som hittills varit andra stycket blivit paragrafens tredje stycke. Dessutom hänvisas i detta stycke inte längre till det första stycket utan till det andra.

I *tredje stycket* införs ett förtydligande om att det pedagogiska ledarskapet inte i sin helhet får delegeras. Detta innebär att möjligheten att uppdra åt någon annan att fullgöra enskilda ledningsuppgifter inte kan tolkas alltför brett. En biträdande rektor eller annat ledningsstöd kan även fortsatt uppdras att ansvara för exempelvis schemaläggning, lönesamtal, vikarieanskaffning eller att ta fram underlag som behövs för det systematiska kvalitetsarbetet. Däremot kan inte rektorn delegera hela det pedagogiska ledarskapet, ens för delar av en enhet. Även i ett distribuerat arbets- och ledningssystem måste rektorn alltså själv vara väl förtrogen med undervisningens kärnprocesser och aktivt delta i den pedagogiska verksamhetens ledning.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.4. och 7.1.5.

Behörighetskrav för rektor

11 §

Som rektor får bara den anställas som *har lärarexamen eller tidigare varit rektor och genomfört den särskilda befattningsutbildningen i enlighet med 12 §.*

Paragrafen innehåller behörighetskrav för rektorer.

Enligt ändringen i denna paragraf får som rektor bara den anställas som har lärarexamen eller tidigare varit rektor och genomfört den särskilda befattningsutbildningen i enlighet med 12 §. Bestämmelsen gäller alltså nyanställningar.

Med lärarexamen avses också förskollärarexamen.

Den som inte har lärarexamen men som tidigare varit rektor kan få en ny anställning som rektor om den särskilda befattningsutbildningen för rektorer genomförts med godkänt resultat.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.7.

Befattningsutbildning för rektorer

12 §

Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämställas med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd *med godkänt resultat* inom fyra år efter tillträdesdagen eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, inom fem år efter tillträdesdagen.

Skyldigheten för en huvudman enligt första stycket gäller inte i fråga om rektorer som

– tidigare gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning,

– genom annan utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som av en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämställts med sådan utbildning, eller

– den 15 mars 2010 var verksamma som rektorer eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, den 1 juli 2019 *var* verksamma som sådana rektorer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utbildning enligt första stycket.

I paragrafens framgår under vilka omständigheter som rektorer måste genomgå en befattningsutbildning.

I *första stycket* förtydligas att utbildningen inte bara ska vara genomförd inom en viss tid, utan också med godkänt resultat.

Ändringen i *andra styckets tredje strecksats* är endast språklig.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.8.

Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet och annan kompetensutveckling

34 §

Det ska inom skolväsendet finnas ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. *Professionsprogrammet ska vara öppet även för rektorer och lärare inom sådan utbildning som enligt denna lag ska motsvara utbildning inom skolväsendet.* Programmet ska innehålla dels en

nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare.

Det nationella meriteringssystemet ska innehålla meriteringsnivåer. En av meriteringsnivåerna ska förutsätta en examen på forskarnivå.

Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla

1. kompetensutvecklingsinsatser som kan ligga till grund för meriteringsnivå, och

2. andra kompetensutvecklingsinsatser för lärare och förskollärare samt kompetensutvecklingsinsatser för rektorer.

Inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling får insatser för rektorer även erbjudas ställföreträdande rektorer, *biträdande rektorer* och *andra* anställda eller uppdragstagare som med stöd av 10 § *tredje* stycket har fått i uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektorn annars beslutar om.

Därtill ska biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter, inom ramen för denna struktur, kunna gå en särskild utbildning som motsvarar relevanta delar av den särskilda befattningsutbildningen för rektorer.

I paragrafen framgår att det ska finnas ett visst nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare med en nationell struktur för kompetensutveckling och ett nationellt meriteringssystem.

Enligt tillägget i *första stycket* ska professionsprogrammet vara öppet även för rektorer och lärare inom sådan utbildning som enligt denna lag ska motsvara utbildning inom skolväsendet. Detta innebär att även rektorer och lärare inom sådan utbildningsverksamhet – exempelvis den utbildning som bedrivs på särskilda ungdomshem eller av kriminalvården – ska kunna ta del av professionsprogrammet.

Ändringarna i *fjärde stycket* följer av ändringarna i 10 §, avseende styckesindelningen och benämningen av biträdande rektorer i den paragrafen.

I *femte stycket*, som är nytt, föreskrivs att biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter, inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling, ska kunna gå en särskild utbildning som motsvarar relevanta delar av den särskilda befattningsutbildningen för rektorer. Denna särskilda utbildning ska alltså komplettera de insatser för rektorer som dessa personer får erbjudas, inom ramen för denna struktur, enligt fjärde stycket. Den särskilda utbildningen för biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter regleras i förordningen (2011:183) om befattningsutbildningar för rektorer och skolchefer samt fortbildning

för rektorer och annan personal med ledningsuppgifter i skola, förskola och fritidshem.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.9 och 7.1.10.

Referenser

Lagar

Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Diskrimineringslagen (2008:567).

Förvaltningslagen (2017:900).

Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Kommunallagen (2017:725).

Lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

Lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Plan- och bygglagen (2010:900).

Skollagen (2010:800).

Socialtjänstlagen (2025:400).

Förordningar

Kommittéförordningen (1998:1474).

Gymnasieförordningen (2010:2039).

Förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.

Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Skolförordningen (2011:185).

Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Förordningen (2020:757) om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.

Förordningen (2020:833) om skolenhetsregister.

Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, bilaga 1.

Förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Förordningen (2025:280) om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.

Föreskrifter

Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2023:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2023:2) om planering och organisering av arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar.

MSBFS 2024:9 föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

Skolverkets föreskrifter om insamling av uppgifter till skolenhetsregistret, SKOLFS 2021:22.

EU-rättsakter och internationella konventioner

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), även kallad dataskyddsförordningen (GDPR).

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan).

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen).

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

FN:s konvention om barnets rättigheter.

Kvinnokonventionen (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women).

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1973:90 *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

Prop. 1975/76:39 *Skolans inre arbete m.m.*

Prop. 1976/77:149 *om arbetsmiljölag m.m.*

Prop. 1977/78:85 *Nytt statsbidrag till grundskolan m.m.*

Prop. 1978/79:111 *Åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m.*

Prop. 1980/81:107 *Om den statliga skoladministrationen m.m.*

Prop. 1983/84:169 *Kommunal och statlig utbildning för vuxna.*

Prop. 1985/86:97 *Statsbidrag till lärarlöner i gymnasieskolan.*

Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning.*

Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.*

Prop. 1990/91:18 *om ansvaret för skolan.*

Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor.*

Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*

Prop. 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.*

Prop. 1992/93:250 *Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särvux.*

Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter.*

Prop. 2008/09:66 *En ny betygsskala.*

Prop. 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan.*

Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan.*

Prop. 2009/10:27 *Obligatorisk befattningsutbildning för nyanställda rektorer.*

Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare.*

Prop. 2013/13:148 *Vissa skollagsfrågor.*

Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.*

Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan.*

Prop. 2017/18:194 *Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas*.

Prop. 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.*

Prop. 2022/23:54 *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.*

Prop. 2024/25:65 *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen.*

Prop. 2024/25:160 *Skolor mot brott.*

Statens offentliga utredningar

SOU 1948:27 *1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling.*

SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö.*

SOU 1978:52 *Lägg besluten närmare människorna!*

SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans: statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*

SOU 2007:28 *Tydliga mål- och resultatkrav i grundskolan.*

SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunalisering.*

SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet för kunskap och likvärdighet.*

SOU 2016:55 *Det handlar om jämlik hälsa – Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete.*

SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor.*

SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

SOU 2017:54 *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet.*

SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.*

SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*

SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*

SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*

SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.*

SOU 2023:96 *En reform för datadelning.*

SOU 2024:1 *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier.*

SOU 2024:17 *Skolor mot brott*.

SOU 2024:50 *Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn.*

SOU 2025:8 *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan.*

SOU 2025:9 *På språklig grund.*

SOU 2025:18 *Ett likvärdigt betygssystem.*

SOU 2025:19 *Kunskap för alla– nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande.*

SOU 2025:26 *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet.*

SOU 2025:44 *Förbättrat stöd i skolan.*

SOU 2025:72 *Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan.*

Övrigt från riksdag och regering

Bet. 1973:KU26.

Bet. 1990/91:UbU4.

Bet. 1991/92:UbU22.

Bet. 2007/08:UbU13.

Bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189.

Bet. 2009/10:UbU3.

Bet. 2010/11:UbU5.

Bet. 2017/18:UbU27, rskr. 2017/18:310.

Bet. 2022/23:UbU13.

Kommittédirektiv 2022:86.

Kommittédirektiv 2023:154.

Regeringsbeslut 2021-09-23, *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet* (U2021/03837).

Regeringsbeslut 2023-05-17, *Nationella målsättningar för skolväsendet* (U2022/01893, U2023/01696).

Rskr. 1990/91:76.

Rskr. 2007/08:161.

Rskr. 2009/10:8.

Rskr. 2010/11:171.

Rskr. 2022/23:206.

Välfärdskommissionen (2021). *Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen.*

Domar och beslut

NJA 2004 s. 80.

Kammarrätten i Stockholms dom den 15 december 2014 i mål nr 3511-14.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 12 december 2019 i mål nr 4906-19.

Göteborgs tingsrätts dom den 13 november 2024 i mål nr B 5831-22.

Rapporter m.m.

Skolinspektionen

Skolinspektionen (2010). *Rektors ledarskap. En granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse.* Rapport 2010:15.

Skolinspektionen (2012). *Rektors ledarskap. Med ansvar för den pedagogiska verksamheten.* Rapport 2012:1.

Skolinspektionen (2014). *Årsrapport 2014.*

Skolinspektionen (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus.* Rapport 2015:01.

Skolinspektionen (2016). *Förskolechefens ledning. Om att ta ansvar för den pedagogiska verksamheten.* Kvalitetsgranskning 2016. Diarienummer: 40-2015:6590.

Skolinspektionen (2017). *Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet.* Diarienummer: 40-2016:6997.

Skolinspektionen (2018). *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan.* Regeringsrapport 2018. Diarienummer: 2015:3 364.

Skolinspektionen (2019). *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning.* Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 400-2018:7409.

Skolinspektionen (2019). *Årsrapport 2018 – skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning.*

Skolinspektionen (2021). *Huvudmannens styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning.* Diarienummer: 2019:9157.

Skolinspektionen (2021). *Långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen.*

Skolinspektionen (2022). *Elevens hela dag som utgångspunkt för stöd. Arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd i skola och fritidshem*, 2022:11512.

Skolinspektionen (2023). *Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden*. Tematisk kvalitetsgranskning 2023. Diarienummer: 2022:4347.

Skolinspektionen (2023). *Yrkesförarutbildningen för tung lastbil och släp inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.*

Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*, 2024:8.

Skolinspektionen (2024). *Granskning av betygsrätten i vuxenutbildningen.*

Skolinspektionen (2024). *Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet.*

Skolinspektionen (2024). *Skolinspektionens årsrapport 2023.*

Skolinspektionen (2025). *Rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i kommunal vuxenutbildning – med fokus på utbildning som utförs på entreprenad.* Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2023:4179.

Skolinspektionen (2025). *Huvudmannens ansvarstagande för kvaliteten i utbildningar på entreprenad inom komvux på gymnasial nivå – med fokus på avtalens roll och funktion i huvudmannens arbete.* Rapport 2025:19. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2024:3781.

Skolverket

Skolverket (1980). Läroplan för grundskolan, Lgr 80.

Skolverket (2013). Delredovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa. Diarienummer: 2013:126.

Skolverket (2013). PISA 2012 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap.

Skolverket (2018). Kartläggning av huvudmäns arbete med att utveckla den lokala styrningen av skolan. PM 2018-06-05. Diarienummer: 2018:301.

Skolverket (2019). *Talis 2018 – En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*, *Delrapport 1.* Rapport 481.

Skolverket (2019). *PISA 2018 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap.*

Skolverket (2020). *Talis 2018 – En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan, Delrapport 2.* Rapport 2020:2.

Skolverket (2020). *Rektorsprogrammet, måldokument 2021–2027.*

Skolverket (2020). *Skolverkets lägesbedömning 2020.* Rapport 2020:1.

Skolverket (2020). *Kunskapssammanställning om huvudmannens arbete med systematiskt kvalitetsarbete.* Bilaga 2 till Skolverket (2021). Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning. Rapport 2021:5.

Skolverket (2021). *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning.* Rapport 2021:5.

Skolverket (2021). *Skolverkets skolchefsutbildning. Måldokument 2021.*

Skolverket (2022). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr 22.*

Skolverket (2023). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023.*

Skolverket (2023). *PISA 2022 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap.*

Skolverket (2023*). Regionala dialoger om komvux 2023.*

Skolverket (2024). *Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor.* Rapport 2024:1.

Skolverket (2024). *Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan.* Rapport 2024:4.

Skolverket (2024). *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2023.*

Skolverket (2024). *Regionala dialoger om komvux 2024.*

Skolverket (2024). *Skolverkets årsredovisning 2023.*

Skolverket (2025). *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2024.*

Skolverket (2025). *Barn och personal i förskola. Hösten 2024.*

Skolverket (2025). *Läroplan för gymnasieskolan. Lgy 25.*

Skolverket (2025). *Elever i förskoleklass. Läsåret 2024/25.*

Skolverket (2025). *Elever och skolenheter i grundskolan. Läsåret 2024/25.*

Skolverket (2025). *Elever i specialskolan. Läsåret 2024/25.*

Skolverket (2025). *Elever i gymnasieskolan. Läsåret 2024/25.*

Skolverket (2025). *Elever i anpassade gymnasieskolan. Läsåret 2024/25.*

Skolverket (2025). *Enskilda huvudmän i förskolan.* Rapport 2025.9.

Skolverket (2025). *Slutbetyg i grundskolan våren 2025.* Diarienummer: 2025:2440.

Skolverket (2025). *Rektorsomsättning i grundskolan och gymnasieskolan Läsåren 2014/15–2023/24.*

Skolverket (2025). *Talis 2024. En studie om lärares och rektorers arbete i årskurs 7–9.*

Skolverket (2025). *Kommuners användning av kommunal vuxenutbildning på entreprenad.* Rapport 2025:7.

Skolverket (2025). *Grundskolans ekonomi – en översikt.* Rapport 2025:16.

Övriga

Arbetsmiljöverket (2025). *Tillsynsrapport. Hot och våld i skolan 2023–2024*.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2022). *Skolundersökningen om brott 2021. Om utsatthet för och delaktighet i brott.* Brå 2022:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2023). *Skolfaktorers betydelse för elevers utsatthet för hot och våld i skolmiljö. En statistisk analys utifrån Skolundersökningen om brott.* Kortanalys 2/2023. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2023). *Skolfaktorers betydelse för om ungdomar begår våldsbrott. En statistisk analys utifrån Skolundersökningen om brott.* Kortanalys 4/2023. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2023). *Polisanmälda brott mot barn i åldern 7–15 år*. Brå-rapport 2023:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2024). *Grovt våld i skolan. En beskrivning av omfattning, karaktär och utveckling fram till och med 2022*. Rapport 2024:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Folkhälsomyndigheten (2015). *Utbildningsnivå och hälsa – hur hänger de ihop?*

Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund (2021). *En alltmer uppdelad skola. 700 högstadierektorer om skolans likvärdighet och framtid.*

OECD (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.*

OECD (2022). *Policy Dialogues in Focus: International insights for school funding reform in Sweden.*

Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser.*

Socialstyrelsen (2010). *Social rapport 2010.*

Statistiska centralbyrån (2024). *Förutsättningar för att samla in nya skoldata från systemleverantörer. Återrapportering av ett regeringsuppdrag.*

Statskontoret (2011). *Kommunalt självstyre och proportionalitet.* Rapport 2011:17.

Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna.* Rapport 2016:24.

Statskontoret (2020). *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan, en lägesrapport.*

Statskontoret (2020). *Klagomålshanteringen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system.* Rapport 2020:21.

Statskontoret (2021). *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan.* Slutrapport 2021:2.

Statskontoret (2021). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020*.

Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner.* Rapport 2022:9.

Statskontoret (2025). *Dialog för ökad kvalitet och likvärdighet i skolan – en utvärdering. Delrapport 25.* Rapport 2025:4.

Totalförsvarets forskningsinstitut (2023). *Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola – En studie om risker.*

Litteratur

Adolfsson, C-H., & Alvunger, D. (2020). Power Dynamics and Policy Actions in the Changing Landscape of Local School Governance. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 6(2), s. 128–42.

Adolfsson, C-H., & Håkansson, J. (2021). Data Analysis for School Improvement within Coupled Local School Systems: Which Data and with What Purposes? *Leadership and Policy in Schools*, 22(3), s. 714–727.

Arvidsson, I., Leo, U., Oudin, A., Nilsson, K., Håkansson, C., Österberg, K., & Persson, R. (2021). Should I Stay or Should I Go? Associations between Occupational Factors, Signs of Exhaustion, and the Intention to Change Workplace among Swedish Principals. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(10), 5376.

Berg, G. (1999). *Skolkultur: nyckeln till skolans utveckling: en bok för skolutvecklare om skolans styrning*. (2:a uppl.). Gothia.

Blossing, U. (2011). Kan rektor omsätta ett pedagogiskt ledarskap? i Blossing, U. (red.) *Skolledaren i fokus – kunskaper, värden och verktyg* s. 175–191. Lund: Studentlitteratur.

Bush, T. (2003). *Theories of Educational Leadership and Management*. SAGE Publications.

Björk, L. och Corin. L. (2017). *Chefers organisatoriska förutsättningar i kommunerna*. Forskningsrapport SNS 2017-11-16.

Carlbaum, S. et al. (2014). Skolinspektion som styrning. *Utbildning & Demokrati* 2014, vol. 23, nr 1, s. 5–20.

Chase, I. D. (1991). Vacancy Chains. *Annual Review of Sociology, 17(1)*, s. 133–154.

Corin, L., Babapour Chafi, M., Fagerlind Ståhl, A-C. (2023). *Leda lagom många: En kunskapssammanställning om betydelsen av antalet medarbetare per chef*. Västra Götalandsregionen.

Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2015). *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.

Forssten Seiser, A. (2017). *Stärkt pedagogiskt ledarskap: Rektorer granskar sin egen praktik.* Doktorsavhandling. Karlstads universitet.

Goldring, E., Porter, A., Murphy, J., Elliott, S. N., & Cravens, X. (2009). Assessing learning-centered leadership: Connections to research, professional standards, and current practices. *Leadership and Policy in Schools*, 8(1), 1–36.

Gumus, S., Sukru Bellibas, M., Esen, M., & Gumus, E. (2018). A systematic review of studies on leadership models in educational research from 1980 to 2014. *Educational Management Administration & Leadership*, 46(1), s. 25–48.

Hallinger, P., & Murphy, J. (1985) Assessing the instructional management behavior of principals. *The Elementary School Journal* 86(2), s. 217–247.

Hallinger, P., Gumus, S., & Sukru Bellibas, M. (2020). Are principals instructional leaders yet? A science map of the knowledge base on instructional leadership, 1940–2018. *Scientometrics*, 122, s. 1629–1650.

Hirsh, Å., Liljenberg, M., Jahnke, A., & Karlsson Pérez, Å. (2025). Far from the generalised norm: Recognising the interplay between contextual particularities and principals' leadership in schools in low-socio-economic status communities. *Educational Management, Administration & Leadership*, 53(3), s. 641–658.

Hjalmarsson, R. (2022). *Social Policies as Crime Control*. Stockholm: SNS.

Ho, D. C. W. (2010). Teacher participation in curriculum and pedagogical decisions: Insights into curriculum leadership. *Educational Management Administration & Leadership38(5)*, s. 613–624.

Holmlund, H., Sjögren, A., och Öckert, B. (2019). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan.* Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

Håkansson, J. och Sundberg, D. (2016). *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse.* Stockholm: Natur och Kultur.

Håkansson, J., & Adolfsson., C-H. (2022). Local Education Authority's Quality Management within a Coupled School System: Strategies, Actions, and Tensions. *Journal of Educational Change*, 23(3), s. 291–314.

Imsen, G., Blossing, U., & Moos, L. (2017). Reshaping the Nordic education model in an era of efficiency. Changes in the comprehensive school project in Denmark, Norway, and Sweden since the millennium. *Scandinavian Journal of Educational Research, 61(5)*, s. 568–583.

Jarl, M. (2012). *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet.* Gleerups.

Jarl, M. (2013). *Om rektors pedagogiska ledarskap i ljuset av skolans managementreformer.* Pedagogisk forskning i Sverige, årg. 18 nr 3–4 2013, s. 197–215.

Jarl, M., Blossing, U. & Andersson, K. (2017): *Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola*. Natur och kultur.

Jarl, M. (2018). Det professionella är politiskt. Rektorsrollen i den decentraliserade skolan, i Jarl, M. & Pierre, J. (red.). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

Jarl, M., Andersson, K., & Blossing, U. (2021). Organizational characteristics of successful and failing schools: a theoretical framework explaining variation in student achievement. *School Effectiveness and School Improvement*. Online print.

Jerdborg, S. (2023). Novice school principals in education and their experiences of pedagogical leadership in practice. *Journal of Leadership Education*, 22(1), s. 131–148.

Johansson, O. (red.) (2011). *Rektor – en forskningsöversikt 2000–2010.* Vetenskapsrådet.

Law, E. H. F., Galton, M., & Wan, S. W. Y. (2007). Developing curriculum leadership in schools: Hong Kong perspectives. *Asia-Pacific Journal of Teacher Education* 35(2). s. 143–159.

Leo, U. (2015). Professional norms guiding school principals' pedagogical leadership. *International Journal of Educational Management*, 29(4), s. 461–476.

Leo U., Persson R., Arvidsson I., & Håkansson C. (2020). External expectations and well-being, fundamental and forgotten perspectives in school leadership: A study on new leadership roles, trust and accountability i L. Moos, E. Nihlfors & J. M. Paulsen (red.), *Re-centering the critical potential of Nordic school leadership research.* Springer, s. 209–229.

Liljenberg, M. (2015). *Distributed leadership in local school organisations: Working for school improvement?* Doktorsavhandling. CUL forskarskola, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap. Göteborgs universitet.

Liljenberg, M., Hirsh, Å., Jahnke, A., & Karlsson Pérez, Å. (2023). School principals' perceptions of autonomy and control in low-SES communities – navigating local school administration on the frontline. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 9(3), s. 248–259.

Liljenberg, M., & Samuelsson, K. (2025). Contradictory policy demands – perspectives on educational leaders' shared responsibility for educational improvement. International *Journal of Educational Management*. Online print.

Liebowitz, D. D., & Porter, L. (2019). The Effect of Principal Behaviors on Student, Teacher, and School Outcomes: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Literature. *Review of Educational Research,* 89(5), s. 785–827.

Lo, Y. C. (2012). Curriculum leadership in schools. In: Lam JT, Leung AW and Lo YC (Eds) *Curriculum Change and Innovation*. Hong Kong University Press, s. 231–254.

Lundström, U. (2017). Att mäta det vi värderar eller värdera det vi kan mäta? Resultatindikatorer som grund för skolval. *Utbildning & Demokrati, 26(1)*, s. 43–66.

Marks, H. M., & Printy, S. M. (2003). Principal leadership and school performance: An integration of transformational and instructional leadership. *Educational Administration Quarterly* 39(3), s. 370–397.

Murphy, J. F., Elliott, S. N., Goldring, E., & Porter, A. C. (2007). Leadership for learning: A researchbased model and taxonomy of behaviors. *School Leadership and Management*, 27(2), s. 179–201.

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

Nihlfors, E. & Johansson, O. (2013). *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*. SNS förlag.

Nitzelius, T. och Söderlöf, G. (2024). *Skolans arbetsmiljö – Praktiska typfall.* Norstedts Juridik.

Nordgren, K., et al (2022). *Rektorers uppfattningar om undervisningens villkor och en skola på vetenskaplig grund.* Karlstads universitet.

Nordholm, D., Wermke, W., Andersson, A., & Kotavuopio Olsson, R. (2022). State, municipality and local community. Exploring principal's autonomy and control in the rural north of Scandinavia. *Education Inquiry*. Online print.

Nordholm, D., Wermke, W. & Jarl, M. (2022). In the eye of the storm? Mapping out a story of principals' decision-making in an era of decentralisation and re-centralisation, *Journal of Educational Administration and History*. Online print.

Persson, R., Leo, U., Arvidsson, I., Nilsson, K., Österberg, K., Oudin, A., & Håkansson, C. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbedömning med förslag på förbättringar av arbetsmiljön*. Arbets- och miljömedicin Syd, Rapport nr 4/2021.

Polesel, J., Rice, S., & Dulfer, N. (2014). The impact of high-stakes testing on curriculum and pedagogy: A teacher perspective from Australia. *Journal of Education Policy, 29(5*), s. 640–657.

Persson, R., Demir, E. K., & Wennberg, K. (2025). Principal instructional leadership and teacher collaboration: A longitudinal study of the influence on pupil achievement. *Educational Management Administration & Leadership*. Online print.

Regnö, K. (2016). *Chefer, kontrollspann och dess konsekvenser i vård och omsorgsverksamhet: Chefer i välfärdens tjänst. En forskningsrapport om hur personalgruppens storlek påverkar kvalitet och hälsa.* Mälardalens högskola, Akademin för ekonomi, samhälle och teknik, Industriell ekonomi och organisation.

Richard, T. (2025). *Sveriges skolledaromsättning – en studie om varför nya skolledare byter arbete.* Avhandling. Umeå universitet.

Robinson, V. M. J., Lloyd, C. A., & Rowe, K. J. (2008). The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types. *Educational Administration Quarterly*, 44(5), s. 635–674.

Robinson, V. M. J. (2010). From Instructional Leadership to Leadership Capabilities: Empirical Findings and Methodological Challenges. *Leadership and Policy in Schools*, 9(1), s. 1–26.

Shohamy, E., Donitsa-Schmidt, S., & Ferman, I. (1996). Test impact revisited: Washback effect over time. *Language Testing, 13(3)*, s. 298–317.

Spillane, J. P., Diamond, J. B., & Jita, L. (2003). Leading instruction: The distribution of leadership for instruction. *Journal of Curriculum studies*, 35(5), s. 533–543.

Stein, M., & Nelson, B. (2003). Leadership content knowledge. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 25(4), s. 423–448.

Strömberg, I. (2025). *Uppbrott, avbrott, omstart: En etnografisk studie av disruptivitet i en svensk grundskola.* Avhandling. Socialantropologiska institutionen, Stockholms universitet.

Sundberg, D. (2018). Curriculum standardization: What does it mean for classroom teaching and assessment practices? i N. Wahlström & D. Sundberg (red.), *Transnational curriculum standards and classroom practices*: The new meaning of teaching, Routledge, s. 116–132.

Ståhlkrantz, K. (2019). *Rektors pedagogiska ledarskap: en kritisk policy-analys.* Doktorsavhandling. Linneuniversitetet.

Svedberg, L. (2016). *Pedagogiskt ledarskap och pedagogisk ledning: teori och praktik* (1:a uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Wahlström, N. (2002). *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser.* Avhandling. Örebro universitet.

Wallin, L., Pousette, A., & Dellve, L. (2013). Span of control and the significance for public sector managers' job demands: A multilevel study. *Economic and Industrial Democracy*. s. 1–27.

Wermke, W., Jarl, M., Prøitz, T., & Nordholm, D. (2022). Comparing principal autonomy in time and space: Modelling school leaders' decision making and control. *Journal of Curriculum Studies*, 54(6), s. 733–750.

Wermke, W., Nordholm, D., Anderson, A., & Kotavuopio-Olsson, R. (2023). Deconstructing autonomy: The case of principals in the North of Europe. *European Educational Research Journal EERJ*. Online print.

Wetterstrand, F., Sundhäll, M., & Lundahl, C. (2017). Att få sina bedömningar granskade. *Utbildning & Demokrati, 26(2)*, s. 75–94.

White, H. C. (1970). Matching, Vacancies, and Mobility. *Journal of Political Economy*, 78(1), s. 97–105.

Åkesson, E. (2024). *Resultatansvar för likvärdighet: En läroplansteoretisk studie av systematiskt kvalitetsarbete och rektorers sensemaking*. Avhandling. Linnaeus University Press.

Ärlestig, H., & Törnsén, M. (2014). Classroom observations and supervision – essential dimensions of pedagogical leadership. *International Journal of Educational Management*, 28(7), s. 856–868.

Webbplatser

Arbetsmiljöverket, Förebygg ohälsosam arbetsbelastning: https://www.av.se/halsa-och-sakerhet/organisatorisk-och-social-arbetsmiljo/forebygg-ohalsosam-arbetsbelastning/. Hämtad 2025-10-29.

Barnombudsmannen, Allmänna kommentarer: https://www.barnombudsmannen.se/barnkonventionen/allmanna-kommentarer/?currentCategories=. Hämtad 2025-12-11.

Barnombudsmannen, Rekommendationer från FN:s kommitté för barnets rättigheter: https://www.barnombudsmannen.se/barnkonventionen/fns-barnrattskommitte-och-sveriges-rapporter/?currentCategories=. Hämtad 2025-06-30.

Regeringen, Regeringens mål för jämställdhet: https://www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstalldhet/mal-for-jamstalldhet/. Hämtad 2025-06-29.

Skolverket, Kompetensutveckling för dig som är rektor: https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/kurser-och-utbildningar/professionsprogrammet/kompetensutveckling-inom-professionsprogrammet/kompetensutveckling-for-dig-som-ar-rektor. Hämtad 2025-10-09.

Skolverket, Kompetensutveckling för rektorer: https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/kurser-och-utbildningar/fortbildning-for-rektorer. Hämtad 2025-06-07.

Skolverket, Nationella prov: https://www.skolverket.se/prov-och-bedomning/nationella-prov. Hämtad 2025-10-25.

Skolverket, Professionsprogrammet för lärare: https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/kurser-och-utbildningar/professionsprogrammet. Hämtad 2025-10-09.

Skolverket, Rekryteringsutbildning för blivande rektorer: https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/kurser-och-utbildningar/sok-kurser-och-utbildningar/rekryteringsutbildning-for-blivande-rektorer---75-hp. Hämtad 2025-11-27.

Skolverket, Rektors ledarhandlingar på skolor i områden med socioekonomiska utmaningar: https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/styrning-och-kvalitetsarbete/leda-personal/ledarskap-i-skolor-med-socioekonomiska-utmaningar. Hämtad 2025-06-17.

Skolverket, Styrning och ansvar: https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/styrning-och-kvalitetsarbete/leda-personal/implementera-andrade-styrdokument. Hämtad 2025-10-26.

Skolverket, Vägledning om systematiskt kvalitetsarbete: https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/styrning-och-kvalitetsarbete/systematiskt-kvalitetsarbete. Hämtad 2025-11-06.

Statistiska centralbyrån, Arbetsmarknadsvariabler för riket efter kön, utbildningsnivå och bakgrundsvariabel: https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__AA__AA0003__AA0003B/IntGr1RikUtbBAS/. Hämtad 2025-06-26.

Statistiska centralbyrån, Befolkning och levnadsförhållanden: https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning-och-levnadsforhallanden/befolkningens-sammansattning-och utveckling/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/folkmangd-och-befolkningsforandringar---helarsstatistik/folkmangd-i-riket-lan-och-kommuner-31-december-2024-och-befolkningsforandringar-2024/. Hämtad 2025-11-08.

Statistiska centralbyrån, Verksamheter som bedriver förskola eller pedagogisk omsorg: https://www.scb.se/lamna-uppgifter/undersokningar/verksamheter-som-bedriver-forskola-eller-pedagogisk-omsorg/. Hämtad 2025-11-25.

Sveriges Skolledare, Sveriges skolledares definition av begreppet pedagogiskt ledarskap: www.sverigesskolledare.se/om-oss/var-politik/pedagogiskt-ledarskap. Hämtad 2024-11-20.

Kommittédirektiv 2024:48

Bättre förutsättningar för rektorerna inom skolväsendet

Beslut vid regeringssammanträde den 23 maj 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag för att förbättra rektorernas förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Syftet är att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap och minska omsättningen av rektorer. På så sätt kan det skapas bättre möjligheter för långsiktig kvalitet och hållbara strukturer för utvecklingen av den utbildning som ges till barn och elever i alla förskolor och skolor inom skolväsendet.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur rektorers förutsättningar för sitt uppdrag kan förbättras, t.ex. när det gäller rektorsområdenas storlek och hur omsättningen av rektorer kan minska,
- föreslå åtgärder för att minska rektorers administrativa börda och andra uppgifter som tar tid från det pedagogiska ledarskapet,
- analysera och vid behov föreslå vilka särskilda behörighetskrav som ska ställas på den som anställs som rektor,
- lämna förslag som syftar till att skickliga rektorer ska söka sig till och stanna kvar längre på förskolor och skolor med stora utmaningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 12 juni 2025.

Uppdraget att förbättra rektorernas förutsättningar

Rektorns uppdrag och ansvar

Rektorns ledarskap spelar en central roll för en förskolas och skolas kvalitet samt för barnens lärande och elevernas måluppfyllelse. Rektorn leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet och ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas (2 kap. 9 § skollagen [2010:800]). I skollagen används begreppet förskoleenhet för skolformen förskola och begreppet skolenhet för skolformerna förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning (1 kap. 1 och 3 §§ skollagen). Begreppet skola omfattar därför i dessa kommittédirektiv även verksamheter inom kommunal vuxenutbildning även om dessa inte alltid kallas skolor i dagligt tal. Definitionen av skolenhet i skollagen omfattar också verksamheten vid fritidshem. Däremot är inte en enhet automatiskt synonym med rektorns ansvarsområde eller andra organisatoriska indelningar som bestämts av huvudmannen (se prop. 2009/10:165 s. 216). En rektor kan leda flera förskole- eller skolenheter, men en förskole- eller skolenhet kan bara ha en rektor.

Rektorn har ett brett ansvarsområde enligt de författningar som reglerar förskolan och skolan. Rektorn beslutar om förskolans eller skolans inre organisation och ansvarar för att fördela resurser efter barnens eller elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 10 § skollagen). Det kan t.ex. handla om barnens och elevernas fördelning i barngrupper, klasser eller undervisningsgrupper, arbetet med deras behov av särskilt stöd, personalens ansvarsområden och schemaläggning. Rektorn behöver kunna organisera hela verksamheten på ett bra sätt så att förskollärarna och lärarna ges goda förutsättningar att bedriva sin undervisning. Rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra vissa enskilda ledningsuppgifter eller fatta vissa beslut. Det förekommer att en rektor ansvarar för ett mycket stort rektorsområde med många skolor eller förskolor och där stora delar av det vardagliga ledarskapet på en enhet i praktiken utövas av en biträdande rektor. Det finns dock flera beslut som rektorn inte får överlämna till någon annan. Det gäller bl.a. beslut om att som disciplinär åtgärd stänga av en elev, beslut om vissa åtgärdsprogram om

särskilt stöd och beslut om ledighet som avser längre tid än tio dagar för en elev.

Det pedagogiska ledarskapet är centralt i rektorns uppdrag. I läroplanerna för de olika skolformerna betonas rektorns ansvar som pedagogisk ledare. Av läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr22) framgår t.ex. att rektorn, som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan, har det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Vidare konkretiserar läroplanen alla de områden som rektorn har ett särskilt ansvar för.

Behörighetskrav och utbildning

Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt (2 kap. 11 § skollagen). Det behöver inte nödvändigtvis handla om lärarutbildning eller erfarenhet av att ha arbetat som lärare, även om den övervägande delen av rektorerna har en sådan lärarbakgrund. Varje huvudman behöver vidare se till att rektorn går eller har gått en särskildbefattningsutbildning eller en utbildning som kan jämställas med denna, med vissa undantag (2 kap. 12 § skollagen). Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, inom fem år efter tillträdesdagen. Statens skolverk erbjuder även flera fortbildningsinsatser för rektorer som har genomgått befattningsutbildningen. Riksdagen har vidare, efter förslag i propositionen Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (prop. 2022/23:54), beslutat om ändringar i skollagen som innebär att det ska införas ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet. Syftet är att utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och öka likvärdigheten i utbildningen. Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2025 (bet. 2022/23:UbU13, rskr. 2022/23:206). Skolverket har fått i uppdrag att ta fram insatser inom det nationella professionsprogrammet. Inom myndigheten har även Rådet för professioner i skolväsendet inrättats med uppgift att vara rådgivande i Skolverkets arbete med att utveckla det nationella professionsprogrammet (32 a–32 d §§ förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk).

Rektorer får inte alltid det stöd de behöver från skolhuvudmannen

Huvudmän för förskolor och skolor ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar som gäller för utbildningen (2 kap. 8 § skollagen). För en kommunal förskola eller skola är kommunen huvudman och för en fristående verksamhet är vanligen en enskild juridisk person huvudman. Det är viktigt att huvudmannen ser till att rektorn får det stöd och de förutsättningar som behövs för att han eller hon ska kunna genomföra sitt uppdrag. Det finns ett starkt positivt samband mellan de förutsättningar som rektorer i förskolan och skolan får från huvudmannen och hur väl rektorn kan leda verksamheten (se t.ex. Statens skolinspektions granskning Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet [2016:6997]).

Studier visar dock att skolhuvudmännen inte alltid ger rektorerna tillräckliga förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Det kan handla om otydlig styrning, bristande resurser och otillräckligt centralt stöd när det gäller t.ex. juridisk kompetens eller rekrytering (se t.ex. Skolinspektionens rapport Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden [2022:4347]). Det finns stora variationer när det gäller vilket stöd rektorer får från huvudmannen. Exempelvis kan små huvudmän ha sämre förutsättningar än stora huvudmän att erbjuda rektorer centralt stöd. Enligt en undersökning som genomförts av Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund är det även vanligt att rektorer inte delar huvudmannens uppfattning om hur verksamheten bäst bedrivs (Rektorernas olika förutsättningar, 700 högstadierektorer om en alltmer uppdelad skola [2021]).

I betänkandet Rektorn och styrkedjan (SOU 2015:22) anges att rektorernas arbetssituation inte är tillfredsställande och att det krävs ett utvecklat samtal mellan de olika nivåerna i styrkedjan, t.ex. mellan rektor och huvudman, om den ska förändras. Utredningen, som hade i uppdrag att undersöka hur arbetssituationen för rektorerna inom skolväsendet kan förändras i syfte att öka förutsättningarna för förbättrade elevresultat i skolan, drog den samlade slutsatsen att det finns ett stort behov av att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap och att huvudmännen i större utsträckning behöver följa upp rektorernas arbete och i olika situationer ge stöd till rektorerna. Utredningen menade vidare att huvudmännen i större utsträckning behöver följa

upp rektorernas arbete och tydliggöra de krav som finns på förändringar i styrningen och ledningen av varje skola. Utredningen lämnade bl.a. förslag om en statlig rekryteringsutbildning för blivande rektorer, som också har inrättats.

Rektorer stannar kort tid på samma enhet

Enligt den tidigare nämnda undersökningen som genomfördes av Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund kan brister i förutsättningarna, t.ex. otillräckligt stöd från huvudmannen, leda till att rektorer ser sig om efter ett annat jobb. Drygt var fjärde rektor som deltog i undersökningen svarade att de övervägde att lämna sitt uppdrag i närtid. Den internationella studien Talis (Teaching and Learning International Survey) undersöker bl.a. hur länge rektorer har arbetat på sin nuvarande skola. Av den senaste studien, Talis 2018, framgår att svenska rektorer har varit relativt kort tid på den nuvarande skolan. Medianvärdet för högstadierektorernas och gymnasierektorernas anställningstid på nuvarande skola var tre år. Motsvarande siffra för låg- och mellanstadierektorerna var två år. I Skolverkets rapport Talis 2018 (En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan, delrapport 1) anges att det låga medianvärdet framstår som problematiskt. Enligt Skolverkets rapport Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor (2024:1) har tre av tio grundskolor hög rektorsomsättning, vilket innebär att de har haft tre eller fler rektorer de senaste fem läsåren. Skolinspektionen publicerade i november 2019 en kvalitetsgranskning där myndigheten granskat 20 skolhuvudmän som var ansvariga för en grund- eller gymnasieskola och där rektor bytts ut tre eller fler gånger de senaste fem åren (Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning). Skolinspektionen pekade på att processer och rutiner stannade av på dessa skolor, exempelvis arbetet med särskilt stöd, sambedömning av nationella prov och mentorskap för nya eller obehöriga lärare. Skolinspektionen såg också att skolor där rektorer ofta bytts ut kunde ha svårt att upprätthålla goda strukturer och gemensamma förhållningssätt. Många rektorsbyten kan även påverka tryggheten och studieron på skolan negativt. Det framkom vidare att få av de granskade huvudmännen analyserade effekterna av rektorsomsättningen, följde upp rektors behov av introduktionsinsat-

ser och gav ett strukturerat stöd i organisations- och ledningsfrågor. Av Skolverkets rapport Förskolan och läroplanen – Om förändringar i spåren av Lpfö 18 (2023:5) framgår att en stabil ledning är en viktig förutsättning för att förverkliga läroplanens undervisningsuppdrag i förskolan. På de förskolor som har haft en hög omsättning av rektorer har arbetet med att implementera läroplanen försvårats.

Många rektorer upplever stress

Enligt Talis 2018 är majoriteten av rektorerna överlag nöjda med sitt arbete. Det är dock vanligt att rektorer upplever stress. Administrativa arbetsuppgifter är en av de största orsakerna till stress hos rektorer. Närmare två av tre högstadierektorer uppger att de administrativa arbetsuppgifterna orsakar stress i hög eller mycket hög grad. Vad som orsakar stress skiljer sig åt mellan skolformer. Rektorer i grundskolan känner t.ex. mer stress som orsakas av vårdnadshavare och av elever i behov av särskilt stöd jämfört med rektorer i gymnasieskolan som upplever mer stress kopplat till administrativa uppgifter. Även rektorer i förskolan lägger mycket tid på administrativa uppgifter. Skolinspektionens granskningar av förskolan visar att en stor del av rektorers tid läggs på administrativa frågor medan mindre tid läggs på det pedagogiska ledarskapet och att organisera förskolans inre arbete med utgångspunkt i det nationella uppdraget (Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan [2015:3 364]). Rektorer som anger att de upplever en högre grad av stress har en lägre grad av arbetstillfredsställelse. Som nämnts tidigare har rektorer ett brett uppdrag med många ansvarsområden. Rektorn har därför en roll på förskolan eller skolan som innebär hantering av många olika frågor och arbetsuppgifter. Rektorn förväntas ofta vara tillgänglig såväl för elever och vårdnadshavare som lärare och andra anställda, liksom för huvudmannen samt Skolinspektionen eller andra myndigheter. Det kan exempelvis handla om klagomål och påtryckningar från vårdnadshavare som kan vara besvärande och tidskrävande för rektorn att hantera. Det är t.ex. vanligt att vårdnadshavare kontaktar rektorn för att ifrågasätta lärares betygssättning (Skolinspektionens rapport Rektorers arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan [2022:581]). Det kan även handla om att bemöta initiativ från ideella organisationer, företag eller offent-

liga verksamheter som ser skolan som en bra samarbetspartner eller lämplig arena för att nå barn och unga.

Rektorer behöver få bättre förutsättningar för sitt uppdrag

Om Sverige ska återupprätta en stark kunskapsskola med kunskapsuppdraget i fokus, behöver alla barn och elever få förutsättningar att lyckas med sin utbildning och bli rustade med kunskap, bildning och färdigheter. Eftersom rektorers förmåga och förutsättningar att utöva pedagogiskt ledarskap varierar ges förskollärare och lärare olika förutsättningar att utveckla och bedriva en undervisning av god kvalitet. Enligt Skolverket är detta en viktig förklaring till de skillnader som finns mellan och inom olika enheter (se Skolverkets årsredovisning 2021). Även rektorers varierande förmåga att organisera verksamheten kan medföra skillnader i förskollärares och lärares förutsättningar.

Som framkommer ovan så förekommer det att rektorer har dåliga förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Det kan handla om bristande stöd och resurser från huvudmannen, för lite tid för det pedagogiska ledarskapet, stress, stora rektorsområden, påtryckningar från vårdnadshavare och hög administrativ börda. Förutom att detta kan innebära att rektorer har svårt att göra ett bra arbete så riskerar det att leda till att fler lämnar förskolan eller skolan som de arbetar på eller lämnar rektorsyrket helt. I förlängningen påverkar det förskollärares och lärares förutsättningar och därigenom barns och ungas utveckling och lärande negativt. Mot denna bakgrund behöver det undersökas vad som kan göras för att förbättra arbetsmiljön och förutsättningarna för rektorerna i alla skolformer inom skolväsendet att genomföra sitt uppdrag. När det gäller rektorernas höga administrativa börda behöver det ses över om det finns administrativa uppgifter på såväl statlig nivå som huvudmannanivå som inte är tillräckligt motiverade och därför bör prioriteras bort.

Huvudmannen har en viktig roll för att se till att rektorn får rätt stöd och förutsättningar för sitt uppdrag, eftersom huvudmannen har det yttersta ansvaret för utbildningen enligt skollagen. Det är bl.a. viktigt att alla huvudmän säkerställer att rektorer som ska fullgöra rektorsprogrammet gör det och att rektorer ges tillfälle att delta i kompetensutveckling (se 2 kap. 12 och 34 §§ skollagen samt 2 kap. 34 § skollagen i dess nya lydelse fr.o.m. den 1 januari 2025 och den nya 2 kap. 34 a §

skollagen som träder i kraft samma datum). Rektorsprogrammet syftar till att ge rektorer kunskaper och kompetens som de behöver för sitt uppdrag och stärka deras förmåga att leda och styra verksamheten. Även rektorer med lärarutbildning, som har goda kunskaper om skolans uppdrag, kan behöva stärka sin ledarskapsförmåga. Det är vidare viktigt att minska sådan stress som leder till att rektorer upplever lägre arbetstillfredsställelse på arbetsplatsen. De kan t.ex. behöva avlastning med administrativa uppgifter som inte hör till det pedagogiska ledarskapet, t.ex. fastighetsfrågor eller ekonomi- och budgetfrågor. Huvudmän kan behöva ta ett större ansvar för arbetsuppgifter som inte behöver utföras av rektorer. Huvudmän bör arbeta strategiskt för att ge rektorer stöd i organisations- och ledningsfrågor. De behöver även ha ett helhetsperspektiv och se till att inte ålägga rektorer arbetsuppgifter som tar allt för mycket tid från kärnuppdraget, dvs. att leda och samordna det pedagogiska arbetet. Att inrätta t.ex. en biträdande rektor eller administrativ chef kan bidra med ett viktigt stöd för att rektorn ska kunna avlastas och få mer tid för det pedagogiska ledarskapet. Att fördela delar av ledarskapet på annan personal kan också vara ett sätt att skapa kontinuitet och minska sårbarheten vid många rektorsbyten. Det anges dock tydligt i skollagen att det är rektorn som har ansvaret för att leda det pedagogiska arbetet vid förskolan eller skolan. Det är därför ett problem om ledarskapet i praktiken sköts av t.ex. en biträdande rektor. Det är exempelvis oklart vilket ansvar en biträdande rektor har eftersom det inte framgår av skolväsendets författningar. Det finns inte heller något krav på att en biträdande rektor ska ha genomgått befattningsutbildningen för rektorer. Det är viktigt att få en bättre förståelse för hur biträdande rektorer stöttar rektors arbete, hur de biträdande rektorernas ledarskap och ansvar ser ut i praktiken samt vilka konsekvenser det får om rektors arbete i stor utsträckning läggs över på biträdande rektor t.ex. vid stora rektorsområden.

Förutom att rektorer kan ha ansvar för mycket stora rektorsområden, så kan de även ha ansvar för flera olika skolformer samtidigt, t.ex. förskola, grundskola och anpassad grundskola samt fritidshem. Detta ställer krav på att rektorer har insikt i varje skolforms författningar och de olika utmaningar som finns. Generellt har antalet lärare som en rektor ansvarar för ökat över tid, vilket påverkar arbetsbelastningen och rektorers möjlighet att ge stöd till varje lärare. Statistik visar att även antalet elever per rektor har ökat. Rektorer i

grundskolan ansvarade 2023 för i genomsnitt 65 fler elever än för 10 år sedan. Med tanke på de många uppgifter som behöver hanteras av rektorn är det helt enkelt inte möjligt att genomföra uppdraget enligt författningarna om rektorsområdet är för stort. Det är därför viktigt att en rektor inte får ansvar för alltför många förskole- eller skolenheter, utan hinner fokusera på varje enhet.

Eftersom det, utöver den statliga befattningsutbildningen, inte finns några uppställda krav på vilken utbildning eller erfarenhet en rektor ska ha, kan det finnas rektorer som inte har erfarenhet av att arbeta som förskollärare eller lärare eller som saknar pedagogisk högskoleutbildning. Rektorers olika erfarenheter och utbildningar kan givetvis ha betydelse för deras förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Det är viktigt att rektorer har en god pedagogisk insikt, ledarskapsförmåga och förmåga att organisera verksamheten på förskolan eller skolan. Det är en förutsättning för att de på ett bra sätt ska kunna leda och samordna det pedagogiska arbetet. Mot den bakgrunden finns det anledning att se över om det bör ställas särskilda behörighetskrav, t.ex. viss högskoleutbildning, för den som anställs som rektor.

Genom att förbättra rektorernas arbetsmiljö och öka arbetstillfredsställelsen kan även rektorsomsättningen minska, vilket kan skapa bättre kontinuitet i det pedagogiska ledarskapet. På så sätt förbättras möjligheterna för långsiktig kvalitet och hållbara strukturer för utveckling av den utbildning som ges till barnen och eleverna. Det kan bidra till bättre trygghet och studiero och till att elever får bättre förutsättningar att nå goda kunskapsresultat. Det är särskilt viktigt att det finns kontinuitet i de förskolor och skolor som har störst utmaningar, t.ex. där många barn eller elever kommer från hem med svag socioekonomi. Enligt Skolverkets rapport om rektorsomsättning (2024:1) är omsättningen visserligen generellt något lägre i grundskolor med stora socioekonomiska utmaningar. Eftersom förskolan och skolan är särskilt viktiga för barn och elever med sämre förutsättningar är det dock extra viktigt att dessa verksamheter har ett starkt ledarskap och hållbara strukturer för kvalitet. Det finns därför skäl att se över hur skickliga rektorer kan förmås att söka sig till och stanna kvar längre på sådana enheter.

Utredaren ska därför

- analysera rektorers förutsättningar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet på förskolor och skolor,
- föreslå hur rektorers förutsättningar för sitt uppdrag kan förbättras, t.ex. när det gäller rektorsområdenas storlek, och hur omsättningen av rektorer kan minska,
- föreslå åtgärder för att minska rektorers administrativa börda och andra uppgifter som tar tid från det pedagogiska ledarskapet,
- analysera och vid behov föreslå vilka särskilda behörighetskrav som ska ställas på den som anställs som rektor,
- lämna förslag som syftar till att skickliga rektorer ska söka sig till och stanna kvar längre på förskolor och skolor med stora utmaningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa en konsekvensutredning för sina förslag i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Därutöver ska utredaren i de delar det är aktuellt redovisa förslagens konsekvenser utifrån Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv i de analyser som görs och redovisa förslagens konsekvenser utifrån såväl FN:s konvention om barnets rättigheter som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter, kommuner och regioner samt från andra aktörer och organisationer som är relevanta för uppdragets genomförande. Utredaren ska vidare, i den utsträckning det bedöms angeläget, föra en dialog med barn och unga. Utredaren ska hålla sig informerad om andra relevanta utredningar, t.ex. Utredningen om en minskad administrativ börda för

förskollärare och lärare (U 2023:01), Utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan (U 2023:06), Utredningen om mer obligatorisk undervisningstid för elever som behöver det (U 2023:07) och Läroplansutredningen (U 2023:09). Utredaren ska även ta hänsyn till relevant arbete som pågår inom berörda myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 12 juni 2025.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2025:50

Tilläggsdirektiv till Utredningen om bättre förutsättningar för rektorerna inom skolväsendet (U 2024:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 maj 2025

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 23 maj 2024 kommittédirektiv om att förbättra rektorernas förutsättningar att genomföra sitt uppdrag (dir. 2024:48).

Uppdraget ska enligt direktiven redovisas senast den 12 juni 2025.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 14 januari 2026.

(Utbildningsdepartementet)

En gemensam förståelse av pedagogiskt ledarskap

Definition, ansvar, kompetenskrav och förutsättningar

Åsa Hirsh, docent i pedagogik

Mette Liljenberg, docent i pedagogik

Bakgrund 3
Inledning 4
Internationell utblick 5
Internationella motsvarigheter till pedagogiskt ledarskap 5
Pedagogiskt ledarskap i svensk kontext 8
Pedagogiskt ledarskap som begrepp i officiella texter 8
Pedagogiskt ledarskap som begrepp i forskningstexter 12
Pedagogiskt ledarskap i praktiken presenterat i forskning 13
Rektors pedagogiska ledarskap i ett vidare ledningsperspektiv 17
Referensgruppens bidrag 19
En definition behövs 19
Pedagogiskt ledarskap kräver närhet till förskolans och skolans kärnprocesser 19
Pedagogiskt ledarskap som flerdimensionellt ansvar 20
Pedagogiskt ledarskap i relation till måluppfyllelse och resultat 20
Delegering eller ej 21
Kunskap och utbildning som grund för pedagogiskt ledarskap 22
Definitionsfrågan 23
Förslag till definition 24
Resonemang i termer av scenarier kring möjligheten att delegera det formella ansvaret för pedagogiskt ledarskap, samt möjliga konsekvenser av olika vägval 26
Resonemang kring vilka krav på kompetens, kunnande och examina som bör ställas på den som har det formella ansvaret för pedagogiskt ledarskap 29
Avslutande reflektion 31
Referenser 32

Bakgrund

En särskild utredare har fått i uppdrag att lämna förslag för hur rektorers förutsättningar att genomföra sitt uppdrag kan förbättras. Syftet är att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap och minska omsättningen på rektorer. I förlängningen handlar det om att skapa långsiktig kvalitet och hållbara strukturer av den utbildning som ges till barn och elever i förskolor och skolor inom hela skolväsendet.

Utredaren ska bland annat:

- Föreslå hur rektorers förutsättningar för sitt uppdrag kan förbättras, exempelvis avseende rektorsområdenas storlek och hur omsättningen på rektorer kan minska,
- Föreslå åtgärder för att minska rektorers administrativa börda och andra uppgifter som tar tid från det pedagogiska ledarskapet,
- Analysera och vid behov föreslå vilka särskilda behörighetskrav som bör ställas på den som anställer rektor, samt
- Lämna förslag som syftar till att skickliga rektorer ska söka sig till och stanna längre i förskolor och skolor med stora utmaningar, inklusive nödvändiga författningsförslag.

Inom ramen för utredningen (U2024:03) har utredaren givit i uppdrag till oss, docent Åsa Hirsh och docent Mette Liljenberg, att leverera en skriftlig rapport som underlag för ett förslag till definition av begreppet pedagogiskt ledarskap. Rapporten ska innefatta:

- En sammanfattad utblick över internationell forskning med relevans för området,
- En sammanfattning av pedagogiskt ledarskap i svensk kontext
- En sammanställning av inspel från en referensgrupp bestående av sex forskare från olika lärosäten med gedigen expertkunskap på området,
- Underlag för definition av begreppet pedagogiskt ledarskap, inklusive förslag på definitioner,
- Resonemang i termer av scenarier kring möjligheten att delegera det formella ansvaret för pedagogiskt ledarskap, samt möjliga konsekvenser av olika vägval, och
- Resonemang kring vilka krav på kompetens, kunnande och examina som bör ställas på den som har det formella ansvaret för pedagogiskt ledarskap.

Inledning

Uppdraget vi har fått är avgränsat till frågor om det pedagogiska ledarskapet. Dessa frågor tangerar dock flera av de övriga områden som den särskilda utredaren adresserar, vilket gör att de ibland indirekt berörs i denna rapport.

En central utgångspunkt för vårt arbete är att utredarens uppdrag syftar till att stärka rektorers pedagogiska ledarskap. Det faktum att uppdraget formuleras på detta sätt sätter ljuset på en intressant paradox: svårigheten i att föreslå åtgärder för att stärka det pedagogiska ledarskapet samtidigt som det i nuläget saknas en samlad definition eller gemensam förståelse för vad ett sådant ledarskap innebär. På ett sätt illustrerar just detta den problematik som utredaren vill komma åt. Utan en tydlig begreppslig grund riskerar åtgärder för att stärka det pedagogiska ledarskapet att bli splittrade eller svårtolkade. Samtidigt utgör detta också kärnan i vårt uppdrag; att bidra till en fördjupad förståelse och förslag till definition av begreppet pedagogiskt ledarskap.

Det är viktigt att framhålla att uppgiften att ringa in och föreslå en definition av pedagogiskt ledarskap är mycket komplex. En definition kan exempelvis ges i juridisk bemärkelse, där tydlighet och avgränsningar är centralt för att möjliggöra styrning, ansvarsfördelning och rättslig prövning. En helt annan sak är en forskningsbaserad inringning av begreppet, där olika teoretiska perspektiv och forskningsansatser ger skilda förståelser och betoningar. Ytterligare en nivå är en definition i praktisk bemärkelse; en form av ledstjärna eller orienteringspunkt för skolledares och huvudmäns arbete i vardagen. När vi i denna rapport presenterar förslag till definition(er) av pedagogiskt ledarskap tar vi vår utgångspunkt i forskning. Vår ambition är att, med stöd i en genomgång av internationell och svensk forskning, formulera förslag till definition(er) som kan vägleda rektorers pedagogiska ledarskap i praktiken. Den juridiska utformningen av en eventuell skrivning i skollagen ligger däremot utanför vårt uppdrag och måste göras av juridiskt sakkunniga.

Internationell utblick

Frågor om skolledarskapets betydelse för undervisning och elevers lärande har under de senaste decennierna fått ökad uppmärksamhet i internationell utbildningsforskning. Mot bakgrund av det har ett omfattande forskningsfält vuxit fram, där olika ledarskapsmodeller och praktiker har analyserats i syfte att identifiera vilka former av ledarskap som på ett meningsfullt sätt kan bidra till förbättrade skolresultat. Även om begreppet pedagogiskt ledarskap i strikt mening inte är etablerat internationellt, finns det närliggande och delvis överlappande begrepp som har kommit att dominera det vetenskapliga samtalet om skolledares roll i skolförbättring. I detta avsnitt ges en kort översikt över internationell forskning om sådana ledarskapspraktiker, med särskilt fokus på dess koppling till undervisningens kvalitet och elevers lärande.

Internationella motsvarigheter till pedagogiskt ledarskap

I internationell forskning är pedagogiskt ledarskap inte ett etablerat begrepp på samma sätt som i svensk och nordisk kontext (Salo m.fl., 2015). I stället används en rad andra begrepp för att fånga skolledares roll i relation till undervisning och lärande. Mest närliggande är *instructional leadership* (undervisningsorienterat ledarskap), som i många fall kombineras med eller kontrasteras mot exempelvis *transformational leadership* och *distributed leadership*.

Begreppet instructional leadership har sina rötter i 1980-talets amerikanska forskning, där det formulerades som ett svar på dåtidens starka fokus på skolans resultat och behovet av ett ökat ansvarsutkrävande. I denna tidiga forskning, ofta inspirerad av effektivitetsskolans ideal, beskrevs den framgångsrika rektorn som en synlig, tydligt styrande ledare med direkt inflytande över lärares arbete och undervisningens innehåll (Gumus m.fl., 2018; Hallinger m.fl., 2020). Den klassiska modell som ofta refereras är Hallinger och Murphys (1985) ramverk, där tre huvuddimensioner av instructional leadership identifierades: att definiera skolans mål, att hantera läroplanen och att övervaka undervisningen. I denna modell är skolledarens uppgift att rikta resurser och uppmärksamhet mot undervisningen som skolans kärnverksamhet, med syftet att förbättra elevers prestationer.

Under de följande decennierna har begreppet instructional leadership fortsatt använts, men utvecklats och förskjutits både i teori och praktik. En viktig förändring har varit att ledarskapet inte längre förstås som något som utövas enbart av skolans formella ledare. I stället har det vuxit fram en förståelse för att undervisningsorienterat ledarskap ofta är fördelat (distributed) och delat (shared) mellan flera aktörer i organisationen, inklusive lärare och lärledare. Denna utveckling speglas i att begrepp som *shared instructional leadership* (Marks and Printy, 2003) och *distributed leadership for instruction* (Spillane m.fl., 2003) har börjat användas för att beskriva en mer relationsburen syn på ledarskap för undervisning.

Det faktum att det ursprungliga begreppet instructional leadership har kritiserats för att vara alltför teknokratiskt, styrande och knutet till en nordamerikans kontext, har också bidragit till att närliggande begrepp vuxit fram i den internationella forskningen. Ett sådant är *learning-centered leadership*, som ofta används synonymt med eller som alternativ till instructional leadership (Bush, 2003; Goldring m.fl., 2009; Murphy m.fl., 2007)). Också begreppet *leadership for learning* förekommer i litteraturen, liksom det mer specifika *curriculum*

leadership, vilket betonar skolledares ansvar för att utveckla, samordna och förbättra skolans kärnprocesser (Lo, 2012). Även om curriculum leadership ibland definieras som ett eget ledarskapsideal, används det ofta överlappande med instructional leadership. En tydlig trend har därtill varit att även dessa begrepp ges en mer distribuerad innebörd, där flera professionella aktörer involveras i det innehållsliga utvecklingsarbetet (Ho, 2010; Law m.fl., 2007).

Utifrån ett distribuerat perspektiv på ledarskap blir det pedagogiska ledarskapet en gemensam angelägenhet, där skolledarens roll i mångt och mycket handlar om att skapa strukturer, normer och kapacitet för professionellt lärande. Samtidigt betonas i flera forskningsöversikter att rektorernas aktiva och direkta engagemang i skolans kärnverksamhet fortfarande är avgörande för att skapa resultat. ”The closer educational leaders get to the core business of teaching and learning, the more likely they are to have a positive impact on students’ outcomes” konstaterar exempelvis Robinson, Lloyd och Rowe (2008, s. 664) i en forskningsöversikt med syftet att analysera vilken typ av skolledarskap som har störst effekt på elevers resultat. För att kunna fatta välgrundade beslut, fördela resurser strategiskt, och säkerställa att medarbetarnas kompetens svarar mot elevernas behov, krävs att skolledare har djup förståelse för undervisningens villkor och praktik. Kunskap om elevers lärande och lärares undervisning är en förutsättning för skolledares beslutsfattande som, utifrån ett övergripande ansvar, ska säkerställa att elevernas lärande gynnas i alla årskurser och i samtliga ämnen. För att bygga upp denna kunskap behöver rektorer befinna sig nära undervisningspraktiken, vilket även inkluderar att finnas med i sammanhang där lärare utvecklar sin undervisning och professionella kunskap (Stein & Nelson, 2003). Robinson (2010) visar att skolledare som har sådan kunskap i högre grad även har förmågan att lösa komplexa skolorganisatoriska problem, och samtidigt bygga professionell tillit till medarbetare, vårdnadshavare och elever. Ett undervisningsorienterat ledarskap innebär därmed inte att kliva tillbaka, utan att på ett informerat och relationsnära sätt vara med och forma de professionella samtal, strukturer och prioriteringar som påverkar undervisningens kvalitet. Att förstå pedagogiskt ledarskap i ljuset av instructional leadership innebär därmed att tydligt erkänna skolledarens aktiva roll i att forma de förutsättningar som möjliggör högkvalitativ undervisning och förbättrade elevprestationer. Samtidigt måste man beakta hur ledarskapspraktiker i skolan sällan är isolerade, utan snarare präglas av komplexa mönster av samspel mellan olika roller och nivåer i organisationen (Liebowitz & Porter, 2019).

Mot denna bakgrund har andra ledarskapsteorier och begrepp, såsom *transformational leadership* och redan nämnda *distributed leadership*, kommit att användas parallellt eller i kombination med instructional leadership (Gumus m.fl., 2018). Transformational leadership fokuserar på skolledares förmåga att skapa engagemang, mening och vision i organisationen, och därigenom öka skolans förbättringskapacitet (Leithwood & Jantzi, 2005). Denna typ av ledarskap betonar relationell påverkan, gemensamma mål och en kultur av kollektivt lärande. Det transformerande ledarskapet är dock inte frikopplat från undervisningen. Tvärtom betonas i flera översikter att visionen och riktningen måste vara förankrad i förståelse för den pedagogiska praktiken, och omsättas i konkreta åtgärder som stödjer undervisningen och elevernas lärande. I forskning betonas ofta att instructional leadership och transformational leadership inte är ömsesidigt uteslutande, utan snarare kan komplettera varandra. En skolledare som både kan inspirera och formulera en tydlig vision och samtidigt förstå och påverka

undervisningens praktik framställs ofta som särskilt effektiv (Robinson m.fl., 2008; Hitt & Tucker, 2016).

På liknande sätt innebär *distributed leadership* ett erkännande av att ledarskap i skolor ofta utövas av flera aktörer, där ansvar och inflytande fördelas mellan ledningsnivåer och professionella grupper och individer. Detta perspektiv har vuxit fram delvis som ett svar på de ökande krav och komplexa styrformer som skolledare möter (Spillane, 2005) men även utifrån empiriska resultat som ett fördelaktigt sätt att organisera för delaktighet och gemensamt ansvarstagande (Harris, 2012; Harris & DeFlaminis, 2016). Det distribuerade ledarskapet innebär dock inte att skolledarens ansvar upplöses, utan att ledarskapet utvidgas och differentieras, ofta med skolledaren i en fortsatt central och samordnande roll.

Instructional leadership – särskilt i dess mer utvecklade kollektiva form – förefaller ha relativt starkt samband med elevers resultat. I meta-analysen av 27 studier av Robinson, Lloyd och Rowe (2008) identifieras fem specifika ledarskapspraktiker med effekt på elevernas lärande, där den mest framträdande rör tydligt fokus på undervisning, aktivt deltagande i lärares professionella lärande och etablerande av tydliga mål och förväntningar. Dessa praktiker, som sammantaget kan beskrivas som en form av undervisningsorienterat ledarskap, visade sig ha betydligt större effekt på elevers lärande än mer generella inslag av transformativt ledarskap såsom att inspirera eller skapa höga förväntningar. Liknande resultat framkommer även i senare översikter och meta-analyser (Liebowitz & Porter, 2019).

Avslutningsvis är det viktigt att inte förstå instructional leadership som en isolerad uppsättning handlingar skilda från andra delar av skolledarskapets praktik. Liebowitz och Potters meta-analys av 51 studier (2019) visar att skolledares färdigheter och nedlagda tid inom fem olika områden – instructional management, internal relations, organizational management, administration och external relations – samtliga har en statistiskt signifikant och positiv relation till elevers studieresultat, lärares välbefinnande, undervisningspraktiker och skolans organisatoriska hälsa. Visserligen är instructional management ett centralt område, men analysen visar att de övriga områdena har jämförbar betydelse och att ett ensidigt fokus riskerar att förbise hur olika ledarskapspraktiker samverkar. Det som understryks är vikten av ett helhetsperspektiv, där instructional leadership förstås som ett nav i skolledarskapets bredare ekologi – nära undervisningen, men samtidigt beroende av att andra organisatoriska, relationella och administrativa dimensioner fungerar och prioriteras.

Pedagogiskt ledarskap i svensk kontext

I detta avsnitt belyser vi hur begreppet pedagogiskt ledarskap har skrivits fram och tolkats i en svensk kontext. Vi gör det genom att först redogöra för begreppets användning i officiella texter, därefter för pedagogiskt ledarskap som begrepp i forskningstexter, och slutligen genom att belysa hur pedagogiskt ledarskap tar sig uttryck i praktiken presenterat i forskning och i ett vidare ledningsperspektiv.

Pedagogiskt ledarskap som begrepp i officiella texter

Den pedagogiska ledningen av skolans verksamhet har allt sedan slutet av 1940-talet lyfts fram som en ”rektors viktigaste uppgift” (SOU 1948:27, s. 439) och ”en primäruppgift” för de ansvariga (SOU 1955:31, s. 117). Hur pedagogiskt ledarskap skrivits fram och tolkats i officiella texter och i forskning har dock varierat över tid. Noterbart är att i flera dokument förefaller begreppen pedagogiskt ledarskap, pedagogisk ledning och rektor som pedagogisk ledare användas synonymt, utan närmare åtskillnad.

Som en historisk jämförelse kan noteras att 1946 års skolkommission framhöll rektors ledning av det pedagogiska arbetet som den ”viktigaste uppgiften”. För att ge utrymme för detta arbete ansågs rektor behöva ”befrias från rutinmässiga kamerala och kontorsmässiga sysslor” samt ha tillgång till administrativt stöd. För att rektor inte skulle förlora kontakten med undervisningsarbetet förordades vid denna tid även att rektor hade en viss undervisningsskyldighet. Vidare ansågs att rektor bör lämnas stor frihet i sitt arbete, men samtidigt ansvarade rektor inför skolstyrelsen för skolarbetet som helhet, det vill säga även för de enskilda lärarnas arbete. I relation till lärarna framhölls rektorsrollen som vägledande och inspirerande, men med en tydlig betoning på att den enskilde lärarens frihet att utforma undervisningen på sitt eget sätt betraktades som ”principiellt oantastbar”. Det ansågs därmed som ”självklart” att rektors pedagogiska arbete krävde övriga lärares medverkan och samtycke (SOU 1948:27, s. 439).

Sedan 1946 års skolkommission och fram till idag har pedagogiskt ledarskap och rektor som pedagogisk ledare återkommande varit föremål för diskussion i olika officiella texter. I ett försök att ge en övergripande beskrivning av hur begreppet pedagogiskt ledarskap och rektor som pedagogisk ledare har definierats och använts kan vi, liksom flera före oss, konstatera att variationen är stor. Nedan görs därför några nedslag i olika officiella texter för att belysa denna variation. För en mer utförlig historisk genomgång och analys hänvisar vi till Ståhlkrantz (2019).

Skollagen är en av de texter där rektors ansvar som ledare för utbildningen och det pedagogiska arbetet skrivs fram. I den tidigare skollagen (1985:1100) betonades rektors ledning och utveckling av utbildningen samt krav på förtrogenhet med det dagliga arbetet i skolan, utan särskild betoning på det pedagogiska arbetet. I nuvarande skollag (2010:800) anges däremot uttryckligen att rektor ska leda det pedagogiska arbetet. Kravet på att rektor ska hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet finns, till skillnad från tidigare skollag, inte kvar i den nuvarande lagtexten.

> För ledningen av utbildningen i skolorna skall det finnas rektorer. Rektorn skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas (Skollagen 1985:1100, 2 kap. 2§)
>
> Det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas (Skollagen 2010:800, 2 kap. 9§).

Första gången pedagogiskt ledarskap skrevs in i läroplanen var i och med 1994 års läroplan (Lpo94), där rektor definierades som pedagogisk ledare:

> Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de riksgiltiga målen. Rektorn ansvarar för att en lokal arbetsplan upprättas samt för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de riksgiltiga målen och till målen i skolplanen och den lokala arbetsplanen (Utbildningsdepartementet, 1994, s. 17).

Första gången pedagogiskt ledarskap skrevs in i förskolans läroplan var i och med revideringen av 1998 års läroplan (Lpfö98) år 2010, då förskolechefens ansvar skrevs in:

> Som pedagogisk ledare och chef för förskollärare, barnskötare och övrig personal i förskolan har förskolechefen det övergripande ansvaret för att verksamheten bedrivs i enlighet med målen i läroplanen och uppdraget i dess helhet. Förskolechefen har ansvaret för förskolans kvalitet och har därvid, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att… (Skolverket, 2011, s. 16).

Även i efterföljande läroplaner finns liknande skrivningar om rektor som pedagogisk ledare, om än något reviderade mellan de olika versionerna. Nedan ges exempel från Lgr11, Lgr22 och Lpfö18:

> Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och kunskapskraven (Skolverket, 2018, s. 16).
>
> Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen, kriterierna för bedömning av kunskaper och betygskriterierna. Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att… (Skolverket, 2022, s. 18–19).
>
> Som pedagogisk ledare och chef för förskollärare, barnskötare och övrig personal vid förskoleenheten har rektorn det övergripande ansvaret för att utbildningen som helhet vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet samt genomförs i enlighet med de nationella målen. Rektorn har ansvaret för förskolans kvalitet och har därvid, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att… (Skolverket 2025a, s. 22)

I enighet med Ståhlkrantz (2019) kan vi konstatera att varken skollag eller läroplaner närmare specificerar vad det innebär att vara en pedagogisk ledare eller hur ett pedagogiskt ledarskap ska utövas. Detta lämnar utrymme för varje rektor och skolhuvudman att tolka begreppets innebörd och omsätta det i praktisk handling. I läroplanerna följs dock de breda beskrivningarna av rektors ansvar som pedagogisk ledare av ett antal punkter som mer konkret specificerar särskilda ansvarsområden.

Värt att notera är att rektor inte benämns som pedagogiskt ledare i det förslag till förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet som presenteras i

läroplansutredningens betänkande *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande* (SOU 2025:19, s. 90). Den ingress som i Lgr22 inleder avsnittet om rektors ansvar (punkt 2.8), där rektor omnämns som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal, finns alltså inte med i förslaget. I utredningens beskrivning av befattningsutbildningen för rektorer kvarstår dock formuleringen att rektor behöver ges ”goda förutsättningar att bedriva pedagogiskt ledarskap utifrån de nya läroplanerna” (s. 613).

De beskrivningar av pedagogiskt ledarskap som Skolverket och Skolinspektionen använder i sina texter kan, genom dess rådgivande och vägledning funktion, ses som ytterligare riktningsgivare för vad rektors pedagogiska ledarskap kan förväntas innebära. I Skolinspektionens kvalitetsgranskning av rektors pedagogiska ledarskap från år 2010 framhålls exempelvis att det i ett pedagogiskt ledarskap ingår att ”leda skolans kärnprocesser, undervisning och lärande, och kunna analysera och tolka resultat” (s. 20). I samma dokument ger Skolinspektionen även en bred definition:

> allt i rektorsrollen som handlar om att nå de nationella målen i skolan och förbättra skolans resultat så att varje elev når så långt som möjligt i sitt lärande och sin utveckling, kan sägas ingå i det pedagogiska ledarskapet” (Skolinspektionen, 2010, s. 20).

I Skolinspektionens efterföljande kvalitetsgranskning från år 2012 presenteras en fortsatt bred, men något förändrad, definition av pedagogiskt ledarskap:

> allt som handlar om att tolka målen samt beskriva aktiviteter för en god måluppfyllelse i relation till de nationella målen i skolan och för att förbättra skolans resultat så att varje elev når så långt som möjligt i sitt lärande och sin utveckling (Skolinspektionen, 2012, s. 6).

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning av det pedagogiska ledarskapet i förskolan från år 2016 finns däremot ingen tydlig definition framskriven. Några av de frågor som ställs för att undersöka i vilken mån rektors pedagogiska ledarskap i förskolan uppfyller myndighetens krav synliggör emellertid en förväntan om att det pedagogiska ledarskapet ska vara undervisningsorienterat. Två frågor som tydligt visar denna förväntan är: ”Initierar och leder rektor utvecklingsprocesser med fokus på att verksamheten stimulerar barnens utveckling och lärande?” samt ”Kommunicerar rektor med pedagogisk personal om metoder, arbetsformer och mål för den pedagogiska verksamheten i förskolan?” (Skolinspektionen, 2016).

Rektorsprogrammets måldokument är ytterligare en officiell text där innebörden av rektors pedagogiska ledarskap skrivs fram ur ett myndighetsperspektiv. I måldokumentet för år 2021-2027 beskrivs pedagogiskt ledarskap som en förutsättning för att skapa en framgångsrik förskola och skola. För rektor anses det innebära:

> att leda och samordna all personal i pedagogisk verksamhet – oavsett professionstillhörigheter – där alla barns och elevers lärande och välmående är i fokus (Skolverket 2020, s. 4).

I måldokumentets fortsatta skrivningar tydliggörs att rektors pedagogiska ledarskap innefattar ansvar för att följa upp och utvärdera enhetens resultat i relation till de nationella målen. Kartläggning och analys för att identifiera nödvändiga utvecklings- och förbättringsområden ska ske i dialog och samarbete med ”personal”. Rektor ska även verka tillsammans med huvudmannen för att ”knyta ihop det nationella uppdraget med de krav som den egna verksamheten står inför”. Vidare specificeras att rektor i handling ska ”omsätta de

grundläggande värderingar som verksamheten ska vila på enligt läroplanerna” och ta ansvar för att ”utbildningen grundas i såväl vetenskaplig forskning som beprövad erfarenhet”. För att rektor ska kunna verka som pedagogisk ledare lyfts rektors omdöme och etiska kompass fram som avgörande. För att åstadkomma en framgångsrik skola betonas särskilt vikten av att rektor behöver kunna:

> synliggöra och driva de pedagogiska frågorna så att en aktiv dialog med lärarna om undervisning och lärande blir levande (Skolverket, 2020, s. 4).

I kommande måldokumentet för år 2027–2033 är skrivningarna om rektors pedagogiska ledarskap till viss del omskrivna. Inledningsvis i måldokumentet betonas att rektorsprogrammet syftar till att:

> stärka rektorernas förmåga att leda, organisera och utveckla sin verksamhet. Det innebär att särskild vikt ska läggas vid ett undervisningsnära ledarskap med fokus på att bedöma, utveckla och säkerställa undervisningens kvalitet (Skolverket, 2025b, s. 1).

Att rektor förväntas utöva ett undervisningsnära ledarskap är därmed tydligt framskrivet, liksom att rektor förväntas verka ”tillsammans med sin personal” för att identifiera utvecklings- och förbättringsområden. Måldokumentet betonar att kartläggning och analys av verksamhetens resultat ska ske ”kritiskt” med syfte att ”utveckla utbildningens kvalitet”, och därtill i ”samverkan och dialog” med ”personal, barn och elever”. I måldokumentet finns även en specificerad skrivning om vad pedagogiskt ledarskap innebär:

> Det pedagogiska ledarskapet innebär att leda och samordna all personal i pedagogisk verksamhet, där varje barns och elevs lärande, utveckling och välbefinnande är i fokus. Ansvaret är inte begränsat till undervisning, utan handlar om utbildningsledning i vidare bemärkelse (Skolverket, 2025b, s. 2).

Även om denna skrivning särskilt betonar att pedagogiskt ledarskap inte är begränsat till undervisning så finns det i måldokumentet andra skrivningar som visar att det specifikt är rektors kunskaper om ”god kvalitet i undervisning och pedagogisk verksamhet” och hur detta kan ”utvecklas, bedömas och kontinuerligt följas upp” som programmet ska bidra till att utveckla. Mer specifikt ska programmet genom dess kurser även ge rektorer möjlighet att ”pröva och öva metoder för systematiskt kvalitetsarbete med undervisningens kvalitet i fokus”. Rektorerna ska även få möjlighet att utveckla kunskaper om ”principer för bedömning och rättssäker betygssättning” vilket är aspekter nära förbundna med genomförande av undervisning.

Fackförbundet Sveriges skolledare har tagit fram en egen definition av vad pedagogiskt ledarskap innebär, vilken presenteras på deras hemsida (Sveriges skolledare, u.å.). Definitionen består av en ingress följd av ett antal punkter. Ingressen framhåller det ansvar som tillfaller den pedagogiska ledaren och är brett formulerad genom att inkludera ”alla de processer som har som främsta syfte att ständigt förbättra kvaliteten i verksamheten”. Värt att notera är att fackförbundet särskilt betonar att ”ansvaret inte begränsas till verksamheten i klassrummet eller i barngruppen utan handlar om utbildningsledning i vidare mening”.

I de efterföljande punkterna lyfts rektors ansvar som ledarare för det pedagogiska arbetet med betoning på fastställande av tydliga mål för verksamheten, resursfördelning, rättssäkerhet och likvärdighet, samt att rektor leder organisationen och lärandet. När det gäller rektors ledning av

organisationen och lärandet ska detta ske genom att rektor ”känner ansvar för och påverkar skolans interna processer med syfte att nå en ökad måluppfyllelse” samt ”tydliggör(a) sambandet mellan de dagliga aktiviteterna i förskolan och skolan, elevernas resultat och de långsiktiga målen i läroplan och kursplaner”. Ytterligare konkretisering ges genom att varje punkt kompletteras med en förklarande text inom parentes med exempel på vad arbetet kan innefatta.

Pedagogiskt ledarskap som begrepp i forskningstexter

Även i forskningstexter konstateras att begreppet pedagogiskt ledarskap saknar en entydig definition (Blossing, 2011; Forssten Seiser, 2017; Jarl, 2013; Johansson, 2011; Ståhlkrantz, 2019). En definition som ofta refereras till är den av Nestor (1993, s. 183), som skrevs som ett förslag till konkretisering av statens vilja med pedagogiskt ledarskap. Han beskrev det som ”det inflytande en skolledare utövar i förhållande till lärarna genom olika handlingar, som syftar till att påverka dem att utveckla undervisningen i enlighet med de mål och riktlinjer som anges i läroplan och skollag”.

I boken *Pedagogiskt ledarskap och pedagogisk ledning* gör även Svedberg (2016, s. 52) en definition utifrån sin förståelse av begreppet. Han beskriver pedagogiskt ledarskap som:

> en del av en systemisk ledning som gemensamt skapar förutsättningar för elevers/barns lärande och lärares undervisning, stärker professionen genom att leda lärares kollegiala lärande, samt, gemensamt analyserar sambanden mellan metoder, elevers/barns lärande och skolans resultat.

Scherp (2013, s. 222–223) menar å sin sida att pedagogiskt ledarskap inte kan definieras som ett antal avgränsade arbetsuppgifter, utan att det är ”hanteringen av alla vardagsproblem” som utgör det pedagogiska ledarskapet.

En mer specificerad definition av begreppet pedagogiskt ledarskap och dess innebörd ger Ärlestig och Törnsén (2014) genom den modell för pedagogiskt ledarskap som de utarbetat. Framtagandet av modellen kan ses som ett svar på behovet av ett mer praktiskt stöd för rektorer i deras förståelse för *vad* och *hur* när det gäller pedagogiskt ledarskap, särskilt i en tid när fokus på resultat och ansvarsutkrävande har skapat ett behov av ett mer aktivt ledarskap i relation till undervisning, lärande och samspelet mellan lärare och elever. Ärlestig och Törnsén (2014) definierar pedagogiskt ledarskap som ett aktivt fokus på skolans kärnuppdrag: elevernas kontinuerliga lärande utifrån akademiska, sociala och demokratiska mål. I sin modell integrerar de tre dimensioner:

1. Processtyrning: Att leda undervisningens kärnprocesser genom direkt involvering via klassrumsobservationer, återkoppling och dialog.
2. Målstyrning: Att skapa förutsättningar för undervisning och lärande genom att formulera visioner och mål, organisera skolan och skapa goda strukturer och värden.
3. Resultatstyrning: Relatera elevers resultat till undervisning och lärande genom att arbeta med bedömning, analys och skolutveckling som grund för att förbättra undervisningen.

Den ovan beskrivna variationen i hur begreppet pedagogiskt ledarskap framställs – från avsaknaden av en enhetlig definition till forskarnas förslag på definitioner – har betydelse för

möjligheten att ge en samlad bild av svensk forskning om pedagogiskt ledarskap. Med en bred definition av pedagogiskt ledarskap, som den Scherp (2013) förespråkar, skulle de flesta forskningsstudier om rektors vardagsarbete kunna inkluderas. Med en snävare definition skulle däremot urvalet av relevanta forskningsstudier bli betydligt mer begränsat. I denna rapport har vi valt att fördjupa oss i ett antal relativt nypublicerade, forskningsstudier som mer explicit undersöker vad pedagogiskt ledarskap kan innebära i praktiken i en svensk kontext.

Pedagogiskt ledarskap i praktiken presenterat i forskning

Som verksam chef och ledare i det decentraliserade svenska skolsystemet spänner rektors arbetsuppgifter över ett brett område, inom vilket flera lagstadgade arbetsuppgifter ingår. I relation till pedagogiskt ledarskap har rektor enligt gällande styrdokument i alla skolformer det yttersta ansvaret för en rad områden kopplade till genomförandet av undervisning vid den lokala förskole- eller skolenheten. Rektor ansvarar för att leda det pedagogiska arbetet, säkerställa att resultat följs upp samt verka för att undervisningen och verksamheten som helhet utvecklas när behov identifieras. Rektor har även i uppdrag att samverka med huvudman, vårdnadshavare och det omgivande samhället.

Att det pedagogiska ledarskapet ska samordnas med övriga arbetsuppgifter som rektorer har att hantera är inte något nytt i sig (Ullman, 1997), men den ökade juridifieringen och den tilltagande byråkratin har bidragit till en för många rektorer problematisk arbetssituation (Runesdotter, 2016). När arbetstiden inte räcker till vittnar många om att det är det pedagogiska ledarskapet som får stå tillbaka, trots höga förväntningar på att rektor ska vara nära involverad i undervisnings- och utvecklingsarbete liksom i lärares professionella lärande (Leo, 2015; Leo m.fl., 2020).

Leo (2015), som undersökt de normer som styr rektors pedagogiska ledarskap, menar att brist på tid sannolikt inte är den enda förklaringen till varför detta får stå tillbaka. Ett under lång tid rådande ”osynligt kontrakt” mellan lärare och rektorer – där rektorer inte blandar sig i lärares undervisning och lärare inte i rektorers ledningsarbete – kan enligt Berg (1999) vara en förklaring till rektorers prioriteringar. Leo (2015) och (Persson m.fl., 2021) pekar även på invanda arbetsmönster och en osäkerhet kring hur rektor ska närma sig lärares undervisning som andra möjliga orsaker.

En fallstudie i tre skolor genomförd av Liljenberg (2015) stödjer dessa resonemang. Studien visar att hur rektorer förstår sitt uppdrag som pedagogiska ledare påverkar hur de tar sig an uppdraget. När uppdraget förstås som distanserat från undervisningen lämnas huvudansvaret för utvecklingen till lärarna, som då uppfattar rektors pedagogiska ledarskap som otydligt. När uppdraget däremot förstås som nära kopplat till undervisningen deltar rektor i högre grad i lärarnas arbete och bjuder in till samtal om undervisningens utveckling, vilket gör det pedagogiska ledarskapet mer tydligt och betydelsefullt för lärarna.

Även i Jarls m.fl. (2021) studie av framgångsrika och icke-framgångsrika skolor framträder rektors pedagogiska ledarskap som en avgörande faktor för skolornas och elevernas resultat. I de skolor som över tid förbättrar sina resultat i termer av betygsvärden, arbetar rektor nära lärarna och för en kontinuerlig dialog om måluppfyllelse för att kunna fatta beslut som ger lärarna de bästa förutsättningarna att bedriva undervisning utifrån elevernas behov. I dessa

skolor utövas ledarskap även i högre grad av flera i organisationen; lärarna arbetar gemensamt och tar gemensamt ansvar för undervisningen och elevernas resultat.

Persson m.fl. (2025a) har genomfört en studie baserad på Skolinspektionens enkäter till lärare samt betygsstatistik, där de undersökt effekterna av rektors pedagogiska ledarskap på elevers resultat över tid. Resultaten visar att rektors pedagogiska ledarskap både har en direkt påverkan på elevers resultat och en indirekt påverkan genom att främja långsiktigt lärarsamarbete. Studien betonar särskilt betydelsen av pedagogiskt ledarskap i skolor med låg socioekonomisk status, där det kan bidra till att kompensera för socioekonomiska bakgrundsfaktorer. Som internationell forskning också visat är det framför allt ett undervisningsorienterat pedagogiskt ledarskap i en samarbetspräglad skolkultur som framstår som framgångsrikt. Kopplat till Ärlestig och Törnséns (2014) studie, ger de tre dimensionerna – processtyrning, resultatstyrning och målstyrning – en god beskrivning av vad som är centralt för att rektors pedagogiska ledarskap ska ha positiv påverkan på måluppfyllelse och resultat.

Trots kunskap om det pedagogiska ledarskapets betydelse framhålls rådande normer, invanda arbetssätt och osäkerhet som hinder för att ge uppdraget önskad prioritet. Jarl (2013) och Jerdborg (2023a, 2023b) har i sina studier av rektorsyrkets professionalisering och utveckling över tid visat hur distansering från lärare och undervisning haft negativ påverkan på rektors möjlighet att agera som pedagogiska ledare i ett undervisningsnära sammanhang. Sammantaget är det inte givet att rektor får legitimitet i sitt undervisningsorienterade ledarskap även om rektor försöker ge det prioritet. Jerdborg (2023a), som i sin forskning studerat nya rektorers lärande i utbildning och yrkesutövning, visar att rektors erfarenhet och kompetens relativt den skolform och den specifika kontext som rektorn ansvarar för påverkar möjligheten att utöva pedagogiskt ledarskap. Rektorer utan egen erfarenhet av aktuell skolformen kan i högre grad möta utmaningar i att leda undervisningens kärnprocesser, analysera resultat och bedöma kvalitet, för att utifrån det leda verksamhetens utveckling. För dessa rektorer krävs ofta ett omfattande arbete för att bygga legitimitet för sitt pedagogiska ledarskap.

Att förväntningarna på rektor och dennes yrkesskicklighet förändrats från 1950-talet till idag – samtidigt som tidigare förväntningar delvis kvarstår (exempelvis rollen som utbildningsexpert, administratör och manager) – kan till viss del förklara rektorers svårigheter att hitta rätt i det pedagogiska ledarskapet så som forskningen identifierar det. Det ökade fokuset och de förstärkta kraven på lokal huvudmannanivå (kommuner och fristående aktörer) sätter dessutom ofta ytterligare press på rektorerna, som förväntas leverera resultat många gånger utan tillräckligt stöd.

I två studier av Håkanssons (2016, 2019), där rektors pedagogiska ledarskap i förskolan studerats, framkommer däremot att rektorerna ger prioritet till det pedagogiska ledarskapet genom att göra regelbundna besök i barngrupperna, observera interaktioner och ge återkoppling till medarbetarna. Besöken ger rektorerna konkret förståelse för den pedagogiska vardagen men framför allt möjlighet att på ett meningsfullt sätt föra kvalificerade samtal med medarbetarna som både kan stötta och utmana deras arbete med barnens lärande. Möjligheten att föra dessa samtal grundas i rektorernas djupa professionella kunskap om undervisning och barns utveckling. Samtidigt visar studierna att alla rektorer inte har ett så systematiskt utvecklat ledarskap. I vissa fall överlåts de pedagogiska samtalen fullt ut till medarbetarna, vilket

begränsar rektorernas möjlighet att påverka kvaliteten i undervisningen och det kollegiala lärandet. Håkansson drar slutsatsen att det finns en risk att delegation ersätter ett mer aktivt pedagogiskt ledarskap, vilket i förlängningen kan hämma förskolans kvalitetsutveckling.

Mot bakgrund av de utmaningar som forskning och praktik visar på finns även ett mindre antal studier som undersöker initiativ till att stödja rektorer i deras professionella och kollektiva lärande. Internationell forskning (t.ex. Burch & Spillane, 2004; Honig & Rainey, 2014; 2019) är här mer omfattande, och drar slutsatsen att rektorers professionella lärande i kollegiala praktiker behöver ha ett tydligt fokus på elevers lärande och resultat och knytas till de lokala förutsättningarna för att kunna fungera stödjande för utveckling. Extern expertis, exempelvis genom samverkan med forskare, kan också bidra genom att tillföra både kritiska perspektiv och redskap för problematisering (Goldring m. fl., 2012).

I en aktionsforskningsstudie av Forssten Seiser (2017) granskar och utvecklar två grupper av rektorer sitt pedagogiska ledarskap i samverkan med en forskare. Studien visar att rektorerna inledningsvis söker konkreta svar på hur de på ett effektivt sätt kan bedriva pedagogiskt ledarskap. De är även osäkra på hur de ska föra samtal med varandra om sitt pedagogiska ledarskap och agerar framför allt bekräftande i relation till varandra. Med tiden förändras dock intresset: rektorerna antar ett mer undersökande, reflekterade och kritiskt förhållningssätt och problematiserar och förfinar sina ledarhandlingar. På så sätt kan de bättre bidra till långsiktigt och hållbart skolförbättringsarbete.

Att samspel och relationer rektorer emellan påverkar deras möjlighet att lära i och om sitt ledarskap visar även Nehez (2019), som studerade en större gymnasieskola där ansvariga rektorer i ett gemensamt lärande skulle skapa förståelse och organisatoriska förutsättningar för skolutveckling. Utifrån en praktikteoretisk analys visar Nehez att den lokala kontextens förutsättningar, med centralt formulerade mål, externa förväntningar på resultat och brist på samarbete, bidrar till att rektorerna ”ger sken av att lyckas” för att undvika att blotta tillkortakommanden i sitt ledarskap.

Även Liljenberg (2020) visar att det kan vara svårt för rektorer att utveckla sitt pedagogiska ledarskap i ett kollegialt sammanhang. I en fortbildningsinsats för samtliga cirka 70 rektorer i en kommun framkom flera orsaker till detta. En del rektorer menade att de kollegiala relationerna inte alltid är så välfungerande som de på ytan ger sken av att vara. Andra tolkade verksamhetschefernas initiativ till fortbildning inom pedagogiskt ledarskap som personlig kritik och som ett sätt att styra deras arbete (Samuelsson & Liljenberg, 2021). När fortbildningsinsatsen efter ett tag organiserades om för att minska styrningen och ge rektorerna större ansvar att själva driva arbetet framåt, blev utfallet olika beroende på de lokala förutsättningarna. I de rektorsteam där professionella relationer var rådande uppfattades fortbildningen som stödjande, och de kollegiala träffarna sågs som en möjlighet för lärande och utveckling. I team där sådana relationer saknades möjliggjordes däremot inte samtal som främjade lärande och utveckling av det pedagogiska ledarskapet, oavsett hur arbetet organiserades.

I en uppföljande artikel, med fokus på vilken innehållslig kunskap som var särskilt betydelsefull för rektorerna och hur den förändrat rektorernas ledarskap, framkom att det framför allt

handlade om kunskap om betydelsen av att göra medarbetarna delaktiga i ledarskapet samt om att synliggöra barns och elevers perspektiv (Liljenberg, 2021). Analysen visar även att rektorer som uppfattar delar av kompetensutvecklingen som allt för utmanande i relation till deras befintliga pedagogiskt ledarskap, tenderar att ”reducera” bort delar av innehållet, exempelvis redskap kopplade till att bedriva ett mer undervisningsorienterat pedagogiskt ledarskap och till ledning av lärares lärande.

I två studier som genomförts inom ramen för Ifous-programmet *Fritidshemmets pedagogiska uppdrag* visar Glaés-Coutts (2023) samt Haglund och Glaés-Coutts (2023) att rektorer med ansvar för fritidshem uppfattar sig ha begränsad kunskap om verksamhetens uppdrag och pedagogiska särart, vilket hämmar dem i deras pedagogiska ledarskap. Majoriteten av rektorerna i studien uttrycker sig ha en begränsad förståelse av vad undervisning i fritidshem innebär. De som saknar kunskap om fritidshemmet väljer ofta att delegera ansvar till biträdande rektorer och blir därmed ännu mindre involverade i fritidshemmets dagliga verksamhet eller pedagogiska utveckling. Forskarna menar att rektorer många gånger vill förändra sitt ledarskap så att även fritidshemmet får ökad prioritet, men att de ofta saknar stöd, kunskap och strukturer för att kunna göra detta på ett effektivt sätt.

Till skillnad från dessa studier om rektors pedagogiska ledarskap i fritidshemmet visar Erlandsson m.fl. (2024) att rektors pedagogiska ledarskap i förskolan i högre grad ligger nära undervisningen och bygger på kunskap om förskolans specifika kontext. Rektorer i förskolan som deltagit i en utbildning på uppdrag av Skolverket beskriver sitt pedagogiska ledarskap som en ständigt pågående lärprocess, Med ökad kunskap följer även ökad trygghet i uppdraget vilket gör att de kan gå från en mer kontrollerande inställning till ett arbetssätt präglat av delaktighet, anpassat till kontextens, medarbetarnas och rektorns identifierade behov. Utgångspunkten för rektorerna är styrdokumentens formuleringar, men för att kunna stödja utveckling blir relationer, kommunikation och tillit avgörande faktorer för förskolerektorernas pedagogiska ledarskap.

Inom Ifous-programmet *Fokus Undervisning* (Hirsh m.fl., 2024) – där lärare, rektorer och huvudmannarepresentanter från fem skolhuvudmän deltog för att gemensamt utveckla undervisningen, det pedagogiska ledarskapet och huvudmannens stöd – visar en studie av Liljenberg (2025) att rektorer som försöker förändra sitt pedagogiska ledarskap inte alltid har den kunskap som krävs för att på ett respektfullt sätt kunna närma sig frågor om undervisningen och lärarnas arbete. I likhet med Jerdborgs (2023) studie framkommer att de olika förväntningar som historiskt har ställts på rektor – att vara pedagogisk expert, administratör, chef och pedagogisk ledare – alla aktualiseras när rektorer söker nya vägar för att utveckla sitt pedagogiska ledarskap. För rektorer som fortsatt vill hålla distans till undervisningen och lärarnas arbete begränsas det pedagogiska ledarskapet ofta till organisering av lärares professionella lärande, vilket många gånger inte är tillräckligt för att åstadkomma förändring. När rektorerna däremot väljer att tillsammans med lärarna utforska inte bara undervisningen utan även sitt eget kunnande och ledarskap, formas en gemensam lärande- och ledningspraktik som blir stödjande för både undervisningsutveckling och för lärares professionella lärande.

Rektors pedagogiska ledarskap i ett vidare ledningsperspektiv

Avslutningsvis ser vi det som relevant att belysa rektors pedagogiska ledarskap utifrån ett vidare ledningsperspektiv, inkluderande överliggande ledningsnivåer, då rektorer inte fullt ut råder över sitt arbete och dess förutsättningar (ex. Jerdborg, 2023a, Persson m.fl., 2021; Richard, 2024). Forskning om dessa ledningsnivåer har länge varit begränsad i svensk forskning men har successivt ökat i takt med att skolhuvudmännens ansvar för skolans resultat och likvärdighet alltmer har kommit i fokus (Håkansson & Rönnström, 2021; OECD, 2023; Skolinspektionen, 2021). När det gäller kommunala skolhuvudmän har forskningen tidigare främst uppmärksammat relationen mellan politik och skolchef (Nihlfors & Johansson, 2013), medan senare studier i högre grad intresserat sig för relationen mellan rektor och närmast ovanstående chefsnivå – inkluderande skolchefer, verksamhetschefer, områdeschefer samt kvalitets- och utvecklingschefer (ex. Antonsson, 2024; Liljenberg & Samuelsson, 2025; Ståhlkrantz & Rapp, 2020).

Nordholm och Wermke med kollegor (Nordholm m.fl., 2022a; Nordholm m.fl., 2022b; Wermke m.fl., 2022; Wermke et al., 2023) har på senare tid studerat rektorers upplevelser av autonomi och kontroll i arbetet, särskilt i relation till huvudmannanivån. I studierna framkommer bland annat att rektorer upplever ökad arbetsbörda och minskat handlingsutrymme, särskilt kopplat till budget, administration och rapportering av kvalitetsarbete. Detta bidrar till att begränsa utrymmet för undervisningsorienterat pedagogiskt ledarskap. Samtidigt visar resultaten att rektorer många gånger upplever sitt handlingsutrymme i skolutvecklingsfrågor som alltför stort, och de betonar behovet av ett intensifierat ömsesidigt engagemang och samarbete mellan rektorer och chefer på andra nivåer. Behovet av ömsesidigt engagemang och samverkan i skolutveckling har även i andra studier visat sig vara särskilt betydelsefullt för rektorer som leder skolor med stora utmaningar – och därmed för möjligheten att stärka skolans likvärdighet (Hirsh, m.fl., 2025; Liljenberg, m.fl., 2023; Liljenberg & Samuelsson, 2025). I studierna betonas att det är just ömsesidigt engagemang och samarbete som rektorerna efterfrågar, inte styrning och direktiv utan förankring.

Även Adolfsson och Håkansson med kollegor (Adolfsson & Alvunger, 2020; Adolfsson & Håkansson, 2021; Håkansson & Adolfsson, 2022) har lämnat viktiga bidrag till kunskapen om rektorers förutsättningar och om hur andra ledningsnivåer kan stödja deras kvalitets- och utvecklingsarbete. Forskarna visar att när förvaltningsnivån och dess ledare ökar sitt fokus på resultat- och kvalitetsuppföljning, till exempel genom mallar för dokumentation, dataanalyser och dialogmöten, uppfattar rektorerna ofta dessa aktiviteter som styrande snarare än stödjande, eftersom anpassning och samarbete utifrån den enskilda rektorns och skolans behov uteblir.

Liknande resultat framkommer i Karlsson (2025) och Liljenberg (2025) som specifikt studerat genomförandet av kvalitetsdialoger i förskola och skola. När sådana dialogträffar sker vid enstaka tillfällen och ensidigt utgår från vad den överliggande ledningsnivån efterfrågar, tenderar de att bli rapporterande till sin karaktär eller reduceras till ”trevliga samtal” utan egentlig mening.

Ståhlkrantz och Rapp (2022) visar dessutom att efterfrågan på resultat utan gemensamt engagemang kan skapa spänningar mellan ledningsnivåer. Ett sådant förhållningssätt går i motsatt riktning mot rekommendationerna för kvalitetsarbete, som i stället betonar betydelsen

av gemensamt arbete och av att ledare är öppna för att pröva och ompröva sina antaganden utifrån erfarenheter i praktiken – i linje med idén om lärande organisationer. I en jämförande studie av pedagogiskt ledarskap i Sverige och Australien menar forskarna att efterfrågan på resultat och krav på utveckling utan reflektion även finns bland svenska rektorer (Grice m.fl., 2023) vilket därmed kan bidra till spänningar även mellan rektorer och lärare.

Vi har tidigare i denna rapport redogjort för hur etablerade normer och förställningar om rektors pedagogiska ledarskap (Leo, 2015) kan begränsa rektors delaktighet och engagemang i undervisningsutveckling på ett sätt som varken stödjer lärares professionella lärande eller elevernas behov (Liljenberg, 2025). Att liknande normer och förställningar även finns bland ledare närmast över rektorerna i styrkedjan visar Liljenberg och Samuelsson (2025). En sådan inställning, som går emot etablerad forskning om betydelsen av att bygga lärande gemenskaper och partnerskap, väcker frågor om kapacitet på lokal huvudmannanivå. I ett decentraliserat utbildningssystem som det svenska utgör chefer på förvaltningsnivån viktiga aktörer med makt att påverka både rektorers förutsättningar att verka som pedagogiska ledare och sina egna möjligheter att fungera stödjande för rektorernas arbete. Detta har både nationell och internationell forskning visat vara avgörande för såväl likvärdighet som måluppfyllelse (jmf. med tidigare presenterade internationella referenser).

Referensgruppens bidrag

Som en del av arbetet med att föreslå en definition av rektorers pedagogiska ledarskap bjöd vi in en referensgrupp bestående av sex forskare (Anette Forssten Seiser, Jan Håkansson, Ulf Leo, Jaana Nehez, Daniel Nordholm, Katarina Ståhlkrantz) med gedigen kunskap inom området i den svenska kontexten. Inför de gemensamma samtalen fick de reflektera över följande frågor:

1. Vad bör ingå i en definition av pedagogiskt ledarskap?
2. Bör pedagogiskt ledarskap kunna delegeras från rektor eller ej och vad kan bli konsekvenserna av respektive vägval?
3. Vilken (formell) kompetens bör krävas av den som formellt bär ansvar för det pedagogiska ledarskapet?

Samtalen kretsade i huvudsak kring definitionens syfte och innehåll, men kom också att beröra delegering och kompetens. Här sammanfattas de mest framträdande linjerna i samtalet.

En definition behövs

Gruppen var i hög grad enig om att det finns ett påtagligt behov av en definition av rektors pedagogiska ledarskap, inte minst eftersom begreppet idag används med mycket varierad innebörd i forskning, policy och praktik. En definition är viktig för att begreppet inte ska förlora kraft och innebörd, men också för att möjliggöra en form av ansvarsutkrävande både uppåt och neråt i styrkedjan. Om rektors pedagogiska ledarskap tillåts förbli vagt och mångtydigt riskerar det att trängas undan av andra mer lättmätbara och tekniskt formulerade ansvarsområden – såsom budget, bemanning och administration.

En definition sågs också som ett stöd för rektorerna själva, både som grund för professionell orientering och för att skydda ett komplext ledarskap från att reduceras till standardiserade aktiviteter. Definitionen måste därför ha ett reellt innehåll, men samtidigt inte bli ett manual- eller checkliste-styrt dokument. Det är en balansgång som flera lyfte – och just därför behöver definitionen rymma komplexitet och professionalitet utan att upplösas i luddighet.

Pedagogiskt ledarskap kräver närhet till förskolans och skolans kärnprocesser

En tydlig utgångpunkt i samtalet var att pedagogiskt ledarskap handlar om att ta ansvar för undervisningens kvalitet och förskolans och skolans lärprocesser. Detta ansvar kan inte utövas på avstånd. Det kräver att rektor är tillräckligt nära undervisningen – inte nödvändigtvis i betydelsen att regelbundet står längst bak i klassrummet, men i bemärkelsen att ha djup kunskap om förskolans och skolans undervisningsutmaningar, insyn i pågående lärprocesser och resultat, och en pågående dialog med lärarna.

En rektor som utövar ett undervisningsorienterat pedagogiskt ledarskap besitter en god allmändidaktisk blick. Det krävs lyhördhet, analytisk förmåga och organisatorisk handlingskraft. Det krävs också en förmåga att skapa förutsättningar för medarbetarnas

professionella lärande, undervisningsutveckling och kontinuerlig uppföljning av förskolans och skolans arbete i relation till måluppfyllelsen.

Någon enstaka lyfte fram en viss tveksamhet inför en alltför stark betoning på rektors närhet till undervisningen. Argumentet handlade främst om risken att kliva in i lärarnas professionella domän eller överskatta rektors möjlighet att vara ämnesdidaktisk expert. Övriga uttryckte däremot att rektors ledarskap behöver vara undervisningsorienterat – inte som kontroll, utan som stöd, riktning och ansvarstagande för den kärnverksamhet som är skolans existensberättigande.

Pedagogiskt ledarskap som flerdimensionellt ansvar

I referensgruppens samtal utkristalliserades en gemensam förståelse av det pedagogiska ledarskapet som något flerdimensionellt, där flera olika ansvarsområden ryms. Snarare än att söka en snäv definition som fångar hela uppdraget i en enda formulering, föreslogs att det pedagogiska ledarskapet skulle kunna förstås som sammansatt av flera tydligt avgränsade men samverkande delar – som ”boxar” inom ett gemensamt ramverk. En sådan struktur skulle kunna bidra till att synliggöra vilka delar av uppdraget som behöver inkluderas för att ledarskapet ska ”förtjäna” benämningen pedagogiskt. Exempel på sådana dimensioner som lyftes fram i samtalet var:

- Undervisningsorienterat ledarskap, där rektor har god kännedom om undervisningens innehåll, kvalitet och utmaningar i relation till barns och elevers resultat, behov, utveckling och lärande
- Organisatoriskt ansvar, där rektor skapar förutsättningar och strukturer som möjliggör undervisningsutveckling
- Ansvar för medarbetarnas professionella lärande, där rektor tar ett aktivt ansvar för att utveckla kollegialt lärande och kompetensutveckling utifrån behov och mål identifierade i det systematiska kvalitetsarbetet.

Sammantaget pekade diskussionen på att det är just kombinationen av dessa dimensioner som utgör kärnan i det pedagogiska ledarskapet. Det krävs både närhet till undervisningsprocesserna, förståelse för lärande och utveckling, och förmåga att bygga organisatoriska ramar. En definition som bara betonar en aspekt riskerar att bli otillräcklig eller vilseledande.

En närliggande aspekt som lyftes i referensgruppen var rektors ansvar för resursfördelning och resursanvändning. Det pedagogiska ledarskapet är oupplösligt sammanbundet med ekonomi och andra delar av verksamheten, och för att kunna fatta välgrundade beslut om resurser krävs en mycket tydlig bild av elevers resultat och barns och elevers behov, samt om vad som sker i undervisningen och vad som behöver utvecklas.

Pedagogiskt ledarskap i relation till måluppfyllelse och resultat

En återkommande fråga i referensgruppen var i vilken utsträckning pedagogiskt ledarskap bör kopplas till elevers lärande, resultat och måluppfyllelse. Några uttryckte skepsis till att använda resultat som måttstock, men hänvisning till att vissa aspekter av skolans uppdrag är svåra att

mäta eller observera. Samtidigt fanns en bred samsyn om att pedagogiskt ledarskap som helt frikopplas från resultat riskerar att bli tandlöst.

Flera betonade ett att gott pedagogiskt ledarskap behöver ha en tydlig viljeriktning mot utvecklat lärande och måluppfyllelse, och att detta arbete behöver följas upp på ett systematiskt sätt. Det handlar inte bara om kunskapsuppdraget i snäv mening, utan om skolans hela uppdrag. Att som pedagogisk ledare kunna peka på indikatorer – som kan vara såväl resultatmått som konkreta exempel på barn- och elevarbeten som exemplifierar utveckling och förbättringar, kan vara sätt att synliggöra effekterna av förskolans och skolans utvecklingsarbete.

I Sverige har det med några få undantag (Jarl m.fl., 2021: Persson m.fl., 2025a) inte bedrivits forskning som systematiskt har studerat sambandet mellan rektorers pedagogiska ledarskap och elevers resultat, medan det internationell finns ett mer omfattande forskningsunderlag. Avsaknaden av sådan kunskap, och indikatorer på vad som kan vara ett gynnsamt pedagogiskt ledarskap, gör det svårare att diskutera kvaliteten i ledarskapet mot en tydlig fond. För att exempelvis en huvudman och en rektor ska kunna föra en dialog om kvaliteten i det pedagogiska ledarskapet behövs gemensamma utgångspunkter och relevanta indikatorer. Utan detta blir diskussionen lätt abstrakt och svår att omsätta i konkret utveckling.

Delegering eller ej

Referensgruppen var i stort sett enig om att det pedagogiska ledarskapet är nära knutet till rektors ansvar för verksamhetens kvalitet och måluppfyllelse när det gäller alla förskolans och skolans mål – och att detta ansvar inte ska gå att delegera. Det handlar både om ansvaret för undervisningens kvalitet och om ansvaret för medarbetarnas lärande. Det pedagogiska uppdraget hänger dessutom nära samman med ekonomi och övriga delar av förskolans och skolans verksamhet. För att fatta välgrundade beslut om exempelvis resursfördelning behöver rektor ha en tydlig bild av skolans resultat, barns och elevers utveckling, lärande och behov, vad som sker i undervisningen och vilka utvecklingsbehov som finns där. Den insikten kan inte delegeras bort.

Samtidigt konstaterades att utvecklingen hos en del skolhuvudmän går mot allt större enheter, där rektorer i högre grad blir generella chefer och där fler biträdande rektorer finns närmare kärnprocesserna. I en sådan struktur kan delegering av det pedagogiska ledarskapet framstå som en praktisk nödvändighet, och i så fall behöver de biträdande rektorernas roll och kompetens definieras tydligare. En annan utgångspunkt är att ifrågasätta själva utvecklingen av rektors ansvar innefattande större enheter och fler underställda– och i stället organisera så att rektor själv kan utöva det pedagogiska ledarskapet.

Forskning visar att rektorer ofta uppfattar att arbetstiden inte räcker till för alla de ansvar och arbetsuppgifter som uppdraget omfattar. När prioriteringar behöver göras är det ofta just det pedagogiska ledarskapet som trängs undan, trots att det är knutet till förskolans och skolans kärnuppdrag. En mer ändamålsenlig ordning vore därför att rektorer i högre grad avlastades i uppgifter som rör exempelvis ekonomi, HR eller fastigheter; områden som är viktiga men där rektor sällan har sin kärnkompetens.

En tydlig definition av pedagogiskt ledarskap kan bli ett viktigt verktyg i denna fråga. Om begreppet definieras med tyngd och det fastslås att det inte kan delegeras, tvingas huvudmän och beslutsfattare fundera över hur organisationen ska utformas så att rektor i alla kontexter – även de mest komplexa och pressade – får reell möjlighet att utöva detta ledarskap. Det förutsätter att det avsätts tid och att rektors ansvar inte omfattar orimligt många medarbetare och/eller skilda ansvarsområden. I diskussionen lyftes även idén om riktmärken, det vill säga att en viss del av rektors arbetstid bör vara reserverad för undervisningsorienterat ledarskap, som en möjlig väg för att säkerställa att uppdraget kan utföras på ett rimligt sätt.

Kunskap och utbildning som grund för pedagogiskt ledarskap

Referensgruppen lyfte att fördjupad kunskap om den skolform eller det stadium rektor leder är en tydlig fördel när det gäller att utöva ett kvalificerat pedagogiskt ledarskap. För att leda undervisningsorienterade processer behöver rektor ha pedagogisk och didaktisk grund, varför lärarutbildning bör vara en självklar bas. Det handlar både om att kunna bidra kunnigt till utvecklingen av undervisning och om att skapa legitimitet i ledarskapet.

Samtidigt betonades att det inte är möjligt för en rektor i exempelvis högstadiet, gymnasiet eller vuxenutbildningen att vara ämnesdidaktisk expert inom alla de ämnen som ryms i verksamheten. Därför är det i första hand den pedagogiska och allmändidaktiska kunskapen som är avgörande. Den betraktades som relativt universell och giltig oavsett kontext, och viktig för att kunna förstå, analysera och stödja undervisningens utveckling på ett mer övergripande plan.

I diskussionen framkom också att bristande kunskap om den verksamhet man leder kan leda till att rektor drar sig undan från undervisningsfrågor, snarare än att ta aktiv del. Detta kan bli särskilt tydligt om rektorns egen lärarbakgrund ligger långt från det stadium hen leder.

När det gäller formella utbildningskrav var gruppen enig om att rektorsprogrammet bör vara obligatoriskt för den som axlar det formella ansvaret för pedagogiskt ledarskap, givet hur komplext detta ansvar är. Det noterades också att svenska rektorers utbildningsnivå generellt är lägre än i andra länder, och att det vore önskvärt att – i likhet med exempelvis Norge och Finland – ha magisternivå som standard i lärarutbildningen, eller åtminstone som krav för dem som ska bli skolledare. En högre formell utbildningsnivå ses som en styrka både för att kunna utöva ett kunnigt och legitimt pedagogiskt ledarskap och för att bättre kunna analysera och leda utvecklingen av undervisning i en komplex och föränderlig skolkontext.

Definitionsfrågan

I vårt uppdrag ingår att ge ett underlag för och föreslå möjliga definitioner av begreppet pedagogiskt ledarskap. Bakgrunden är den omfattande variation som råder i hur begreppet används i styrdokument, policy, forskning och praktik. Just denna variation i användningen gör att det finns risk för att begreppet förlorar kraft och betydelse, eller reduceras till att betyda allt och ingenting på samma gång. En välgrundad definition kan därför bidra till att tydliggöra ansvaret i styrkedjan, stödja rektorer i deras professionella orientering och ge huvudmän, skolmyndigheter och andra aktörer en gemensam utgångspunkt för samtal om kvaliteten i det pedagogiska ledarskapet.

Behovet av en definition förstärks också av att det finns en obligatorisk befattningsutbildning för rektorer som ges vid olika lärosäten och som har en av tre kurser inriktade mot just pedagogiskt ledarskap. Att akademin tolkar, belyser och problematiserar begreppet på olika sätt och ur olika teoretiska perspektiv är både rimligt och önskvärt. Det är akademins uppgift och ska så göras i en akademisk utbildning. Men i kombination med detta behövs också en gemensam utgångspunkt att förhålla sig till. En övergripande definition kan fungera som ett riktmärke som skapar en viss samstämmighet i hur uppdraget förstås, samtidigt som det lämnar utrymme för kritisk reflektion och olika fördjupningar. Definitionen är inte tänkt att styra akademin, utan fungera som en gemensam orienteringspunkt i praktiken.

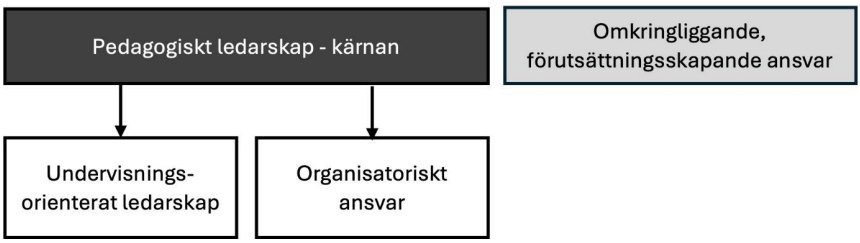
Vår position är att pedagogiskt ledarskap bör förstås som ett paraplybegrepp som innefattar flera olika dimensioner. Samtidigt menar vi att det finns fog för att tala om en kärna i begreppet, och att denna kärna direkt rör förskolans och skolans kärnuppdrag: att den utbildning som genom undervisningen tillhandahålls ska hålla så hög kvalitet att barn och elever ges möjlighet att nå de nationella målen. Det innebär att pedagogiskt ledarskap inte kan reduceras till allmänt ledarskap eller administrativ styrning, utan måste handla om att leda de processer som är förskolans och skolans existensberättigande.

I det pedagogiska ledarskapets kärna placerar vi en del som vi kallar *undervisningsorienterat ledarskap*. Begreppet undervisning är definierat i skollagen som ”processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden”. Detta innebär att undervisning inte förstås som enbart knuten till kunskapsuppdraget, utan omfattar utbildningssystemets hela telos – kunskaper, värdegrund och demokratiskt uppdrag. Det gäller därmed också för det undervisningsorienterade ledarskapet.

Vi menar att det undervisningsorienterade ledarskapet handlar om att leda de processer som kan knytas till uppföljning av utbildningen, analys av utbildningsresultat, analys av orsaker till utbildningsresultat inklusive bedömning av undervisningskvalitet, prioritering av utvecklingsinsatser och genomförande av utvecklingsinsatser. På så vis är det undervisningsorienterade ledarskapet nära knutet till syftet med den lagstadgade arbetsprocess som benämns systematiskt kvalitetsarbete. I detta sammanhang är det också nödvändigt att förhålla sig till begreppet *resultat*. Vi förstår begreppet som kopplat till hela skolans uppdrag och inte endast relaterat till kunskapsuppdraget. På systematiska och professionella grunder

behöver lärare och rektorer kunna visa om och hur utbildningen leder mot de mål som undervisningen enligt skollag och läroplaner syftar till. I det undervisningsorienterade ledarskapet ingår därmed även att föra dialog med lärare och andra medarbetare om utbildningen, samt skapa utrymme för kompetensutveckling som stödjer professionellt och kollegialt lärande. Att främja professionellt lärande med nära koppling till analyserna av utbildningsresultat och utvecklingsinsatser är centralt.

I det pedagogiska ledarskapets kärna placerar vi också ett *organisatoriskt ansvar* med nära koppling till utbildningens och undervisningens utveckling. Det rör frågor som att fördela resurser på ett sätt som stärker utbildningens och undervisningens kvalitet och barns och elevers lärande, organisera tid och strukturer för gemensamt lärande och utveckling, etablera rutiner för systematiskt kvalitetsarbete, skapa en kultur där undervisningens kvalitet står i centrum och formulera vision som ger riktning åt det långsiktiga utvecklingsarbetet.



Slutligen finns en gränszon av uppgifter, som exempelvis schemaläggning, lokalfrågor och arbetsmiljö, som visserligen kan påverka utbildningens och undervisningens kvalitet men som inte utgör själva kärnan i det pedagogiska ledarskapet. I en mycket vid definition av pedagogiskt ledarskap hade dessa frågor kunnat förstås som en del av begreppet, vilket på ett sätt är korrekt eftersom de i praktiken kan skapa förutsättningar för undervisning. Men just denna inkludering av *allt* som på något sätt kan relateras till utbildningens kvalitet har också bidragit till begreppets otydlighet och svåråtkomlighet. När allt kan räknas som pedagogiskt ledarskap blir det svårt att avgränsa, analysera och utveckla det som är specifikt för rektors ansvar i relation till utbildningens och undervisningens innehåll, kvalitet och utveckling. Vi uppfattar dessutom att det inte är denna typ av uppgifter som rektorer i första hand syftar på när de uttrycker att de inte hinner med sitt pedagogiska ledarskap. Det som upplevs stå tillbaka är snarare det undervisningsorienterade ledarskapet – den direkta dialogen med lärare om undervisningens kvalitet, uppföljning av resultat och måluppfyllelse, ledning av undervisningsutvecklande processer och det professionella lärandet.

Förslag till definition

När vi utifrån ovan resonemang ger förslag för definition som kan vägleda rektors pedagogiska ledarskap i praktiken lägger vi omkringliggande och förutsättningsskapande ansvar och

uppgifter utanför det pedagogiska ledarskapets kärna, även om dessa ansvar och uppgifter är av yttersta vikt. Våra förslag till definition av pedagogiskt ledarskap:

1. Pedagogiskt ledarskap innebär att, genom undervisningsorienterad dialog, organisatoriska ramar och professionellt lärande, leda och stödja verksamheten så att barns och elevers lärande och utveckling främjas i enlighet med utbildningens mål.

2. Pedagogiskt ledarskap innebär att rikta, samordna och leda arbetet i förskola och skola mot de nationella målen, med särskilt fokus på de processer som stärker långsiktig utveckling, undervisningens kvalitet och professionellt lärande.

3. Pedagogiskt ledarskap är det ansvar rektor utövar för att genom undervisningsutvecklande processer, organisatoriska ramar och professionellt lärande säkerställa att utbildningen håller hög kvalitet och leder mot förskolans och skolans mål.

Resonemang i termer av scenarier kring möjligheten att delegera det formella ansvaret för pedagogiskt ledarskap, samt möjliga konsekvenser av olika vägval

Vårt uppdrag innefattar även att resonera kring möjligheten att delegera det formella ansvaret för pedagogiskt ledarskap och analysera möjliga konsekvenser av olika vägval. Det är ingen marginell fråga, den berör själva kärnan i vad det innebär att inneha titeln rektor i det svenska utbildningssystemet. Att leda och samordna det pedagogiska arbetet är inte en arbetsuppgift bland andra, utan en lagstadgad funktion som definierar rektorsrollen och särskiljer den från ett mer allmänt chefskap. Därmed är frågan om delegering också en fråga om rektorsuppdragets identitet och integritet.

Titeln rektor har en lång historisk tradition i Sverige, med rötter i medeltidens katedralskolor där den markerade status och ansvar för undervisningen. Mot slutet av 1800-talet började begreppet skolledare användas parallellt, som en mer inkluderande term, men det var fortfarande tydligt att uppdraget bar statens förväntningar på att leda skolans kärnverksamhet. Över tid har rektorsrollen breddats, bland annat genom att även chefer i förskolan sedan 2019 bär titeln rektor. Samtidigt har det gemensamma uppdraget alltid varit kopplingen till utbildningens kärna – att säkerställa utbildningens kvalitet och riktning mot de nationella målen (Jerdborg, 2022; Ullman, 1997).

I dagens skollag (SFS 2010:800) är detta tydligt reglerat: det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska ledas och samordnas av rektor, och titeln är reserverad för den som innehar detta uppdrag. Det innebär att frågan om att delegera det pedagogiska ledarskapet inte enbart kan betraktas som en fråga om arbetsfördelning. Om den del av uppdraget som särskiljer rektor från andra chefer flyttas till andra funktioner, riskerar själva innebörden av rektorsrollen att urholkas. Vad återstår då av det unika i att vara rektor? Vi menar att denna grundläggande fråga behöver vara utgångspunkt när man överväger olika scenarier och konsekvenser av delegering.

Frågan om delegering aktualiseras ofta just i relation till arbetsfördelning och de villkor under vilka rektorer verkar. I praktiken har rektorsuppdraget kommit att omfatta en mycket bred palett av ansvar och arbetsuppgifter; från ekonomi, HR och arbetsmiljö till pedagogiskt ledarskap. Samtidigt har utvecklingen gått mot allt större enheter, ibland med många medarbetare och hundratals elever under samma rektor. Liknande utveckling finns även i förskolan. Under sådana förhållanden blir det svårt, ibland rent av omöjligt, för rektor att hinna med alla delar av uppdraget på ett kvalitativt sätt (Ahlin, 2025; Persson m.fl., 2025b). Det är inte minst den kontinuerliga dialogen med lärare och förskollärare – som vi menar är en central del av det undervisningsorienterade ledarskapet – som riskerar att trängas undan.

Här menar vi att man kan resonera på två principiellt olika sätt. Den ena vägen är att acceptera utvecklingen mot allt större enheter och ansvarsområden och se den som ett faktum som också bör styra hur man definierar och organiserar det pedagogiska ledarskapet. I ett sådant perspektiv

framstår delegering till biträdande rektorer eller andra motsvarande personer som en nödvändighet, givet de villkor som råder.

Den andra vägen är att i stället ta sin utgångspunkt i vad ett gynnsamt pedagogiskt ledarskap bör vara för att kunna leda mot förskolans och skolans mål och säkra en högkvalitativ utbildning. I det perspektivet blir frågan inte i första hand om eller hur ledarskapet ska delegeras, utan om hur man kan angripa de villkor som gör uppdraget orimligt. Det kan handla om att diskutera storleken på rektorsområden, mängden underställd personal eller vilka uppgifter som kan och bör avlastas rektor. Man kan formulera det som en grundfråga: I vilken ända ska vi böra? Ska vi låta organisatoriska realiteter bestämma vad pedagogiskt ledarskap kan vara, eller ska vi definiera vad pedagogiskt ledarskap måste vara, och därefter skapa organisatoriska villkor som gör det möjligt att utöva det?

I forskningen om ledarskap används ofta begreppet kontrollspann, det vill säga hur många medarbetare en chef kan ha ett rimligt ansvar för. Studier visar att det inte finns något entydigt ”optimalt” antal, utan att det beror på verksamhetens karaktär. Som Regnö (2016) men även Corin och Babapour Chafi (2022) sammanfattar kan breda kontrollspann fungera i stabila och homogena organisationer med rutinartade arbetsuppgifter, medan smala kontrollspann är nödvändiga när arbetsuppgifterna är komplexa, föränderliga eller kräver nära samordning. Översatt till förskolans och skolans värld innebär detta att rektorer som leder heterogena enheter med anställda inom olika professioner, och därtill står inför ständiga förändringskrav rimligen behöver ett mindre kontrollspann för att kunna utöva ett pedagogiskt ledarskap med kvalitet. Återigen blir frågan central: Ska man acceptera att växande ansvar och breda kontrollspann successivt urholkar rektors möjligheter att leda mot utbildningens mål, eller ska man tvärtom angripa villkoren så att rektor ges realistiska förutsättningar att utöva sitt kärnuppdrag?

Det är värt att påpeka att just dessa frågor om rektorers uppdrag, ansvarsbörda och organisatoriska villkor adresseras mer brett i den utredning som vår rapport utgör ett underlag för. Vårt uppdrag är inte att ta ställning till exempelvis storleken på rektorsområden eller hur kontrollspann bör regleras. Däremot vill vi understryka att varje definition av pedagogiskt ledarskap måste förstås i relation till de faktiska förutsättningar som ges. Det går inte att ställa krav på ett undervisningsorienterat och högkvalitativt pedagogiskt ledarskap om detta i praktiken inte ryms i rektors arbetsuppgifter. En definition kan bidra till att tydliggöra vad pedagogiskt ledarskap innebär, men den kan inte i sig bära ansvaret för att det blir möjligt att utöva. För detta krävs organisatoriska och strukturella lösningar som säkerställer att den som har det formella ansvaret också har rimliga möjligheter att leva upp till det.

En central fråga i diskussionen om delegering är att skilja mellan ett delegerat ansvar och ett distribuerat ledarskap. I den internationella utblicken i denna rapport lyfts forskning om instructional leadership, i vilken det betonas att instructional leadership inte kan ses som isolerat från distributed leadership. Rektors undervisningsorienterade ledarskap behöver kombineras med ett distribuerat eller delat ledarskap, där flera aktörer samverkar och gemensamt bidrar till att utveckla utbildning och undervisning. Det har i forskningen visat sig vara framgångsrikt. Detta innebär att särskilda funktioner, såsom biträdande rektorer, förstelärare, arbetslagsledare, ämneslagsledare, men även på andra sätt erkänt skickliga lärare och elevhälsopersonal kan spela en viktig roll i analys- och utvecklingsarbete och ta ett särskilt ansvar i frågor som rör

utbildningens kvalitet och utveckling. Ett distribuerat förhållningssätt till ledarskap främjar därmed arbetssätt som kan stärka förskolans och skolans kapacitet och skapa förutsättningar för kollektiva processer som bidrar till högre kvalitet och måluppfyllelse.

Ett distribuerat eller delat ledarskap är dock något annat än att formellt delegera ansvaret för det pedagogiska ledarskapet. Att delegera ansvaret innebär att rektor överlåter själva kärnan i uppdraget – ansvaret för att leda och utveckla utbildningen – till någon annan. Här uppstår en principiell skillnad. Pedagogiskt ledarskap kan fördelas, delas och utövas i samverkan, men det kan inte avsägas. Även i ett distribuerat arbets- och ledningssystem måste rektor vara involverad i undervisningens kärnprocesser. Rektor behöver ha god kännedom om verksamhetens undervisningsutmaningar, förstå barnens eller elevernas behov, och besitta ett allmändidaktiskt kunnande samt en vetenskapligt grundad förståelse för vad god undervisning innebär.

Rektor behöver inte, och kan heller inte, vara ämnesexpert i alla de ämnen som undervisningen omfattar. Men rektor måste vara välorienterad i och om undervisningen för att kunna föra kvalificerade samtal med medarbetarna, fatta välgrundade beslut om resursfördelning och skapa strukturer som på ett systematiskt sätt adresserar de behov som undervisningen och barnens och elevernas resultat och utveckling visar. Det är i detta gränssnitt mellan att dela det pedagogiska ledarskapet och samtidigt behålla det övergripande ansvaret, som det formella ansvaret för ledning, samordning och utveckling av utbildningen framträder.

Resonemang kring vilka krav på kompetens, kunnande och examina som bör ställas på den som har det formella ansvaret för pedagogiskt ledarskap

Frågan om vilka utbildningskrav som bör ställas på den som formellt ansvarar för det pedagogiska ledarskapet är nära förknippad med de överväganden som tidigare gjorts om huruvida ansvaret kan delegeras eller inte. Det räcker inte att ange vem som bär det formella ansvaret, det är lika avgörande vilken kompetens som krävs för att kunna utöva detta ansvar på ett kvalificerat sätt. I en tid då rektorsrollen blivit alltmer komplex och arbetsuppgifterna fler, blir frågan om kunskaper och formell utbildning central för att upprätthålla kvalitet och legitimitet i det pedagogiska ledarskapet.

För att det formella ansvaret för pedagogiskt ledarskap ska kunna utövas på ett kvalificerat sätt krävs en gedigen utbildningsbakgrund. Vår ståndpunkt är att en pedagogisk utbildning, i praktiken en lärarutbildning av något slag, bör vara en självklar bas. Den ger inte bara nödvändiga kunskaper om undervisning och barns och elevers lärande, utan också den legitimitet som krävs för att kunna föra professionella samtal med lärare och förskollärare. Även om det inte är möjligt eller rimligt att varje rektor är ämnesdidaktisk expert på alla områden i sin verksamhet, är en allmändidaktisk grundkompetens nödvändig för att kunna analysera och förstå undervisningskvalitet och utvecklingsbehov.

Utöver detta bör den obligatoriska befattningsutbildningen – Rektorsprogrammet – betraktas som en förutsättning för att bära det formella ansvaret för pedagogiskt ledarskap. Idag är programmet obligatoriskt för rektorer men endast öppet för biträdande rektorer i mån av plats. Om man skulle välja en ordning där det formella ansvaret för pedagogiskt ledarskap kan delegeras till biträdande rektorer, bör det därför vara ett krav att även dessa genomgår rektorsprogrammet. På så sätt säkerställs en gemensam kunskapsgrund om lagstiftning, styrkedjans logik, systematiskt kvalitetsarbete och undervisningsorienterade ledarskapsprocesser.

Det principiella vägvalet står därmed mellan att hålla fast vi att rektor alltid bär det formella pedagogiska ledarskapet, eller att öppna för att även biträdande rektorer kan göra det – under förutsättning att de uppfyller samma kompetenskrav. Den senare modellen skulle kunna skapa större flexibilitet i huvudmannaorganisationer, men den riskerar samtidigt att urholka rektors särart och förskjuta uppdraget mot ett mer administrativt chefskap. Vår ståndpunkt är därför att även om delar av det pedagogiska ledarskapet i praktiken behöver delas och utövas av flera, så bör det formella ansvaret fortsatt ligga hos rektor. Här ansluter vi till det principiella resonemang som fördes i föregående avsnitt: rektors uppdrag måste organiseras och stöttas på ett sådant sätt att det undervisningsorienterade ledarskapet faktiskt är möjligt att utöva. Det är inte hållbart att först definiera vad som krävs av en rektor, för att sedan lägga till arbetsuppgifter och organisatoriska villkor som gör det omöjligt att leva upp till definitionen.

Då tidigare presenterad svensk forskning visar att rektorer inte alltid har den kompetens som krävs för att utöva ett undervisningsorienterat pedagogiskt ledarskap menar vi att det även finns

behov av att stärka rektorers och biträdande rektorers kompetensutveckling efter rektorsprogrammet. För att professionsprogrammet, som nu trätt i kraft, ska kunna bidra till detta bör ett meriteringssystem med obligatoriska kurser även tas fram för rektorer och biträdande rektorer. Ett meriteringssystem kan, så som för lärare och förskollärare, även bidra till att rektorer och biträdande rektorer med tiden uppnår en högre formell utbildningsnivå, vilket är en styrka i utövandet av ett kunnigt och legitimt pedagogiskt ledarskap. Liknande utbildningsnivå bör med tiden då även kunna krävas för skolchefer.

Avslutande reflektion

Vår genomgång visar att det finns ett påtagligt behov av en tydligare definition av rektors pedagogiska ledarskap. Begreppet används i dag med stor variation, vilket riskerar att urvattna dess betydelse och göra det svårt att skapa en gemensam förståelse för rektors ansvar i styrkedjan. Samtidigt vill vi uttrycka viss oro över att en definition av pedagogiskt ledarskap reduceras till ett instrumentellt regelverk – en pålaga som läggs på rektorer, utan att motsvarande krav på att skapa rimliga förutsättningar ställs på huvudmän och dess ansvariga tjänstepersoner. Vi ser det därför som avgörande att betona både vad det pedagogiska ledarskapet bör innebära, och vilka strukturella villkor som måste finnas för att det ska kunna utövas i praktiken.

Att rektors pedagogiska ledarskap och dess förutsättningar inte är en ny fråga framgår tydligt av tidigare statliga utredningar. I skriften *Lärande ledare* (Utbildningsdepartementet, 2001), författad av den expertgrupp som tillsattes år 1999 med anledning av skolledarnas arbetssituation vid denna tid, betonas vikten av att ledarskap vilar på en vision om samverkan, gemensamt lärande och utveckling. Ledarskapet ses inte som kontroll eller styrning i snäv mening, utan som en drivkraft för att skapa en lärande organisation där lärare, elever och skolledare utvecklas tillsammans. I den något senare utredningen *Rektor och styrkedjan* (SOU 2015:22) lyfts de hinder fram som följer av en växande administrativ börda som tränger undan arbetet med undervisning och lärande. Tillsammans visar dessa skrifter att problemet inte enbart ligger i otydligheten i innebörden av pedagogiskt ledarskap, utan också i en obalans mellan förväntningarna på rektorers pedagogiska ledarskap och de organisatoriska förutsättningar som faktiskt ges. Denna obalans riskerar att underminera både rektors möjligheter att leda utbildnings- och undervisningsutveckling och skolans långsiktiga kvalitet.

En central aspekt som vi pekar på gäller kontrollspannet, det vill säga rektorsområdenas storlek och komplexitet. En rektor som ansvarar för alltför många medarbetare, stora barn- och elevgrupper eller flera enheter, ges i praktiken begränsade möjligheter att utöva ett nära, undervisningsorienterat ledarskap. Vårt bidrag är att föreslå en definition som placerar undervisningsorienterat ledarskap i centrum: rektor bör ha förtrogenhet med undervisningens praktik, kunna analysera kvalitet och utvecklingsbehov, samt skapa strukturer för lärares professionella lärande och systematiskt kvalitetsarbete. Rektor kan dock inte ensam bära ansvaret för att intentionerna realiseras. Huvudmän, skolchefer och ytterligare ansvariga tjänstepersoner måste ta sin del av ansvaret och organisera verksamheten så att rektor faktiskt kan vara undervisningsorienterad i sitt ledarskap. I annat fall riskerar definitionen att förlora sin kraft och mening i praktiken.

Vägen mot kvalitativ undervisning går via förtrogenhet med skolans uppdrag, nära dialog om undervisningen samt lärande och samarbete mellan professionella utövare – alltid med barnens och elevernas utveckling i fokus. Endast om definitionen tolkas och används i denna anda kan den bidra till att stärka skolans kärnuppdrag och rektors pedagogiska ledarskap.

Referenser

Adolfsson, C.-H., & Alvunger, D. (2020). Power Dynamics and Policy Actions in the Changing Landscape of Local School Governance. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy, 6*(2), 128-42.

Adolfsson, C. H., & Håkansson, J. (2021). Data Analysis for School Improvement within Coupled Local School Systems: Which Data and with What Purposes? *Leadership and Policy in Schools*, *22*(3), 714–727.

Antonsson, L. (2025). The autonomy of middle managers in local education administrations: a Swedish viewpoint. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, *11*(2), 135–146.

Berg, G. (1999). *Skolkultur: nyckeln till skolans utveckling: en bok för skolutvecklare om skolans styrning*. (2:a uppl.). Gothia.

Blossing, U. (2011). Kan rektor omsätta ett pedagogiskt ledarskap? I Blossing, U. (red.) *Skolledaren i fokus – kunskaper, värden och verktyg* (s. 175-191). Lund: Studentlitteratur.

Burch, P. & Spillane, J. (2004). *Leading from the middle: mid-level district staff and instructional improvement.* Cross City Campaign for Urban School Reform.

Bush, T. (2003). *Theories of Educational Leadership and Management*. SAGE Publications.

Emstad, A. B., & Birkeland, I. K. (2021). *Lärande ledarskap – att leda professionell utveckling i skolan*. Lärarförlaget.

Forssten Seiser, A. (2017). *Stärkt pedagogiskt ledarskap: Rektorer granskar sin egen praktik* Doktorsavhandling. Karlstads universitet.

Glaés-Coutts, L. (2023). The principal as the instructional leader in school-age educare. *Leadership and Policy in Schools, 22*(4), 873–889.

Goldring, E. B., Preston, C., & Huff, J. (2012). Conceptualizing and evaluating professional development for school leaders. *Planning and Changing, 43*(3-4), 223-242.

Goldring, E., Porter, A., Murphy, J., Elliott, S. N., & Cravens, X. (2009). Assessing learning-centered leadership: Connections to research, professional standards, and current practices. *Leadership and Policy in Schools, 8*(1), 1–36.

Grice, C., Seiser, A. F., & Wilkinson, J. (2023). Decentring pedagogical leadership: educational leading as a pedagogical practice. *Journal of Educational Administration and History*, *55*(1), 89–107.

Gumus, S., Sukru Bellibas, M., Esen, M., & Gumus, E. (2018). A systematic review of studies on leadership models in educational research from 1980 to 2014. *Educational Management Administration & Leadership, 46*(1), 25–48.

Haglund, B., & Glaés-Coutts, L. (2023). Leading and supporting: Principals reflect on their task as pedagogical leaders of Swedish school-age educare. *School Leadership & Management, 43*(1), 8–27.

Hallinger, P., & Murphy, J. (1985) Assessing the instructional management behavior of principals. *The Elementary School Journal 86*(2), 217–247.

Hallinger, P., Gumus, S., & Sukru Bellibas, M. (2020). 'Are principals instructional leaders yet?' A science map of the knowledge base on instructional leadership, 1940–2018. *Scientometrics*, 122, 1629–1650.

Harris, A. (2012). Distributed leadership: Implications for the role of the principal. *Journal of Management Development, 31*(1), 7-17.

Harris, A. & DeFlaminis, J. (2016). Distributed leadership in practice: Evidence, misconceptions and possibilities. *Management in Education, 30*(4), 141-146.

Hirsh, Å., Liljenberg, M. & Jahnke, A. (2024). Systematisk FoU-samverkan som expansivt lärande. I: Fokus Undervisning. Att utveckla undervisning inifrån och ut (s. 14-37). Ifous rapportserie 2024:1.

Hirsh, Å., Liljenberg, M., Jahnke, A., & Karlsson Pérez, Å. (2025). Far from the generalised norm: Recognising the interplay between contextual particularities and principals' leadership in schools in low-socio-economic status communities. *Educational Management, Administration & Leadership*, *53*(3), 641–658.

Hitt, D. H., & Tucker, P. D. (2016). Systematic Review of Key Leader Practices Found to Influence Student Achievement: A Unified Framework. *Review of Educational Research, 86(*2), 531-56.

Ho, D. C. W. (2010). Teacher participation in curriculum and pedagogical decisions: Insights into curriculum leadership. *Educational Management Administration & Leadership 38*(5), 613–624.

Honig, M. I., & Rainey, L. (2014). Central office leadership in principal professional learning communities: the practice beneath the policy. *Teachers College Record, 116*(4), 733-774.

Honig, M. I., & Rainey, L. (2019). Supporting principal supervisors: What really matters? *Journal of Educational Administration, 57*(5), 445-462.

Håkansson, J. (2016). Organising and leading systematic quality work in the preschool - preschool managers' perspectives. *School Leadership & Management*, *36*(3), 292–310.

Håkansson, J. (2019). Leadership for learning in the preschool: Preschool managers' perspectives on strategies and actions in the systematic quality work. *Educational Management, Administration & Leadership*, *47*(2), 241–258.

Håkansson, J., & Adolfsson., C.-H. (2022). Local Education Authority's Quality Management within a Coupled School System: Strategies, Actions, and Tensions. *Journal of Educational Change, 23*(3), 291-314.

Håkansson, J. & Rönnström, N. (2021). Samverkan för bästa skola – skolförbättring som politiskt styrd nationell angelägenhet genom samverkan och forskarmedverkan. *Pedagogisk forskning i Sverige, 26*(1), 7-14.

Jarl, M. (2013). Om rektors pedagogiska ledarskap i ljuset av skolans managementreformer. *Pedagogisk forskning i Sverige*, *18*(3–4), 197-215.

Jarl, M., Andersson, K., & Blossing, U. (2021). Organizational characteristics of successful and failing schools: a theoretical framework explaining variation in student achievement. *School Effectiveness and School Improvement,* online print.

Jerdborg, S. (2023a) Novice school principals in education and their experiences of pedagogical leadership in practice. *Journal of Leadership Education, 22*(1), 131-148.

Jerdborg, S. (2023b). School principal re-positioning in a system of professional relations: the case of newly appointed principals in Sweden. *Journal of Educational Administration and History*, *55*(4), 456–480.

Johansson, O. (Red) (2011). *Rektor – en forskningsöversikt 2000-2010*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Karlsson, M. (2024). *The quality dialogue: an activity-theoretical study on systematic quality work in a municipal preschool administration*. Acta Universitatis Gothoburgensis.

Law, E. H. F., Galton, M., & Wan, S. W. Y. (2007). Developing curriculum leadership in schools: Hong Kong perspectives. *Asia-Pacific Journal of Teacher Education 35*(2). 143–159.

Leithwood, K., & Jantzi, D. (2005). A review of transformational school leadership research 1996–2005. *Leadership and Policy in Schools 4*(3), 177–199.

Leo, U. (2015). Professional norms guiding school principals' pedagogical leadership. *International Journal of Educational Management, 29*(4), 461-476.

Leo U., Persson R., Arvidsson I., & Håkansson C. (2020). External expectations and well-being, fundamental and forgotten perspectives in school leadership: A study on new leadership roles, trust and accountability. I L. Moos, E. Nihlfors & J. M. Paulsen (Red.), *Re-centering the critical potential of Nordic school leadership research* (s. 209-229). Springer.

Liebowitz, D. D., & Porter, L. (2019). The Effect of Principal Behaviors on Student, Teacher, and School Outcomes: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Literature. *Review of Educational Research, 89*(5), 785–827.

Liljenberg, M. (2025). Keeping distance or getting involved? Principals' sensemaking of pedagogical leadership for instructional improvement. *Management in Education*. Online print.

Liljenberg, M. (2021). Förändringar i rektorers pedagogiska ledarskap efter tre års gemensam kompetensutveckling. *Utbildning & Lärande, 15*(3), 88-105.

Liljenberg, M. (2021). A professional development practice to enhance principals' instructional leadership – enabling and constraining arrangements. *Journal of Professional Capital and Community, 6*(4), 354-366.

Liljenberg, M. (2015). *Distributed leadership in local school organisations: Working for school improvement?* Doktorsavhandling. CUL forskarskola, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap. Göteborgs universitet.

Liljenberg, M., & Samuelsson, K. (2025). Contradictory policy demands – perspectives on educational leaders' shared responsibility for educational improvement. *International Journal of Educational Management*, Online print.

Liljenberg, M., Hirsh, Å., Jahnke, A., & Karlsson Pérez, Å. (2023). School principals' perceptions of autonomy and control in low-SES communities - navigating local school administration on the front line. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, *9*(3), 248–259.

Lo, Y. C. (2012). Curriculum leadership in schools. In: Lam JT, Leung AW and Lo YC (Eds) *Curriculum Change and Innovation*. Hong Kong University Press, 231–254.

Marks, H. M., & Printy, S. M. (2003). Principal leadership and school performance: An integration of transformational and instructional leadership. *Educational Administration Quarterly 39*(3), 370-397.

Murphy, J. F., Elliott, S. N., Goldring, E., & Porter, A. C. (2007). Leadership for learning: A research-based model and taxonomy of behaviors. *School Leadership and Management, 27*(2), 179–201.

Nehez, J. (2019). Rektorers utvecklingspraktiker – möjligheter och begränsningar. I I. Henning Loeb, L. Langelotz & K. Rönnerman (Red.), *Att utveckla utbildningspraktiker. Analys, förståelse och förändring genom teorin om praktikarkitekturer* (s. 63-88). Studentlitteratur.

Nestor, B. (1993). Pedagogiskt ledarskap och pedagogisk ledning – två svårfångade begrepp. I B. Stålhammar (Red.), *Skolledare i en föränderlig omvärld* (s. 146-189). Gothia.

Nihlfors, E., & Johansson, O. (2013). *Rektor – En stark länk i styrningen av skolan*. SNS Förlag.

Nordholm, D., Wermke, W., Andersson, A., & Kotavuopio Olsson, R. (2022a). State, municipality and local community. Exploring principal's autonomy and control in the rural north of Scandinavia. *Education Inquiry*, Online print.

Nordholm, D., Wermke, W. & Jarl, M. (2022b). In the eye of the storm? Mapping out a story of principals' decision-making in an era of decentralisation and re-centralisation, *Journal of Educational Administration and History*, Online print.

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], (2023), "PISA 2022 Results. The State of Learning and Equity in Education. Volume 1 ", https://doi.org/10.1787/53f23881-en

Persson, R., Demir, E. K., & Wennberg, K. (2025a). Principal instructional leadership and teacher collaboration: A longitudinal study of the influence on pupil achievement. *Educational Management Administration & Leadership*. Online print.

Persson, R., Leo, U., Arvidsson, I., Nilsson, K., Österberg, K., Oudin, A., & Håkansson, C. (2021). *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbedömning med förslag på förbättringar av arbetsmiljön*. Arbets- och miljömedicin Syd, Rapport nr 4/2021.

Persson, R., Leo, U., Arvidsson, I., Nilsson, K., Österberg, K., & Håkansson, C. (2025b). School principals' proposals for preventive actions to improve mental health. *Archives of Public Health = Archives Belges de Santé Publique*, *83*(1), 19–10.

Richard, T. (2024). Novice School Leaders' Turnover Intentions: The Role of Working Conditions and Organizational Factors. *Educational Administration Quarterly*, *60*(3), 341–378.

Robinson, V. M. J. (2010). From Instructional Leadership to Leadership Capabilities: Empirical Findings and Methodological Challenges. *Leadership and Policy in Schools, 9*(1), 1–26.

Robinson, V. M. J., Lloyd, C. A., & Rowe, K. J. (2008). The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types. *Educational Administration Quarterly, 44*(5), 635-674.

Runesdotter, C. (2016). Avregleringens pris? Om juridifieringen av svensk skola ur skolaktörers perspektiv. *Utbildning och demokrati, 25*(1), 95-111.

Salo, P., Nylund, J., & Stjernstrøm, E. (2015). On the practice architectures of instructional leadership. *Educational Management, Administration & Leadership, 43*(4), 490-506.

Samuelsson, K. & Liljenberg, M. (2021). Värden på spel i rektorers kollegiala erfarenhets- och kunskapsutbyten. I B. Ahlström, G. Berg, M. Håkansson Lindqvist & F. Sundh (red.). *Att jobba som rektor*. (s. 221-233). Lund: Studentlitteratur.

Scherp, H.-Å. (2013). *Lärandebaserad skolutveckling: lärglädjens förutsättningar, förverkligande och resultat* (1. uppl.). Studentlitteratur.

SFS 1985:1100 *Skollagen*.

SFS 2000:800 *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Skolinspektionen. (2010). *Rektors ledarskap. En granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse.* Skolinspektionens rapport 2010:15. Diarienummer 40-2010:71. https://www.skolinspektionen.se/globalassets/02-beslut-rapporter-stat/granskningsrapporter/tkg/2010/rektor/rektors-ledarskap---slutrapport-2010.pdf

Skolinspektionen. (2012). *Rektors ledarskap med ansvar för den pedagogiska verksamheten.* Rapport 2012:1. Diarienummer 40-2011:2236. https://skolinspektionen.se/globalassets/02-beslut-rapporter-stat/granskningsrapporter/tkg/2012/rektor-2/slutrapport-rektors-ledarskap-2012.pdf

Skolinspektionen. (2016). *Förskolechefens ledning: Om att ta ansvar för den pedagogiska verksamheten*. Kvalitetsgranskning. Diarienummer: 40-2015:6590. https://skolinspektionen.se/globalassets/02-beslut-rapporter-stat/granskningsrapporter/tkg/2016/forskolechefen/slutrapport---forskolechefens-ledning.pdf

Skolinspektionen. (2021). *Långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan betyg i alla ämnen.* Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr: 40-2020:2189.

Skolverket. (2011). Läroplan för förskolan Lpfö98 reviderad 2010. Skolverket: Fritze distributör.

Skolverket. (2018). Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr11. (Reviderad 2018). Stockholm: Norstedts Juridik.

Skolverket. (2020). Rektorsprogrammet. Måldokument 2021-2027. https://www.skolverket.se/getFile?file=7660

Skolverket. (2022). Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr 22. (2. uppl.). https://www.skolverket.se/download/18.11f7c7851925054d8c642/1727947566208/pdf13074.pdf

Skolverket. (2025a). Läroplan för förskolan. Lpfö18 reviderad 2025. https://www.skolverket.se/getFile?file=13295

Skolverket. (2025b). Rektorsprogrammet. Måldokument 2027-2033. Dnr. 2026:2816

SOU 1948:27. *1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*. Stockholm: Eckleastikdepartementet.

SOU 1955:31. *Skolväsendets lokala och regionala ledning samt lärartillsättningen*. Stockholm: Eckleastikdepartementet.

SOU 2015:22. *Rektorn och styrkedjan*. https://data.riksdagen.se/fil/BABC27B2-67CD-4FEC-A5E3-162DD26A88FF

Spillane, J. P. (2005). Distributed leadership. *The Educational Forum, 69*(2), 143–150.

Spillane, J. P., Diamond, J. B., & Jita, L. (2003). Leading instruction: The distribution of leadership for instruction. *Journal of Curriculum studies, 35*(5), 533–543

Stein, M., & Nelson, B. (2003). Leadership content knowledge. *Educational Evaluation and Policy Analysis, 25*(4), 423–448.

Ståhlkrantz, K. (2019). *Rektors pedagogiska ledarskap: en kritisk policyanalys*. Doktorsavhandling. Linneuniversitetet.

Ståhlkrantz, K., & Rapp, S. (2022). Leading for higher grades-balancing school leadership on the fine line between accountability and professional autonomy. *International Journal of Leadership in Education*. Online print.

Svedberg, L. (2016). *Pedagogiskt ledarskap och pedagogisk ledning: teori och praktik* (1. uppl.). Studentlitteratur.

Sveriges skolledare (u.å.). *Sveriges skolledares definition av begreppet pedagogiskt ledarskap*. Hämtad 2025-08-24 från https://www.sverigesskolledare.se/om-oss/var-politik/pedagogiskt-ledarskap/

Timperley, H. (2011). *Realizing the power of professional learning*. Open University Press.

Ullman, A. (1997). *Rektorn: En studie av en titel och dess bärare*. Doktorsavhandling. Stockholms universitet.

Utbildningsdepartementet. (1994). *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, Lpo 94*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Utbildningsdepartementet. (2001). *Lärande ledare: ledarskap för dagens och framtidens skola.* Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Wermke, W., Jarl, M., Prøitz, T., & Nordholm, D. (2022). Comparing principal autonomy in time and space: Modelling school leaders' decision making and control. *Journal of Curriculum Studies, 54*(6), 733-750.

Wermke, W., Nordholm, D., Anderson, A., & Kotavuopio-Olsson, R. (2023). Deconstructing autonomy: The case of principals in the North of Europe. *European Educational Research Journal EERJ,* Online print.

Ärlestig, H., & Törnsén, M. (2014). Classroom observations and supervision – essential dimensions of pedagogical leadership. *International Journal of Educational Management, 28*(7), 856-868.

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]