

I huvudet på en rektor

Den pressade arbetssituationen för Sveriges skolledare blir bara värre. Men skollagen ger rektorerna stor makt över organisationen – om de använder den rätt, menar forskare.

Av Staffan Eng
Illustration Sam Brewster



Allt större besparingskrav på skolorna plågar rektorerna. 7 av 10 skolledare uppgav redan år 2015 i en enkät att de saknade resurser för att leva upp till skollagens krav.

ÖREBRO: 72 MILJONER kronor. Uppsala: 100 miljoner kronor. Hässleholm: 49 miljoner kronor. Det är bara några av de sparkrav på skolan i årets kommunbudgetar som har fått Lärarförbundets ordförande Johanna Jaara Åstrand att tala om en förödande besparingsvåg i Skolsverige. Och det kommer mera. Enligt SKL:s ekonomirapport från december förra året behöver kommunerna spara in 31 miljarder kronor fram till 2022, för att kunna ta hand om en växande andel barn och gamla, samtidigt som konjunkturen vänder nedåt.

Besparingarna lägger sten på börda på skolledarna, som redan måste vända på slantarna. I en stor enkät i regeringens utredning Rektorn och styrkedjan från 2015 uppgav hela 71 procent av de kommunala rektorerna att de inte hade

tillräckliga resurser för att leva upp till skollagens krav – och att de inte trodde att de skulle få det.

LÄRAREN MARCUS LARSSON på Tankesmedjan Balans, som granskar förhållandet mellan krav och resurser i välfärden, menar att skolan länge har utsatts för tysta besparingar i form av ett effektiviseringskrav i kommunbudgeten på ungefär en procent per år.

”Rektorsuppdraget har blivit både mer komplext och mer ifrågasatt”

– Det ingår i New public management att politiker ska ge incitament till verksamheten att bli billigare och bättre. Det som händer nu är att demografiska effekter och konjunkturförändringar gör att effektiviseringskraven ökar i omfattning, säger han.

I EN GRANSKNING av 2018 års kommunbudgetar visade Tankesmedjan Balans att nio av tio kommuner smygsparde på välfärden. När det inte handlade om uttalande ”effektiviseringar”, ”omprövningskrav” eller ”förändringsfaktorer”, så skedde det genom att verksamheten inte kompenenserades fullt ut för ökade lönekostnader eller krävdes tillbaka på tidigare underskott.

– Om skolorna då inte lyckas bli effektivare, så får de ta igen den procenten genom att öka tempot i arbetet. Problemet är bara att lärarna och rektorerna redan har en för hög stressnivå, säger Marcus Larsson.

Samtidigt visar tidigare granskningar gjorda av Skolinspektionen och Arbetsmiljöverket att rektorerna har så många administrativa uppgifter att de har svårt att hinna med det pedagogiska ledarskapet. Marcus Larsson menar att det hänger samman med effektiviseringskraven. I ett system som bygger på New public management måste måluppfyllelsen kontrolleras med mätningar och dokumentation – särskilt när vissa skolor drivs av företag. Dokumentationen är enligt Marcus Larsson dessutom nödvändig som underlag för föräldrarna som ska välja skola åt sina barn.

– Då hamnar rektorerna i ett taskigt läge, eftersom de fort-

farande måste följa skollagen, samtidigt som dokumentationen ökar och resurserna minskar, säger Marcus Larsson.

Det var rektorernas höga arbetsbelastning som fick regeringen att år 2014 tillsätta Olof Johansson, senior professor vid Centrum för skolledarutveckling på Umeå universitet, som särskild utredare med uppdrag att ta reda på hur skolledarnas situation kunde förbättras.

MYCKET FORSKNING tyder nämligen på att det pedagogiska ledarskapet är avgörande för skolans kvalitet och utveckling. Den nyzeeländska forskaren Viviane Robinson har till exempel visat att arbetet med lärarnas lärande och professionella utveckling är den del av ledarskapet som har klart störst betydelse för elevernas studieresultat.

I sitt betänkande Rektorn och styrkedjan visade Olof Johansson att många av rektorernas arbetsproblem i själva verket berodde på dålig samordning: skilda målbilder, otydlig kommunikation och brist på tillit mellan de olika nivåerna i styrkedjan. Dessutom fanns det brister i huvudmännens systematiska uppföljning och stöd åt rektorerna.

– Jag tror att den bilden i huvudsak fortfarande stämmer. Men tilliten mellan nivåerna får inte bli blind, utan vi måste ha någon mekanism som kontrollerar både rektorer och huvudmän, säger Olof Johansson.

I stället för skärpta lagkrav på huvudmännen kom hans lösningsförslag därför att handla

om dialog och utbildning – ett nationellt utbildningsprogram som skulle ge politiker, förvaltning, skolchefer, rektorer och lärare en gemensam syn på skolans uppdrag.

– Utbildning kan förändra både kunskaper och attityder. Hittills är det enda som har hänt att Skolverket har gjort ett utbildningspaket för skolpolitiker, men betänkandet har också lett till att man talar mer om styrkedjan. Det kan leda till att man tänker bättre kring de här frågorna.

SJÄLV MENAR OLOF

Johansson att skollagen ger rektorerna en stor makt över sin egen organisation, men att många inte utnyttjar den. I Rektorn och styrkedjan hade till exempel två tredjedelar av de tillfrågade rektorerna inte gjort några organisatoriska förändringar, trots att det förmodligen vore nödvändigt för att minska deras arbetsbörda.

– När jag gjorde utredningen frågade jag många intressenter om skollagen behövde ändras. De var ganska överens om att vi redan hade den skollag som vi behövde – det gällde bara att tillämpa den, säger han.

I spartider menar han att det är särskilt viktigt att rektor använder sin makt att fördela om resurser efter elevernas förutsättningar och behov, eftersom det ofta är stödinsatserna som får stryka på foten.

Samma sak gäller också huvudmännen. Olof Johans-

son pekar på en granskning av Skolinspektionen från 2014, som visade att nästan hälften av kommunerna behövde utveckla sitt resursfördelningssystem. I vissa fall var omfördelningarna så små att de knappast hade någon effekt alls.

VAD SKA DÅ rektorerna göra när pengarna från huvudmännen inte räcker till? I teorin skulle de kunna spräcka budgeten med hänvisning till skollagens krav, menar Olof Johansson.

Men i praktiken skulle de snarare riskera att få sparken.

– Skollagen anger bara vilken verksam-

het som ska finnas, inte vilken kvalitet den ska hålla eller vad den ska kosta. Därför är det väldigt svårt för rektor, som är en kommunal tjänsteman, att göra något annat än att lyda kommunen, säger han.

Denna dubbla styrning, som innebär att staten anger målen medan kommunerna tilldelar resurserna, har tillsammans med kommunernas skilda ekonomiska förutsättningar framförts som argument för



Olof Johansson, senior professor, Centrum för skolledarutveckling, Umeå universitet



Marcus Larsson, Tankesmedjan Balans

Pedagogiskt ledarskap

Begreppet ”pedagogiskt ledarskap” saknar en entydig definition och har inte någon direkt motsvarighet i internationell forskning. Men enligt de flesta definitionerna handlar det om att leda undervisning och skapa goda lärandemiljöer i syfte att uppnå målen i läroplanen. På senare år har begreppet även kommit att omfatta lärares ledarskap.

Staten anger målen, kommunen tilldelar resurserna – och ibland är det svårt för rektorerna att få kakan att räcka till.



att skolan bör återförstatligas. I januariöverenskommelsen har politikerna också bestämt att ett beslutsunderlag för ett statligt huvudmannaskap ska tas fram.

MEN PER-ARNE Andersson, som är chef på avdelningen för utbildning och arbetsmarknad på SKL, tror inte att det är självklart att staten skulle ha råd att lägga mer pengar på skolan än kommunerna.

Han menar att problemet med den dubbla styrningen snarare är att den statliga regleringen av skolan ökar – till exempel genom det nya kravet på att varje kommun måste utse en skolchef – medan många kommuner har stora ekonomis-

ka utmaningar. I stället tycker han att huvudmän, rektorer och lärare borde få större frihet att prioritera själva.

– Ökade krav leder ofta till ett behov av mer pengar. Men man måste också vara öppen med de besparingar som faktiskt sker. Transparenta diskussioner om hur resurserna används kan leda till rationaliseringar som inte upplevs som försämringar, säger Per-Arne Andersson.

Som ett exempel nämner han Blommensbergsskolan i Stockholm, där organisatoriska förändringar och ett hälso-

främjande arbete ledde till att sjukskrivningarna sjönk från 5,6 till 1,5 procent på fyra år. Det gjorde att man kunde spara stora pengar på vikarie- och sjuklöner.

– Trots årliga effektiviseringskrav har lärartätheten i Sverige ökat sedan 1980-talet och är fortfarande hög i ett internationellt perspektiv. Det visar att man trots allt har lyckats göra rationaliseringar.

ETT ANNAT UTSLAG

av statens ökade styrning är den allt större floran av riktade statsbidrag, menar Per-Arne Andersson. Han hänvisar till



Per-Arne Andersson, avdelningen för utbildning och arbetsmarknad, SKL

en granskning av Riksrevisionen från 2017, som visar att bidragen försvårar kommunernas planering, kräver extra administration och leder till satsningar på områden som ger bidrag snarare än på de egna behoven. Bidragen gynnar också stora kommuner, som har mer resurser att söka.

I februari visade dessutom Tanke-smedjan Balans att det nya bidraget för en likvärdig skola, som bara ska ges till kommuner som inte samtidigt drar ner på sina egna skolkostnader, på flera håll har använts för att täppa till hål i kommunernas budgetar.

– Det finns ett 60-tal statsbidrag för skolan, som är ett elände för kommunerna att hålla reda på. Om staten vill satsa så mycket borde det gå att göra på ett smartare sätt, säger Per-Arne Andersson på SKL.

SKOLCHEFEN KATARINA Ståhlkrantz, som i januari disputeerade vid Linnéuniversitetet om synen på rektors pedagogiska ledarskap i statliga policydokument, menar att även själva begreppet ”pedagogiskt ledarskap” kan ses som en del av den statliga styrningen. Genom att fylla det med olika innebörder pekar staten ut vad som är viktigt i rektors uppdrag.

– När man initierade Rektorslyftet och pratade om den effektiva, framgångsrika och instruktiva ledaren, så var det ett sätt att beskriva hur man ville styra svensk skola: Verksamheten skulle vara ekonomisk,

resultatinriktad och fokusera på undervisningen, säger Katarina Ståhlkrantz.

Genom att följa begreppets användning över tid har hon kunnat se hur rektorerna har fått ett allt större ansvar: juridiskt, ekonomiskt, resultatmässigt och nu senast även för undervisningen.

Det kan delvis förklaras med att staten har ökat sitt ansvarsutkrävande för att kompensera för 1990-talets decentralisering av skolan.

– Rektorsuppdraget har blivit mer komplext och ifrågasatt. Men det är för enkelt att säga att det bara beror på decentraliseringen. Påverkan kommer från många olika håll: internationella trender och New public management, som bland annat innebär resultatstyrning och en ökad juridifikation.

Samtidigt har hon sett att tidsbrist och för mycket administration har betraktats som ett hinder för rektorernas pedagogiska ledarskap ända sedan 1950-talet. Det problemet skulle knappast försvinna om skolan återförstatligades, tror hon, även om vi kanske skulle få se ett annat slags statlig styrning, som byggde på exempelvis åttlydnad av regler.

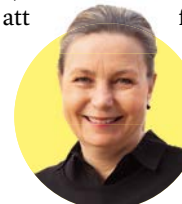
EN KONSEKVENNS AV att det pedagogiska ledarskapet används som en statlig policy, menar Katarina Ståhlkrantz, är att begreppet aldrig kan få en entydig definition. Därför blir det nästan omöjligt för rektorerna att veta vilka förväntningar de ska leva upp till.

– Paradoxalt nog ger det samtidigt rektorerna både frihet och handlingsutrymme – trots alla kraven, säger Katarina Ståhlkrantz.

I utredningen Rektorn och styrkedjan kunde Olof Johansson se att rektorerna faktiskt tolkade pedagogiskt ledarskap på väldigt olika sätt. Självmänar han att ledarskapet kan utövas antingen direkt, genom klassrumsbesök och pedagogiska samtal, eller indirekt, genom att rektor skapar förutsättningar för ett kollektivt lärande och en gynnsam skolkultur.

Han pekar på den amerikanske skolforskaren Wayne Hoy, som har visat att ”akademisk optimism” – ömsesidig tillit och en kollektiv tilltro till skolans förmåga att få alla elever att lära sig – kan ha en nästan lika stor effekt på elevernas studieresultat som deras socioekonomiska bakgrund.

– I skolor med bra resultat har rektorer och lärare troligen gemensamt skapat ett pedagogiskt klimat som leder till det. Rektorerna måste intressera sig för vad som händer på skolan, säger Olof Johansson. ●



Katarina Ståhlkrantz, Linnéuniversitetet

FOTO: THOMAS CARLGREN

FOTO: JONATHAN BRYSKHE

Skolchefen som vakthund

Enligt en lagändring från 2018 ska huvudmannen utse en eller flera skolchefer med uppgift att se till att den egna skolverksamheten följer föreskrifterna. I praktiken blir skolchefen alltså statens förlängda arm, som ska kontrollera att kommunen och rektorerna fullgör sitt statliga uppdrag. Vilka effekter lagändringen har fått är för tidigt att säga.

En känsla av att inte ha mandat att förändra situationen gjorde att Ingela Netz till slut lämnade arbetet som rektor på en ny kommunal skola.

SÖDERTÄLJE

”Vänd upp och ner på systemet”

När budgetkraven blev viktigare än pedagogiken och elevernas trygghet valde Ingela Netz att säga upp sig som rektor.

”Ingela, du ska skapa en skola som hela Sverige kan se upp till.” Så såg förväntningarna ut på Ingela Netz när hon 2014 blev rektor för en ny kommunal skola med digitaliserad och ämnesövergripande undervisning.

– Det var väldigt lockande. Jag är en entreprenörssjäl som går igång på stora idéer. Jag hade ett stort stöd från förvaltningen och lyfte fram som rektorn som skulle förändra världen, säger hon.

I BACKSPEGELN INSER hon att det fanns en naivitet hos både henne och ledningen. Det första misstaget var att skolan började med högstadiundervisning redan första året, vilket ledde till en överkapacitet av personal.

– Det blev alldeles för mycket att hantera på en gång. Jag var tvungen att ha ämneslärare i alla ämnen för att täcka undervisningskraven, trots att vi bara hade sjuor – inte åttor och nior.

Ingen hade heller förutsett att skolan skulle locka till sig många elever med negativa erfarenheter av skolan, som såg en möjlighet till nystart. Det ledde till konflikter i elevgrupperna och att elevhälsan inte räckte till.

Under det första året tilläts Ingela Netz att göra ett litet underskott för att lösa situationen. Men redan nästa år, när man fortfarande saknade niondeklassare, förväntade sig kommunen en budget i balans.

NÄR SKOLAN SÅ blev bestulen på över 100 iPads fick hon besked om att det inte fanns pengar till nya – trots att undervisningen skulle vara helt digital. I stället fick hon be andra skolor om överblivna läroböcker.

– Det var demoraliserande för hela arbetsgruppen. Min känsla var att man inte gav oss förutsättningar att ta oss igenom en svår period i början för att sedan kunna leverera det som de ville ha.

Efter det brast tilliten på båda håll. Ingela Netz kände att hon inte hade mandat att lösa situationen och bloggade om att hon bröt mot skollagen, eftersom hon inte kunde garantera elevernas trygghet. Huvudmannen såg henne som besvärlig och inte mogen sitt uppdrag. Till slut sa hon upp sig.

INGELA NETZ TIPS:

- Ge rektorer och lärare en större makt över besluten.
- Var noga med matchning mellan rektor och huvudman.
- Som rektor bör du skaffa dig ett bra nätverk.

– När jag tyckte att jag behövde stöd möttes jag av kontroll och misstro. Om rektor inte vågar be om hjälp eller om huvudmannen inte litar på att rektor tar beslut som grundar sig på elevernas behov är man farligt ute, för då tänker man inte längre på elevernas bästa.

Ändå framhåller hon att alla egentligen ville att det skulle gå bra för skolan. Hon menar att skulden snarare ligger hos ett system med skolpeng, kortsiktiga ettårsbudgetar och konkurrens om eleverna, som förhindrar långsiktig planering och gör det svårt att starta en ny skola.

– Om vi måste hålla samma budgetkrav under en femårsperiod skulle vi inte behöva vara lika nervösa för fluktuationer under året.

HON MENAR OCKSÅ att lärare och rektorer – de som verkligen kan bedöma vad eleverna behöver – skulle behöva få ett större inflytande över resurstilldelningen. I dag tycker hon att besluten fattas för högt upp med för lite hänsyn till de enskilda skolornas behov.

Sedan några år tillbaka är hon rektor i en privat koncern, där hon upplever att hon har bättre förutsättningar. Hon tror att det beror på att organisationen är plattare och att alla har skolan som sin enda uppgift.

– Min chef är väldigt lyhörd för de olika skolornas behov, och ibland får vi bidra solidariskt när någon annan enhet behöver extra stöd. Det skapar en tillit och en flexibilitet som jag gillar, säger hon. ●



FOTO: OSKAR ÖMNE

LINKÖPING

”Våga prata om det som är svårt”

Linköpings kommun erbjuder rektorerna kollegialt lärande och stöd i en styrkedja där alla försöker dra åt samma håll.

Som rektor kunde Patrik Landström se att han själv inte fick det kollegiala lärande som han förväntade sig att hans lärare skulle ha. Det har han försökt ändra på under sina fem år som skolområdeschef i Linköping.

– Jag tror att alldeles för många rektorer fastnar i informativa möten, men det räcker inte för att de ska växa och komma vidare. Rektorsuppdraget är för komplext för att man ska klara av det ensam.

I DAG TRÄFFAR HAN sina rektorer varannan torsdag för att diskutera skolforskning, dilemman och information från kommunen – och för att rektorerna själva ska få dryfta sina utmaningar i kvalitetsarbetet.

Det senare sker i så kallade PLC, *professional learning communities*, där rektorerna ställer utmanande frågor till varandra. Syftet är att de ska förändra sitt sätt att agera, så att det verkligen gör skillnad för skolorna.

– Att lära sig något på riktigt så att det påverkar systemet är

oerhört svårt. Man måste jobba med sig själv, inte projicera problemen på lärarna, eleverna eller en brist på pengar, säger Patrik Landström.

En förutsättning för att något ska kunna förbättras är att man vågar prata om det som är svårt. Därför försöker Patrik Landström skapa en skolkultur som gynnar prestigelöshet och samverkan.

– Jag tror på effekten av att leva som man lär: Om jag vågar prata om mina misslyckanden, så kanske det avdramatiseras i gruppen. Jag försöker också uppmuntra ett prestigelöst och ärligt beteende. Ett framgångsrikt lärande förutsätter att alla känner sig trygga och bekväma.

DESSUTOM HAR HAN sett till att det finns PLC även för skolområdescheferna. Therese Andersson, som är rektor på Nygårdsskolan och leder en av PLC-grupperna för rektorer, menar att samtalen har gjort henne bättre på att ställa frågor till sin personal i stället för att bara ge svaren.

– Vi vill att personalen ska komma och bolla saker med rektor. Det får inte finnas en reprimandkultur: Om jag fattar ett beslut som inte blir bra så måste jag kunna backa från det, säger hon.

PATRIKS OCH THERESSES TIPS:

- Låt rektorerna samarbeta.
- Uppmuntra prestigelöshet och lev som du lär.
- Ge stöd till varje led i styrkedjan.

Mötena har också lärt henne att fokusera på färre och mer konkreta mål – om målen blir för fluffiga så kan inte de andra rektorerna vägleda henne. Men det viktigaste är ändå själva kontakten med kollegerna.

– Som rektor är man ganska ensam, och att då få träffa en gång varannan vecka innebär goda förutsättningar. Vi kan spara mycket utvecklingstid genom att ta till vara på erfarenheterna från andra skolor.

IBLAND TRÄFFAR Patrik Landström rektorerna tillsammans med skolornas ledningsgrupper. På så sätt får lärare från olika skolor utbyta erfarenheter och lära av varandra, samtidigt som Patrik Landström får en bättre bild av vad som händer ute i verksamheten.

Informationen från uppföljningarna för han vidare uppåt i en kontinuerlig dialog med den politiska nämnden, så att de folkvalda bättre ska förstå skolornas utmaningar och behov.

Samtidigt arbetar kommunen med att avlasta rektorerna med hjälp av distribuerat ledarskap, administrativt stöd och kvalitetskoordinatorer, som kan hjälpa till med bland annat statistik och analyser.

– En rektor kan inte driva skolutvecklingen själv, utan det krävs ett nätverk av människor som strävar åt samma håll. Vi måste bli bättre på att arbeta tillsammans. Den konkurrensretorik som har funnits på senare år är helt dödfödd, säger Patrik Landström. ●

Therese Andersson är rektor på Nygårdsskolan och Patrik Landström är skolområdeschef i Linköping, där alla rektorer erbjuds kollegialt lärande.



FOTO: NICLAS FÅSTH