



Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten

– *Utan spaning ingen aning*

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	4
Vad Skolinspektionen granskat	4
Viktigaste iakttagelserna	4
Inledning	7
Hög rektorsomsättning på många skolor	7
Hög rektorsomsättning är problematiskt ur ett elevperspektiv	8
Huvudmannens ansvar för kontinuitet och organisatoriskt minne	8
Syfte och frågeställningar	10
Granskningens genomförande	10
Kvalitetsgranskningens iakttagelser	11
Få huvudmän analyserar effekter av hög rektorsomsättning.....	11
Proaktiva och reaktiva huvudmän	13
Goda exempel på proaktiva insatser	16
Konsekvenser på skolor vid många rektorsbyten	18
Avslutande diskussion	22
Utan spaning ingen aning.....	22
Hög rektorsomsättning kan leda till en försämrad utveckling på skolan	23
Proaktiva huvudmän kan bidra till en positiv utveckling på skolan	25
Hög rektorsomsättning ställer krav på huvudmannens uppföljning	27
Referenser	29
Bilagor	31
Bilaga 1: Metod och genomförande	32
Bilaga 2: Granskade verksamheter	34
Bilaga 3: Rättslig reglering	35
Bilaga 4: Begreppsförklaringar	37
Bilaga 5: Deltagare i referensgruppen	38

Förord

Skolinspektionen har i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och pedagogisk verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Granskningen innebär en detaljerad och systematisk undersökning av verksamhetens kvalitet inom ett avgränsat område, i förhållande till nationella mål och riktlinjer. Utgångspunkten är alla barns och elevers lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö.

Huvudsyftet med Skolinspektionens övergripande rapporter är att presentera en nulägesbild av kvaliteten inom ett avgränsat område. Granskningarna gör tydligt vad som behöver förbättras för att i högre grad nå målen för verksamheten inom det aktuella området. Rapporterna innehåller även beskrivningar av väl fungerande inslag och framgångsfaktorer.

Skolinspektionens iakttagelser, analyser och bedömningar redovisas i denna övergripande och sammanfattande rapport. Genom beskrivningar av viktiga kvalitetsaspekter inom granskningsområdet, avser rapporten att ge ett utvecklingsstöd även för huvudmän som inte har granskats. Rapporten redovisar resultatet av Skolinspektionens kvalitetsgranskning med inriktning mot skolhuvudmäns insatser för kontinuitet i ledning och styrning på skolor med hög rektorsomsättning. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de 20 skolhuvudmän som har granskats och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka skolor som granskats framgår i bilaga.

Projektledare och rapportskribent för kvalitetsgranskningen har varit Ulrika Rosengren, Skolinspektionen i Lund.

Heléne Ängmo

Generaldirektör

Björn Persson

Avdelningschef

Sammanfattning

Lärarbristen och konsekvenser av den i skolan debatteras ofta, men problematiken kring den höga omsättningen av rektorer är mindre väl känd. Studier visar att så många som hälften av rektorerna i Sverige har arbetat på sin nuvarande skola i tre år eller mindre. Det finns dock betydande skillnader mellan skolformerna där omsättningen av rektorer inom särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare är betydligt högre än inom grundskola och gymnasieskola. Många rektorsbyten riskerar försämra elevernas förutsättningar att nå målen och skolor med negativ resultatutveckling kännetecknas av instabila ledningsfunktioner med täta rektorsbyten. Viktiga framgångsfaktorer för att vända negativa skolresultat är just långsiktighet, fokus och systematik, vilket är svårt att vidmakthålla vid många rektorsbyten. Att det finns ett välfungerande organisatoriskt minne bidrar också till kontinuiteten vid hög rektorsomsättning.

Kunskapen om huvudmannens arbete vid många rektorsbyten är begränsad och det finns inte någon specifik forskning kring hur huvudmännen kan eller bör agera vid hög omsättning på rektorer. Det är därför angeläget för Skolinspektionen att granska vad huvudmannen gör vid många rektorsbyten för att säkerställa kontinuitet i skolans ledning så att eleverna får en utbildning där alla elever får möjlighet att nå så långt som möjligt.

Vad Skolinspektionen granskat

Skolinspektionen har granskat hur huvudmän i både enskild och offentlig verksamhet arbetar för att bibehålla hög kvalitet i elevernas utbildning även om skolan har flera rektorsbyten på kort tid. Granskningen genomfördes vårterminen 2019 och omfattade 20 huvudmän. Ett urvalskriterium var att huvudmannen skulle ha en grundskola eller gymnasieskola som haft tre eller fler rektorsbyten de senaste fem åren. Granskningen har haft en kartläggande ansats.

Viktigaste iakttagelserna

Få huvudmän analyserar effekter av rektorsomsättning

I endast 6 av 20 verksamheter gör huvudmannen en analys av vilka faktiska konsekvenser rektorsomsättningen har på utbildningens kvalitet. Av granskningens 20 huvudmän uppger 9 att de utgår från generella antaganden om vad som sker när en skola byter rektor, men de tar inte reda på de faktiska konsekvenserna på berörd skolenhet. I 5 av de 20 besökta verksamheterna uppger huvudmännen att de inte alls tänkt på det perspektivet tidigare och följaktligen inte gjort någon analys av eventuella konsekvenser av rektorsbytena på undervisningen.

De huvudmän som undersökt hur och på vilket sätt rektorsbyten påverkar skolverksamheten framhåller att det inte går att bara titta på förändringar i måluppfyllelse eftersom effekterna på kunskapsresultaten släpar efter tidsmässigt. Istället lyfter dessa huvudmän upp att de, för att analysera effekterna av rektorsbytena, har tittat på helheten på skolan och kartlagt verksamheten på skolan genom att till exempel intervjua personal, avgående rektor och/eller elever.

Ett strategiskt stöd saknas ofta. Generellt kan huvudmännens åtgärder delas in i två kategorier: ett "reaktivt stöd" som ges då rektor efterfrågar det och ett "proaktivt stöd" (strategiskt stöd) där strukturer säkerställer att rektors behov av stöd följs upp. Huvudmän som följer upp vad som sker vid många rektorsbyten tillhör gruppen huvudmän som kan beskrivas som "proaktiva" medan de huvudmän som inte tidigare reflekterat över vad som sker vid många rektorsbyten i huvudsak tillhör gruppen "reaktiva". De huvudmän som gör generella antaganden kring konsekvenser vid rektorsbyten finns både bland "proaktiva" och "reaktiva" huvudmän. Dessa huvudmän kan dessutom ibland agera "proaktivt" i en fråga, men "reaktivt" i en annan.

Få huvudmän följer upp rektors behov av introduktionsinsatser

De flesta huvudmän i granskningen bedöms inte följa upp rektors behov av introduktion. Det är 6 av 20 huvudmän som bedöms göra proaktiva insatser under rektorns introduktionsfas. Dessa huvudmän har tydlig och strukturerad överlämning genom både checklista för introduktion till skolan, chefsintroduktion till huvudmannens organisation och tillgång till centrala stödresurser som hjälper till att sätta in nya rektorn i uppdraget. I dessa verksamheter ställer tjänstemän på förvaltningsnivå regelbundet och strukturerat frågor till den nya rektorn kring läget på skolan och vilket stöd som rektor behöver just nu. Proaktiva huvudmän arbetar även aktivt med att utveckla digitala handböcker eller andra former av strukturer för att skapa kontinuitet i skolan organisatoriska minne. Få rektorer uppger att någon frågat dem om vilken typ av centrala stödfunktioner de skulle behöva tillgång till (exempelvis i frågor som rör HR, ekonomi, lokaler). Flera rektorer berättar också att även om de erbjuder tillgång till vissa typer av centralt stöd så är det inte det stöd som rektor har behov av.

Få huvudmän ger strukturerat stöd i både organisations- och ledningsfrågor

Enligt intervjuvaren får 7 av de 20 nya rektorerna i granskningen ett strukturerat och proaktivt coachande stöd av huvudmannen i framför allt ledningsfrågor. Dock ger ungefär hälften av huvudmännen de nya rektorerna ett proaktivt stöd i organisationsfrågor då det finns regelbundna avstämningar inplanerade mellan rektor och verksamhetschef. Hos proaktiva huvudmän är även möten med olika stödfunktioner inplanerade och regelbundna, där stödfunktionerna efterfrågar rektorns behov av stöd i olika frågor. Hos övriga huvudmän sker dessa möten på rektors initiativ, det vill säga att rektor behöver be om hjälp och stödet blir på så vis ett reaktivt stöd från huvudmannen.

Ett "team-tänk" kring skolledning kan saknas

De flesta huvudmän har inte beskrivit att det skulle finnas ett strukturerat arbete för att minska organisatorisk sårbarhet när rektor byter tjänst. Hos 6 av de 20 huvudmän som uppgett att de analyserat konsekvenser av rektorsbyten finns dock ett uttalat "team-tänkande" kring ledningen av skolan, där roller och mandat är tydligt formulerade. Proaktiva huvudmän betonar också vikten av att ha god kvalitet på skoladministratörsrollen då den funktionen kan ge mycket stöd och avlastning i vardagsfrågor till rektorn.

Flertalet huvudmän använder inte det systematiska kvalitetsarbetet som verktyg vid hög rektorsomsättning

Ett sätt att minska organisatorisk sårbarhet kan vara att huvudmän särskilt bevakar arbetet med och flödet i en skolas systematiska kvalitetsarbete vid hög rektorsomsättning. Skolinspektionen har inte kunnat iaktta att detta varit vanligt i de skolor som granskats. I de sex verksamheter där huvudmannen har gjort analys av konsekvenser av rektorsbyten har behovsanpassade och ändamålsenliga åtgärder satts in. Proaktiva huvudmän använder även rektorsnätverken som ett verktyg för att skapa samsyn kring det systematiska kvalitetsarbetet. På dessa möten diskuteras till exempel innehåll i skolans kvalitetsarbete och tidsramar kring arbetet. Därigenom kan dessa huvudmän säkerställa att även den enskilda skolan har ett gott systematiskt kvalitetsarbete.

Konsekvenser på skolor vid många rektorsbyten

I syfte att kunna bedöma om insatta åtgärder är ändamålsenliga tillfrågades de intervjuade om effekter av många rektorsbyten på skolverksamheten. I denna del har granskningen en kartläggande ansats.

Skolutvecklingen riskerar att avstanna

Enligt intervjuer med lärare, rektorer och tjänstemän stannar skolans processer upp vid rektorsbyten på 15 av 20 verksamheter. Exempel på processer och rutiner som sägs avstanna är arbetet med särskilt stöd, sambedomning av nationella prov och mentorskap för nya/obehöriga lärare. Även forum där eleverna är delaktiga som till exempel elevråd, matråd och trygghetsvandringar tappar fart eller ställs in, enligt dessa intervjuer.

Hög rektorsomsättning kan leda till mindre stabilitet i att upprätthålla goda strukturer och gemensamma förhållningssätt

På 10 av de 20 besökta verksamheterna uppger intervjugrupper att rektorsbytena, direkt eller indirekt, kan leda till minskad stabilitet i organisationen. Om den nya rektorn inte hinner med att leda skolans pedagogiska arbete så riskerar lärarnas gemensamma förhållningssätt falla när nya lärare kommer in som inte känner till skolans rutiner. Det kan gälla till exempel arbetet med särskilt stöd eller hur stök i korridorerna och skolgård ska bemötas. Om inte alla lärare känner till skolans processer kring extra anpassningar och särskilt stöd riskerar elevernas målpuppfyllelse att påverkas, vilket i sin tur kan påverka studieron i klassrummen. Både lärare, rektorer och tjänstemän på förvaltningsnivå lyfter fram att det blir större spridning av vad som sker i olika klassrum i samband med frekventa rektorsbyten.

Risk att bedömning inte utgår från styrdokumentet

Vid intervjuerna har det i fyra verksamheter tydligt framkommit oro för att bedömning och betyg inte alltid görs utifrån styrdokumentet. Informationen har kommit från olika nivåer (lärare, rektor, tjänstemän på förvaltningsnivå) där oro framkommer att för högt satta betyg förekommer då nya rektorer inte hinner följa upp lärarnas arbete med bedömning och betygssättning. På dessa skolor finns även en hög andel obehöriga lärare.

Inledning

Hög rektorsomsättning på många skolor

I analyserna av svensk skola har stor uppmärksamhet ägnats de senare åren åt de lärarrekruteringsbehov som förskola och skola står inför de kommande åren, liksom konsekvenserna av lärarbristen. Dessa frågor kommer också under lång tid framöver att vara mycket viktiga för svenskt skolväsende att hantera.¹ Samtidigt finns det skäl att rikta blicken mot skolornas rektorer då det är hög omsättning på rektorer på många skolor i Sverige. Rektorerna spelar en viktig roll när det gäller att långsiktigt leda och utveckla den pedagogiska personalens arbete, så att eleverna får en utbildning av hög kvalitet. Täta rektorsbyten på en skola riskerar därför att leda till att eleverna får en utbildning av lägre kvalitet.

I sin analys av TALIS² från 2013 framhåller Skolverket att omsättningen på rektorer är relativt hög i Sverige, jämfört med flera andra nordiska länder. Måttet ”erfarenhetsgrad på nuvarande skola” visar att hälften av rektorerna (51 procent) i Sverige har arbetat på sin nuvarande skola i tre år eller mindre. Motsvarande andelar för Danmark och Finland är cirka 20 respektive cirka 30 procent. Av de erfarna rektorerna i Sverige (de som har mer än tre års erfarenhet i rektorsyrket) har drygt en tredjedel (34 procent) arbetat på sin nuvarande skola endast i tre år eller mindre.³ I TALIS-rapporten för år 2018 framgår att situationen är ungefär densamma som tidigare år.⁴

Det finns betydande skillnader mellan skolformerna. I gymnasie- och grundskolan har 20 respektive 25 procent av rektorerna bytt skolenhet, medan inom särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare har 90 respektive 57 procent av rektorerna bytt skolenhet mellan läsåren 2013/14 och 2014/15.⁵ Andelen rektorer som stannar kvar på sin skolenhet, respektive byter skolenhet, mellan läsåren har också varit relativt stabil.⁶

¹ Skolinspektionen (2017a). *Årsrapport 2017: Strategier för kvalitet och helhet i utbildningen*, Stockholm: Skolinspektionen s. 5ff, 26, 35, 46f; Skolinspektionen (2017b). *Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen*, Stockholm: Skolinspektionen; Skolverket (2017). *Skolverkets lägesbedömning 2017*, Rapport 455, Stockholm: Fritzes s. 15ff, 54ff; Skolverket (2015a). *Skolverkets lägesbedömning 2015*, Rapport 421, Stockholm: Fritzes. s. 14f, 46ff.

² TALIS är en förkortning för *The Teaching and Learning International Survey*. Studien är organiserad av OECD och undersöker, genom enkäter, hur ett urval lärare och rektorer i årskurserna 7–9 upplever de undervisnings- och lärmiljöer de arbetar i. TALIS genomförs med viss periodicitet, där första studien genomfördes 2008 och senaste 2018 (med publikation 2019).

³ Skolverket (2015b). *Svenska rektorers erfarenhet i nordiskt perspektiv: En analys av TALIS 2013*, Stockholm: Fritzes.

⁴ Skolverket (2019b). *TALIS 2018 En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan, delrapport 1*. Rapport 481. Skolverket. Stockholm: Fritzes.

⁵ Skolverket (2015b). *Svenska rektorers erfarenhet i nordiskt perspektiv: En analys av TALIS 2013*, Stockholm: Fritzes.

⁶ Skolverket (2016) *Beskrivande data 2015: Förskola, skola och vuxenutbildning*, Stockholm: Wolters Kluwer s. 186.

Hög rektorsomsättning är problematiskt ur ett elevperspektiv

Hög rektorsomsättning riskerar att försämra elevernas förutsättningar att nå målen. Skolverkets allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete på skolenhetsnivå, och forskning om erfarenheter av skolutveckling generellt, framhåller vikten av att skolornas utvecklingsarbete är långsiktigt och uthålligt.⁷ Forskning om skolutveckling betonar också att om skolor ska kunna vända negativa skolresultat är det mycket viktigt med fokus, systematik, långsiktighet och uthållighet.⁸ Vidare visar ny svensk forskning att det som kännetecknar skolor med en negativ resultatutveckling för eleverna är instabila ledningsfunktioner med täta rektorsbyten. Dessa täta rektorsbyten medför bland annat ständiga omorganisationer, där befintliga sätt att organisera lärarnas arbete rivs upp och förändras.⁹ Det är alltså troligt att täta rektorsbyten på en skola riskerar att på olika sätt få negativa konsekvenser för genomförande och utveckling av utbildningen på skolan.

Huvudmannens ansvar för kontinuitet och organisatoriskt minne

Rektors arbete med styrning och ledning sätter ramar för lärarnas förutsättning att genomföra undervisningen på skolan. På samma vis sätter huvudmannens styrning och ledning ramarna för rektors möjlighet att agera som en pedagogisk ledare. Huvudmannen bör därför skaffa sig kunskap om vilka konsekvenser rektors styrning och ledning har på verksamheten och undervisning på skolan. Detta är särskilt viktigt vid hög rektorsomsättning då ledningsarbetet på skolan kan komma att präglas av bristande av kontinuitet. I en studie av Jarl, Blossing och Andersson framhålls att det som är kännetecknande för framgångsrika skolor är att verksamheten baseras på samförstånd och samordning.¹⁰ När det gäller organisering av ledningsfunktioner på förvaltnings-/styrelsenivå framträder flera kännetecken för de framgångsrika skolorna. Det finns bland annat en mål- och resultatorientering, samförstånd och samordning mellan förvaltning/styrelse och rektorer samt tillit och förtroende mellan dessa nivåer.

På framgångsrika skolor finns också en kollektiv organisering av ledningsfunktionerna på skolenhetsnivå. Det handlar om att det finns normer på skolan om att ta ansvar för hela skolans arbete, men också regler i form av exempelvis arbetsbeskrivningar av vilket ansvar olika ledningspersoner har. Det kan ta sig uttryck i att olika personer/funktioner, exempel arbetslagsledare, ämnesansvariga och specialpedagoger har olika typer av ledningsansvar på skolan. Tillsammans med rektor/biträdande rektor kan de också ingå i skolans ledningsgrupp och vara med i att planera och följa upp verksamheten liksom i att utveckla den pedagogiska verksamheten. Det

⁷ Skolverket (2015c). *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*, Skolverkets allmänna råd med kommentarer, Stockholm: Fritzes s. 11 och 36.

⁸ Håkansson, J. och Sundberg, D. (2016). *Utmärkt skolutveckling: Forskning om skolförbättring och målfyllelse*, Stockholm: Natur och Kultur s. 255ff.

⁹ Jarl, M., Blossing, U. och Andersson, K. (2017). *Att organisera för skolframgång: Strategier för en likvärdig skola*, Stockholm: Natur och Kultur, s. 109ff, 143.

¹⁰ Ibid., s. 78 ff.

kan också handla om att ha speciella arbetsgrupper med ansvar för till exempel planerings- och utvecklingsfrågor.¹¹ Om huvudmannen i samspel med rektorn skapar de optimala förutsättningarna för skolorna, så kan det bidra till att rektorn kan leda verksamheten mot högre måluppfyllelse hos eleverna.¹²

Skolan som organisation innehåller inte bara formella strukturer utan även sociala och kulturella dimensioner.¹³ Forskare beskriver att det skapas olika mixer av strukturell och kulturell styrning i samspelet mellan huvudmän och rektorer. Hur förvaltningsstödet ser ut organisatoriskt handlar om strukturen. Samtidigt utformas den organisationsstrukturen och det stödet mot bakgrund av de föreställningar och normer som huvudmannen har om bland annat sitt uppdrag och vilket handlingsutrymme rektorn bör ha (det vill säga kulturen).¹⁴ Huvudmannen behöver ge sina rektorer ett väl fungerande förvaltningsstöd, för att de ska kunna leda sina verksamheter på ett bra sätt.¹⁵ Det är därför inte förvånande att det som kännetecknar förvaltningen/styrelsen för icke-framgångsrika skolor är att den ger lågt stöd till rektorerna eller att stödet inte bygger på någon långsiktighet, och att rektorerna upplever att det finns en otrygg och osäker relation till förvaltningen/styrelsen. Skolorna upplever sig isolerade med sina problem och det finns inga stödjande strukturer som de kan luta sig mot.

Det finns flera orsaker till att rektorer avslutar sin tjänst, och alla orsaker behöver inte vara förknippade med något negativt eller bristande stöd från huvudmannens sida. Att huvudmannen ändrar i sin skolorganisation kan också vara ett skäl till att rektorer lämnar sin tjänst. Oavsett orsak riskerar täta byten av rektorer att leda till negativa effekter på skolans verksamhet. Företrädare för bland annat Sveriges skolledarförbund och Lärarförbundet Skolledarna¹⁶ såväl som skolforskare menar att problemet med de täta rektorsbytena är just att de medför ryckighet och tvära kast på ledningsnivå, och därför inte främjar stabil struktur och kontinuitet för lärare och elever.¹⁷ Det organisatoriska minnet kring struktur, kultur och ledning av skolan kan påverka rektors möjligheter att snabbt sätta sig in i verksamheten och bidra till dess fortsatta utveckling. Mot denna bakgrund är således kontinuitet och kvalitet i utbildning vid rektorsbyten avhängigt av att det finns ett fungerande organisatoriskt minne i verksamheten.¹⁸

¹¹ Jarl, M., Blossing, U. och Andersson, K. (2017). *Att organisera för skolframgång: Strategier för en likvärdig skola*, Stockholm: Natur och Kultur, s. 75ff.

¹² Ibid., s. 79f.

¹³ Ibid., s. 44 ff.

¹⁴ Ibid., s. 70f, 78f.

¹⁵ Högstadius, P. (2014) "Rektor och huvudmannen i samspel – samspelets betydelse för måluppfyllelsen", i: Nihlfors, E. och Johansson, O. (red.) *Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy*, Lund: Gleerups, s. 66ff.

¹⁶ Lärarförbundet Skolledarna är en förening inom Lärarförbundet, med bland annat egen styrelse och egna mål.

¹⁷ Leijman, S. (2018). *Förödande för skolor*, Hämtat från Sveriges Televisions hemsida, <<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/jamtland/forodande-for-skolor>>, Publicerat 28 mars 2018, Hämtat 23 augusti 2018; Koch, E. (2017). *Var tredje chef bytte jobb*, Hämtat från Chef & Ledarskaps hemsida, <<https://chefochledarskap.se/var-tredje-chef-bytte-jobb/>>, Publicerat 22 augusti 2017, Hämtat 23 augusti 2018; Öhman, U. (2018). *Slitsamt att vara rektor*, Hämtat från Sveriges Radios hemsida, <<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=110&artikel=6964456>>, Publicerat 31 maj 2018, Hämtat 23 augusti 2018; Bungerfeldt, U. (2017). *Skolexpert: Jag är mycket oroad*, Hämtat från Sveriges Radios hemsida, <<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=103&artikel=6810992>>, Publicerad 31 oktober 2017, Hämtat 23 augusti 2018.

¹⁸ Argote L. (1999). *Organizational learning: creating, retaining, and transferring knowledge*. Boston: Kluwer Academic, cop.

Kunskapen om huvudmannens arbete vid många rektorsbyten är begränsad och det finns inte någon specifik forskning kring hur huvudmännen kan eller bör agera vid hög omsättning på rektorer. Det är därför angeläget för Skolinspektionen att granska vad huvudmannen gör vid många rektorsbyten för att säkerställa kontinuitet i skolans ledning så att eleverna får en utbildning där alla elever får möjlighet att nå så långt som möjligt.

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna tematiska kvalitetsgranskning har varit att undersöka hur huvudmannen arbetar med att främja kontinuitet i styrningen och ledningen av den pedagogiska verksamheten på skolor med hög omsättning på rektorer.

Granskningen har fokuserat på följande frågeställningar:

- 1) I vilken utsträckning har huvudmannen gjort en analys av vilka *konsekvenser* den höga omsättningen på rektorer har fått för den pedagogiska verksamheten på skolan och hur denna styrs/leds?
- 2) I vilken utsträckning vidtar huvudmannen *ändamålsenliga åtgärder* när rektorer slutar efter kortare tid, för att upprätthålla en fungerande styrning och ledning av den pedagogiska verksamheten på skolan?

Granskningens genomförande

Granskningen fokuserar på hur huvudmän i både enskild och offentlig verksamhet arbetar för att bibehålla hög kvalitet i elevernas utbildning även om skolan har flera rektorsbyten på kort tid. Granskningen genomfördes vårterminen 2019 och omfattade 20 huvudmän. Ett urvalskriterium var att huvudmannen skulle ha en grundskola eller gymnasieskola som haft tre eller fler rektorsbyten de senaste fem åren. Vid verksamhetsbesöken framkom det dock att en av de utvalda skolorna endast hade haft ett rektorsbyte och att tre av de utvalda skolorna endast haft två rektorsbyten de senaste fem åren. Övriga verksamheter har haft tre till sju rektorsbyten under samma tidsperiod.

Vid varje verksamhetsbesök intervjuades lärare, rektor, tjänstemän på förvaltningsnivå samt representanter för nämnd eller styrelse. Då granskningen innefattar både kommunala och enskilda huvudmän används begreppet "tjänsteman på förvaltningsnivå" för de intervjuade tjänstemän som tillhör nivån över rektor. Förutom skolchefer, som finns hos alla huvudmän, innefattas de som har sin tjänst på förvaltningen/huvudkontoret och tituleras till exempel utbildningsdirektör, verksamhetschef, områdeschef eller förvaltningschef. På samma sätt används begreppet "representant på nämndsnivå" för de intervjuade personer som representerar den nämnd eller styrelse som ansvarar för skolverksamheten.

För mer information om granskningens genomförande, se bilaga 1 och se bilaga 4 för ytterligare begreppsförklaringar.

Kvalitetsgranskningens iakttagelser

I detta avsnitt presenteras det sammantagna resultatet från granskningen som Skolinspektionen bedömer är särskilt viktigt att lyfta fram. Här redovisas också exempel från de verksamheter som Skolinspektionen bedömer arbetar såväl på ett mindre väl som på ett väl fungerande sätt med de aktuella områdena. Resultaten och exemplen har framkommit i de intervjuer som har genomförts under granskningsbesöken samt i de verksamhetsredogörelser som representanter för huvudmannen har lämnat till Skolinspektionen inför granskningen. De samlade resultaten av granskningen bedömer Skolinspektionen som användbara vid varje rektorsbyte, inte enbart vid täta sådana.

Få huvudmän analyserar effekter av hög rektorsomsättning

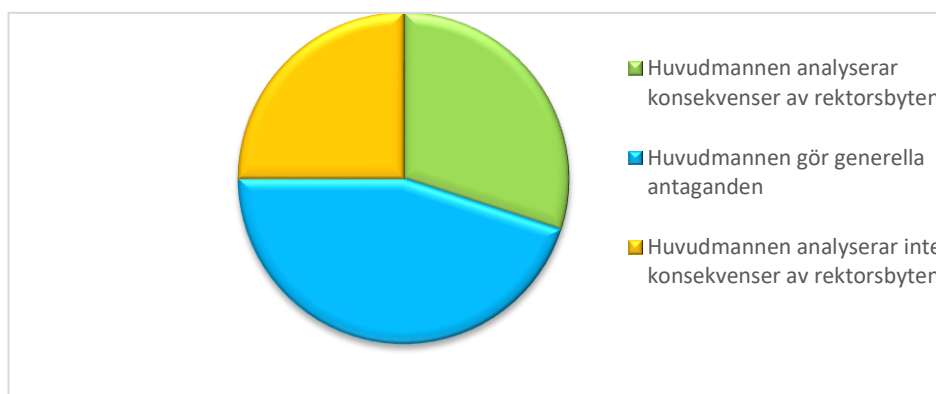
Granskningen visar att huvudmännen agerar utifrån tre olika handlingsmönster. Det ena handlingsmönstret handlar om att huvudmannen följer upp och analyserar vad som sker på skolan vid rektorsbyten. Det andra handlingsmönstret handlar om att huvudmannen utgår från generella antaganden om vad som borde ske vid rektorsbyten medan det tredje handlingsmönstret är huvudmän som uppger att de tidigare inte tänkt på konsekvenser vid rektorsbyten.

Det är värt att nämna att Skolinspektionens utredningar för flera av de utvalda skolorna visar att de haft fler, eller betydligt fler, rektorsbyten än vad huvudmännen ursprungliga sammanställning visat. Ofta har inte de rektorsbyten räknats med där rektor till exempel varit sjukskriven längre tid, där hyrrektor funnits under rekryteringsprocessen eller där en nöjd rektor slutat eftersom pendlingsvägen varit för tidskrävande.

Huvudmän som utvärderar rektorsbyten följer upp mer än kunskapsresultaten

Endast i 6 av 20 besökta verksamheter kan huvudmannen sägas göra en analys av vilka konsekvenser rektorsomsättningen har på utbildningens kvalitet (Se figur 1). De huvudmän som har gjort analys av konsekvenser av rektorsbyten på skolverksamheten framhåller att det inte går att bara titta på förändringar i måluppfyllelse eftersom effekterna på kunskapsresultaten släpar efter tidsmässigt. Istället lyfter representanter för dessa huvudmän upp att de för att analysera effekterna av rektorsbytena har tittat på helheten på skolan och kartlagt verksamheten på skolan genom att till exempel intervjuar personal, avgående rektor och/eller elever. Dessa huvudmän har (genom sina tjänstemän på förvaltningsnivå) även genomfört observationer på aktuell skola, både i och utanför klassrummet. En verksamhetschef använder uttrycket ”utan spaning ingen aning” för att poängtera vikten av uppföljning och analys. De intervjuade tjänstemännen säger att utvärdering av kunskapsresultaten bara är en liten del av analysarbetet för att se konsekvenser av rektorsbytena på utbildningens kvalitet. I dessa verksamheter framgår det tydligt av intervjuerna

att det finns en dialog mellan nämnd/styrelse och förvaltningsnivå kring konsekvenser på skolverksamheten vid rektorsbyten.



Figur 1: Andel huvudmän som uppger att de analyserar konsekvenser av rektorsbyten, andel som uppger att de gör generella antaganden om konsekvenser och andel huvudmän som uppger att de inte analyserar konsekvenser av rektorsbyten.

Många huvudmän utgår från generella antaganden

I 9 av de 20 besökta verksamheterna utgår huvudmännen från generella antaganden kring vad rektorsbyte borde/brukar få för konsekvenser på skolverksamheten. Det framgår emellertid att de inte har tagit reda på de faktiska konsekvenserna i den egna verksamheten. En förvaltningschef säger att risken är påtaglig att bristen på kontinuitet i det pedagogiska ledarskapet på skolan har påverkat undervisningens kvalitet medan en annan förvaltningschef säger att det är klart att skolorna "tappar fart" vid rektorsbyten. Representanter för en huvudman säger att rektorsbyten alltid får effekt hela vägen ut till elevernas måluppfyllelse, men uppger att de inte tagit reda på faktiska konsekvenser av rektorsbyten på den utvalda skolan. Flera av de intervjuade tjänstemännen på förvaltningsnivå hänvisar till konsekvenser som beskrivs i forskning kring chefsbyten och en del hänvisar till egna erfarenheter som rektor. Dessa huvudmän säger i flera fall att de inte funderat på att analysera konsekvenser av rektorsbyten, trots att de är medvetna om att det kan ge effekt ut till eleverna. En tjänsteman på förvaltningsnivå anger dock som skäl till att inte analysera konsekvenserna att det är så komplexa samband att det är svårt att härleda förändringar till just ett rektorsbyte.

Nytt perspektiv för en del huvudmän

I 5 av 20 verksamheter uppger huvudmännen att de inte alls tänkt på det perspektivet tidigare och följaktligen inte gjort någon analys av eventuella konsekvenser av rektorsbytena på undervisningen. Representanter för dessa huvudmän säger i intervjuerna att de inte har samlat in underlag för att analysera effekter av rektorsbytena på vare sig skolans arbetsprocesser, rektors möjlighet att vara pedagogisk ledare, värdegrundsarbetet, kunskapsresultaten, undervisningen i klassrummen eller övrig skolverksamhet. I intervjuerna säger dock representanter för några huvudmän att de förvisso inte gjort någon uppföljning av vad som sker vid rektorsbyten, men att de tror att de skulle upptäcka eventuella negativa effekter av rektorsbytena i sin analys av skolans måluppfyllelse.

Proaktiva och reaktiva huvudmän

Generellt kan huvudmännens åtgärder vid hög rektorsomsättning sägas skilja sig åt i om de kan beskrivas som ett "proaktivt stöd" eller som ett "reaktivt stöd" till rektorerna. Åtgärderna har granskats utifrån tre perspektiv: tillgång till stödresurser, stöd i organisation och ledning samt stöd i det systematiska kvalitetsarbetet. Huvudmän som följer upp vad som sker vid många rektorsbyten tillhör den gruppen huvudmän som kan beskrivas som "proaktiva" medan de huvudmän som inte tidigare reflekterat över vad som sker vid många rektorsbyten i huvudsak kan beskrivas som "reaktiva". I gruppen med huvudmän som gör generella antaganden kring konsekvenser vid rektorsbyten finns både "proaktiva" och "reaktiva" huvudmän. Dessa huvudmän kan dessutom ibland agera "proaktivt" i en fråga, men "reaktivt" i en annan.

Tillgång till stödresurser

Få huvudmän följer upp rektors behov av introduktionsinsatser

Av de 20 huvudmän som ingått i granskningen bedöms 6 ha proaktiva insatser under rektorns introduktionsfas. Dessa huvudmän har tydlig och strukturerad överlämning genom både checklista eller handbok för introduktion till skolan, chefsintroduktion till huvudmannen och tillgång till exempelvis en verksamhetsutvecklare som hjälper till att sätta in nya rektorn i uppdraget. I dessa verksamheter ställer också tjänstemän på förvaltningsnivå regelbundet och strukturerat frågor till den nya rektorn kring läget på skolan och vilket stöd som rektor behöver just nu. Det finns exempel i granskningen på enklare frågor som gäller om rektor behöver stöd i rekrytering av personal, rehab-ärenden eller ekonomi. Men det kan även gälla frågor om rektor behöver stöttning vad gäller att utveckla skolans elevhälsa, pedagogiska frågor eller andra frågor kring skolutveckling. Hos proaktiva huvudmän är introduktionsfasen utsträckt över en längre tid, ofta över ett halvår eller mer. En HR-chef lyfter fram att, till skillnad från andra chefer, så är det svårt att få nya rektorer att självmant söka stöd då rektorerna själva ofta tror att de förväntas kunna allt. Därför är det viktigt att regelbundet ställa frågor om vilka insatser rektor behöver under introduktionsfasen och inte överlämna till rektorerna att själva efterfråga stöd, säger HR-chefen.

Proaktiva huvudmän arbetar även aktivt med att utveckla digitala handböcker eller andra former av strukturer för att skapa kontinuitet i skolan organisatoriska minne. Rektorer från dessa huvudmän är överlag nöjda med sin första tid på skolan och den introduktion de fått del av. Flera verksamheter har någon form av "handbok" med varierande omfattning som ger vägledning vid introduktionen av den nya rektorn. I en verksamhet har huvudmannen kompletterat den vanliga introduktionen med ett omfattande dokument där all information kring skolans organisation är sammanställd – allt från vem som hanterar elevernas busskort, leder elevrådet och arkiverar nationella prov, till ledningsgruppens sammansättning, hur beslut dokumenteras och syftet med olika forum på skolan. Processen kring rektorsbytet är här också tydligt tidsatt och det anges vem som är ansvarig för olika delar i överlämningsprocessen. I en verksamhet beskriver rektor att de, tillsammans med huvudmannen, är på god väg att implementera vad de kallar ett utvecklat organisatoriskt minne på skolan. Det fanns tidigare många strukturer som äldre lärare kände till, men det fanns inte samlat och hög personalomsättning gjorde att informationen försvann, säger rektorn. I flera verksamheter med proaktiva huvudmän får den nya

rektorn stöd av någon form av verksamhetsutvecklare för att analysera skolans resultat och förutsättningar. Det är även vanligt att dessa rektorer de första månaderna får ett nära och aktivt stöd från HR i både rekrytering och andra svåra personalärenden. En rektor betonar också vikten av att en ny rektor verkligen får mycket stöd och hjälp ute på plats på skolan i början, men allteftersom rektorn kommer in i verksamheten kan det stödet minska i omfattning.

Det som betecknas som introduktionsfas hos reaktiva huvudmän är ofta kort – några veckor till en månad – och den planlagda delen av introduktionen består till stor del av kortare, inplanerade möten med nyckelpersoner tidigt när rektor är ny. Övrigt stöd ges ifall rektor efterfrågar det. Rektorer från dessa huvudmän beskriver ofta sin första tid som intensiv och med mycket tid borta från skolan i samband med kortare möten med nyckelpersoner. De säger att det är otillfredsställande att vara borta så mycket från skolan när de behöver mycket tid för att lära känna personalen och sätta sig in i skolans förutsättningar. Det hade varit bra om mer tid lades på den praktiska ledningen av skolor än på information från andra förvaltningar under introduktionsfasen, säger en rektor.

I många fall berättar intervjuade rektorer och tjänstemän på förvaltningsnivå att introduktion av ny rektor i huvudsak är planerad att ske genom överlämning mellan den avgående rektorn och den nya rektorn, men endast i något enstaka fall har det faktiskt skett en överlämning där den avgående rektorn har kunnat medverka. I de flesta fall har det berott på att tjänstetiden för rektorerna inte överlappat varandra. Den tidigare rektorn har till exempel blivit oväntat sjukskriven eller så har rekryteringen av den nya rektorn dragit ut på tiden. I något fall är det även tydligt att den avgående rektorn inte haft intresse av att lägga tid på en överlämning med kvalitet.

I de verksamheter som i granskningen bedömts vara reaktiva i denna fråga så finns ofta liknande resurser vid introduktionen tillgängliga som hos de huvudmän som i granskningen bedömts vara proaktiva. Men hos de reaktiva huvudmännen ges stödet endast då rektor efterfrågar stöd i en viss fråga.

Rektorer blir sällan tillfrågade om vilket stöd de behöver

Få rektorer uppger att någon frågat dem om vilken typ av centrala stödfunktioner de skulle behöva tillgång till (exempelvis i frågor som rör HR, ekonomi, lokaler). Flera rektorer berättar också att även om de erbjuds tillgång till vissa typer av centralt stöd så är det 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 den rektorn saknar stöd i att bygga upp en fungerande elevhälsa. En annan rektor berättar att det enda stöd hen behöver är för att hantera anmälningar till Skolinspektionen, men där finns inget stöd att få från förvaltningsnivån. Ytterligare en annan rektor säger att hen vet att det ska finnas stöd att få från förvaltningsnivån, men upplever trots det inget stöd i viktiga frågor. I flera fall uppger även intervjuade rektorer att de inte känner till det stöd som finns att hämta från förvaltningsnivå i till exempel svåra rehab-ärenden eller stöd att analysera skolans måluppfyllelse.

Stöd i organisation och ledning

Få huvudmän ger strukturerat stöd i både organisations- och ledningsfrågor

Enligt intervjustavaren får 7 av de 20 nya rektorerna i granskningen ett strukturerat och proaktivt coachande stöd av huvudmannen i strategiska frågor. Detta stöd kan innehålla regelbundna samtal med till exempel en mentor eller coachande samtal med verksamhetschefen. Några förvaltningschefer berättar att rektorerna har regelbundna samtal med en organisationspsykolog som ett stöd för att utveckla verksamheten. Även stöd i rektorsnätverk kan räknas till de proaktiva stöden om de leds på ett sätt att rektorerna kan coacha varandra i svåra lednings- och organisationsfrågor.

Ungefär hälften av huvudmännen ger de nya rektorerna ett proaktivt stöd i mer praktiska organisationsfrågor då det finns regelbundna avstämningar inplanerade mellan rektor och verksamhetschef. Även möten med olika stödfunktioner (till exempel HR, ekonomi, analysenhet) är inplanerade och regelbundna och där stödfunktionerna efterfrågar rektorns behov av stöd i olika frågor. Hos övriga huvudmän sker dessa möten på rektors initiativ, det vill säga att rektor behöver be stödfunktioner om hjälp och stödet blir på så vis ett reaktivt stöd från huvudmannen.

Vanligare med "team-tänk" hos huvudmän som analyserar konsekvenser av rektorsbyten

Hos proaktiva huvudmän, framför allt hos de huvudmän som uppgett att de analyserat konsekvenser av rektorsbyten, finns en uttalad målsättning med en kollektiv organisering av ledningen av skolan. Här är roller och mandat tydligt formulerade och kan beskrivas som ett "team-tänk" för att stå emot den instabilitet som rektorsbyten kan medföra. Här säkerställer huvudmannen att det finns en grundstomme av bemanning på alla skolor där kunskap om skolans olika processer finns. Det kan vara riktlinjer för hur skolans ledningsgrupp ska vara sammansatt med definierade roller, men det kan också vara tydliggörande av strukturer och beslut som görs tillgängliga via skolans intranät. Några verksamhetschefer säger att det är viktigt att skolans ledarskap inte är avhängigt av en person och att de därför har styrt upp funktioner runt rektorn – till exempel med biträdande rektor, elevhälsa, arbetslagsledare och administratör – med tydliga roller och delegerade ansvarsområden. Om rektor slutar så finns det mycket kunskap kvar i ledningsgruppen säger verksamhetscheferna. Några förvaltningschefer berättar att de i sin organisation alltid har personer "på tillväxt" för att kunna efterträda rektor om något händer.

I intervjuer med tjänstemän hos huvudmän som kan beskrivas som proaktiva lyfts vikten av kvalitet i skoladministratörsrollen då en duktig administratör kan ge mycket stöd och avlastning i vardagsfrågor till en ny rektor. För att belysa vikten av det administrativa stödet berättade en verksamhetschef att när både rektor och administratör slutade samtidigt innebar det att det på den skolan inte fanns någon person med någon större insikt i vare sig praktiska frågor eller ledningsfrågor. Den nya rektorn på skolan beskrev i intervjun också att den första tiden på skolan var tuff och att det tog tid att komma igång med skolutveckling.

Tjänstemän på förvaltningsnivå säger att både introduktionsfasen och stödet runt rektor är viktigt för att den nya rektorn så snabbt som möjligt ska kunna bli en pedagogisk ledare och kunna sköta den dagliga verksamheten parallellt med att driva

skolutveckling. På skolor med hög rektorsomsättning är det extra viktigt då det ofta är många processer och rutiner som inte är på plats, samtidigt som det är hög personalomsättning, säger flera av förvaltningscheferna. En representant på nämndsnivå säger att det är viktigt att sortera bort så mycket som möjligt av det chefsadministrativa arbetet för rektor så att rektor kan fokusera på det pedagogiska uppdraget och i förlängningen hjälpa eleverna mot en högre måluppfyllelse.

Systematiskt kvalitetsarbete som verktyg

Få huvudmän använder det systematiska kvalitetsarbetet som verktyg vid hög rektorsomsättning

I de sex verksamheter där huvudmannen har gjort analys av konsekvenser av rektorsbyten så har behovsanpassade och ändamålsenliga åtgärder satts in. Det kan vara till exempel att rikta resurser i form av kvalitetsutvecklare till den nya rektorn för kortare eller längre tid eller att ta in en rektor med annan kompetens. Eftersom de flesta huvudmän i granskningen inte genomför någon analys av vad rektorsbytena får för konsekvens på skolorna så är det svårt att för dessa huvudmän se åtgärder som är behovsanpassade till den specifika skolan i det systematiska kvalitetsarbetet.

Proaktiva huvudmän använder aktivt rektorsnätverken som ett verktyg för att skapa samsyn kring det systematiska kvalitetsarbetet och säkerställer på så sätt att den enskilda skolan även har ett bra systematiskt kvalitetsarbete. Några av dessa rektorer beskriver att på deras rektorsmöten, som leds av verksamhetschef, diskuterar de innehåll i kvalitetsarbetet på skolan och tidsramar kring det arbetet så att de får samsyn kring det systematiska kvalitetsarbetet. Rektorer från andra huvudmän säger i flera fall att de på sina rektorsmöten pratar om ekonomi och logistik, inte om hur det systematiska kvalitetsarbetet kan bedrivas eller andra utbildningsnära frågor.

Goda exempel på proaktiva insatser

Utifrån granskningens iakttagelser kan en del exempel lyftas fram från huvudmän som Skolinspektionen bedömer arbetar framgångsrikt med att bevara kontinuitet i styrning och ledning på skolor med många rektorsbyten. Dessa exempel är dock av allmängiltig karaktär och torde vara användbara vid alla rektorsbyten. Exempelen kommer från flera olika huvudmän, såväl enskilda som offentliga verksamheter. Gemensamt för dessa exempel är att de härrör främst från huvudmän som genomfört analys av vad som sker vid rektorsbyten och som vidtagit åtgärder utifrån denna analys.

Konsekvenser av rektorsbyten följs upp och analyseras

De huvudmän som följt upp konsekvenser av rektorsbyten berättar att de genomför intervjuer och samtalar med avgående rektor, elever och skolans personal för att få en helhetsbild av läget på skolan. Några av huvudmännen har även i samband med skolbesök genomfört observationer av både lektioner och raster. En skolchef säger att hen både "skuggar" rektor och auskulterar i klassrummen för att säkerställa att skolan lever upp till den ordning och reda som de satt som mål. En annan

förvaltningschef säger att de inte bara lyssnar på det rektorerna säger, utan att de numera har starkare internkontroll och åker ut på skolor för att intervjua exempelvis lärare och elever för att förvissa sig om situationen på skolan. Förvaltningschefen fortsätter med att säga att de utifrån de intervjuerna sätter upp nya mål och att det ger bra resultat. Det är många faktorer som påverkar måluppfyllelsen i kunskapsresultat, säger både tjänstemän på förvaltningsnivå och representanter på nämndsnivå. Dessutom finns det en eftersläpningseffekt i kunskapsresultaten, tillägger några av de intervjuade. Men rektorsbyten kan ge snabbare genomslag på värdegrundsarbetet, inte minst på trygghet och studiero, säger en tjänsteman på förvaltningsnivå. Flera av de huvudmän som följer upp konsekvenser av rektorsbyten uppger även att de kontinuerligt dokumenterar detta i det systematiska kvalitetsarbetet och att förändringar därför märks snabbt.

På sex skolor i granskningen har huvudmannen genomfört planerade byten av person på rektorstjänsten och på fem av dessa sex skolor har rektorsbytena föregåtts av en djupare analys. Enligt intervjuade tjänstemän har rektorerna bytts ut för att till exempel få in en rektor med annan kompetens som ett led i att öka måluppfyllelsen på skolan, eller för att rektor har kompetens som behövts på annan skola och den utvalda skolan därför fått ny rektor. Tjänstemän hos dessa fem huvudmän berättar hur de inför planerade rektorsbyten kartlagt skolans behov, genomfört en konsekvensanalys samt följt upp effekterna av rektorsbytet.

Proaktiva huvudmän genomför ändamålsenliga åtgärder

Genomtänkt och individanpassat stöd till ny rektor

Hos proaktiva verksamheter arbetar huvudmannen för att optimera förutsättningarna för rektorsbyten. Det innefattar bland annat arbete med introduktionen för den nya rektorn. Ett sådant exempel är en huvudman där varje steg i rektorsintroduktion är tydligt tidsatt, har tydligt innehåll och det är tydligt vem som är ansvarig. Hos proaktiva huvudmän är introduktionsperioden utsträckt över en längre tid – sex månader till ett år. Introduktionen innehåller orienterande moment som att träffa nyckelpersoner och få introduktion till olika plattformar för till exempel kvalitetsarbete, schemaläggning, ekonomi och personalärenden. Hos dessa huvudmän är ofta mycket information samlad i någon form av digital verksamhetshandbok som är tillgänglig för fler än rektor. Men introduktionsperioden innefattar även regelbunden avstämning med personer där rektor kan fråga om råd och diskutera problem och skolutveckling. I dessa verksamheter ställer huvudmannen regelbundet frågan till rektor om vilken stöttning som hen behöver just då. Introduktionen är också avpassad efter den nya rektorns tidigare erfarenheter och skolans behov samtidigt som huvudmannen gör en plan för rektors behov av kompetensutveckling. Ett viktigt inslag hos dessa huvudmän är att rektor även får stöd och hjälp ute på plats på skolan av till exempel en utvecklingsstrateg för att inventera och analysera skolans situation. På dessa skolor säger intervjuade lärare, rektorer och tjänstemän på förvaltningsnivå att rektorn snabbt kan ta tag i skolans utveckling och vara en aktiv pedagogisk ledare.

Organisatoriskt minne och team-tänk

På de sex skolor där huvudmännen genomfört planerade rektorsbyten ökade även personalomsättningen som en konsekvens av rektorsbytena. Utifrån intervjuaren framgår dock att på skolor med planerade rektorsbyten fungerade överföringen av

information och stöd till ny personal i högre grad än på de övriga besökta verksamheterna. På dessa skolor finns ett utvecklat organisatoriskt minne där bland annat information om hur skolan arbetar finns beskrivet, liksom ansvarsområden för olika funktioner och roller. Proaktiva huvudmän berättade också att det var viktigt att ha en ledningsgrupp runt rektor för att minska sårbarheten vid rektorsbyten. I utformningen av ledningsgruppen ingick ett team-tänk med transparenta roller och mandat. Samtidigt som dessa huvudmän styrde upp skolans ledningsgrupp betonade de att rektor beslutar om sin inre organisation och att ändringar av ledningsgruppen skedde i samråd.

Avlastning i chefsadministrativa frågor och fokus på kärnuppdraget

Hos proaktiva huvudmän finns exempel på tjänstemän på förvaltningsnivå samt representanter på nämndsnivå som uppger att de arbetar medvetet för att avlasta rektor i chefsadministrativa frågor. Det handlar till exempel om att rektor har tillgång till en proaktiv HR-avdelning i alla personalfrågor, stöd i fastighetsfrågor och ekonomistöd för budgetfrågor. I dessa verksamheter har verksamhetschefen planerat i regelbundna avstämningar med rektor för att säkerställa att rätt stöd tillhandahålls och för att coacha rektor i skolutvecklingsfrågor. Vanligen ingår rektor också i nätverk med andra rektorer, vilket uppfattas som ett viktigt stöd och som ett forum för huvudmannen att skapa samsyn, till exempel kring det systematiska kvalitetsarbetet. Genom att chefsadministrativa frågor genomförs av annan personal kan rektor ha fokus på rektorsuppdragets kärna och det gynnar elevernas måluppfyllelse, säger en nämndsrepresentant.

Fungerande styrkedja

I proaktiva verksamheter finns det en "röd tråd" mellan huvudman och rektor. Av intervjusvaren framgår att de finns en pågående dialog mellan representant för nämnden, tjänstemän på förvaltningsnivån och den nytillträdde rektorn. Enligt både representanter för nämndsnivå och tjänstemannanivå har de förstahandsinformation om situationen på skolan, vilket ger huvudmannen bra underlag inför beslut i olika frågor.

Konsekvenser på skolor vid många rektorsbyten

I syfte att kunna bedöma om insatta åtgärder är ändamålsenliga tillfrågades de intervjuade om effekter av många rektorsbyten på skolverksamheten. I denna del har granskningen en kartläggande ansats och inga bedömningar har skett.

I intervjuerna med lärare, rektor, verksamhetschefer, skolchefer och HR-specialister framkommer tydliga mönster om vad som sker på skolor med många rektorsbyten. Granskningen visar att i princip alla intervjuade är överens om att oavsett hur tydligt allt är så har ett rektorsbyte ett negativt inflytande på skolans verksamhet. Vid frekventa rektorsbyten riskerar de negativa effekterna att öka och att det är önskvärt att minimera dessa effekter, säger de intervjuade. Det är naturligt att det tar tid för en ny rektor att ta över en skola, säger många av de intervjuade personerna. Konsekvenserna tycks, utifrån intervjusvaren, vara oberoende av om det gäller en offentlig eller enskild huvudman. Granskningen visar dock att de huvudmän som följer upp vad som sker vid rektorsbyten sätter in mer träffsäkra åtgärder för att motverka de negativa effekter som rektorsbyten medför.

Skolutvecklingen riskerar att avstanna

Granskningen visar att centrala rutiner och utvecklingsprocesser stannar upp vid rektorsbyten på 15 av de 20 skolor som ingår i granskningen. I intervjuerna anges till exempel att arbetet med särskilt stöd, sambedömning av nationella prov, lärarnas samverkan, det systematiska kvalitetsarbetet och mentorskap för nya/obehöriga lärare avstannar. Även forum där eleverna är direkt involverade tappar fart eller ställs in. Exempel som anges i intervjuerna är elevråd, matråd och trygghetsvandringar.

Nästan alla intervjuade uppger även att flera delar i skolutvecklingen tappar fart, det blir "hack i skivan" varje gång skolans rektor byts ut. Även om det finns nedskrivna rutiner och processer så finns det ändå saker som inte står formulerat, säger en verksamhetschef. Flera lärargrupper beskriver att varje ny rektor kommer med nya idéer och förändrade arbetssätt. Det är dessutom vanligt att en ny rektor har sina prioriteringar och utvecklar dessa områden medan andra processer avstannar. På vår skola stannade dessutom skolutvecklingsprocesserna upp trots att vi fortsatte med samma kvalitetsarbete och fokusområde, säger en lärargrupp. Granskningen visar dock att i de fall utvecklingsprocesser drivs från förvaltningsnivå så fortgår dessa även vid rektorsbyten. Det kan gälla utveckling av skolbiblioteket eller arbete med betyg och bedömning. Detta gäller dock bara så länge personerna på förvaltningsnivån inte byts ut. Kontinuiteten i processerna är således ofta personbundna, även på förvaltningsnivån.

Flera av de intervjuade rektorerna beskriver att de måste gå långsamt fram med förändringar för att inte tappa lärare och annan personal, speciellt om det har varit många rektorsbyten på skolan. Några rektorer säger att utvecklingsarbetet varit tungt och känsligt då informella ledare motverkat rektors beslut om förändringar. Rektorer som vet att de är på skolan under begränsad tid, till exempel vid sjukvår, föräldraledighet eller under rekryteringsprocessen säger också att de fokuserar på det som är mest nödvändigt och lämnar utvecklingsfrågor till nästa rektor. Flera lärare berättar att personalen har svårt att engagera sig i nya rektorer eftersom de inte vet hur länge rektorn kommer att stanna. En lärargrupp berättar att de gissar att de haft mellan 20 och 30 olika rektorer under 30 år, en uppgift som tjänstemän på förvaltningsnivån senare verifierar. Många rektorsbyten bidrar till misstro mot förändringar och tröghet i systemet, säger lärare.

Många rektorsbyten kan leda till mindre stabilitet i att upprätthålla strukturer och gemensamma förhållningssätt

Granskningen visar att frekventa rektorsbyten även kan få negativa effekter för elevernas möjlighet att nå målen. I 10 av 20 besökta verksamheterna uppger intervjugrupper att rektorsbytena, direkt eller indirekt kan leda till minskad stabilitet när det gäller strukturer. Rutiner och gemensamma förhållningssätt behöver upprätthållas och om personer i ledningen har hög rörlighet riskerar vissa frågor till exempel att hamna mellan stolarna. Både lärare och rektorer är i intervjuerna eniga om att många rektorsbyten riskerar att medföra förhöjd personalomsättning och att en hög personalomsättning påverkar elevernas utbildning. Lärarnas gemensamma förhållningssätt fallerar när nya lärare kommer in som inte känner till skolans rutiner, till exempel hur stök i korridorerna och på skolgården ska bemötas. En verksam-

hetschef berättar att när det blir otydligt för ny personal hur de ska hantera incidenter på raster och i uppehållsrum ökar elevernas upplevelse av otrygghet. När det blir oroligt på rasterna är det lätt att den oron följer med in i klassrummet, speciellt för de oerfarna lärarna, säger hen. När mycket av undervisningstiden och lärarnas planeringstid går åt till att lösa konflikter påverkas självklart elevernas kunskapsresultat, uppger flera lärargrupper.

Några intervjuade rektorer och lärare ger även exempel på att det finns risk för att alla elever inte får det stöd de behöver eftersom lärarna arbetar olika och alla lärare inte känner till skolans processer kring extra anpassningar och särskilt stöd. Det i sin tur påverkar elevernas möjlighet till god måluppfyllelse, säger lärare. När elever som behöver stöd inte får det så leder det också till att det blir rörigare i klassrummet, säger en verksamhetschef. Både lärare, rektorer och tjänstemän på förvaltningsnivå lyfter fram att det blir större spridning av vad som sker i olika klassrum i samband med frekventa rektorsbyten. Den personal som varit länge på skolan känner till rutiner och processer, medan de nyanställda kan behöva uppfinna rutiner på nytt. Erfarna lärare kan falla tillbaka på tidigare fungerande arbetsätt medan oerfarna eller obehöriga lärare behöver tydliga instruktioner eller stöd av mentor för att hantera de svårigheter som uppkommer, säger en tjänsteman på förvaltningsnivån. Flera lärare och rektorer uppger att brister i samsyn uppkommer då samverkan i personalen är sporadisk då den nya rektorn inte hinner med att leda det pedagogiska arbetet. En tjänsteman på förvaltningsnivån säger att samsynen på skolan lätt faller vid många rektorsbyten och därmed minskar samsyn och gemensamma förhållningssätt i lärarnas arbete. Flera intervjuade lyfter fram att lärare inte får stöd och hjälp att utveckla sin kompetens när rektorerna kommer och går. När rektorsbytena avlöser varandra hinner rektorerna inte uppmärksamma lärarnas behov av kompetensutveckling innan de går vidare till nästa uppdrag, säger lärare.

Risk att bedömning inte utgår från styrdokumentet

Vid intervjuerna har det i fyra verksamheter tydligt framkommit oro för att bedömning och betyg inte alltid görs utifrån styrdokumentet. Informationen har kommit från olika nivåer (lärare, rektor, tjänstemän på förvaltningsnivå) där oro framkommer att för högt satta betyg förekommer då nya rektorer inte alltid hinner följa upp lärarnas arbete med bedömning och betygssättning. På dessa skolor finns även en hög andel obehöriga lärare. En nyligen tillsatt verksamhetschef berättar att hen förvånades över att den utvalda skolans måluppfyllelse ligger över riksnittet med tanke på skolans många rektorsbyten, hög personalomsättning och den höga andelen obehöriga lärare. Verksamhetschefen uppgav att de nu skulle se över processerna kring hur de obehöriga lärarna sätter betyg. En lärargrupp säger att lärare generellt hellre vill "fria än fälla" elever och att då kan det bli att eleven får högre betyg när inte lärarna samverkar kring bedömning. En rektor med kort tid på tjänsten ifrågasätter om betygssättningen på skolan tidigare utgått från styrdokumentet och säger att om eleverna får för höga betyg så syns inte det för då är både elever och föräldrar är glada och ingen klagar till rektor. En tjänsteman på förvaltningsnivå säger att den utvalda skolan förvisso levererat höga kunskapsresultat, men säger samtidigt att hen inte tror att betygssättningen utgått från styrdokumentet och att processen behöver kvalitetssäkras.

En verksamhetschef berättar i intervjun att hen uppmärksammade att det på den utvalda skolan var många elever som under flera terminer hade underkända betyg i flera ämnen. Eleverna har inte fått vare sig extra anpassningar eller särskilt stöd –

och ändå hade dessa elever fått godkända betyg i alla ämnen när eleverna slutat årskurs nio. Så hur kan jag då lita på att betygssättningen är korrekt, frågade sig verksamhetschefen. Enligt verksamhetschefen har dock skolan nu skapat strukturer för sambedömning och mentorer som stöd till obehöriga lärare vid betygssättningen. En nytillträdd rektor på en annan skola i urvalet uppger att hen känner till att det varit diskussion kring betygssättningens kvalitet. Rektorn konstaterade att det tidigare varit lärargruppen själv som varit ansvarig för processen kring betygssättning utan att tidigare rektorer var involverade, men att hen nu infört nya strukturer för att säkerställa kvaliteten i bedömningarna.

En lärargrupp beskriver att när den nya rektorn väl kommer fram till att se över processen kring bedömning och betygssättning så kommer nästa nya rektor. Lärarna i gruppen uppger att de i flera år påtalat att det är stor diskrepans mellan resultat på nationella prov och elevernas betyg, men att inget händer. Lärarna ger också exempel där en hel klass fick betygen A eller B när en obehörig lärare satte betygen, medan nästa lärare med behörighet fick sänka många av elevernas betyg eftersom de tidigare betygen inte satts utifrån styrdokumentet. Rektorn säger att hen först nu, efter nästan två år, uppmärksammat att betygssättningen i vissa ämnen är betydligt högre än resultaten på de nationella proven. Hen berättar att det har varit mycket annat som hen behövt prioritera på skolan, men att de nu börjat se över processen kring betygssättning och bedömning.

Vid intervjuer på nämnds nivå har representanter från flera av de besökta verksamheterna uppgett att de inte har upplevt att de haft anledning att oroa sig för rektorsbytena eftersom skolorna i urvalet haft hög måluppfyllelse vad gäller kunskapsresultaten. Vid många av intervjuerna har dock representanter på nämnds nivå sagt att de inte tidigare resonerat kring effekter i undervisningen av rektorsbyten men att de nu ska se över det systematiska kvalitetsarbetet för att följa upp konsekvenserna när skolan får ny rektor.

Avslutande diskussion

Skolinspektionen vill med denna granskning bidra till att lyfta kunskapsläget om vilka effekter som hög rektorsomsättning har på elevernas utbildningskvalitet. Granskningen visar att det är få huvudmän som följer upp konsekvenser vid många rektorsbyten och få huvudmän agerar strategiskt när skolorna byter rektorer ofta. Utifrån granskningens iakttagelser kan vissa av huvudmännen beskrivas som proaktiva, där huvudmännen aktivt efterfrågar och tillgodoser de nya rektorernas behov av stöd i olika frågor. Andra huvudmän kan beskrivas som reaktiva, där de nya rektorerna får tillgång till huvudmannens stödresurser om rektorerna efterfrågar stöd i en viss fråga. Beroende på huvudmannens handlingsmönster kan påverkan på elevernas utbildningskvalitet variera. Granskningen lyfter även fram risken för bristande samsyn och gemensamma förhållningssätt inom skolan som en följd av hög rektorsomsättning, där rektorerna inte hinner med att leda det pedagogiska arbetet.

Utan spaning ingen aning

Granskningen visar att få av de besökta huvudmännen följer upp vad som sker vid rektorsbyten. Rektorsers möjlighet till att åstadkomma ett förändringsarbete är dock intimt sammankopplat med det sammanhang rektor och skola befinner sig i. Ansvaret för att i realiteten skapa förutsättningar för rektor att bedriva ett pedagogiskt ledarskap ligger på huvudmannens bord.¹⁹ Besökta huvudmän i granskningen, som Skolinspektionen bedömer som proaktiva, har med relativt enkla medel tagit fram underlag om konsekvenserna av rektorsbyten för att kunna sätta in relevanta åtgärder. Det är därför anmärkningsvärt att huvudmännen i granskningen sällan gör en analys av vad som faktiskt sker på skolorna vid rektorsbyten.

Åtgärder trots att analys saknas

Granskningen visar att få huvudmän har ett strategiskt och proaktivt förhållningssätt när skolorna byter rektorer ofta. Forskning visar att det är viktigt att de som ansvarar för skolverksamheter tar hänsyn till skolans egna specifika förutsättningar och utmaningar för att uppnå god skolutveckling.²⁰ Skolchefen, som numera ska finnas hos varje huvudman, är en viktig länk i styrkedjan mellan huvudmannen och rektorerna.²¹ Det krävs att huvudmannen tar ansvar inte bara för uppföljning av resultat utan också för det som kan läras av resultaten. Ett sådant lärande bör ske på flera i nivåer i organisationen.²² Det är i och för sig positivt att många huvudmän, utifrån generella antaganden om vad som kan behövas, väljer att sätta in åtgärder som kan tänkas vara relevanta för att bidra till kontinuitet i styrning och ledning på

¹⁹ Nehez J. (2015). *Rektors praktiker i möte med utvecklingsarbete. Möjligheter och hinder för planerad förändring*. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet. Utbildningsvetenskapliga fakulteten; Jarl M. (2013) Om rektors pedagogiska ledarskap i ljuset av skolans managementreformer. *Pedagogisk Forskning i Sverige* årg. 18, nr. 3-4.

²⁰ Pont B., Nusche D. och Moorman H (2009). *Förbättrat skoledarskap. Volym 1: Politik och praktik*. OECD-rapport, Skolverket. Stockholm: Fritzes; Håkansson, J. och Sundberg, D. (2016) *Utmärkt skolutveckling: Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*, Stockholm: Natur och Kultur.

²¹ 2 kap 8a § skollagen (2010:800).

²² Lidström C. (2016). *Styrning, ledning och lärande – Skolchefens betydelse för rektors pedagogiska ledarskap*. Mastersarbete vid Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier, Uppsala Universitet.

skolor med många rektorsbyten. Det är dock tveksamt om det är ett effektivt utnyttjande av huvudmannens resurser att avstå från att göra en uppföljning och analys men ändå sätta in åtgärder.²³ Med en väl genomförd uppföljning och analys skulle åtgärderna sannolikt bli mera träffsäkra, effektiva och kostnadsbesparande.

Hög rektorsomsättning kan leda till en försämrad utveckling på skolan

Risk att skolans gemensamma förhållningssätt inte upprätthålls

Granskningen visar att om styrkedjan från huvudmannen via rektor och lärare till elever bryts riskerar det pådrivande arbetet för att rutiner och strukturer ska upprätthållas bli mindre stabilt. När rektor kommer ny till en skola som haft täta rektorsbyten visar granskningen att det ofta är många saker som inte fungerat optimalt – till exempel skolans arbete med studiero, särskilt stöd, samverkan kring betygssättning med bristande likvärdighet som följd. Dessutom visar granskningen att det är vanligt att det krävs många nyrekryteringar av lärare, vilket kan uppta stor del av rektors tid. Då är det lätt att rektor hamnar i ”brandkårsuttryckningar” och inte hinner med det pedagogiska arbetet. På skolor där det framkommit att rektor inte leder det pedagogiska arbetet har det i flera fall utvecklats en kultur där lärarna till största delen arbetar ensamma eller ibland tillsammans med några få kollegor och då riskerar likvärdigheten inom skolan att falla. När rektor inte styr upp det pedagogiska arbetet är det inte säkert att elevernas måluppfyllelse hamnar i fokus och stort ansvar läggs då på eleverna.²⁴ I forskningen kallas denna typ av skolkultur ibland för *särboskolor* eftersom lärarna lever och arbetar åtskilda från varandra.²⁵ På särboskolor är normen att varje lärare ska sköta sina elever i det egna klassrummet. De lärare som har lång yrkeserfarenhet kan klara att bibehålla kvalitet i sin undervisning i klassrummet även om de flesta lärares undervisning genomförs på ett rutinmässigt och statiskt sätt. Oerfarna och obehöriga lärare har det svårare då de inte får del av skolans rutiner och de inte heller har erfarenhet att falla tillbaka på. Det leder till att elevernas måluppfyllelse till stor del beror på vilket klassrum de befinner sig. Utmärkande för dessa skolor är också att det saknas en gemensam vision om skolans framtid och personalen är ovana vid att analysera och jämföra kunskapsresultat.

Beskrivningen av särboskolor passar väl in på många av skolorna i granskningen. För flera av de nya rektorerna som intervjuats i granskningen har motståndet mot förändring varit stort då det varit svårt att övertyga personalen om att satsa energi på förändring eftersom de tror att det snart kommer ännu en ny rektor. När skolans personal har olika föreställningar om verksamhetens uppdrag, hur det ska

²³ Skolinspektionen (2018). *Kommuners styrning av gymnasieskolan – ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen?* Stockholm: Skolinspektionen.

²⁴ Jarl, M., Blossing, U. och Andersson, K. (2017). *Att organisera för skolframgång: Strategier för en likvärdig skola*, Stockholm: Natur och Kultur; Ekholm M., Blossing U., Kåräng G., Lindvall K. och Scherp H-Å (2000). *Forskning om rektor – en forskningsöversikt*. Skolverket rapport. Kalmar: Lenanders tryckeri AB.

²⁵ Ekholm M., Blossing U., Kåräng G., Lindvall K. och Scherp H-Å (2000). *Forskning om rektor – en forskningsöversikt*. Skolverket rapport. Kalmar: Lenanders tryckeri AB.

genomföras och det samtidigt saknas tydliga och bestående regler så reagerar lärare ofta med att bli autonoma och säkerställa att de kan bedriva undervisning i det egna klassrummet. När ledningen är svag så finns risk för att informella ledare ges utrymme att skapa egna subkulturer och normer.²⁶ Det innebär att det är väsentligt för huvudmannen att ge stöd till nya rektorer så att de snabbt kan komma in och leda skolans pedagogiska arbete. Det kan därför vara en klok strategi att huvudmannen, vid täta rektorsbyten, ger riktade uppgifter med tillhörande mandat till lämplig personal i verksamheten så att elevernas utbildning kan fortsätta hålla hög kvalitet. Därigenom kan skolans ledning bli mindre sårbart vid eventuella framtida rektorsbyten.

Processer kring betyg och bedömning behöver kvalitetssäkras

Om stabilitet i rutiner inte upprätthålls kan det även riskera att påverka skolornas arbete med jämförelser inom betyg och bedömning. Rektors arbete för att kontinuerligt följa upp betygssättningen är central. I intervjuerna framkommer att det inom flera verksamheter och från flera nivåer finns oro för att betyg och bedömning inte sker utifrån styrdokumentet. I intervjuerna ges även många exempel på att skolans gemensamma arbete kring betyg och bedömning inte fungerat. De intervjuade ger också exempel där obehöriga lärare satt för höga betyg och där elever fått godkända betyg i årskurs nio, trots att de haft underkända betyg i många ämnen i flera år av och trots att inga åtgärder satts in. Felaktiga omdömen och betyg kan även riskera att elever i behov av särskilt stöd inte uppmärksammas i tid, enligt intervjupersonerna. Den brist på samverkan i lärarkollektivet som granskningen synliggör riskerar att leda till att elevernas betyg blir avhängigt av vilken lärare det är som sätter betyget och risk för olikvärdig och/eller generös betygssättning.²⁷

Men en av skolans viktigaste uppgifter är att arbeta likvärdigt med bedömning och betygssättning. Betygssättning innebär myndighetsutövning och det betyg som en elev får kan ha avgörande betydelse för elevens chanser till utbildning och arbete. Lärarnas sambedömning är ett viktigt redskap för rektor. Det skapar goda förutsättningar för att på längre sikt stärka likvärdigheten samtidigt som det tillvaratar lärarnas pedagogiska potential.²⁸ Även om det inte är belagt i forskning att sambedömning automatiskt leder till ökad likvärdighet, visar forskning att den samsyn som kan uppstå till följd av sambedömning till stor del beror på att lärares olika sätt att uppfatta kriterier och kravnivåer blir synliggjorda

Det är rektors ansvar att följa upp betygssättningen och göra analyser och jämförelser. Vid täta rektorsbyten riskerar denna uppföljning och kvalitetssäkring att falla mellan stolarna. Den nya rektorn behöver skapa, eller värna, förutsättningar för lärarna att samverka kring betyg och bedömning, men även följa upp och tillsammans med lärarna analysera elevernas måluppfyllelse. Rektorn behöver också ge

²⁶ Jarl, M., Blossing, U. och Andersson, K. (2017). *Att organisera för skolframgång: Strategier för en likvärdig skola*, Stockholm: Natur och Kultur.

²⁷ Skolinspektionen (2019a). *Betygssättning på högskoleförberedande program i kursen svenska 3*. Stockholm: Skolinspektionen.

²⁸ Jönsson, A. & Thornberg, P. (2014). Samsyn eller samstämmighet? En diskussion om sambedömning som redskap för likvärdig bedömning i skolan. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 19(4-5).

lärarna förutsättningar att med flera olika metoder utveckla sin bedömarkompetens. Huvudmannen kan inte självklart utgå från att den nya rektorn direkt har kompetens och möjligheter att leda detta arbete.²⁹ Därför bör huvudmännen säkerställa att rutiner för kvalitetssäkring kring likvärdig bedömning finns på skolan så att en ny rektor snabbt kan komma in och leda detta arbete.

Proaktiva huvudmän kan bidra till en positiv utveckling på skolan

"Team-tänk" och ett välutvecklat organisatoriskt minne kan bidra till kontinuitet på skolan

Alla huvudmän i granskningen som genomför analys av vad som sker vid rektorsbyten har även ett uttalat "team-tänk" kring ledningen av skolan. I dessa fall har huvudmannen styrt upp skolans ledning så att den består av flera olika kompetenser. Det krävs dock mer än bara en löst sammansatt grupp människor med olika kompetenser för att arbetet ska utvecklas till ett riktigt lagarbete som kan bidra till kontinuitet på en skola. Rutiner och handlingsplaner kan arbetas fram, men tappas lätt bort om inte det finns strukturer som säkerställer att de hålls aktuella. Kunskapen om hur skolans verksamhet bedrivs bäddas in i organisationens rutiner, processer, utrustning, strukturer, kulturer och normer och dessa tillsammans kan sägas utgöra skolans organisatoriska minne.³⁰

Att organisationer kan få en bättre stabilitet om kunskapsspridning är effektiv och organisatoriska minnen byggs upp gäller organisationer generellt, inte bara skolan. Forskaren Argote menar att lagringen av det organisatoriska minnet sker i de anställda som individer, organisationens kultur, standardiserade procedurer och processer, organisatoriska strukturer och den fysiska strukturen av arbetsplatsen.³¹ Om rutiner och strukturer är väl kända inom en organisation och ju mer transparent informationen är, desto större kunskapsbas kan införlivas.³² Denna kunskap kan bidra till att brygga över de svårigheter som uppstår vid rektorsbyten. Fastslagna rutiner och processer leder dock inte automatiskt till att organisationen kan sägas ha ett utvecklat organisatoriskt minne, det krävs även att flera personer tar ansvar för att skolans utvecklingshistoria överförs till nya personer som kommer in i organisationen. Det gäller både som stöd till rektor såväl som stöd till lärare och annan personal. Görs inte det så riskerar rutiner och processer falla i glömska.

Ett sätt att utveckla skolans organisatoriska minne kan vara att tydligt tidsätta överlämningsprocessen, delegera vissa uppgifter till biträdande rektorer, förstelärare eller andra nyckelpersoner på skolan. Ett annat sätt kan vara att arbeta fram en handbok över skolverksamheten där saker som organisationsplan, vem som har vilken funktion och till exempel mötesstruktur finns med. Granskningen visar även att skoladministratören kan vara den som bär stora delar av skolans organisatoriska

²⁹ Skolinspektionen (2017c). *Lärresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen*. Stockholm: Skolinspektionen.

³⁰ Argote L. (1999). *Organizational learning: creating, retaining, and transferring knowledge*. Boston: Kluwer Academic, cop.

³¹ Ibid.

³² Argote L. (1999). *Organizational learning: creating, retaining, and transferring knowledge*. Boston: Kluwer Academic, cop.

minne. Då huvudmannen är ytterst ansvarig för skolverksamheten bör denne följa upp att skolorna vårdar och utvecklar detta organisatoriska minne. Skolan är en föränderlig organisation och för att ett organisatoriskt minne ska vara funktionellt i en utvecklingsorganisation behöver det även vara dynamiskt och öppet för förändringar.

Rektor behöver kvalitet i både generellt stöd och utbildningsprofessionellt stöd

Alla huvudmän i granskningen ger den nya rektorn stöd som kan kallas *generellt stöd* som omfattar administration, ekonomi och personalfrågor. Men proaktiva huvudmän ger även stöd som kan kallas *utbildningsprofessionellt stöd*, vilket omfattar lokal läroplansutveckling, analys av kunskapsresultat, ledarskapsutveckling, kunskaper inom skoljuridik och insikt i utbildningspolitik.³³

Skolverkets OECD-rapport betonar att alla kompetenshöjande insatser till rektor måste sättas i relation till rektors tidigare erfarenheter och kompetens.³⁴ Detta gäller inte minst de insatser som huvudmannen bör göra i samband med introduktion av ny rektor. Forskning lyfter också upp vikten av god kommunikation mellan rektor och förvaltningsnivån för att rektor ska kunna genomföra nödvändiga förändringar.³⁵ Granskningen visar att tjänstemän på huvudmannanivån styr mycket av förutsättningarna för rektors arbete genom att ansvara för beslut om vilket stöd rektorn ska ges, inte minst om beslut att ge rektorn utbildningsprofessionellt stöd. Det är tydligt i granskningen att på skolor där rektorer får kvaliteten i det generella stödet som är anpassat till rektors behov och tillgång till ett nära utbildningsprofessionellt stöd så påverkas skolans kärnprocesser mindre. Med detta i beaktande så bör huvudmannen efterfråga rektorns behov för att kunna sätta in relevant stöd (både vad gäller generellt stöd och utbildningsprofessionellt stöd). Först då kan tiden till att den nya rektorn blir en aktiv pedagogisk ledare minimeras så att skolutvecklingen kan fortsätta utan större uppehåll.

Överlämning mellan rektorer sker sällan med kvalitet

De flesta huvudmännen i granskningen har överlämning från den tidigare rektorn som en viktig del i den nya rektorns introduktion, men i realiteten var det endast ett fåtal fall där detta fungerade väl på de skolor som ingick i granskningen. När snabba byten påtvingades, till exempel på grund av sjukdom, fick den nya rektorn bristfällig information om hur skolan var organiserad och om skolans behov. Även i de fall där rektorernas anställningstid överlappade varandra fick inte den nya rektorn en tillfredställande överlämning, vilket kan tolkas som att en avgående rektor har svårt att avsätta tid för överlämning. Med tanke på att hälften av rektorerna i Sverige har varit tre år eller kortare på sin skola³⁶ bör huvudmännen överväga att

³³ Högstadius, P. (2014). Rektor och huvudmannen i samspel – samspelets betydelse för måluppfyllelsen. I: Nihlfors, E & Johansson, O (red.). *Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy*. Malmö: Gleerups.

³⁴ Pont B., Nusche D. och Moorman H (2009). *Förbättrat skoledarskap. Volym 1: Politik och praktik*. OECD-rapport, Skolverket. Stockholm: Fritzes.

³⁵ Blossing U. (2013). Förändringsagenter för skolutveckling: Roller och implementeringsprocess. *Pedagogisk Forskning i Sverige* årg. 18 nr 3-4 ISSN 1401-6788.

³⁶ Skolverket (2019b). *TALIS 2018 En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan, delrapport 1*. Rapport 481. Skolverket. Stockholm: Fritzes.

skapa varaktiga strukturer på skolan som kopplas till funktion snarare än person. Det innebär även att överlämningen och introduktion av nya rektorer bör styras från nivån ovanför rektor för att säkerställa kontinuiteten i skolans arbete.

Hög rektorsomsättning ställer krav på huvudmannens uppföljning

Denna granskning visar att vid hög rektorsomsättning ökar risken för mindre stabila strukturer och att skolutvecklingen kan stanna upp eller bromsas in. Det är något som i sin tur påverkar elevernas möjligheter. Precis som i allt annat utvecklingsarbete bör huvudmannens arbete för styrning och ledning på skolor med många rektorsbyten börja med att följa upp det som sker vid rektorsbyten. Skolinspektionens erfarenheter är dock att det finns betydande skillnader mellan huvudmannens kapacitet och ansvarstagande för skolverksamheten.³⁷ Studier har visat att skolor där det saknas en välfungerande dialog med förvaltningsledningen ofta har stor omsättning på rektorer och inte är lika framgångsrika.³⁸ Det är väl känt att många skolor i Sverige har svårt att få tag på behöriga lärare.³⁹ Det gäller inte minst för de skolor som haft frekventa rektorsbyten. På dessa skolor finns också en risk att skolan utvecklas åt oönskat håll på grund av att informella ledare tagit över i brist på ett samlat pedagogiskt ledarskap.

Det krävs därför en nära samverkan mellan olika nivåer i skolans styrning, både vad gäller relationer och strukturer. Även om rektor enligt skollagen beslutar om sin inre organisation⁴⁰ så bör huvudmannen arbeta för att det finns en struktur för kunskapsöverföring, ett organisatoriskt minne, ett tydligt uttalat ramverk som en ny rektor kan ta avstamp i för fortsatta utvecklingsinsatser. Med till exempel transparenta digitala system där både skolpersonal, rektor och tjänstemän kan ta del av samma information (till exempel måluppfyllelse, handlingsplaner, systematiskt kvalitetsarbete) underlättas överföringen av viktig information. Men sammanställningar har inget värde som beslutsunderlag om de inte kvalitetssäkras. Huvudmannen bör säkerställa att styrkedjan från lärare till huvudmannanivån kvalitetssäkras, att det finns inbyggda rutiner som undersöker om beslutsunderlaget är rimligt.⁴¹ I de fall skolorna har många rektorsbyten på kort tid, hög personalomsättning och svagt organisatoriskt minne men ändå hög måluppfyllelse bör huvudmannen fråga sig om det är ett rimligt resultat under de förutsättningarna. Det är dock viktigt att ha i minnet att det även kan finnas liknande brister i andra skolor, till exempel där rektors analyser av betygs- och provresultat har brister.

³⁷ Skolinspektionen (2019b). *Årsrapport 2018 – Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*. Stockholm: Skolinspektionen.

³⁸ Jarl, M., Blossing, U. och Andersson, K. (2017). *Att organisera för skolframgång: Strategier för en likvärdig skola*, Stockholm: Natur och Kultur.

³⁹ SCB (2017). *Prognos 2017 – Stor brist på lärare*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/analyser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/produktrelaterat/narliggande-information/lararprognos-2017---stor-brist-pa-larare/> Hämtad 10 september 2019; Skolverket (2019a). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2018/19*. Skolverket. Stockholm: Fritzes.

⁴⁰ 2 kap. 10 § skollagen

⁴¹ Skolinspektionen (2014). *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*. Stockholm: Skolinspektionen; Skolinspektionen (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus*. Stockholm: Skolinspektionen.

Huvudmän som förlitar sig på att enbart följa upp kunskapsresultaten riskerar att missa viktiga signaler om vad som sker på skolan. Det kan bli ett problem när representanter på nämndsnivå sätter in åtgärder enbart i de fall där kunskapsresultaten faller utan att säkerställa om resultaten är rimliga. Huvudmannen bör analysera resultaten, tillhandahålla rätt förutsättningar, se till att stödet anpassas till rektorns och skolans behov samt följa upp konsekvenserna vid rektorsbyten. Först då kan de negativa effekterna av rektorsbyten motverkas effektivt.

Denna granskning omfattar främst huvudmän med grundskolor, men problemen med hög rektorsomsättning gäller i allra högsta grad även övriga skolformer. Ändamålsenliga åtgärder för att motverka negativa effekter av rektorsbyten torde vara desamma oavsett skolform. Huvudmännen måste värna elevernas rätt till god och likvärdig utbildning. Om inte konsekvenser av rektorsbyten följs upp finns risken att de strukturer som ska säkra elevers rätt till en likvärdig utbildning inte blir stabila. Huvudmän har ett viktigt arbete med att uppmärksamma och stärka organisationer när utmaningar med kompetensförsörjning finns även i ledningsfunktioner.

Referenser

- Argote, L. (1999). *Organizational learning: creating, retaining, and transferring knowledge*. Boston: Kluwer Academic, cop.
- Blossing, U. (2013). Förändringsagenter för skolutveckling: Roller och implementeringsprocess. *Pedagogisk Forskning i Sverige* årg. 18 nr 3-4 ISSN 1401-6788.
- Ekholm, M., Blossing, U., Kåräng, G., Lindvall, K. och Scherp, H-Å (2000). *Forskning om rektor – en forskningsöversikt*. Skolverket rapport, Kalmar: Lenanders tryckeri AB. ISBN 91-89314-20-4.
- Håkansson, J. och Sundberg, D. (2016). *Utmärkt skolutveckling: Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*, Stockholm: Natur och Kultur.
- Högstadius, P. (2014). Rektor och huvudmannen i samspel – samspelets betydelse för måluppfyllelsen. I: Nihlfors, E & Johansson, O (red). *Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy*, Malmö: Gleerups.
- Jarl M. (2013). Om rektors pedagogiska ledarskap i ljuset av skolans management-reformer. *Pedagogisk Forskning i Sverige* årgång 18 nr. 3-4. ISSN 1401-6788.
- Jarl, M., Blossing, U. och Andersson, K. (2017). *Att organisera för skolframgång: Strategier för en likvärdig skola*, Stockholm: Natur och Kultur.
- Jönsson, A. & Thornberg, P. (2014). Samsyn eller samstämmighet? En diskussion om sambedömning som redskap för likvärdig bedömning i skolan. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 19(4-5), s.386-402.
- Lidström, C. (2016). *Styrning, ledning och lärande – Skolchefens betydelse för rektors pedagogiska ledarskap*. Mastersarbete vid Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier, Uppsala Universitet.
- Nehez, J. (2015). *Rektorers praktiker i möte med utvecklingsarbete. Möjligheter och hinder för planerad förändring*. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet. Utbildningsvetenskapliga fakulteten. ISBN 978-91-7346-849-7.
- Pont, B., Nusche, D. och Moorman, H (2009). *Förbättrat skoledarskap. Volym 1: Politik och praktik*. OECD-rapport, Skolverket. Stockholm: Fritzes.
- Regeringen (1980). *Mål och riktlinjer för grundskolan. Lgr 80*.
- Regeringens proposition (2009/10:165). *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.
- Skolinspektionen (2014). *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus*. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2017a). *Årsrapport 2017: Strategier för kvalitet och helhet i utbildningen*, Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2017b). *Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen*, Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2017c). *Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen*. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2018). *Kommuners styrning av gymnasieskolan – ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen?* Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2019a). *Betygssättning på högskoleförberedande program i kursen svenska 3*. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2019b). *Årsrapport 2018 – Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*. Stockholm: Skolinspektionen.

Skollagen (SFS 2010:800).

Skolverket (2015a). *Skolverkets lägesbedömning 2015*, Rapport 421, Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2015b). *Svenska rektorers erfarenhet i nordiskt perspektiv: En analys av TALIS 2013*, Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2015c). *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*, Skolverkets allmänna råd med kommentarer, Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2016). *Beskrivande data 2015: Förskola, skola och vuxenutbildning*, Stockholm: Wolters Kluwer.

Skolverket (2017). *Skolverkets lägesbedömning 2017*, Rapport 455, Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2019a). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2018/19*. Skolverket. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2019b). *TALIS 2018 En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan, delrapport 1*. Rapport 481. Skolverket. Stockholm: Fritzes.

Artiklar hämtade från nätet:

Bungerfeldt, U. (2017). *Skolexpert: Jag är mycket oroad*, Hämtad från Sveriges Radios hemsida, <<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=103&artikel=6810992>>, Publicerad 31 oktober 2017, Hämtad 23 augusti 2018.

Koch, E. (2017.) *Var tredje chef bytte jobb*, Hämtad från Chef & Ledarskaps hemsida, <https://chefochledarskap.se/var-tredje-chef-bytte-jobb/>, Publicerat 22 augusti 2017, Hämtad 23 augusti 2018.

Leijman, S. (2018). *Förödande för skolor*, Hämtad från Sveriges Televisions hemsida, <<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/jamtland/forodande-for-skolor>>, Publicerat 28 mars 2018, Hämtad 23 augusti 2018.

SCB (2017). *Prognos 2017 – Stor brist på lärare*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/analyser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/produktrelaterat/narliggande-information/lararprognos-2017---stor-brist-pa-larare/> Hämtad 10 september 2019.

Öhman, U. (2018). *Slitsamt att vara rektor*. Hämtad från Sveriges Radios hemsida, <<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=110&artikel=6964456>>, Publicerat 31 maj 2018, Hämtad 23 augusti 2018.

Bilagor

1. Metod och genomförande
2. Uppgift om vilka kommuner och skolor som har granskats
3. Rättslig reglering
4. Begreppsförklaringar
5. Deltagare i referensgruppen

Bilaga 1: Metod och genomförande

Här beskrivs vilka avgränsningar och vilket urval av granskningsobjekt som gjorts. Vidare redogörs för de tillvägagångssätt som använts för att samla in utredningsmaterial. Avslutningsvis beskrivs granskningens generaliseringsanspråk.

Urval

Urvalet av skolor och huvudmän har skett både slumpmässigt och strategiskt. 20 huvudmän har blivit slumpvis utvalda med en strategiskt utvald grundskolenhet per huvudman som haft tre eller fler rektorsbyten de senaste fem åren. Dock har det visat sig vid verksamhetsbesöken att den utvalda skolenheten hos fyra huvudmän endast haft ett eller två rektorsbyten. Urvalet innehåller fyra kommunala och 16 enskilda huvudmän varav 19 grundskolor och en gymnasieskola.

Verksamhetsredogörelser

Samtliga huvudmän och rektorer vid de skolor som besökts i samband med kvalitetsgranskningen har ombetts att lämna en verksamhetsredogörelse till Skolinspektionen. Verksamhetsredogörelsen omfattade frågor med relevans för det granskade området. Detta har sedan använts som underlag vid intervjuer.

Intervjuer

I granskningen har intervjuer varit en central insamlingsmetod. Under besöket genomfördes intervjuer med lärare, rektor, tjänstemän på förvaltningsnivå (vanligen verksamhetschef och skolchef), HR-specialist samt representanter för huvudmannen på nämnds nivå. Verksamhetsbesöken genomfördes från februari till juni 2019. Varje huvudman besöktes under en till en och halv dag.

Läraryterintervjuerna genomfördes i grupp med 2–4 lärare; likaså genomfördes intervjuer med representanter för huvudmannen på nämnds nivå som gruppintervju (1–5 representanter). Rektorn intervjuades enskilt eller tillsammans med andra representanter för skolledningen. Tjänstemän på förvaltningsnivå (vanligen verksamhetschef och skolchef) samt HR-specialist intervjuades enskilt.

Inför granskningen har intervjuguider för de olika intervjuerna utformats som stöd för intervjuaren. Intervjuerna har också konkretiserats genom att intervjuaren har relaterat intervjufrågorna till innehållet i den verksamhetsredogörelse som rektor och representanter för huvudmannen har inkommit med inför granskningsbesöket.

Underlag till rapporten

Efter verksamhetsbesöken har huvudmännen tagit del av de protokoll som skrivits i samband med intervjuerna. Huvudmännen har då fått möjlighet att korrigera faktafel och delge kompletterande information. Det är sedan denna information, tillsammans med den av huvudmännen inskickade dokumentationen, som ligger till grund för denna rapport.

Generaliserbarhet

Rapporten är en beskrivning av vad som framkommit vid en granskning av kvaliteten hos dessa 20 huvudmän. Resultaten kan inte generaliseras till alla huvudmän då urvalet är litet. Granskningen kan därför inte ses som en nationell lägesbeskrivning. De resultat som beskrivs och problematiseras i den avslutande diskussionen utgår från den riskbild som lyfts fram inför granskningen samt de förändringar som sker i skolor och det omgivande samhället. Detta indikerar att mönster och andra viktiga faktorer kan vara användbara även för andra huvudmän än de som granskats.

Bilaga 2: Granskade verksamheter

Huvudman	Utvald skola/skolform	Läges-kommun	Huvudmannatyp
Arboga kommun	Stureskolan Grundskola	Arboga	Offentlig
Borås kommun	Eriklundskolan 7-9 Grundskola	Borås	Offentlig
Dibber skolor	Rydebäcks skola Grundskola	Helsingborg	Enskild
Framtidsgymnasiet i Sverige AB	Framtidsgymnasiet Malmö Gymnasium	Malmö	Enskild
Göteborgs kommun	Lundenskolan F-9 Grundskola	Göteborg	Offentlig
Halmstads kommun	Vallåsskolan 4 Grundskola	Halmstad	Offentlig
Höganäs kommun	Lerbergsskolan 4-6 Grundskola	Höganäs	Offentlig
Hörby kommun	De la Gardie skola Grundskola	Hörby	Offentlig
Jensen Education College AB	Jensen grundskola Långholmen Grundskola	Stockholm	Enskild
Karlskrona kommun	Tullinge skola F-6 Grundskola	Karlskrona	Offentlig
Klippans kommun	Ljungbyhedskolan Grundskola	Klippan	Offentlig
Kronoberg Skola Aktiebolag	Nordic International School Norrköping Grundskola	Norrköping	Enskild
Landskrona kommun	Emiliaskolan Grundskola	Landskrona	Offentlig
Malmö kommun	Bäckaskolan Grundskola	Malmö	Offentlig
Mora kommun	Noretsskolan 7-9 Grundskola	Mora	Offentlig
Nyköpings kommun	Tystberga skola Grundskola	Nyköping	Offentlig
Skurups kommun	Östergårdsskolan Grundskola	Skurup	Offentlig
Sorsele kommun	Vindelälvs skolan 7-9 Grundskola	Sorsele	Offentlig
Svedala kommun	Naverlönn skolan 1-2 Grundskola	Svedala	Offentlig
Umeå kommun	Kasamarks skola Grundskola	Umeå	Offentlig

Bilaga 3: Rättslig reglering

Enligt skollagen ansvarar huvudmannen för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som finns i andra författningar.⁴² Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs.⁴³ I skollagen föreskrivs även att det pedagogiska arbetet vid skolenheten ska ledas och samordnas av en rektor.⁴⁴ Kommuner ska fördela resurser till utbildningen efter elevernas olika förutsättningar och behov.⁴⁵ I skollagen står också att huvudmannen ska se till att personalen vid skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling och att lärare och annan personal vid skolenheterna har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.⁴⁶

I skollagen föreskrivs även att huvudmannen ska, på huvudmannanivå, systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen uppfylls.⁴⁷ Detta systematiska kvalitetsarbete ska dokumenteras.⁴⁸ Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.⁴⁹

I förarbetena till skollagen anges det att det gemensamma uppdraget är att skapa en skola av god kvalitet där lärandet känns meningsfullt, stimulerande och tryggt samt att dessa principer gäller oavsett om huvudmannen är staten, kommun, ett landsting eller en enskild huvudman.⁵⁰ I förarbetena står även att skollagens bestämmelser förutsätter att huvudmannen anställer en rektor som har kunskaper om skolans styrning och kan företräda huvudmannen på ett tillfredställande sätt samt att principerna för ansvarsfördelningen även gäller för fristående skolor.⁵¹

Av förarbetena framgår att rektorn alltid fattar sina beslut om verksamheten inom de organisatoriska och ekonomiska ramar som huvudmannen beslutat om. Eftersom allt ytterst utgår från huvudmannens beslut kan huvudmannen aldrig avhända sig det övergripande ansvaret. Det delade ansvaret mellan huvudman och rektor förutsätter en kontinuerlig dialog mellan huvudmannen och rektorn. I förarbetena framgår även att huvudmannen måste ge sina rektorer utbildning och stöd för att de ska kunna fatta välgrundade beslut och med självförtroende kunna hävda eventuella obekväma beslut.⁵²

I Skolverkets allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete står att huvudmannen bör skapa rutiner för hur skolenheternas kvalitetsarbete ska tas tillvara och att se

⁴² 2 kap. 8 § skollagen (2010:800).

⁴³ 2 kap. 8a § skollagen.

⁴⁴ 2 kap. 9 § skollagen.

⁴⁵ 2 kap. 8b § skollagen.

⁴⁶ 2 kap. 34 § skollagen.

⁴⁷ 4 kap. 3 och 5-6 §§ skollagen

⁴⁸ 4 kap 6 § skollagen.

⁴⁹ 4 kap. 7 § skollagen.

⁵⁰ Regeringens proposition (2009/10:165) *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 247.

⁵¹ Regeringens proposition (2009/10:165) *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 247-248

⁵² Regeringens proposition (2009/10:165) *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 248.

till att styrning, ledning, organisation och uppföljningssystem stödjer kvalitetsarbetet på såväl huvudmannanivå som enhetsnivå. Dessutom anges att huvudmannen bör se till att rektorer och annan berörd personal kan använda ändamålsenliga former för uppföljning och analys av utbildningen.⁵³

Av de allmänna råden framgår att huvudmannen även bör se till att det finns dokumentation för skolverksamheten som är tillräcklig för att ligga till grund för analys och beslut på huvudmannanivå om prioriteringar av utvecklingsinsatser samt skapa rutiner och former för dokumentation som är effektiva och ändamålsenliga för huvudmannens kvalitetsarbete. Dokumentationen ska sträva efter att ge en samlad bild av utbildningens kvalitet.⁵⁴ Huvudmannen bör samla in och sammanställa resultaten för alla verksamheter tillsammans med underlag som visar hur förutsättningarna för och genomförandet av utbildningen påverkat måluppfyllelsen, samt se till att det utöver den kontinuerliga uppföljningen även genomförs utvärderingar avseende huvudmannens samlade verksamhet inom särskilt identifierade områden.⁵⁵

Enligt de allmänna råden bör huvudmannen analysera vad som påverkar och orsakar resultaten och måluppfyllelsen för skolverksamheten och analysera om orsakerna framgår tydligt eller om ytterligare uppföljning eller utvärdering bör genomföras. Huvudmannen bör använda analysen som underlag för dialog med skolenheten om utvecklingsbehov samt utifrån analysen identifiera utvecklingsområden och därefter besluta vilka insatser som ska prioriteras för att de nationella målen ska uppfyllas.⁵⁶ Huvudmannen bör även se till att planeringen av utbildningen utgår från analysen av måluppfyllelsen och de utvecklingsområden som ska prioriteras på respektive nivå samt ange i planeringen vad utvecklingsinsatserna förväntas leda till. Huvudmannen bör ange i planeringen vilka förutsättningar som krävs på kort respektive lång sikt för att utbildningen och utvecklingsinsatserna ska kunna genomföras och se till att verksamheten genomförs utifrån den gjorda planeringen.⁵⁷

⁵³ Skolverket (2015c) Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet. Skolverkets allmänna råd med kommentarer s. 15.

⁵⁴ Skolverket (2015c) Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet. Skolverkets allmänna råd med kommentarer s. 20.

⁵⁵ Skolverket (2015c) Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet. Skolverkets allmänna råd med kommentarer s. 26.

⁵⁶ Skolverket (2015c) Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet. Skolverkets allmänna råd med kommentarer s. 30.

⁵⁷ Skolverket (2015c) Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet. Skolverkets allmänna råd med kommentarer s. 35.

Bilaga 4:

Begreppsförklaringar

Nedan preciseras hur Skolinspektionen väljer att använda centrala begrepp inom denna granskning.

Tjänsteman på förvaltningsnivå: Då granskningen innefattar både kommunala och enskilda huvudmän används begreppet ”tjänsteman på förvaltningsnivå” för de intervjuade tjänstemän som tillhör nivån ovanför rektor. Förutom skolchefer, som finns hos alla huvudmän, innefattas de som har sin tjänst på förvaltningen/huvudkontoret och tituleras till exempel utbildningsdirektör, verksamhetschef, områdeschef, förvaltningschef.

Representant på nämndsnivå: Då granskningen innefattar både kommunala och enskilda huvudmän används begreppet ”representant på nämndsnivå” för de intervjuade personer som representerar den nämnd eller styrelse som ansvarar för skolverksamheten.

Analys: En analys innebär att bryta ner resultatet och studera skillnader och variationer mellan olika elevgrupper och klasser, ämnen och målområden. Syftet med analysen är att lyfta fram tänkbara orsaker och förklaringar till att resultatet ser ut som det gör.

Rektor: Här granskas rektor som funktion, inte rektor som person.

Organisatoriskt minne: Med denna term avses att lagringen av det organisatoriska minnet sker i de anställda som individer, organisationens kultur, standardiserade procedurer och processer, organisatoriska strukturer och den fysiska strukturen av arbetsplatsen.⁵⁸

Pedagogisk verksamhet: Men denna term avses dels hur kunskaps- och värdegrundsuppdraget genomförs i undervisning och övrig verksamhet, men även arbetsprocesser som syftar till att stödja undervisning och elevers lärande/utveckling. Sådana arbetsprocesser kan handla om till exempel särskilt stöd och bedömning/betygssättning, liksom hur skolbiblioteket används i undervisningen, hur elevhälsans arbete fungerar, etc. Även resultat i form av de kunskapsresultat eleverna presterar, och utfallet av skolans värdegrundsarbete ingår.

Systematiskt kvalitetsarbete: Med denna term avses här de krav som finns i skollagen på att huvudmannen ska planera, följa upp och utveckla utbildningen, och att detta arbete ska vara inriktat mot de nationella målen för utbildningen och dokumenteras.⁵⁹

Skola: Granskningen omfattar intervjuer av rektor och lärare vid skolenheter som i vissa fall är en del av en större skola. I denna rapport använder vi oss dock av benämningen skola.

⁵⁸Argote, L. (1999). *Organizational learning: creating, retaining, and transferring knowledge*. Boston: Kluwer Academic, cop.

⁵⁹ 4 kap. 3 och 5-6 §§ skollagen.

Bilaga 5: Deltagare i referensgruppen

Referensgruppen har utgjorts av:

Anna Forssell Fil.dr i pedagogik, undervisningsråd vid Skolverket

Ulf Blossing Professor i pedagogik, ledare för forskningsmiljön Skolutveckling och Ledarskap vid Göteborgs universitet