

Yttrande över Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap (SOU 2026:4)

Regeringskansliets diarienummer: U2026/00068.

Skolinspektionen kommenterar i yttrandet de förslag och bedömningar som myndigheten tar ställning till eller har synpunkter på. Det innebär att myndigheten avstår från att ta ställning till övriga förslag och bedömningar.

Sammanfattning

Skolinspektionen delar utredningens problembild och ställer sig positiv till flera av utredningens förslag. Förslagen kan sannolikt bidra till att utgöra stöd för huvudmän och rektorer och på så sätt förbättra rektorers förutsättningar och minska utmaningarna med hög rektorsomsättning. Skolinspektionen ser dock svårigheter att utöva tillsyn av flera av förslagen utifrån den föreslagna definitionen av rektors pedagogiska ledarskap.

Rektorn har en central betydelse för kvaliteten i den utbildning som eleverna ges. Myndighetens erfarenhet är att goda förutsättningar för rektorers arbete bidrar till att ge elever en utbildning av hög kvalitet.

Skolinspektionen tillstyrker förslagen om skärpta behörighetskrav för rektorer och att en rektor inte samtidigt ska kunna vara skolchef. Myndigheten tillstyrker även förslagen att behörighetskrav och en statlig befattningsutbildning för skolchefer ska införas.

Utredningens förslag om att rektorn ska ha mandat att besluta om ledningsstöd i den inre organisationen tillstyrks i den delen som innebär att rektorn ska kunna besluta om biträdande rektorer. Skolinspektionen avstyrker dock den del av bestämmelsen som avser annat ledningsstöd då det inte är tydligt definierat vad som avses med detta.

Flera av utredningens förslag innebär författningsändringar som har betydelse för Skolinspektionens tillsyn. Då myndigheten ser att flera av dessa är allmänt hållna och inte tillräckligt tydliga för att ligga till grund för tillsyn, avstyrker Skolinspektionen flera av författningsförslagen. Exempelvis är definitionen av rektorns pedagogiska ledarskap allmänt hållen.

Den föreslagna definitionen av pedagogiskt ledarskap ligger till grund för några andra förslag i utredningen, exempelvis *att rektorns ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet*. Det får till följd att Skolinspektionen avstyrker ytterligare förslag.

Förslaget att befattningsutbildningen för rektorer ska genomföras med godkänt resultat avstyrks. Skolinspektionen ser svårigheter i att bedöma om huvudmannen sett till att rektorn fått ett godkänt resultat.

Vad gäller förslaget om att rektorns pedagogiska ledarskap inte ska vara möjligt att delegera i sin helhet ser myndigheten behov av att detta förslag förtydligas.

Skolinspektionen ställer sig positiv till flera av utredningens bedömningar, bland annat att ett komplett huvudmanna- och skolenhetsregister bör upprättas och att det finns behov av nationella interoperabla system för skolväsendet. Dessa skulle bidra till bättre och effektivare förutsättningar för myndighetens inspektion.

Skolinspektionens synpunkter

Myndigheten bedömer att flera av utredningens förslag sannolikt kan vara till nytta för rektorers möjlighet att leda verksamheten på skolorna. Skolinspektionens erfarenhet är att många av de brister och utvecklingsområden som förekommer i skolor och verksamheter bottnar i att rektorer ges otillräckliga förutsättningar, många rektorsbyten och svag kapacitet hos huvudmän. Rektorn har en central betydelse för kvaliteten i den utbildning som eleverna ges. Därför är förslag som bidrar till att förbättra rektorers förutsättningar angelägna.

Nedan följer Skolinspektionens synpunkter på utredningens förslag och bedömningar i de fall de är relevanta för myndigheten. Myndigheten kommenterar förslagen i huvudsak utifrån ett tillsynsperspektiv. Då flera förslag är allmänt hållna ur ett tillsynsperspektiv avstyrks dessa. Det är möjligt att förslagen skulle kunna utgöra underlag för Skolinspektionens kvalitetsgranskning.

7.1.1 Rektorns pedagogiska ledarskap ska definieras i skollagen

Skolinspektionen avstyrker förslaget.

Skolinspektionen anser att förslaget att införa begreppet pedagogiskt ledarskap i skollagstiftningen sannolikt kan bidra till att stärka förutsättningarna för rektorers pedagogiska ledarskap. Myndigheten avstyrker dock förslaget i dess nuvarande utformning av flera anledningar. Den föreslagna lagtexten är för allmänt hållen för att Skolinspektionen ska kunna tillämpa den i tillsynen. Det framgår inte med tydlighet vilka

åtgärder som konkret behöver vidtas enligt bestämmelsen. I stället överlämnas det till tillämparen att avgöra vilka dessa åtgärder är, vilket kan bidra till risk för att olika tolkningar uppstår. Det saknas även närmare föreskrifter i frågan och den allmänna motiveringen i betänkandet innebär inte några förtydliganden. Vidare uppkommer en otydlighet med förslaget, genom att den föreslagna bestämmelsen delvis överlappar bestämmelserna om det systematiska kvalitetsarbetet.

7.1.2 Rektorns ansvarsområde får inte vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet

Skolinspektionen avstyrker förslaget.

Skolinspektionen delar utredningens uppfattning att rektorns ansvarsområde behöver vara avgränsat för att möjliggöra för rektorn att utöva det pedagogiska ledarskapet. Myndigheten anser att förslaget är ett steg i rätt riktning och kan utgöra ett stöd för huvudmän och rektorer. Då ovan nämnda definition av pedagogiskt ledarskap (se förslag 7.1.1) föreslås ligga till grund för bestämmelsen innebär det dock att även detta förslag är för allmänt hållet för att ligga till grund för ett föreläggande inom tillsyn.

Utöver ovanstående kan konstateras att det i motiveringen inte lämnas några förtydliganden avseende bedömningen av när rektorns ansvarsområde blir alltför omfattande. Motiveringen innehåller endast en uppräkningslista av omständigheter som på en mycket övergripande nivå bör beaktas. Även detta talar för att bestämmelsen är alltför allmänt hållen för att kunna tillämpas inom myndighetens tillsyn.

7.1.3 Rektorn ska ges förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet

Skolinspektionen avstyrker förslaget.

Skolinspektionens erfarenhet från tillsyn och kvalitetsgranskning är att många huvudmän inte ger rektorer tillräckliga förutsättningar för sitt arbete. Att rektorer ges goda förutsättningar har stor betydelse för undervisningens kvalitet och elevers lärande. Därför anser Skolinspektionen att det är positivt att utredningen lämnar förslag om en bestämmelse som klargör att huvudmannen har ett ansvar för att säkerställa förutsättningar för rektorns pedagogiska ledarskap. Skolinspektionen avstyrker dock förslaget i sin nuvarande utformning då det grundas på förslaget om definitionen av pedagogiskt ledarskap (se förslag 7.1.1) som Skolinspektionen anser vara för allmänt hållen för att kunna tillämpas inom tillsyn.

Det kan vidare konstateras att bestämmelsen enligt utredningens motivering syftar till att reglera samma typ av uppföljning som redan är

reglerad i bestämmelserna om systematiskt kvalitetsarbete på *huvudmannanivå* (se 4 kap. 3, 5 och 7 §§ skollagen). Bestämmelserna om detta systematiska kvalitetsarbete är så pass allmänt hållna att de enligt HFD:s bedömning inte kan ligga till grund för ett föreläggande (se HFD 2020 ref. 28). Den nu föreslagna bestämmelsen är lika allmänt hållen som bestämmelserna om det systematiska kvalitetsarbetet, vilket ytterligare talar för att avstyrka förslaget.

7.1.4 Rektorn ska ha mandat att besluta om ledningsstöd i den inre organisationen

Skolinspektionen tillstyrker den del av förslaget som innebär att rektorn ska besluta om biträdande rektorer. Den del av förslaget som avser bestämmelser om "annat ledningsstöd" avstyrker Skolinspektionen.

Bestämmelsen som avser annat ledningsstöd bygger enligt motiveringen på föreslagen definition av pedagogiskt ledarskap (se förslag 7.1.1). Som framgår ovan finns det omständigheter som talar för att definitionen är alltför allmänt hållen för att kunna tillämpas inom Skolinspektionens tillsyn. Detta talar för att även den nu aktuella bestämmelsen är alltför allmänt hållen för att kunna tillämpas inom myndighetens tillsyn. Skolinspektionen avstyrker av det skälet den del av bestämmelsen som avser annat ledningsstöd.

Det kan vidare konstateras att det varken av lagtexten eller motiveringen framgår vad som närmare avses med "annat ledningsstöd". Vidare uppstår en otydlighet i förhållande till den föreslagna bestämmelsen om huvudmannens ansvar för att ge stöd till rektorn (se förslag 7.1.3). Det är oklart vilket stöd huvudmannen respektive rektorn ska ansvara för. Även detta talar för att bestämmelsen inte kan tillämpas inom tillsyn.

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

Skolinspektionen avstyrker förslaget.

Skolinspektionen ser behov av förtydligande om vad rektorn kan delegera. Det är därför positivt att utredningen innehåller förslag om detta. Då den föreslagna definitionen av pedagogiskt ledarskap (se förslag 7.1.1) föreslås ligga till grund för denna bestämmelse innebär det att även denna bestämmelse är alltför allmänt hållen för att kunna tillämpas inom myndighetens tillsyn. Angående oklarheten avseende rekvisitet "annat ledningsstöd", se förslag 7.1.4.

Utöver ovanstående kan följande konstateras. Av 2 kap. 10 § st. 2 skollagen framgår att rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att

fullgöra *enskilda* ledningsuppgifter och besluta i frågor som avses i första stycket, om inte annat anges. I förarbetena anges att delegationen ska avse *vissa* avgränsade ledningsuppgifter eller beslutanderätt i *vissa* frågor (se prop. 2009/10:165 s. 648). Detta skulle kunna förtydligas ytterligare i lagtexten, exempelvis genom att det klargörs det inte är tillåtet med en delegation som omfattar hela eller stora delar av rektorsuppdraget.

7.1.7 Nya behörighetskrav för rektorer

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Skolinspektionen anser att det är positivt att behörighetskraven för rektorer förtydligas och skärps. Den föreslagna förändringen av bestämmelsen bör dessutom förenkla myndighetens tillsyn, detta eftersom nuvarande bestämmelse är mer allmänt hållen.

7.1.8 Befattningsutbildningen för rektorer ska genomföras med godkänt resultat

Skolinspektionen avstyrker förslaget.

Skolinspektionen anser att det är viktigt att huvudmannen ger stöd och förutsättningar i fråga om exempelvis arbetsbelastning så att rektor ges möjlighet att genomföra utbildningen med godkänt resultat inom fyra år. Myndigheten ser dock svårigheter i att bedöma om huvudmannen sett till att rektorn fått ett godkänt resultat. Det är inte huvudmannen, utan den ansvariga högskolan, som genomför utbildningen och beslutar om rektorns betyg. Redan denna omständighet gör att det kan ifrågasättas om huvudmannen överhuvudtaget förfogar över alla de förutsättningar som påverkar en rektors möjlighet att nå ett godkänt resultat. Det bör i detta sammanhang påtalas att ett föreläggande kan meddelas endast om föreläggandets adressat har faktisk och rättslig möjlighet att följa föreläggandet (jfr. 2 § st. 2 viteslagen [1985:206]). Till detta kommer den otydlighet som finns i såväl den föreslagna bestämmelsen om huvudmannens ansvar för rektorns förutsättningar (se förslag 7.1.3) som i bestämmelserna om det systematiska kvalitetsarbetet (jfr förslag 7.1.1). Sammantaget talar ovanstående för att den delen av den föreslagna bestämmelsen inte är möjlig att tillämpa i tillsyn.

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

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Skolinspektionen anser att förslaget att den statliga befattningsutbildningen för rektorer reserveras för rektorer är positivt. Det ligger i linje med flera av utredningens förslag att tydliggöra rektorns roll som pedagogisk ledare. Då rektor styr över verksamhetens inre organisation där bland annat biträdande rektorer ingår är förslaget logiskt. Myndigheten anser även att det är positivt med att en ny särskild utbildning ska erbjudas biträdande rektorer och annan personal med ledningsuppgifter.

7.1.10 Rektorer och lärare verksamma inom Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården ska också ha tillgång till professionsprogrammet

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Skolinspektionen anser att det är positivt att även rektorer och lärare inom verksamheter som Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården som inte ingår i skolväsendet kan ges tillgång till professionsprogrammet. Det bör borge för utveckling av kvaliteten i utbildningar vid dessa verksamheter.

7.1.11 En rektor ska inte samtidigt kunna vara skolchef

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Skolinspektionen anser att ett sådant förtydligande bör bidra till att minska risken för intressekonflikter som kan uppstå om en och samma person är både rektor och skolchef. Myndigheten tolkar utredningens förslag på så sätt att skolchefen ska vara anställd av huvudmannen.

7.1.12 Behörighetskrav och en statlig befattningsutbildning för skolchefer ska införas

Skolinspektionen tillstyrker förslagen

Mot bakgrund av skolchefens betydelsefulla roll, att bistå huvudmannen i arbetet med regelefterlevnad, måluppfyllelse och kvalitet i huvudmannens verksamhet och vidta åtgärder för att tillse att författningarna följs, anser Skolinspektionen att det är positivt att behörighetskrav införs i skollagen.

Utredningens bedömningar

7.2.2 Ett komplett huvudmanna- och skolenhetsregister bör upprättas

Skolinspektionen delar utredningens bedömning.

Ett komplett huvudmanna- och skolenhetsregister skulle bidra till både bättre information och förutsättningar för Skolinspektionen att utföra träffsäker inspektion. Skolinspektionen vill i detta sammanhang lyfta behovet av ett nationellt register över enskilda utbildningsanordnare som utför kommunal vuxenutbildning på entreprenad och deras enheter. Avsaknaden av ett sådant register bidrar till svårigheter för Skolinspektionen att granska kommunal vuxenutbildning på skolnivå.

7.2.3 Det finns behov av nationella interoperabla system för skolväsendet

Skolinspektionen delar utredningens bedömning.

Skolinspektionen ser positivt på ökad interoperabilitet mellan digitala system. Myndigheten anser att det vore önskvärt med tydligare standarder för information som rör både Skolverket och Skolinspektionens arbete. Det skulle sannolikt bidra till bättre förutsättningar för en effektivare verksamhet.

7.2.4 Rektorer behöver adekvat kompetens för att leda och samordna elevhälsoarbetet

Skolinspektionen delar utredningens bedömning.

Som framgår av utredningen är Skolinspektionens erfarenhet att en viktig förutsättning för att rektorn framgångsrikt ska kunna leda och samordna elevhälsoarbetet är att denne har adekvat kompetens. Utifrån Skolinspektionens kvalitetsgranskning framkommer att om rektorn har skapat en organisation där ansvarsfördelning och roller är tydliga i elevhälsoarbetet möjliggör det ett fungerande samarbete för att möta alla elevers behov. De vanligaste bristerna inom myndighetens tillsyn rör arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd samt åtgärdsprogram. När rektors arbetet brister med att förankra rutiner och skapa en gemensam förståelse hos personalen gällande arbetet med stödinsatser fungerar inte arbetet med stöd. Det är därför önskvärt att befattningsutbildningen för rektorer också behandlar elevhälsoarbete.

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

Skolinspektionen delar utredningens bedömning.

Som framgår av utredningen har Skolinspektionen erfarenhet av olika utmaningar till följd av täta rektorsbyten. De handlar exempelvis om risk för att skolutvecklingen stannar av och sämre förutsättningar för lärare att bedriva framgångsrik undervisning. Detta bidrar till att elevernas förutsättningar att nå målen försämras. Att huvudmannen verkar för att minska problem med hög rektorsomsättning är därför mycket angeläget.

I detta ärende har generaldirektör Marie Axelsson beslutat. Utredare Carin Wolf har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också stabschef Torun Rudin, chefsjurist Klara Cederlund deltagit.

2026-05-18

X Marie Axelsson

Generaldirektör
Signerat av: Marie Axelsson

2026-05-18

X Carin Wolf

Föredragande, utredare
Signerat av: Carin Erfors Wolf