

Rättsliga aspekter av ett funktionellt delat ledarskap i skolan och förskolan

Definition och avgränsning

I promemorian görs en genomgång av de regler i skollagen och övriga skolförfattningar som avser rektors respektive förskolechefs ledningsansvar utifrån rubrikerna Grundläggande kring ansvarsfördelning, Delegation, Personal och organisation, Resursfördelning samt Elever och barn i behov av särskilt stöd. I varje delavsnitt finns även en analys av vilket utrymme dessa regler på olika områden ger för ett funktionellt delat ledarskap i skola och förskola. Avslutningsvis i promemorian finns en sammanfattande analys. Allra först redogörs för rättslig reglering av rektor och förskolechef samt förarbeten, som grundläggande information inför den därpå följande diskussionen och analysen av rättsliga aspekter avseende ledningsmodellen funktionellt delat ledarskap.

Analysen i denna promemoria utgår ifrån begreppet funktionellt delat ledarskap med följande definition: Funktionellt delat ledarskap innebär att en organisatorisk enhet leds gemensamt av två hierarkiskt likställda chefer med arbetsuppgifter och beslutsmandat inom skilda uppgiftsområden. Inom skolans och förskolans värld handlar det om att en skolenhet eller en förskoleenhet leds av en rektor/förskolechef i tandem med en administrativ chef. Rektor/förskolechef har ansvar för det nationella uppdraget och den administrativa chefen för det kommunala. Båda har alltså beslutsbefogenhet på samma hierarkiska nivå, men inom olika sakområden; en avsevärd skillnad jämfört med skollagens princip om delegation av mindre uppgifter (se Döös, Wilhelmson, Madestam, & Örnberg, 2017a, 2017b; Wilhelmson & Döös, 2017).

Rättslig reglering av rektor och förskolechef

I 2010 års skollag har regleringen av rektorsfunktionen utvecklats och gjorts mer omfattande än tidigare. Dessutom har det i lagen införts en reglering om förskolechef i förskolan som i allt här väsentligt överensstämmer med vad som gäller för rektorer i skolan.

I 2 kap. 9 § skollagen (2010:800) anges att det pedagogiska arbetet vid en skolenhet och en förskoleenhet ska ledas och samordnas av en rektor respektive förskolechef. Rektorn och förskolechefen ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas. De som innehar funktionen som rektor eller förskolechef ska också benämnas på detta sätt och benämningen ska förbehållas den som har en anställning som rektor eller förskolechef.

En ställföreträdare får utses för en rektor eller förskolechef.

Vidare anges i 2 kap. 10 § att rektorn respektive förskolechefen beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn och förskolechefen fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar.

I 10 § finns också, i andra stycket, bestämmelser om delegation. Rektor och förskolechef får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid enheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor som avses i första stycket, om inte annat anges.

Ytterligare bestämmelser om rektors ansvarsområden finns bl.a. i den s.k. rektorskatalogen i de olika läroplanerna, se t.ex. Läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr 11), avsnitt 2.8. Även i skolförordningen (2011:185) samt gymnasieförordningen (2010:2039) finns bestämmelser om rektors ansvar på olika områden. I Läroplanen för förskolan (Lpfö 98) finns i avsnitt 2.7 en motsvarighet till den rektorskatalog som finns i läroplanerna för övriga skolformer.

Av 2 kap. 11 § skollagen följer att behörighetskravet för rektor och förskolechef är att denne genom utbildning och erfarenhet ska ha förvärvat pedagogisk insikt. Av 2 kap. 12 § följer vidare att en rektor måste genomgå en särskild statlig befattningsutbildning (rektorsprogrammet, min anm.). Befattningsutbildningen är inte obligatorisk för förskolechefer men många väljer ändå att gå den.

Förarbeten

Den utökade regleringen av rektorsfunktionen i 2010 års skollag kommenteras utförligt i förarbetena. Förarbetsuttalandena har i avsevärd utsträckning använts bl.a. i Statens skolinspektions tillsyn av rektorsfunktionen. Förarbetsuttalandena är även i stor utsträckning tillämpliga för förskolechefens uppdrag, eftersom regleringen för rektor och förskolechef är i princip identisk.

I regeringens proposition till ny skollag (prop. 2009/10:165, s 248 ff)) uttalas att rektors ledningsansvar tydliggörs i den nya lagen, men att avsikten är att ansvarsfördelningen mellan central huvudmannanivå och verksamhetsnivå i princip ska vara oförändrad. För att tillgodose kraven på kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet anses det viktigt att det är tydligt vem som fattar beslut som rör enskilda barn eller elever. Detta kan inte tillåtas variera mellan olika kommuner eller andra skolhuvudmän.

Vidare anges att rektorn alltid har att fatta sina beslut om verksamheten inom de organisatoriska och ekonomiska ramar som huvudmannen beslutat om. Regeringen anför också att eftersom allt ytterst utgår från huvudmannens beslut kan huvudmannen emellertid aldrig avhända sig det övergripande ansvaret. Skulle Skolinspektionen, som ansvarig tillsynsmyndighet, finna brister riktas kritiken alltid mot huvudmannen som ytterst ansvarig för verksamheten.

I förarbetena framhålls också att det är av yttersta vikt att det i skollagen tydligt slås fast vem som har ledningsansvaret för de verksamheter som regleras i skollag, läroplaner och övriga författningar. Det ska vara tydligt för skolans personal, elever och elevernas föräldrar, vem som har ansvaret för ledningen och samordningen av det pedagogiska arbetet, liksom för verksamhetens inre organisation och vad detta ansvar innebär. En elev ska aldrig kunna ha mer än en rektor.

Regeringen uppger vidare att det inte får råda någon oklarhet i praktiken om vem som har det övergripande ansvaret för en skolenhet eller förskoleenhet som regleras i skollagen, läroplanerna och övriga författningar. Detta ledningsansvar får därför inte delas av flera. Genom regeringens förslag att rektorn får delegera enskilda ledningsuppgifter och beslutanderätt i vissa frågor får rektorer respektive förskolechefer i såväl kommunala som fristående skolor respektive förskolor dock vidgade möjligheter att delegera den dagliga pedagogiska ledningen och samordningen. Detta möjliggör enligt regeringens en omfattande frihet vid utformningen av den inre organisationen i skolor och förskolor.

Regeringen framför vidare att ett tydligt reglerat ledningsansvar också innebär att det måste vara helt klart för alla berörda vem som har ansvaret för de beslut som enligt skollagen ska fattas av rektorn,

förskolechefen eller av den som beslutanderätten med stöd av lagen har överlåtits till. Regeringen föreslår därför att den som har anställts för att leda verksamheten i en skola respektive förskola ska benämnas rektor respektive förskolechef och inte något annat. Detta betyder att benämningar som exempelvis gymnasiechef, grundskolechef etc. inte får användas som beteckning på den som upprätthåller funktionen som rektor respektive förskolechef i skollagens mening.

Rättsliga aspekter – diskussion och analys

Grundläggande kring ansvarsfördelning

Som ovan angetts så följer av skolförfattningarna och dess förarbeten att rektors- och förskolechefsfunktionens titel numer måste anses vara ett skyddat begrepp i skollagsreglerad verksamhet. Detta innebär att det ansvar som åvilar rektor respektive förskolechef enligt skollagen och övriga skolförfattningar också ska bäras av dessa och inte i grunden får läggas på någon annan ledningsfunktion.

Att visst ansvar och vissa befogenheter måste åvila rektor respektive förskolechef och ingen annan kan ses som svårförenligt med den grundläggande utgångspunkten enligt skolförfattningarna att det är huvudmannen som ansvarar för verksamhetens bedrivande. Med huvudman anses vanligen den politiska nämnd i en kommun som har ansvar för den aktuella delen av skolväsendet (jfr. 2 kap. 2 § andra stycket skollagen). Av 2 kap. 8 § skollagen följer att huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Ett exempel på hur denna princip upprätthålls i praktiken är att ingripanden inom ramen för Statens skolinspektions tillsyn alltid riktar sig till huvudmannen och aldrig direkt mot rektor eller förskolechef.

Att regering och riksdag i skolförfattningarna riktar sig till rektor respektive förskolechef på ett antal områden, och det uttryckligen anges att det är rektorn och förskolechefen som har ansvar för vissa frågor, måste dock enligt min uppfattning anses innebära att huvudmannen på dessa områden inte själv fritt kan förfoga över hur verksamheten närmare organiseras. Detta kan i sin tur anses som ett avsteg från den mål- och resultatstyrning som präglat styrningen av den svenska skolan sedan början av 1990-talet, där utgångspunkten har varit att staten ska ge huvudmännen ganska vida ramar att fullgöra det statliga uppdraget men att det är huvudmannen själv som avgör hur detta uppdrag ska fullgöras utifrån lokala behov och förutsättningar. Sveriges kommuner och landsting har också varit kritiska till hur rektorsfunktionen regleras i 2010 års skollag. I bl.a. remissvar på förslaget till lagen har man uppgett att uppdraget i sin helhet bör riktas till huvudmännen, vilka sedan kan delegera ansvaret till rektor. Detta anses nödvändigt för rättssäkerheten och för att rektorerna ska ha en rimlig arbetsmiljö (prop. 2009/10:165, s 246).

Sammanfattningsvis måste regleringen av rektors och förskolechefs ansvar och befogenheter i 2010 års skollag och övriga skolförfattningar, enligt min uppfattning, innebära att huvudmannens möjlighet att organisera verksamheten i olika ledningsfunktioner, t.ex. i form av ett funktionellt delat ledarskap, är begränsad till områden som inte täcks av rektors och förskolechefs ansvar enligt författningarna.

Delegation

Även om delegation inte kan anses vara en form av funktionellt delat ledarskap bör ändå i detta sammanhang något sägas om rektors respektive förskolechefs möjlighet att delegera beslut och annat ansvar enligt 2010 års skollag.

Som en konsekvens av att fler beslut och mer ansvar nu lagts direkt på rektor enligt skolförfattningarna, samt att motsvarigheten förskolechef införts för förskola, finns i 2010 års skollag även en uttrycklig möjlighet för rektor respektive förskolechef att delegera beslut och uppgifter som enligt skollag eller annan författning ligger på dessa befattningar. Enligt 2 kap. 10 § andra stycket skollagen får rektorn och förskolechefen 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.

Rektor respektive förskolechef har alltså en generell delegationsmöjlighet som innebär en rätt att delegera beslut och andra enskilda ledningsuppgifter som ligger direkt på rektor och förskolechef, dock inte i de fall då det särskilt anges att beslutet inte får delegeras. Sådana delegationsförbud finns bl.a. avseende beslut om avstängning av elev (se t.ex. 5 kap. 17 § skollagen) samt de ingripande stödåtgärderna särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång (3 kap. 9 § andra stycket). För den stora merparten av beslut som åvilar rektor enligt skolförfattningarna finns dock inget delegationsförbud. I förskolan finns inga delegationsförbud alls. Skollagen möjliggör därför en omfattande delegation av beslut och andra ledningsuppgifter i enskilda fall från rektor och förskolechef till av rektor valda medarbetare. Även om det finns omfattande möjligheter att delegera beslut och ledningsuppgifter i enskilda fall så måste delegationsmöjligheten enligt skollagen anses fragmentarisk såtillvida att helhetsansvaret för ett område aldrig kan delegeras.

Delegation kan således sägas innebära en möjlighet att flytta över beslutanderätt eller andra uppgifter i enskilda fall, det innebär dock inte någon förändring i det övergripande ansvar som den delegerande, i detta fall rektor eller förskolechef, har i grunden. En rektor har således kvar ansvaret enligt skollagen för att t.ex. arbetet med särskilt stöd lever upp till skollagens regler på skolenheten även om beslut om åtgärdsprogram är delegerade till t.ex. arbetslagsledare eller specialpedagoger. För att detta ska kunna fungera i praktiken är det nödvändigt att ha fungerande rutiner för återrapportering av beslut fattade på delegation.

Skollagen möjliggör alltså en omfattande delegation från rektor respektive förskolechef till valda medarbetare. Det är dock inte fråga om något funktionellt delat ledarskap enligt den inledande definitionen i denna promemoria, eftersom rektorn och förskolechefen har en överordnad funktion gentemot den som mottagit delegationen, samt också har kvar det övergripande ansvaret för området även efter att beslut i enskilda frågor delegerats.

Ytterligare ett förhållande som bör observeras i detta sammanhang är att det i ovan beskrivna situationer handlar om att rektor respektive förskolechef delegerar frågor som ligger direkt på dem enligt skollag eller annan skolförfattning. Skollagens delegationsbestämmelser är utformade så att rektor respektive förskolechef kan delegera till den som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fatta det aktuella beslutet eller fullgöra ledningsuppgiften. Rektor och förskolechef har alltså ett stort friutrymme att avgöra vem som ska få delegation att göra vad. Riktlinjer från huvudmannen som innebär att vissa beslut som enligt författning ligger direkt på rektorn eller förskolechef, t.ex. åtgärdsprogram i skolan eller särskilt stöd i förskolan, alltid ska fattas av vissa befattningar är därför sannolikt inte förenliga med delegationsreglerna. I dessa fall ska det vara rektorn och förskolechef som, inom skollagens ram, väljer vem rektorn vill delegera till.

Det sagda är inte tillämpligt när det handlar om frågor där rektor eller förskolechef själv fått en uppgift på delegation från någon på en högre nivå i den kommunala organisationen (t.ex. förvaltningschefen). Då följer av regler i kommunallagen (2017:725) att rektor eller förskolechef inte får delegera sådana frågor vidare, se 7 kap. 6 § kommunallagen.

Sammanfattningsvis ger skollagen goda möjligheter för rektor respektive förskolechef att delegera beslut och övriga ledningsuppgifter i enskilda fall. Vid delegation har rektor och förskolechef dock alltid kvar det övergripande ansvaret för de frågor och områden de delegerat. Delegationen är därför något annat än funktionellt delat ledarskap där, enligt den i denna promemoria använda definitionen, det handlar om likställda chefer på samma nivå men med olika ansvarsområden. Skollagens regler om delegation är uppenbart uppbyggda för att ge möjlighet för rektor respektive förskolechef att delegera beslut och andra ledningsuppgifter nedåt i organisationen. Bestämmelsens ordalydelse (2 kap. 10 § andra stycket skollagen) talar dock om att rektorn och förskolechefen 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 vissa frågor. Formellt sett skulle detta kunna vara en med rektor/förskolechef likställd administrativ chef som inom ramen för ett funktionellt delat ledarskap är anställd på skol- eller förskolenheten. Detta är dock inget som lagstiftaren (regering och riksdag) haft i åtanke när bestämmelserna tillkommit. Det kan även anföras att det skulle vara svärförenligt med grundläggande principer om delegation att delegationen sker sidledes till en likställd chef och inte nedåt i organisationen.

Personal och organisation

Huvudmannens frihet att utforma organisationen av skolväsendet i kommunen, bl.a. med olika ledningsfunktioner, måste alltså relateras till skollagens och övriga skolförfattningars reglering av rektors- och förskolechefsfunktionen. Uppgifter som enligt denna reglering ska ligga på rektor eller förskolechef får inte läggas på någon annan befattning. Ifall huvudmannen vill inrätta en med rektor eller förskolechef likställd ledningsfunktion, t.ex. funktionellt delat ledarskap, bör detta således ske på de områden där skolförfattningarna inte lägger ansvaret på rektorn respektive förskolechefen.

Ett område som bör lyftas upp och diskuteras i detta sammanhang är ansvaret för skolans och förskolans personal och organisation. I skollagen sägs att det pedagogiska arbetet vid en skolenhet respektive en förskoleenhet ska ledas och samordnas av en rektor och förskolechef samt att dessa beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn och förskolechefen fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i lagen eller andra författningar.

I ovanstående krav på rektor respektive förskolechef måste anses ligga att de har ett ansvar för att verksamheten på enheten organiseras så att det pedagogiska arbetet bedrivs på ett sådant sätt att alla barn och elever får möjlighet att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar (jfr. 3 kap. 3§ skollagen). Vad detta ansvar närmare innebär är dock inte tydligt reglerat. Det förefaller även som om författningstexten och förarbetena inte är helt samstämmiga på denna punkt. I lagtexten talas om att rektor och förskolechef beslutar om sin enhets inre organisation medan det i förarbetena talas om att rektorn alltid har att fatta sina beslut om verksamheten inom de organisatoriska och ekonomiska ramar som huvudmannen beslutat om. Vidare anges bl.a. att ansvarig politisk nämnd har ansvar för övergripande planering, resursfördelning och personalförsörjning medan rektorn har ansvar för att tillsammans med personalen genomföra arbetet och utveckla verksamheten (prop. 2009/10:165, s. 248 ff.). Detta väcker frågan om i vilken utsträckning det är rektor respektive förskolechef eller huvudmannen som beslutar om till rektor/förskolechef underställda lednings- och samordningsfunktioner inom en enhet, t.ex. biträdande rektorer/förskolechefer och arbetslagsledare. I ovan angivna förarbeten uttrycks också att i rektors/förskolechefs ansvar för den inre organisationen innefattas ansvar för beslut om övergripande organisation av det pedagogiska arbetet, arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd, formerna för samarbete mellan förskolan, skolan och hemmen, förskolans och skolans kontakter med föräldrar, arbetslivet och det omgivande samhället, kompetensutveckling av personalen etc. Enligt min uppfattning går det därför att argumentera utifrån olika utgångspunkter när det gäller t.ex. en rektors/förskolechefs möjligheter att inrätta en tjänst som biträdande rektor/förskolechef. Min bedömning är dock att detta mest sannolikt bör betraktas som en fråga för huvudmannen att avgöra. Det beror på att det är huvudmannen som har ansvar för planering, resursfördelning och personalförsörjning på en enhetsövergripande nivå medan rektors/förskolechefs ansvar avser hur resurser ska fördelas och verksamheten organiseras inom respektive enhet. Ansvar för att inrätta särskilda befattningar nämns inte heller bland de exempel på frågor som ligger inom rektors/förskolechefs ansvar som räknas upp i förarbetena.

En annan fråga kopplad till enhetens inre organisation är den om det ska finnas en ställföreträdare till rektorn respektive förskolechefen. Där anges i skollagen att en ställföreträdare får utses. Eftersom en ställföreträdare är en person som ska ersätta rektorn eller förskolechefen när denne inte kan utöva sitt uppdrag är det här en naturlig utgångspunkt att en ställföreträdare bör utses av huvudmannen. Detta därför att det är huvudmannen som utser rektorer och förskolechefer och ställföreträdaren ska ersätta dessa. Detsamma bör gälla ifråga om t.ex. en likställd administrativ chef inom ramen för ett funktionellt delat ledarskap.

En enligt mig i sammanhanget särskilt intressant fråga är dock om en rektor eller förskolechef måste ha personalansvaret över pedagogisk och annan personal vid skolenheten eller förskoleenheten. I det ledningsansvar som rektorn och förskolechefen enligt skollagen har för det pedagogiska arbetet och den inre organisationen måste som ovan angetts anses ligga ett ansvar för att det finns personal med tillräcklig

kompetens, och att personalresurserna fördelas på ett sådant sätt att eleverna får tillfredsställande förutsättningar för att kunna utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål. Något krav på att rektorer och förskolechef ska ha ett arbetsrättsligt ansvar över personalen går dock knappast att utläsa ur skollagen. Detta skulle således kunna öppna för ett delat ledarskap i denna fråga, där en chef på samma nivå ges det direkta arbetsrättsliga ansvaret över personalen. Man bör dock här uppmärksamma att bestämmelser om rektors och förskolechefs ansvar inte finns bara i skollagen utan även i skolförordningen, gymnasieförordningen samt i de olika läroplanerna. I t.ex. läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr 11, finns ett avsnitt, 2.8, med rubriken Rektors ansvar (motsvarande avsnitt finns i läroplaner för övriga skolformer). Närmast under rubriken anges där att som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Motsvarande skrivningar finns i övriga läroplaner.

Läroplanernas skrivningar bör ses som ett förtydligande av vad som anges om rektors och förskolechefs ansvar i skollagen och här anges således uttryckligen att rektor och förskolechef är chef för lärare och övrig personal. Enligt min uppfattning kan man dock inte här dra alltför långtgående slutsatser av själva ordalydelsen utan man måste också väga in syftet med bestämmelserna. Syftet med läroplanernas rektors- och förskolechefskataloger är att betona rektors och förskolechefs övergripande ansvar på ett antal centrala områden för att nå de nationella målen i läroplanen och andra nationella styrdokument. Skrivningarna om att de ska vara chef för personalen bör läsas utifrån den utgångspunkten. Det kan knappast ha varit regeringens avsikt när läroplanerna skrevs att i detalj föreskriva hur skolor och förskolor ska organisera ledningsfrågor avseende all personal. Tvärtom framgår tydligt, bl.a. av ovan redovisade förarbeten, att huvudmän måste anses ha ett avsevärt friutrymme att närmare organisera verksamheten efter lokala behov och förutsättningar. I praktiken är det också vanligt förekommande att t.ex. elevhjälsopersonal organiseras under annan chef än rektor, vilket anses vara helt förenligt med skolförfattningarna. Även med beaktande av läroplanernas skrivningar måste det därför enligt min uppfattning finnas ett visst utrymme att, åtminstone vad avser annan personal än pedagoger, lägga ledningsansvaret för personal på annan funktion än rektor eller förskolechef. Läroplanernas skrivningar om rektors och förskolechefs chefskap kan dock uppfattas som i onödan och oavsiktligt begränsande för huvudmännens möjlighet att organisera sin verksamhet. Det vore därför önskvärt att skrivningarna justeras vid någon kommande översyn av läroplanerna.

Man kan också fundera på vilken typ av chefsansvar det är rektorn respektive förskolechefen måste ha över främst den pedagogiska personalen enligt skollag och läroplaner. Detta är inte närmare reglerat men rektor/förskolechef ska som ovan nämnts enligt skollagen ha ansvar för den inre organisationen samt leda och samordna det pedagogiska arbetet. Chefskapet bör därför enligt min uppfattning innebära att rektors respektive förskolechefs förutsättningar att fullgöra sitt ansvar blir så goda som möjligt. Det är sannolikt en gråzon kring vilka chefsuppgifter som måste ligga hos rektor respektive förskolechef och vad som även för dessa personalkategorier skulle kunna läggas över på t.ex. en administrativ chef inom ramen för ett funktionellt delat ledarskap. T.ex. skulle det kunna övervägas att lägga vissa uppgifter avseende rehabilitering vid sjukskrivning samt arbetsmiljö på en sådan administrativ chef. Avgörande för att detta ska vara möjligt är dock att en sådan lösning inte kommer i konflikt med rektors/förskolechefs ansvar enligt skollag och läroplan.

Sammanfattningsvis kan här sägas att huvudmannen i grunden har ett avsevärt friutrymme att organisera sin verksamhet. Detta utrymme begränsas dock av det ansvar som rektor respektive förskolechef har för den inre organisationen och ledningen samt samordningen av det pedagogiska arbetet enligt skollag och läroplan. Rektors/förskolechefs ansvar handlar bl.a. om att organisera arbetet utifrån de ramar som huvudmannen ger. Övergripande frågor om t.ex. personalförsörjning ligger på huvudmannen medan rektor/förskolechef har ett ansvar för hur personalen organiseras inom en enhet. Skollag och läroplan innebär att rektor/förskolechef ska vara chefer i alla fall för den pedagogiska personalen. Ett visst utrymme att även avseende dessa personalkategorier lägga vissa ledningsuppgifter på en annan chef inom ramen för ett funktionellt delat ledarskap kan dock finnas.

Resursfördelning

I skollagen samt förordningar finns omfattande och detaljerad reglering om hur resursfördelning ska ske från kommuner till fristående skolor och förskolor. Denna reglering bygger på principen om lika villkor för kommunala och fristående skolor (se prop. 2008/09:171). När det gäller kommunernas resursfördelning till sina egna skolor, den s.k. egenregin, saknas dock helt i detalj styrande regler.

Den 1 juli 2014 infördes bestämmelser i skollagen med innebörden att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 a §). En motsvarande bestämmelse avseende rektors och förskolechefs resursfördelning inom en enhet infördes samtidigt i 2 kap. 10 §, där anges att rektorn och förskolechefen ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Några övriga bestämmelser om huvudmäns resursfördelning till verksamhet i egen regi finns inte i skollagen. Bestämmelserna i 2 kap. 8 a och 10 §§ infördes för att tydliggöra att huvudmän har ett ansvar för att vikta resursfördelning efter elevers olika behov och förutsättningar (prop. 2013/14:148).

Även om det inte finns så mycket i detalj styrande regler avseende kommuners resursfördelning till egenregin så väljer ändå många kommuner att, helt eller delvis, tillämpa reglerna om kommuners resursfördelning till fristående verksamheter på sin resursfördelning till egenregin. Detta i första hand för att lättare kunna visa att man fördelar resurser till kommunala och fristående skolor/förskolor på lika villkor. På en mer generell nivå måste dock regelverket anses lämna ett avsevärt friutrymme för hur kommunen som huvudman organiserar sin resursfördelning till enheter. Här kan det finnas stora variationer t.ex. avseende i vilken utsträckning som en enhet får medel direkt utfördelade till sig enligt budget i förhållande till hur stora belopp som stannar centralt hos huvudmannen och är sökbara för enheterna avseende barn och elever i behov av särskilt stöd. När det handlar om resursfördelning inom enheten framgår ju uttryckligen av skollagen 2 kap. 10 § att rektor och förskolechef ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov, det ansvaret kan därmed inte överlåtas på någon annan. Även i övrigt måste det emellertid anses ligga i rektors och förskolechefs ansvar enligt skollagen att, inom givna ramar, fördela resurser inom skolenheten. Det kan t.ex. handla om att tillskjuta extra resurser till någon klass i form av en extra pedagog eller elevassistent, eller att skapa mindre grupper för barn och elever i behov av särskilt stöd. Detta kan dock enligt min uppfattning inte med automatik anses vara oförenligt med att t.ex. en administrativ chef inom ramen för ett funktionellt delat ledarskap har det övergripande budgetansvaret för enheten. Ett sådant övergripande ansvar skulle t.ex. kunna innefatta löpande rapportering och upprättande av underlag till huvudmannen. Det som i så fall aktivt och kontinuerligt måste säkerställas är att det ansvar som åvilar rektor och förskolechef enligt skolförfattningarna också ligger hos dem.

I sammanhanget måste också noteras att även om rektor respektive förskolechef har det direkta och primära ledningsansvaret för skol- och förskoleenheter enligt skolförfattningarna så är det alltid huvudmannen som har det bakomliggande och övergripande ansvaret. Om huvudmannen anser att det finns allvarliga brister vid en enhet, t.ex. i form av att budget kraftigt överskridits under lång tid har huvudmannen möjlighet, för att inte säga skyldighet, att gå in och styra över hur ekonomiska resurser används på enheten.

Elever och barn i behov av särskilt stöd

Ett område av central betydelse för skolenheter är resurser till elever i behov av särskilt stöd. Enligt skollagen har rektorn ett ansvar för att elever i behov av särskilt stöd får sådant stöd (3 kap. 8-9 §§). Detta ska förstås som att det stöd eleven får i första hand ska utgå från elevens behov och inte utifrån de ekonomiska ramar som finns på skolenheten (se avgörande från Skolväsendets överklagandenämnd 2011-11-29, dnr 2011:215). Här kan ett spänningsfält uppstå i ansvarsfördelningen eftersom rektorn har det direkta ansvaret enligt skollagen för att eleven får det stöd som eleven har rätt till men befogenheterna, dvs. resursfördelningen till skolenheten, åvilar huvudmannen. Den övergripande resursfördelningen är ett politiskt beslut men den närmare resursfördelningen kan, beroende på av kommunen vald modell för resursfördelning, beslutas av den chefsfunktion som kommunen bestämt. Detta blir särskilt aktuellt när kommuner väljer att tillämpa hela eller delar av regelverket om tilläggsbelopp även för den verksamhet som bedrivs i egen regi, se vidare nedan.

Reglerna om särskilt stöd till barn i förskolan är utformade på ett annorlunda sätt (se 8 kap. 9 § skollagen) men samma principiella utgångspunkter gäller som för särskilt stöd till elever i skolan, vilket innebär att samma spänningsfält kan uppstå även här.

Spänningsfältet mellan elevers och barns behov samt resursfördelning blir kanske allra tydligast när kommuner väljer att använda hela eller delar av reglerna om tilläggsbelopp för fristående skolor och förskolor vid resursfördelningen till kommunala enheter. Tilläggsbeloppet är en del av bidragssystemet till fristående skolor och förskolor och innebär i korthet att en fristående skola eller förskola, utöver det grundbelopp som man alltid har rätt till från elevens hemkommun, även kan ansöka om ett tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd (se t.ex. 10 kap. 39 § skollagen). Dessa regler är utformade för och gäller formellt enbart när kommuner fördelar resurser till fristående skolor och förskolor, som ovan nämnts väljer dock många kommuner att helt eller delvis använda detta regelverk även vid fördelning av resurser till verksamheter i egen regi.

Om en kommun i sådana fall väljer att göra en stor del av resurserna till särskilt stöd sökbart för enheterna i egen regi kan spänningen mellan rektors/förskolechefs ansvar och befogenheter ställas på sin spets. Det är rektorn och förskolechefen som enligt skollagen har det direkta ansvaret för att elever och barn får särskilt stöd utifrån sina behov men det är huvudmannanivån som beslutar om resurser till stödet. Ju mer av resurserna för stödet som görs sökbart desto större är risken att denna situation uppstår. I dessa situationer kan rektors och förskolechefs förutsättningar att ta sitt ansvar enligt skollagen bli beroende av hur dessa ansökningar bedöms på huvudmannanivå.

I detta sammanhang bör uppmärksammas att det ibland framhålls, främst från kommuner, att det s.k. balanskravet enligt kommunallagen skulle kunna tolkas som att befintliga ekonomiska ramar ska ha företräde framför elevers och barns rätt till stöd enligt skollagen. Detta är enligt min mening ett felaktigt resonemang. Balanskravet är en allmänt hållen princip som i korthet innebär att en budget i kommunal verksamhet ska upprättas i balans (intäkterna ska överstiga kostnaderna) samt att underskott i det faktiska utfallet av budgeten i normalfallet ska regleras inom tre år (11 kap. 5-6 §§ kommunallagen). En sådan princip kan inte anses innebära grund för att i ett enskilt fall ej tillhandahålla tillräckliga resurser till särskilt stöd enligt en speciallagstiftning som skollagen.

Som anges i föregående avsnitt bör det finnas ett utrymme för att, t.ex. inom ramen för ett funktionellt delat ledarskap, inrätta en med rektor likställd chef med ett övergripande budgetansvar för enheten. Ifall detta görs måste det samtidigt säkerställas att rektor/förskolechef får förutsättningar att ta sitt ansvar enligt skollagen för att elever och barn får det särskilda stöd som de har rätt till enligt skollagen.

Sammanfattande slutsats

Skolförfattningarnas regler innebär att rektorn respektive förskolechefen har ansvar som inte kan överlåtas på någon annan ledningsfunktion. Förutom ett ansvar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet och den inre organisationen är det ett ansvar för de beslut och de områden där regering och riksdag placerat ett särskilt ansvar på rektor respektive förskolechef. Som ovan utvecklats i denna promemoria ingår här ansvar för personal och ansvar för resursfördelning inom skolenheten. Dock kan det knappast anses omfatta alla frågor som har med personal eller resursfördelning att göra. I alla fall när det gäller annan personal än pedagoger måste det finnas ett utrymme att någon annan än rektor/förskolechef har personalansvaret inom ramen för ett funktionellt delat ledarskap. Det är t.ex. ganska vanligt att rektorer inte har personalansvaret för hela eller delar av skolans elevhälsa. Det övergripande ansvaret för resursfördelningen till enheterna ligger enligt skolförfattningarna på huvudmannanivå och där har huvudmannen således frihet att organisera verksamheten efter lokala behov och förutsättningar. T.ex. kan detta ske genom att inom ramen för ett funktionellt delat ledarskap inrätta en ledningsfunktion på samma nivå som rektor eller förskolechef som har ett övergripande budgetansvar för en enhet. En sådan konstruktion får dock inte inkräkta på det ansvar som enligt skollagen ska ligga på rektor respektive förskolechef. I sammanhanget måste det också beaktas att såväl huvudmannens som rektorns och förskolechefens primära ansvar är att verksamheten bedrivs i enlighet med skollagen och andra skolförfattningar. Det är därför centralt att huvudmannens organisering av verksamheten sker med den

utgångspunkten. Rektorn/förskolechefen och den eller de övriga chefer som huvudmannen väljer att utse måste ha samsyn på vad uppdraget går ut på och en kontinuerlig dialog om hur man tillsammans kan fullgöra detta uppdrag på bästa sätt.

Utifrån ett mer principiellt perspektiv kan konstateras att 2010 års skollag inneburit ett ökat fokus på rektor och förskolechef som centrala befattningshavare med centralt ansvar i det svenska skolväsendet. Syftet med detta var lovvärt – att tydliggöra ansvaret för rektor respektive förskolechef samt att det alltid ska vara tydligt vem som på en skola eller förskola innehar denna befattning. I praktiken har dock många rektorer och förskolechefer upplevt att deras arbetsbörda ökat på ett mycket påtagligt sätt. En i vissa fall oklar ansvarsfördelning mellan huvudman och rektor respektive förskolechef skapar också påfrestningar. Den höga belastningen på rektorer respektive förskolechefer skapar ett ökat behov av avlastning för att dessa ska kunna fokusera på sitt kärnuppdrag – att utifrån styrdokumentet skapa förutsättningar för en så bra utbildning som möjligt för elever och barn. Delegation är en möjlighet till avlastning, men även om det finns omfattande möjlighet att delegera enskilda beslut och ledningsuppgifter så är delegationen fragmentarisk till sin art, det övergripande ansvaret på ett område ligger alltid kvar på rektor respektive förskolechef. När det gäller avlastning genom att införa ett till rektor/förskolechef likställt ledarskap, t.ex. ett funktionellt delat ledarskap, så måste möjligheterna idag anses som begränsade utifrån de förutsättningar som närmare utvecklats i denna promemoria. Det är även enligt min uppfattning i flera avseenden en gråzon vilket utrymme som reglerna idag ger för ett sådant likställt ledarskap. Ett funktionellt delat ledarskap skapar goda möjligheter till en avlastning som många rektorer och förskolechefer upplever som nödvändig. För att skapa goda förutsättningar för sådana lösningar är det dock min uppfattning att reglerna i skollag, läroplan med flera författningar behöver justeras. Åtminstone så att utrymmer för lösningar med funktionellt delat ledarskap förtydligas, men kanske även genom att göra materiella förändringar som skapar större möjlighet än idag för sådana lösningar.

/Mikael Hellstadius, 2018-01-19

Referenser

Litteratur

Döös, M., Wilhelmson, L., Madestam, J., & Örnberg, Å. (2017a). The shared principalship: Invitation at the top. *International Journal of Leadership in Education*, 1-19. doi: 10.1080/13603124.2017.1321785.

Döös, M., Wilhelmson, L., Madestam, J., & Örnberg, Å. (2017b). Shared principalship: The perspective of close subordinate colleagues. *Leadership and Policy in Schools*, 18(4). doi: <http://dx.doi.org/10.1080/15700763.2017.1384503>.

Wilhelmson, L., & Döös, M. (2017). Erfarenheter av delat ledarskap i den lokala skolan: Rektorers och arbetslagsledares röster. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 22(1-2), 101-123.

Författningar

Skollagen (2010 :800)

Kommunallagen (2017 :725)

Skolförordningen (2011 :185)

Gymnasieförordningen (2010 :2039)

Läroplan för förskolan (SKOLFS 1998 :16)

Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (SKOLFS 2010:37)

Förarbeten

Proposition 2008/09 :171

Proposition 2009/10 :165

Proposition 2013/14 :148

Rättspraxis

Skolväsendets överklagandenämnd 2011-11-29, dnr 2011:215