

Handläggare
Morén ÅsaDatum
2011-05-24Diarienummer
KSN-2010-0581

Kommunstyrelsen

Ansvarsfördelning för Uppsala kommuns pedagogiska verksamhet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att ansvaret för den pedagogiska verksamheten fördelas i enlighet med gällande styrmodell enligt kapitel 2 i IVE, dvs att barn- och ungdomsnämnden samt utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden är ansvariga för den lokala politiska styrningen av verksamheten utifrån den nationella skolpolitiken enligt skollagen och därmed sammanhängande förordningar samt övriga för den politiska styrningen relevanta beslut. Ansvaret innebär att uppdragsnämnderna ger de politiska uppdragen och därmed följande ekonomiska ersättningar till kommunala och externa utbildningsanordnare,

att arbetsgivaransvaret för den kommunalt drivna pedagogiska verksamheten åvilar produktionsstyrelsen som också ansvarar för att de uppdrag man åtagit sig blir genomförda inom ramen för den ersättning som erhållits samt utifrån de beslut som enligt ovanstående attsats beslutats av dels kommunfullmäktige och dels avtalats med uppdragsnämnderna. Styrelsen svarar för att återrapportering och uppföljning sker på sätt som kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och avtalen med uppdragsnämnderna fastställer samt för att uppföljning sker inom den egna verksamheten, samt

att kommunstyrelsen härmed besvarar samtliga skrivelser angående ansvarsfördelning i den pedagogiska verksamheten från berörda nämnder.

Sammanfattning

En ny skollag börjar gälla från höstterminen 2011. Den speglar ansvarsfördelningen mellan stat och huvudman och ska tydliggöra de uppgifter som beslutsfattare och verksamma ska ha i ett decentraliserat system. Den nationella styrningen av den pedagogiska verksamheten är

också förtydligad. Då den nya skollagen innebär förändringar i ansvarsstrukturen följer att kommunstyrelsen har att ta ställning till hur ansvarsfördelningen ska se ut i Uppsala kommun.

Nedan beskrivet förslag bygger helt på gällande av kommunfullmäktige beslutade styrsystem. Det betyder att uppdragsnämnderna disponerar de ekonomiska resurserna och planeringen utifrån medborgarperspektivet, svarar inför medborgarna vad gäller den totala behovsbilden inklusive fristående huvudmän samt svarar inom ramen för sitt uppdrag för den kommunala skolpolitiken utifrån de nationella styrdokument. Produktionsstyrelsen är produktionsansvarig och svarar därmed för de produktionsresurser som används, dvs medarbetare, lokaler och material, samt tar ansvar för elev i utbildning/omsorg.

Ärende

En rad förändringar ska genomföras inom skolan under 2011 i syfte att förbättra elevernas kunskaper. Skolverket och skolans huvudmän, såväl kommunala som fristående, ansvarar för att förändringarna genomförs på ett bra sätt.

De förändringar som är aktuella är

- en ny skollag
- en förändrad läroplan för förskolan
- nya läroplaner för den obligatoriska skolan
- en ny gymnasieskola
- en ny betygsskala.

Dessutom förändras lärarutbildningen och satsningar sker även på rektorsutbildningen.

Den nya skollagen speglar ansvarsfördelningen mellan stat och huvudman och ska tydliggöra de uppgifter som beslutsfattare och verksamma ska ha i ett decentraliserat system.

Huvudmännen ansvarar för att utbildningarna håller hög kvalitet och att de är likvärdiga. Samma regler ska gälla för offentliga som för fristående skolor, om inget annat anges.

Rektorns och förskolechefens ansvar och beslutanderätt förtydligas såsom att de beslutar om sin enhets inre organisation, fattar alla beslut om särskilt stöd och ansvarar för betygssättningen.

Krav på kommunala skolplaner och kvalitetsredovisningar tas bort. Istället läggs tonvikten vid att planera, följa upp och utveckla verksamheten. Om det vid en utvärdering framkommer att det finns brister i verksamheten föreligger skyldighet att åtgärda detta.

Statens uppdrag i reformarbetet är att informera om kommande förändringar och erbjuda verktyg som underlättar för målgrupperna att ta del av all information.

Huvudmannen, dvs kommunen eller friskolan, ska ge medarbetarna i alla skolformer möjlighet att bli väl insatta i hur förändringarna påverkar arbetet i förskolan och skolan.

Såväl barn- och ungdomsnämnden (**bilaga 1**), utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (**bilaga 2**) som produktionsstyrelsen för vård och bildning (**bilaga 3**) och produktionsstyrelsen för självstyrande kommunala skolor (**bilaga 4**) har inkommit med skrivelser om den kommuninterna ansvarsfördelningen för verksamheten.

Föredragning

Diskussionerna om ansvarsfördelningen mellan uppdragsnämnder och produktionsstyrelse har förts i samverkan mellan såväl nämndordförande i respektive nämnd/styrelse som representanter från tjänstemannaorganisationerna. Samråd har även skett med företrädare för Sveriges kommuner och landsting. Diskussionerna har resulterat i att ansvarsfördelningen ska anpassas till kommunfullmäktiges beslut om styrmodellen för Uppsala kommun.

Enligt gällande styrmodell är Uppsala kommun organiserad i uppdrags- och produktionsnämnder. Uppdragsnämnderna har ett medborgarperspektiv och produktionen ett brukarperspektiv. Uppdragsnämnderna ska besluta om de ekonomiska resurserna samt driva den lokala skolpolitiken. Produktionen ska verka i konkurrens och externa och interna produktionen ska erbjudas likvärdiga villkor för sin verksamhet av uppdragsnämnderna. Produktionen är ansvarig för medarbetare, lokaler och övriga produktionsresurser samt även för de barn/elever som finns i den kommunalt drivna verksamheten. I uppdragsnämndernas medborgarperspektiv ingår skolpliktsbevakningen, dvs kontrollen av att alla barn och ungdomar genomgår utbildning.

Den lokala skolpolitiken innebär bland annat:

- att bevaka medborgarnas behov och behov av framtida infrastruktur, dvs att verksamhet finns för alla
- att svara för samhällsinformationen som gör det möjligt för medborgarna att välja bland befintliga alternativ
- att svara för att en fungerande marknad finns, dvs att göra det möjligt för aktörer med god verksamhetskvalitet på marknaden så att medborgarna kan välja mellan olika producenter
- den lokala ambitionsnivån för verksamhetens kvalitet utöver de nationella kraven.

Uppföljningen av skolornas arbete sker på flera plan.

- Enligt skollagen ska skolinspektionen följa upp att de nationella kraven efterlevs, dvs resultat, kvalitet m.m.
- Uppdragsnämnden ska bl a följa upp att producenterna levererar i enlighet med den lokala skolpolitiken och inriktningen.
- Produktionsstyrelsen skall följa upp att kvalitetsarbetet bygger på de uppgifter som kommer fram i verksamheternas kvalitetsarbete. Det innebär att det ska finnas ett kvalitetssystem med struktur, rutiner, processer och resurser, vilket är en förutsättning för ledning och styrning av verksamheten.
- Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt, kommer fram att det finns brister i verksamheten ska nödvändiga åtgärder vidtas av den som bristen kan hänföras till enligt ansvarsfördelningen.

Utifrån ovanstående beskrivna rollfördelning behövs en mer detaljerad handläggningsordning utarbetas. Den ska tas fram i ett samarbete mellan berörda uppdragsnämnder och produktionsstyrelsen. Handläggningsordningen ska utgå från den av kommunfullmäktige antagna styrmodellen och bygga på de av fullmäktige antagna målen och direktiven.

En gemensam klagomåls-/synpunktshantering , för såväl uppdrag som produktion (en väg in), behövs för att förenkla för medborgare att ha kontakt med kommunen i de pedagogiska

frågorna. Denna kanal är också nödvändig för den framtida kvalitetsutvecklingen. En sådan gemensam kanal innebär att inkomna synpunkter eller klagomål sorteras inom kommunen och förs till ansvarig nämnd eller styrelse istället för att överlåta till den enskilde att finna rätt väg. Kanalen skall vara lätt åtkomlig och göras väl bekant för berörda målgrupper. Hanteringen behöver tas fram i samverkan mellan nämnderna och styrelsen för att svara mot deras olika ansvarsområden.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget om ansvarsfördelningen för den pedagogiska verksamheten medför inga särskilda ekonomiska konsekvenser.

Kommunledningskontoret

Kenneth Holmstedt
stadsdirektör

Handläggare
Märit Gunneriusson KarlströmDatum
2010-10-28Diarienummer
BUN-2010-0326

Kommunstyrelsen

277-17-87
KSN-2010-0581
00 2

Huvudmannaskap i Uppsala kommuns pedagogiska verksamhet

I den nya skollagen som börjar tillämpas 1 juli 2011 betonas huvudmannens ansvar tydligare än tidigare. Uppsala kommun använder sig av en styrmodell med uppdragsnämnder och produktionsnämnder, en modell vars syfte är att tydliggöra var det politiska ansvaret ligger. Man kan dock konstatera att det finns vissa svårigheter att uppfylla detta syfte i relation till den nya skollagen. Med en organisation som talar om uppdrag och produktion finns det flera områden där det, i relation till den nya skollagen, kan uppstå oklarheter om var huvudmannaskapet ligger.

Vid ett möte 14 september gavs kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad (UAK) i uppdrag av kommunledningskontoret att beskriva ett scenario där huvudmannaskapet för Uppsala kommuns pedagogiska verksamhet lagts på uppdragsnämnderna utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (UAN) och barn- och ungdomsnämnden (BUN). Som ett parallellt uppdrag gavs Vård & bildning uppgiften att beskriva en situation där Styrelsen för vård & bildning skulle utgöra ensam huvudman. I dagsläget kan man konstatera att huvudmannaskapet är delat på flera nämnder och styrelser och att frågan om ansvar och roller inom kommunen behöver diskuteras.

Ett starkt skäl till att ha ett samlat huvudmannaskap för den kommunala pedagogiska verksamheten är att skollagen utgår från en linjär organisation, där ansvarsfördelningen mellan huvudmän och rektorer tydliggörs. Med den organisation Uppsala kommun har uppstår det svårigheter både för medborgare och för myndigheter som exempelvis Skolinspektionen att veta till vilken nämnd eller styrelse man ska vända sig med sina frågor och eventuella påpekanden. En av de frågor Skolinspektionen undersöker i sin tillsyn är huruvida det i kommunen finns en tydlig ansvarsfördelning mellan nämnd, förvaltning och verksamheterna. När det gäller huvudmannafrågan utgör detta ett tydligt bristområde i kommunen, något som behöver rättas till innan Skolinspektionen gör sin tillsyn av Uppsala kommun 2011.

Det är i samband med denna diskussion av vikt att definiera begreppet huvudman. I ekonomistyrningsverkets (ESV) yttrande över det förra skollagsbetänkandet "Skola för kvalitet och likvärdighet" diskuterades begreppet och man menade att det var väsentligt att tydliggöra vad man menade med begreppet huvudman: "Med huvudman menas vanligen uppdrags- och fullmaktsgivare. Andra synonymer är chef eller principal. Det är huvudmannen som ger uppdrag, formulerar mål samt finansierar en verksamhet. Inom den statliga förvaltningen är den politiska nivån, riksdag och regering, huvudman för den statliga förvaltningen som kan betecknas som utförare. I flera kommuner har man utvecklat s.k. beställar-utförar-modeller där relationen mellan huvudmannen och verkställande institutioner förtydligats."¹

Med ESV:s definition står det tämligen klart att huvudmannskapet ligger på de nämnder varifrån pengarna och uppdragen kommer och som formulerat målen. Det betyder i Uppsalas fall UAN och BUN. Utifrån det ESV beskriver finns det inga hinder för att bibehålla en modell med uppdrag och produktion, det centrala är att huvudmannskapet ligger på de nämnder varifrån uppdraget och medlen kommer. De uppdrag som ges från nämnderna ligger idag helt i linje med det nationella uppdrag som skollagen innehåller. Detta är väsentligt för att inte skapa en situation där en kommunal styrning motverkar den nationella. Genom att lägga huvudmannskapet på de nämnder varifrån uppdraget kommer undviker man att hamna i en situation där produktionen ska uppfylla uppdrag med olika innehåll eller att samma arbete görs flera gånger. Förutom detta undviker kommunen också en situation där Kommunfullmäktige behöver gå in och avgöra inom vilka områden olika nämnder respektive styrelser ska fatta beslut.

I skollagen står också tydligt att det kommunala huvudmannskapet ska ligga på en eller flera *nämnder*. En nämnd är politiskt tillsatt och har ett politiskt ansvar. På så sätt kan den kommunala huvudmannen aldrig ses som en undervisningsproducent bland andra. I den diskussion som fördes 14 september klargjordes att Styrelsen för vård & bildning fungerar som en bolagsstyrelse, något som måste skiljas från en politisk nämnd. Detta talar ytterligare för att huvudmannskapet ska ligga på uppdragsnämnderna. Till detta kommer att det i kommunens författningssamling klargörs att BUN respektive UAN är styrelser för skolan inom sina verksamhetsområden.² Inom den pedagogiska verksamheten ansvarar BUN för förskola, grundskola, obligatorisk särskola, specialpedagogisk verksamhet och skolbarnsomsorg medan UAN ansvarar för gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda samt svenskundervisning för invandrare.

Det finns dock områden där en diskussion behöver föras om hur ansvarsfördelningen ska se ut. I skollagen beskrivs *huvudmannens ansvar* på en rad områden och här beskrivs några av dessa:

- Befattningsutbildning för rektor

¹ Yttrande över betänkandet Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121) samt departementsskrivelsen Stöd till vuxnas lärande (Ds 2002:66), s. 2.

² I gällande skollag används begreppet styrelse för skolan omväxlande med huvudman, medan den nya skollagen har tagit bort begreppet styrelse och enbart talar om huvudmannens ansvar.

- Vilka som huvudmännen får använda för undervisning – det vill säga utbildad personal och att strävan ska vara att anställa lärare och förskollärare med forskarutbildning
- Kompetensutveckling – personalen ska ges möjlighet till kompetensutveckling och ha nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet
- Systematiskt kvalitetsarbete – att kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen samt dokumentera detta och vidta åtgärder om det framkommer att det finns brister i verksamheten.
- Åtgärder mot kränkande behandling – ett målinriktat, förebyggande och förhindrande arbete där rektor och förskolechef måste anmäla till huvudmannen om man får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling och där huvudmannen skyndsamt måste vidta åtgärder.
- Elevgrupper i fritidshem och förskola – att de har lämplig sammansättning och erbjuds en god miljö även i övrigt.

Utifrån hur organisationen ser ut idag finns det skäl att diskutera huruvida exempelvis ansvaret för rektorsutbildningen ska ligga på en uppdragsnämnd eller om elevgruppernas sammansättning är en nämndfråga. Det är dock möjligt att delegera ansvar så att verksamheten fungerar effektivt.

När det gäller områden som systematiskt kvalitetsarbete och åtgärder mot kränkande behandling finns det däremot tydliga effektivitetsvinster med att lägga huvudmannskapet på uppdragsnämnderna. Med uppdragen följer också ett uppföljningsansvar och inom båda dessa områden är uppföljning och utvärdering tydliga bristområden på nationell nivå. I Uppsala kommun har uppföljning skett både på produktionssidan och på uppdragssidan, något som medfört både dubbelarbete och en otydlighet i var det huvudsakliga ansvaret ligger.

I lagen beskrivs också *kommunens ansvar* inom en rad områden och här finns några exempel på detta:

- Mottagande i särskolan – prövas av barnets hemkommun
- Skolplikt – att se till att en elev i grundskola respektive grundsärskola fullgör sin skolgång. Under rubriken huvudmannens ansvar står det att kommunen ska se till att eleverna i dess grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en fristående skola eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om det till hemkommunen. Det är också hemkommunen som förelägger vårdnadshavaren att fullgöra sina skyldigheter om en elev inte fullgör sin skolgång och det beror på att vårdnadshavaren inte gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske.
- Hemkommunen ansvarar för att skolgång kommer till stånd för alla som enligt lagen har rätt att gå i grundskolan och inte fullgör sin skolgång på annat sätt.
- Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.
- Varje kommun ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever i kommunens förskoleklass, grundskola och grundsärskola.

- Kommunen ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet.
- Hemkommunen ansvarar för att de som rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och önskar det, också få delta i sådan utbildning. (Gäller både grundläggande vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna på grundläggande nivå.) Varje kommun ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och för att motivera dem att delta i en sådan utbildning. (Gäller även stf)
- Varje kommun ska erbjuda (vuxen)utbildning på gymnasial nivå. (Gäller både gymnasial vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna på gymnasial nivå.)
- Kommunen får med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal om uppgifter inom utbildning på entreprenad. (Det är däremot inte tillåtet att lägga ut undervisning i grundskola och gymnasieskola på entreprenad)
- Kommunen har tillsyn över förskola och fritidshem samt pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har godkänt respektive förklarat ha rätt till bidrag.

I de fall skollagen talar om begreppet kommun är det i flera fall en medborgerlig beteckning. Detta är tydligast när lagen talar om hemkommun då det handlar om var ett barn eller en elev är folkbokförd, men i fallet med skolplikten är tolkningsutrymmet större. När det gäller kommunal vuxenutbildning är det inte i alla delar klart om man talar om kommunen som medborgerlig enhet eller kommunen som huvudman. I Uppsala har begreppet kommun i allmänhet betytt uppdragsnämnderna eller UAK, men även här har det funnits frågor där ansvarsfördelningen inte varit helt tydlig. Med ett samlat huvudmannaskap skulle organisationen bli mindre känslig för hur begreppet kommun ska tolkas.

Genom att lägga huvudmannaskapet på uppdragsnämnderna kan man också skapa en mer effektiv och sammanhållen uppföljning. Det uppföljningsansvar som ligger inom uppdragsnämndernas område skulle då täcka hela den uppföljning som behöver göras inom den pedagogiska verksamheten. Behovet av en organisation som följer upp alla pedagogiska verksamheter och fördelar på lika villkor för att inte behandla fristående enheter orättvist kvarstår. Det föreligger inga hinder för att låta detta uppdrag ligga kvar inom UAK, eftersom resultaten av uppföljningarna och utvärderingarna är underlag som uppdragsnämnderna behöver för sina beslut.

Med huvudmannaskapet samlat hos uppdragsnämnderna blir rektors ansvar att arbeta utifrån uppdraget och uppfylla målen tydligare. Behovet av att lägga ett ansvar för pedagogiska frågor inom styrelsen för vård & bildning skulle då minska avsevärt. Likaså skulle behovet av en nämnd för självstyrande skolor minska. Detta skulle ligga helt i linje med den nya skollagens formuleringar där det inte finns några mellanled mellan rektor och huvudman. Uppdragen går då direkt från nämnderna till rektorerna. I den nya skollagen är rektors och förskolechefens ansvar både förtydligat och utökat. I en artikel i Skolledaren beskrivs detta på följande sätt: "I den nya skollagen har lagstiftaren lyft fram rektors position ytterligare. Regeringen har en lovvärd ambition att på så sätt tydliggöra att huvudmannen har det

övergripande ansvaret för utbildningen, medan rektorn och förskolechefen får ett fortsatt tydligt ansvar för förskolans och skolans utveckling och inre organisation.”³

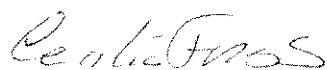
Det finns flera exempel på kommuner som har liknande organisation som Uppsala men där man just inom det pedagogiska området valt att ha en linjeorganisation för att undvika otydlighet i ansvarsfrågan. Ett exempel som ligger nära den organisation Uppsala kommun har men där man löst huvudmannafrågan är Nacka kommun. Där finns en tredelad, linjär organisation: en politisk organisation med nämnder som beslutar om mål och fördelning av resurser, en myndighets- och huvudmannaorganisation som arbetar med myndighetsuppgifter samt beställer, utvecklar och följer upp den verksamhet nämnderna har beslutat om. Slutligen finns en produktionsverksamhet som arbetar i olika resultatenheter inom specifika verksamhetsområden. Dessa verkar under konkurrens. En översättning till Uppsalas organisation skulle kunna se ut som följer: uppdragsnämnder (politisk organisation), UAK (myndighets- och huvudmannaorganisation) och Vård & bildning (produktionsverksamhet).

Det är väsentligt att det juridiska perspektivet på huvudmannafrågan blir ordentligt genomlyst varför kommunens juristenhet bör kopplas in i ärendet.

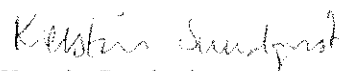
Med utgångspunkt i den nya skollagen och de konsekvenser denna för med sig, föreslår barn- och ungdomsnämnden att huvudmannaskapet för den pedagogiska verksamheten i Uppsala kommun samlas och läggs på uppdragsnämnderna.

Barn- och ungdomsnämnden förutsätter att skrivelsen ovan hanteras enligt en arbetsgång där samtliga berörda nämnder och styrelser får ta del av yttranden från kommunstyrelsen och att dessa nämnder och styrelser också inkluderas i remissförfarandet.

Barn- och ungdomsnämnden



Cecilia Forss
Ordförande



Kerstin Sundqvist
Sekreterare

³ Skolledaren 9/10, s. 19

Handläggare
Märit Gunneriusson Karlström

Datum
2010-10-21

Diarienummer
UAN-2010-0360.00

2010-10-28

Kommunstyrelsen

KSN 2010-058/
00 1

Huvudmannaskap i Uppsala kommuns pedagogiska verksamhet

I den nya skollagen som börjar tillämpas 1 juli 2011 betonas huvudmannens ansvar tydligare än tidigare. Uppsala kommun använder sig av en styrmodell med uppdragsnämnder och produktionsnämnder, en modell vars syfte är att tydliggöra var det politiska ansvaret ligger. Man kan dock konstatera att det finns vissa svårigheter att uppfylla detta syfte i relation till den nya skollagen. Med en organisation som talar om uppdrag och produktion finns det flera områden där det, i relation till den nya skollagen, kan uppstå oklarheter om var huvudmannaskapet ligger.

Vid ett möte 14 september gavs kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad (UAK) i uppdrag av kommunledningskontoret att beskriva ett scenario där huvudmannaskapet för Uppsala kommuns pedagogiska verksamhet lagts på uppdragsnämnderna utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (UAN) och barn- och ungdomsnämnden (BUN). Som ett parallellt uppdrag gavs Vård & bildning uppgiften att beskriva en situation där Styrelsen för vård & bildning skulle utgöra ensam huvudman. I dagsläget kan man konstatera att huvudmannaskapet är delat på flera nämnder och styrelser och att frågan om ansvar och roller inom kommunen behöver diskuteras.

Ett starkt skäl till att ha ett samlat huvudmannaskap för den kommunala pedagogiska verksamheten är att skollagen utgår från en linjär organisation, där ansvarsfördelningen mellan huvudmän och rektorer tydliggörs. Med den organisation Uppsala kommun har uppstår det svårigheter både för medborgare och för myndigheter som exempelvis Skolinspektionen att veta till vilken nämnd eller styrelse man ska vända sig med sina frågor och eventuella påpekanden. En av de frågor Skolinspektionen undersöker i sin tillsyn är huruvida det i kommunen finns en tydlig ansvarsfördelning mellan nämnd, förvaltning och verksamheterna. När det gäller huvudmannafrågan utgör detta ett tydligt bristområde i kommunen, något som behöver rättas till innan Skolinspektionen gör sin tillsyn av Uppsala kommun 2011.

Det är i samband med denna diskussion av vikt att definiera begreppet huvudman. I ekonomistyrningsverkets (ESV) yttrande över det förra skollagsbetänkandet "Skola för kvalitet och likvärdighet" diskuterades begreppet och man menade att det var väsentligt att tydliggöra vad man menade med begreppet huvudman: "Med huvudman menas vanligen uppdrags- och fullmaktsgivare. Andra synonymer är chef eller principal. Det är huvudmannen som ger uppdrag, formulerar mål samt finansierar en verksamhet. Inom den statliga förvaltningen är den politiska nivån, riksdag och regering, huvudman för den statliga förvaltningen som kan betecknas som utförare. I flera kommuner har man utvecklat s.k. beställar-utförar-modeller där relationen mellan huvudmannen och verkställande institutioner förtydligats."¹

Med ESV:s definition står det tämligen klart att huvudmannaskapet ligger på de nämnder varifrån pengarna och uppdragen kommer och som formulerat målen. Det betyder i Uppsalas fall UAN och BUN. Utifrån det ESV beskriver finns det inga hinder för att bibehålla en modell med uppdrag och produktion, det centrala är att huvudmannaskapet ligger på de nämnder varifrån uppdraget och medlen kommer. De uppdrag som ges från nämnderna ligger idag helt i linje med det nationella uppdrag som skollagen innehåller. Detta är väsentligt för att inte skapa en situation där en kommunal styrning motverkar den nationella. Genom att lägga huvudmannaskapet på de nämnder varifrån uppdraget kommer undviker man att hamna i en situation där produktionen ska uppfylla uppdrag med olika innehåll eller att samma arbete görs flera gånger. Förutom detta undviker kommunen också en situation där Kommunfullmäktige behöver gå in och avgöra inom vilka områden olika nämnder respektive styrelser ska fatta beslut.

I skollagen står också tydligt att det kommunala huvudmannaskapet ska ligga på en eller flera *nämnder*. En nämnd är politiskt tillsatt och har ett politiskt ansvar. På så sätt kan den kommunala huvudmannen aldrig ses som en undervisningsproducent bland andra. I den diskussion som fördes 14 september klargjordes att Styrelsen för vård & bildning fungerar som en bolagsstyrelse, något som måste skiljas från en politisk nämnd. Detta talar ytterligare för att huvudmannaskapet ska ligga på uppdragsnämnderna. Till detta kommer att det i kommunens författningssamling klargörs att BUN respektive UAN är styrelser för skolan inom sina verksamhetsområden.² Inom den pedagogiska verksamheten ansvarar BUN för förskola, grundskola, obligatorisk särskola, specialpedagogisk verksamhet och skolbarnsomsorg medan UAN ansvarar för gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda samt svenskundervisning för invandrare.

Det finns dock områden där en diskussion behöver föras om hur ansvarsfördelningen ska se ut. I skollagen beskrivs *huvudmannens ansvar* på en rad områden och här beskrivs några av dessa:

- Befattningsutbildning för rektor

¹ Yttrande över betänkandet Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121) samt departementsskrivelsen Stöd till vuxnas lärande (Ds 2002:66), s. 2.

² I gällande skollag används begreppet styrelse för skolan omväxlande med huvudman, medan den nya skollagen har tagit bort begreppet styrelse och enbart talar om huvudmannens ansvar.

- Vilka som huvudmännen får använda för undervisning – det vill säga utbildad personal och att strävan ska vara att anställa lärare och förskollärare med forskarutbildning
- Kompetensutveckling – personalen ska ges möjlighet till kompetensutveckling och ha nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet
- Systematiskt kvalitetsarbete – att kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen samt dokumentera detta och vidta åtgärder om det framkommer att det finns brister i verksamheten.
- Åtgärder mot kränkande behandling – ett målinriktat, förebyggande och förhindrande arbete där rektor och förskolechef måste anmäla till huvudmännen om man får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling och där huvudmännen skyndsamt måste vidta åtgärder.
- Elevgrupper i fritidshem och förskola – att de har lämplig sammansättning och erbjuds en god miljö även i övrigt.

Utifrån hur organisationen ser ut idag finns det skäl att diskutera huruvida exempelvis ansvaret för rektorsutbildningen ska ligga på en uppdragsnämnd eller om elevgruppernas sammansättning är en nämndfråga. Det är dock möjligt att delegera ansvar så att verksamheten fungerar effektivt.

När det gäller områden som systematiskt kvalitetsarbete och åtgärder mot kränkande behandling finns det däremot tydliga effektivitetsvinster med att lägga huvudmannaskapet på uppdragsnämnderna. Med uppdragen följer också ett uppföljningsansvar och inom båda dessa områden är uppföljning och utvärdering tydliga bristområden på nationell nivå. I Uppsala kommun har uppföljning skett både på produktionssidan och på uppdragssidan, något som medfört både dubbelarbete och en otydlighet i var det huvudsakliga ansvaret ligger.

I lagen beskrivs också *kommunens ansvar* inom en rad områden och här finns några exempel på detta:

- Mottagande i särskolan – prövas av barnets hemkommun
- Skolplikt – att se till att en elev i grundskola respektive grundsärskola fullgör sin skolgång. Under rubriken huvudmannens ansvar står det att kommunen ska se till att eleverna i dess grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en fristående skola eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag, ska huvudmännen snarast lämna uppgift om det till hemkommunen. Det är också hemkommunen som förelägger vårdnadshavaren att fullgöra sina skyldigheter om en elev inte fullgör sin skolgång och det beror på att vårdnadshavaren inte gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske.
- Hemkommunen ansvarar för att skolgång kommer till stånd för alla som enligt lagen har rätt att gå i grundskolan och inte fullgör sin skolgång på annat sätt.
- Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmännen för varje elev vid skolenheten.
- Varje kommun ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever i kommunens förskoleklass, grundskola och grundsärskola.

- Kommunen ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet.
- Hemkommunen ansvarar för att de som rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och önskar det, också få delta i sådan utbildning. (Gäller både grundläggande vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna på grundläggande nivå.) Varje kommun ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och för att motivera dem att delta i en sådan utbildning. (Gäller även sfi)
- Varje kommun ska erbjuda (vuxen)utbildning på gymnasial nivå. (Gäller både gymnasial vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna på gymnasial nivå.)
- Kommunen får med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal om uppgifter inom utbildning på entreprenad. (Det är däremot inte tillåtet att lägga ut undervisning i grundskola och gymnasieskola på entreprenad)
- Kommunen har tillsyn över förskola och fritidshem samt pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har godkänt respektive förklarat ha rätt till bidrag.

I de fall skollagen talar om begreppet kommun är det i flera fall en medborgerlig beteckning. Detta är tydligast när lagen talar om hemkommun då det handlar om var ett barn eller en elev är folkbokförd, men i fallet med skolplikten är tolkningsutrymmet större. När det gäller kommunal vuxenutbildning är det inte i alla delar klart om man talar om kommunen som medborgerlig enhet eller kommunen som huvudman. I Uppsala har begreppet kommun i allmänhet betytt uppdragsnämnderna eller UAK, men även här har det funnits frågor där ansvarsfördelningen inte varit helt tydlig. Med ett samlat huvudmannaskap skulle organisationen bli mindre känslig för hur begreppet kommun ska tolkas.

Genom att lägga huvudmannaskapet på uppdragsnämnderna kan man också skapa en mer effektiv och sammanhållen uppföljning. Det uppföljningsansvar som ligger inom uppdragsnämndernas område skulle då täcka hela den uppföljning som behöver göras inom den pedagogiska verksamheten. Behovet av en organisation som följer upp alla pedagogiska verksamheter och fördelar på lika villkor för att inte behandla fristående enheter orättvist kvarstår. Det föreligger inga hinder för att låta detta uppdrag ligga kvar inom UAK, eftersom resultaten av uppföljningarna och utvärderingarna är underlag som uppdragsnämnderna behöver för sina beslut.

Med huvudmannaskapet samlat hos uppdragsnämnderna blir rektors ansvar att arbeta utifrån uppdraget och uppfylla målen tydligare. Behovet av att lägga ett ansvar för pedagogiska frågor inom styrelsen för vård & bildning skulle då minska avsevärt. Likaså skulle behovet av en nämnd för självstyrande skolor minska. Detta skulle ligga helt i linje med den nya skollagens formuleringar där det inte finns några mellanled mellan rektor och huvudman. Uppdragen går då direkt från nämnderna till rektorerna. I den nya skollagen är rektors och förskolechefens ansvar både förtydligat och utökat. I en artikel i Skolledaren beskrivs detta på följande sätt: "I den nya skollagen har lagstiftaren lyft fram rektors position ytterligare. Regeringen har en lovvärd ambition att på så sätt tydliggöra att huvudmannen har det

övergripande ansvaret för utbildningen, medan rektorn och förskolechefen får ett fortsatt tydligt ansvar för förskolans och skolans utveckling och inre organisation.”³

Det finns flera exempel på kommuner som har liknande organisation som Uppsala men där man just inom det pedagogiska området valt att ha en linjeorganisation för att undvika otydlighet i ansvarsfrågan. Ett exempel som ligger nära den organisation Uppsala kommun har men där man löst huvudmannafrågan är Nacka kommun. Där finns en tredelad, linjär organisation: en politisk organisation med nämnder som beslutar om mål och fördelning av resurser, en myndighets- och huvudmannaorganisation som arbetar med myndighetsuppgifter samt beställer, utvecklar och följer upp den verksamhet nämnderna har beslutat om. Slutligen finns en produktionsverksamhet som arbetar i olika resultatenheter inom specifika verksamhetsområden. Dessa verkar under konkurrens. En översättning till Uppsalas organisation skulle kunna se ut som följer: uppdragsnämnder (politisk organisation), UAK (myndighets- och huvudmannaorganisation) och Vård & bildning (produktionsverksamhet).

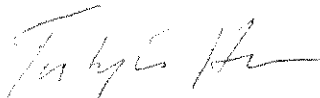
Det är väsentligt att det juridiska perspektivet på huvudmannafrågan blir ordentligt genomlyst varför kommunens juristenhet bör kopplas in i ärendet.

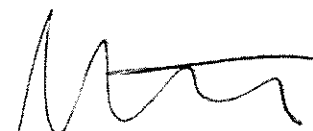
Med utgångspunkt i den nya skollagen och de konsekvenser denna för med sig, föreslår utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden att huvudmannaskapet för den pedagogiska verksamheten i Uppsala kommun samlas och läggs på uppdragsnämnderna.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden förutsätter att skrivelsen ovan hanteras enligt en arbetsgång där samtliga berörda nämnder och styrelser får ta del av yttranden från kommunstyrelsen och att dessa nämnder och styrelser också inkluderas i remissförfarandet.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden


 Mohamad Hassan
 Ordförande


 Torbjörn Aronsson
 1:e vice ordförande


 Ulrik Wärnsberg
 2:e vice ordförande

³ Skolledaren 9/10, s. 19

Handläggare
Kajsa Mellner Daxberg

Datum
2010-11-04

Diarienummer
SVB-2010-1756

Kommunstyrelsen

2010-11-04
KSN-2010-0581
60 3

Ny skollag 2011 – huvudmannaskap i Uppsala kommun

Förutsättningar:

"Gör en beskrivning av hur den egna nämnden/styrelsen skulle kunna fungera som ensam huvudman för den kommunägda förskole- och skolverksamheten!"
Styrmodellen ska fortsätta gälla.

Ovanstående uppmaning gavs av kommunledningskontoret den 14 september 2010 till Vård & bildning. Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad fick motsvarande uppdrag.

Redovisning:

Den nya skollagen öppnar möjligheter till förändring och för ett tydliggörande av ansvar och roller. I Uppsala finns möjligheten till en tydlig modell för tillämpning genom att utveckla den styrmodell som finns. Den styrning som staten riktar till huvudmän och till rektors/enhetschefsnivån är konsekvent att lägga samlad inom produktionsstyrelsens ansvarsområde.

Ett beslut om anpassning till den nya lagen leder till förändring av processer och rutiner inom vår organisation. Arbetet med detta behöver komma igång så snart som möjligt och i samarbete mellan kontor och förvaltning.

Förutsättningar för utbildningsområdet

Utbildningsområdet styrs genom skollag, läroplaner, kursplaner, timplan. Syftet med utbildningen har betydelse för den enskilda individens utveckling och samhällsutvecklingen. Grundläggande mål och grundläggande värderingar anges både i skollag och läroplaner. Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter. Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Uppföljning ska genomföras i förhållande till de nationella målen för utbildningen.

Den nya lagen - vad krävs av en huvudman?

Den nya skollagen ska, enligt propositionen 2009/10:165 "utgöra basen för kunskap, valfrihet och trygghet i alla de skolformer och andra verksamheter som omfattas av den nya lagen."

Kunskapsuppdraget står i fokus. Kommunala och fristående skolor ska i så stor utsträckning som möjligt ha en gemensam reglering. Huvudmannens ansvar för planering, uppföljning och utveckling läggs i ett kapitel där kvalitetsarbete och inflytande regleras gemensamt (4 kap). Huvudmannen har ansvar för att vidta åtgärder om brister upptäcks. Dialog mellan huvudman och rektorer förutsätts.

Huvudmannens ansvar för att organisera verksamheten och ansvara för utveckling, verksamhetens processer, resurser, anställningar, kompetensutveckling av såväl rektorer som förskollärare och lärare uttrycks tydligt. Kompetensutveckling ska bygga på analyser av såväl verksamhetens som enskilda medarbetares behov.

Sammantaget ger skollagen intryck av att huvudmannen förutsätts ha ansvar för utbildningen och/eller verksamheten och möjlighet att agera både vad gäller organisering, resurser och kompetens.

Ur propositionen 2009/10:165:

Om ansvarsfördelningen

"Huvudmannen har ett övergripande ansvar för utbildningen. Den som är huvudman för en del av skolväsendet ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i lag och föreskrifter..." sid. 246.

"...kravet på kvalitetsredovisning ska tas bort. I stället ska huvudmannen planera, följa upp och utveckla sin verksamhet på det sätt huvudmannen finner lämpligast. Kvalitetsarbetet ska dock alltid dokumenteras. Huvudmannen får inte förhålla sig passiv till om den genom uppföljning och utvärdering upptäcker brister i verksamheten, utan måste vidta de åtgärder som behövs." sid. 248

"Den nya skollagens bestämmelser förutsätter således att huvudmannen anställer en rektor eller förskolechef som har kunskaper om skolans styrning och kan företräda huvudmannen på ett tillfredsställande sätt. Det delade ansvaret förutsätter en kontinuerlig dialog mellan huvudmannen och rektorn eller förskolechefen med uppföljning, utvärdering och rapportering av beslut; både de beslut fattats med stöd av lag och de som rektor fattar med stöd av delegation." sid. 248

".....framgår att rektorn och förskolechefen 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 emellertid aldrig avhända sig det övergripande ansvaret." sid. 248

"Huvudmannen måste ge sina rektorer och förskolechefer utbildning och stöd för att de ska kunna fatta välgrundade beslut och med självförtroende kunna hävda eventuella obekväma

beslut. För att säkerställa att rektorerna får de kunskaper som behövs har regeringen beslutat om en befattningsutbildning som..." sid. 248

"...Skulle Statens skolinspektion, som ansvarig tillsynsmyndighet, finna brister riktas kritiken alltid mot huvudmannen som ytterst ansvarig för verksamheten." sid 248

Om ledningen av skola och förskolan

"Huvudmannen ska ha fortsatt frihet att organisera verksamheten på det sätt som bäst passar de lokala förutsättningarna." sid. 250

Behörighet och kompetensutveckling

"Huvudmannen ska för undervisningen använda lärare eller förskollärare som har en utbildning..." sid. 260

"Huvudmannen ska se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjlighet till kompetensutveckling. Huvudmannen ska se till att förskollärare, lärare och annan personal vid förskole- och skolenheterna har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet." sid. 281

"...ändringen avser att tydliggöra att huvudmannen ska ge förutsättningar bl.a. ekonomiskt och tidsmässigt för kompetensutveckling....Kompetensutveckling ska bygga på en kontinuerlig analys av behoven i förskolan och skolan och hos den enskilde förskolläraren eller läraren." sid. 282

Kvalitet och inflytande

"Varje huvudman inom skolväsendet ska systematiskt planera, följa upp och utveckla utbildningen....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." sid. 302

"Arbetet med att utveckla verksamheten är en process där en analys och värdering bl.a. av skolans resultat och redan vidtagna åtgärder måste ligga till grund för beslut om åtgärder för förbättringar. Det innebär att huvudmannen ska ha ett kvalitetssystem med struktur, rutiner, processer och resurser, vilket är en förutsättning för ledning och styrning av verksamheten." sid. 306

"Kvalitetsarbete (på huvudmannanivå) ska bygga på de uppgifter som kommer fram i verksamheternas kvalitetsarbete och på andra uppgifter som är väsentliga för uppföljningen och utvecklingen, t.ex. betygsstatistik och resultat av nationella prov. Det finns därutöver skäl att anlägga särskilda huvudmannaperspektiv på verksamheten....analysera variationer...likvärdigheten...Även huvudmannens styrning, uppföljning och utvärdering och utveckling av verksamheten bör analyseras särskilt." sid. 306

Vård och bildning som huvudman

I Uppsala kommun har huvudmannaskapet för förskola och skola sedan 2003 delats mellan olika nämnder och styrelser. Det som tidigare tyckts vara ett naturligt ansvar för uppdragsnämnderna – att vara huvudman för skolan, kan behöva omvärderas. I en kommun som Uppsala, med många olika huvudmän för förskola och skola, blir medborgarperspektivet viktigt att särskilja från huvudmannaansvaret.

De konkurrenter Vård och bildning möter betraktas som skolhuvudmän i lagens mening, både idag och imorgon. För de kommunägda verksamheternas del finns idag en ansvarsfördelning/delegationsordning mellan uppdragsnämnderna och Styrelsen för vård och bildning vad gäller ansvaret som skolhuvudman i olika frågor. Detta förhållande ger utrymme för otydlighet vilket kan inverka negativt på principen om konkurrens på lika villkor.

Den nya skollagen använder begreppen kommun, hemkommun och huvudman. Detta hänger samman med ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och huvudman. Liksom tidigare är kommunen huvudman och det ska finnas en eller flera nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt lagen.

Huvudmannens frirum vad gäller att styra utbildningen i förskolan och skolan genom egna mål och uppdrag är begränsat. Huvudmannens uppdrag handlar i huvudsak om att planera, följa upp och utveckla verksamheten med inriktning på de nationella målen.

Den styrning som staten riktar till huvudmän och rektors/enhetschefsnivån är därför relevant att lägga inom produktionsstyrelsens ansvarsområde.

De skolreformer som väntar, har fokus på undervisningens kvalitet och möjligheten till valfrihet. Intentionerna i lag och förarbeten kan tolkas som att dialog och samspel mellan huvudman och enheter förordas (se bl.a. prop. sid. 248). Huvudmannen förväntas ha verktyg att anställa, styra och leda skolledare, rikta kompetensutveckling till såväl skolledare som lärare (se bl.a. sid. 260, 281 och 282)

Skollag, läroplaner och kursplaner, ny lärarutbildning och lärarlegitimation sätter fokus på rektorer/förskolechefer, lärare och förskollärare.

Personalansvar för rektor och förskolechefer samt medarbetare är en central uppgift för huvudmannen, det försätts att det finns ett linjärt förhållande dem emellan. Den som äger personalansvaret är den som har möjlighet att se till att rektor och enhetschef klarar det ansvar som lagen ålägger dem. I en stor organisation som den kommunägda förskole- och skolverksamheten skulle det vara därför vara både sårbart och ineffektivt att ha rektor/förskolechef och huvudman i olika organisationer.

För att främja tydlighet och effektivitet gäller att undvika styrning från flera håll och därmed merarbete, där mål för undervisning och elevresultat som redan finns angivna i de nationella målen formuleras om och ges som uppdrag i uppdragsnämnders styrning.

Mål och styrning kopplad till tillgång till verksamhet och utbildning, valfrihet och lika villkor ligger inom ramen för kommunens åtagande gentemot sina medborgare och behöver formuleras och styras via uppdragsnämnderna.

Ansvar för uppföljning av resultat – där sammanställningar av nyckeltal levereras från produktionen till uppdragskontoren för analys och jämförelse, över tid och med andra aktörer, för att främja medborgarnas möjligheter till insyn och valfrihet, ska ligga hos uppdragsnämnderna i enlighet med deras ansvar för medborgarperspektivet.

Det ansvar för kvalitet och inflytande som åvilar huvudmannen genom lagens kap. 4 handlar om det arbete med analys för åtgärder och utveckling måste ske hos den som genomför och ansvarar för utbildningen. Elevers, föräldrars och medarbetares rätt till inflytande har i den nya lagen kopplats starkt till ansvaret för kvalitet.

En förutsättning för god kvalitet och utveckling i verksamheten är kontinuerlig uppföljning och snabba relevanta åtgärder, dvs. ansvaret för konsekvenser ska hos den som har uppdrag och befogenhet att göra åtgärder och insatser.

En framtida placering av huvudmannaansvaret hos uppdragsnämnderna skulle innebära ytterligare otydlighet och frågor om konkurrens på lika villkor. Att den som ansvarar för att ge tillstånd till andra aktörer, dvs. konkurrenter till den kommunägda utbildningen (inom förskola och fritidshem), ansvarar för kommunens yttrande angående friskoleansökningar, fullgör kommunens tillsyn hos enskilda men inte i kommunens egen verksamhet och har insyn i fristående skolor också innehar rollen som skolhuvudman för den kommunägda förskole – och skolverksamheten innebär en risk för otydlighet. En otydlighet kring rollen kan komma att påverka relationen till aktörerna negativt.

Om huvudmannaansvaret skulle åvila uppdragsnämnden behöver ansvaret för att planera, följa upp och utveckla verksamheten överföras till styrelsen för Vård och bildning. Ansvar för att t.ex. anställa och utveckla ledare och medarbetare, säkra kompetens och löneutveckling åvilar då en annan nämnd än huvudmannen.

Kommunens ansvar

I Skollagen används begreppen "kommun" och "hemkommun". De ansvar som lagen ålägger såväl kommunen som hemkommunen är relevant att beskriva som uppdragsnämndens ansvar

De skolreformer som väntar har, förutom fokus på undervisningens kvalitet, lyft fram möjligheten till valfrihet. De kommunala målen för verksamheten, planering ur medborgarperspektivet, uppföljning för att främja konkurrens och valfrihet samt alla frågor i skollagen som ligger inom kommunens/hemkommunens ansvar styrs från kommunfullmäktige via uppdragsnämnderna.

Att planera för platser i förskola, skola och finns för kommunens medborgare och att den verksamheten finansieras på lika villkor är uppdragsnämndernas ansvar.

Till sist:

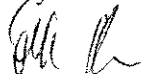
Den nya skollagen öppnar möjligheter till förändring och för ett tydliggörande av ansvar och roller. I Uppsala finns möjligheten till en tydlig modell för tillämpning genom att utveckla den styrmodell som finns. Den styrning som staten riktar till huvudmän och till

rektors/enhetschefsnivån är konsekvent att lägga samlad inom produktionsstyrelsens ansvarsområde.

Arbetet med den nya ansvarsfördelning, de processer och rutiner som blir följden av ett beslut om anpassning till den nya lagen behöver komma igång så snart som möjligt och i samarbete mellan berörda kontor respektive förvaltning.

Styrelsen för vård och bildnings presidium har behandlat ärendet den 9 november 2010 inför styrelsens sammanträde 18 november 2010.

Styrelsen för vård och bildning



Fredrik Sjöberg
Ordförande

I rollen som *hemkommunen* ansvarar kommunen för:

- lämna bidrag till huvudmännen för varje barn/elev
- att utbildning i förskoleklass/grundskola/grundsärskola kommer till stånd för alla barn i kommunen
- erbjuda elever i fristående skolor utbildning i fritidshem i de fall huvudmännen inte erbjuder sådan utbildning.

I rollen som *kommun* ansvarar kommunen för:

- se till att eleverna i dess grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång
- erbjuda föräldrar som önskar förskola med offentlig huvudman plats inom 4 månader
- ta ut avgift för förskoleplats
- informera vårdnadshavare om förskola, fritidshem och pedagogisk verksamhet enl. 25 kap.

När det gäller följande tydliggörs behovet av att kommunen har åtskillnad mellan nämnder som har kommunens/hemkommunens roll i skollagen och nämnder som har huvudmannens roll. Huvudmän konkurrerar sinsemellan och i Uppsala finns både behov och möjlighet att göra den åtskillnaden.

- har rätt till insyn i fristående skolor belägna i kommunen
- att besluta om godkännande av enskild som huvudman enligt 5§ dvs enskilda förskolor, fristående fritidshem och pedagogisk omsorg.
- tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt
- tillsyn över pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen förklarar ha rätt till bidrag
- kan överklaga beslut om godkännande av enskild som huvudman

I rollen som *huvudman* ansvarar kommunen för:

- att utbildningen genomförs i enlighet med lag och föreskrifter
- att se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning inom 4 år från tillträdesdagen
- att använda behöriga lärare eller förskollärare
- fatta beslut vid anställning av obehörig längre tid än 6 månader
- sträva efter att anställa lärare och förskollärare med forskarutbildning
- se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling och har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet
- att personalen fullgör sina skyldigheter inom kap 6 Åtgärder mot kränkande behandling
- systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen
- vidta nödvändiga åtgärder om det finns brister i verksamheten (som framkommer genom klagomål eller på annat sätt)
- ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen
- aktiva åtgärder mot kränkande behandling, förebygga och förhindra, att det finns planer, får inte själv kränka barn eller elever, ska utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling, huvudmannen eller personalen får inte utsätta barn eller elev för repressalier på grund av utredning om kränkande behandling
- är skadeståndskyldig om skyldigheterna åsidosätts
- har bevisbörda att visa att kränkande behandling eller repressalier inte har förekommit
- inrätta lokala styrelser (4 kap. §15-17)
- avstängning av elev
- att komma överens med andra huvudmän om att ta emot elev i grundskola, grundsärskola eller specialskola på försök i en annan av dessa skolformer under högst 6 månader.
- se till att barngrupperna i förskolan/fritidshemmet har en lämplig sammansättning och storlek och att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö
- ta emot barn i förskola från annan kommun
- avgör om elev som tas emot i grundsärskola huvudsakligen ska läsa ämnen eller ämnesområden
- samverka med samhället i övrigt (huvudman för gymnasieskolan)
- ansvarar för antagning till de utbildningar man erbjuder – men antagningsorganisationen får vara gemensam för kommuner – landsting och enskilda huvudmän.
- meddela hemkommunen snarast om elev börjar eller slutar
- prövar behörighet och mottagande av elev
- rätta fel som upptäcks vid tillsyn

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL

Sammanträdesdatum

2010-11-18

Plats och tid:

Vård & bildning, Fyrisborgsgatan 1, kl. 14.15 – 17.55

*Beslutande:*Fredrik Sjöberg (FP)
Lars-Olof Bäckman (M)Agneta Boström (S)
Tomas Svegrell (M)
Owe Rubenman (S)
Petra Karlå*Tjänstgörande ersättare:*Anders Liljegren (M)
Helena Hedman Skoglund (FP)
Åsa Pettersson (V)*Ersättare:*

Åsa Pettersson (V)

Ordförande

1:e vice ordförande

§§ 127-134

2: vice ordförande

ledamot §§ 127-136

ledamot

ledamot

§§ 135-142

§§ 127-134

*Övriga deltagare:*Ulla Holmgren, produktionsdirektör
Karin Proos, vice produktionsdirektör

Per-Arne Backman, vice produktionsdirektör

Laila Olsson, chefsekonom

Pelle Bultmark, HR-chef

Kajsa Wejryd, affärsområdeschef

Christina Gustafsson, affärsområdeschef

Johan Steinbrecher, affärsområdeschef

Björn Carlsson, affärsområdeschef

Gunilla Sjöblom, affärsområdeschef

Birgitta Hållström,

Benny Johnson, Wjos reklambyrå

Kerstin Murray, enhetschef

Kristina Holmberg, enhetschef

Bodil Malmberg, enhetschef

Karin Holmberg, IT-chef

Karin Udénus, äldreombudsman

Lisa Maidell, kommunikations- och
marknadsansvarig

Sten-Åke Eriksson, personalföreträdare

Anne-Louise Wahlund, sekreterare

Utses att justera:

Agneta Boström (S)

Justeringens plats och tid:

Vård & bildning, onsdagen den 24 november 2010 klockan 17.00

Sekreterare:

Anne-Louise Wahlund

Paragrafer 127-142

Ordförande:

Fredrik Sjöberg (FP)

Justerande:

Agneta Boström (S)

ANSLAG/BEVIS*Organ:*Justeringen har tillkännagivits genom anslag
Styrelsen för vård och bildning*Sammanträdesdatum:*

2010-11-18

Datum för anslags uppsättande:

2010-11-25

Datum för anslags nedtagande: 2010-12-17*Sista dag för överklagande:*

2010-12-16

Förvaringsplats för protokollet:

Vård & bildning, Fyrisborgsgatan 1

Underskrift:

Anne-Louise Wahlund

Utdragsbestyrkande



KSN-2010-0581
00 5

UPPSALA KOMMUN Produktionsnämnden för självstyrande kommunala skolor	
Ink	2011-01-20
Diarium NSS-2011-0019	Aktbil

2010-12-15

Till Kommunstyrelsen

Frågan om Huvudmannaskap rörande Uppsala kommuns pedagogiska verksamhet utifrån perspektivet av den Nya Skollagen (SFS 2010:800)

Rubricerad skollag har härletts ur propositionen 2009/10:165. Där berörs frågan om ansvarsfördelningen och där sägs bl a följande:

"Huvudmannen har ett övergripande ansvar för utbildningen. Den som är huvudman för en del av skolväsendet ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i lag och föreskrifter..." sid. 246.

"...kravet på kvalitetsredovisning ska tas bort. I stället ska huvudmannen planera, följa upp och utveckla sin verksamhet på det sätt huvudmannen finner lämpligast. Kvalitetsarbetet ska dock alltid dokumenteras. Huvudmannen får inte förhålla sig passiv till om den genom uppföljning och utvärdering upptäcker brister i verksamheten, utan måste vidta de åtgärder som behövs." sid. 248

Maria Ros

Postadress: Uppsala kommun, Bolandsgymnasiet, 753 75 Uppsala

Besöksadress: Björkgatan 26C

Telefon: 018-18 32 13. Mobil: 073-828 94 68. Fax: 018-18 32 02, E-post: maria.ros@ uppsala.se
www.bolandsgymnasiet.uppsala.se

”Den nya skollagens bestämmelser förutsätter således att huvudmannen anställer en rektor eller förskolechef som har kunskaper om skolans styrning och kan företräda huvudmannen på ett tillfredsställande sätt. Det delade ansvaret förutsätter en kontinuerlig dialog mellan huvudmannen och rektorn eller förskolechefen med uppföljning, utvärdering och rapportering av beslut; både de beslut fattats med stöd av lag och de som rektor fattar med stöd av delegation.” sid. 248

”.....framgår att rektorn och förskolechefen 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 emellertid aldrig avhända sig det övergripande ansvaret.” sid. 248

”Huvudmannen måste ge sina rektorer och förskolechefer utbildning och stöd för att de ska kunna fatta välgrundade beslut och med självförtroende kunna hävda eventuella obekväma beslut. För att säkerställa att rektorerna får de kunskaper som behövs har regeringen beslutat om en befattningsutbildning som...” sid. 248

”...Skulle Statens skolinspektion, som ansvarig tillsynsmyndighet, finna brister riktas kritiken alltid mot huvudmannen som ytterst ansvarig för verksamheten.” sid 248

Om ledningen av skola och förskolan sägs följande:

”Huvudmannen ska ha fortsatt frihet att organisera verksamheten på det sätt som bäst passar de lokala förutsättningarna.” sid. 250

Behörighet och kompetensutveckling berörs genom bl a följande:

”Huvudmannen ska för undervisningen använda lärare eller förskollärare som har en utbildning...” sid. 260

”Huvudmannen ska se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjlighet till kompetensutveckling. Huvudmannen ska se till att förskollärare, lärare och annan personal vid förskole- och skolenheterna har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.” sid. 281

”...ändringen avser att tydliggöra att huvudmannen ska ge förutsättningar bl.a. ekonomiskt och tidsmässigt för kompetensutveckling....Kompetensutveckling ska bygga på en kontinuerlig analys av behoven i förskolan och skolan och hos den enskilde förskolläraren eller läraren.” sid. 282

Kvalitet och inflytande

”Varje huvudman inom skolväsendet ska systematiskt planera, följa upp och utveckla utbildningen....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.” sid. 302

”Arbetet med att utveckla verksamheten är en process där en analys och värdering bl.a. av skolans resultat och redan vidtagna åtgärder måste ligga till grund för beslut om åtgärder för förbättringar. Det innebär att huvudmannen ska ha ett kvalitetssystem med struktur, rutiner, processer och resurser, vilket är en förutsättning för ledning och styrning av verksamheten.” sid. 306

”Kvalitetsarbete (på huvudmannanivå) ska bygga på de uppgifter som kommer fram i verksamheternas kvalitetsarbete och på andra uppgifter som är väsentliga för uppföljningen och utvecklingen, t.ex. betygsstatistik och resultat av nationella prov. Det finns därutöver skäl att anlägga särskilda huvudmannaperspektiv på verksamheten...analysera variationer...likvärdigheten...Även huvudmannens styrning, uppföljning och utvärdering och utveckling av verksamheten bör analyseras särskilt.” sid. 306

I Skollagens kap 2 ”Huvudmän och ansvarsfördelning” regleras vilka som kan vara huvudmän inom skolväsendet och vilket ansvar huvudmannen har för utbildningen. Därutöver finns regler om rektor, förskolechef och lärare. Även frågor om elevhälsa, studie- och yrkesvägledning samt skolbibliotek regleras i detta kapitel.

Gällande frågan om ”Huvudmän inom skolväsendet” sägs avseende :

”Kommuner

2 § Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, utbildning i svenska för invandrare och fritidshem, om inte annat följer av 4 §.

I varje kommun ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt denna lag. Om kommunens uppgifter fullgörs av flera nämnder ska varje sådan nämnd, i den utsträckning det begärs, lämna de uppgifter som behövs för att administrera fördelningen av platser i förskola och i sådan verksamhet som avses i 25 kap. till de övriga nämnderna.

För en sådan nämnd som avses i andra stycket gäller det som är föreskrivet

om nämnder i kommunallagen (1991:900).”

samt avseende

”Huvudmannens ansvar för utbildningen

8 § 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.”

och avseende ledningen av utbildningen

"Rektor och förskolechef"

9 § Det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska ledas och samordnas av en förskolechef. Dessa ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.

Rektorn och förskolechefen ska benämnas på detta sätt. Dessa benämningar ska förbehållas den som har en anställning som rektor eller förskolechef.

En ställföreträdare får utses för en rektor eller en förskolechef.

10 § Rektorn och förskolechefen beslutar om sin enhets inre organisation och fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar.

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 frågor som avses i första stycket, om inte annat anges."

Viktiga områden där skollagen tydligt anger vad som gäller rör frågor bl a:

Gemensamma regler för skolformer och huvudmän

Ökad rättssäkerhet för eleverna

Möjlighet för eleverna att utvecklas så långt som möjligt

Särskilt stöd till de elever som är i behov därav

Nya regler om betyg

Skärpta behörighetsregler för lärare

Tydligare reglering av disciplinära åtgärder

Rektorn får ett tydligare ansvar och utökade delegationsmöjligheter

Sammantaget ger skollagen uttryck för att huvudmannen förutsätts ha ansvar för utbildningen och/eller verksamheten och möjlighet att agera både vad gäller organisering, resurser och kompetens.

NSS förslag

Utifrån ovan förd diskussion är det NSS:s uppfattning att uppdragsnämnderna bör ha rollen som "kommunen" och "hemkommunen" enligt den nya skollagen.

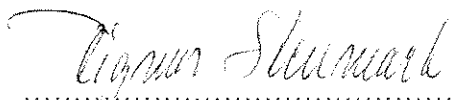
Uppdragsnämnderna ska även ansvara för den kommunala styrningen genom uppdrag och därmed verka utifrån medborgarperspektivet och kommunens övergripande planering för att tillgodose medborgarnas behov.

I varje kommun ska det enligt 2§ finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt denna lag.

Mot bakgrund av ovan gjorda sammanfattningar och utdrag ur förarbetena till den nya skollagen och de skrivningar som gjorts i den nya skollagen föreslår NSS att NSS respektive SVB i övriga frågor är huvudman för sina respektive ansvarsområden som berör frågor rörande det dagliga ansvaret för verksamheterna och som innebär att verksamheterna följer de nationella regelverken.

Förslaget innebär att de kommunala skolorna/förskolorna har samma förutsättningar som friskolorna som är sina egna huvudmän.

För nämnde för självstyrande skolor



.....
Rigmor Stenmark
Ordförande

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL

Sammanträdesdatum

2010-11-18

 2010-11-18
 KSN-2010-0581
 00 4
§ 133
**Ny skollag 2011- huvudmannaskap i Uppsala kommun,
 dnr SVB-2010-1756**
Beslut

att avge skrivelse till kommunstyrelsen i enlighet med
 förvaltningens förslag.

Ärendet

Styrelsen för vård och bildning har ombetts att göra en beskrivning av
 hur den egna styrelsen skulle kunna fungera som ensam huvudman för
 den kommunägda förskole- och skolverksamheten.

Den nya skollagen öppnar möjligheter till förändring och ett tydlig-
 görande av ansvar och roller. I Uppsala kommun finns möjligheten till
 en tydlig modell för tillämpning av lagen genom en utveckling av
 kommunens styrmodell. Den styrning som staten riktar till huvudmän
 och till rektors- och enhetschefsnivå är konsekvent att lägga samlad
 inom Styrelsen för vård och bildnings ansvarsområde.

Beslutsunderlag

I ärendet föreligger förvaltningens förslag till beslut 2010-11-04.

...

§ 134**Varumärkesprocessen**

Förvaltningen informerar om arbetet med Vård & bildnings
 varumärke.

...

			Utdragsbestyrkande 
---	---	---	--