

Handläggare
Åsa MorénDatum
2011-06-22Diarienummer
KNS-2011-0139

Kommunstyrelsen

Förslag från barn- och ungdomsnämnden om barnomsorgsadministrationen.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

att besvara barn- och ungdomsnämndens skrivelse med föredragningen i ärendet.

Sammanfattning

Barn och ungdomsnämnden har hos kommunstyrelsen begärt att få överföra barnomsorgsadministrationen från styrelsen för teknik och service till den egna nämnden från och med juli 2011.

Uppsala kommunfullmäktige har beslutat om en styrmodell som innebär att uppdragsnämnderna ska ha medborgarperspektiv och därifrån utgå i sin uppgift att lägga ut uppdrag om produktion av verksamhet och leverantörsverksamhet på antingen kommunens egen produktion eller externt. Barnomsorgsadministrationen har analyserats utifrån detta samt utifrån den nya skollagstiftningen som gäller från halvårsskiftet. Då uppdragsnämnden också ansvarar för all myndighetsutövning har det varit nödvändigt att utreda vilka delar av barnomsorgsadministrationen som är att betrakta som myndighetsutövning utifrån en förändrad lagstiftning

Med stöd av nedanstående redovisning bör barn- och ungdomsnämnden ta ställning till vilka uppdrag de fortsättningsvis behöver formulera utifrån styrmodellens rolldefinitioner. Utgångspunkten bör vara att myndighetsbesluten skall fattas av uppdragsnämnden medan den löpande hanteringen utifrån av nämnden fastställt regelverk, dvs den icke strategiska verksamheten, lämpligast hanteras genom uppdrag.

Ärendet

Barn- och ungdomsnämnden (BUN) vill i skrivelse av 10 februari 2011 överta utförandet av barnomsorgsadministrationens (BOA:s) uppgifter från Teknik & service (T&S). Motivet till detta är att en samordning av informationsarbetet kan göras genom samordning av uppdragsnämndens övriga informationsinsatser och att BOA:s kompetens och erfarenhet kan ge ökad effektivitet inom kontoret. **bilaga 1.**

Föredragning

Vid införandet av nuvarande styrmodell 2003 beslutades att barnomsorgsadministrationen var att se som leverantörsverksamhet varför den placerades inom Teknik & Service att utföras på uppdrag av uppdragsnämnden.

BOA handhar administration av ansökning, placering och debitering inom förskola och skolbarnomsorg, utreder särskilda behov av förskola samt utredning av tilläggsbelopp. Utöver detta ingår ett stort ansvar för information och medborgarkontakter. BOA har en nära kontakt med allmänhet och verksamhet avseende förskoleverksamhet och skolbarnomsorg och även tillgång till stor information från föräldrar, förskolor och fritidshem. BOA samarbetar nära med uppdragskontoret vad gäller utveckling av webbtjänster inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg och sedan hösten 2010 har BOA uppdraget att genomföra utredningar om resurser för barn och ungdomar med omfattande behov. Beslutet som är att se som myndighetsutövning sker dock på uppdragsnämnden genom uppdragskontoret. Inom uppdragskontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad (UAK) ser man över myndighetsutövningen för barn och elever med omfattande behov av stöd och hur den kan bedrivas konkurrensneutralt och objektivt och effektivt med god kvalitet.

Som ett led att förstärka myndighetsutövningen ser BUN att en förflyttning av utredningen som sker på BOA till uppdragskontoret skulle leda till samordningsvinster och därigenom en högre kvalitet. Kvalitetshöjningen skall uppnås genom att kompetens och medborgarkontakter samlas under ett kontor och därigenom säkerställa tydligare och säkrare handläggning

Uppdragsnämnderna med tillhörande kontor har enligt den av kommunfullmäktige beslutade styrmodellen att arbeta med uppdrag om verksamhet som svarar mot medborgarnas behov inom givna lagstiftning och givna ekonomiska ramar. Uppdragsnämnderna ska utgå från medborgarnas behov vilket gör att de också svarar för myndighetsutövningen, som också utgår från ett medborgarperspektiv. Uppdragsnämnderna utför ingen verksamhet utan uppdrar till antingen kommunala produktionen eller externa utförare att hantera såväl produktion av tjänst/service som leverantörsverksamhet.

I den nya skollagen (2010:800) (SkolL) som träder ikraft den 1 juli i år regleras förskolan avseende barnomsorg i kapitel 8 medan regler för förskoleklassen finns under kapitel 9. Vad gäller förskoleklasser har lagstiftningen förstärkts i den mening att de organisationiska bestämmelserna ska samordnas i större utsträckning med de bestämmelser som gäller för grundskolan samt att det införts en överprövningsrätt vad gäller placeringsbeslut gällande förskoleklass men inte för barnomsorg.. Ett placeringserbjudande inom barnomsorg är dock att se som myndighetsutövning. **(se bilaga 2).**

Hantering av debitering utgörs av en ren verkställighet och är därför en leverantörsverksamhet. I de fall en utebliven betalning leder till avstängning och vid de fall tilläggsbelopp ska utredas är det fråga om individuella prövningar vilket utgör myndighetsutövning. Information och medborgarkontakter är inte myndighetsutövning

För att uppnå god service och kvalitet i de kommunalt finansierade tjänsterna krävs en god samverkan mellan uppdragsgivare och utförare. Detta gäller såväl externa som interna utförare. Dialogen och samverkan är nödvändig för utvecklingen av såväl verksamhet som kvalitet. Uppdrag ska alltid följas upp i förhållande till avtal. Vid förändring av driftsformer är det naturligt att ha en dialog för bästa möjliga återkoppling och tillvaratagande av såväl erfarenheter som kompetens.

Utifrån föredragningen föreslås kommunstyrelsen överlämna till barn- och ungdomsnämnden att ta ställning till vilka uppdrag nämnden vill avtala om , internt eller externt, gällande administrationen av förskolan.

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Förslaget medför inga merkostnader.

Kommunledningskontoret

Kenneth Holmstedt
Stadsdirektör

Bil.2

Lagstiftning och styrmodell rörande administrationen av förskolan

Uppsala kommuns styrmodell har till syfte att genom tydliga roller och ansvar i organisationen stärka den kommunala demokratin och erbjuda medborgarna en effektiv och kvalitativt god verksamhet. Modellen har klart avgränsade ansvarsområden mellan nämnder och styrelser. Nämnderna svarar för medborgarperspektivet och ska inom sitt ansvarsområde omsätta kommunfullmäktiges (KF) inriktningsmål och övriga kommunövergripande styrdokument till konkreta uppdrag inom tillgängliga ekonomiska resurser och produktionsstyrelsen ansvarar för utförandet av den verksamhet som bedrivs i egen regi. Syftet med ansvarsfördelningen är att nämnderna ska koncentrera sig på sin uppgift som medborgarföreträdare och produktionsstyrelserna för den verksamhet som utförs i egen regi, vilken även ska kunna konkurransutsättas. Styrmodellen svarar för en långsiktig hållbar ekonomi.

Ansvarsområde

Nämnderna ger uppdrag till de produktions/leverantörsverksamheter som ansvarar för att utföra uppdraget i egen regi under någon av produktionsstyrelserna eller direkt till externa utförare och svarar för ett systematiskt uppföljningsarbete för att säkerställa att uppdragen fullgörs. Nämnderna ansvarar även för utveckling av former för dialog med medborgarna i syfte att fånga upp synpunkter på verksamheten oavsett i vilken regi den bedrivs. Myndighetsutövning har också sin grund i medborgarperspektiv och ska utövas i allmänhet utifrån ett politiskt ansvar att företräda allmänintresset. Även samhällsplanering har sedan länge inriktats mot att integrera sociala, miljömässiga m fl aspekter, alla nämnder har därför ett ansvar för att medverka i samhällsplaneringen utifrån sitt ansvarsområde.

Produktionsstyrelsen ska, utifrån den ägarstyrning som KF anger, leda arbetet i enlighet med de avtal verksamheterna tecknat med kommunens uppdragsnämnder. Det betyder att den verksamhet nämnderna bedriver sker utifrån en politisk styrning från fullmäktige via uppdragsnämnderna. Produktionsstyrelserna ansvarar för att de uppdrag man åtagit sig blir genomförda inom ramen för den ersättning man får och i enlighet med de övergripande styrdokument KF angivit för produktionsstyrelsernas arbetssätt.

Ansvar för förskolan i styrmodellen

Ansvar för kommunens insatser för åldersgruppen 0-20 år vad gäller utbildning och omsorg inom förskoleverksamhet, förskoleklass, grundskola, obligatorisk särskola och skolbarnomsorg ligger på BUN. Administrationen av förskole- och skolbarnomsorg (BOA) utförs av T&S på uppdrag av BUN sedan införandet av styrmodellen 2003.

BOA's uppdrag idag

BOA handhar administration av ansökning, placering och debitering inom förskola och skolbarnomsorg, utreder särskilda behov av förskola samt utredning av tilläggsbelopp. Utöver detta ingår ett stort ansvar för information och medborgarkontakter. BOA har en nära kontakt med medborgare, brukare och verksamhet avseende förskoleverksamhet och skolbarnomsorg

och även tillgång till stor information från föräldrar, förskolor och fritidshem. BOA samarbetar nära med uppdragskontoret vad gäller utveckling av webbtjänster inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg och sedan hösten 2010 ansvarar BOA för behovsutredningar av resurser för barn och ungdomar med omfattande behov, beslutsprocessen av myndighetsutövning sker dock hos UAK. Inom UAK ser man över myndighetsutövningen för barn och elever med omfattande behov av stöd och hur den kan bedrivas objektivt och effektivt med god kvalitet. Som ett led att förstärka myndighetsutövningen ser BUN att en förflyttning av BOA till UAK skulle leda till samordningsvinster och därigenom en högre kvalitet. Kvalitetshöjningen uppnås genom att kompetens och medborgarkontakter samlas under ett kontor och därigenom säkerställer en tydligare och säkrare handläggning, vilket skapar förutsättningar för en objektiv och effektiv verksamhet med god kvalitet.

Ny skollag från och med den 1 juli 2011

I den nya skollagen (2010:800) (SkolL) som träder ikraft den 1 juli i år regleras förskolan avseende barnomsorg i 8 kapitlet. Regler för förskoleklassen finns under 9 kapitlet. Vad gäller förskoleklasser har lagstiftningen förstärkts i den mening att de organisationiska bestämmelserna för förskoleklassen numera ska samordnas i större utsträckning med de bestämmelser som gäller för grundskolan samt att det införts en överprövningsrätt vad gäller placeringsbeslut gällande förskoleklass.

Rätt till förskola för barnomsorg

I den nya SkolL regleras rätten till förskola för barnomsorg i 8 kapitlet. I 3-7 §§ finns kriterier för förskola inom barnomsorg, i 14 § regleras tidsintervall för platserbjudande och i 15 § regleras önskemål om platserbjudande.

Kriterier förskoleplats inom barnomsorg

Förskoleplats för barnomsorg ska erbjudas;

- Barn som är bosatta i Sverige och som inte börjat i förskoleklass eller i någon utbildning ska erbjudas förskola om önskemål och behov finns, 3 §.
- Barn ska från och med höstterminen det år barnet fyller tre år erbjudas förskola minst 525 timmar om året, 4 §
- Barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier, 5 §
- Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga ska från och med ett års ålder erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan, 6 §.
- Barn ska även i andra fall än som avses i 5 och 6 §§ erbjudas förskola, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola, 7 §.

Bedömning av ansökan om förskoleplats är enligt 3-6 §§ fastställande av kriterier. Uppfylls kriterierna 3-6 §§ ska barnet erbjudas plats och ställas i kö i avvaktan på verkställighet. Uppfylls inte kriterierna ska ansökan prövas utifrån särskilda skäl. Individuell prövning ska ske vid de fall det föreligger särskilda behov samt vid beslut om extra resurser för barn och ungdomar med omfattande behov och vid speciella skäl 7 §.

Platserbudande

Enligt 8 kap. 15 § ska ett barn erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt. Skälig hänsyn ska tas till vårdnadshavarens önskemål. Fråga är om anvisning av plats är att ses som myndighetsutövning eller ett rent verkställande beslut. Som rent verkställande beslut har ansetts beslut där beslutsfattaren saknat möjligheter att göra självständiga bedömningar såsom vid debitering av en avgift som kommunfullmäktige antagit eller vid en mekanisk tillämpning av en turordningsprincip.

I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (mål nr. 8044-09) (avseende placering i förskoleklass) fastslår domstolen att placering på skolenhet för förskoleklass är att ses som myndighetsutövning då det framgår i promemoria som utarbetats av utbildningsförvaltningen vilka principer som ska tillämpas vid anvisning av plats i skola i kommunal regi, samt att rektor vid placering ska göra en helhetsbedömning utifrån angivna principer vid placering i skola. Placeringsbeslutet innefattar enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning mot bakgrund av detta ett sådant inslag av självständig prövning att det inte kan anses vara av rent verkställande art. Domen bygger på 2 b kap. 3 § nuvarande SkoL och avser enbart placering på skolenhet för förskoleklass och inte förskoleplats för barnomsorg.

I den nya SkoL har en tydligare uppdelning gjorts av förskoleplats för barn i barnomsorg och elev i förskoleklass. Enligt 9 kap 15 § framgår att elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Ytterligare en skillnad mot barnomsorg enligt 8 kap. 15 § har gjorts i den nya lagstiftningen och det är att beslut om placering enligt 9 kap. 15 § i den nya SkoL överklagbart till Skolväsendets överklagandenämnd enligt 28 kap. 12 § vilket inte är möjligt vid erbjudande om förskoleplats för barnomsorg. Placering enligt 8 kap. 15 § skulle om rättsfallet omfattar barnomsorg innebära rätt till laglighetsprövning enligt 10 kap. 2 § 2 Kommunallagen (KL).

Myndighetsutövning

Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan förekomma både i form av missgynnande beslut, t.ex. förbud, föreläggande eller liknande, och gynnande beslut, t.ex. tillstånd till att bedriva viss verksamhet. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i något slags beroendeförhållande och att det sker en individuell prövning av något slag.

I förarbetena till den nu gällande kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 204) uttalas i specialmotiveringen till bestämmelserna om delegering av ärenden inom en nämnd (6 kap. 33 och 34 §§ KL) att genom ökad målstyrning och decentralisering kan fler åtgärder än tidigare komma att hänföras till ren verkställighet. Vidare sägs att, när det finns klara målsättningar för verksamheten, talar mycket för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som i dag rättsligt är att anse som beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande. Att förarbetsuttalandena skulle ha bäring på frågan om vilka beslut som ska tillerkännas överklagbarhet återspeglas emellertid inte i lagtexten. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § 2 KL, anger att beslut av rent förberedande eller rent

verkställande art inte får överklagas. Uttrycket rent verkställande beslut har ansetts vara beslut där beslutsfattaren saknat möjligheter att göra självständiga bedömningar såsom vid debitering av en avgift som kommunfullmäktige antagit eller vid en mekanisk tillämpning av en turordningsprincip.

Erbjudande av förskoleplats ska enligt lag ges inom fyra månader från det att ansökan inkommit 8 kap. 14 §. Tidsregleringen innebär att besluten ska verkställas så snart en ledig plats finns och då i första hand i det närområde eller vid den enhet som vårdnadshavare önskat. I det fall ledig plats finns i annat område har idag vårdnadshavaren möjlighet att tacka nej till erbjuden plats eller anta erbjudandet och ansöka på nytt under tid då anvisad plats tas i anspråk. Kopplingen mellan ansökan och erbjudande om plats innebär att själva erbjudandet om plats betraktas som myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen (RF). Beredningen av och beslutet i ärendet anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift vilket får till följd att placeringserbjudande inte kan särskiljas från ärendehandläggningen. Även i motiven till den nya lagen förutsätts att den här typen av beslut utgör myndighetsutövning, enligt 29 kap. 10 § första och tredje styckena skollagen (2010:800) och prop. 2009/10:165 s. 929. Sammanfattningsvis innebär detta att placeringserbjudande är myndighetsutövning och omfattas av 10 kap. 2 § 2 KL.

Hantering av debitering och utveckling av webbtjänster

Hantering av debitering utgörs av en ren verkställighet är en leverantörsverksamhet. I de fall en utebliven betalning leder till avstängning och vid de fall tilläggsbelopp ska utredas är det fråga om individuella prövningar vilket utgör myndighetsutövning. Information och medborgarkontakter är inte myndighetsutövning, däremot ligger ansvaret för dialog med medborgarna på nämnden enligt styrmodellen i syfte att fånga upp synpunkter på verksamheten oavsett i vilken regi den bedrivs. När det gäller utveckling av webbtjänster är ett samarbete mellan BUN och T&S nödvändig och hur gränsdragningen mellan parterna ska göras avgörs av parterna själva i samråd.

Slutlig sammanfattning

BOA är idag en blandad verksamhet som handhar såväl myndighetsutövning som leverantörsverksamhet. Att renodla och tydliggöra ansvarsfördelning för verksamheten bör vara en nödvändighet för att uppnå struktur i såväl uppdrag som produktionsleden. Det innebär att de delar som utgör myndighetsutövning ska tillhöra uppdragssidan och övriga arbetsuppgifter ska enligt organisationsmodellen vara produktion/leverantörsverksamhet. Myndighetsutövningen utgörs av den del av ansökningshanteringen som avser individuell prövning av behov av barnomsorgsplatser, erbjudande av förskoleplats, avstängning från förskola pga. obetalda förskoleavgifter, extra resurser för barn och ungdomar med särskilt stora behov, resterande arbetsuppgifter är produktions/leverantörsverksamhet. Genom en överföring av myndighetsutövningen till uppdragssidan kan myndighetsutövningen bedrivas objektivt och effektivt med god kvalitet, samtidigt som T&S verksamhet renodlas i enlighet med styrmodellen till en produktions/leverantörsverksamhet.

Frågan kan också lösas genom att delegation ges till handläggare inom BOA på T&S att fatta nödvändiga beslut. Delegationsbesluten ska anmälas till delegerande nämnd vid närmast

påföljande sammanträde. En separation bör dock ske mellan rena leverantörssysslor och myndighetsutövande verksamhet. Myndighetsbesluten ska alltid fattas i en konkurrensberoende miljö.

Gunilla Åhlander

Handläggare
Göran HedefalkDatum
2011-02-10Diarienummer
BUN-2011-0032

Kommunstyrelsen

KSN-2011-0137
20 1

Barnomsorgsadministrationen

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

ANKOM/STADSHUSET

2011-02-23

UPPSALA KOMMUN

Besv.

att överföra ansvaret för Barnomsorgsadministrationen från Styrelsen för teknik och service till barn- och ungdomsnämnden från och med 1 juli 2011.

Sammanfattning

För att samordna informationsarbetet samt utvecklingen av webbtjänsten eBarnUngdom med Barnomsorgsadministrationens (BOA:s) arbetsuppgifter och samtidigt effektivt nyttja BOA:s kompetens och erfarenheter föreslås BOA bedrivas inom nämndens organisation på kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad (UAK).

Bakgrund

BOA har som grunduppdrag att utföra administration av placering och debitering inom förskola och skolbarnsomsorg samt utreder behov av tilläggsbelopp. Utöver detta ingår ett stort ansvar för information och medborgarkontakter. Under senare år har de senare uppgifterna blivit mer omfattande.

BOA har sedan omorganisationen 2003 definierats som en leverantörsverksamhet och organiserats under produktionsförvaltningen Teknik & service (T&S). Det formella ledarskapet för BOA bedrivs i dag inom T&S. Men den operativa handledningen sker i hög grad från UAK.

Beredning

BOA är i många avseenden nämndens kontakt med medborgare, brukare och verksamhet avseende förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. BOA besitter stor information från föräldrar, förskolor och fritidshem som nämnden har nytta av. Från och med hösten 2010 utreder också BOA behov av resurser för barn med omfattande behov.

Barn- och ungdomsnämnden är systemägare för de skoladministrativa systemen och dess kontor. UAK, svarar för utveckling av webbtjänsterna inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Denna utveckling sker i nära samarbete med BOA och påverkar BOA:s framtida organisation och omfattning.

Inom kontoret ser man över myndighetsutövningen för barn och elever med omfattande behov av stöd och hur den kan bedrivas objektivt och effektivt med god kvalitet. I dag görs bedömningen av BOA och myndighetsutövningen sker hos UAK.

En viktigt aspekt av BOA:s funktion är att föräldrar har en och samma kontakt med kommunen i allt som rör sina barns placering. Det handlar om information, behovsanmälan, placering och avgiftshantering. Det är viktigt att den servicen till föräldrarna fortsätter i nuvarande form och att arbetsuppgifterna hålls samlade på detta sätt.

Ekonomi

Kostnaden för de tjänster som BOA i dag bedriver för nämnden påverkas inte av en överföring från T&S. Sannolikt blir kostnaden lägre eftersom delar av BOA:s overhead sannolikt kan reduceras.

För barn- och ungdomsnämnden blir även effektiviseringarna genom användandet av webbtjänster direkt kopplade till motsvarande effektiviseringar inom BOA.

Barn och ungdomsnämnden



Cecilia Forss
Ordförande



Kerstin Sundqvist
Sekreterare

Bil.2

Lagstiftning och styrmodell rörande administrationen av förskolan

Uppsala kommuns styrmodell har till syfte att genom tydliga roller och ansvar i organisationen stärka den kommunala demokratin och erbjuda medborgarna en effektiv och kvalitativt god verksamhet. Modellen har klart avgränsade ansvarsområden mellan nämnder och styrelser. Nämnderna svarar för medborgarperspektivet och ska inom sitt ansvarsområde omsätta kommunfullmäktiges (KF) inriktningsmål och övriga kommunövergripande styrdokument till konkreta uppdrag inom tillgängliga ekonomiska resurser och produktionsstyrelsen ansvarar för utförandet av den verksamhet som bedrivs i egen regi. Syftet med ansvarsfördelningen är att nämnderna ska koncentrera sig på sin uppgift som medborgarföreträdare och produktionsstyrelserna för den verksamhet som utförs i egen regi, vilken även ska kunna konkurransutsättas. Styrmodellen svarar för en långsiktig hållbar ekonomi.

Ansvarsområde

Nämnderna ger uppdrag till de produktions/leverantörsverksamheter som ansvarar för att utföra uppdraget i egen regi under någon av produktionsstyrelserna eller direkt till externa utförare och svarar för ett systematiskt uppföljningsarbete för att säkerställa att uppdragen fullgörs. Nämnderna ansvarar även för utveckling av former för dialog med medborgarna i syfte att fånga upp synpunkter på verksamheten oavsett i vilken regi den bedrivs. Myndighetsutövning har också sin grund i medborgarperspektiv och ska utövas i allmänhet utifrån ett politiskt ansvar att företräda allmänintresset. Även samhällsplanering har sedan länge inriktats mot att integrera sociala, miljömässiga m fl aspekter, alla nämnder har därför ett ansvar för att medverka i samhällsplaneringen utifrån sitt ansvarsområde.

Produktionsstyrelsen ska, utifrån den ägarstyrning som KF anger, leda arbetet i enlighet med de avtal verksamheterna tecknat med kommunens uppdragsnämnder. Det betyder att den verksamhet nämnderna bedriver sker utifrån en politisk styrning från fullmäktige via uppdragsnämnderna. Produktionsstyrelserna ansvarar för att de uppdrag man åtagit sig blir genomförda inom ramen för den ersättning man får och i enlighet med de övergripande styrdokument KF angivit för produktionsstyrelsernas arbetssätt.

Ansvar för förskolan i styrmodellen

Ansvar för kommunens insatser för åldersgruppen 0-20 år vad gäller utbildning och omsorg inom förskoleverksamhet, förskoleklass, grundskola, obligatorisk särskola och skolbarnomsorg ligger på BUN. Administrationen av förskole- och skolbarnomsorg (BOA) utförs av T&S på uppdrag av BUN sedan införandet av styrmodellen 2003.

BOA's uppdrag idag

BOA handhar administration av ansökning, placering och debitering inom förskola och skolbarnomsorg, utreder särskilda behov av förskola samt utredning av tilläggsbelopp. Utöver detta ingår ett stort ansvar för information och medborgarkontakter. BOA har en nära kontakt med medborgare, brukare och verksamhet avseende förskoleverksamhet och skolbarnomsorg och även tillgång till stor information från föräldrar, förskolor och fritidshem. BOA

samarbetar nära med uppdragskontoret vad gäller utveckling av webbtjänster inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg och sedan hösten 2010 ansvarar BOA för behovsutredningar av resurser för barn och ungdomar med omfattande behov, beslutsprocessen av myndighetsutövning sker dock hos UAK. Inom UAK ser man över myndighetsutövningen för barn och elever med omfattande behov av stöd och hur den kan bedrivas objektivt och effektivt med god kvalitet. Som ett led att förstärka myndighetsutövningen ser BUN att en förflyttning av BOA till UAK skulle leda till samordningsvinster och därigenom en högre kvalitet. Kvalitetshöjningen uppnås genom att kompetens och medborgarkontakter samlas under ett kontor och därigenom säkerställer en tydligare och säkrare handläggning, vilket skapar förutsättningar för en objektiv och effektiv verksamhet med god kvalitet.

Ny skollag från och med den 1 juli 2011

I den nya skollagen (2010:800) (SkolL) som träder ikraft den 1 juli i år regleras förskolan avseende barnomsorg i 8 kapitlet. Regler för förskoleklassen finns under 9 kapitlet. Vad gäller förskoleklasser har lagstiftningen förstärkts i den mening att de organisationiska bestämmelserna för förskoleklassen numera ska samordnas i större utsträckning med de bestämmelser som gäller för grundskolan samt att det införts en överprövningsrätt vad gäller placeringsbeslut gällande förskoleklass.

Rätt till förskola för barnomsorg

I den nya SkolL regleras rätten till förskola för barnomsorg i 8 kapitlet.

I 3-7 §§ finns kriterier för förskola inom barnomsorg, i 14 § regleras tidsintervall för platserbjudande och i 15 § regleras önskemål om platserbjudande.

Kriterier förskoleplats inom barnomsorg

Förskoleplats för barnomsorg ska erbjudas;

- Barn som är bosatta i Sverige och som inte börjat i förskoleklass eller i någon utbildning ska erbjudas förskola om önskemål och behov finns, 3 §.
- Barn ska från och med höstterminen det år barnet fyller tre år erbjudas förskola minst 525 timmar om året, 4 §
- Barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier, 5 §
- Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga ska från och med ett års ålder erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan, 6 §.
- Barn ska även i andra fall än som avses i 5 och 6 §§ erbjudas förskola, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola, 7 §.

Bedömning av ansökan om förskoleplats är enligt 3-6 §§ fastställande av kriterier. Uppfylls kriterierna 3-6 §§ ska barnet erbjudas plats och ställas i kö i avvaktan på verkställighet. Uppfylls inte kriterierna ska ansökan prövas utifrån särskilda skäl. Individuell prövning ska ske vid de fall det föreligger särskilda behov samt vid beslut om extra resurser för barn och ungdomar med omfattande behov och vid speciella skäl 7 §.

Platserbjudande

Enligt 8 kap. 15 § ska ett barn erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt. Skälig hänsyn ska tas till vårdnadshavarens önskemål. Fråga är om anvisning av plats är att ses som myndighetsutövning eller ett rent verkställande beslut. Som rent verkställande beslut har ansetts beslut där beslutsfattaren saknat möjligheter att göra självständiga bedömningar såsom vid debitering av en avgift som kommunfullmäktige antagit eller vid en mekanisk tillämpning av en turordningsprincip.

I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (mål nr. 8044-09) (avseende placering i förskoleklass) fastslår domstolen att placering på skolenhet för förskoleklass är att ses som myndighetsutövning då det framgår i promemoria som utarbetats av utbildningsförvaltningen vilka principer som ska tillämpas vid anvisning av plats i skola i kommunal regi, samt att rektor vid placering ska göra en helhetsbedömning utifrån angivna principer vid placering i skola. Placeringsbeslutet innefattar enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning mot bakgrund av detta ett sådant inslag av självständig prövning att det inte kan anses vara av rent verkställande art. Domen bygger på 2 b kap. 3 § nuvarande SkoL och avser enbart placering på skolenhet för förskoleklass och inte förskoleplats för barnomsorg.

I den nya SkoL har en tydligare uppdelning gjorts av förskoleplats för barn i barnomsorg och elev i förskoleklass. Enligt 9 kap 15 § framgår att elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Ytterligare en skillnad mot barnomsorg enligt 8 kap. 15 § har gjorts i den nya lagstiftningen och det är att beslut om placering enligt 9 kap. 15 § i den nya SkoL överklagbart till Skolväsendets överklagandenämnd enligt 28 kap. 12 § vilket inte är möjligt vid erbjudande om förskoleplats för barnomsorg. Placering enligt 8 kap. 15 § skulle om rättsfallet omfattar barnomsorg innebära rätt till laglighetsprövning enligt 10 kap. 2 § 2 Kommunallagen (KL).

Myndighetsutövning

Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan förekomma både i form av missgynnande beslut, t.ex. förbud, föreläggande eller liknande, och gynnande beslut, t.ex. tillstånd till att bedriva viss verksamhet. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i något slags beroendeförhållande och att det sker en individuell prövning av något slag.

I förarbetena till den nu gällande kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 204) uttalas i specialmotiveringen till bestämmelserna om delegering av ärenden inom en nämnd (6 kap. 33 och 34 §§ KL) att genom ökad målstyrning och decentralisering kan fler åtgärder än tidigare komma att hänföras till ren verkställighet. Vidare sägs att, när det finns klara målsättningar för verksamheten, talar mycket för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som i dag rättsligt är att anse som beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande. Att förarbetsuttalandena skulle ha bäring på frågan om vilka beslut som ska tillerkännas överklagbarhet återspeglas emellertid inte i lagtexten. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § 2 KL, anger att beslut av rent förberedande eller rent verkställande art inte får överklagas. Uttrycket rent verkställande beslut har ansetts vara beslut

där beslutsfattaren saknat möjligheter att göra självständiga bedömningar såsom vid debitering av en avgift som kommunfullmäktige antagit eller vid en mekanisk tillämpning av en turordningsprincip.

Erbjudande av förskoleplats ska enligt lag ges inom fyra månader från det att ansökan inkommit 8 kap. 14 §. Tidsregleringen innebär att besluten ska verkställas så snart en ledig plats finns och då i första hand i det närområde eller vid den enhet som vårdnadshavare önskat. I det fall ledig plats finns i annat område har idag vårdnadshavaren möjlighet att tacka nej till erbjuden plats eller anta erbjudandet och ansöka på nytt under tid då anvisad plats tas i anspråk. Kopplingen mellan ansökan och erbjudande om plats innebär att själva erbjudandet om plats betraktas som myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen (RF). Beredningen av och beslutet i ärendet anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift vilket får till följd att placeringserbjudande inte kan särskiljas från ärendehandläggningen. Även i motiven till den nya lagen förutsätts att den här typen av beslut utgör myndighetsutövning, enligt 29 kap. 10 § första och tredje styckena skollagen (2010:800) och prop. 2009/10:165 s. 929. Sammanfattningsvis innebär detta att placeringserbjudande är myndighetsutövning och omfattas av 10 kap. 2 § 2 KL.

Hantering av debitering och utveckling av webbtjänster

Hantering av debitering utgörs av en ren verkställighet är en leverantörsverksamhet. I de fall en utebliven betalning leder till avstängning och vid de fall tilläggsbelopp ska utredas är det fråga om individuella prövningar vilket utgör myndighetsutövning. Information och medborgarkontakter är inte myndighetsutövning, däremot ligger ansvaret för dialog med medborgarna på nämnden enligt styrmodellen i syfte att fånga upp synpunkter på verksamheten oavsett i vilken regi den bedrivs. När det gäller utveckling av webbtjänster är ett samarbete mellan BUN och T&S nödvändig och hur gränsdragningen mellan parterna ska göras avgörs av parterna själva i samråd.

Slutlig sammanfattning

BOA är idag en blandad verksamhet som handhar såväl myndighetsutövning som leverantörsverksamhet. Att renodla och tydliggöra ansvarsfördelning för verksamheten bör vara en nödvändighet för att uppnå struktur i såväl uppdrag som produktionsleden. Det innebär att de delar som utgör myndighetsutövning ska tillhöra uppdragssidan och övriga arbetsuppgifter ska enligt organisationsmodellen vara produktion/leverantörsverksamhet. Myndighetsutövningen utgörs av den del av ansökningshanteringen som avser individuell prövning av behov av barnomsorgsplats, erbjudande av förskoleplats, avstängning från förskola pga. obetalda förskoleavgifter, extra resurser för barn och ungdomar med särskilt stora behov, resterande arbetsuppgifter är produktions/leverantörsverksamhet. Genom en överföring av myndighetsutövningen till uppdragssidan kan myndighetsutövningen bedrivas objektivt och effektivt med god kvalitet, samtidigt som T&S verksamhet renodlas i enlighet med styrmodellen till en produktions/leverantörsverksamhet.

Frågan kan också lösas genom att delegation ges till handläggare inom BOA på T&S att fatta nödvändiga beslut. Delegationsbesluten ska anmälas till delegerande nämnd vid närmast påföljande sammanträde. En separation bör dock ske mellan rena leverantörssysslor och

myndighetsutövande verksamhet. Myndighetsbesluten ska alltid fattas i en konkurrensberoende miljö.

Gunilla Åhlander