

Handläggare  
Åsa MorénDatum  
2011-04-11Diarienummer  
KSN-2011-0210

Kommunstyrelsen

## Utvärdering av produktionsnämnden för kommunala självstyrande skolor

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

**att** uppdra till styrelsen för Vård & bildning att utifrån den nya skollagen och därav följande ansvarsfördelning och med erfarenheter från försöksverksamheten med självstyrande skolor se över sin organisation av den pedagogiska verksamheten till en inriktning mot ökat självstyre för skolorna och senast 31 augusti 2011 redovisa till kommunstyrelsen,

**att** under förutsättning av att styrelsen för Vård & bildning genomför en organisationsöversyn enligt uppdrag föreslå kommunfullmäktige att produktionsnämnden för självstyrande skolor upphör från och med 2012.

### Ärende

#### *Bakgrund*

År 2008 beslutade kommunfullmäktige om en försöksverksamhet i Uppsala kommun med självstyrande kommunala skolor och inrättade därför en produktionsnämnd för självstyrande kommunala skolor (NSS) från och med hösten 2008. Kommunstyrelsen fick ansvaret att se till att försöket utvärderades. Utifrån beslutet fick skolor och förskolor söka om att delta i det tvååriga försöket. Syftet med försöket var att öka enheternas självstyre och också inflytandet för medarbetare, elever och andra aktörer som berörs av verksamheten.

Inför starten 2009 deltog två gymnasieskolor och en grundskola i verksamheten. Efter en termin anslöt även en förskola. Den grundskola som ingick inledningsvis övergick senare till att bli friskola. Lokalerna användes då till att starta ny grundskoleverksamhet som kopplades till en av gymnasieskolorna.

I mars 2010 beslutade kommunfullmäktige om att förlänga försöksperioden med produktionsnämnden för självstyrande kommunala skolor till 31 december 2011. En utvärdering av verksamheten genomfördes i slutet av 2010 av Teknik & service:s enhet för verksamhetsutveckling. **(bilaga 1)**

#### *Utvärderingen*

Syftet med utvärderingen var att belysa i vilken mån de fyra skolorna kunnat påvisa faktiska effekter i sina verksamheter utifrån att de blivit självstyrande och därmed direkt underställda en särskild produktionsnämnd.

Utvärderingen bygger på såväl antagna beslut och därtill hörande dokument som intervjuer med berörda på olika nivåer.

Av utvärderingen framgår att de enheter som sökt sig till NSS har upplevt sig ha en nischad inriktning på sin skola och därför känt sig udda i den gamla produktionsförvaltningen Vård & bildning. Rektorerne har också framfört att de ville ingå i försöket för att själva ha möjlighet att förhandla fram sina avtal med uppdragssidan. En återhållande faktor hos skolor som inte deltagit uppges bl a ha varit osäkerhet runt de arbetsrättsliga frågorna, dvs vad som händer den enskilde vid en reducering av resurser på en skola.

Upplevelsen under de två första åren, dvs 2009 och 2010, har hos skolledarna varit positiv. De har upplevt att de fått en bättre arbetssituation än tidigare vilket inneburit att de kunnat ägna sig mer åt den egna skolan. Effekterna ute i verksamheterna på de enskilda skolorna är dock enligt utvärderingen begränsade. Relativt få initiativ tycks ha tagits inom de enskilda skolverksamheterna som konkret kan relateras till sådant som tidigare inte gick att göra i produktionsförvaltningen Vård & bildning. Här påpekas dock att sådana förändringar tar längre tid än vad som förflutit.

Den mest synliga effekten av försöksperioden uppges vara att verksamheternas ekonomi relativt sätt har förbättrats, utifrån att de har tydligt lägre ”overheadkostnader” än vad som tidigare var fallet. Möjligheten att få spara den egna verksamhetens pengar mellan åren och därigenom planera verksamhetsutveckling framhålls också som positivt.

Medarbetare, med ett litet fåtal kollegor på sin egen skola, kan ha ett stort behov av utbyte med yrkeskollegor på andra skolor. Dessa har i försöksverksamheten under dessa två år upplevt sig hamna i en form av isolering till sina kollegor i professionen då de inte fått del av samma information som i den stora organisationen. Stabsfunktioner är också något som blivit eftersatt i den organisationsmodell som hittills har tillämpats inom NSS.

I beskrivningarna från Vård & bildning betonas den osäkerhet som dessa upplever har skapats utifrån att ständigt ha en situation där organisationen på kort varsel kan mista verksamheter till NSS. De har därför efterlyst ett mer restriktivt regelverk för övergång av verksamhet.

### *Föredragning*

Försöksverksamheten med fristående självstyrande skolor är tidsbegränsad till kommande årsskifte. Den genomförda utvärderingen visar att framförallt skolledningen upplevt förändrad och i många stycken förbättrad arbetssituation. Genomslaget i skolverksamheten har dock inte varit tydlig, även om en bättre gemenskap uppstått på flera skolor. Det gemensamma motivet för skolorna för att ingå i NSS har varit att de känt sig udda i förhållande till övrig verksamhet inom Vård & bildning. Det har pga skolornas nischning upplevts svårt för dem att anpassa sig till Vård & bildnings generella organisation och regelverk. De har därför känt sig begränsade i rörelsefriheten.

Syftet med att införa självstyrande skolor var att genom ökad frihetsgrad få en verksamhetsutveckling som befrämjade kvaliteten i utbildningen och resulterade i bättre skolresultat för eleverna. Då kort tid förflutit för försöket finns inga mätningar som kan påvisa tydliga resultatförändringar i de två gymnasieskolor som ingått.

I och med höstterminen 2011 kommer en ny skollag att förändra rektorernas och förskolechefernas roller. De får ett tydligare ansvar enligt lag och i förhållande till den nationella styrningen av skolan och förskolan. Även denna förändring har som syfte att höja kvaliteten i utbildningen och kräver en översyn av ansvar och organisation av skolverksamheten. Bland annat skall villkoren för de kommunala och de fristående skolorna bli mer jämbördiga. Ansvarsfördelningen för de kommunalt drivna skolorna behandlas i annat ärende.

Då förändringarna innebär att styrelsen för Vård & bildning pga ändrade nationella krav behöver se över sin organisation av skolverksamheten föreslås kommunstyrelsen uppdra till styrelsen att i översynen även inkludera de erfarenheter som försöket med självstyrande skolor givit. Om en sådan översyn medför goda möjligheter till verksamhetsutveckling för de enskilda skolenheterna i syfte att förbättra elevernas skolresultat finns inte längre behov av en särskild produktion för självstyrande skolor. Produktionsnämnden för kommunala självstyrande skolor kan därmed avsluta sin försöksverksamhet och skolenheterna återgå till Vård & bildning där de kan fortsätta verksamhetsutvecklingen mot bättre kvalitet med bibehållna nischer.

Kenneth Holmstedt  
Stadsdirektör



Utvärdering

Försök med självstyrande skolor  
i Uppsala kommun

# Innehållsförteckning

<b>Inledning .....</b>	<b>1</b>
<b>Syfte .....</b>	<b>1</b>
<b>Metod och genomförande.....</b>	<b>2</b>
<b>Bakgrundsinformation.....</b>	<b>3</b>
Kommunstyrelsens beslut angående införande av försöket.....	3
Regelverk för skolor som deltar i försöksverksamheten.....	3
Produktionsnämnden för självstyrande skolor (NSS).....	3
<b>Resultatredovisning .....</b>	<b>4</b>
<b>Avsnitt 1 Tiden innan genomförandet .....</b>	<b>4</b>
Inom försöksverksamheten.....	4
Intressentperspektivet.....	6
<b>Avsnitt 2 Försöket under år 2009-2010 .....</b>	<b>8</b>
Inom försöksverksamheten.....	8
Intressentperspektivet.....	10
<b>Avsnitt 3 Självstyrande skolor utifrån ett framåtblickande perspektiv.....</b>	<b>12</b>
Inom försöksverksamheten.....	12
Intressentperspektivet.....	13
<b>Avsnitt 4 De självstyrande skolornas ekonomi .....</b>	<b>14</b>
Jällaskolan .....	14
Bolandskolan .....	15
Nannaskolan .....	15
Solskenets förskola.....	15
<b>Diskussion .....</b>	<b>17</b>

Jonny Eliasson

2010-11-15

## **Inledning**

Sedan ingången av år 2009 drivs några av Uppsala kommuns skolor på försök som självstyrande skolenheter. Detta i sin tur grundar sig på ett beslut som fattades av kommunfullmäktige år 2008. Utifrån beslutet fick skolor ansöka om att under en tvåårsperiod testa en beslutorganisation för sin skola som byggde på en högre grad av självstyre. Argumentation för självstyrande kommunala skolor har bland annat handlat om att öka inflytandet för dem som konkret berörs av verksamheten ifråga. Ett utvidgat resonemang av ovan är att skolorna skall kunna effektivisera och göra prioriteringar i sin verksamhet på ett annat sätt än de tidigare kunnat göra i det traditionella sättet att driva kommunal skolverksamhet.

Inför driftstarten år 2009 var det tre skolor som önskade, och beviljades, inträde i försöket. Det handlade om två gymnasieskolor: Bolandskolan och Jällaskolan, samt en grundskola i form av Uppsala Musikklasser. Vid halvårsskiftet år 2009 anslöt även den första förskolan när Solskenets förskola inkluderades i försöket. En förändring som skett under försöksperiodens gång är att Uppsala Musikklasser som ingick vid starten numera är en friskola. Nannaskolan som bedriver skolverksamhet i de lokaler som Uppsala Musikklasser tidigare disponerade, är den skola som istället ingår i försöket med självstyre. Organisatoriskt tillhör Nannaskolans grundskoleverksamhet ur ett administrativt och ledningsmässigt perspektiv Bolandskolan.

En innebörd av att delta i försöksverksamheten är att de berörda skolorna fränkopplades från styrelsen för Vård och bildning, och istället svarar direkt under en nybildad nämnd, Produktionsnämnden för självstyrande kommunala skolor (NSS). I mars 2010 fattade kommunfullmäktige beslut om att förlänga försöksperioden med självstyrande skolor till 31 december 2011.

## **Syfte**

Ett syfte med utvärderingen är att belysa i vilken mån de fyra skolorna kan påvisa faktiska effekter i sina respektive verksamheter utifrån att de nu är självstyrande. I den mån representanter från de berörda skolorna ser hinder under försöksperioden som tydligt påverkat förutsättningarna att agera utifrån de intentioner skolorna haft, skall dessa omständigheter belysas i utvärderingen.

Utvärderingen skall även visa hur de olika skolaktörerna ser på sina respektive verksamheters utvecklingspotential som ett led av självstyret, inom försöksperiodens återstående tid - d v s till utgången av år 2011.

Utvärderingen har även för avsikt att övergripande belysa effekter som uppkommit utifrån att försöket för närvarande pågår, och som inte nödvändigtvis behöver relateras till de fyra skolorna som i nuläget deltar i försöket.

## **Metod och genomförande**

Utvärderingen har genomförts genom:

### **Dokumentstudier**

Dokumentstudierna gäller protokoll i Kommunstyrelse och Kommunfullmäktige som berört försöket, liksom protokoll från NSS-möten som genomförts under försökstiden. Till detta kommer material från de respektive skolorna.

### **Intervjuer**

Intervjuer har genomförts enligt följande:

- Individuella intervjuer har genomförts med chefer/rektorer på var och en av de fyra berörda skolorna i försöket.
- Medarbetare som arbetar på en självstyrande skola har i två olika konstellationer intervjuats i grupp. Därutöver har två medarbetare med särskilt ansvar för ekonomistöd respektive administrativt stöd inom försöket intervjuats enskilt.
- Intervjuer har genomförts med chefer inom Vård & bildning med övergripande ansvar för förvaltningens skolverksamhet (totalt fyra chefer intervjuades). Därutöver har en intervju genomförts med en skolledare på en grundskola som tillhör Vård- & bildning där skolan diskuterat idén med självstyre, men valt att inte inkomma med en intresseanmälan till försöket.
- På Kommunledningskontoret har en gemensam intervju genomförts med stadsdirektör och vice stadsdirektör.
- På kontoret för Barn- ungdom och arbetsmarknad (UAK) har intervjuer med uppdragsstrateger skett i två olika gruppintervjuer.
- En representant från Teknik & service HR-funktion har intervjuats utifrån arbetsrättsliga perspektiv kring försöket med självstyrande skolor.
- Bland förtroendevalda har en gruppintervju genomförts med ett urval av representanter från NSS (där de som intervjuades såväl representerade den politiska majoriteten som oppositionen). Därutöver har individuella intervjuer genomförts med en representant vardera från Barn- och ungdomsnämnden respektive nämnden för Utbildning och arbetsmarknad (båda de politiska alternativen representerades).

## Bakgrundsinformation

### Kommunstyrelsens beslut angående införande av försöket

I juni 2008 togs beslut i Kommunstyrelse, och sedan i Kommunfullmäktige, som gällde införandet av självstyrande skolor på försök. I beslutet fanns bland annat följande attsatser:

- att under en försöksperiod till och med 2010 inrätta en Produktionsnämnd för självstyrande kommunala skolor med fem ledamöter och tre ersättare.
- att inom Produktionsnämndens för självstyrande skolor ansvarsområde skall ingå maximalt tio skolor.
- att uppdra till Produktionsnämnden för självstyrande skolor att i samverkan med Produktionsnämnden för vård och bildning avgöra vilka skolor som efter egen ansökan blir aktuella att ingå i försöksverksamheten.
- att de självstyrande skolorna själva skall teckna hyresavtal om sina verksamhetslokaler
- att uppdra till Kommunstyrelsen att utvärdera verksamheten med självstyrande kommunala skolor under egen produktionsnämnd innan ställning tas till fortsättning.

### Regelverk för skolor som deltar i försöksverksamheten

Hösten 2008 fastställdes i Kommunstyrelsen det regelverk som mer detaljerat visade villkor relaterat till det övergripande beslutet om att genomföra försöket. Här fastställdes t ex att de skolor som ingår i försöket skulle få en ekonomisk balans som nollställdes vid ingången till år 2009, oavsett hur skolans ekonomi såg ut vid tidpunkten. I texten regleras närmare vad som sker utifrån ett ekonomiskt läge på skolnivå i ett läge där försöket avbryts, alternativt permanentas.

### Produktionsnämnden för självstyrande skolor (NSS)

I början av hösten 2008 bildades den nya Produktionsnämnden för självstyrande skolor (NSS), som en konsekvens av den organisatoriska lösning som valdes utifrån beslutet att försöket med självstyrande skolor skulle införas.

Vid nämndmöten deltar förutom förtroendevalda, i allmänhet även de fyra rektorerna som har skolor som ingår i försöket, liksom ekonom och nämndsekreterare. Under år 2009 hölls sammantaget nio protokollförda nämndmöten.



## Resultatredovisning

Resultatredovisningen är indelad i fyra avsnitt, där de tre första avsnitten följer en tidsmässig kedja. Det sista avsnittet i redovisningen har fokus på ekonomin hos försöksskolorna.

Upplägget i resultatredovisningen är enligt följande:

- Avsnitt 1: Tiden innan genomförandet
- Avsnitt 2: Försöket år 2009-2010
- Avsnitt 3: Ett framåtblickande perspektiv
- Avsnitt 4: De självstyrande skolornas ekonomi

### Avsnitt 1 Tiden innan genomförandet

I rapportens första avsnitt behandlas synpunkter från intervjuade i utvärderingen som berör sådant som inträffade innan försöket driftsattes i januari 2009.

#### Inom försöksverksamheten

Idén med att Uppsala kommun på försök skulle pröva ett system där skolor skulle få en högre grad av självstyre hade nämnts i den politiska debatten inför valet år 2006. I realiteten var det dock först år 2008 som idén övergick till handling, och där Kommunstyrelse respektive Kommunfullmäktige beslöt att Uppsala kommun under en försöksperiod fram till utgången av år 2010 skulle tillåta upp till tio kommundrivna skolor att delta i försöket.

Tre skolor, två gymnasieskolor och en grundskola visade initialt sitt intresse. De intresseanmälningar som skolorna formulerade medförde i sin tur att de förtroendevalda inom NSS i samråd med Styrelsen för Vård och bildning i nästa led kunde fastslå att de intresserade skolorna erbjöds möjlighet att ingå i försöket.

De skolledare som intervjuats i utvärderingen och som verkar inom försöket lämnar relativt likartade redogörelser över hur de inom sina respektive skolororganisationer kom fram till att de ville delta i försöket. En gemensam nämnare för de tre skolorna var att de haft frågan uppe till diskussion relativt lång tid innan det politiska beslutet blev en realitet år 2008. Flera av de intervjuade skolrepresentanterna beskriver att de åtminstone på intern skolledningsnivå löpande haft frågan uppe för diskussion ett drygt år innan de politiska besluten togs. Till en del kan det även beskrivas som att det rådde en viss otåligghet hos någon av försöksskolorna att det på politisk nivå aldrig "kom till skott" med ett beslut.

Ett annat gemensamt drag som framskymtar i diskussionen (och även inkluderar Solskenets intresseanmälan att ingå i försöket år 2009) är upplevelsen hos verksamheterna av att ha varit "lite udda" i den gamla produktionsförvaltningen, och att skolorna enligt de intervjuade skolledarna inte passade in i mallarna för hur Vård & bildning arbetar. Beskrivningarna handlar, i högre eller lägre grad, om en situation där verksamheten upplevt sig ha en nischad inriktning på sin skola, och där dessa upplevt sig varit tvungna att anpassa sig för mycket till Vård & bildnings organisationsmodell.

Ett annat återkommande argument som nämns från skolledarna för att de ville ingå i försöket var möjligheterna att som chef själv ha möjlighet att direkt kommunicera med uppdragsstrateger. En av de skolledare som deltar i försöket beskriver:

*"I det tidigare systemet med kommunalorganisationen så fanns gymnasieskolorna med som egna parter med mandat att själva kommunicera med uppdragskontor. När organisationen förändrades fråntogs vi detta, vilket innebar att vi istället fick ett mellanled. Detta var givetvis en tillbakagång mot det system vi haft. Rätten att själv få förhandla är central."*

De tre rektorerna som var med vid starten lyfter fram att de ser det som en fördel att det var ett begränsat antal skolor som var med från början, eftersom det kom att handla om en hyfsat stor grad av entreprenörskap. En av rektorerna uttrycker:

*"Det var bra att inte så många skolor var med i början. Hade vi haft tio skolor hade det blivit mer tungrovt. Här har det mycket handlat om att bana mark."*

Utifrån synpunkter som framförts från berörda rektorer så erhöles ett bra stöd från handläggande tjänsteman på Kommunledningskontoret att hjälpa till med övergången till den nya organisationen. Även den skoladministratör som i den nya organisationen fick i uppdrag att fungera som nämndsekreterare uttrycker en uppskattning beträffande stödet från KKK kopplat till rutiner i samband med nämndmöten, t ex protokoll och kallelser.

Omvänt så uttrycks mer negativa upplevelser av kontakterna med Teknik & service under hösten 2008, inför bildandet av den nya förvaltningen. De beskrivningar som görs från skolorna handlar om att den nya förvaltningen behövde snabba tekniska lösningar inför årsskiftet 2008/09 gällande t ex löneadministration, fakturor och HR-funktionen. Intrycket som skolledarna förmedlar är att de upplevde att Teknik & service inte tog dessa ärenden med högsta prioritet, vilket skapade en stress ute i den nya verksamheten. Samtidigt konstaterar skolrepresentanterna att de slutgiltiga politiska besluten när det gällde regelverket angående försöket kom relativt sent hösten 2008, vilket också var en bidragande orsak till den stress som uppkom.

De förtroendevalda inom NSS har fått uttrycka hur dessa såg på de händelser som skedde år 2008 angående försöket med självstyrande skolor. Här uttrycks en uppskattning beträffande det stöd nämnden fått på tjänstemannanivå från KKK. Samtidigt uttrycks en viss besvikelse mot att de inte fick större uppbackning från Kommunstyrelsen i samband med igångsättandet av den nya organisationen. Det som nämns är dels en önskan att ha tilldelats ett administrativt stöd till sin organisation i samband med att Kommunstyrelsen fattade beslut om försöket. Den andra dimensionen som lyfts fram av intervjuade som representerar den politiska majoriteten inom NSS, är att utformningen av det slutliga beslutet kring försöket med självstyrande skolor kom att ta hänsyn till för många skilda intressen. Enligt de intervjuade innebar detta att den modell för försöket

som beslutades av Kommunstyrelsen blev aningen "urvattnat" jämfört med de ursprungliga idéerna som funnits.

Det finns ett perspektiv där de förtroendevalda inom NSS avviker i sina svar, jämfört med vad flertalet andra tillfrågade i utvärderingen har svarat. Det gäller hur de i förväg bedömde skolornas intresse för att lämna intresseanmälan till försöket. Här uttrycks från de förtroendevalda att det fanns en tro att de under hösten 2008 skulle få in mer ansökningar än taket för försöket – d v s fler än tio stycken. En sådan situation hade inneburit ett aktivt arbete med att ge avslag till vissa av de skolor som visade intresse. Liksom övriga initierade menar de tillfrågade politikerna nu i efterhand att skolantalet blev ganska lagom. De intervjuade politikerna betonar även att det varit ett tidskrävande arbete - både att sätta sig in i verksamheterna, och att klara av att fungera som ett bra arbetsgivarstöd till rektorerna.

### Intressentperspektivet

Vid den intervju som genomförts med representanter från KKK beskrivs att dessa gav ett tydligt "tjänstemannastöd" till den nya verksamhetsformen, främst under hösten 2008. Vid intervjun betonas att stödet inte på något vis handlar om att subjektivt ta ställning till och värdera en ny verksamhetsform, utan att det på KKK ligger ett visst övergripande ansvar att ge stöd och ledning för en nystartad verksamhet inom kommunens ram. Detta handlar bland annat om att säkerställa att de nya verksamheterna blir medvetna om vilka rutiner de blir berörda av som en verksamhet inom Uppsala kommun. Samtidigt betonas i intervjun att det aldrig var aktuellt att ge mer stöd till den nya förvaltningen än vad de fick. Här framhålls att det utifrån kommunens styrmodell alltid måste vara den berörda organisationen som själv äger helhetsansvaret för den verksamhet de bedriver.

En omständighet som nämns i intervjun med Kommunledningskontorets representanter handlar om att olika aspekter av prissättning av tjänster för skolorna, främst från uppdragskontor, tog mer tid än vad som i egentlig mening kan sammanknipas med försöket som sådant. Detta hängde samman med att det vid tidpunkten för beslutet om införande av självstyrande skolor i flera fall enbart fanns klumpsummor som debiterades till Vård & bildning – och där denna organisation utifrån ett eget system sedan fördelade kostnaderna vidare internt. Den nya situationen med skolenheter som lyftes ut ur Vård & bildning och blev sina egna, medförde att denna otydlighet kring pris för tjänster av olika slag uppmärksammades. En analog problematik uppkom kring att mer exakt skapa definitioner av "vilka tjänster" som åsyftades i ett visst specificerat pris.

I de intervjuer som genomförts har det framgått att det funnits ytterligare skolor utöver de som nu ingår i försöket där frågan om deltagande varit uppe till behandling inom respektive verksamheter - i ett mer eller mindre "skarpt läge". En rektor på en grundskola som inte deltar i försöket med självstyrande skolor har intervjuats i utvärderingen. Den intervjuade beskriver att skolledningen på dennes skola valde att ta en diskussion om försöket som en punkt på en APT, och den vägen lyfta denna fråga. Intresset var emellertid så "ljummet" att det inte bedömdes finnas något behov av att formellt rösta i frågan.

Den intervjuade skolledaren beskriver vidare att denne, liksom flera av dennes kollegor, upplevde att grundskolan som verksamhet inte var tillräckligt stark i relation till andra verksamheter under den gamla kommunalorganisationen. Därför har det, enligt den intervjuade, under åren sedan 2003 funnits ett verksamhetsintresse av att ha en förhållandevis resursstark organisation inom Vård- & bildning som berört grundskolan. Den intervjuade menar att detta kan vara en förklaring till det relativt ringa intresset inom grundskolan för att ingå i försöket, och misstänker att likartade resonemang kan gälla för förskolans verksamhet. I samtalet tas även upp att en arbetsrättslig osäkerhet kan ha spelat viss roll för ointresset inom den egna personalgruppen, men att det inte upplevs som huvudargumentet.

I några av de andra intervjuer som genomförts inom utvärderingen har det, i formen av andrahandsuppgifter, just beskrivits att arbetsrättsliga frågor upplevs ha haft en mer central roll i några av de fall där skolor efter att ha visat ett initialt intresse ändå valt att inte ansöka om att bli en självstyrande skola. Konkret har en sådan diskussion handlat om att anställd personal upplevt att risken ökat att negativt påverkas i sin anställningstrygghet utifrån turordningskretsar. Detta i sin tur har handlat om att anställda på skolor med självstyre hamnar i en organisationsform med färre anställda än när all produktion av skoltjänster skett i en och samma förvaltning. Några av de intervjuade i utvärderingen som ser försöket med självstyrande skolor lite på avstånd, nämner att de blev förvånade över att så få skolor valde att komma in med intresseanmälan att delta i försöket. I detta sammanhang framförs även synpunkter att tiden upplevdes ha varit knapp från att det politiska beslutet togs år 2008 till att skolorna skulle bestämma sig om de ville vara med i försöket från start.

De intervjuade cheferna inom Vård- & bildnings organisation menar att det aldrig har sett "någon egentlig poäng" med försöket. I princip allting som ingår i självstyret är sådant som det finns förutsättningar att göra inom Vård- & bildnings organisation enligt de intervjuade. Någon av de intervjuade cheferna resonerar att det är mer naturligt att se försöket som en reaktion mot att Vård & bildning genom åren blivit för starka, än att det i sig finns behov av mer självstyre än vad som kan erbjudas inom Vård & bildnings ramar. Samtidigt betonar de intervjuade att det måste finnas en viss struktur i arbetssättet inom Vård & bildning, för att kunna vara effektiva trots sin storlek.

Ett exempel nämns av produktionsförvaltningens förskolechef, utifrån att den förskola som deltar i försöket i sin argumentation bland annat lyft fram att de önskade ha en chef som även arbetade schemalagd i barngrupp. Vård & bildnings ointresse för en sådan lösning var en omständighet som bidrog till att förskolan ville ingå i försöket med självstyre. Den förskolechef inom Vård & bildning som intervjuats menar att modellen som förvaltningen tillämpar där chefer fullt ut har en chefsroll, ofta med ansvar över flera förskoleenheter, har klara effektivitetsvinster. Just denna karaktär av "självstyre" hos en specifik enhet passar därför inte bra i organisationen, då den ger sidoeffekter även för andra kringliggande enheter.

Från chefstjänstemännen inom Vård & bildning uttrycker flera att mer "spelregler" borde ha funnits från centralt håll kopplat till beslutet att påbörja försöket med självstyrande skolor. Det gäller många av de frågor som berört Vård & bildnings respektive NSS ansvar i olika perspektiv - relaterat till situationen med en mottagande och en avlämnande förvaltning, liksom ramarna för de kontakter förvaltningarna har haft kring gemensamma frågor sedan försöket påbörjades.

## Avsnitt 2 Försöket under år 2009-2010

Detta avsnitt behandlar övergripande försöket under de snart två år som gått sedan driftstart januari 2009 fram till dagsläget.

### Inom försöksverksamheten

Den beskrivning som lämnas från försöksskolorna är att det uppkom ett antal praktiska problem främst första tiden i den nya organisationsformen, t ex beträffande förutsättningarna att betala fakturor. Skolorna fick akut lösa uppkomna problem allteftersom dessa uppstod, vilket i sin tur hängde samman med att inte allt förberedelsearbete som borde ha slutförts innan årsskiftet hunnit bli klart. De intervjuade skolledarna menar att första året, och i synnerhet första kvartalet, hade stora störningsmoment av denna karaktär.

Samtliga de intervjuade rektorerna är dock sammantaget nöjda med den tid som förlöpt. En av rektorerna uttrycker det som att försöket inneburit en tydlig fördel för dennes egen del, eftersom det inte alls går åt lika mycket tid till olika möten som tidigare. Detta innebär i sin tur att förutsättningar nu är betydligt bättre att finnas tillgänglig för dem som finns i verksamheten på skolan. Vid intervjuerna tillstår samtliga rektorer att det sannolikt endast i begränsad utsträckning framgår förändringar i undervisningen som direkt kan relateras till att verksamheten nu är självstyrande. Istället handlar förändringarna som skett mer om att personer som verkar i en skolledningsroll har fått en annan arbetssituation än tidigare. En av dessa dimensioner är de direktkontakter med uppdragsstrategerna som blivit en konsekvens av den nuvarande organisationsformen, vilka de intervjuade menar såväl är effektivt som kvalitetshöjande.

Två arbetslag har intervjuats inom ramen för utvärderingen, i varsin gruppintervju. Den inledande frågan som medarbetarna fick besvara gällde i vilken mån dessa i sin profession hade märkt av att de nu tillhör en självstyrande skola. Båda de arbetslag som hörts i intervjuerna består av medarbetare som har andra sysslor än pedagogisk verksamhet på sin skola. Båda konstellationerna menar att de sett tydliga tecken under dessa två år på att skolan nu är självstyrande. Samtidigt menade flera av de intervjuade att de inte tror att en lärare i undervisning på samma sätt märker någon skillnad.

När de intervjuade får chansen att exemplifiera vilka konsekvenser självstyret inneburit, så lämnas nedanstående karaktär av exempel på redogörelser:

*"Ja, jag har märkt att vi nu blivit självstyrande. Jag som speciallärare är nu utesluten från nätverk och liknande där mina kollegor på andra kommunala skolor deltar".*

En annan medarbetare säger:

*"Jag är ensam i mitt yrke här på skolan, och har fortsatt att gå på mötena med mina yrkeskollegor från andra skolor. Däremot får jag aldrig någon post längre – vilket t ex kan handla om inbjudningar till utbildning o s v. Det blir svårt att veta vad man har missat".*

Intrycket även utifrån samtalen med rektorerna, är att självstyret märks mest för de personalgrupper som arbetar med annat än pedagogisk verksamhet – t ex administrativ personal, kökspersonal och personal inom elevvården. Konsekvenserna har blivit olika, men handlar i flera fall om en upplevelse av isolering från möten med sina yrkeskolle-

gor från andra skolor. Slående angående dessa beskrivningar är att detta är en konsekvens av självstyret som de intervjuade medarbetarna inte ens reflekterat över i samband med att den aktuella skolan beslutade att de ville bli självstyrande.

Några av rektorerna tar i sina intervjuer upp att de känner till att personal varit på möten som sedan visade sig vara en träff enbart för Vård & bildnings personal. De intervjuade skolledarna poängterar att det absolut inte handlar om att verksamheten haft ett uppsåt att "gå gratis" på arrangemang som Vård & bildning arrangerar. Istället har det berott på att de själva internt på sina skolor inte tillräckligt mycket har pratat kring dessa frågor, och att det därigenom vid några tillfällen kan ha blivit fel.

Flera av rektorerna tar även i samtalen upp att de alltmer under försöksåren insett att det finns en professionell sårbarhet just för dem som har "uddayrken" på sin skola, där de har få eller inga kollegor på skolan i samma eller likartad profession. Här beskrivs att skolorna alltmer börjat "köpa in sig" i samarbeten med Vård & bildning. En alternativ lösning som även prövas är att öka samarbetet inom professionerna internt mellan de skolor som ingår i försöket med självstyrelse, liksom att öka samarbetet med friskolorna.

Generellt beskriver samtidigt de medarbetare som intervjuats att de är nöjda med beslutet att deras skola är självstyrande, men att första året var allt för stökigt utifrån praktiska ting som inte fungerade. Det faktum att skolan blivit självstyrande har samtidigt ökat gemenskapen på skolan menar flera av de intervjuade medarbetarna. Nedanstående citat kan illustrera åsikter som flera av de intervjuade medarbetarna uttrycker:

*"Vi har alltid känt oss lite udda. Det känns bra att det numer är mycket närmare till beslut. Efter att det passerat rektor så är det nämnden, inga mellanled."*

Vid en direkt fråga så är det å andra sidan ingen i de två grupperna av medarbetare som kan komma på någon enskild fråga där de kan säga att självstyret har synts i realiteten. Uppfattningen som framförs är istället att det principiellt är en bra känsla av att de mer får rå sig själva på skolan.

Såväl flera av de intervjuade medarbetarna, som några av de intervjuade rektorerna, uttrycker att det råder viss begreppsförvirring inom kommunens organisation, om vad en självstyrande skola egentligen är. Det har, utifrån hur det beskrivs i intervjuerna, varit långtifrån ovanligt att personal på en självstyrande skola möts av repliker av andra aktörer inom kommunen i andan: "nej, det här gäller inte er – det gäller bara kommunens skolor". Enligt beskrivningen som ges hjälper det ibland, och ibland inte, om de står på sig och bestämt hävdar att de faktiskt tillhör kommunen. Flera av de intervjuade medarbetarna lyfter här fram att det vore bra om kunskapen i kommunen generellt skulle öka kring vad begreppet "självstyrande skola" innebär. Här tror några av de intervjuade att detta skulle underlätta om t ex ytterligare en eller ett par skolor anslöt till försöket, vilket skulle ge draghjälp i informationsflödet.

I intervjuerna med skolledarna finns även en samstämmighet i form av att de sinsemellan funnit ett bra tvärsamarbete mellan skolor och skolformer. Utifrån beskrivningarna framskyntar att gymnasieskolfrågor sannolikt är det samtalsämne som får mest utrymme när rektorerna ses i gemensamma sammanhang. Detta uttrycks som naturligt av de tillfrågade, dels för att det finns en viss tyngd av dessa skolor i försöket, dels utifrån att verksamheterna relativt sett är så stora. Samtidigt menar samtliga fyra

skolledare att det även är lärande att ta till sig kunskaper över vilka problem och lösningar som andra likartade verksamheter står inför. Flera av rektorerna menar därför att försöket med självstyrande skolor inte bara skall ses utifrån självstyret på den enskilda skolan, utan även utifrån att skolorna sinsemellan har utvecklat ett tvärsamarbete som stimulerar till annorlunda lösningar än i den organisationsform som Vård & bildning valt.

Cheferna på försöksskolorna har även fått besvara frågor om hur de ser på sina kontakter med de förtroendevalda inom NSS. Rektorerna uttrycker sig mycket positivt kring detta. Andan i de kommentarer dessa lämnar handlar om att de förtroendevalda naturligen inte har samma fackkunskap kring skolområdet som en tjänsteman vars hela profession kretsar kring området. Det som rektorerna emellertid fått, och som de uttrycker sig mycket positiva till, är en politikergrupp med stort intresse och nyfikenhet av att lära sig frågorna. Här uttrycks även att själva mötet mellan rektorer och de förtroendevalda skapar förutsättningar för mer rationella lösningar än vad som många gånger är möjliga i en strikt tjänstemannaorganisation. Ett citat från en av de intervjuade rektorerna kan symbolisera den syn som finns:

*”Det positiva handlar mycket om närhet till det centrala etablissemangen, att kunna driva utvecklingsfrågor med politiker. Politikerna i NSS har hanterat sin roll mycket bra. Dessa har gett oss en hög grad av frihet, samtidigt som de finns tillgängliga när vi behöver stöd.*

Omvänt uttrycker intervjuade förtroendevalda inom NSS uppskattning beträffande det arbete som skolorna och rektorerna inom försöket har genomfört under de första två åren. De intervjuade politikerna tar även upp att själva rektorstjänsterna kvalitativt kräver mer av dem som innehar befattningarna än vad som tidigare varit fallet i kommunen. Argumentationen byggs bland annat upp utifrån att rektorerna inte längre kan falla tillbaka på kompetens som finns i en stabsfunktion på det sätt som tidigare varit möjligt.

### Intressentperspektivet

Ansvarig tjänsteman på Kommunledningskontoret menar att huvudintrycket av de två första åren är att det varit ett bra försök – även om det finns utrymme att utveckla det ytterligare.

Bland dem i övergripande chefsställning inom Vård & bildning som har hörts i utvärderingen är åsikterna på en principiell nivå mycket likartade sinsemellan. De synpunkter som skolcheferna framför handlar främst om att de tycker att de självstyrande skolorna försöker åka snålskjuts på Vård & bildning, genom att i olika sammanhang vilja nyttja tjänster från dem utan att betala.

Även om dessa händelser kan skapa störningar inom Vård & bildnings organisation, är ändå betoningen i chefernas argumentation utifrån nuläget att det är ”den öppna dörren” som finns i konstruktionen till försöket som mest skapar problem. Med ”öppen dörr” åsyftas att Vård & bildnings skolor löpande under försöksperioden haft en möjlighet att lämna intresseanmälan om att vilja ingå som självstyrande enhet, vilket skapat en organisatorisk osäkerhet inom Vård & bildnings förvaltning. Den bild som beskrivs är att detta främst ger konsekvenser för gymnasieverksamheten inom Vård- & bildning,

medan konsekvenserna är mindre när det gäller verksamhet som vänder sig till de yngre barnen.

Gymnasiechefen inom Vård & bildning beskriver en osäkerhet i den planering som denne får arbeta efter, utifrån att t ex inte veta hur många gymnasieskolor som kommer att finnas inom förvaltningen nästa termin. Beskrivningen som ges är att denne vid intervjutidpunkten har information om att aktiva diskussioner i nuläget pågår på två av Vård & bildnings gymnasieskolor, där dessa prövar för- och nackdelar med att bli självstyrande. Ett stort problem som Vård & bildning upplever är att en förändring kan antas gå väldigt snabbt – sannolikt på några få månader – och att det därigenom blir svårt som ansvarig att prognostisera och planera för hur gymnasieverksamheten kommer att se ut i framtiden. De övriga verksamhetscheferna inom Vård & bildnings skolområde känner igen resonemanget från gymnasieskolan, men kan samtidigt konstatera att konsekvenserna för grund- och förskolan, i alla fall för närvarande, är klart mindre när det gäller detta.

Från tjänstemännen på uppdragskontoren har två gruppintervjuer genomförts, medan två individuella intervjuer skett med förtroendevalda som sitter i någon av de två berörda uppdragsnämnderna. De intervjuade är mycket tydliga med att poängtera att deras uppdrag handlar om att behandla alla aktörer neutralt, och att det ur ett sådant perspektiv är helt okomplicerat att kommunen väljer att öka antalet aktörer som finns "på banan". På frågan om det blivit konsekvenser ur ett arbetsbelastningsperspektiv för uppdragsstrategerna, är beskedet att det blivit ett visst ytterligare arbete mot tidigare, men att det i nuläget handlar om en marginell förändring mot tidigare. Konkret så innebär den nya situationen att rektorerna från de självstyrande skolorna bokar in sig med uppdragsstrategerna på samma sätt som Vård & bildning centralt tidigare gjort (liksom de fristående skolorna), och att det därigenom blir några fler bokningar än tidigare. Flera av de intervjuade uppdragsstrategerna uttrycker samtidigt att de i princip anser att det bör ses som en kvalitetshöjning om dialogen förs direkt med den aktör som ansvarar för en specifik verksamhet, och inte via ombud.

En av politikerna i en av uppdragsnämnder säger:

*"Det jag upplever som lyckat med försöket – utifrån det jag fått signaler om - är att verksamheterna har lägre administrationskostnader, och kortare beslutsvägar än tidigare. Den lösning som skapats med samarbete mellan en grundskola och ett gymnasium hade nog bara varit möjlig i denna karaktär av mindre organisation".*

Samma intervjuade menar vidare att denne har intrycket att skolledningarna lite väl ofta har valt att gå till NSS för att be dem om deras uppfattning, och menar att skolledningarna oftare borde ta chansen att verkligen nyttja sitt självstyre.

En annan förtroendevald - som agerar i en annan uppdragsnämnd och för ett annat politiskt parti - beskriver en annan bild. Redogörelsen går ut på att det blivit som denne befarat, i form av skolledningar inom försöket vill vara "egna företagare" och skapa egna spelregler, och en politisk nämnd som inte kan professionen tillräckligt väl för att kunna säga emot rektorerna.



### Avsnitt 3 Självstyrande skolor utifrån ett framåtblickande perspektiv

Rapportens tredje avsnitt är framåtblickande. Fokus riktas dels mot de fyra försöksskolorna, dels mot andra effekter och förändringar som kan tänkas inträffa som en konsekvens av försöket.

#### Inom försöksverksamheten

De intervjuade rektorerna på de deltagande skolorna uttrycker sig genomgående positivt till resterande försökstid. I relativt liten utsträckning uttrycks dock mål med verksamheten under närmaste året som direkt kan relateras till försöket med självstyret. Istället handlar det verksamhetsmässigt enligt intervjuerna mest om att låta den normala verksamheten flyta på.

En av de fyra skolorna är något av ett undantag då de uttrycker en tydlig strategi inför kommande år. Detta gäller *Solskenets förskola*, vilka har ansökt hos Reggio Emilia i Italien om att minst fyra av medarbetarna på förskolan under våren 2011 skall kunna befina sig där under en vecka för att utbildas på plats där originalversionen av förskolans pedagogik skapades. På frågan om denna möjlighet är en konsekvens av försöket med självstyre eller om detta är något som skulle ha skett ändå, beskriver chefen på förskolan att det är lite både och. Den lösning som förskolan tänkt tillämpa innebär att delar av ett förväntat ekonomiskt överskott för år 2010 skall nyttjas för att ta den kostnad det innebär att genomföra denna satsning. Just möjligheten att få spara pengar mellan åren och den vägen skapa den ekonomiska grundbulten i studieresan, beskrivs utifrån hur förskolans chef uppfattar det, som något som inte hade varit möjlig inom Vård & bildnings organisation. Förskolan har även tidigare haft personal på utbildning i Italien, men har då löst detta genom att personalen själva betalat sin resa, eller genom att förskolan har kunnat söka externa bidrag för att få resan finansierad.

När det gäller *Bolandskolan* och *Nannaskolan* så har dessa under försöksperioden etablerat ett samarbete mellan sina respektive verksamheter. Samarbetet innebär att Nannaskolan kan nyttja lärare från gymnasiet vid undervisning i karaktärsämnen, men innebär även att grundskoleverksamheten till en del nyttjar lokalerna på Bolandskolan. Båda de intervjuade skolledarna som representerar dessa två skolor är mycket nöjda och förhoppningsfulla kring samarbetet. De ser även en potential till att samarbetsformerna utvecklas ytterligare under det kommande året. I samarbetet beskrivs det finnas såväl samordningseffekter som är gynnsamma för skolornas ekonomi, samt att det ger positiva kvalitativa effekter genom att bättre kunna nyttja medarbetares kompetens. När det gäller den mer reguljära undervisningen beskriver samtidigt rektorn på Bolandskolan att denne allt mer uppmuntrar arbetslagen på skolan att tänka i termer av "hur kan vi utveckla vår verksamhet utifrån att vi nu är självstyrande". Denne menar dock att det sannolikt tar ett flertal år innan självstyret sätter mer påtagliga spår i undervisningen.

På *Jällaskolan* lyfter rektor fram kompetensen hos den rådgivande styrelse som numer finns knuten till skolan. Denna styrelseform ingår i konceptet med självstyre, d v s parallellt med den organisatoriska tillhörigheten till NSS så skall de respektive skolorna själva rekrytera en intern rådgivande styrelse. Ambitionen är att komponera styrelsen med olika kompetenser för att vara ett stöd till verksamheten och skolledningens arbete. I detta sammanhang framhåller rektor på Jällaskolan att rekryteringsarbetet gått mycket

bra på denna skola, och att skolan lyckats hitta en bra mix av erfarenheter och kunskaper i styrelsegruppen. Rektor tror även att Jällaskolan haft viss fördel mot övriga skolor i försöket eftersom skolans profil är så känd i branschen. Den rådgivande styrelsen har redan haft flera möten på skolan, men där funktionen enligt rektor kan tänkas öka i betydelse när styrelsekonstellationen än mer hittat rutiner och former för sitt arbete.

Bland de förtroendevalda inom NSS uttrycks en tillförsikt för återstoden av försökstiden. De intervjuade nämndpolitikerna har haft olika ingångar till sitt uppdrag i nämnden, utifrån skillnader i politisk tillhörighet, men är ense om att de börjat hitta goda former i sitt arbetssätt. Enligt de intervjuade är det ”i princip” fullt möjligt att ha ytterligare en eller ett par skolor inom nämndens ansvarsområde. När det gäller den befintliga verksamheten som berör de nuvarande fyra försöksskolorna nämns i samtalet att det finns ett behov av en resursförstärkning som gäller arbetet med skolornas ekonomi. I nuläget nyttjas en tjänsteman som har sin grundanställning inom skolledningen vid en av försöksskolorna, till att fungera som ett mer allmänt stöd till samtliga fyra skolor kring ekonomiska frågor som redovisning, prognoser och liknande. Även om uppfattningen är att denne sköter detta uppdrag bra, uttrycks det att verksamheterna egentligen behöver mer resurser än så. Även den tjänsteman som konkret arbetar med de ekonomiska frågorna resonerar i samma banor. Beskrivningen denne ger är att ekonomisysslorna hittills mycket har handlat om att ”ligga efter, och försöka parera utifrån det som krävs av oss”, medan önskan egentligen är att kunna ligga steget före, vara framåtblickande och arbeta med visioner.

Ett par av de förtroendevalda i NSS som intervjuats lyfter samtidigt fram att de efterlyser mer diskussioner med rektorerna i framtiden som strikt berör kvalitetsaspekter på skolorna och i undervisningen. Under de första två åren har mycket av diskussionerna haft fokus mot ekonomiska aspekter, vilket gjort att kvalitetsfrågor hamnat något i skymundan.

Ingen intervjuad i utvärderingen som verkar inom försöket, varken som skolledare eller som förtroendevald, uttrycker någon direkt åsikt om hur många självstyrande skolor som långsiktigt kan anses som optimalt i kommunen. Det som framgår ur intervjuerna med rektorerna på grundskolan och förskolan är att det enligt dessa skulle finnas vissa förtjänster om det fanns åtminstone en ytterligare skola för respektive skolnivå inom NSS:s ram. Resonemanget handlar om att även om respektive skola helt är sin egen, så finns det likväl verksamhetsfördelar av att ha en aktör i sin organisatoriska närhet vilken har likartade förutsättningar som den egna verksamheten. Denna åsikt är enligt de intervjuade rektorerna på inget vis avgörande för deras syn på försöket, utan handlar enbart om en ytterligare plusfaktor som skulle kunna inträffa.

### Intrumentperspektivet

De intervjuade som representerar KLK menar samstämmigt att det kan vara viktigt att också se försöket som ett sätt att sporra annan verksamhet i kommunen att det går att tänka i andra och nya banor. Varje ny organisationsform som bildas skapar även ny energi, där det är väsentligt att träffas och lära av varandra, enligt de intervjuade. KLK:s representanter uttrycker ingen bestämd åsikt om vad som skall hända med försöket på sikt. Däremot gör de bedömningen att samarbetet mellan Vård & bildning och de

självstyrande skolorna har en potential att utvecklas över tiden om organisationsformen får fortsätta, och parterna blir mer trygga med varandra.

Även de förtroendevalda som verkar inom uppdragskontoren har fått svara på frågan om hur de ser på framtiden för försöket. Den av dessa intervjupersoner som representerar den politiska majoriteten i kommunen både tror och hoppas att försöket kommer att permanentas. Den intervjuade menar att det inte bör vara avgörande i vilken mån ytterligare skolor vill in i försöket eller inte, och inte heller om det finns en slagsida i form av att den klart övervägande delen av skolorna är gymnasieskolor. Istället menar den intervjuade att det redan utifrån dessa två år framkommit så mycket positivt från försöket att denne personligen är helt övertygad om att idén med självstyre var helt rätt.

Den förtroendevalde som intervjuats och representerar oppositionen, och samtidigt sitter i en uppdragsnämnd, ser inga förtjänster i att detta försök fortsätter. Samtidigt framhåller den intervjuade att denne är klart positiv till självstyrande skolor som sådant – men att de val som här gjorts kring organisationsmodell och liknande gör att försöket enligt denne inte har någon framtid. Dels menar den intervjuade att stora förutsättningar finns till självstyre inom Vård & bildning – något som borde tillämpas betydligt mer än vad det gör idag. I den mån självstyre skall ske i tydligt organiserad form, så bör detta ske med hjälp av en styrelse lokalt förankrad på respektive skola, och inte med den nuvarande lösningen med en nyinrättad produktionsnämnd.

#### **Avsnitt 4 De självstyrande skolornas ekonomi**

I resultatredovisningens sista avsnitt sker en övergripande genomgång av de fyra försöksskolornas ekonomiska status, med beaktande såväl av hur ekonomin sett ut under de första försöksåren, som de sista åren innan försöket påbörjades.

##### **Jällaskolan**

För Jällaskolans del resulterade de två sista verksamhetsåren före självstyret i relativt stora resultatmässiga underskott. År 2007 hade skolan ett minusresultat på knappt en miljon kronor, medan år 2008 innebar ett än sämre resultat i form av ett resultatmässigt underskott på drygt 1,4 miljoner kronor. I relation till detta är resultatförändringen påtaglig för år 2009, d v s första året med självstyre. För år 2009 erhöll skolan ett positivt resultat på cirka 400 000 kronor.

Vid en jämförelse mellan åren 2008 och 2009 är resultatförbättringen för skolan ungefär 1,8 miljoner kronor. Av denna skillnad kan en dryg tredjedel (cirka 650 000 kr) enligt skolan kopplas till minskade overheadkostnader, d v s en konsekvens av att skolan blivit självständig från Vård & bildning. Beträffande övriga skillnader i ekonomin mellan de två åren finns kostnadsreduceringar inom de flesta posterna som berör skolans ekonomi - t ex elevvård, undervisning och läromedel. När det gäller undervisning så handlar skillnaden dock inte om att kostnaden per elev sjunker mellan åren, utan beror på att skolan under år 2009 haft färre elever än året innan. Ett av få områden där kostnaderna stiger mellan de två åren berör kostnader för skolmåltider, som stiger kring 300 000 kronor i jämförelsen.

Skolledningen menar att de kostnadsreduceringar som skett mellan åren 2008 och 2009 var nödvändiga för skolan efter underskottsåren. För år 2010 indikerar de prognoser som bygger på känd information per 31 augusti 2010 på ett negativt ekonomiskt resultat kring en miljon kronor för skolan. Den primära förklaringen till det förväntade negativa resultatet handlar om problem med att rekrytera nya elever i tillräcklig omfattning.

### Bolandskolan

Bolandskolan redovisade kraftiga negativa ekonomiska resultat under de två sista åren innan försöket med självstyrande skolor påbörjades – med ett sammanlagt negativt resultat på cirka fem miljoner kronor. Under de snart två åren inom försökets ram har skolans ekonomi stabiliserats. Även för år 2009 blev resultatet negativt, nu dock i en storleksordning på minus 400 000 kronor. De interna prognoser som finns för år 2010, baserat på åttamånadersresultatet, indikerar ett resultat för skolan där det är balans mellan intäkter och kostnader, d v s ungefärligen ett nollresultat för år 2010.

De ekonomiska förbättringarna på Bolandskolan jämfört med åren innan försöket startade handlar dels om att overheadkostnaden till Vård & bildning kraftigt reducerats, dels om mer allmänna besparingar. I sistnämnda fall framgår det t ex utifrån protokoll från NSS, under år 2009, att rektorerna på såväl Bolandskolan som Jällaskolan beskrivit för nämnden att de inte längre finns ekonomiska förutsättningar att boka in vikarier i undervisningen när ordinarie medarbetare är frånvarande kortare perioder.

Rektorn på Bolandskolan beskriver i övrigt att det ekonomiskt helt avgörande för en gymnasieskola, är att lyckas med elevrekryteringen – genom att vara en attraktiv skola som lockar de elevkullar som skall börja gymnasiet. I detta arbete kan skolans självstyre framöver få betydelse för det sätt skolan agerar på – men under de hittillsvarande åren inom försöket har det mest varit ett mer traditionellt arbetssätt.

### Nannaskolan

Nannaskolan har under tiden som självstyrande skola förändrat sin verksamhet så påtagligt att det inte finns förutsättningar att på ett relevant sätt jämföra ekonomiska utfall för skolan före och efter att självstyret påbörjades. Dock kan man i den prognos som upprättats hösten 2010 baserat på åttamånadersboks slutet konstatera att det ekonomiska utfallet för år 2010 kommer bli negativt, sannolikt i en storleksordning kring en miljon kronor. Det ekonomiska utfallet för året kan relateras till att skolan har byggt upp en ny verksamhet, där elevantalet än så länge är allt för lågt för att nå balans mellan intäkter och kostnader. Enligt de kalkyler som finns kommer denna obalans successivt att elimineras utifrån att elevantalet ökar varje nytt läsår de närmaste åren.

### Solskenets förskola

Som tidigare framgått inkluderades Solskenets förskola in i försöket i ett skede när övriga skolor redan börjat. Ur ett ekonomiskt perspektiv finns därigenom ett mer begränsat jämförelsematerial att analysera när det gäller tiden efter inträdet i försöket. Det kan emellertid konstateras att förskolan redovisade negativt resultat de två sista hela

verksamhetsåren innan övergången till självstyre. Sammantaget för åren 2007-2008 blev det negativa ekonomiska resultatet omkring en kvarts miljon kronor.

Nämnda resultat kan dels jämföras med det resultat som erhöles för andra halvåret 2009 (det första halvår förskolan var självstyrande), dels med de prognoser som går att göra för år 2010 utifrån det åttamånadersresultat som finns för förskolan. För andra halvåret 2009 konstateras att förskolan redovisade ett ekonomiskt positivt resultat i en nivå motsvarande knappt 200 000 kronor. Skillnaden jämfört med de två åren innan överensstämmer förhållandevis väl med den overheadkostnad som tidigare räknats av utifrån tillhörigheten till Vård & bildning. År 2010 är förskolans första hela år som självstyrande verksamhet. De interna prognoser som under hösten har gjorts indikerar ett förhållandevis kraftigt positivt resultat för verksamheten på årsbasis. Storleksordningen på det positiva resultatet kan antas bli åtminstone i en nivå av en halv miljon kronor, möjligen ännu högre.

Utifrån den verksamhet som bedrivs på förskolan finns få tydliga skillnader mellan de senaste åren, vilka skulle förklara de stora ekonomiska resultatskillnaderna som kan identifieras - förutom den overheadkostnad som tidigare gått till Vård & bildning. Den centrala intäktskällan för förskolan är antalet barn som finns inskrivna på förskolan. Nivån på barnantalet har enligt uppgift från verksamhetsansvarig i princip varit konstant åtminstone de senaste tre-fyra åren, på strax under 70 barn. Förskolan får dock något högre intäkter under år 2010, jämfört med tidigare år. Detta är en konsekvens av att verksamheten i år haft fler barn som är under tre år än tidigare terminer - något som utifrån det ersättningsystemet som finns i kommunen, ger en högre ersättning än om barnen är äldre än tre år.

## Diskussion

Denna utvärdering har behandlat det försök som togs i drift i Uppsala kommun i januari 2009 och som gäller självstyrande skolor. Det politiska beslutet att påbörja försöket togs året innan, och det var även detta år som den nya nämnden Produktionsnämnden för självstyrande kommunala skolor (NSS) bildades. Under de snart två år som försöket pågått har totalt fyra skolor organisatoriskt tillhört NSS – Jällaskolan, Bolandskolan, Nannaskolan (tidigare Uppsala Musikklasser) och Solskenets förskola.

Ett enkelt sätt att sammanfatta de första två åren av försöket med självstyrande skolor är att säga att de involverade aktörer, respektive intressenter, som var positiva till att pröva självstyret innan försöket kom igång i allmänhet har samma inställning i nuläget. Omvänt så tycks stora flertalet av dem som var negativa innan försöket påbörjades än idag ha en skeptisk hållning. En faktor som känns slående utifrån de intervjuer som genomförts i utvärderingen är att effekterna ute på de enskilda skolorna är relativt begränsade ur ett verksamhetsperspektiv. För förhållandevis många av dem som arbetar på någon av de självstyrande skolorna får man intrycket av att arbetet på det stora hela pågår på det sätt som det tidigare har gjort. För främst personer i skolledarfunktioner så har dock effekterna blivit stora. Som utvärderaren uppfattar det handlar det emellertid i relativt liten utsträckning om faktiska beslut som ”sticker ut” som en konsekvens av självstyret. Intrycket är istället att det hittills främst har handlat om en form av ”frihetskänsla” som har infunnit sig hos skolledarna – och att det är denna som de uttrycker uppskattning till.

Sammantaget på de fyra skolorna som tillhör NSS konstaterar utvärderaren att relativt få initiativ tycks ha tagits inom de enskilda skolverksamheterna som konkret kan relateras till sådant som tidigare inte gick att göra i produktionsförvaltningen Vård & bildning. Den mest synliga effekten av försöksperioden är därigenom att verksamheternas ekonomi relativt sett har förbättrats, utifrån att de har tydligt lägre ”overheadkostnader” än vad som var fallet när verksamheterna tillhörde Vård & bildnings organisation. Den organisatoriska lösning som skapats under försökstidens gång, som innebär att Nannaskolans grundskoleverksamhet numera är en enhet inom Bolandskolan (vilka tidigare varit en skola som inte erbjudit undervisning till ungdomar under gymnasieåldern), kan samtidigt ses som ett exempel på ett nytt sätt att tänka, som kan ha underlättats av de beslutsvägar som finns inom NSS.

I övrigt är det intryck utvärderaren fått att de två första åren av självstyre även inneburit en del missförstånd och oklarheter. De personalgrupper som tydligast fått se konsekvenser av att deras skola är självstyrande, är de som har professioner med inga eller ett litet fåtal kollegor på sin egen skola. Detta är medarbetare som kan antas ha ett ganska stort behov av utbyte med yrkeskollegor på andra skolor, men där vissa av dem under dessa två år hamnat i en form av isolering till sina kollegor i professionen.

Utvärderarens intryck är att skolledarna på de berörda skolorna i hyfsat utsträckning har lyckats identifiera hur dessa problem ser ut, men att det fortfarande återstår en del arbete för att finna tillfredställande lösningar för sina medarbetare som har dessa professioner. Utvärderaren ser det som angeläget att de respektive skolledningarna inom NSS hittar lösningar kring detta inom en snar framtid.

I nuläget tycks Vård & bildning i flertalet av de nätverkssammanhang som berör enskilda professioner ha en roll som inbjudande arrangör, vilket tenderar att medföra att de som arbetar på en självstyrande skola ofta hamnar utanför. Rimligen skulle en lösning kunna vara att en större del av sammankomsterna som berör yrkesprofessioner skedde mer fristående från vilken organisationstillhörighet man har. En annan lösning kan vara att Vård & bildning har ett fortsatt ansvar för nätverk som störste aktör, men att det t ex genom årliga avtal regleras hur samverkan skall ske mellan dem som har sina anställningar inom Vård & bildning och dem som tillhör en skola inom NSS. Ytterligare en lösningsvariant vore om skolorna inom NSS vidareutvecklar sitt samarbete internt mellan skolorna, eller ett än mer utvecklat samarbete med friskolorna.

På samma sätt som medarbetare på de fyra skolorna inom NSS under dessa två år tycks ha haft vissa problem att identifiera vilka olika forum de numera skall tillhöra, har i utvärderingen även framskymtat att medarbetare på försöksskolorna inte sällan stöter på okunskap kring vad självstyrande skolor innebär inom Uppsala kommuns egen organisation. Även utifrån detta perspektiv finns sannolikt en hel del att göra beträffande informationsspridning. Ett exempel på denna problematik har utvärderaren själv konstaterat i samband med faktainsamlandet för detta arbete. På kommunens interna webbplats Insidan, under rubriceringen "Kommunala gymnasieskolor", går det i nuläget att ta del av information där betraktaren lätt kan få intrycket av att de två gymnasieskolor som ingår i denna försöksverksamhet inte längre har kommunen som huvudman. Den korrekta beskrivningen borde istället rimligen vara att skolorna är drivna av kommunen, men att ansvaret inte ligger hos Vård & bildning.

I rapporten har framgått att de självstyrande skolorna ur ett ekonomiskt perspektiv har kunnat se förtjänster av att inte tillhöra Vård & bildnings organisation, utifrån de minskade overheadkostnader som blivit resultatet. Omvänt har konstaterats att just stabsfunktioner är något som blivit eftersatt i den organisationsmodell som hittills har tillämpats inom NSS. I nuläget har en biträdande rektor på en av de självstyrande skolorna till uppgift att utöver sitt ordinarie arbete vara behjälplig för samtliga de fyra försöksskolor kring ekonomiska frågor. Även om lösningen kan ha fungerat acceptabelt hittills, så är utvärderarens uppfattning att organisationen bör hitta en mer tillfredställande modell tämligen omgående. Ett lämpligt minimikriterium för en långsiktig lösning kan vara att den medarbetare som har till uppgift att ge stöd kring ekonomifrågor har detta som en av sina huvuduppgifter – och inte något som sker "vid sidan om" de ordinarie arbetsuppgifterna.

I utvärderingen har även representanter från Vård & bildning blivit hörda, för att belysa försöket med självstyrande skolor ur denna parts perspektiv. Den aspekt som utvärderaren främst tagit fasta på i beskrivningarna från Vård & bildning gäller den osäkerhet som dessa upplever har skapats utifrån att organisationen numera ständigt har en situation där de på kort varsel kan mista verksamheter till NSS. I en situation där försöksverksamheten ytterligare förlängs, eller permanentas, föreslår utvärderaren att man även prövar om det finns förtjänster att fastställa tidsintervall, zoner för övergångar mellan produktionsförvaltningarna utifrån definierade kriterier. En sådan lösning skulle samtidigt innebära att det finns uttryckta tidsperioder där stiltje och arbetsro råder i organisationerna, och där inga nya intresseanmälningar tas emot.

## Publikationer 2010

- 2010:01 Brukarundersökning - Brukare som har varit i kontakt med Individ- och familjeomsorgens myndighet för vuxna.
- 2010:02 Utredning av orsaker som påverkar långvarigt socialbidragsberoende
- 2010:03 Familjecentrerat arbete i Uppsala kommun
- 2010:04 Mentorskap för unga inom IFO i Uppsala kommun
- 2010:05 Myndighetsutövning avseende bistånd till barn och unga med funktionsnedsättning i Uppsala kommun
- 2010:06 Ärendehantering inom Teknik & service
- 2010:07 Öppenvårdsprojektet Vårdkedjan
- 2010:08 Utvärdering av Fritids- och naturvårdsnämndens bidragsregler för barn- och ungdomsföreningar
- 2010:09 Ärendehantering inom Teknik & service steg 2

**En förteckning över tidigare rapporter kan beställas från:**

**Ledningsstöd, Verksamhetsutveckling,**

Tel: 727 23 10, e-postadress: [solveig.algander@ uppsala.se](mailto:solveig.algander@ uppsala.se)

*eller under adress:* Uppsala kommun, Teknik & service, 753 75 UPPSALA.

Rapporterna finns även på [www.uppsala.se/uve](http://www.uppsala.se/uve)