

PM

Juridik- och kanslienheten
Anneli Sagnérius
Kommunjurist

Skolans huvudman i Nacka kommun

Innehåll

Skolans huvudman i Nacka kommun	1
Innehåll.....	1
1 Sammanfattning.....	3
2 Syfte	4
3 Huvudmannens ansvar enligt författningarna.....	4
3.1 Skollagen och kommunallagen.....	4
3.2 Skollagens roll gentemot kommunala och fristående huvudmän.....	5
4 Nacka kommuns modell.....	7
4.1 Styrmodell	7
4.2 Organisation	8
5 Styrdokument.....	8
5.1 Reglementen	8
5.1.1 Kommunstyrelsens reglemente.....	8
5.1.2 Utbildningsnämndens reglemente	9
5.2 Delegationsordningar	9
5.2.1 Kommunstyrelsens delegationsordning.....	10
5.2.2 Utbildningsnämndens delegationsordning	11
6 Jämförelse med andra kommuner.....	11
6.1 Danderyds kommun.....	11
6.2 Uppsala kommun.....	13
6.3 Österåkers kommun	14
7 Analys.....	15
7.1 Kommunfullmäktige som huvudman enligt skollagen.....	15
7.2 Den interna fördelningen av huvudmannskapet behöver förtydligas.....	16
7.2.1 Odelat politiskt ansvar, skilt tjänstemannaansvar – Alternativ 1	16
7.2.2 Förtydligad fördelning av huvudmannskapet mellan utbildningsnämnden och kommunstyrelsen – Alternativ 2.....	17
7.2.3 Fördelning av huvudmannskapet inom den kommunala produktionen.....	18
7.2.4 Behov av lagrumsnyckel.....	19
7.3 Exempel på oklara ansvarsfrågor.....	19



7.3.1 Vårdgivare - Elevhälsa	19
7.3.2 Kränkande behandling och klagomålshantering	20
7.3.3 Kvalitetsarbete	20
7.3.4 Intagning på fri kvot inom gymnasiet	21
7.3.5 Verksamhetsförlagd utbildning (VFU-praktik)	21
7.3.6 Allmänna handlingar – Dokumenthanteringsplan	21
7.3.7 Personuppgiftsansvar enligt personuppgiftslagen	22
7.3.8 Intern ärendefördelning vid kontakt med externa myndigheter	23
Bilaga 1	24
Rutin för klagomålshantering inom kommunal utbildningsverksamhet i Nacka	24



I Sammanfattning

Genom skollagen och kommunallagen ger staten huvudmannen, det vill säga kommunfullmäktige, i uppdrag att ansvara för genomförandet och organiseringen av skolverksamheten i varje kommun. Då kommunfullmäktige är kommunens högst beslutande organ och det organ som fastställer mål och riktlinjer för kommunens verksamheter innebär det att kommunfullmäktige i Nacka kommun ytterst är huvudman vid tillämpning av skollagen. Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.

Utifrån den styrmodell som Nacka kommun fastställt går det att tolka den interna fördelningen av huvudmannaskapet enligt skollagen på olika sätt. Det ena synsättet är att utbildningsnämnden i Nacka kommun tillhör myndighets- och huvudmannorganisationen enligt styrmodellen och därigenom bör huvudmannauppgifterna enligt skollagen åligga utbildningsnämnden. Det andra synsättet är att den kommunala produktionen för skola, Valfärd Skola, som lyder direkt under kommunstyrelsen, kommunstyrelsens verksamhetsutskott, utgör huvudman i skollagens mening.

Utifrån ovanstående tolkningsutrymme föreslås två möjliga alternativ för att uppnå en mer transparent tolkning av huvudmannaskapet inom kommunen. Det första alternativet innebär att man skiljer på det politiska ansvaret respektive tjänstemannaansvaret utifrån kommunens styrmodell. Då huvudmannaskapet framförallt är otydligt i det dagliga och löpande arbetet inom skolans verksamhet bör huvudmannaskapet fördelas på tjänstemannanivå. Det politiska ansvaret och fördelningen mellan kommunstyrelsens verksamhetsutskott respektive utbildningsnämnden bör då kunna lämnas oförändrat. Genom att däremot förändra och förtydliga huvudmannansvaret i delegationsordningen för utbildningsnämnden kan huvudmannansvaret fördelas från delegater inom utbildningsenheten till delegater inom den kommunala produktionen, Valfärd skola.

Det andra alternativet är att revidera kommunstyrelsens respektive utbildningsnämndens reglementen och delegationsordningar för att förtydliga ansvaret. I utbildningsnämndens vidaredelegationsordning anges per delegerat beslutsärende, vem som har ansvar enligt lag/förordning. I huvuddelen av de delegerade beslutsärendena framgår att utbildningsnämnden har ansvaret enligt skollagen. Detta framgår även om respektive beslutsärende utifrån aktuellt lagrum i skollagen anger att det är huvudmannen som äger frågan. Vidaredelegationsordningen bygger således på utbildningsnämndens tolkning det vill säga att utbildningsnämnden är huvudman enligt skollagen. Då det ytterst är kommunfullmäktige som anger hur huvudmannansvaret ska fördelas internt kan det tyckas förvirrande att utbildningsnämnden avgör huvudmannaskapet istället för att kommunfullmäktige anger detta i nämndens reglemente. Genom att kommunfullmäktige reviderar utbildningsnämndens respektive kommunstyrelsens reglementen finns möjlighet att fördela huvudmannansvaret och det politiska ansvaret enligt skollagen. Utbildningsnämndens ansvar kan då renodlas till uppföljning, utvärdering och finansiering



inom skolans verksamhetsområde samt till de uppgifter som enligt skollagen åligger huvudmannen som hemkommun. Kommunstyrelsens ansvar som huvudman kan då följaktligen bli att ansvara för elever som finns inom den kommunala produktionen och den pedagogiska verksamheten enligt skollagen. En betydande del av dagens huvudmannans ansvar flyttas således då över från utbildningsnämnden till kommunstyrelsen. Genom att kommunfullmäktige gör denna fördelning av huvudmannans ansvar kan utbildningsnämndens funktion bli tydligare ur ett konkurrensneutralitetsperspektiv.

2 Syfte

Denna utredning syftar till att utreda skolans huvudmannaskap enligt skollagen (2010:800) i Nacka kommun samt föreslå lämpliga förändringar för att förtydliga ansvaret.

Synpunkter och funderingar kring huvudmannaskapet enligt skollagen har inhämtats genom möten med berörda tjänstemän i kommunen som handlägger ärenden enligt skollagen.

3 Huvudmannens ansvar enligt författningarna

3.1 Skollagen och kommunallagen

Av 2 kap. 2 § skollagen stadgas att kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, utbildning i svenska för invandrare och fritidshem. Utifrån 2 kap. 8 § skollagen följer att huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Av skollagen framgår vidare att varje kommun ska utse en eller flera nämnder som styrelse för sitt offentliga skolväsende.

Som det högst beslutande organet i kommunen är det kommunfullmäktige som fastställer mål och riktlinjer för kommunens verksamheter. Kommunfullmäktige ser genom kommunstyrelsen och övriga nämnder till att kommunens uppgifter enligt skollagen och andra författningar fullgörs.¹ Detta uppdrag kan inte delegeras². I kommunallagen (1991:900) används inte begreppet huvudman. När en nämnd får en uppgift av fullmäktige bygger kommunallagen på att nämnden har ett ansvar för uppgiften oavsett om det avser en frivillig eller obligatorisk verksamhet. Nämnden ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten i övrigt bedrivs på ett tillfredställande sätt³.

Genom skollagen och kommunallagen ger staten därmed huvudmannen, det vill säga kommunfullmäktige, i uppdrag att ansvara för genomförandet och organiseringen av

¹ SOU 2013:53 s.98

² 3 kap. 10 § kommunallagen

³ 6 kap. 7 § kommunallagen



skolverksamheten i varje kommun. Enligt skollagen och kommunallagen är det den eller de nämnder som kommunfullmäktige utser som ska fullgöra de statliga uppdragen för verksamheten medan fullmäktige har det yttersta ansvaret för att kommunens utbildningsverksamhet uppfyller de nationella målen. Det innebär att det är kommunfullmäktige som har huvudmannens makt och ansvar – makten att ge verksamheten förutsättningar och det yttersta ansvaret för att de nationella målen nås i kommunens skolor. Nämnden har därigenom verksamhetsansvar inför kommunfullmäktige, som i sin tur har huvudmannans ansvar inför staten.

Uppsikten över hur nämnderna sköter sin verksamhet har kommunfullmäktiges beredningsorgan, kommunstyrelsen⁴. Kommunstyrelsen är det organ som har ansvar för hur respektive kommuns utbildningsnämnd/nämnder sköter sitt uppdrag.⁵ Skollagen ger vidare ansvaret till rektor att praktiskt vara den funktion med ytterst chefsansvar som leder och fördelar arbetet på varje skolenhet.⁶ Skollagen utgår från ett tydligt utpekat ledningsansvar för rektor. Varje skolenhet ska ha en rektor som ansvarar för ledningen och samordningen av det pedagogiska arbetet vid enheten. Huvudmannen har i övrigt en betydande frihet att organisera verksamheten. Genom 2010 års skollag har rektors ledningsansvar förstärkts jämfört med tidigare. Rektors ansvar för verksamhetens pedagogiska utveckling och inre organisation har även tydliggjorts och blivit mindre detaljstyrd än tidigare.⁷

Huvudmannens uppgift är att skapa de förutsättningar som behövs i verksamheten för att nå målen. Detta uppdrag innebär i sin tur att huvudmannen, för att ge rätt förutsättningar, måste vara medveten om de statliga mål och krav som kommer till uttryck i skollag och förordningar. Ett utmärkande drag för det nuvarande statliga styrsystemet är den så kallade dubbla styrningen. Den ena styrningen innebär bland annat att staten ger kommunen som huvudman uppdraget att ge skolorna sådana förutsättningar, att de nationella målen kan uppnås. Den andra styrningen innebär ett uppdrag, förbi huvudmannen, direkt till lärare och rektorer att utforma en lokal verksamhet som innebär att eleverna får förutsättningar att uppnå de mål som är framskrivna i läroplaner och kursplaner.⁸

3.2 Skollagens roll gentemot kommunala och fristående huvudmän

I och med införandet av den nya skollagen (2010:800) infördes en ny reglering som innebar att lagstiftaren i princip likställt villkoren för de kommunala och fristående huvudmännen.

⁴ 6 kap 1 § kommunallagen.

⁵ 6 kap. 1 § kommunallagen.

⁶ Kommunalt huvudmannaskap i praktiken, Skolverket, Rapport 362, 2011 s. 17.

⁷ Rektors möjlighet att delegera och skolornas organisation, Skolverket, Informationsblad, publicerat 2012-02-14

⁸ Kommunalt huvudmannaskap i praktiken, s 15.



Regeringen menade i sina betänkanden till nya skollagen att skolväsendet är ett samhällsansvar och att det i sin tur innebär att utbildningen ska vara likvärdig oavsett huvudman. I och med att även fristående skolor har rätt till bidrag och inte får ta ut någon avgift för sin verksamhet samt att de fristående huvudmännens reglering under de senaste åren allt mer strävat åt samma håll som de offentliga, menade regeringen att det i och med införandet av den nya skollagen vore rimligt att likställa regelverket oavsett huvudmannaskap. Däremot lämnade lagstiftaren kvar en viss distinktion mellan de olika skolformerna då man menade att det bör finnas vissa bestämmelser som är fortsatt specifika för skolor med offentlig kontra fristående verksamhet.⁹

Oberoende av om utbildningen bedrivs av enskild, stat, landsting eller kommun så är det huvudmannen för skolan som har ansvaret för att utbildningen på skolan genomförs i enlighet med skollagstiftningen. Den verksamhet som bedrivs vid de fristående skolorna är bidragsfinansierad av kommunen, men kommunen är inte huvudman för den verksamheten och har inget ansvar för verksamheten.

I kommunens ansvar som huvudman finns dock ett ansvar som inte åligger de enskilda som driver fristående skolor. Kommunen har ett grundläggande ansvar att se till att barn, ungdomar och vuxna i kommunen samt de som har rätt till utbildning enligt 29 kap. 2–4 §§ skollagen erbjuds utbildning i de olika skolformerna i enlighet med skollagen. I kommunens ansvar inbegrips också ett ansvar för att skolpliktiga barn som inte går i dess grund- eller grundsärskola får utbildning i enlighet med skollagen.¹⁰ Hemkommunen (folkbokföringskommunen) har ett yttersta ansvar att se till att alla barn har möjlighet att fullgöra sin skolplikt. Det medför att kommunen har ett ansvar att erbjuda sådana barn plats i de kommunala skolorna från en dag till en annan. Det kan också innebära att kommunen i vissa fall kan förelägga vårdnadshavarna om inte eleven fullgör sin skolplikt. Det gäller även när barnen går i en fristående skola. När det gäller verksamhet som kommun eller landsting lägger ut på entreprenad, till exempel kommunal vuxenutbildning, är det fråga om en kommunal verksamhet i förhållande till barn, elever och vårdnadshavare. När det gäller kommunala huvudmän gäller vad som följer enligt 3 kap. 19-19 a §§ kommunallagen rörande kommunens och landstingets ansvar för uppföljning och kontroll av privata utförare samt skyldigheten att beakta intresset att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i kommunala entreprenader. Det ankommer på kommunen, landstinget och den enskilde såsom huvudman att försäkra sig om att undervisningen på entreprenad håller erforderlig kvalitet och genomförs i enlighet med de nationella styrdokumenterna för skolformen. När Skolinspektionen utövar tillsyn mot huvudmannens verksamhet omfattar tillsynen även den verksamhet som är utlagd på entreprenad.

⁹ Prop. 2009/10:165 s 239.

¹⁰ SOU 2013:53 s.166 ff.



Kommunens ansvar att erbjuda utbildning till elever i kommunen samt de som har rätt enligt 29 kap. 2–4 §§ skollagen till utbildning innebär ett ansvar för kommunen att ha en viss beredskap när det gäller att tillhandahålla elevplatser i de kommunala skolorna. Det innebär att kommunen har ett mer omfattande ansvar än vad den enskilde huvudmannen har att se till att barn, ungdomar och vuxna i kommunen får den utbildning de är berättigade till.

Skolinspektionen är den myndighet som har tillsynsansvar över både kommunala och fristående huvudmän.¹¹ Inom ramen för tillsynen omfattas även ett ansvar över hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar över förskola, fritidshem samt pedagogisk omsorg som kommunen har godkänt som huvudman. Kommunens roll inför de fristående huvudmännen är således enligt skollagens mening att utöva tillsyn över de fristående enheter som man beviljat tillstånd, utöver det ska en kommun till stor del i likhet med lagstiftarens intentioner behandla fristående och kommunala huvudmän lika, med undantaget att kommunen som huvudman för sin egen verksamhet har ett mer långtgående ansvar enligt skollagen och kommunallagen att ansvara över sin egen utbildningsverksamhet.

4 Nacka kommuns modell

4.1 Styrmodell

Nacka kommuns styrmodell bygger på en vision, en grundläggande värdering, fyra grundläggande styrprinciper samt en tydlighet i vad som är politikens roll respektive tjänstemännens. Rollfördelningen innebär att de förtroendevalda, som medborgarnas valda företrädare, ansvarar för att sätta mål för vad som ska uppnås, besluta om resurser för att nå målen samt att följa upp dessa. Tjänstemännen ansvarar för att målen genomförs med de resurser som beslutats. Kommunens vision, öppenhet och mångfald, är politiskt fastlagd men metoderna för att uppnå denna kan och ska variera utifrån vilken verksamhet det handlar om. Den grundläggande värderingen är att ha förtroende för att varje individ både har förmåga och vilja att ta ansvar. En av de fyra grundläggande styrprinciperna är att delegera ansvar till lägsta effektiva nivå. Detta har koppling till den grundläggande värderingen och övertygelsen att beslut fattats bäst där medborgaren behov av service tillgodoses. Två av styrprinciperna berör konkurrens. Dels att använda konkurrens genom kundval eller upphandling, dels att alltid vara konkurrensneutral. Konkurrens driver utveckling av kvalitet och konkurrensneutraliteten innebär att alltid ge samma förutsättningar för alla anordnare – såväl privata som kommunal produktion. Kundvalssystemet handlar om kvalitetskonkurrens eftersom priset är fast. Som en konsekvens av att använda konkurrens för att utveckla verksamheten har kommunen i den fjärde styrprincipen åtskilt ansvaret för att finansiera från det att producera.¹²

¹¹ 26 kap. 3 § skollagen (2010:800).

¹² Styrning i Nacka - utgångspunkter, principer och ansvar, 2007.



Kommunfullmäktige i Nacka kommun har antagit åtta övergripande mål som är avsedda att styra så att visionen uppnås och som följer den grundläggande värderingen. Inom ramarna för de åtta övergripande målen fastställer kommunfullmäktige strategiska mål för nämnderna. De strategiska målen ska ange den sökta kursen för de kommande fem till tio åren. Nämnderna ska sedan se till att de strategiska målen förs ut inom verksamheten. För skolans område innebär det att utbildningsnämnden ska till att de strategiska målen förs ut i verksamheten, däribland skolorna. För skolpengen ska skolorna sedan uppnå fullmäktiges strategiska mål.

Enligt kommunens styrmodell särskiljs finansiering och produktion. Kommunens organisation består av tre delar. Finansieringsansvaret för verksamheterna ligger hos kommunfullmäktige och nämnder. Här sätter de förtroendevalda upp mål för verksamheten och beslutar om ekonomiska ramar. Till sin hjälp har de en tjänstemannaorganisation som också arbetar med myndighetsuppgifter. Tjänster och service utförs inom produktionen där kommunala och privata anordnare då verkar i konkurrens.

4.2 Organisation

Nacka kommuns tjänstemannaorganisation inom den del som kallas myndighet och huvudman är indelad i enheter. Kommunens styrmodell innebär att kommunstyrelsen, utöver sin egenskap som förvaltare av kommunfullmäktiges uppdrag, också är den av kommunens nämnder som ansvarar för att tillhandahålla den kommunala produktionen av vissa tjänster, däribland den kommunala produktionen inom verksamhetsområdet Valfärd Skola. Kommunstyrelsens verksamhetsutskott är det politiskt ansvariga organ som på uppdrag av kommunstyrelsen ansvarar för den kommunala produktionen. Valfärd Skola utgör kommunstyrelsens verksamhetsutskotts tjänstemannafunktion inom den kommunala produktionen för skola och förskola. Utbildningsnämnden som lyder direkt under kommunfullmäktige är en del av kommunens myndighets- och huvudmannorganisation. Utbildningsenheten utgör tjänstemannastöd till utbildningsnämnden.

5 Styrdokument

5.1 Reglementen

Fullmäktige ska utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer enligt 6 kap. 32 § kommunallagen. Dessa reglementen är viktiga för att klargöra uppgiftsfördelningen mellan nämnderna i en relativt fri nämndorganisation. Reglementena måste bland annat ange vilken eller vilka nämnder som ska ha hand om sådana lagstadgade uppgifter som ankommer på kommunen.¹³

5.1.1 Kommunstyrelsens reglemente

Av kommunstyrelsens reglemente följer bland annat:

¹³ 6 kap 32 § kommunallagen, Lagkommentar, Zetco.



- Kommunstyrelsen ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag, förordning eller föreskrifter samt bestämmelser i detta reglemente. Kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar för kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder, styr och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamhet.
- Kommunstyrelsen utgör kommunens personalorgan. Detta ansvar innebär att kommunstyrelsen har personalansvar för samtliga kommunalt anställd personal.
- Kommunstyrelsen ska tillhandahålla kommunal produktion av tjänster i den omfattning som efterfrågas. Kommunstyrelsen ansvarar därvid för produktionen av tjänster inom samtliga nämnders ansvarsområden.

5.1.2 Utbildningsnämndens reglemente

Av utbildningsnämndens reglemente följer bland annat:

- Utbildningsnämnden är huvudman för och/eller myndighet inom nedan angivna områden. Ansvar för finansiering, mål och uppföljning av verksamheten samt för att de som verksamheten riktar sig till får en allsidig information om verksamheten och hur den fullgörs.
- Fullgörande, uppföljning och utvärdering av kommunens uppgifter som huvudman enligt skollagen eller annan författning inom: förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola.
- Vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen. I detta ansvar ingår att verka för ett varierat och allsidigt utbud med hög kvalitet som tillgodoser föräldrars och elevers och studerandes önskemål.

5.2 Delegationsordningar

Delegering enligt kommunallagen innebär att beslutanderätten, i ett visst ärende eller i en ärendegrupp, flyttas över till någon annan, delegaten. Delegaten träder helt in i nämndens ställe. Ett beslut av delegaten ses som nämndens beslut och kan överklagas på samma sätt som gäller för ett beslut av nämnden själv.

Delegering inom en nämnd förutsätter alltid beslut i två led. Först måste fullmäktige i ett reglemente eller i ett särskilt beslut ha uppdragit till nämnden att hantera ett visst verksamhetsområde eller besluta i vissa ärenden eller ärendegrupper. Därefter kan nämnden, om den vill, besluta om delegering av denna beslutanderätt. Nämnden lämnar delegeringsuppdrag genom särskilt beslut eller genom att fatta beslut om en delegationsordning där beslutanderätten i olika ärenden överförs till delegater. Räckvidden för en nämnds delegeringsbefogenhet framgår av 6 kap. 34 § kommunallagen. Av lagrummet framgår vilka ärendetyper som inte får delegeras.

Alla delegationsbeslut och vidaredelegationsbeslut ska anmälas skriftligen, normalt sett på nämndens närmast kommande sammanträde under punkten anmälningsärenden. Genom



denna återrapportering får nämnden kännedom om vilka beslut som fattats å nämndens vägnar. Delegationsbesluten kan inte omprövas av nämnden men nämnden kan välja att återkalla delegationsrätten för en delegat. För de beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning innebär protokollföringen av redovisning av delegationsbeslut att klagotiden börjar löpa när protokoll från nämndsammanträdet anslås på kommunens officiella anslagstavla.

5.2.1 Kommunstyrelsens delegationsordning

Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår bland annat följande:

Kommunstyrelsens verksamhetsutskott fullgör kommunstyrelsens ägaruppgifter avseende produktionsverksamheterna. Produktionsverksamheterna är indelade i verksamhetsområden. Högsta chef för respektive verksamhetsområde är produktionsdirektör, som har det övergripande strategiska ansvaret. Under produktionsdirektören för verksamhetsområdet Valfärd skola¹⁴ lyder rektor eller verksamhetschef, som är chef för särskilt angiven del av verksamhetsområdet, kallad verksamhet. Kommunstyrelsens verksamhetsutskott har rätt att fatta beslut avseende strategisk inriktning för verksamheterna, förändring av verksamhetsorganisation, större verksamhetsförändringar samt start och nedläggning av verksamhet samt indelning av eller namn på verksamhetsområde eller enheter.

Respektive rektor och verksamhetschef har, inom ramen för gällande lagar, förordningar, föreskrifter, avtal, kommunala mål, policyer, reglementen och delegationsordningar fullständigt ansvar för enhetens inriktning, mål, organisation, ekonomi, resultat, personal, arbetsmiljö och utveckling.

Produktionsdirektörens ansvar och delegation:

- verksamhetschef/ректор är insatt i sitt ansvar enligt kommunstyrelsens instruktion.
- personalansvar samt ansvarar för arbetsmiljöförhållanden för verksamhetschef/ректор och annan honom/henne direkt underställd personal.
- upphandlingar upp till ett värde av 1 miljon kronor per år för maskiner/inventarier och 500 000 kronor för tjänster
- gemensamma kostnader för fonderingssystem, användning av fonderade medel samt reduktion av underskott

¹⁴ Förskola, Fritid & Skola (FFS) ersattes av Valfärd Skola från och med 1 januari 2014 utifrån en organisationsförändring som kommunstyrelsen beslutade den 2 september 2013.



5.2.2 Utbildningsnämndens delegationsordning

Utbildningsnämndens delegationsordning innebär en så kallad omvänd delegation det vill säga det anges specifikt vad som inte är delegerat till utbildningsdirektören. Direktören har då, med stöd av kommunallagen, möjlighet att delegera vidare till lämplig tjänsteman. Av utbildningsdirektörens¹⁵ beslut om vidaredelegation följer vilka delegater som innehar delegation på uppdrag av direktören. Vidaredelegationen bygger i huvudsak på skollagens lagrum och avser således beslut inom skola, förskola och fritidshem. Delegationerna består i huvudsak av tjänstemän inom utbildningsenheten samt rektorer och förskolechefer på de kommunala förskolorna och skolorna.

Vidaredelegationen är uppbyggd kring de författningar som styr utbildningsnämndens ansvarsområde det vill säga i huvudsak skollagen, gymnasieförordningen (SFS 2010:2039), kommunallagen, förvaltningslagen (1986:223) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av utbildningsdirektörens vidaredelegationen anges inledningsvis att huvudman för kommunala skolor i Nacka är utbildningsnämnden.

6 Jämförelse med andra kommuner

Det finns ett antal kommuner som kan anses ha liknande organisation som Nacka kommun avseende organisering av den pedagogiska verksamheten. Gemensamt för de kommuner som ingår i jämförelsen är att det i kommunernas pedagogiska verksamhet skiljs på utförarorganisation (kvalitet, uppföljning och utvärdering) och den kommunala produktionen (ansvaret för barn och elever).

6.1 Danderyds kommun

I Danderyds kommun finns en barn- och utbildningsnämnd som har ansvar för övergripande beslut och beslut avseende enskilda utövare inom den pedagogiska verksamheten. För beslut med mer verksamhetsanknytning till produktionsorganisationen finns en produktionsstyrelse. Produktionsstyrelsen är ansvarig nämnd för den kommunala verksamheten inom förskola, utbildning, vård, omsorg och kultur. Produktionskontorets uppgifter är bland annat att:

- Leda och samordna de kommunala resultatenheter.
- Beräkna budget för produktionsstyrelsen.
- Initiera och leda projekt i verksamheten.
- Leda nätverk i olika personalgrupper kring specifika verksamhetsfrågor.
- Ansvara för statsbidragshandlingen för förskola och skola.
- Anordna seminarier för erfarenhetsspridning och kompetensutveckling.
- Samordna chefsgrupperna för de olika verksamhetsdelarna.
- Omvärldsbevaka och implementera nya verksamhetsmetoder.

¹⁵ Från och med den 1 maj ”utbildningsdirektör”.



- Ge expertstöd och support till chefer och chefsgrupper.

Barn- och utbildningsnämnden har myndighetsansvar för och granskar verksamheter inom förskola, fritidshem, grundskola, särskola, gymnasium och vuxenutbildning.

Utifrån den pedagogiska verksamheten ansvarar utbildnings- och kulturkontoret bland annat för:

- Beräkna budget för barn- och utbildningsnämnden
- Granska kvaliteten inom berörda verksamheter
- Erbjud handledning av specialpedagog och psykolog till förskolor och skolor,
- Särskild kompetens finns för att utreda behov av särskilt stöd till barn och elever.
- Ansvara för bibliotek, fritidsgårdar
- Administrera val till förskola och skola.
- Anordna föreläsningar och seminarier för att lyfta fram goda exempel.

Med anledning av den nya skollagen antog kommunfullmäktige i Danderyds kommun 2011 en ansvarsfördelning mellan barn- utbildningsnämnden och produktionsstyrelsen¹⁶. Utifrån ansvarsfördelningen antogs sedan delegationsordningar i barn- och utbildningsnämnden respektive produktionsstyrelsen. Av ansvarsfördelningen följer bland annat följande enligt tillämpliga delegationsordningar:

Ansvar enligt skollagen (SL)	Barn – och utbildningsnämnd	Produktionsstyrelse	Rektor/förskolechef
Bevaka skolplikt 7 kap. SL	x		
Elevhälsa 2:25-27 §§ SL		x	
Ansvar för personalens kompetensutveckling 2:34 § SL		x	
Systematisk och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen 4:3 SL	x		
Ansvar för kvalitetsarbete vid respektive enhet 4:4 SL			x
Nödvändiga åtgärder vid brister i verksamhet 4:7 SL		x	
Rutiner för klagomål 4:8 SL	x		
Plan mot kränkande behandling 6:8 SL		x	
Skyndsamt utredning om kränkande behandling 6:10 SL		x	

¹⁶ Kommunfullmäktige i Danderyds kommun, ”Ansvarsfördelning mellan barn- utbildningsnämnden och produktionsstyrelsen inom skolagstiftningens område”, 2012-03-12, § 21 (KS 2010/0336)



Utbildning i förskola för alla barn i kommunen 8 :12 SL	x		
---	---	--	--

6.2 Uppsala kommun

I Uppsala kommun fördelar kommunfullmäktige ut ansvaret för den pedagogiska verksamheten till barn- och ungdomsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt produktionsstyrelsen Styrelsen för vård & bildning. Efter att kommunstyrelsens arbetsutskott under 2011 beslutat om ansvarsfördelningen för kommunens pedagogiska verksamhet uppdrogs berörda nämnder att utarbeta en handläggningsordning för hur kommunen ska hantera skollagen och skolförordningarna¹⁷. Under våren 2013 antogs en handläggningsordning inom detta område som då anger vilka ärendetyper enligt skollag och skolförordning som handläggs av barn- och ungdomsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden respektive produktionsstyrelsen¹⁸. Av beslutet framgår att handläggningsordningen ska utgå från Uppsala kommuns styrmodell. I styrmodellen har uppdragsnämnderna ett medborgaransvar, vilket innebär ett ansvar för den lokala skolpolitiken och för att det finns en pedagogisk verksamhet som lever upp till medborgarnas behov. Styrelsen för vård och bildning har ett arbetsgivaransvar och ett ansvar för att dess verksamheter bedrivs i enlighet med vad som föreskrivs i lag och förordning och vad som följer av den kommunala styrningen.

Av ansvarsfördelningen följer bland annat följande enligt tillämpliga delegationsordningar:

Ansvar enligt skollagen (SL)	Barn- och ungdomsnämnden /utbildnings- och arbetsmarknadsnämnd	Produktionsstyrelsen för vård & bildning
Bevaka skolplikten 7 kap. SL	x	
Ansvara för elevhälsa – vårdgivare 2:25 SL		x
Ge personalen möjlighet till kompetensutveckling och att de har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller 2:34 § SL		x

¹⁷ Kommunstyrelsens arbetsutskott i Uppsala kommun, ”Principer för ansvarsfördelning för Uppsala kommuns pedagogiska verksamhet utifrån skollag och tillhörande förordningar”, 2011-06-20 (KSN-2010-0581)

¹⁸ ”Principer för ansvarsfördelning för Uppsala kommuns pedagogiska verksamhet utifrån skollag och tillhörande förordningar” (UAN-2013-0074)



Systematiskt planera, följa upp och utveckla utbildningen 4:3 SL		x
Ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen 4:8 SL		x
Det upprättas en plan för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling 6:8 SL		x
Ta emot anmälan om kränkande behandling, skyndsamt utreda omständigheterna och vidta åtgärderna och vidta åtgärder 6:10 SL		x
Betala skadestånd till barnet om huvudmannen åsidosätter sina skyldigheter 6:12 SL		x

6.3 Österåkers kommun

I Österåkers kommun har kommunfullmäktige fördelat ansvaret för den pedagogiska verksamheten på kultur- och utbildningsnämnden och produktionsstyrelsen. Kultur- och utbildningsnämnden finansierar och informerar om barnomsorg, utbildning samt kultur- och fritidsverksamhet. Den tillhörande förvaltningen tar fram riktlinjer, hanterar avgifter och ersättningar och följer upp mål och kvalitet.

Produktionsstyrelsen ansvarar för drift av kommunalt bedriven verksamhet som utför service och tjänster inom verksamhet reglerad av skollagen, omsorg om äldre och funktionshindrade, verksamheter inom kultur och fritid samt måltidsproduktion. Verksamheten ska bedrivas i enlighet med av kommunfullmäktige fastställda övergripande långsiktiga målområden och strategier samt i enlighet med kultur- och utbildningsnämndens verksamhetsplaner för det kommande året.

Av ansvarsfördelningen följer bland annat följande enligt tillämpliga delegationsordningar¹⁹:

Ansvar enligt skollagen (SL)	Kultur- och utbildningsnämnd	Produktionsstyrelse	Rektor/förskolechef
Bevaka skolplikt 7 kap. SL	x		
Ansvara för att erbjuda elevhälsa och studie- och yrkesvägledning 2:25-30 §§ SL		x	
Ansvar för personalens kompetensutveckling 2:34 § SL		x	
Systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannan- och enhetsnivå 4:3 SL		x	
Systematiskt kvalitetsarbete på			x

¹⁹ Produktionsstyrelsen i Österåkers kommun, "Delegationsordning", 2011-12-15,

Kultur- och utbildningsnämnden i Österåkers kommun, "Delegationsordning, 2011-05-17



huvudmanna- och enhetsnivå respektive enhet 4:4 SL			
Rutiner för klagomål, åtgärder vid klagomål 4:8 SL			x
Plan mot kränkande behandling, uppföljning av planen 6:8 SL			x
Skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling 6:10 SL			x
Skadestånd			x

7 Analys

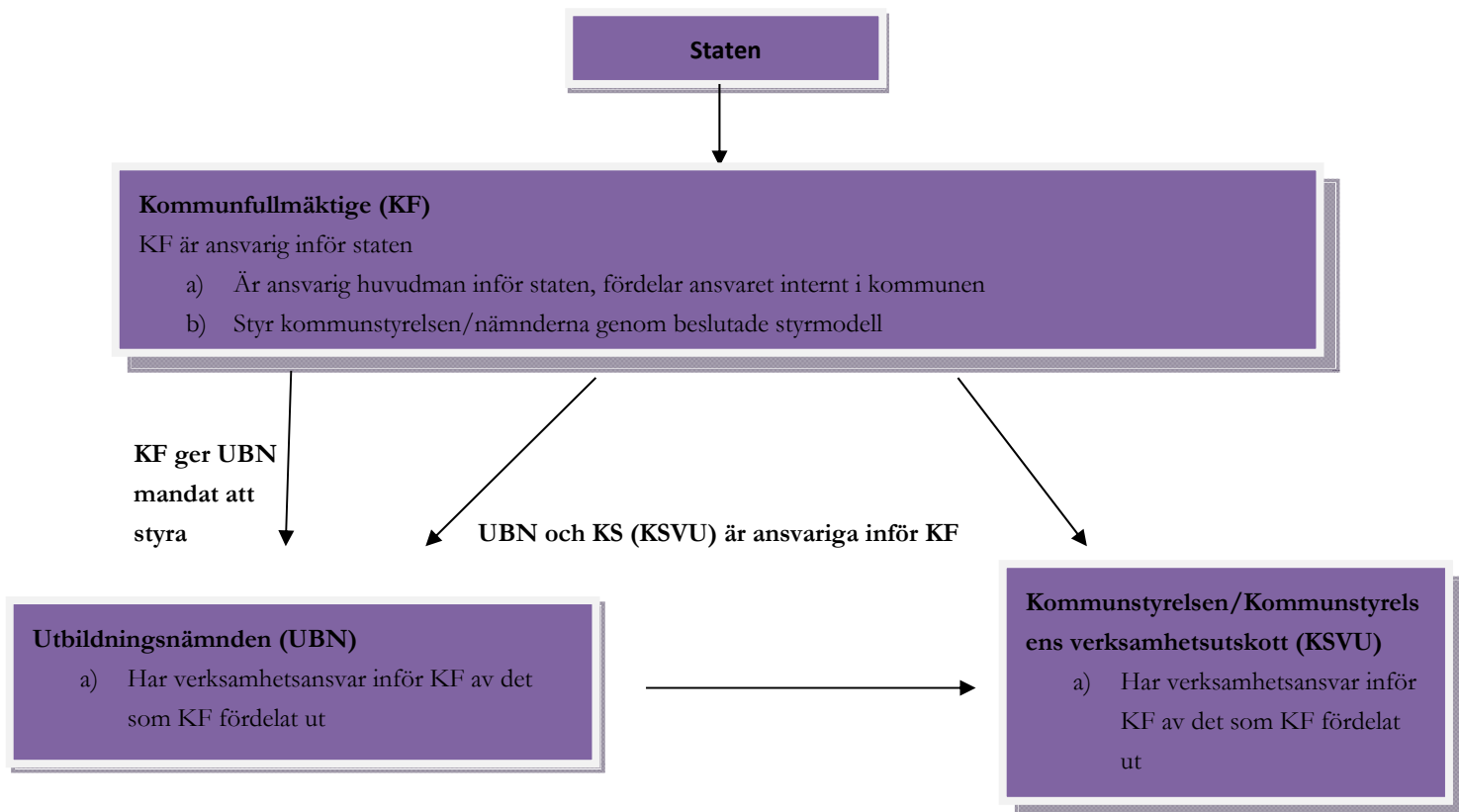
7.1 Kommunfullmäktige som huvudman enligt skollagen

En studie som Skolverket har genomfört visar att frågan om huvudmannaskapet inom utbildningsväsendet i landets kommuner är komplex, trots den nya skollagens införande. Undersökningar visar att det finns en bred uppfattning om vilken del av kommunen huvudmannaskapet ligger hos beroende på vilken typ av fråga det handlar om. Det är inte ovanligt att det finns uppfattningar att huvudmannen anses företrädas av flera delar av organisationen.²⁰ Detta är något som även upplevs inom Nacka kommun då både utbildningsnämnden och kommunstyrelsens verksamhetsutskott ansvarsområde inbegriper tillämpning av skollagen.

Då kommunfullmäktige är kommunens högst beslutande organ och det organ som fastställer mål och riktlinjer för kommunens verksamheter innebär det att kommunfullmäktige i Nacka kommun ytterst är huvudman vid tillämpning av skollagen. Det är genom kommunstyrelsen och nämnderna som kommunfullmäktige uppfyller kraven i skollagen. Det är följaktligen kommunfullmäktiges interna fördelning av huvudmannaansvaret enligt skollagen som upplevs som otydligt mellan kommunstyrelsen (kommunstyrelsens verksamhetsutskott)/Välfärd Skola och utbildningsnämnden/ utbildningsenheten.

²⁰ Skolverkets rapport nr 362/2011- "Kommunalt huvudmannaskap i praktiken"

Den statliga och kommunala styrningen avseende skollagen inom Nacka kommun kan illustreras enligt följande:



7.2 Den interna fördelningen av huvudmannaskapet behöver förtydligas

Med den fördelning av ansvar genom reglementena som Nacka kommun har idag går det att tolka den interna fördelningen av huvudmannaskapet enligt skollagen på olika sätt. Det ena synsättet är att utbildningsnämnden i Nacka kommun tillhör myndighets- och huvudmannaorganisationen enligt den styrmodell som kommunen fastslagit och därigenom så bör samtliga huvudmannauppgifterna åligga utbildningsnämnden. Det andra synsättet är att kommunstyrelsen, kommunstyrelsens verksamhetsutskott, utgör huvudman i skollagens mening genom sitt ansvar för att tillhandahålla verksamhet inom lagens område. Utifrån det beskrivna tolkningsutrymmet finns det två möjliga alternativ för att uppnå en mer transparent av huvudmannaskapet inom kommunen. Alternativen presenteras nedan.

7.2.1 Odelat politiskt ansvar, skilt tjänstemannaansvar – Alternativ I

Då huvudmannaskapet framförallt är otydligt i det dagliga, löpande arbetet, bör huvudmannaskapet fördelas tydligare på tjänstemannanivå mellan utbildningsenheten och Valfärd skola. Det politiska ansvaret och fördelningen mellan kommunstyrelsens



verksamhetsutskott respektive utbildningsnämnden kan då lämnas oförändrat. Genom att förändra och förtydliga huvudmannansvaret i delegationsordningen för utbildningsnämnden kan huvudmannansvaret fördelas från delegater inom utbildningsenheten till delegater inom den kommunala produktionen, Valfärd skola. Beslutsfattande i enskilda ärenden avseende huvudmannaskapet och som anses bör handläggas inom den kommunala produktionen kan då delegeras till lämplig tjänsteman i den kommunala produktionen. Rent konkret kan det innebära att exempelvis åtgärder och skyldigheter i samband med kränkande behandling och ansvar för elevhälsan kan delegeras till tjänstemän inom Valfärd skola. Det finns inga lagliga hinder mot att delegera till anställd inom samma kommunala organisation utifrån 6 kap. 33 § kommunallagen. Delegationsordningen bör även kompletteras med instruktion för hur ansvarsfördelning ska ske mellan den kommunala produktionen och utbildningsenheten.

Utbildningsnämnden behåller då således det politiska ansvaret avseende huvudmannaskapsfrågor enligt skollagen medan den kommunala produktionen genom delegation på tjänstemannanivå generellt fattar beslut i den löpande verksamheten som rör huvudmannaskapet. Vid en revidering av delegationsordning kan då utbildningsnämnden renodla fördelningen av huvudmannaskapet mellan myndighets- och huvudmannaaorganisationen i form av utbildningsenheten och produktion genom Valfärd skola. Detta alternativ medför att utbildningsenheten kan ha ett ökat fokus på uppföljnings- och kvalitetsfrågor samtidigt som den kommunala produktionen får en tydlig delegation/mandat att fatta beslut i mer vardagsnära frågor. Till exempel skulle då hantering av frågor rörande kränkande behandling enligt skollagen kunna fördelas till tjänstemannadelegat på den kommunala produktionen. Då eventuella yttranden ska lämnas till externa myndigheter såsom till exempel Skolinspektionen står dock utbildningsnämnden som avsändare då nämnden fortfarande har det politiska ansvaret.

Alternativet med ett odelat politiskt ansvar med skilt tjänstemannaansvar bör vägas mot kommunens styrprincip om konkurrensneutralitet. Om utbildningsnämnden, utifrån konkurrensneutralitet, skulle förhålla sig till den kommunala produktionen som till fristående skolor innebär det att utbildningsnämnden enbart skulle ansvara för uppföljning, utvärdering och finansiering inom skolans verksamhetsområde. Som en konsekvens av detta resonemang skulle då hela huvudmannansvaret enligt skollagen för skolan flyttas över till kommunstyrelsen, kommunstyrelsens verksamhetsutskott. Konkurrensneutraliteten kan möjligtvis upplevas som ett hinder mot detta förslagsalternativ men i relation till de förändringar som en annan organisation skulle föranleda så måste en rimlig avvägning göras.

7.2.2 Förtydligad fördelning av huvudmannaskapet mellan utbildningsnämnden och kommunstyrelsen – Alternativ 2

I kommunstyrelsens reglemente anges att kommunstyrelsens verksamhetsutskott ansvarar för att tillhandahålla produktion av tjänster i den omfattning som efterfrågas. Det framgår dock inte vad som ingår i det angivna ansvaret ur ett huvudmannaskapsperspektiv. Av



utbildningsnämndens reglemente framgår att nämnden har ansvar för fullgörande, uppföljning och utvärdering av kommunens uppgifter som huvudman enligt skollagen eller annan författning inom förskola och skola. Skillnaden mellan begreppen ”tillhandahålla” och ”fullgöra” kan ge upphov till ett visst tolkningsutrymme då dessa begrepp är snarlika. Begreppen förklaras inte närmare i reglementena och inte heller huvudmannaskapet nämns i reglementena.

Då ett reglemente ska ange kommunfullmäktiges interna ansvarsfördelning för de uppgifter som ingår i de obligatoriska och frivilliga verksamheterna i kommunen är det av stor vikt att dessa tydligt anger ansvarsområden så att styrelse/nämnd ska kunna fullfölja sina uppdrag och sedan återrapportera till kommunfullmäktige. Detta måste anses vara av särskilt stor vikt då både kommunstyrelsens verksamhetsutskott och utbildningsnämnden i detta fall handlägger ärenden inom skollagens tillämpning. Då reglementet sedan styr vilka ärendegrupper som därefter kan delegeras från nämnd till tjänsteman, utskott eller förtroendevald innebär det åter igen att reglementena måste vara tydliga när det gäller de ansvarsområdena som kommunfullmäktige fördelat ut.

I utbildningsdirektörens vidaredelegationsordning anges, per delegerat beslutsärende, vem som har ansvar enligt lag/förordning. I huvuddelen av de delegerade beslutsärendena framgår att utbildningsnämnden har ansvaret enligt skollagen. Detta framgår även om respektive beslutsärende utifrån aktuellt lagrum i skollagen anger att det är huvudmannen som äger frågan. Vidaredelegationsordningen bygger således på utbildningsnämndens tolkning det vill säga att utbildningsnämnden är ensam huvudman enligt skollagen. Då det ytterst är kommunfullmäktige som anger hur huvudmannansvaret ska fördelas internt kan det tyckas märkligt att utbildningsnämnden avgör huvudmannaskapet istället för att kommunfullmäktige anger detta i nämndens reglemente. Av kommunstyrelsens delegationsordning förekommer inga delegationsärenden enligt skollagen. Det kan tolkas som att huvudmannaskapet från kommunstyrelsens sida anses ligga på utbildningsnämnden. Genom att kommunfullmäktige reviderar utbildningsnämndens respektive kommunstyrelsens reglementen finns möjlighet att fördela huvudmannansvaret och det politiska ansvaret enligt skollagen. Utbildningsnämndens ansvar kan då renodlas till uppföljning, utvärdering och finansiering inom skolans verksamhetsområde samt till de uppgifter som enligt skollagen åligger huvudmannen som hemkommun. Kommunstyrelsens ansvar som huvudman kan då följaktligen bli att ansvara för elever som finns inom den kommunala produktionen och den pedagogiska verksamheten enligt skollagen. En betydande del av dagens huvudmannansvar flyttas således då över från utbildningsnämnden till kommunstyrelsen. Genom att kommunfullmäktige gör denna fördelning av huvudmannansvaret kan utbildningsnämndens funktion bli tydligare ur ett konkurrensneutralitetsperspektiv

7.2.3 Fördelning av huvudmannaskapet inom den kommunala produktionen

Huvudmannaskapet internt inom Valfärd skola måste även klarläggas avseende rektor kontra produktionsledningen/verksamhetsstödet på Valfärd Skola. Då rektor har ett tydligt



delegerat ansvar enligt nya skollagen så ligger en stor del av beslutanderätten direkt på rektor. Då rektor har det fulla ansvaret för sin del av verksamhetsområdet enligt styrdokumenterna samtidigt som produktionsdirektören har det övergripande strategiska ansvaret framgår inte om rektor verkligen har det fulla ansvaret inom sitt verksamhetsområde. I frågor där kommunstyrelsens verksamhetsutskott anses vara huvudman enligt skollagen måste det interna ansvaret mellan produktionsdirektör och rektor förtydligas.

7.2.4 Behov av lagrumsnyckel

Oavsett vilket alternativ som väljs så är bör en ansvarsfördelning avseende den pedagogiska verksamheten utifrån skollag och tillhörande förordningar göras genom uppdelning av ansvar på antingen kommunstyrelsen respektive utbildningsnämnden eller utbildningsenheten/Välfärd skola. Genom denna uppdelning förtydligas ansvaret konkret inom organisationen och då särskilt för de medarbetare som arbetar med olika områden som omfattas av skollag och skolförordningar.

7.3 Exempel på oklara ansvarsfrågor

Vid kontakt med medarbetare inom Välfärd Skola respektive utbildningsenheten framkommer exempel på oklarheter när det gäller huvudmannans ansvar och övrig ansvarsfördelning inom kommunen. Nedan redogörs för exempel på ärendegrupper som anses otydliga när det gäller den interna fördelningen inom kommunen.

7.3.1 Vårdgivare - Elevhälsa

Enligt skollag och patientsäkerhetslagen (2010:569) ska vårdgivare

- säkerhetsställa ett ledningssystem,
- fastställa verksamhetens övergripande mål för kvalitet och patientsäkerhet,
- kontinuerligt följa upp och utvärdera målen
- anmäla verksamhet till tillsynsmyndighet
- upprätta årlig patientsäkerhetsberättelse
- utse verksamhetschef

Ansvarsfördelningen när det gäller ovanstående punkter är inte klarlagd och fastställs inte i någon delegationsordning inom kommunen. Då skollag och patientsäkerhetslag hänvisar till huvudmannen som vårdgivare behöver den interna fördelningen utifrån Nacka kommuns organisation fastställas. Inga övergripande mål inom området antas inom utbildningsnämnd eller kommunstyrelsen. Välfärd skola gör egna uppföljningar inom området men dessa redovisas inte till något politiskt organ. Ingen årlig patientsäkerhetsberättelse upprättas enligt lagstiftningens krav. Välfärd skola anmäler idag verksamhet till tillsynsmyndighet. Verksamhetschef inom elevhälsa ska utses av huvudman. Idag utses verksamhetschef av Välfärd skola.



7.3.2 Kränkande behandling och klagomålshantering

Huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt, 4 kap 8 § skollagen.

När det gäller kränkande behandling enligt 6 kap. 9 § skollagen framgår att huvudmannen ska se till att det varje år upprättas en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som avses att påbörjas eller genomföras under det kommande året. En redogörelse för hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande års plan.

Enligt 6 kap. 10 § skollagen är en förskolechef eller rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.

Idag finns en matris som är framtagen av utbildningsenheten och Valfärd skola som beskriver ansvarsfördelning när det gäller klagomålshantering och kränkande behandling (se bilaga 1). Dock är det oklart om matrisen gäller samtliga klagomål enligt 6 kap. 8 § skollagen eller enbart klagomål som går vidare till Skolinspektionen. Ansvarsfördelningen måste vara väl förankrad inom Valfärd skola och kommuniceras med berörda rektorer så att fördelningen upprätthålls i ”skarpt läge” när ärenden som avser klagomål och kränkande behandling uppkommer. Det måste även vara tydligt vad som ska ingå i ansvaret det vill säga vilka krav som ska ställas på till exempel utredning och handlingsplan i ärenden om kränkande behandling.

7.3.3 Kvalitetsarbete

Enligt 4 kapitlet i skollagen följer att huvudmannen systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Utbildningsenheten har ansvar för det övergripande kvalitetssystemet i kommunen på uppdrag av utbildningsnämnden (utbildningsnämnden antar utvärderingsplan årligen). Kommunens kvalitetssystem omfattar olika återkommande undersökningar. Utbildningsenheten/utbildningsnämnden tar också en gång per år fram en samlad analys av kvaliteten i förskolor och skolor i kommunen, så kallad kvalitetsanalys. Varje förskola och skola redovisar sin egen analys av kvaliteten i en kvalitetsanalys, baserad på allmänna råden för systematiskt kvalitetsarbete. Varje förskola/skola har ansvar för att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Varje förskola/skola behöver ta ställning till hur de behöver komplettera resultaten från utbildningsnämndens kvalitetssystem med egna metoder när det gäller det egna kvalitetsarbetet och vilka åtgärder



som krävs med anledning av resultaten. Detta upplevs som oklart vari nivån på detta ska ligga.

Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Oklart om vem som gör vad i en sådan situation då det kan innebära att resurser behöver tillskjutas. Utifrån skollagens krav på kvalitetsarbete bör det förtydligas vem som ansvarar för vad inom de olika nivåerna av kvalitetsarbete som skollagen kräver.

7.3.4 Intagning på fri kvot inom gymnasiet

Enligt 7 kap. 7 § gymnasieförordningen (2010:2039) beslutar huvudmannen om det antal platser som ska avsättas med fri kvot. Enligt utbildningsdirektörens vidaredelegation har kommunens ansvarige för gymnasieantagning detta på delegation. KommunikERING bör ske innan beslut fattas i det enskilda fallet. Denna ansvarsfördelning kan behöva förtydligas avseende vem som är huvudman.

7.3.5 Verksamhetsförlagd utbildning (VFU-praktik)

Enligt det avtal från 2011 som ingåtts mellan Kommunförbundet Stockholms Län (KSL) och Stockholms lärosäten så är det kommunen som åtar sig att hantera VFU-placeringarna. Avtalet är undertecknat av utbildningsdirektören. Av avtalet följer att kommunen åtar sig att svara för kontakter med fristående skolor i kommunen för placering av VFU-studenter.

VFU på förskola handläggs av utbildningsenheten medan VFU på skolor handläggs av Valfärd Skola. Då VFU-placeringar ska fördelas på både kommunala som fristående skolor kan det diskuteras om den kommunala produktionen genom Valfärd skola ska handlägga detta eller om detta istället ska handläggas inom kultur- och utbildningsenheten.

7.3.6 Allmänna handlingar – Dokumenthanteringsplan

Om en begäran om allmän handling avser handling som är inkommen eller upprättad inom en kommunal skola så kan denna begärs ut av direkt av skolan eller till exempel via kommunens kontaktcenter. Om handlingen omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen så ska den som efterfrågar handlingen informeras om möjligheten att få ett skriftligt avslagsbeslut. Dessa ärenden ska alltid behandlas skyndsamt. Enligt utbildningsnämndens delegationsordning är det handläggare som fattar beslut om avslag i utbildningsnämndens namn. Enligt kommunstyrelsens delegationsordning är det stadsjuristen som i första hand prövar och beslutar om en allmän handling kan lämnas ut. Det är av stor vikt att det är tydligt och väl kommunicerat med handläggare, såsom till exempel rektorer vid kommunala skolor, vilka rutiner som gäller vid denna typ av avslagsbeslut. Det måste således klarläggas om allmänna handlingar inom den kommunala produktionen hör till utbildningsnämnden eller kommunstyrelsen då detta har betydelse vid avslagsbeslut enligt respektive delegationsordning. Delegationsbesluten ska sedan anmälas till behörig nämnd för att återrapporteringen ska vara uppfylld enligt kommunallagen.



Enligt kommunens arkivreglemente²¹ ska varje myndighet, i samråd med arkivmyndighetens företrädare, upprätta en dokumenthanteringsplan vilken beskriver myndighetens handlingar och hur dessa hanteras. Utifrån att kommunstyrelsens antagit en dokumenthanteringsplan²² för förskola, fritid och skola bör det möjligtvis tolkas som att kommunstyrelsen formellt utgör den myndighet som äger de allmänna handlingar som inkommer och upprättas inom den kommunala produktionen. Då det bör vara myndighet/nämnd som formellt är ägare av handlingarna och den som beslutar om handlingarna ska lämnas ut, är det av stor vikt att detta förtydligas.

7.3.7 Personuppgiftsansvar enligt personuppgiftslagen

Enligt personuppgiftslagen (1998:204) är den myndighet som behandlar personuppgifter i sin verksamhet och som bestämmer vilka uppgifter som ska behandlas och vad de ska användas till personuppgiftsansvarig. Det är de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet som avgör vem som är personuppgiftsansvarig. Vilket organ i kommunen som är personuppgiftsansvarig kan variera; de faktiska omständigheterna måste prövas i varje enskilt fall, till exempel om nämnden självständigt förfogar över de personuppgifter som behandlas. Om två eller flera gemensamt bestämmer över en viss behandling är de personuppgiftsansvariga tillsammans.

Den personuppgiftsansvarige kan överlåta den faktiska behandlingen av personuppgifter men personuppgiftsansvaret kan aldrig överlåtas. Det är alltid den personuppgiftsansvarige som ytterst svarar för att personuppgiftslagen följs. Ansvar är straff- och skadeståndssanktionerat. Den personuppgiftsansvarige är skadeståndsskyldig gentemot den registrerade, även för åtgärder som en medhjälpare eller ett personuppgiftsbiträde har utfört.²³

Utifrån personuppgiftslagens bestämmelser är det av vikt att det är klarlagt om utbildningsnämnden eller kommunstyrelsen anses vara personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter inom Valfärd skola. Detta eftersom nämnd/myndighet har det yttersta ansvaret för behandling av personuppgifter. Under förutsättning att Valfärd skola självständigt förfogar över de personuppgifter som behandlas inom verksamheten skulle det kunna tolkas som att kommunstyrelsen är personuppgiftsansvarig. Anses däremot utbildningsnämnden vara personuppgiftsansvarig så bör dessa ha god insyn i produktionens hantering av personuppgifter så att den är förenlig med personuppgiftslagen. Personuppgiftsansvaret blir särskilt aktuellt i samband med att den kommunala produktionen inför så kallade molntjänster (tjänster där lagring, datorkapacitet eller programvaror levereras via internet). Den personuppgiftsansvariga/nämnden åläggs då bland annat att ingå personuppgiftsbiträdesavtal, utföra riskanalys och laglighetsprövning.

²¹ KFKS 2003/634-003 § 177

²² KFKS 2008/48 § 76

²³ Sveriges Kommuner och Landsting, ”Vägledning om molntjänster i skolan”, februari 2014



7.3.8 Intern ärendefördelning vid kontakt med externa myndigheter

Då inkommande ärenden som berör utbildningsfrågor kommer in till kommunen adresseras dessa vanligtvis direkt till utbildningsnämnden. De flesta externa myndigheter utgår ifrån en traditionell förvaltningsorganisation med ansvarig barn- och utbildningsnämnd eller liknande och därtill hörande förvaltningsorganisation. För att få till en tydlig ärendefördelning mellan utbildningsenheten och Valfärd skola bör fördelningen mellan de båda verksamhetsstöden vara tydlig och kommunicerad internt inom kommunen. Då ärenden inkommer till exempel via kontaktcenter så måste dessa ha kunskaper om hur ärendefördelningen ser ut generellt mellan utbildningsnämnden och Valfärd skola. I dagsläget förekommer det att ärenden faller mellan stolarna, vilket bland annat kan bero på att de båda verksamhetsstöden förutsätter att vederbörande redan fått information trots att så inte är fallet. Det kan då medföra omotiverat lång handläggningstid.



Bilaga I

Rutin för klagomålshantering inom kommunal utbildningsverksamhet i Nacka

Följande rutin är framtagen för att förtydliga ärendehantering vid olika typer av ärenden som inkommer till kommunen, gällande kommunal utbildningsverksamhet för förskolan, grundskolan och gymnasieskolan.

Klagomål enligt skollagens 4 kap. 8 § samt anmälningar om kränkande behandling enligt skollagen 6 kap. 10 § som inte hänför sig till Skolinspektionen:

De typer av ärenden som inkommer till kommunen i form av klagomål eller anmälningar som rör kommunal produktion av förskola, fritid eller skola, och som *inte* hänför sig till en anmälan till Skolinspektionen ska genom kontaktcenter fördelas till FFS.

De ärenden av denna art som rör fristående huvudmän hänvisas vidare till den fristående aktören eller KU-enheten.

I ett första skede gör rektor/förskolechef en utredning av ärendet i enlighet med skollagens krav och dokumenterar ärendets gång samt kontaktar anmälare. (Se skiss p. 1).

Om en första utredning inte resulterar i att ärendet anses vara färdigutrett fördelas ärendet i ett andra skede vidare till FFS verksamhetsstöd där en ärendeansvarig utses som sedan fortsätter med utredningen av ärendet.

Beroende på ärendets omfattning och art så kontaktas även Barn- och elevhälsan, kommunjurist samt personalstrateger för stöd och expertkompetens. Fokus för utredningen bör vara skolans agerande och med barnets bästa i åtanke. Kommunikationsstrateg bör även i detta skede informeras om ärendet.

När utredningen är klar skriver ärendeansvarig och rektor ett förslag till utredningsbeslut i samråd med kommunjuristen, som sedan återkopplas till anmälare samt huvudman (FFS). Beslutet skrivs under av Produktionsdirektör eller bitr. produktionsdirektör.

I samband med detta informeras även Kultur- och Utbildningsenheten (KU). (Se skiss p. 2).

Klagomål enligt skollagens 4 kap. 8 § samt anmälningar om kränkande behandling enligt skollagen 6 kap. 10 § som hänför sig till Skolinspektionen:

De typer av ärenden som inkommer till kommunen i form av klagomål eller anmälningar som riktas till eller från Skolinspektionen vidarebefordras till KU-enhetens utbildningsexpert som samtidigt informerar FFS produktionsdirektör om ärendet rör en kommunal skola.

Utbildningsexpert på KU-enheten utreder ärendet i samråd med rektor och skriver sedan ett yttrande till Skolinspektionen i samråd med kommunjurist, och återkopplar därefter till anmälare, rektor och produktionsdirektör.

Rektor ansvarar för att i samråd med utbildningsexpert på KU-enheten hålla huvudmannen (FFS) informerad om ärendets utgång. (Se skiss p. 3).

