

Kommunstyrelsen
Utbildningsnämnden

Förtydligt huvudmannansvar enligt skollagen mellan utbildningsnämnden och kommunstyrelsen

Förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden noterar den lagrumsindelade redovisningen av hur skollagens huvudmannansvar fördelar sig mellan utbildningsnämnden och kommunstyrelsen utifrån av kommunfullmäktige antagna regementen ("lagrumsnyckel").
2. Utbildningsnämnden noterar informationen i övrigt till protokollet.

Sammanfattning

I skollagen används begreppet "huvudmän inom skolväsendet": Begreppet innebär att kommunen är huvudman för kommunalt drivna skolor och att fristående skolor är sina egna huvudmän. Eftersom skollagens huvudmannabegrepp skiljer sig åt från hur Nacka generellt definierar vad som är en "huvudman", har stadsdirektören låtit göra en utredning som ska visa hur ansvaret som huvudman enligt skollagen fördelar sig mellan utbildningsnämnden som finansieringsansvarig nämnd och kommunstyrelsen som ansvarig för de kommunala skolorna. Under arbetet blev det tydligt att det politiska ansvaret för den del av skollagens huvudmannansvar som innebär att tillhandahålla skolverksamhet, ska ligga på kommunstyrelsen. I de reglementen som kommunfullmäktige antog för den nya nämndorganisationen den 24 november 2014, § 216, har därför skillnaden mellan utbildningsnämndens och kommunstyrelsens ansvar tydliggjorts. Till stöd för att i vardagen lätt se vem som ansvarar för vad, har en så kallad lagrumsnyckel tagits fram. I den står det vilken nämnd som är ansvarig för vilket lagrum i skollagen.

De justeringar som kommunfullmäktige har gjort medför att såväl kommunstyrelsen som utbildningsnämnden behöver se över sina delegationsordningar, om de vill att utskott eller tjänsteman ska kunna fatta beslut på nämndens/styrelsens vägnar inom skolområdet.



Ansvar inom skolan

I skollagen använder lagstiftaren begreppet ”huvudmän inom skolväsendet”. I 2 kap 2 § skollagen anges att kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, utbildning i svenska för invandrare och fritidshem. Av 4 § samma kapitel följer att de som kallas enskilda efter ansökan får godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem. Detta innebär att fristående skolor är sina egna huvudmän, det vill säga kommunen huvudmannaskap omfattar bara de kommunala skolorna. Kommunerna ska dock finansiera den utbildning som de enskilda anordnar.

Definitionen av det kommunala huvudmannaskapet i skollagen skiljer sig från den definition av huvudmannaskap som används i Nacka kommun generellt. Skollagens huvudmannaskap omfattar även att bedriva utbildningen. Det här medför att det uppstår otydligheter vem i Nacka som utifrån hur Nacka styrs ansvarar för vad.

På stadsdirektörens uppdrag har det därför genomförts en utredning av hur skollagens huvudmannansvar utövas inom kommunen; mellan utbildningsnämnden som finansieringsnämnd och kommunstyrelsen som ansvarig för kommunala skolor samt mellan utbildningsenheten som stöd till utbildningsnämnden och Valfärd skola som organiserar de kommunala skolorna. Utredningen har genomförts av kommunjuristen Anneli Sagnérius tillsammans med tjänstemän från utbildningsenheten och från ledningen för Valfärd skola. Som styrgrupp har stadsdirektören, utbildningsdirektören, produktionsdirektören för Valfärd skola och stadsjuristen fungerat. Erfarenhet har inhämtats från tre andra kommuner där ansvaret för skolan är delat mellan en finansierande nämnd och en med ansvar för de kommunala skolorna. Dessa är Danderyd, Uppsala och Österåker.

Slutsatsen från utredningen är att det behöver förtydligas vem inom kommunen som utövar de olika ansvar skollagen lägger på det som i lagen kallas ”huvudmannen”. Som stöd för att göra det förtydligandet rekommenderade kommunjuristen Anneli Sagnérius två olika alternativ. I det första skrivs det tydligare i reglementet för utbildningsnämnden att den ensam tar det politiska ansvaret som huvudman och sedan görs en tydligt dokumenterad uppdelning vilka av de uppgifterna som på tjänstemannanivå ska ligga på utbildningsenheten och vilka som ska ligga på Valfärd skola. I det andra alternativet delar kommunfullmäktige på ett tydligare sätt vilka huvudmannauppgifter som politiskt ska ligga på utbildningsnämnden och vilka som politiskt ska ligga på kommunstyrelsen.

Till utredningen gjordes sedan vad som kan kallas en ”lagrumsnyckel”. I det arbetet gick kommunjuristen tillsammans med företrädare för utbildningsenheten och Valfärd skola igenom skollagen lagrum för lagrum för att ta ställning vilka uppgifter som typiskt sett är sådana en finansierings- och myndighetsansvarig funktion ska ha hand om och vilka frågor/ansvar som typiskt sett bör ligga i produktionen av skolverksamhet.



Ansvar har förtydligats i de nya reglementena

Under arbetet med lagrumsnyckeln blev det tydligt att, utifrån Nacka styrmodell, bör det politiska ansvaret för den del av skollagens huvudmannans ansvar som innebär att tillhandahålla skolverksamhet, ligga på kommunstyrelsen. Utifrån kommunstyrelsens direktiv den 27 oktober 2014, § 210, om reglementen för den nämndorganisation kommunstyrelsen då beslutade föreslå kommunfullmäktige, gjordes förtydliganden om detta i utbildningsnämndens och kommunstyrelsens reglementen. Utbildningsnämnden ansvarar för uppföljning, utvärdering, finansiering och systematiskt kvalitetsarbete. Med finansieringsansvaret följer alla de frågor som handlar om barns rätt till utbildning, inkluderande all myndighetsutövning. Kommunstyrelsen ansvarar för tjänster inom ramen för skollagen och andra författningar på utbildningsområdet. Det innebär att kommunstyrelsen ansvarar för frågor rörande barns och elevers vardag i utbildningen, inkluderande arbetsmiljö, arbete mot kränkande behandling och för likabehandling, elevhälsa, barns och elevers utveckling mot målen och studieförutsättningar.

Lagrumsnyckel hjälper till

Bifogat till denna tjänsteskrivelse finns en lagrumsnyckel där det för varje lagrum anges om det är utbildningsnämnden eller kommunstyrelsen som är huvudman enligt skollagens bestämmelser. Eftersom skollagen i flera fall direkt har pekat ut att det är rektor som är ansvarig enligt lagen, finns även de lagrummen med i lagrumsnyckeln. Lagrumsnyckeln blir på det sättet heltäckande.

Justeringarna påverkar delegationsordningarna

De justeringar som kommunfullmäktige har gjort medför att såväl kommunstyrelsen som utbildningsnämnden behöver se över sina delegationsordningar, om de vill att utskott eller tjänsteman ska kunna fatta beslut på nämndens/styrelsens vägnar inom skolområdet.

Sammanfattning av utredningen

I utredningen görs följande sammanfattning av vad den leder fram till. Utredningen i sin helhet är bilaga till denna tjänsteskrivelse.

”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 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.”

Konsekvenser för barn

Utredningen har gjorts för att det ska bli tydligare vem inom kommunen som ansvarar för vad när det gäller utbildning från förskoleklass och uppåt. För barn och ungdomar som går i kommunala skolor ska det innebära minskad risk för att viktiga frågor om vem som ansvarar för vad i deras vardag hamnar mellan stolarna. Genom att det är tydligt för var och en inom kommunen som har ansvar för skolverksamhet vad de ansvarar för, ska det betyda korta och tydliga beslutsvägar och mandat.



Bilagor

1. Huvudmannautredning
2. Lagrumsnyckel

Lena Dahlstedt
Stadsdirektör
Stadsledningskontoret

Susanne Nord
Utbildningsdirektör

Einar Fransson
Produktionsdirektör Valfärd skola