



PM 2007:38 RIV (Dnr 322-4011/2006)

Överföring av grundskolan, särskolan och skolbarnsomsorgen till utbildningsnämnden

Rapport från Solving Bohlin & Strömberg

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Rapporten godkänns och läggs till handlingarna.
2. Utbildningsnämnden uppmanas att skyndsamt påbörja arbetet och därvid beakta denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Lotta Edholm anför följande.

Ärendet

Kommunfullmäktige beslutade den 7-8 december 2006 i samband med budget för 2007 med inriktning för 2008 och 2009 att ansvaret för grundskolan, särskolan, skolbarnsomsorgen och mellanstadieverksamheten ska överföras från stadsdelsnämnderna till utbildningsnämnden från och med den 1 juli 2007. Vidare beslöts att organisationen vid utbildningsförvaltningen utreds och att en ny organisation införs från och med den 1 juli 2007.

Solving Bohlin & Strömberg presenterar i rapporten Överföring av grundskolan, särskolan och skolbarnsomsorgen till utbildningsnämnden, daterad 18 december 2006, förslag till organisation och dimensionering av utbildningsförvaltningen. Utgångspunkterna för förslaget är:

- Hanterbara enheter
- Mer självständiga skolor
- Effektiv resursanvändning
- Likvärdiga villkor för kommunal skola och friskola
- Mer marknadsmässiga förutsättningar – öka möjligheten att upphandla tjänster och öka valfriheten
- Regionalt samarbete mellan kommunens skolor och friskolor

I rapporten redovisas två huvudalternativ för hur grundskolan kan organiseras under en gemensam utbildningsnämnd: 1) En förvaltning, för gymnasieskolan och grundskolan. 2) Två förvaltningar varav en för gymnasieskolan och en för grundskolan.

Båda alternativen förutsätter en större självständighet för skolorna och att överordnade organisatoriska nivåer inte blir för omfattande och alltför detaljstyrande. I rapporten redovisas ett förslag till indelning i en grundskoleavdelning med tre regioner samt hur viktiga funktioner bör hållas ihop förvaltningscentralt.

Beredning

Ärendet har utarbetats inom stadsledningskontorets finansavdelning.

En referensgrupp med personer som representerar en bred erfarenhet av pedagogiska frågor har aktivt medverkat i arbetet. Därutöver har bl.a. stadsdelsdirektörer, barn- och ungdomschefer och tjänstemän vid utbildningsförvaltningen och stadslednings-

kontoret intervjuats. Workshops med bl.a. utbildningsförvaltningens ledningsgrupp och grundskolerektorer har genomförts. Representanter för de fackliga organisationer som är representerade i den centrala samverkansgruppen (Cesam) har intervjuats.

Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att alla nivåer i organisationen skapar förutsättningar för och medverkar till att kommunfullmäktiges mål för verksamheten uppnås. Stadsledningskontoret förordar efter övervägande att utbildningsfrågorna organiseras i en förvaltning under utbildningsnämnden med ett tydligt ansvar på ledningsnivå för grundskola respektive gymnasieskola. Det är viktigt att utbildningsnämnden skapar en tydlig såväl verksamhets- som ekonomistyrning i den nya förvaltningen för att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande och att målen uppnås. Enligt stadsledningskontorets mening bör en tjänst som biträdande förvaltningschef inrättas då verksamheten är omfattande. Hur ekonomifunktionen organiseras är vidare strategiskt. Stadsledningskontoret ser det som nödvändigt med en förvaltningsgemensam ekonomiavdelning som är representerad i ledningsgruppen. Den förväntade minskningen av antalet elever kräver en god ekonomisk styrning och planering av utbildningsnämndens resurser. Stadsledningskontoret anser att de personaladministrativa resurser som är knutna till de verksamheter som överförs till den nya utbildningsförvaltningen också bör vara placerade där.

Vidare är det nödvändigt att utbildningsnämnden säkerställer att dess dubbla roller, som beställare av skolverksamhet och utförare av omfattande skolverksamhet, hålls åtskilda och att enskilt driven verksamhet garanteras lika behandling som stadens egna skolor.

Mina synpunkter

Stadsdelsnämndernas ansvar för grundskolan, särskolan och skolbarnsomsorgen har inneburit att rektorer och lärare har haft ytterligare en politisk nivå att förhålla sig till. Organisationen har inneburit en byråkratisk överbyggnad som försvårat skolledningens möjlighet att forma verksamheten utifrån de mål som stat och kommun satt upp. Det har varit svårt att uppnå likställighet över staden. Samtidigt har det övergripande ansvaret för skolan i Stockholm saknats. Resurser avsedda för grundskolan har ofta använts för annan verksamhet i stadsdelarna.

För att skapa lika villkor och ge ett ökat självbestämmande för skolorna föreslås nu att ansvaret för grundskolan, särskolan och skolbarnsomsorgen ska föras över från stadsdelsnämnderna till utbildningsnämnden.

Utformningen av utbildningsförvaltningens organisation ska ordnas så att den underlättar för skolan att uppnå kommunfullmäktiges övergripande mål för verksamheten. Skolornas huvuduppgift är att förmedla kunskap med målet att ingen elev ska lämna grundskolan utan grundläggande kunskaper. Kommunala och fristående skolor ska ha likvärdiga villkor.

Solving Bohlin & Strömberg har i en rapport presenterat förslag på hur den nya organisationen skulle kunna utformas. I rapporten presenteras för- och nackdelar med att låta den nya organisationen bestå av antingen en eller två förvaltningar.

Jag förordar att utbildningsfrågorna organiseras i en förvaltning. Den nya utbildningsförvaltningen bör organiseras med ett tydligt ansvar på ledningsnivå för grundskola respektive gymnasieskola.

Det är viktigt att utbildningsnämnden skapar en tydlig såväl verksamhets- som ekonomistyrning i den nya förvaltningen för att säkerställa att målen uppnås och att resurserna utnyttjas på bästa sätt.

Skolenheterna har en stor självständighet, vars ekonomiska förutsättningar baseras på en skolpeng. Det är angeläget att utbildningsförvaltningens nya organisation beaktar rektors och skolledningens roll för skolans pedagogiska utveckling samt skolenheternas självständiga roll, deras behov av administrativt stöd och hur detta ska orga-

niseras för att på bästa sätt stödja verksamheten. Den byråkratiska överbyggnad som skolorna i dag ibland upplever under stadsdelsnämnderna får inte ersättas av nya, snarlika mellannivåer i den nya organisationen.

Rektor har huvudansvar för skolan. Det innebär att utbildningsnämnden snarare ska följa upp skolans resultat än att diktera hur skolan ska styras. Inspektion och utvärdering blir mycket viktigt för att säkerställa att alla elever når de uppsatta målen.

Ansvar för samverkan mellan förskola och skola, mellan socialtjänst och skola samt särskola och skola bör tydliggöras i organisationen. I arbetet med övergången till den nya organisationen bör en dialog föras med stadsdelsnämnderna och deras erfarenheter beaktas.

I Solving Bohlin & Strömbergs rapport finns överväganden och förslag som bör beaktas i utformandet av den nya organisationen. Det är till exempel nödvändigt att effektivt samordna och samutnyttja lokalerna, planera det långsiktiga behovet och ha beredskap för flexibilitet i tid och rum för att frigöra ekonomiskt utrymme för skolverksamheten.

Sammanfattningsvis anser jag att utbildningsnämnden skyndsamt ska påbörja arbetet med att utforma en ny förvaltning som bör organiseras på ett sådant sätt att den är optimalt effektiv och ger största nytta för skolverksamheten.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Rapporten godkänns och läggs till handlingarna.
2. Utbildningsnämnden uppmanas att skyndsamt påbörja arbetet och därvid beakta denna promemoria.

Stockholm den 23 januari 2007

LOTTA EDHOLM

Bilaga

Överföring av grundskolan, särskolan och skolbarnsomsorgen till utbildningsnämnden

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Carin Jämtin* (s) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. Rapporten godkänns och läggs till handlingarna.
2. Därutöver anföras följande

Grundskolan, särskolan och skolbarnsomsorgen ska även fortsättningsvis vara stadsdelsnämndens ansvar. Beslut som t ex rör elever i behov av särskilt stöd i skolan ska fattas på en nivå så nära eleven som möjligt, alltså inte av en central handläggare. En stor utbildningsförvaltning gör det svårt att ta till vara lokala initiativ och att få överblick över samverkansmöjligheter inom skolan. En centralisering av grundskolan och särskolan kommer att innebära lägre effektivitet som i sin tur leder till såväl organisatoriska förändringar som ekonomiska kostnader. I slutändan är det eleverna som drabbas av en omorganisation. Mot denna bakgrund anser vi att den överföring av verksamheter som kommunfullmäktige beslutat om är olycklig.

Reservation anfördes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. godkänna rapporten
2. avslå förslaget om överföring av grundskolan, särskolan och skolbarnsomsorgen till utbildningsnämnden
3. därutöver anför följande:

Stadsdelsnämnderna bör få fortsatt ansvar för skolverksamheten. Nämndernas arbete ska bygga på helhetssyn och goda kunskaper om förhållandena i respektive stadsdelsnämndsområde. Att grundskolan flyttas bort från stadsdelsnämndernas ansvarsområde urholkar hela stadsdelsnämndsreformen. Det finns få frågor som engagerar medborgarna så som hur skolan sköts. Nu försvinner möjligheten för medborgarna att gå på öppna möten och säga vad de tycker om sin skola. Besluten flyttas längre bort från stockholmarna.

Utbildningsnämnden är redan idag Sveriges största kommunala nämnd/förvaltning. Att flytta grundskolan, skolbarnsomsorgen och särskolan till utbildningsnämnden innebär en gigantisk centralisering. Samtidigt försämras möjligheterna till samarbete med fritidsverksamheterna och de sociala verksamheterna vilket varit en av vinsterna med stadsdelsnämnderna. Möjligheten till dialog och direktkontakt med de politiker som bestämmer över skolan försvåras för föräldrar och elever i Stockholm när det öppna forum som stadsdelsnämndsmötena utgör försvinner. En självklar konsekvens borde åtminstone vara att utbildningsnämndens möten öppnas för allmänheten och ärendenas innehåll tydligare offentliggörs.

Överföringen kommer att innebära att 35 % av de administrativa tjänsterna inom skolområdet dras in utan konsekvensanalys. Detta kommer med största sannolikhet att negativt påverka skolornas kvalitet och rektorernas arbetsbelastning.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Med vänsterpartiets budget hade inte grundskolan, särskolan och skolbarnsomsorgen överförts från stadsdelsnämnderna till utbildningsnämnden. Enligt föredragande borgarråd upplever skolorna ibland att de lever under en byråkratisk överbyggnad i stadsdelsnämnderna.

Bäva månade då rektorerna inför den byråkrati och koloss på lerfötter som skissas i konsultrapporten med tre chefsnivåer mellan rektor och nämnd – grundskolechefer, regionchefer och förvaltningschef. Stadsdelskontoret vill dessutom ha en biträdande förvaltningschef. I stadsdelsnämnderna finns vanligen endast två chefsnivåer – avdelningschef och förvaltningschef - mellan rektor och nämnd.

Vi känner inte igen oss i folkpartiets verklighetsbeskrivning utan många skolor har tvärtom sett fördelar med att organiseras under samma nämnd som förskolan och socialtjänsten. Rektorerna är faktiskt i stort sett nöjda med stadsdelsnämnderna. Samarbetet mellan förskolan och skolan kommer att bli kraftigt försämrat med den nya organisationen. En av de stora vinsterna med stadsdelsnämndsreformen är just samverkan utifrån barnens behov över verksamhetsgränser och utifrån lokala behov. Denna samverkan kommer att få svårt att överleva i den nya utbildningsnämnden, vilket ytterst drabbar barnen.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Carin Jämtin, Roger Mogert, Tomas Rudin och Teres Lindberg* (alla s) enligt följande:

Vi föreslår kommunstyrelsen besluta att

1. Rapporten godkänns och läggs till handlingarna.
2. Därutöver anför följande

Grundskolan, särskolan och skolbarnsomsorgen ska även fortsättningsvis vara stadsdelsnämndens ansvar. Genom en centralisering försvåras samverkan mellan skola och förskola, samt skola och socialtjänst. Beslut som t ex rör elever i behov av särskilt stöd i skolan ska fattas på en nivå så nära eleven som möjligt, alltså inte av en central handläggare. En stor utbildningsförvaltning gör det svårt att ta till vara lokala initiativ och att få överblick över samverkansmöjligheter inom skolan. En centralisering av grundskolan och särskolan kommer att innebära lägre effektivitet som i sin tur leder till såväl organisatoriska förändringar som ekonomiska kostnader. I slutändan är det eleverna som drabbas av en omorganisation. Mot denna bakgrund anser vi att den överföring av verksamheter som kommunfullmäktige beslutat om är olycklig.

Reservation anfördes av *Stefan Nilsson* (mp) med hänvisning till reservationen av (mp) i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (v) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Kommunfullmäktige beslutade den 7-8 december 2006 i samband med budget för 2007 med inriktning för 2008 och 2009 att ansvaret för grundskolan, särskolan, skolbarnsomsorgen och mellanstadieverksamheten ska överföras från stadsdelsnämnderna till utbildningsnämnden från och med den 1 juli 2007. Vidare beslöts att organisationen vid utbildningsförvaltningen utreds och att en ny organisation införs från och med den 1 juli 2007.

Solving Bohlin & Strömberg har haft i uppdrag att identifiera frågor som berörs av den organisatoriska förändringen samt föreslå en organisation och en preliminär dimensionering av utbildningsnämndens nya förvaltning. Resultatet är rapporten Överföring av grundskolan, särskolan och skolbarnsomsorgen till utbildningsnämnden.

BEREDNING

I budget för 2007 anges att ansvaret för grundskolan, särskolan, skolbarnsomsorgen och mellanstadieverksamheten ska överföras från stadsdelsnämnderna till utbildningsnämnden från och med den 1 juli 2007. Vidare beslöts att organisationen vid utbildningsförvaltningen utreds och att en ny organisation införs från och med den 1 juli 2007. Detta ärende har utarbetats inom stadsledningskontorets finansavdelning.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 januari 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak bakom analys och förslag i utredningen. Solving Bohlin & Strömberg ger i rapporten förslag på hur utbildningsfrågorna kan organiseras i en förvaltning alternativt två, en för grundskolan och en för gymnasieskolan. Det finns för- och nackdelar med båda alternativen. För två förvaltningar talar att det underlättar ledning, styrning och uppföljning då det är rimlig storlek på verksamhets-, budget- och personalansvar. Efter övervägande förordar dock stadsledningskontoret att utbildningsfrågorna organiseras i en förvaltning. Skälet är att samordningsvinsterna med en förvaltning bedöms överväga nackdelarna. Fördelar som redovisas i rapporten med två förvaltningar är att det tydliggör respektive förvaltnings uppdrag och ansvarsområde i förhållande till elever och skolenheter och möjliggör en plattare organisation. Detta kan, enligt stadsledningskontoret, uppnås genom att den nya utbildningsförvaltningen organiseras med ett tydligt ansvar på ledningsnivå för grundskola respektive gymnasieskola. Med en sådan tydlig kompetens- och ansvarsuppdelning i ledning och i organisationens övriga funktioner kan de fördelar som två förvaltningar skulle innebära uppnås.

Kontoret instämmer i konsultrapportens förslag om att en tjänst som biträdande förvaltningschef bör inrättas. Det är viktigt att utbildningsnämnden skapar en tydlig såväl verksamhets- som ekonomistyrning i den nya förvaltningen för att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande och att målen uppnås. Enligt stadsledningskontorets mening bör en tjänst som biträdande förvaltningschef inrättas då verksamheten är omfattande.

Utredningens föreslår en indelning av grundskoleavdelningen i tre regioner för att skapa hanterbara enheter, för planering och samarbete med bl.a. stadsdelsnämnderna. Kontoret kan se fördelen med detta, samtidigt skapar det ytterligare en nivå i organisationen som eliminerar den organisatoriska vinsten av att nå en plattare struktur vid överförandet av grundskolorna m fl till utbildningsnämnden. Denna fråga bör övervägas ytterligare inför utbildningsnämndens beslut om strukturorganisation för förvaltningen.

I stadens budget för 2007 med inriktning för 2008 och 2009 anges det övergripande inriktningsmålet att stadens verksamheter ska vara kostnadseffektiva. Hur den nya förvaltningens ekonomifunktion organiseras är strategisk för att nå detta mål. Detta inte minst utifrån effektiviseringskravet på administration och lokaler som kommunfullmäktige beslutat om. Stads-

ledningskontoret ser det som nödvändigt med en förvaltningsgemensam ekonomiavdelning som är representerad i ledningsgruppen. Nämndens omfattande verksamhet samt den förväntade minskningen av antalet elever kräver en god ekonomisk styrning, planering och uppföljning av utbildningsnämndens resurser. I detta sammanhang bör även påpekas att personalfrågornas organisation är strategisk.

I budgeten betonas rektors och skolledningens roll för skolans pedagogiska utveckling. Den pedagogiska ledaren ansvarar för resultat samt uppföljning och åtgärder för att förbättra resultatet. Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att utbildningsförvaltningens nya organisation beaktar skolenheternas självständiga roll, deras behov av administrativt stöd och hur detta ska organiseras för att på bästa sätt stödja verksamheten.

Solving Bohlin & Strömberg har i rapporten identifierat frågor som är viktiga att beakta för att skapa en ändamålsenlig organisation. Enligt stadsledningskontoret är det viktigt att ansvaret för dessa frågor tydliggörs i utbildningsnämndens nya organisation. Det gäller bl.a. ansvaret för samverkan mellan förskola och skola, mellan socialtjänst och skola samt särskola och skola. I övrigt redovisar rapporten överväganden och förslag som bör beaktas i utformandet av den nya organisationen. T ex så är det nödvändigt att effektivt samordna och samutnyttja lokalerna, planera det långsiktiga behovet och ha beredskap för flexibilitet i tid och rum för att frigöra ekonomiskt utrymme för själva skolverksamheten.

Stadsledningskontoret anser vidare att de personaladministrativa resurser som är knutna till de verksamheter som överförs till utbildningsnämnden också ska vara placerade där. Detta tydliggör sambandet mellan verksamhet och resurser och ger en helhetsbild av vilka resurser som finns tillgängliga. Vidare kan stadsledningskontoret se svårigheter i att nå de ekonomiska vinster som organisationsförändringen ska medföra om inte all verksamhet överförs.

Vidare är det nödvändigt att utbildningsnämnden säkerställer att dess dubbla roller, som beställare av skolverksamhet och utförare av omfattande skolverksamhet, hålls åtskilda och att enskilt driven verksamhet garanteras lika behandling som stadens egna skolor.

Sammanfattningsvis anser stadsledningskontoret att den nya förvaltningen bör organiseras på ett sådant sätt att den är optimalt effektiv och ger största nytta för skolverksamheten. Kommunfullmäktiges övergripande mål om att verksamheten ska vara kostnadseffektiv är viktigt att beakta i utformningen av den nya förvaltningens ekonomifunktion.