

Henning Törner

Beskrivning av styrning och organisering inom bildningsförvaltningen avseende skillnader mellan hemkommunansvar och huvudmannansvar i ärenden gällande särskilt stöd

Ärende

Utbildningsnämnden gav den 6 november, § 87, bildningsförvaltningen i uppdrag (UN 2019/0586) att återkomma med en redovisning av den organisation och de rutiner som finns för att hemkommunansvaret ska utövas oberoende av huvudmannansvaret inom arbete med särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper och grundsärskolan i Danderyds kommun. Redovisningen ska innehålla en beskrivning av organisation, ansvar och arbetsuppgifter inom elevstödssamordning och beredning av beslut gällande tilläggsbelopp/verksamhetsstöd samt hur organisation, ansvar och arbetsuppgifter motverkar risk för jäv och beroendesituationer.

Bakgrund

Utbildningsnämnden har identifierat ett behov av en mer effektiv styrning och organisering av särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper och grundsärskolan i Danderyds kommun. Under hösten 2019 genomfördes en utredning på utbildningsnämndens uppdrag som presenterade ett antal förbättringsområden. Det förbättringsområde som denna rapport omfattar är den risk för brist på rättssäkerhet och likvärdighet i förvaltningens förhållande till olika huvudmän som kan uppstå då samma funktioner och personer har olika roller och ansvar i ett och samma ärende. Detta gäller framförallt i ärenden rörande ansökningar om tilläggsbelopp eller verksamhetsstöd till förskolor och skolor med elever i behov av särskilt stöd.

Enligt skollagen har kommuner två ansvar i förhållande till skolväsendet, dels som hemkommun för sina medborgare, dels som huvudman för skolverksamheten i egen regi. Hemkommunansvar är därmed det ansvar kommunen har för sina folkbokförda elever oavsett i vilken kommun eller fristående förskola/skola de går i. Ansvaret innefattar att tillhandahålla resurser för utbildningen. Hemkommunen är skyldig att lämna bidrag till

Henning Törner

huvudmannen för varje elev; bidraget ska bestå av ett grundbelopp och i vissa fall även ett tilläggsbelopp till fristående förskolor och skolor med barn och elever i behov av särskilt stöd.

Huvudmannaansvar är det ansvar kommunen har för elever i kommunens egna verksamheter. Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelser, föreskrifter och andra författningar (2 kap. 8 § skollagen).

Sedan kommunstyrelsens produktionsutskotts ansvar har övergått till utbildningsnämnden är utbildningsnämnden nu den nämnd som innehar såväl hemkommunansvar och huvudmannaskap för skolväsendet i egen regi i kommunen. Även bildningsförvaltningen har att arbeta och organisera sig utifrån båda dessa ansvar för att skilja på sina roller som hemkommun och huvudman för verksamhet i egen regi. Detta har förvaltningen gjort redan innan utbildningsnämnden fick sitt vidgade ansvar och organisationen är i grunden anpassad för detta. Dock har elevstödssamordnarfunktionen haft ett delat uppdrag som innefattat både rådgivning till huvudmän och vårdnadshavare samtidigt som beredning av beslut gällande finansiering i form av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd varit en del av uppdraget. Elevstödssamordnaren har haft i uppdrag att bereda beslut gällande tilläggsbelopp och verksamhetsstöd utifrån ansökningar från både fristående skolor och skolor i egen regi (hemkommunansvar) samtidigt som befattningen har haft i uppdrag att som sakkunnig i elevstödsfrågor ge råd och stöd till skolor i egen kommunens egen regi (huvudmannaansvar).

En motsvarande problematik har funnits inom förskoleområdet där befattningen som verksamhetschef förskola har varit en deltidstjänst som, genom ett tillförordnande, kombinerats med befattning som kvalitetscontroller förskola. Kvalitetscontrollern har berett beslut gällande tilläggsbelopp/verksamhetsstöd till såväl fristående som kommunala förskolor. Detta har inneburit en likartad utmaning som elevstödshandläggare stått inför. En och samma medarbetare har haft att hantera beredning av beslut om tilläggsbelopp/verksamhetsstöd till förskolor och samtidigt haft i uppdrag att ge råd och stöd till förskolor gällande både placeringar av barn och åtgärder för extra anpassningar och särskilt stöd.

Den utredning som gjordes av extern part, Vilna AB, kom till slutsatsen att det framförallt inom hanteringen av efterfrågat stöd från skolor gällande elever i behov av särskilt stöd är önskvärt med en tydligare organisatorisk åtskillnad mellan att ge råd och att besluta om ökad finansiering. Exempelvis har det förekommit förfrågningar till elevstödshandläggaren om sådant stöd som skulle innebära att jäv uppstår. Det har varit avhängigt elevstödshandläggarens goda omdöme att sådana situationer inte uppstår i

Henning Törner

praktiken. För rektorer och specialpedagoger på skolorna samt huvudmannaorganisationen behöver det vara tydligt vilka gränser det finns för elevstödshandläggaren i sitt uppdrag att vara sakkunnig i elevstödsfrågor. Vilna AB slår fast i sin utredning att handläggaren inte bör vara delaktig i processer eller dialoger som blir föremål för ansökan om tilläggsbelopp/verksamhetsstöd.

Bildningsförvaltningens utredning

Bildningsförvaltningen har utrett hur organisationen och rutinerna kan förändras för att bättre motsvara och tydliggöra skillnaderna mellan hemkommunansvar och huvudmannansvar för förskolor och skolor i egen regi. Detta har förvaltningen gjort både utifrån den externa utredning som Vilna AB presenterat samt utifrån den löpande utvärdering av verksamheten som sker genom dialog med medarbetare, skolor och vårdnadshavare.

I grunden är förvaltningens organisation satt utifrån de olika ansvaren och varje medarbetare har uppdrag kopplade till de olika ansvaren. Lönekostnader och andra kostnader fördelas transparent och i enlighet med vilket ansvar kostnaden är kopplad till. Den administration och ledning som rör förskolor och skolor i egen regi finansieras av grundbelopp och statsbidrag och belastar därmed Danderyds kommun i rollen som huvudman för dessa enheter.

Förvaltningen konstaterar att tjänsten som elevstödssamordnare har varit en bred tjänst som bestått av såväl ett rådgivande som ett beslutande uppdrag samt att befattningen som verksamhetschef förskola kombinerats med befattning som berett beslut om tilläggsbelopp och verksamhetsstöd till förskolor med barn i behov av särskilt stöd. Förvaltningen konstaterar att detta inte är optimalt då det är olika ansvar och roller som medarbetare har att hantera parallellt vilket kan skapa otydlighet. Det ställer stora krav på dessa medarbetare.

Bildningsförvaltningens yttrande

Bildningsförvaltningen bedömer att de beslut som fattats gällande tilläggsbelopp och verksamhetsstöd alltid har fattats utifrån ett hemkommunperspektiv utifrån de ansökningar som inkommit.

Beslutsfattaren har aldrig varit samma person som gett råd och stöd till förskolor och skolor. Bildningsförvaltningen delar dock utredningens slutsats att elevstödssamordnaren har haft ett mycket omfattande uppdrag som innefattar både råd och beredning av beslut där det är svårt och viktigt att hålla isär rollerna. Organisationen har inneburit en risk för jäv och

Henning Törner

otydlighet kring i vilken roll den person agerat som skolor och vårdnadshavare har haft kontakt med på den centrala förvaltningen. Det har exempelvis vid ett flertal tillfällen förekommit att skolföreträdare vill ha förhandsbesked om vilken finansiering i form av tilläggsbelopp/verksamhetsstöd en eventuell placering skulle innebära när det i själva verket är först när en elev har börjat på en ny skola som utredningar och ansökningar om tilläggsbelopp och verksamhetsstöd kan hanteras. Förvaltningen konstaterar att det har funnits ett behov av en ökad tydlighet men också en ökad servicegrad gentemot medarbetare, skolor och vårdnadshavare. Ett behov som ökat i samband med att enheten för barn- och elevhälsa avvecklades 2019.

Bildningsförvaltningen konstaterar också att det tillförordnande av kvalitetscontroller förskola, till att även vara chef för förskolor i kommunens egen regi, har inneburit en liknande problematik och utmaning att tydliggöra de olika roller och ansvar som respektive uppgift innebär. Råd om förskoleplacering, extra anpassningar och särskilt stöd samt beredning av beslut om tilläggsbelopp/verksamhetsstöd har hanterats av samma person vilket ställt stora krav på tydlighet i arbete och dokumentation.

Utifrån Danderyds kommuns relativa litenhet och begränsade möjligheter att dela upp arbetsuppgifter mellan olika funktioner och enheter, då det endast finns ett fåtal medarbetare centralt inom bildningsförvaltningen och det endast funnits en elevstödssamordnare som arbetar med frågor om finansiering av särskilt stöd, är möjligheterna till förändrad organisation begränsade. Förvaltningen kan ändå vidta vissa åtgärder för en förtydligad ansvarsfördelning i ärenden gällande särskilt stöd som minskar de risker som rapporten visat på. Dessa åtgärder innefattar såväl organisatoriska åtgärder som processuella åtgärder.

Vidtagna organisatoriska åtgärder

Inom bildningsförvaltningens enhet för verksamhetsstöd och styrning görs en viss omorganisation i syfte att organisationen och arbetsuppgifterna bättre ska ta hänsyn till skillnaderna i hemkommunansvar och huvudmannaansvar och därmed ökar tydligheten både för medarbetare och intressenter. Förändringen innebär också att arbetsbelastningen för elevstödsamordnaren minskar och tillgången till råd och stöd till skolor och vårdnadshavare ökar.

Följande befattningar berörs av förändringen som planeras vara genomförd i september 2020:

Henning Törner

Befattning som elevstödssamordnare omformas

Befattningen får en tydlig koppling till hemkommunansvaret där huvuddelen av arbetsuppgifterna består i att bereda beslut om tilläggsbelopp och verksamhetsstöd till skolor med elever i behov av extra ordinärt särskilt stöd..

I tjänstens omfattning läggs även in beredning av beslut om tilläggsbelopp och verksamhetsstöd till förskolor med elever i behov av extra ordinärt särskilt stöd. Utöver en mer enhetlig process där förskolors och skolors ansökningar behandlas mer likartat så ökar förutsättningarna att från förvaltningens håll följa eleverna genom deras utveckling och förutsättningarna för att lämna kvalitativa prognoser ökar.

Även andra ansvar kopplade till kommunens hemkommunansvar kommer framöver att ligga på befattningen, bland annat frågor gällande avtal och beslut om skolskjuts med bil för elever i behov av särskilt stöd. Befattningen kommer inte längre ansvara för kontakter med vårdnadshavare och skolor gällande råd och stöd gällande skolplaceringar, skolformer, extra anpassningar och särskilt stöd.

Ny befattning som kvalificerad handläggare

En ny befattning inrättas med huvuduppgift att verka för en ökad skolnärvaro och för att vara ett stöd i arbetet med att alla elever ska få en skolgång anpassad utifrån sina förutsättningar. Befattningen ska ge råd och stöd till vårdnadshavare och skolor gällande lämpliga skolformer, skolenheter samt möjliga extra anpassningar och särskilt stöd. Utöver dessa ansvar planeras även andra arbetsuppgifter ingå, exempelvis samordning av studie- och yrkesvägledarna inom den egna regins skolor samt kontakter med socialkontoret gällande nyanlända elevers skolgång. Även stöd i den egna regins skolors kartläggningar av nyanlända elever och ett operativt arbete för att hjälpa elever till en lämplig skolgång ingår i ansvaret.

Befattningen kommer inte att vara involverad i finansieringsfrågor eller bedömningar av eventuella ansökningar om tilläggsbelopp eller särskilt stöd.

Befattningarna som elevstödscontroller och kvalificerad handläggare kommer att tillhöra samma enhet och vara placerade i samma byggnad.

Befattning som utvecklingspedagog med inriktning skolnärvaro upphör

En befattning som utvecklingspedagog med inriktning skolnärvaro dras in i syfte att finansiera befattningen som kvalificerad handläggare.

Henning Törner

Arbetsuppgifterna kommer delvis att ingå i den kvalificerade handläggarens ansvar och delvis fördelas på andra medarbetare inom enheten för verksamhetsstöd och styrning.

Befattning som verksamhetschef förskola renodlas

Befattningen som verksamhetschef förskola i egen regi (deltid) kombineras framöver med en utredartjänst som inte kommer att vara involverad i beredning av beslut gällande tilläggsbelopp/verksamhetsstöd eller andra beslut gällande förskola på hemkommunnivå.

Befattning som kvalitetscontroller förskola (50%)

Befattningen som kvalitetscontroller förskola bemannas av annan medarbetare än den som är verksamhetschef förskola i egen regi. I uppdraget ingår bland annat att utföra tillsyn av de fristående förskolorna inom kommunen. Uppdraget att bereda beslut om tilläggsbelopp och verksamhetsstöd inom förskolan övergår samtidigt till elevstödscontrollern som även bereder beslut om tilläggsbelopp och verksamhetsstöd inom grundskola och gymnasium.

Vidtagna processuella åtgärder

De processer som framförallt identifierats vara beroende av tydligare kriterier och transparens gällande likabehandling och rättssäkerhet utifrån hemkommunansvar och huvudmannaskap är processen för hantering av ansökningar om tilläggsbelopp och verksamhetsstöd till skolor med elever i behov av särskilt stöd. Därför har riktlinjerna för denna process reviderats av utbildningsnämnden den 18 mars 2020 (UN 2019/0587). Genom revideringen har bedömningskriterierna inför beslut om tilläggsbelopp och verksamhetsstöd förtydligats. I de nya riktlinjerna ställs även tydliga krav på motivering av beslut samt krav på uppföljning och statistik. Riktlinjerna innehåller även krav på hur bedömning och handläggning ska gå till.

Centralt i riktlinjerna och hur förvaltningen arbetar är att ansökan om tilläggsbelopp (benämns inom kommunen som verksamhetsstöd för förskolor och skolor i egen regi då tilläggsbelopp för egen regi inte finns i lagens mening) skickas som fullständig ansökan till elevstödsamordnare vid enheten för verksamhetsstöd och styrning. Eleven ska då redan vara inskriven på den aktuella skolan och samtliga underlag, inklusive utredning, ska biläggas ansökan. En skolplacering ska alltså inte göras beroende på beslut om tilläggsbelopp eller verksamhetsstöd.

Henning Törner

Elevstödshandläggaren deltar inte i framtagandet av underlag till ansökan utan svarar endast på eventuella frågor kring formalia och regelverk. Istället är det den kvalificerade handläggaren som kan ge råd och stöd inför en ansökan eller inför ett eventuellt byta av skola eller skolform.

Elevstödshandläggaren kan i undantagsfall ta in yttrande från extern expertis för att kunna bedöma ansökningarna. Elevstödshandläggare föredrar ärendet för bildningsdirektören som fattar beslut på delegation och då företräder hemkommunen. Ingen skillnad görs på om ansökan kommer från fristående förskola/skola eller förskola/skola i egen regi.

Ansökan om skolbyte görs av vårdnadshavare till respektive skola. Inför ett eventuellt skolbyte kan vårdnadshavare rådgöra med kvalificerad handläggare vid enheten för verksamhetsstöd och styrning (den nya tjänsten).

Sammantaget

Sammantaget är bildningsförvaltningens klara uppfattning att förvaltningen redan tidigare har hanterat sitt hemkommunansvar på ett rättssäkert och likvärdigt sätt i förhållande till olika huvudmän. Med de reviderade riktlinjerna och den anpassade organisationen underlättas den hanteringen samtidigt som tydlighet och transparens ökar.

Kent Henningson
BildningsdirektörHenning Törner
Administrativ chef