



Barn- och utbildningsförvaltningen
Stina Edqvist
Epost: stina.edqvist@vasteras.se

Förskolenämnden

P. 14

Kopia till
Klicka eller tryck här för att ange text.

Tjänsteutlåtande - utredning om behovet av organisationsformen självstyrande enhet

Förslag till beslut

Organisationsformen självstyrande enhet upphör inom förskolenämnden från 1 januari 2021.

Ärendebeskrivning

I juni 2020, § 136, gav förskolenämnden barn- och utbildningsförvaltningen i uppdrag att se över behovet av organisationsformen självstyrande enhet, och vid behov ta fram ett regelverk för detta. Samma uppdrag gavs i grundskolenämnden. Inom utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden sker samma utredning inom ramen för gymnasieutredningen.

En utredning har genomförts genom arkivstudier, intervjuer med nyckelpersoner och dialog med berörda, såsom medarbetare, rektor och verksamhetschefer, med hjälp av ekonomer. Vårdnadshavare har informerats, och givits möjlighet att komma med synpunkter.

Sammanfattning

I juni 2020 gav förskolenämnden och grundskolenämnden barn- och utbildningsförvaltningen i uppdrag att se över behovet av organisationsformen självstyrande enhet, och vid behov ta fram ett regelverk för detta. Inom utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden sker samma utredning inom ramen för gymnasieutredningen.

Organisationsformen självstyrande enhet inrättades i projektform perioden 2009-2011, och har sedan dess permanentats. I dagsläget är de självstyrande enheterna dels Orrestaskolan, Tortunaskolan och Orresta förskola, dels Edströmska gymnasiet. Tanken med de självstyrande enheterna var att stimulera verksamhetsutveckling genom att ge ett större friutrymme för professionen på enhetsnivå. Under projektperioden fanns ett regelverk för självstyrande enheter, men sedan barn- och utbildningsförvaltningen bildades 2013 har detta saknats.

Efter projektet har mycket förändrats, både för de självstyrande enheterna och för övriga skolor. Det gör att de skillnader som fanns under projektperioden nu är betydligt mindre, eftersom de självstyrande enheterna i praktiken gradvis blivit mindre självstyrande och övriga skolor samtidigt mer lika de självstyrande. En övergång från självstyrande enhet till ordinarie skola skulle, i sig, inte påverka skolornas bemanning (som förstås däremot påverkas av andra faktorer, särskilt elevunderlag). Det är också fullt möjligt

att fortsätta med de arbetssätt som skolorna utvecklat under självstyret inom ramen för det mandat som varje rektor har.

Medarbetarna på Orrestaskolan, Tortunaskolan och Orresta förskola har informerats om utredningen, och fått möjlighet att ställa frågor och lämna synpunkter vid ett möte. Även vårdnadshavare har informerats, vilket på grund av pandemin dock skett skriftligt. Ingen har inkommit med frågor eller synpunkter.

Då skillnaden mellan självstyrande enheter och andra kommunala skolor och förskolor gradvis har minskat sedan organisationsformen infördes och då arbetssätten som utvecklats på de självstyrande enheterna bedöms kunna fortsätta oavsett organisationsform, föreslås att organisationsformen upphör från 1 januari 2021.

Utredningsuppdraget och genomförandet

Under vintern 2020 väckte rektorn för de självstyrande enheterna Orrestaskolan, Tortunaskolan och Orresta förskola frågan om enheternas organisationstillhörighet, då det tillhörde verksamhetsområdet Utbildning och arbetsmarknad. Rektorn upplevde att det var ett hinder för både planering och utveckling att tillhöra ett annat verksamhetsområde än övriga grundskolor och förskolor. I samband med detta genomfördes en kunskapsinsamling kring självstyrande enheter genom dokumentstudier och intervjuer med personer som arbetat med självstyrande enheter i olika skeden. Detta ledde till att förskolenämnden och grundskolenämnden i juni 2020 beslutade att enheterna skulle tillhöra förskoleverksamheten respektive grundskoleverksamheten. I samband med detta gav nämnderna också förvaltningen i uppdrag att utreda behovet av organisationsformen självstyrande enhet samt eventuellt regelverk för organisationsformen. I dagsläget saknas något sådant regelverk.

Även inom gymnasiet finns en självstyrande skola, nämligen Edströmska gymnasiet. Enligt avstämning mellan direktör och utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens ordförande bör motsvarande uppdrag göras inom ramen för gymnasieutredningen.

Under utredningen har dialog förts med rektorerna för de självstyrande enheterna, medarbetarna i Orresta-Tortuna, styrelsen för Edströmska gymnasiet, verksamhetschefer och ekonomer för att allsidigt belysa behovet av organisationsformen. Dessutom har vårdnadshavare i Orresta-Tortuna informerats, och erbjudits möjlighet att komma med frågor och synpunkter. På grund av pandemin har detta tyvärr fått ske skriftligt, eftersom det inte varit möjligt att genomföra föräldramöten.

Organisationsformens historik

Självstyrande enheter infördes i Västerås som ett projekt under perioden 2009-2011. Då var de självstyrande enheterna Edströmska gymnasiet, Hällbyskolan och Orresta-Tortuna (innefattande Orrestaskola, Tortunaskolan och Orresta förskola). Projektets grundtanke var att ge medarbetare och verksamhet större frihet än traditionellt styrd verksamhet för att stimulera utvecklingen av medarbetare och verksamhet. Syftet var ytterst att uppnå ökad målpuffyllelse. Det fanns också en uttalad ambition att testa gränserna

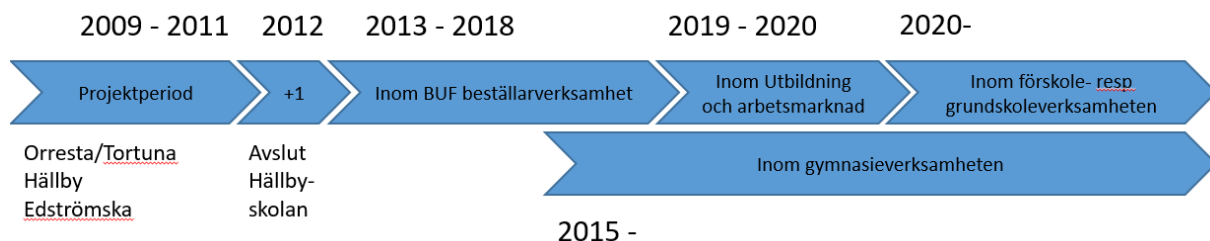
för hur långtgående frihet en enhet kan ha inom den kommunala organisationen. På den tiden tillhörde enheterna ProAros organisation, men beslutet om projektet fattades av kommunstyrelsen. Ett utskott under proAros bildades som fattade beslut gällande de självstyrande enheterna som annars hade fattats av en verksamhetschef eller motsvarande.

Organisationsformen permanentades när projektiden löpt ut, och fungerade på ungefär samma sätt under 2012. Under det året lämnade Hällbyskolan organisationsformen, då man slogs ihop med Bäckbyskolan (då högstadium). Enheten hade också under en längre tid haft ekonomiska bekymmer.

2013 bildades barn- och utbildningsförvaltningen, och samtliga skolverksamheter lämnade ProAros. I samband med detta avskaffades också ProAros utskott för självstyrande enheter. Inget nytt motsvarande utskott inrättades för de pedagogiska nämnderna (då barn- och ungdomsnämnden samt utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden). De självstyrande enheterna placerades då under verksamhetsområdet beställarverksamheten. I underlaget för beslutet finns ingen särskild motivering av placeringen, men det kan tolkas som att enheterna sågs som en särskild politisk beställning.

Efter några år lyfte dåvarande rektorn på Edströmska gymnasiet att man såg bekymmer med att tillhöra ett annat verksamhetsområde än övriga gymnasieskolor. Dessutom konstaterade att uppföljning till nämnd av den samlade gymnasieverksamheten blev onödigt krånglig. Därför beslutade utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden 2015 att flytta Edströmska gymnasiet till gymnasieverksamheten, men att skolan skulle fortsätta vara självstyrande.

Orresta-Tortuna var kvar hos beställarverksamheten, som dock 2019 ombildades till verksamhetsområdet utbildning och arbetsmarknad, då arbetsmarknadsenheterna flyttades till utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden. Detta ledde till ett ökat fokus på verksamheterna för vuxna och unga vuxna. Efter ett byte av rektor i Orresta-Tortuna, efterfrågade rektorn att få tillhöra samma verksamhetsområden som övriga förskolor och grundskolor. Detta beslutades av förskolenämnden och grundskolenämnden i juni 2020.



Vad är en självstyrande enhet?

Självstyrande skolor eller kommunala friskolor var ett frekvent debatterat fenomen i Sverige runt 2005-2010. Det bildades även ett nationellt nätverk för kommunala friskolor 2005, som tog fram en rekommendation kring begreppet. Enligt denna rekommendation definieras en kommunal friskola som "en skola, eller del av en skola, för vilken kommunen fastställt arbetsordning för en lokal styrelse eller särskild delegationsordning som ger skolan ökad frihet och ökat ansvar i jämförelse med andra skolor inom

kommunens skolförvaltning”. Detta stämmer dock inte med hur de självstyrande enheterna styrts i Västerås.

Under projektperioden fanns ett ramverk för självstyrande enheter inom undervisningsområdet. Där definieras självstyrande enhet enligt följande: ”En självstyrande enhet i Västerås är kommunalt ägd och driven. Enheten har större befogenheter och ansvar jämfört med traditionellt drivna skolenheter.” I delegationsordningen från perioden finns inga andra befogenheter för chefer för de självstyrande enheterna än för andra chefer. I ramverket sägs också att den självstyrande enheten fullt ansvarar för under- och överskott som förs till nästkommande budgetår och att underskott ska återställas inom tre år. De självstyrande enheterna har tillgång till gemensamma tjänster som utförs av ProAros på uppdrag av beställarna, men har inte automatiskt tillgång till stödtjänster och stödsystem som ProAros organiserat på eget initiativ. Detta ledde till att avtal formulerades mellan ProAros och de självstyrande enheterna som reglerade vilka tjänster som de självstyrande enheterna skulle köpa. Slutligen säger regelverket att varje självstyrd enhet kan ha ett rådgivande organ med representanter från det omliggande samhället. Detta hade redan innan projektet funnits på Edströmska gymnasiet, och benämns styrelse. Det är dock ingen lokal styrelse i juridisk mening, utan ett rådgivande organ.

Ramverket var tydligt avgränsat till projektperioden och den organisation som fanns då. Efter bildandet av barn- och utbildningsförvaltningen skapades inget nytt regelverk kring de självstyrande enheterna. Det gör att tolkningen av vad de innebär att vara självstyrande gradvis har förändrats. Efter Edströmskas flytt till gymnasieverksamheten, uppstod även skillnader mellan Edströmska å ena sidan och Orresta-Tortuna å andra sidan. Edströmska styrs idag som övriga kommunala gymnasieskolor, utan några utökade frihetsgrader. Orresta-Tortuna styrs idag som övriga skolor och förskolor. Däremot har enheten kvar en underskotts- och överskottshantering samt vissa frihetsgrader i val av overheadkostnader/täckningsbidrag. I praktiken innebär detta huvudsakligen att de inte deltar i det gemensamma elevhälsoarbetet och att de har egen skolmåltidspersonal. Flytten till förskole- respektive grundskoleverksamheten har inneburit att en ökad likhet med övriga skolor och förskolor genom att enheterna nu betalar täckningsbidrag för verksamhetsledning inom de verksamhetsområdena. Redan tidigare betalar enheterna täckningsbidrag för exempelvis ekonomi- och personalfunktioner på samma sätt som övriga enheter, vilket inte längre regleras med avtal.

Aspekter av självstyre		Under projekt period	Orresta-Tortuna nu	Edströmska nu
Styrning	Särskild politisk styrning	Ja	Nej	Nej
	Avsaknad av verksamhetschef	Ja	Nej	Nej
	Lokal styrelse	Nej	Nej	Nej

Frihetsgrader	Val av overheadkostnader/ täckningsbidrag	Ja	Ja, men vill vara allt mer lika andra	Nej
	Resultathantering av överskott/ underskott mellan år	Ja	Ja	Samma överskottsregler som övriga skolor
	Särskild delegation	Nej	Nej	Nej

Allt är dock inte som det ser ut på pappret. I en utvärdering av projektet med självstyrande enheter som genomfördes av Ernest & Young 2012, konstaterades att det egentligen inte var någon större skillnad i befogenheter mellan självstyrande enheter och andra. Men man uppmärksammade att medarbetarna i intervjuer upplevde en positiv utveckling av arbetsklimatet och en ökad ansvarskänsla till följd av projektet. Under utredningen vårEN 2020 kring organisationstillhörigheten för Orresta-Tortuna noterades att självstyret fortfarande upplevs som mycket viktigt av vissa medarbetare.

Vid dialog med medarbetarna i Orresta-Tortuna under hösten 2020 framkom deras bild av vad självstyret inneburit för dem. De upplevde att det går fort att fatta beslut i olika frågor och att det finns en känsla att få rå sig själv och ta ansvar för helheten på skolan. Arbetsätt som utvecklats lokalt upplevs som positiva, såsom att arbeta med små elevgrupper, ha ämneslärare redan på lågstadiet, avstå externa vikarier och att enbart ha planeringstid efter att eleverna slutat för dagen. En stark vi-känsla har skapats, och man tar vara på alla kunskaper. Medarbetarna upplever det också positivt att snabbt kunna köpa in en skolpsykolog vid behov. Det finns också en uppfattning om att självstyret varit positivt för ekonomin med lägre gemensamma kostnader och möjlighet att bygga upp en buffert vid varierande elevunderlag genom överskott- och underskottshantering.

De arbetsätt som beskrivs av medarbetarna är sådana som en rektor har möjlighet att besluta om lokalt, med eller utan självstyre, även om självstyret har bidragit till att medarbetarna upplevt det möjligt. Att så som skett enbart köpa in vissa elevhälsokompetenser vid behov är däremot inte tillräckligt utifrån skollagens krav på att elevhälsan ska arbeta förebyggande och främjande, och behöver därför ändras oavsett organisationsform. Ekonomiska konsekvenser av självstyret som organisationsform redovisas nedan i särskilt avsnitt.

Utveckling utanför de självstyrande enheterna sedan organisationsformen infördes

Organisationsformen självstyrande enheter tillkom i syfte att lösa vissa problem och förbättra resultat i förhållande till den organisation och det regelverk som rådde då. Sedan dess har dock många förändringar genomförts för andra skolor och förskolor, både på nationell och lokal nivå.

En ny skollag infördes 2011. Den ger ett tydligare mandat direkt till rektorer i frågor som tidigare ofta delegerades från nämnder. Lagen betonar också rektors roll som pedagogisk ledare. Slutligen finns en tydligare reglering kring lokala styrelser inskriven.

Den livliga debatt som fördes nationellt kring kommunala friskolor och självstyrande skolor har i stor tystnat eller övergått till andra organisationsformer. Vid en sökning har inga andra skolor i Sverige hittats som fortfarande benämns som självstyrande skolor eller kommunala friskolor. Ett tecken på detta är att nätverket för kommunala friskolor avvecklades 2015.

I Västerås speglas många av tankarna kring självstyrande enheter i utredningen som låg till grund för beslutet om organisation för barn- och utbildningsförvaltningen när den infördes 2013. Det framhölls att enheter och politik skulle närma sig varandra och en struktur för regelbundna dialogmöten infördes. Vikten av att enheterna har befogenhet att fatta viktiga beslut själva, liksom att enheternas påverkan på det centrala stödet ska öka. Detta ledde till vidare utredningar kring täckningsbidrag, vilket ledde till noggrannare redovisning av hur resurserna används och ökad dialog om styrningen av stödet. I Senare styrdokument såsom nämndernas styrmodeller betonades dock att stödprocesser som exempelvis ekonomi och HR inte enbart syftar till att stödja enheter, utan även till att styra så att andra mål kan uppfyllas.

Ett regelverk för resultathantering infördes för samtliga skolor och förskolor inom barn- och utbildningsförvaltningen 2015. Det innebär att enheter under vissa omständigheter kan ta med delar av sitt överskott till kommande år, även om det finns begränsningar på hur överskottet kan användas. Nu pågår en översyn av detta regelverk, vilket gör att det kan komma att ändras inför 2021.

I möten såsom ledarforum har rektors pedagogiska roll betonats allt mer de senaste åren, med möjligheter att lära av varandra i studiecirkel och genom kollegialt lärande.

Ekonomiska konsekvenser av om självstyret skulle upphöra

Täckningsbidrag

Orresta förskola har betalat täckningsbidrag på 157 000 kronor i budget 2020 men skulle ha betalat cirka 350 000 kronor. Det innebär en ökning av kostnaderna med cirka 200 000 kronor om förskolan ska betala fullt täckningsbidrag i budget 2021.

Orrestaskolan och Tortunaskolan har tillsammans betalat täckningsbidrag på 610 000 kronor i budget 2020 men skulle ha betalat cirka 1,8 miljoner kronor. Det innebär en ökning av kostnaderna med cirka 1,2 miljoner kronor om skolorna ska betala fullt täckningsbidrag i budget 2021.

För både förskolan och skolorna innebär ökningen av täckningsbidrag att de har rätt att ta del av de kompetenser med mera som finns centralt på förskolan och grundskolan bland annat elevhälsa. Kostnaderna för elevhälsan behöver öka oavsett organisationsform, eftersom skolorna i dagsläget inte har tillgång till elevhälsa i den utsträckning som skollagen

föreskriver. Det är också så att förskolan och skolorna i Orresta och Tortuna hittills inte betalat för allt som andra kommunala skolor bidrar till. Det gäller exempelvis arbetet gentemot nämnd i förskole- och grundskolefrågor, som utförs av ledning och stab inom förskoleverksamheten och grundskoleverksamheten. Andra exempel är utvecklingsarbeten som kommer alla kommunala skolor och förskolor till del, till exempel framtagande av gemensamma rutiner för överlämning. Slutligen kommer förskolan och skolorna i Orresta och Tortuna nu få del av annat, gemensamt utvecklingsarbete som bedrivs inom de verksamhetsområdena. Det är efterfrågat av rektor och vissa i personalen för att långsiktigt kunna driva ett bra utvecklingsarbete lokalt. Ökningen av täckningsbidraget för förskola och skolan i Orresta och Tortuna innebär inte att täckningsbidraget ökar totalt sett inom förskoleverksamheten eller grundskoleverksamheten, utan det är det befintliga täckningsbidraget som fördelas om.

Om både förskolan och skolorna blir vanliga kommunala förskole- och skolenheter kommer de ekonomiska modellerna för typförskola och typskola att användas. Täckningsbidraget är då ”inbakat” i de övriga kostnaderna i budgeten och påverkar inte hur många årsarbetare (åa) som förskolan och skolorna kommer att få i resurser i budget 2021. Däremot kan de ökade kostnaderna för täckningsbidrag innebära att förskolan och skolorna kommer att gå ekonomiskt minus i budget 2021, men att det också blir ”tillåtet” att gå minus och att de då får ett minusresultatkrav i sin budget.

Typförskola och typskola

Orresta förskola skulle i den ekonomiska modellen typförskola få 0,25 åa i parameter för att det är en liten förskola. 0,25 åa motsvarar cirka 150 000 kronor. Denna parameter ges endast i modellen i antal åa och inte ekonomiskt utan istället så får förskolan ett minusresultatkrav. Anledningen till att det inte ges någon ekonomisk kompensation är för att förskoleverksamheten vill visa på vilka förskolor som inte är ekonomiskt bärkraftiga.

Orrestaskolan skulle i den ekonomiska modellen typskola få 2,0 åa i parameter för att det är en liten skola. 2,0 åa motsvarar cirka 1,1 miljoner kronor. Tortunaskolan skulle i den ekonomiska modellen typskola få 1,0 åa i parameter för att det är en liten skola. 1,0 åa motsvarar cirka 550 000 kronor. Denna parameter ges endast i modellen i antal åa och inte ekonomiskt utan istället så får skolorna minusresultatkrav. Anledningen till att det inte ges någon ekonomisk kompensation är för att grundskoleverksamheten vill visa på vilka skolor som inte är ekonomiskt bärkraftiga.

Orrestaskolan och Tortunaskolan har fått landsbygdsstöd i budget 2020 på 1 370 000 kronor. Skulle landsbygdsstödet ersättas med parametrar i de ekonomiska modellerna skulle skolorna få årsarbetare motsvarande cirka 1 650 000 kronor. Frågan om landsbygdsstödet tas upp i verksamhetsplan och budget för 2021, och beslutas därför inte i detta ärende.

Om man använder läget under hösten 2020 för att simulera effekter är typförskolan Orresta förskola planerad till -1,5 åa och Orrestaskolan och Tortunaskolan är tillsammans planerade i typskolan till +1,5 åa. Detta betyder att förskolan och skolorna går +0 i modellerna tillsammans så ingen organisationsförändring behövs. Förskolan och skolorna kan alltså behålla

den personalstyrka som de har idag om inte barn- och elevantalet börjar vika. Då behöver neddragningar göras enligt samma principer som för de övriga kommunala förskolorna och grundskolorna. Däremot behöver tjänster flyttas från förskolan till grundskolan. I praktiken är detta inget bekymmer, eftersom förskolepersonal redan idag arbetar inom grundskolans fritidshem, och därmed endast behöver redovisas på ett mer korrekt sätt.

Övriga ekonomiska frågor

Under tiden som självstyrande har Orresta-Tortuna upparbetat ett överskott, då de haft en överskotts- och underskottshantering. En rimlig fortsatt hantering av detta är att enheterna behåller det upparbetade överskottet, och framöver använder det i första hand för att kvitta mot ekonomiska underskott avseende enheternas resultat, tills det upparbetade överskottet tar slut, dock som längst 3 år. Däremot bör samma regler för överskottshantering gälla för dem som för övriga skolor från 2021.

Vid en övergång till de regelverk som gäller övriga kommunala skolor kommer skolans måltidspersonal att övergå till restaurangenhetsen, men tillagningskök fortfarande finnas kvar på skolorna. Den ekonomiska hanteringen av detta med betalning till restaurangenhetsen för skolmåltider skulle då ske enligt samma principer som för övriga skolor.

Orrestaskolan och Tortunaskolan får sedan lång tid stöd av Stiftelsen Carl Axel Bergstrand, som bland annat lämnar bidrag för barns och ungas fostran och vård till skolor i och omkring Tortuna, Sevalle och Tillberga. Stödet uppgår vanligen till cirka 300 000 kronor per år, och ligger utanför övriga ekonomiska modeller, oavsett organisationsform.

Edströmska gymnasiet

För Edströmska gymnasiet bedöms inte självstyret ha några ekonomiska effekter alls i dagsläget.