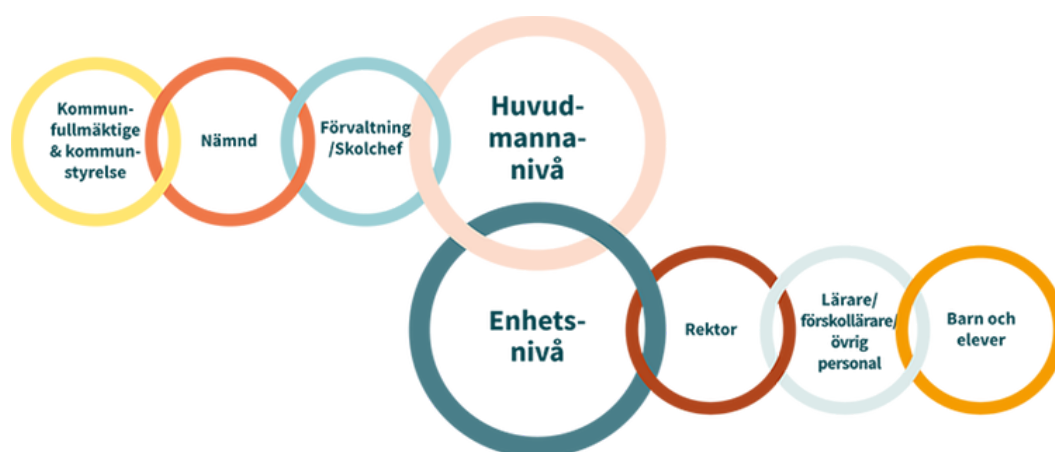


Huvudmannens ansvar - handlingsplan

(Version 2021-09-01, inlämnat av VF:s, KD:s och SD:s representanter i utbildningsnämnden)

Bakgrund, huvudmannens ansvar

Huvudmannaskapet för kommunens förskolor, grundskolor och gymnasieskola ligger hos kommunen i bred bemärkelse. Bilden nedan visar schematiskt strukturen hos det kommunala utbildningsväsendet.¹ Det är ytterst kommunfullmäktige som har ansvaret för huvudmannaskapet. Huvudmannen har ett långtgående ansvar för verksamheten i skolan och dess resultat.



På Skolverkets hemsida kan man läsa:

Huvudmannen bestämmer hur skolan ska arbeta, ser till att skolan har de resurser som krävs och ska hela tiden arbeta för att skolan ska bli bättre. Det är huvudmannen som ansvarar för att alla elever ska nå kunskapsmålen. Huvudmannen ska också se till att utbildningen följer de bestämmelser som finns.

Huvudmannen har det yttersta ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med de bestämmelser som finns i skollag, läroplaner och andra föreskrifter.

Huvudmannens ansvar innebär bland annat att fördela resurser och organisera verksamheten utifrån lokala förutsättningar samt följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten så att de nationella målen och kvalitetskraven kan uppfyllas.

Grundläggande i huvudmannens ansvarstagande är att utbildningen motsvarar skollagens krav på kvalitet, är likvärdig och att utbildningen förankras i vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

¹ Skolverkets websida:

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/systematiskt-kvalitetsarbete/huvudmannens-systematiska-kvalitetsarbete>

Förvaltningen (skolchef framför allt) har rent formellt en stödjande funktion hos huvudmannen, och givetvis ansvar inom delegationsordningen. Det är en högt kvalificerad, viktig och central roll i en skolorganisation. Skolverket² skriver bland annat följande:

Skolchef är en funktion hos huvudmannen. Den som är skolchef ska hjälpa huvudmannen med att se till att verksamheten följer de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Om skolchefen upptäcker att verksamheten inte lever upp till vissa krav i författningarna ska hen försöka åtgärda bristerna inom ramen för sina befogenheter. Om skolchefens befogenheter inte räcker till för att åtgärda bristerna är det skolchefens ansvar att informera huvudmannen, som ju är ytterst ansvarig. Det kan till exempel handla om att det inte finns tillräckliga resurser för att genomföra de åtgärder som behövs. Men ansvaret för att utbildning inom skolväsendet genomförs enligt gällande regelverk ligger i slutändan alltid på huvudmannen. (vår understrykning)

Ansvarsfördelningen mellan förvaltnings- och politikernivån är enligt ovan i allmänna ordalag tämligen tydligt utmejslad. Ansvar och befogenheter ligger ytterst hos de folkvalda. Det är politikernas ansvar att tillse att skolorna fungerar som de ska och att alla elever får den utbildning de har rätt till.

För att det ska kunna ske, måste huvudmannen ta sitt ansvar till fullo. Utbildningsnämnden har här en viktig roll att spela, som inte får tas lätt på. Mot bakgrund av det gångna årets skeenden, kan vi se att nämnden brustit i betydande grad i detta ansvarstagande. Det är inte i sin ordning att det är först via en revisionsrapport som kommunfullmäktige blir officiellt upplyst om betydande nedgång i elevernas studieresultat sett över flera år. Denna revisionsrapport hade intressant nog delgivits nämnden vid möte innan det KF rapporten presenterades, utan att nämnden hade tagit upp den till någon form av behandling i sitt sammanträde.

Genom att läsa myndigheters beskrivning av ansvaret hos huvudmannen, ser man att mycket kretsar kring det systematiska kvalitetsarbetet. Enligt Skolverkets allmänna råd bör huvudmannen skapa tydliga rutiner för kvalitetsarbetet. Rutinerna underlättar systematiken. Syftet med det systematiska kvalitetsarbetet är att säkra och ge underlag för utvecklingsåtgärder för att de nationella målen ska uppnås. Huvudmannens ansvar för utbildningens genomförande innebär att se till att det vidtas åtgärder för förändring och förbättring, när brister synliggörs via det systematiska kvalitetsarbetet. För att kunna genomföra ett systematiskt kvalitetsarbete krävs att man på huvudmannanivå säkrar systematiken i kvalitetsprocessen genom en tydlig struktur och fastställda rutiner. För att kunna följa en kvalitetsutveckling över tid och se förändringar av måluppfyllelsen måste kvalitetsarbetet dessutom dokumenteras, för att ge svar på³ :

² <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/skolchefen>

³

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/systematiskt-kvalitetsarbete/huvudmannens-systematiska-kvalitetsarbete>

Var är vi?

Måluppfyllelsen inom de områden huvudmannen följt upp och utvärderat för att få en nulägesbild av verksamhetens kvalitet och likvärdighet.

Vart ska vi?

Analys av faktorer som påverkat måluppfyllelsen och av förbättringsbehov.
Prioriterade områden för förbättringsinsatser för att uppnå de nationella målen.

Hur gör vi?

Planering av förbättringsinsatser inom prioriterade områden där förväntade effekter, tidsplan och ansvarsfördelning samt former för utvärdering framgår.

Hur blev det?

Jämförelse med förväntad effekt av respektive förbättringsinsats.
Lärdomar som grund för långsiktig säkring eller som utgångspunkt för förnyade insatser.

Behov av handlingsplan

KF beslutade den 22 februari 2021

... att ordförande för Utbildningsnämnden uppdras att till nästa kommunfullmäktige redovisa en handlingsplan för att hur vi ska ta vårt huvudmannansvar och från huvudmannahåll komma tillrätta med den i revisionen redovisade nedåtgående trenden i studieresultaten.

Detta som reaktion på revisionens granskning av grundskolans måluppfyllelse, där en oroväckande nedåtgående trend de senaste åren i flera mätetal tydligt visualiserats. Ett urval av i sammanhanget relevanta citat ur KPMGs rapport återfinns nedan

- *Andelen elever i årskurs 6 som når kunskapskraven [...] är lägre än snittet i länet och riket. Trenden är vidare mer negativ i Ånge kommun än i riket som helhet.*
- *[...] kan vi se att andelen elever i årskurs 9 som uppnår kunskapskraven i alla ämnen, exkluderat nyinvandrade och okänd bakgrund, kontinuerligt har minskat under de senaste åren. Motsvarande trend kan vi inte se hos jämförelseobjekten.*
- *[...] det genomsnittliga meritvärdet och vi ser att utvecklingen är negativ i Ånge kommun medan det genomsnittliga meritvärdet i jämförelseobjekten är förhållandevis stabilt.*
- *Andelen elever som uppnådde kunskapskraven i alla ämnen är lägre än den borde ha varit i förhållande till den socioekonomiska strukturen.*

Ovanstående är faktiska siffror om hur resultaten dalat de senaste åren i kommunens grundskolor. Revisionsrapporten fortsätter med analys av medelstilleddning jämfört med liknande kommuner, där vi finner att Ånge lägger aningen större resurser på lokaler och

inventarier. Det som verkligen sticker ut i jämförelsen är 10 miljoner mindre på undervisning och åtta miljoner mer på "övrigt" än kommungruppens genomsnitt för 2019. För 2018 var skillnaderna än större. En mer detaljerad genomlysning vore värdefullt att göra. Revisionsrapporten finner ändå att vi "driver kostnader framförallt vad gäller lokaler och skolmåltider" och att det "är angeläget att utbildningsnämnden kontinuerligt utvärderar resursfördelningsmodellen och fattar beslut om resursfördelning som överensstämmer med lagens krav".

Revisionsrapporten avslutas med bedömningen att utbildningsnämnden

- *ska tillse att alla elever i behov av särskilt stöd får det*
- *bör säkerställa att resurser avsätts och fördelas så att eleverna vid varje skolenhet ges likvärdiga förutsättningar att uppnå målen för utbildningen*
- *bör följa upp att eleverna uppnår kunskapskraven i alla ämnen*
- *bör ta ett större ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå [...]*

Sammantaget kan vi se att vi har brister i huvudmannaansvaret som måste rättas till. De kraftigt nedåtgående skolresultaten hos våra elever är oacceptabla. Våra unga förtjänar bättre i skolan.

Sedan revisionsrapporten presenterades har än mer alarmerande siffror rörande studieresultaten i Ånge kommuns grundskolor framkommit, då det vid läsåret 2020-2021:s slut stod klart att niondeklassarnas behörighet till gymnasiet var mycket lågt.⁴ Endast 67,4% av eleverna klarade kraven för nationellt gymnasieprogram.

En handlingsplans innehåll

Den handlingsplan fullmäktige efterfrågar måste innehålla ett antal nyckelkomponenter. Det är viktigt att handlingsplanen begränsar sig till *huvudmannens* åtaganden, och då avses den politiska nivån i beslutshierarkin. Det är bristerna i huvudmannaskapet som ska identifieras och åtgärdas.

Det är vidare viktigt att de enskilda aktiviteterna i handlingsplanen **tidsätts** och att rapporteringssätt fastställs från början. Det här är ett alldeles för viktigt arbete för att det ska tillåtas hamna i långbänk. Medan vi utreder, fortsätter barnens skolgång med nuvarande förutsättningar. Vi måste vidare hushålla med tjänstemannakårens arbetstid - den är redan starkt begränsad.

Handlingsplanen ska således inte fokusera på vad lärare, rektorer eller förvaltningschef ska göra. Rektorer och förvaltningschef förväntas ha sina egna planer, som på deras nivå ska adressera samma frågor. Lärarna gör sitt arbete i klassrummen under rektors ledning och

4

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasternorrland/farre-kommer-in-pa-gymnasiet-kraftig-nedgang-i-ange-i-ar>

ska inte belastas med nämndens inblandning. Handlingsplanen ska fokusera på hur **nämnden** ska reformera sitt arbete. Det är viktigt att samtliga analyser är starkt förankrade i objektiva fakta och att statistik behandlas med adekvata metoder.

- Prioriteringar är väldigt viktiga. Ska vi komma tillrätta med problemen med de vikande skolresultaten, kan det kräva att vi prioriterar bort andra behjärtansvärda saker för att hinna med eller ha råd.
- Revisionen belyser att kommunen driver kostnader med lokaler och måltider. Det har skett en betydande nedgång i relativ kostnad för lokaler sedan nedläggningen av Alby skola. Effekterna av nedläggningen i Alby bör analyseras. **Har den lett till bättre skolresultat?** Det har gått relativt kort tid, och det kan vara svårt att se eventuella effekter ännu, men en objektiv genomlysning borde ske. Vidare måste lokalkostnadsbesparingen i Alby beräknas ur ett *koncernperspektiv*. Det verkar som om revisorerna tittat på endast de lokalkostnader som belastat utbildningsnämndens konton, men så länge huset står kvar i kommunens ägo ska det ju betalas av samma skattebetalare oavsett. En efteranalys av Alby skolas nedläggning har säkert mycket vi kan lära oss av.
- Strukturen för det **systematiska kvalitetsarbetet** måste arbetas om från grunden. **Årshjulet** måste gås igenom, renodlas och tydliggöras. Vad som ska följas upp, när och av vem måste vara klart beskrivet.
- Kulturen i nämnden måste förändras. Man måste växla om från att vara passivt åskådande till aktivt styrande. Att år efter år ge samma svar på samma kritikpunkter från revisionen är ett bra exempel på hur det inte ska gå till. Nämnden måste tordas acceptera kritik och använda den för att förändra sig till det bättre.
- Den information som man inte tänkt ta till sig, ska inte begäras in från verksamheten.. Att göra det är att visa dålig respekt mot utförarna av arbetet och är slöseri med värdefull arbetstid.
- Uppföljningen av nyckeltal måste revideras. Skolan ska enligt lag vila på vetenskaplig grund. Vi bör ställa samma krav på våra egna kvalitetsmätningar. En samling nyckeltal (ex.v. genomsnittligt meritvärde åk 9, genomsnittligt resultat nationella prov) ska fastställas i ett styrkort, och utvecklingen ska kunna följas över tid. Statistik ska behandlas med viss grad av sofistikaion, så det går att bedöma signifikansen i variationerna. De valda nyckeltalen ska vara sådana som redan idag sammanställs och rapporteras, för att minimera merarbetet hos personalen.
- Transparensen måste bli bättre. Dit hör tydlighet i beslut och mötesprotokoll. Det får aldrig någonsin finnas tveksamheter i vilket beslut som fattas, och vilka beslutsfattarna var.
- Arbetet med verksamhetsmål måste skärpas upp. Mål måste baseras i en ärlig nulägesanalys och riktas mot en accepterat framtidsvision, vara relevanta och mätbara, liksom realistiska. Beslutade mål ska visas sådan respekt att man verkligen arbetar för att nå dem. Ett missat mål är en avvikelse i verksamheten. Det är vidare viktigt att de verksamhetsmål som satts är kända genom hela organisationen. Att ha en balanserad mix av lång- och kortsiktiga mål är att föredra.
- En kartläggning av arbetsbelastningen hos skolpersonalen - hela vägen från skolchef till elevassistenter - bör göras. Den allmänna uppfattningen man får av att prata med människor som verkar i vårt utbildningsväsende är att alla är trötta och många har tappat passionen för sitt uppdrag. Arbetsmiljö är ett huvudmannansvar.

- Elevernas motivation för sitt skolarbete bör också kartläggas. Fler än en lärare vittnar om en allmän känsla över att elever inte tar sitt skolarbete på allvar, att skolresultat inte är viktiga för dem. Vi måste försöka ta reda på (i) om det är så och (ii) varför det i så fall är så. Vet vi hur många hemmasittare och övriga med problematisk skolfrånvaro vi har? Vet vi orsakerna?
- Behöver vi göra en kompetenskartläggning? Har vi koll på hur stor andel av lärarna som har legitimation? Vet vi hur många av de icke legitimerade som har någon form av akademisk utbildning och hur många som inte har det? Har vi rätt och tillräckliga specialpedagogiska funktioner inom elevhälsan?
- Vi måste se över samverkar med socialen. Är den ändamålsenlig? Hur väl fungerar samverkan med BUP, HAB och primärvården? Hur ser det psykiska hälsotillståndet ut hos eleverna?

Vi måste vara på det klara med att vi i och med detta ger oss iväg på en lång resa. Skolresultaten har dalat i decennier. Det kommer att ta tid att såväl få svar på alla varför-frågor som att hitta rätt åtgärder. Det kommer att ta tid innan förändringarna slår igenom och börjar synas i resultatkurvorna. Vi ska inte glömma att slutbetyget i årskurs nio är ett resultat av nio års skolgång. De nedgångar vi ser år från år beror inte på något man kan peka på den sista terminen. Inte heller kan vi räkna med att se en uppgång inom en termin efter en förändring av någonting.

En handlingsplan ska vara ett aktivt dokument. Det kan gott ingå i planen att den ska revideras var sjätte månad. Vad som anses viktigast kan förändras med tiden. Nya insikter man når längs vägen kan leda till omvärderingar och nya tolkningar av tingens ordning.

Beslutad handlingsplan

Nämnden beslutade 2021-04-14 att anta en handlingsplan⁵ som *i sin helhet* lyder:

Nämndens handlingsplan för huvudmannaskap

1. *Revidera det systematiska kvalitetsarbetet i årshjulet, renodla och förtydliga, under 2021 och sedan fortlöpande.*
2. *Enhetlig rapportering som underlag för analys och åtgärder, under 2021 och sedan fortlöpande*
3. *Budgetprocessen med ramfördelning i kommunen och resurstilldelningsmodellen i nämnden ses över för att säkerställa likvärdig skola för alla elever, under 2021.*
4. *Utvecklingsöverenskommelser med rektorer utvecklas att ske två gånger per år.*
5. *Utbildning för nämnden gällande huvudmannaskapet, två ggr/mandatperiod. Handlingsplanen för nämndens arbete utvärderas och uppdateras löpande.*

Oppositionen anser att den antagna handlingsplanen är för mager och förpliktigar till alldeles för lite. Därför meddelades då planen presenterades i Kommunfullmäktige i juni 2021 att vi skulle väcka frågan igen via våra ledamöter i Utbildningsnämnden⁶.

VF, M, KD och SD kommer via sina ledamöter i utbildningsnämnden att väcka ärendet för huvudmannens handlingsplan igen, för ny genomgång av planen med kompletteringar, djupare analyser och konkreta åtgärder.

Detta dokument är vårt sätt att åter väcka ärendet. Vår komplettering återfinns i nästa avsnitt.

Fördjupning av handlingsplanen

Utgående från den beslutade handlingsplanen i kombination med det som beskrivs under rubriken "En handlingsplans innehåll" tidigare i dokumentet lyder vårt förslag till utvecklad handlingsplan som följer.

Revidera det systematiska kvalitetsarbetet i årshjulet, renodla och förtydliga, under 2021 och sedan fortlöpande.

- En jämförelse mellan vad som i detta dokument och i offentliga källor anförs om huvudmannens åtagande och hur nämnden faktiskt arbetat hittills under mandatperioden ska göras och ligga till grund för revideringen av årshjulet och arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet. **Detta skall vara klart innan 1 oktober 2021.**
- Ett nytt, tydligare, årshjul tas fram *med fokus på huvudmannens ansvar*. Eventuellt onödiga punkter som tidigare funnits med i årshjulet rensas bort. För varje punkt i årshjulet ska det tydligt framgå var ansvaret ligger - på nämnden eller förvaltningen. Formuleringarna måste vara otvetydiga - det får inte finnas tveksamheter i vad texten betyder. **Detta skall vara klart innan utgången av 2021.**
- Årshjulet skall innehålla terminsvis analys av skolresultat. Dessa skall behandlas med vetenskapligt sounda statistiska metoder så en bedömning av tillförlitlighet i exempelvis trender över längre tidsperioder (flera år) skall vara möjlig.
- Årshjulet ska vidare innehålla en årlig översyn av årshjulet, där en analys över både dess hittillsvarande funktionalitet och överensstämmelse med aktuella krav på huvudmannen skall genomföras. Lagar och förutsättningar förändras, och det systematiska kvalitetsarbetets rutiner måste följa med löpande.

Enhetlig rapportering som underlag för analys och åtgärder, under 2021 och sedan fortlöpande

- Klara och tydliga mallar för hur rapportering till nämnden skall ske ska tas fram. Utformningen skall ske i samarbete med rektorerna, som är de som ska använda mallarna. Fokus ska ligga på vad nämnden måste hållas informerad om. Onödigt arbete för rektorer och förvaltning måste undvikas. Mallarna *skall förenkla arbetet* för

nämnd såväl som för rektorer och skolförvaltning. **Mallarna skall finnas klara innan utgången av 2021.**

- Det åligger nämnden att nyttiggöra den rapportering som kommer in. Att bara tacka för informationen är inte att uppfylla sitt huvudmannansvar.
- Rapporteringsmallarna skall göra jämförelser mellan enheter och jämförelser över tid rättframma. Därför är det angeläget att mallarna är så genomtänkta från början, att förändringar år från år i möjligaste mån undviks.

Budgetprocessen med ramfördelning i kommunen och resurstilldelningsmodellen i nämnden ses över för att säkerställa likvärdig skola för alla elever, under 2021.

- Lika viktigt som att se över processen och modellen är det att man minst årligen blickar tillbaka och försöker identifiera brister i den tilldelning eller fördelning av medel man tillämpad. Återfinns sådana, skall modellen revideras.
- Viktigt att minnas är att resurser i form av pengar eller personal inte är den enda parametern för en framgångsrik skolverksamhet. Det är en viktig parameter, men inte den enda. Nämnden måste regelbundet följa upp kopplingen mellan resurser och resultat.
- Det är av mycket stor vikt att vi inte jobbar enbart reaktivt. Vi måste jobba proaktivt, preventivt och utvecklande.

Utvecklingsöverenskommelser med rektorer utvecklas att ske två gånger per år.

- Viktigt är att utvecklingsplanerna tar avstamp i en nulägesanalys där förbättringsbehov identifieras och prioriteras. Vi har fullt förtroende för rektorernas kompetens att själva avgöra vad som är mest angeläget att utveckla på sina enheter.

Utbildning för nämnden gällande huvudmannaskapet, två ggr/mandatperiod.

- Vi välkomnar utbildningar, men påminner om att detta inte frångår nämndens ledamöters ansvaret att själva hålla sig informerade och uppdaterade i relevanta frågor.
- Första utbildningstillfället skall ske **innan utgången av 2021.**

Handlingsplanen för nämndens arbete utvärderas och uppdateras löpande.

- Ett första steg för att utvärdera och uppdatera handlingsplanen **måste vidtas omgående.** Det är brådskande att börja identifiera vilka orsaker som finns bakom de otillfredsställande skolresultaten i våra skolor. Ett analysarbete måste inledas för att få tillförlitliga svar på frågan om varför det inte går så bra som det borde. Vi måste inhämta och sammanställa relevant statistik från våra egna skolor och jämföra med övriga delar av landet. Skolpersonalen måste engageras i att ge sin syn på varför det inte går bra. Bra exempel (det finns många sådana!) från våra skolor måste lyftas fram och tjänstgöra som inspiration.
- Ett första sådant analysarbete skall vara slutfört **under första kvartalet 2022** och nämndens handlingsplan skall uppdateras beroende på vad sagda analys visar. Då fattas också beslut om hur nästa analyssteg ska se ut och när planen skall revideras härnäst.