



Utdrag ur rapport

Nämndöversyn 2018

Inledning

Kommunstyrelsen har gett kommunledningskontoret i uppdrag att se över nuvarande nämndorganisation inför kommande mandatperiod (KSKF/2017: 592).

Eskilstuna kommuns nuvarande nämndorganisation bildades 1998 när kommunen gick från kommundelsnämnder till facknämnder. Den senaste nämndöversynen gjordes 2014 och resulterade i ett antal förändringar i ansvar mellan nämnderna. Bland annat delades arbetsmarknads- och familjenämnden och två nya nämnder inrättades, socialnämnden och arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden. Vuxennämnden fick förändrat ansvar och en vård- och omsorgsnämnd bildades.

Vid den senaste översynen behandlades även barn – och utbildningsnämnden och inrättande av en nämnd per skolform diskuterades. Istället för att förändra nämndens ansvar föreslogs en utveckling av de politiska utskotten under nämnden: förskoleutskottet, grundskoleutskottet och gymnasieutskottet. Vidare diskuterades gymnasieutbildningen och vuxenutbildningen och synergier där emellan. Kommunstyrelsen var inte föremål för några större förändringar i frågan om ansvar och uppdrag.

Torshälla stads nämnd var föremål för en särskild utredning 2015 som resulterade i att Torshälla stads förvaltning avvecklades i juli 2017. Nämnden fick fortsatt och delvis förnyat uppdrag.

Nämndernas ansvar har justerats under åren för att bättre svara upp mot kommunens mål. Inför kommande mandatperiod har en nämndöversyn genomförts med ett särskilt uppdrag att se över nämndstrukturen för utbildningsfrågorna med särskilt fokus på förskolan, grundskolan och gymnasiskolan.

Översynen ska lämna förslag kring följande:

- en servicenämnds framtida ansvar och uppdrag,
- nämndstruktur för utbildningsfrågor med fokus på förskolan, grundskolan och gymnasieskolan samt beakta gränsdragningen till vuxenutbildningen.
- politisk organisation för utskott, beredningar och samrådsorgan,
- kommunstyrelsens framtida ansvar och uppdrag.

Översynen ska bidra till att förbättra organisationens förutsättningar för styrning och ledning. Bakgrunden till översynen är dels att det finns ett behov av att renodla

kommunstyrelsens ansvar med fokus på styrning och ledning dels att förbättra förutsättningarna för serviceorganisationen, konsult och uppdrag, vars verksamhet har utökats kraftigt de senaste åren och eventuellt kommer att växa ytterligare. Från och med 1 januari 2019 ska en samlad måltidsorganisation införas och förslaget är att den nya organisationen placeras hos konsult och uppdrag.

Vad gäller den del som rör barn- och utbildningsnämnden finns det behov av att ge den politiska organisationen bättre förutsättningar för styrning inom utbildningsområdet och ett stärkt fokus på respektive skolform. Barn- och utbildningsnämnden har idag det samordnade ansvaret för skolformerna förskola, grund- och gymnasieskola och är kommunens största nämnd sett till ansvar och resurser.

Förskolan, grundskolan och gymnasieskolan står idag med olika utmaningar kopplat till växande barn- och elevantal och kunskapsmål. Det har framförts att förutsättningarna för styrningen av de olika skolformerna behöver förbättras. Mot bakgrund av detta har nämndstrukturen för utbildningsfrågor varit föremål för nämndöversynen. Det strategiska målet, *höjd utbildningsnivå* står i fokus.

Under våren 2018 har en nämndöversyn genomförts. Ett förslag ska presenteras för kommunstyrelsen i maj. Översynen omfattar inte förvaltningsorganisationerna för berörda nämnder.

Inledningsvis gjordes en nuläges- och omvärldsanalys. Berörda ledningsgrupper har fått ge sin syn kring nuläget och ett möjligt framtida läge. Arbetet har letts av kommundirektören. Förvaltningarna för barn- och utbildningsnämnden och kommunstyrelsen, har ingått i styrgruppen genom förvaltningschef. Representation från berörda förvaltningar finns även i projektgruppen.

Ett förslag till organisationsförändring har nu tagits fram. Bland annat föreslås att en förskolenämnd, grundskolenämnd och en gymnasienämnd bildas från och med 1 januari 2019. Barn- och utbildningsnämnden ges nu möjlighet att yttra sig i den del av översynen som rör utbildningsområdet. En samlad rapport för samtliga delar kommer att redovisas till kommunstyrelsen i maj.

Här följer en redovisning av nuläget såväl som förslag och en konsekvensbeskrivning.

2. Nulägesbeskrivning

Nedan följer en beskrivning av nuvarande politiska organisation för utbildningsfrågor i Eskilstuna kommun.

2.1 Barn – och utbildningsnämnden

Barn och utbildningsnämnden är huvudman för utbildningsfrågor i Eskilstuna. Barn och utbildningsnämnden ansvarar för följande utifrån skollagen och speciallagstiftningar;

- Förskola
- Fritidshem
- Förskoleklass
- Grundskola och grundsärskola
- Gymnasieskola och gymnasiesärskola
- Elevhälsa
- Medicinsk, pedagogisk och psykologisk konsultfunktion
- Aktivitetsansvar för ungdomar
- Ungdomsmottagning
- Insatser för barn och unga enligt LSS
- Kostverksamhet
- Tillsyn och insyn fristående verksamheter
- Hantering av tilläggsbelopp

Barn- och utbildningsnämnden har för 2018 en budgetram på 2,49 miljarder kronor. Nämnden omfattas av effektiviseringskravet på 1,5 procent.

Budgeten för den politiska verksamheten uppgår till 2,6 miljoner kronor.

Totalt arbetar 3807 årsarbetare på barn- och utbildningsförvaltningen.

Verksamheten i korthet;

- 50 kommunala förskolor
- 27 grundskolor
- 3 gymnasieskolor
- 30 fristående förskolor/ pedagogisk omsorg
- 5 fristående grundskolor
- 4 fristående gymnasieskolor
- 18 000 barn och elever
- 19 000 portioner skolmåltider

Det har i översynen framförts att det idag är mycket svårt att överblicka och ha insyn i och styra hela barn- och utbildningsnämndens verksamhet. Idag är utbildningsområdet komplext och det är svårt för enskilda politiker att sätta sig in i alla sakfrågor på djupet. Bland utmaningarna lyfts svårigheter med att ha fokus på alla verksamheter då de konkurrerar med varandra om utrymmet i nämndarbetet. Bland fördelarna med nuvarande organisation nämns möjligheten att ha ett helhetsperspektiv.

Med anledning av detta finns det anledning att överväga en ny politisk organisation för utbildningsfrågor och en eventuell delning av barn- och utbildningsnämnden. Inte minst för att ge den politiska organisationen bättre förutsättningar för styrning.

2.2 Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden

Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden fullgör den del av kommunens uppgifter inom det allmänna skolväsendet som omfattar kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, utbildning i svenska för invandrare och uppdragsutbildning.

Vid den senaste översynen 2014 diskuterades gränsdragningen och närmanden till gymnasieskolan. Gymnasieskolans inriktning är högskoleförberedande till skillnad från vuxenutbildningen som har ett tydlig arbetsmarknadsfokus. Utbildningsformerna har även olika målgrupper.

Översynen från 2014 resulterade i att bibehålla gällande ordning. Samma ställningstagande görs idag. Just nu pågår flera statliga utredningar som behandlar gymnasieutbildningen, vuxenutbildningen/SFI och särskolan. I utredningen om gymnasieskolan ska bland annat ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och andra aktörer ses över och en regional modell tas fram för dimensionering¹.

Pågående nämndöversyn kommer av de skälen inte föreslå någon förändring av nuvarande arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnd.

2.3 Analys

Barn- och utbildningsnämnden är Eskilstuna kommuns största nämnd sett till budget och antalet anställda. Det har i översynen framförts att det idag är mycket svårt att överblicka, ha insyn i och styra hela den verksamhet som barn- och utbildningsnämnden har ansvar för. Fördelarna som nämns med nuvarande organisation är möjligheten att ha ett helhetsperspektiv.

Barn- och utbildningsnämnden har ansvar för 2,49 miljarder och 18 000 barn och elevers skolgång fördelat på respektive skolform. Vidare står hela utbildningsområdet med stora utmaningar kopplat till respektive skolform både vad gäller ökat barn- och elevantal och kunskapsresultat.

Redan 2014 föreslogs en delning av barn- och utbildningsnämnden för att stärka fokus på kvalitet inom respektive skolform. Istället för en delning beslutades det om en utveckling av de politiska utskotten under barn- och utbildningsnämnden.

Bättre förutsättningar för styrning, överblick och information efterfrågas liksom stärkt fokus på samtliga skolformer. En möjlig väg skulle vara en delning av barn- och utbildningsnämnden per skolform. Förslaget innebär en kostnadsökning i form av ökad administration, arvoden och sekretariat. Ökade kostnader kan dock motiveras genom stärkt fokus på respektive skolform och bättre resultat för verksamheterna.

För att förbättra förutsättningarna för styrning av förskolan, grundskola, och gymnasieskolan görs bedömningen att det finns skäl att förändra nuvarande

¹ Regeringskansliet, dir 2018:17

politiska organisation för utbildningsfrågor i Eskilstuna kommun. Vad gäller arbetsmarknads- och familjenämnden gäller tidigare ställningstagande varför förändring inte är aktuellt.

3. Förslag till organisationsförändring

Mot bakgrund av nuläget och behovet av att stärka fokus på utbildningsfrågorna i Eskilstuna och det strategiska målet, *höjd utbildningsnivå*, föreslås följande;

- Barn- och utbildningsnämnden upphör från och med 1 januari 2019.
- En förskolenämnd bildas med ansvar för alla frågor som rör förskola och annan pedagogisk verksamhet den 1 januari 2019.
- En grundskolenämnd bildas med ansvar för alla frågor som rör förskoleklass, fritidshem, grundskola och elevhälsa den 1 januari 2019.
- En gymnasienämnd bildas med ansvar för alla frågor som rör gymnasieskola och det kommunala aktivitetsansvaret den 1 januari 2019.
- Förskolenämnden, och grundskolenämnden och gymnasienämnden ska ha en gemensam förvaltning.
- Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden bibehålls.

3.1 Förskolenämnd

Nämndens sammansättning; 13 ordinarie ledamöter och 6 ersättare.

Förvaltning: Barn- och utbildningsförvaltningen.

En förskolenämnd bildas som ska fullgöra kommunens utveckling av och uppgifter inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och omfattar ansvar för alla uppgifter som rör förskola,

- förskola,
- fristående förskola och annan pedagogisk verksamhet,
- tilläggsbelopp,
- måltider.

3.2 Grundskolenämnd

Nämndens sammansättning; 13 ordinarie ledamöter och 6 ersättare.

Förvaltning: Barn- och utbildningsförvaltningen.

En grundskolenämnd bildas som ska fullgöra kommunens utveckling av och uppgifter inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och omfattar ansvar för alla uppgifter som rör grundskola:

- förskoleklass,
- grundskola,
- fritidshem,
- insyn fristående,
- central elevhälsa,
- ungdomsmottagning,
- grundsärskola,

- tilläggsbelopp, måltider.

Gemensamma förvaltningsfunktioner föreslås tillhöra grundskolenämnden.

3.3 Gymnasienämnd

Nämndens sammansättning; 13 ordinarie ledamöter och 6 ersättare.

Förvaltning: Barn- och utbildningsförvaltningen.

En gymnasienämnd bildas som ska fullgöra kommunens utveckling av och uppgifter inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och omfattar ansvar för alla uppgifter som rör gymnasieskolan,

- gymnasiet,
- kommunala aktivitetsansvaret,
- gymnasiesärskola,
- tilläggsbelopp,
- måltider.

3.4 Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden

Oförändrat. Nya ställningstaganden kring närmanden mellan gymnasieskolan och vuxenutbildningen görs med fördel efter det att de statliga utredningarna kring gymnasieskolan och vuxenutbildningen/SFI är klar.

4. Konsekvensbeskrivning

Förslag till organisationsförändring har sina för- och nackdelar som bör vägas mot varandra. Bildandet av en förskolenämnd, grundskolenämnd och gymnasienämnd skapar ett ökat fokus på det strategiska målet höjd utbildningsnivå inom samtliga skolformer. Den politiska organisationen skulle även ges bättre förutsättningar för att hantera utmaningarna inom hela utbildningsområdet.

Idag är utbildningsområdet komplext och det är svårt för enskilda förtroendevalda att sätta sig in i alla sakfrågor på djupet. Verksamheterna får även konkurrera om utrymmet i nämndarbetet och det är idag svårt att hålla fokus på alla delar. Den politiska ledningen har framfört att förslaget skulle ge bättre förutsättningar för styrning genom bättre insyn och kunskap inom utbildningsområdet. Förslaget skulle bidra till ett stärkt fokus på samtliga skolformer och bidra till ökad specialisering.

Det finns samtidigt mycket som talar för att det kommer att generera ökade kostnader för nämndarbetet och en risk att helhetsperspektivet går förlorat. Att bibehålla förvaltningen skulle däremot säkerställa samverkan mellan skolformerna.

Det har även framförts att förvaltningschefens och skolchefernas roller kommer att förändras med förslaget. Mer tid kommer att krävas i fråga om tid för nämnderna. Relationen mellan skolcheferna och politiken skulle stärkas med förslaget. Vidare lyfts möjligheten att på sikt effektivisera nämndarbetet så till vida att det blir en

tydlig struktur för nämndarbetet och vilka frågor som ska behandlas. I annat fall riskerar förslaget att leda till detaljstyrning.

Vad gäller organisationen för grund- och gymnasiesärskola har det tydligt framförts att denna verksamhet bör hålls ihop i förvaltningen även om ansvaret delas på grundskolenämnden och gymnasienämnden.

Ekonomiskt har det framförts att förslaget skapar en större sårbarhet och det blir svårare att parera ekonomin. Det har även lyfts en fråga kring hanteringen av prioriteringar inom tjänstemannaorganisationen utifrån att samtliga tre nämnder delar på en förvaltning. Ett sätt att bemöta detta är ett nära samarbete mellan nämnderna.

Förslaget innebär en uppdelning i tre myndigheter med myndighetsgränser och sekretessgränser som följd. Samtidigt arbetar barn- och utbildningsförvaltningen redan i dag medgivande vid övergångarna mellan skolformerna vilket kommer att krävas även vid en delning. Barn- och utbildningsförvaltningen är således redan rustad för att möta detta krav.

För den enskilde ger förslaget små konsekvenser. Med nya nämnder förändras och kontaktvägarna likväl hantering av synpunkter och klagomål från allmänheten förändras.

Medarbetare

Förslag till organisationsförändring berör den politiska organisationen men får effekter för medarbetare så till vida att nämndorganisationen förändras.

En konsekvens av förslaget är att barn- och utbildningsnämnden som anställningsmyndighet upphör och tre nya anställningsmyndigheter bildas. Gemensamma förvaltningsresurser föreslås tillhöra grundskolenämnden. Nya delegationsordningar behöver beslutas.

Nuvarande barn- och utbildningsförvaltning bibehålls och förslaget innebär inga förändringar för den enskilde medarbetaren. Införande av tre nämnder kan däremot påverka arbetet för de funktioner som arbetar mot nämnderna.

Ekonomi

Förslaget om att bilda en förskolenämnd, grundskolenämnd och gymnasienämnd innebär en kostnadsökning för nämndarbetet i form av arvoden och sammanträdeskostnader samt administrativt stöd.

Kostnaden per nämnd beräknas till cirka 1,5 miljoner kronor/år för omkostnader för förtroendevalda i form av exempelvis arvoden, kostnadsersättningar och läsplattor. Totalkostnad för tre nya nämnder blir 4,5 miljoner kronor/år.

Budgeterat belopp för barn- och utbildningsnämnden för år 2018 enligt ”Utdrag ur rapport” är 2,6 miljoner kronor. Här ingår ytterligare kostnader än omkostnader för

förtroendevalda. Omkostnader för förtroenevalda för den nuvarande barn- och utbildningsnämnden uppskattas till 2,1 miljoner kronor. Här ingår även kostnader för utskott med cirka 0,6 miljoner kronor.

Uppskattad kostnadsökning vid tre nämnder skulle bli 2,4 miljoner kronor/år.

Därtill behövs en förstärkning med en nämndsekreterare göras på förvaltningen. Här behöver en noggrann beräkning göras.

Effekten av den förändrade organisationen beräknas initialt leda till ökade kostnader men inriktningen är att långsiktigt uppnå ett effektivare arbete.

Lednings- och stödfunktioner kommer initialt att behöva lägga ner mer tid i omställningen från en nämnd till tre nämnder. För att minimera merkostnader och dubbelarbete är det av särskild vikt att utarbeta en bra struktur och rutiner inom barn- och utbildningsförvaltningen.

5. Avslutande rekommendation

Den samlade bedömningen är att en delning av nuvarande barn- och utbildningsnämnd är att rekommendera för att stärka styrningen inom utbildningsområdet. Kommunens organisation har varit ganska oförändrad sedan 1998. Kraven och utmaningarna har förändrats och det finns ett behov av att stärka styrningen och engagemanget inom de områden där utmaningarna är som störst.

För- och nackdelar har vägts mot varandra. Det som talar för att en förändring behövs är att det idag är mycket svårt att överblicka, ha insyn i och styra den verksamhet som barn- och utbildningsnämnden har ansvar för. Bredden på verksamhet och utbildningsområdets komplexitet gör det svårt att ha fokus på alla delar. Vissa områden får mer utrymme än andra.

För att stärka fokus på utbildningsområdets samtliga delar behöver förutsättningarna för den politiska styrningen av förskolan, grundskolan och gymnasieskolan förbättras. Ett sätt är att dela nämnden men bibehålla förvaltningen. Den största risken med förslaget är att helhetsperspektivet går förlorat. En gemensam förvaltning är å andra sidan en garant för att bygga broar mellan förskolan, grundskolan och gymnasiet.