

Rapport, utbildningsförvaltningens organisation, ledning och styrning



Inger Kyösti
2019-10-08

Innehåll

1	Inledning.....	2
1.1	Beskrivning av uppdraget.....	2
1.2	Metod.....	2
1.3	Rapportens innehåll	3
2	Problembeskrivning.....	3
3	Förslag	4
3.1	Inledning.....	4
3.2	Målbild.....	4
3.3	Ansvar och roller	4
3.3.1	Ledningsgruppens ansvar och roll.....	4
3.3.2	Förvaltningschefens ansvar och befogenhet.....	5
3.3.3	Avdelningschefens ansvar och befogenhet.....	6
3.3.4	Verksamhetschefens ansvar och befogenhet	6
3.4	Organisation	6
3.4.1	Förvaltningsövergripande stödfunktioner	7
3.5	Ekonomistyrningsmodell.....	11
3.6	Processbeskrivning för ärenden som ska beslutas av barn- och utbildningsnämnd	11

1 Inledning

1.1 Beskrivning av uppdraget

Förvaltningschef Malin Westling har givit Inger Kyösti, projektkontoret, kommunledningsförvaltningen ett uppdrag med frågeställningen hur förvaltningens ledning ska organiseras för att på ett optimalt och effektivt sätt kunna motsvara de krav som huvudman och statliga myndigheter ställer i form av mål, kommunala regelverk och uppdrag, förordningar, föreskrifter och lagstiftning.

Under de två senaste åren har utbildningsförvaltningens organisation behandlats i följande rapporter:

- "Granskning av grundskolans ledningsfunktion" Revisionen, Piteå kommun, juni 2017, "Strömbackaskolan 2025, delprojekt, 2.2 organisation" STIMO, juni 2017
- "Översyn, Ledning och organisation förskola/grundskola" HRM affärsutveckling, april 2018,
- "Bra kan bli bättre" Age Management i Sverige AB (AMSAB), december 2018,
- "Chefsstruktur och administration i Piteå Kommuns förskolor och grundskolor" Fredrik Marklund, Piteå kommun, april 2019

Uppdraget har sin grund i de rapporter som tidigare behandlat denna fråga och den vilja som förvaltningschef och ledningsgrupp har att förbättra organisation, ledning och styrning inom utbildningsförvaltningen. Avgränsning för detta utvecklingsarbete är utbildningsförvaltningens lednings- och stödorganisation, den formella organisationsstrukturen och dess ansvarsfördelning. Arbetet kommer att utgå framförallt från strategisk nivå, det vill säga skolchef, avdelningschefer och stabsfunktioner men berör självfallet hela förvaltningsorganisationen.

Uppdraget genomförs med ett processorienterat arbetssätt där förutsättningar för förnyelse är centrala. Följande områden belyses:

- Gemensam förvaltningskultur
- Ansvar, roller och processer
- Ledning och styrning

Uppdraget startade i februari 2019 och kommer att pågå året ut.

1.2 Metod

Uppdraget har genomförts genom fortlöpande enskilda samtal med förvaltningschefen Malin Westling och gemensamma möten med ledningsgruppen, bestående av för- och grundskolechefer Elisabeth Fjällström och Elice Ökvist, gymnasiechef Britta Dahlén, elevhälsoschef Peter Andersson, förvaltningsekonom LeeHau Li Nilsson, lokalstrateg Stefan Bengtsson och handläggare Carina Hammarsten. Arbetet initierades med enskilda samtal med ledningsgruppens deltagare och fortsatte sedan i helgrupp.

Kommunens processledare för digitalisering, Ola Lidström, har besökt ledningsgruppen för dialog kring området. Vid dialogen deltog även IT-strateg Mats Bälter, administrativ chef från gymnasieskolan Niklas Risberg och verksamhetschef för C-mit Jens Eriksson. Uppdrag om kartläggning av förvaltningens system som förvaltningschefen gett IT-strateg Mats Bälter, ska vara återrapporterat senast oktober 2019.

I frågan om ekonomisk styrning har förvaltningens ekonom LeeHau Li Nilsson tagit fram förslag och beslutsunderlag på uppdrag av förvaltningschefen. Förslagen har diskuterats i utbildningsförvaltningens ledningsgrupp vid flertalet tillfällen.

När det gäller processbeskrivning av ärenden som ska beslutas av nämnd har processledaren lett en arbetsgrupp bestående av Elice Ökvist, Britta Dahlén samt handläggare Louise Helgesson.

1.3 Rapportens innehåll

Rapporten bygger på de frågeställningar och behov av förändringar i organisation, ledning och styrning som framkommit i dialog med förvaltningschef och ledningsgruppens deltagare samt de översynsrapporter som genomförts de senaste åren. Initialt presenteras kort en problembeskrivning för att sedan fokusera på förslag på tydliggöranden, förbättringar och förändringar.

2 Problembeskrivning

Utbildningsförvaltningens organisationsstruktur och dess ledning och styrning har under årens lopp justerats och formats efter de behov som funnits. Det har fått följderna att utbildningsförvaltningen i många frågor uppfattas som två förvaltningar, en för för- och grundskola och en för gymnasieskola. Exempelvis har gymnasieskolan egna administrativa funktioner medan övriga förvaltningen har en gemensam stab bestående av blandade funktioner för förskola, grundskola och övergripande förvaltning. Även om viss samordning sker finns en otydlighet om vilka frågor som är förvaltningsövergripande och gemensamma, och vilka frågor som endast berör avdelningsnivå.

Förhållandet att vara två förvaltningar har förstärkts av att den ekonomiska styrningen; en samlad budget fördelas av nämnd till gymnasieskolans chef som i sin tur fördelar till sina rektorer, medan medlen i för- och grundskola direkt fördelas från nämnd till rektorerna. För- och grundskolecheferna har inte ansvaret att fördela budget till rektorerna. Denna snedfördelning i resursfördelningen har lett till olikheter i mandat och ansvarsutkrävande på avdelningschefsnivå samt att förvaltningschefens roll och ansvar är otydligt och begränsat.

Utifrån den nya skollagen (2011) medförde organisationsförändringar inom förvaltningen då uppdragen som rektorer och förskolechefer renodlades. På avdelningsnivå har dock detta ännu inte genomförts.

Olikheter i processen för gången av ett beslutsärende till barn- och utbildningsnämnden har fått till följd att förvaltningschefens möjlighet att ta ansvar försvåras.

Utbildningsförvaltningen har en otydlig och spretig organisation för sitt digitaliseringsarbete. Behovet av en övergripande och gemensam planering för utvecklingen ökar. Verksamhetsutveckling med digital teknik kräver ett nytt tänk och större samordning över skolformernas gränser. Den kräver även en större medvetenhet om digital säkerhet och juridiska krav.

Förvaltningschef och ledningsgrupp delar bilden av problembeskrivningen och det finns en gemensam bild av behovet att likställa och tydliggöra ansvarsförhållanden, styrning och processer samt vad den övergripande förvaltningsnivån ska tillhandahålla i förhållande till avdelningarna. Det finns också en samsyn om att det måste finnas en balans mellan likriktning och frihet i att organisera sin egen avdelning utifrån den verksamhet som bedrivs.

3 Förslag

3.1 Inledning

Förändringsarbete har två centrala perspektiv att ta hänsyn till: struktur och kultur. De strukturer vi skapar bidrar till den kultur vi bildar, men också tvärt om. De förslag som presenteras är främst av strukturell karaktär men utan tvekan kommer de att bidra till en alltmer gemensam förvaltningskultur där ansvarstagande för helheten är en viktig del.

Sammanfattningsvis bildar förslagen en organisation där roll och ansvar för olika funktioner är tydliggjorda. Ansvar och befogenhet för avdelningscheferna är mer likvärdig än i nuvarande organisation. De stödfunktioner som arbetar med hela förvaltningen har samlats i den förvaltningsövergripande verksamheten. Förslaget innebär också att organisationen verksamhetsbaseras i de tre skolformerna.

De förslag som presenteras i rapporten beskriver förvaltningens övergripande organisation översiktligt och ger principiell vägledning. För vissa delar leder förslagen till konsekvenser som måste utredas och fördjupas innan den nya organisationen fullt ut är genomförd.

3.2 Målbild

Utbildningsförvaltningen ska ha en effektiv och tydlig organisation för att möta utmaningar på kort och lång sikt.

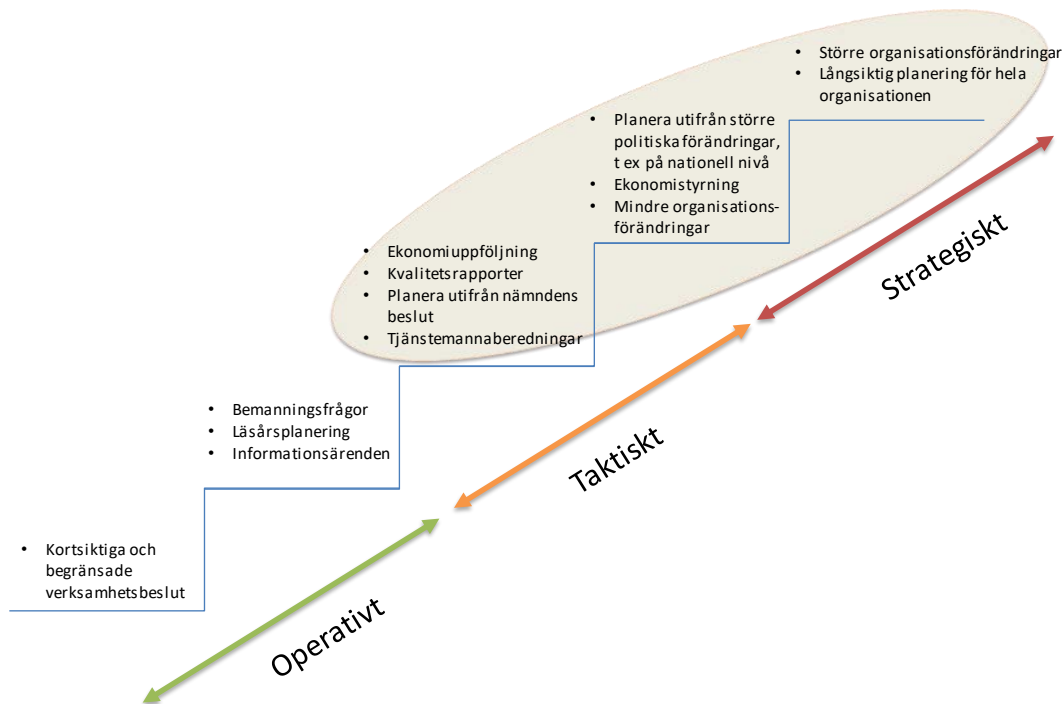
Målbilden är en (1) utbildningsförvaltning.

3.3 Ansvar och roller

3.3.1 Ledningsgruppens ansvar och roll

- Skolchefen utser och leder utbildningsförvaltningens ledningsgrupp som har ett helhetsansvar för utbildningsförvaltningens verksamhet och utveckling.
- Ledningsgruppens deltagare bidrar med kunskaper, erfarenheter, bedömningar och idéer samt ansvarar för att ta fram underlag för beslut. Skolchefen eller politiken fattar det slutgiltiga beslutet.
- Ledningsgruppen arbetar på strategisk nivå med områdena verksamhet, ekonomi och personal samt med frågor av särskild vikt för utbildningsförvaltningen.
- Ledningsgruppen ansvarar för att följa upp verksamheten, och analysera resultat. identifierar förändringsbehov och tar initiativ till nödvändiga förändringar.
- Ledningsgruppen identifierar det som i omvärlden påverkar verksamheten samt analyserar vilka konsekvenser det får för verksamheten.
- Ledningsgruppens deltagare bidrar, ifrågasätter, analyserar och förordar bland de alternativ som finns, innan beslut fattas.
- Ledningsgruppens deltagare är lojala till fattade beslut.
- Ledningsgruppen verkar för likvärdighet för elever, personal och föräldrar.
- Ledningsgruppen stärker förvaltningens förnyelse och utveckling.

Ledningsgruppens möten förbereds av förvaltningschef, deltagare tillför frågor och ämnen till dagordning innan förvaltningschef skickar ut den. Ledningsgruppsmötenas innehåll fokuseras på taktiska och strategiska frågor och beslutsfattande som är markerade i nedanstående bild:



3.3.2 Förvaltningschefens ansvar och befogenhet

- Förvaltningschefen är tillika skolchef och ansvarig inför Barn- och utbildningsnämnden, bereder ärenden och ansvarar ytterst för att Skollag, andra gällande lagar och föreskrifter, Kommunfullmäktiges, Kommunstyrelsens, Barn- och utbildningsnämndens och kommunchefs beslut efterföljs. Förvaltningschefen biträder huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet.
- Förvaltningschefen ansvarar för utbildningsförvaltningens verksamhet, ekonomi och personal med ansvar för arbetsmiljö.
- Förvaltningschefen är ansvarig för och samordnar huvudmannens systematiska kvalitetsarbete genom att planera, följa upp och utveckla utbildningen.
- Förvaltningschefen utser och leder utbildningsförvaltningens ledningsgrupp som har ett helhetsansvar för hela utbildningsförvaltningens verksamhet och utveckling.
- Förvaltningschefen ansvarar för samverkan med arbetstagarorganisationer på övergripande förvaltningsnivå.

3.3.3 Avdelningschefens ansvar och befogenhet

- *Avdelningschefen ansvarar för sin avdelnings verksamhet, ekonomi och personal med ansvar för arbetsmiljö, kvalitet och utveckling.*
- *Avdelningschefen deltar i utbildningsförvaltningens ledningsgrupp.*
- *Avdelningschefen är ansvarig för att Skollag, andra gällande lagar och föreskrifter, Kommunfullmäktiges, Kommunstyrelses, kommunchef, Barn- och utbildningsnämndens och förvaltningschefens beslut efterföljs.*
- *Avdelningschefen ansvarar för samverkan med arbetstagarorganisationer på avdelningsnivå.*

3.3.4 Verksamhetschefens ansvar och befogenhet

- *Verksamhetschefen ansvarar för sin verksamhet, ekonomi och personal med ansvar för arbetsmiljö, kvalitet och utveckling.*
- *Verksamhetschefen deltar i utbildningsförvaltningens ledningsgrupp.*
- *Verksamhetschefen är ansvarig för att Skollag, andra gällande lagar och föreskrifter, Kommunfullmäktiges, Kommunstyrelses, kommunchef, Barn- och utbildningsnämndens och förvaltningschefens beslut efterföljs.*

3.4 Organisation

Utbildningsförvaltningen leds av förvaltningschef. Förvaltningen innehåller fyra avdelningar: Förskola, Grundskola, Gymnasieskola samt Elevhälsa. Som avdelningschefer ansvarar förskolechef, grundskolechef, gymnasiechef och elevhälsochef. Övergripande förvaltningsnivå innefattar två stödfunktioner: en för Ekonomi och planering samt en för Utveckling. Verksamhetscheferna som ansvarar för stödfunktionerna tituleras verksamhetschef ekonomi och utvecklingschef.

Utifrån den nya skollagen, som trädde i kraft år 2011, anpassades organisationen under åren 2011-2012 i syfte att tydliggöra uppdrag, ledarskap och organisationskultur. Det innebar att de dubbla funktionerna rektor/förskolechef delades upp så rektorer ansvarade för grundskolan och förskolechefer för förskolan. Det finns därför anledning att fullfölja intentionen och särskilja och tydliggöra uppdragen för avdelningscheferna med att inrätta Förskolechef med ansvar för förskola och Grundskolechef med ansvar för grundskola.

Avdelningscheferna för skolformerna förfogar över en ekonom per skolform, i övrigt avgör avdelningschefen vilka administrativa funktioner avdelningen behöver. Alla avdelningarna har tillgång till och samarbetar med utbildningsförvaltningens övergripande stödfunktioner.

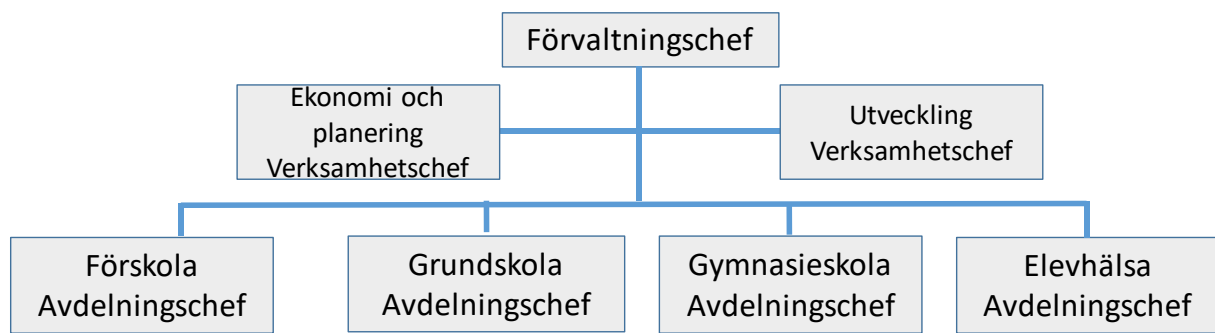
När det gäller administrativa funktioner som tydligt tillhör en skolform ansvarar avdelningschef för dessa. Ett exempel på detta kan vara förskole- och fritidshemsplaceringar. Samverkan för gemensamma funktioner mellan de olika avdelningarna avgör berörda avdelningschefer.

Ansvar för digital utveckling samlas på förvaltningsövergripande nivå och leds av en utvecklingschef. En konsekvens av detta blir att CMIIT avskaffas.

Skolchefen ansvarar för förvaltningens kvalitetsarbete och avdelningschefer får ett tydligt ansvar för kvalitet och utveckling, vilket får till följd att tjänsten som kvalitetskontroller avskaffas.

Elevhälsochefen ansvarar för elevhälsans verksamhet för alla skolformer; förskola, grundskola och gymnasieskola, vilket innebär att gymnasiets elevhälsa inte längre organiseras under gymnasieskolan utan ingår i den förvaltningsövergripande elevhälsan. Elevhälsans uppgift är att stödja rektor, lärare, arbetslag, barn och ungdomar och deras föräldrar genom att bidra med spetskompetenser och insatser kring barn och ungdomars hälsa, lärande och utveckling mot utbildningens mål. Tillsammans med övriga kommuner i Norrbotten strävar Piteås elevhälsa att samordna sin verksamhet i ett gemensamt verksamhetssystem bättre designat för att möta framtidens behov.

Organisationsskiss



3.4.1 Förvaltningsövergripande stödfunktioner

Förvaltningens gemensamma stödfunktioner samlas i två verksamheter Ekonomi och planering samt Utveckling. Syftet med att samla stödresurser på förvaltningsövergripande nivå är att skapa optimala förutsättningar för en effektiv samordning. Verksamhetschefer och deras team har ett nära samarbete med berörda chefer, rektorer och medarbetare. Verksamhetscheferna för stödfunktionerna har ansvar att forma strukturer för ansvar och processer för hur styrning och stöd till verksamheten ska ske, samt hur samverkan inom förvaltningen och med andra förvaltningar och aktörer ska utföras.

Teamen kan förstärkas periodvis med resurser från avdelningarnas verksamhet när så behövs, önskemål om resursuttaget beslutas av berörd avdelningschef.

Ekonomi och planering

För verksamheten Ekonomi och planering ansvarar en verksamhetschef. Utbildningsförvaltningens ekonomi och hur medlen fördelas och används, är en ytterst viktig förutsättning för att skapa den optimala skolverksamheten. Verksamhetens funktion är både att styra och stödja verksamheten.

I Ekonomi och planering ingår:

- Team Ekonomi
- Team Lokal
- Team Skolskjutsadministration
- Team Bemanning

Team Ekonomi

Utbildningsförvaltningen står inför stora förändringar som påverkas av statens styrning och de förutsättningar som Kommunfullmäktige och Barn- och utbildningsnämnden ger. För att klara framtidens utmaningar krävs en tydlig ansvarsfördelning och hållbar resursfördelningsmodell.

Verksamhetschefen leder teamets arbete. Alla förvaltningens ekonomer är underställda verksamhetschefen för Ekonomi och planering och tillhör teamet om än de är placerade på avdelningarna.

Teamet består av:

- Verksamhetschef
- Ekonom övergripande förvaltning (0,5)
- Ekonom för upphandling och inköp (0,5)
- Ekonom för redovisning och statsbidrag (1)
- Ekonomer placerade på avdelningar för-, grund- och gymnasieskola (3)

Team Lokal

En viktig del, ur en kvalitets- och effektivitetssynpunkt, är tillgång, behov och nyttjande av lokaler och fastigheter. En effektiv lokalsamordning skapar en samordnad planering för utbildningsförvaltningens samtliga lokaler samt bidrar till att befintliga lokaler kan nyttjas maximalt och att framtida behov av förändringar och investeringar kan tillgodoses.

Att bedriva ett strategiskt arbete för en hållbar utveckling är en naturlig del av skolväsendets nationella uppdrag. En hållbar samhällsutveckling innebär att våra gemensamma resurser förvaltas på ett sätt som är långsiktigt, effektivt och stabilt för kommande generationer och andra delar av världen. Hållbar utveckling förutsätter helhetssyn med balans mellan sociala, ekologiska och ekonomiska perspektiv. Förvaltningens arbete med hållbar utveckling berör några huvudområden; skola för hållbar utveckling, giftfria förskolor, mångfald samt hållbara skolmiljöer.

Arbetsmiljöhandläggaren bistår rektorer, avdelningschefer och skolchef kring rutiner för arbetsmiljöarbete, skyddsronder, redovisningar, yttranden på området m.m.

Teamet består av:

- Lokalstrateg (1)
- Lokal och miljöhandläggare för hållbara skolmiljöer (1)
- Handläggare som bistår rektorer och chefer i arbetsmiljöarbete (0,5)

Team Skolskjutsadministration

I teamet ingår handläggning av skolskjuts inom grundskola, grundsärskola och gymnasiesärskola.

Teamet består av:

- Skolskjutshandläggare (1,5)

Team Bemanning

Teamet planerar och bemannar vikarier och personal för korttidsanställningar upp till sex månader till förskola, grundskola, grundsärskola, fritidshem och gymnasium.

Teamet består av:

- Bemanningsadministratör (2)

Utveckling

Utbildningsförvaltningen står inför utmaningar i ett förnyelsearbete där arbetssätt kommer att förändras i och med att ny teknik blir allt tillgängligare och effektivare. Det gäller såväl inom det pedagogiska arbetet och kvalitetsarbetet som inom det administrativa området. Stödfunktionen för Utveckling leds av en utvecklingschef (verksamhetschef) som också har uppdraget som IT-strateg.

I Utveckling ingår av:

- Team Nämndadministration
- Team Digitalisering och säkerhet
- Team Vetenskap och forskning

Team Nämndadministration

Teamet ansvarar för registrering, nämndadministration, arkivering, juridiska frågor samt kommunikation.

Teamet består av:

- Nämndsekreterare (1,5)
- Juridisk handläggare med informationsansvar (1)

Team Digitalisering och säkerhet

Utvecklingschefen ansvarar för att forma strategier, grundläggande principer och riktlinjer som förvaltningens chef och ledning beslutar om. Viktiga delar i en verksamhetsutveckling med digital teknik är organisation kring systemförvaltningsmodell, informationssäkerhet, informationsförvaltning, drift och teknik där samarbetet med kommunledningsförvaltningen är väsentligt.

Kartläggning

Som en första del i detta arbete behövs ett grundarbete där förvaltningens IT-miljö och digitala lösningar kartläggs och förtydligas. Förvaltningschef har därför gett nuvarande IT-strateg Mats Bälter i uppdrag att, med utgångspunkt från anvisning för verksamhetsutveckling med stöd av digital teknik, genomföra en kartläggning av:

- Informationssystem och digitala processer
- Administrativa system
- Pedagogiska system
- IT-miljö och teknisk infrastruktur

Kopplat till dessa områden ska även kostnader, ekonomiska förutsättningar och informationssäkerhetsaspekter beskrivas. Arbetet utförs i nära samarbete med Niklas Risberg, administrativ chef på gymnasieskolan och Jens Eriksson, verksamhetschef för C-mit. Kartläggningen ska presenteras för förvaltningschef senast oktober 2019.

Övergripande plan för digitalisering (IT strategi)

Utvecklingschefen får ansvaret att skapa en övergripande plan för digitalisering. Det är viktigt att planen är framtidssyftande och skapar en tydlighet i organisation, ansvar och roller som exempelvis systemförvaltning. Det är också viktigt att IT-utveckling är i samklang med såväl kommunala övergripande mål och uppdrag som pedagogiska mål och styrdokument, samt i nära samarbete med det digitaliseringsarbete som pågår i kommunen.

IT-stöd

Funktionen IT-stöd serverar verksamheten med operativt stöd. Driver och deltar i verksamhetsutveckling med digital teknik.

Säkerhet och system

Informationssäkerhet, GDPR, informationsförvaltning, systemförvaltning är områden som säkerhetshandläggaren har ansvar över.

Teamet består av:

- Utvecklingschef med uppdrag som it-strateg
- Handläggare säkerhet och system (1)
- It-stöd och utveckling (2)

Team Vetenskap och Forskning

En vetenskaplig ledare arbetar för att skapa strukturer och aktiviteter för en långsiktig och hållbar skolutveckling utifrån skollagens krav på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Arbetet sker i nära samarbete med förvaltningens verksamheter men också i samverkan med lärosätena Luleå Tekniska universitet och Umeå universitet. Exempelvis har utbildningsförvaltningen ett Piteå utbildningsvetenskapliga råd (PUR) med uppgift att bedriva skolnära forskning med utgångspunkt i lärares frågor.

Avdelningen förstärks ytterligare med resurser och utvecklingsprojekt för särskilda satsningar, exempelvis genom magister- och skolledarutbildning samt praktknära forskning.

Teamet består av:

- Vetenskaplig ledare (1)
- Särskilda satsningar

Internationella kontakter

För att stödja rektorer i arbetet med att nyttja möjligheten till att söka EU- bidrag för elevutbyte, fortbildning samt verksamhetsutveckling har förvaltningen en EU-samordnare.

Funktionen består av:

- EU-samordnare (0,5)

3.5 Ekonomistyrningsmodell

För att ekonomistyrningen ska följa den nya organisationen och ansvaret ska tydliggöras krävs en ny resursfördelningsmodell. Den nya modellen utgår från officiella nyckeltal vilka baseras på Kommun- och Landstingsdatabasens referenskostnader samt prognostiserat barnantal för det aktuella budgetåret. Utöver förvaltningsövergripande verksamheter ska resterande, från kommunfullmäktige, beviljad ram fördelas ut. Resurserna fördelas i form av budgetram till avdelningschefer att disponera över.

3.6 Processbeskrivning för ärenden som ska beslutas av barn- och utbildningsnämnd

Piteå kommuns styrdokument "Anvisning för ärendeprocessen, Ärendehandbok" fastställdes av kommunchef 2018-12-07, diarienumr18KS398, [länk](#). Anvisningen ligger till grund för utbildningsförvaltningens ärendeprocess och syftet med detta dokument är att tydliggöra hur anvisningen anpassas till förvaltningens organisation. Bilaga 1