

RAPPORT 362

2011

SLUTSATSER

# Kommunalt huvudmannskap i praktiken

En kvalitativ studie



*Skolverket*

## Slutsatser

Denna kvalitativa studie *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken* har försökt fånga huvudmannens perspektiv och specifika problem i skärningspunkten mellan nationell styrning och kommunal självstyrelse.

Sammantaget har studien visat hur kommuners tolkning av sitt huvudmannaupdrag kan hindra dem att agera för att öka likvärdigheten och väsentligt förbättra måluppfyllelsen i skolorna. Oklarheten kring ansvarsfördelning, styrning och uppföljning är stor. Detta försvårar samspelet mellan förvaltning, nämnd och kommunledning. Styrningen tenderar att ske mer ensidigt mot vissa nyckeltal och jämförelser. Detta kan bidra till att förklara de bestående bristerna i så grundläggande förutsättningar för skolverksamhetens kvalitet som rektors ledarskap, lärarnas behörighet, undervisningens kvalitet och en resursfördelning som utgår från olika skolors behov.

De mönster och problembilder som studien uppmärksammat beskrivs närmare i det följande.

### 1. Ej klargjort hur huvudmannansvaret ska hanteras

Av intervjuerna framgår att det inom kommunen finns skilda meningar om vem som har huvudmannens uppdrag och även hur huvudmannansvaret ska hanteras. Denna bristande samstämmighet kan tyda på att innebörden i huvudmannansvaret i praktiken har en undanskymd roll i den kommunala politiska verksamheten. Fokus ligger mer på nämndens operativa ansvar än kommunledningens yttersta ansvarstagande för skolans kvalitet och måluppfyllelse.

Skollagen och kommunallagen beskriver att det är kommunfullmäktige som är mottagare av statens huvudmannaupdrag. Det är således kommunledningen, kommunfullmäktige och dess beredningsorgan kommunstyrelsen, som *ansvarar* för att skolverksamheten motsvarar de nationella målen och kravnivåerna. Kommunfullmäktige utser en nämnd för att operativt *fullgöra* de statliga uppdragen för skolverksamheten. Nämnden har därigenom verksamhetsansvar inför kommunfullmäktige, som i sin tur har huvudmannansvar inför staten.

### 2. Ansvar separeras från makten

Intervjuerna visar genomgående på en separation mellan befogenhet och ansvar i det kommunala huvudmannaskapets utförande. Makten som ger befogenhet över ekonomin och den övergripande organisationen finns i den högre politiska ledningen, medan ansvaret för verksamhetens kvalitet och måluppfyllelse är förlagd längre ned i organisationen. Detta innebär att det är nämndnivån och förvaltningsnivån som får ta det yttersta, och inte bara det operativa

huvudmannansvaret för kvalitet och måluppfyllelse i kommunens skolor. I praktiken kan detta ansvar skjutas vidare nedåt till rektorer och lärare.

Återkoppling är en bärande del i en decentraliserad organisation. En systematisk återkoppling som ger kommunledningen en tydlig bild av verksamhetens förutsättningar att nå de nationella målen, lyfts inte fram av de intervjuade kommunföreträdarna. Nämndordförande påtalar istället att de har svårt att involvera den politiska kommunledningen i frågor som rör förutsättningar för att förbättra skolverksamheten.

### 3. Nationella mål sorteras bort och nationella kravnivåer sänks

Intervjuerna visar att det finns en problematik som innebär att politikerna ser de nationella målen för skolan mer som ambitiösa visioner än som underlag för styrning av sin skolverksamhet. Målen i läroplanen är avsedda att vara en utgångspunkt för huvudmannen, dels för att skapa en ändamålsenlig skolverksamhet, dels för att bedöma de uppnådda resultaten. Om resultaten visar att målen inte uppnås, är det huvudmannens ansvar att vidta åtgärder som höjer kvaliteten i skolverksamheterna genom bland annat omfördelning av resurser och förändring av organisationen. Genom ett gemensamt nationellt måldokument vill staten garantera likvärdigheten och kvaliteten i landets skolor.

Den olikhet som finns mellan landets kommuner kan förklaras av att varje kommun istället för de nationella styrdokumenterna har en egen uppsättning mål som utgångspunkt för sin styrning av skolan. Vissa statistiskt lätt mätbara mål väljs ut och blir, tillsammans med kommunala mål för verksamhetens genomförande, de mål för skolan som gäller i kommunen. Det är dessa av kommunledningen formulerade mål som styr inriktningen hur skolnämnden ska fullgöra uppdraget. Det är även dessa mål som följs upp i den kommunala utvärderingen.

Kommunens ansvar inför staten att skapa sådana förutsättningar att de statliga målen för skolan kan uppnås är diffust uppfattat. I praktisk handling underordnas de statliga kraven den kommunala prioriteringen. Att skolverksamhet kan fortgå år från år trots kvarstående bristande måluppfyllelse, kan bidra till att situationen inte uppfattas som alarmerande, utan snarare som något normalt och därmed i praktiken acceptabelt.

### 4. Resursfördelning sker schablonmässigt

Studien har visat att resursfördelningen från kommunfullmäktige till nämnderna i de intervjuade kommunerna sker schablonmässigt enligt varje kommuns traditionella prioriteringar. Det kan innebära att resursfördelningen till skolverksamheten inte sker utifrån analyserade lokala förutsättningar och behov i relation till nationella måldokument. En sådan schablonmässig fördel-

ning nedåt i organisationen kan motverka likvärdigheten i förutsättningar mellan kommunens skolor.

En situation där resurstilldelningen är låst genom en schabloniserad tilldelning och ansvaret för skolverksamheten förskjutet till en nämnd, kan innebära att de politiskt högst ansvariga inte ser sig som en del av problemet med låg måluppfyllelse. Det får till följd att lösningen i praktiken förläggs utanför kommunpolitiken, till rektorn och läraren att hantera inom tilldelad budgetram samt till en förväntan om ytterligare statliga bidrag.