

Introduktion till skolans styrning, ansvar och mandat

Bild 1.

Den här introduktionen har två syften. Det är dels att tydliggöra hur skolan och förskolan styrs, dels att belysa huvudmannens ansvar och uppdrag enligt skollag och andra styrdokument. Därutöver är ett övergripande syfte att skapa förutsättningar för ett gott samarbete i hela styrkedjan.

Presentationen innehåller bilder som förklarar hur ansvaret fördelas mellan staten och huvudmannen och vilka utmaningar och möjligheter det delade ansvaret för skolan innebär. Flera bilder handlar om hemkommunen, dess innebörd och ansvar i relation till huvudmannen d.v.s. kommunen.

Bild 2: Styrkedjan - hela vägen till barnen och eleverna

Det här är styrkedjan inom skolväsendet. Elever, lärare, rektor, huvudman och staten har alla viktiga roller för att skapa en bra skola. Alla har stor betydelse i arbetet med att åstadkomma en bra förskola och skola. Styrkedjan består även av åtgärder som måste genomföras på olika nivåer från huvudmannens strategiska arbete till förskollärarens eller lärarens insatser.

För att styrkedjan ska fungera måste huvudmannen, rektor, förskollärare och lärare ta ansvar för sina egna områden. Dessutom måste de ta ansvar för styrkedjan som helhet, det vill säga bidra till att stärka det som håller samman kedjan. Här är dialog, samarbete och tillit viktiga förutsättningar för att alla tillsammans ska kunna skapa en bra verksamhet för alla barn och elever.

<https://www.skolinspektionen.se/sv/Rad-och-vagledning/Navet-i-skolornas-utvecklingsarbete/Skolans-lokala-styrkedja/>

Eleven har rätt till en bra utbildning i en trygg miljö. Genom delaktighet och inflytande får eleven möjlighet att berätta för läraren hur undervisningen fungerar.

Läraren ansvarar för att varje elev får det stöd som behövs. Läraren berättar för rektor vad som behövs.

Rektor leder utvecklingsarbetet och ska se till att varje elev får den undervisning han eller hon har rätt till. Rektor tar reda på lärarnas och elevernas behov. En del saker åtgärdar rektor själv, en del måste tas upp med huvudmannen.

2019-01-18
2 (10)

Huvudman är en myndighet eller annan organisation som har ansvaret för en viss verksamhet. Här menas alltså den organisation, kommun eller myndighet som har ansvar för förskola och skola. Huvudmannen ska skapa goda förutsättningar för skolornas utvecklingsarbete. Det innebär bland annat att ha en dialog med rektor för att förstå skolans verksamhet och behov.

Regering och riksdag och skolmyndigheter

Regering och riksdag utformar den nationella utbildningspolitiken och drar upp riktlinjer för utbildningsverksamheten. Regeringen formulerar övergripande nationella mål för utbildningspolitiken. Målen konkretiseras i form av lagar, läroplaner, och andra förordningar. För det offentliga skolväsendet finns dessutom kursplaner och timplaner som ytterligare förstärker kravet på en likvärdig utbildning. Dessa utgör tillsammans en del av skolans styrdokument.

Bild 3: Skolans styrning ur ett historiskt perspektiv

Historia

Det svenska skolväsendet karaktäriserades från efterkrigstiden fram till 1980-talet av en förhållandevis starkt centraliserad styrning. Den nioåriga grundskolan infördes och ambitionen var att skapa en skola för alla barn och elever.

1991 skedde den s.k. kommunaliseringen och staten överlät en del av ansvaret på kommunerna. Budget, kommunal skolplan, kvalitetsredovisningar och verksamhetsberättelser skulle tillsammans utgöra redskap för politikerna på lokal nivå i arbetet med att prioritera, planera och utvärdera. Det innebar att kommunerna tog över arbetsgivaransvaret för lärarna. Ett generellt statsbidrag infördes som kommunerna själva fick bestämma över och fördela inom verksamheterna. Staten formulerade den nationella utbildningspolitiken och drog upp riktlinjer för verksamheten. Mål för verksamheten formulerades i lagar, läroplaner och andra förordningar m.m. Kommunerna liksom de enskilda huvudmännen ansvarade för att organisera verksamheten och tillföra resurser. Det var upp till de professionella i skolan att ta ansvar för undervisningen så att de nationella målen kunde nås. Förskolan blev en del av skolväsendet först 1996 och fick 1998 en läroplan med mål för verksamheten.

På 2000-talet har en ökande centralisering av skolväsendet skett. Till skillnad från 1990-talets fokus på målstyrning har istället resultatstyrning blivit alltmer påtaglig, med fler nationella prov, tidigare betyg och fokus på varje enskild skolas måluppfyllelse.

Regelstyrning kännetecknas av statens styrning av skolan och förskolan i form av lagar, förordningar och andra styrdokument.

Resultatstyrning karaktäriseras av att staten ställer vissa bestämda krav på resultat som ska uppnås i verksamheten. Kontroll sker med hjälp av betyg,

nationella prov och statlig skolinspektion. Även internationella kunskapsmätningar har blivit vanligare t.ex. PISA från OECD.

Målstyrning utmärks av att staten anger mål för verksamheten. Skolan och förskolan har en förhållandevis hög grad av autonomi i fråga om hur målen ska uppnås.

Bild 4: Regering och riksdag

Regering och riksdag utformar den nationella utbildningspolitiken och drar upp riktlinjer för utbildningsverksamheten i olika styrdokument, till exempel skollagen, de olika skolformsförordningarna och läroplanerna.

I läroplanerna ingår kursplaner respektive ämnesplaner för varje skolform och ämne. Timplaner finns som bilagor till skollagen för de obligatoriska skolformerna.

Bild 5: Normhierarkier

Högre författningar(bestämmelser) gäller före lägre författningar, om de står i motsatsförhållande till varandra.

Om det är motstridiga bestämmelser i skollagen och gymnasieförordningen är det skollagens bestämmelser som gäller.

En stat kan åta sig att följa internationella konventioner genom att ratificera dem. I och med ratificering av en konvention förpliktar sig staten att följa den. Konventionen blir emellertid inte automatiskt gällande rätt i Sverige när den ratificeras. Den är bindande för staten, men kan inte tillämpas direkt av myndigheter eller domstolar. För att en konvention ska kunna tillämpas direkt av till exempel myndigheter och domstolar, krävs det att konventionens innehåll skrivs in i svensk lag.

EU-ländernas gemensamma regelverk, EU-rätten, ska i betydande utsträckning tillämpas direkt av svenska domstolar och myndigheter. EU-rätten utgör alltså ett självständigt rättssystem, men ingår också som en integrerad del i medlemsstaternas nationella rättsordningar.

Normgivningsmakt innebär befogenhet att besluta om rättsregler av olika slag. I Sverige regleras normgivningsmakten i 8 kapitlet regeringsformen (RF), vilket är en av Sveriges grundlagar. En grundläggande princip gällande normgivningsmakten är att det inte får finnas något regelsystem som saknar konkret förankring och stöd i 8:e kapitlet RF. I statsrättslig mening meddelas rättsregler, i princip, i fyra former.

Dessa är i fallande ordning:

2019-01-18
4 (10)

1. grundlagar, som normalt måste beslutas av två olika riksdagar med mellanliggande riksdagsval,
2. lagar som stiftas av riksdagen,
3. förordningar som utfärdas av regeringen och slutligen
4. föreskrifter som beslutas av myndigheter.

Allmänna råd är rekommendationer om hur förskolor, skolor och vuxenutbildningen bör tillämpa lagar och regler. Råden bör följas om verksamheten inte uppfyller kraven i bestämmelserna på andra sätt.

Bild 6: Den dubbla styrningen

Förskolan och skolan styrs främst av staten genom olika styrdokument, tillsynsverksamhet och domstolspraxis etc. Huvudmannen har också ansvar och mandat att styra förskola och skola genom att staten i olika styrdokument ger uppdrag till huvudmannen. Det är denna dubbla styrstruktur som ligger till grund för begreppet den dubbla styrningen av förskola och skola. Kommunal styrning kan inte upphäva lag och förordning.

Den dubbla styrningen av skolan innebär också att staten inte bara ger direkta styruppdrag till huvudmän, utan även till enskilda tjänstemän inom en huvudmannorganisation. De uppdrag och det ansvar staten exempelvis ger till rektor för skolan respektive förskolan (fr o m 1 juli 2019 kommer förskolechef att kallas för rektor i förskolan) ligger på rektorn och ingen annan. En huvudman kan alltså inte fatta beslut i ärenden där staten gett ansvaret direkt till rektor. Det kan vara en utmaning för huvudmannen och för förvaltnings-/skolchefen som måste förhålla sig till ett system som innebär att personal som man ansvarar för och har anställt, också har direkta uppdrag från staten.

Bild 7: Diskussion – den dubbla styrningen

Bild 8: Hemkommun

En kommun kan vara hemkommun för elever som går i skola i kommunens skolor, men även för elever som går i fristående skolor i kommunen, eller i en annan kommun. En elev kan även gå i skola i en annan kommuns kommunala skola. En hemkommun är normalt den kommun som ersätter huvudman för elevens skolgång.

Med hemkommun avses i skollagen den kommun där barnet eller eleven är folkbokförd (29 kap. 6 § skollagen). Om ett barn eller en elev är bosatt i landet utan att vara folkbokförd här, avses med hemkommun den kommun där hen stadigvarande vistas eller, om stadigvarande vistelseort saknas; den kommun där hen för tillfället uppehåller sig. Detsamma gäller barn och elever som har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen.

Bild 9: Hemkommun ansvarar för

Hemkommunen fattar beslut i en rad olika frågor. Här är några exempel:

- skolplikt (7 kap. 10 § skollagen)
- mottagande i grundsärskola (7 kap. 5 § skollagen)
- uppskjuten skolplikt (7 kap. 10 § tredje stycket skollagen)
- skolpliktens senare/tidigare upphörande (7 kap. 13–14 §§ skollagen)
- förelägga vårdnadshavare att vid vite fullgöra sina skyldigheter så att eleven fullgör skolgång, om inte vårdnadshavaren har gjort vad den är skyldig till så att det kan ske (7 kap. 23 § skollagen)
- skolskjuts (se resp. skolformskapitel i skollagen)
- mottagande i gymnasiesärskolan (18 kap. 5 § skollagen)
- mottagande till kommunala vuxenutbildningen (se kapitel 20–21 skollagen)
- ekonomiskt stöd till elever i en gymnasieskola/gymnasiesärskola med offentlig huvudman som behöver inackordering av på grund av skolgången (15 kap. 32 § samt 18 kap. 32 § skollagen)
- bidrag till enskilda huvudmän för elever vid fristående skolenheter (se resp. skolformskapitel i skollagen).

Bild 10: Hemkommun ansvarar för

Hemkommunen har även följande ansvar:

- Ansvar för att elever som inte går i kommunens förskoleklass, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning (7 kap. 21 § skollagen).
- Ansvar för att erbjuda studie- och yrkesvägledning inom vuxenutbildning (grundläggande nivå, svenska för invandrare samt särskild utbildning för vuxna). (20 kap. 10 a och 30 §§ samt 21 kap. 10 a § skollagen)
- Aktivitetsansvar för ungdomar vilket innebär att löpande under året hålla sig informerad om hur ungdomar i kommunen är sysselsatta som
 1. inte har fyllt 20 år,
 2. har fullgjort sin skolplikt eller har blivit folkbokförda i landet vid en tidpunkt då de inte har skolplikt,
 3. inte genomför utbildning i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning,
 4. inte har en gymnasieexamen,
 5. inte har ett gymnasiesärskolebevis, och
 6. inte har fullföljt utbildning som motsvarar gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan med godkänt resultat.

Hemkommunen ska erbjuda de ungdomar som avses ovan i punkt 1-6 lämpliga individuella åtgärder. Åtgärderna ska i första hand syfta till att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning. Kommunen ska dokumentera

2019-01-18
6 (10)

sina insatser på lämpligt sätt. Kommunen ska föra ett register över de ungdomar som omfattas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den dokumentation och den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt första-tredje styckena. (29 kap. 9 § skollagen)

Ansvar för att individuell studieplan upprättas för elev inom vuxenutbildning/särskild utbildning för vuxna (20 kap. 8 § samt 21 kap. 8 § skollagen)

Bild 11: Den dubbla rollen

Kommunen har dubbla roller både som finansiär för hemkommunens samtliga barn och elever samt som huvudman. Att ge ekonomiska förutsättningar kan betyda olika saker i detta sammanhang.

- Som finansiär handlar det om att besluta om budgeten och modell för fördelning på lika villkor till enskilda huvudmäns skolor samt fattar beslut om interkommunal ersättning till andra kommuner.
- Som huvudman fördelar kommunen resurser internt samt genomför uppföljning m.m. för de egna skolorna.

Bild 12: Diskussion – hemkommunens ansvar

Bild 13: Vad måste en kommunal huvudman förhålla sig till?

Område A i presentationen

Styrdokumentet som räknas upp i område A i presentationen kan sägas vara kärnan bland de styrdokument som en kommun i egenskap av huvudman för förskola och skola har att förhålla sig till i verksamheten. En huvudman har ansvar för att utbildningen inom den egna verksamheten genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra styrdokument, till exempel skolförordningen, gymnasieförordningen samt läroplanerna för de olika skolformerna.

Område B i presentationen

Andra styrdokument som påverkar skolans verksamhet och organisation, räknas upp i område B i presentationen.

- Kommunen fattar många beslut som medför att förvaltningslagen ska följas. Det kan bland annat röra sig om beslut om tilldelning av grund- och tilläggsbelopp(ersättning) till enskilda huvudmän, rektorers beslut om åtgärdsprogram och lärares betygsättning.
- Alla dokument som produceras inom skolorna och i förvaltningen/nämnden ska sparas enligt kommunens dokumenthanteringsplaner som bygger på arkivlagen.

- När det gäller möten och beslut i nämnderna gäller bestämmelserna i kommunallagen.
- Om någon innevånare önskar begära ut allmänna handlingar från kommunförvaltning eller från någon skola, behöver en bedömning göras mot offentlighets- och sekretesslagen.
- Alla personuppgifter om elever som samlas in och används för olika utbildningsändamål som finns i datasystemen eller i molntjänster, måste hanteras och skyddas i enlighet med dataskyddsförordningen.
- Elever, lärare och tjänstemän lyder även under diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen.

Område C i presentationen

I område C anges styrdokument som kommunen under vissa omständigheter kan behöva beakta. Om till exempel ett barn eller en elev får illa, kan socialtjänstlagen bli tillämplig. Om något går sönder kan skadeståndslagen bli tillämplig.

Om flera olika lagar är aktuella i en skolsituation och det är svårt att se vilken lag som är tillämplig eller vi anser att deras bestämmelser krockar med varandra bör man kontakta kommunens jurist eller SKL för att få vägledning.

Kommunen

Grunderna för kommunernas arbete och ansvar finns i kommunallagen (1 kap. 2 § kommunallagen) eller i andra bestämmelser som till exempel skollagen.

Fullmäktige tillsätter ofta nämnder för att fullgöra kommunens uppgifter och för att fullgöra utbildningsfrågor brukar de oftast tillsätta en eller flera utbildningsnämnder (3 kap. 4 § kommunallagen). Hur många nämnder och vilka skolformer som ingår i "utbildningsnämnderna" avgör kommunen.

För mer information se kommunallagen eller vänd er till Sveriges kommuner och landsting (SKL) - <https://skl.se>

Bild 14: Bedriva utbildning

Alla huvudmän får inte bedriva all slags utbildning inom den offentliga skolverksamheten. Här redogörs för vilka skolformer de olika slags huvudmännen får bedriva.

En **enskild huvudman**, det vill säga en fysisk eller juridisk person som efter ansökan hos Skolinspektionen fått godkännande som huvudman för en fristående utbildning kan bedriva utbildning förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola samt gymnasiesärskola. Efter godkännande från kommunen kan huvudman bedriva förskola och pedagogisk omsorg.

2019-01-18

8 (10)

En **kommun** kan bedriva förskola, pedagogisk omsorg, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola samt gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning samt särskild utbildning för vuxna. (2 kap. 2 § skollagen).

Landsting kan bedriva gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning samt särskild utbildning för vuxna.

Staten kan bedriva utbildning i sameskola, specialskolan med tillhörande förskoleklass och fritidshem

När det gäller kommunal vuxenutbildning, kan denna utföras på **entreprenad**. Detta innebär att utbildningen och delar av myndighetsutövningen utförs av ett enskilt företag eller organisation (23 kap 2 samt 6 §§ skollagen) på uppdrag av kommunen. Det är viktigt att komma ihåg att kommunen fortfarande är huvudman för den kommunala vuxenutbildning som läggs ut på entreprenad.

Bild 15: Huvudmannens ansvar

En huvudman har ansvar för utbildningen, det vill säga all verksamhet inom den egna förskolan, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och vuxenutbildningen m.m.

Ansvar innebär att utbildningen ska genomföras i enlighet med bestämmelserna i skollagen, bestämmelser som har meddelats med stöd av skollagen, eller i enlighet med andra befintliga styrdokument gällande utbildningen (2 kap. 8 § skollagen).

Kommunen ska fördela sina resurser (2 kap. 8b § skollagen) och organisera sin förskole- och skolverksamhet så att de nationella målen uppfylls. Kommunen ska även ha ett kvalitetsarbete, det vill säga **verksamheten ska följas upp, utvärderas och utvecklas** så att de nationella målen för verksamheten uppfylls på bästa sätt. (4 kap. 3 och 5 §§ skollagen)

Vidare ansvarar kommunen för att utbildningen inom den egna verksamheten är likvärdig för alla barn och elever (1 kap. 9 § skollagen) samt för att den vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. (1 kap. 5 § skollagen)
Huvudmannen(kommunen) ska slutligen utse en skolchef se till att lagarna följs i kommunens verksamhet. (2 kap. 8a § skollagen).

Skollagen

2 kap. 8 § Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.

2 kap. 8 a § Huvudmannen ska **utse en skolchef** som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet.

2 kap. 8 b § Kommuner ska **fördela resurser** till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Bild 16: Diskussion – huvudmannens ansvar

Bild 17: Skolchefens ansvar

2 kap. 8 a § skollagen, huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet.

Skolchefen har ett uppdrag, att hjälpa nämnden, att se till att verksamheten följer skollagen och de andra styrdokumentens krav.

Bild 18: Rektorns ansvar

Rektors ansvar är att leda och samordna det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet. Rektorn ska verka för att utbildningen utvecklas. (2 kap. 9 § skollagen).

Vidare beslutar rektorn om sin enhets inre organisation och ansvarar för resursfördelning inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. (2 kap. 10 § skollagen). Dessutom fattar rektorn i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda bestämmelser i skollagen eller andra styrdokument.

Rektorn ansvarar för att följa upp, utvärdera och utveckla sin enhet så att de nationella mål som regering och riksdag har satt upp för utbildningen samt kvalitetskraven kan uppfyllas. (4 kap. 4 och 5 §§ skollagen).

Staten ger genom skollagen direkt mandat till rektor att ansvara eller fatta beslut om vissa specifika frågor. Dessa frågor kan inte nämnden fatta beslut om eller överpröva.

Bild 19: Diskussion - Vem beslutar?

Bild 20: Ansvar, mandat och kommunikation

En tydlig uppdelning av de frågor som politik respektive förvaltning/förvaltningschef ansvarar för samt tydliga kommunikationsvägar ger grund för tillit i styrkedjan.

2019-01-18
10 (10)

- Politiken fattar beslut om vad som ska genomföras och när det ska vara klart.
- Förvaltningschef beslutar, med stöd av medarbetare, om hur det ska genomföras och vem som ska göra det.