

30 maj 2023

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL
Kommunstyrelsens verksamhetsutskott

KFKS 2023-00429

§ 30

Revisionskrivelse - Saltängens skola och beslutsförfarandet i Nacka kommun

Yttrande till kommunfullmäktiges revisorer

Beslut

Kommunstyrelsens verksamhetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta följande.

Kommunstyrelsen antar yttrande över revisionskrivelsen ”Saltängens skola och beslutsförfarandet i Nacka kommun” i enlighet med bilaga 2 till tjänsteskrivelse daterad den 17 maj 2023.

Sammanfattning av ärendet

De förtroendevalda revisorerna har den 18 april 2023 mottagit en skrivelse avseende uppsägningen av en av Saltsjö-Duvnäs skollokalerna. Av skrivelsen framgår i korthet kritik gentemot att rektor och inte kommunstyrelsens verksamhetsutskott har fattat beslutet, att beslutsunderlaget har varit bristfälligt och att kommunen har brutit att enligt tryckfrihetsförordningen skyndsamt lämna ut de handlingar/underlag som beslutet är baserat på.

Stadsledningskontoret har utrett ärendet och lämnat ett förslag på yttrande utifrån de synpunkter som framkommer i revisionskrivelsen.

Handlingar i ärendet

Tjänsteskrivelse från stadsledningskontoret daterad den 2 maj 2023

Bilaga 1. Revisionskrivelse

Bilaga 2. Förslag på yttrande

Yrkanden

Johanna Kvist (S) yrkade bifall till eget förslag till yttrande (*se bilaga 1 till protokollet*), med instämmande av Mikael Carlsson (NL).

Beslutsgång

Ordföranden konstaterade att det fanns två förslag till beslut – det utsända förslaget från stadsledningskontoret samt Johanna Kvists (S) förslag till yttrande enligt bilaga 1 till protokollet.

| | | |
|----------------------|----------------------|--------------------|
| Ordförandes signatur | Justerandes signatur | Utdragsbestyrkande |
|----------------------|----------------------|--------------------|

Ordföranden ställde först förslaget från stadsledningskontoret mot bifall och fann att verksamhetsutskottet hade beslutat att bifalla förslaget. Därefter ställde ordförande Johanna Kvists förslag mot bifall och fann verksamhetsutskottet hade beslutat att avslå förslaget. Ordförande konstaterade att verksamhetsutskottet hade beslutat enligt förslaget från stadsledningskontoret.

Votering begärdes, och verksamhetsutskottet godkände följande beslutsgång:

Ja för stadsledningskontorets förslag.

Nej för till Johanna Kvists förslag.

Voteringsresultat:

För stadsledningskontorets förslag röstade: Johan Krogh (C), Filip Wiljander (M), Gunilla Grudevall-Steen (L), Karin Teljstedt (KD), och Mats Gerdau (M).

För Johanna Kvists förslag röstade: Johanna Kvist (S), Andreas Andersson (S) och Mikael Carlsson (NL).

Med 5 JA-röster mot 3 NEJ-röster konstaterade ordföranden att verksamhetsutskottet hade beslutat enligt förslaget från stadsledningskontoret.

Reservationer

Johanna Kvist reserverade sig mot beslutet för Socialdemokraterna och ingav följande.

”I enlighet med skollagen kan inte Saltängens skola och Duvnäs skola betraktas som en skolenhet på grund av deras geografiska belägenhet. Därmed är rektors beslut att lägga ned Saltängens skola ett beslut om nedläggning av skolenhet; ett beslut som måste fattas av Kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har därför en skyldighet att överpröva beslutet och en rad åtgärder behövs för att korrigera felet som begåtts:

- Överpröva beslutet från rektor för Saltängens skola om nedläggning av skolenheten.
- Korrekt registrera Saltängens skola som en skolenhet i Skolverkets skolenhetsregister i tid inför nästa läsår, senast den 14 juni.
- Säkerställa att Nackas skolvalssystem omgående möjliggör skolval till skolenheterna Saltängens skola och Duvnäs skola var för sig.
- Informera föräldrar till elever i Saltängens skola om felet som begåtts och ge dem ett tydligt besked om att ingen nedläggning av skolenheten kan ske utan att föregås av ett beslut fattat av Kommunstyrelsen.
- Genom utredning säkerställa att kommunens övriga skolverksamheters organisatoriska indelningar inte på samma sätt ligger till felaktig grund för administrativ behandling av andra separata skolenheter som en och samma skolenhet.”

Mikael Carlsson reserverade sig mot beslutet för Nackalistan och ingav följande.

| | | |
|----------------------|----------------------|--------------------|
| Ordförandes signatur | Justerandes signatur | Utdragsbestyrkande |
|----------------------|----------------------|--------------------|

30 maj 2023

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL
Kommunstyrelsens verksamhetsutskott

”I enlighet med skollagen kan inte Saltängens skola och Duvnäs skola betraktas som en skolenhet på grund av deras geografiska belägenhet. Därmed är rektors beslut att lägga ned Saltängens skola ett beslut om nedläggning av skolenhet. Ett beslut som måste fattas av Kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har därför en skyldighet att överpröva beslutet. En rad åtgärder behövs för att korrigera felet som begåtts:

- Överpröva beslutet från rektor för Saltängens skola om nedläggning av skolenheten.
- Korrekt registrera Saltängens skola som en skolenhet i Skolverkets skolenhetsregister i tid inför nästa läsår, senast den 14 juni.
- Säkerställa att Nackas skolvalssystem omgående möjliggör skolval till skolenheterna Saltängens skola och Duvnäs skola var för sig.
- Informera föräldrar till elever i Saltängens skola om felet som begåtts och ge dem ett tydligt besked om att ingen nedläggning av skolenheten kan ske utan att föregås av ett beslut fattat av Kommunstyrelsen.
- Genom utredning säkerställa att kommunens övriga skolverksamheters organisatoriska indelningar inte på samma sätt ligger till felaktig grund för administrativ behandling av andra separata skolenheter som en och samma skolenhet.”

Protokollsanteckning

Johan Krogh lät anteckna följande till protokollet för Centerpartiet:

”Det är svårt att ta ställning till yrkandet från Socialdemokraterna och Nackalistan då de föreslår åtgärder som inte är förenliga med svensk lagstiftning. Kommunstyrelsen kan inte i juridisk mening överpröva beslut fattade av rektor. Rektorns beslut prövas dessutom av förvaltningsrätten och det är olyckligt att Socialdemokraterna och Nackalistan väljer att springa före och därmed åsidosätta de rättsliga processer vi har i Sverige.”

Karin Teljstedt lät anteckna följande till protokollet för Kristdemokraterna:

”Huruvida beslutet är fattat inom ramen för rektorns befogenhet prövas i samband med den laglighetsprövningsprocess som just nu pågår. Vi kommer därmed att få klarhet i hur förvaltningsrätten ser på tolkningen av lagen kopplat till den specifika situationen. I dagsläget vet vi således inte mer om utfallet än att domstolen inte beslutat om inhibition. Skulle rättsprocessen landa i att beslutet är fattat på korrekt nivå kan vi i kommunstyrelsen inte överpröva rektorns beslut. Skulle utgången istället vara sådan att beslutet inte visar sig ligga inom ramen för rektorns befogenhet så kommer ärendet att fattas på politisk nivå och alla partier kommer därmed att få ta ställning i sak. Det kommer även räta ut uppkomna frågetecken gällande tolkningar av en rektors mandat vilket kommer verka vägledande framåt. Det som delar av oppositionen nu föreslår i sina yrkande i såväl ärende 6 som 10 är alltså att politiken ska föregå den rättsliga processen och själva gör den bedömning som domstolen nu är ålagd att göra. Det är inte yrkanden vi bifaller.”

Alena Jukic lät anteckna följande till protokollet för Vänsterpartiet:

”Vänsterpartiet instämmer i Socialdemokraternas yrkande;

I enlighet med skollagen kan inte Saltängens skola och Duvnäs skola betraktas som en skolenhet på grund av deras geografiska belägenhet. Därmed är rektors beslut att lägga ned Saltängens skola ett beslut om nedläggning av skolenhet. Ett beslut som måste fattas av

| | | |
|----------------------|----------------------|--------------------|
| Ordförandes signatur | Justerandes signatur | Utdragsbestyrkande |
|----------------------|----------------------|--------------------|

30 maj 2023

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL
Kommunstyrelsens verksamhetsutskott

Kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har därför en skyldighet att överpröva beslutet. En rad åtgärder behövs för att korrigera felet som begåtts:

- Överpröva beslutet från rektor för Saltängens skola om nedläggning av skolenheten.
- Korrekt registrera Saltängens skola som en skolenhet i Skolverkets skolenhetsregister i tid inför nästa läsår, senast den 14 juni.
- Säkerställa att Nackas skolvalssystem omgående möjliggör skolval till skolenheterna Saltängens skola och Duvnäs skola var för sig.
- Informera föräldrar till elever i Saltängens skola om felet som begåtts och ge dem ett tydligt besked om att ingen nedläggning av skolenheten kan ske utan att föregås av ett beslut fattat av Kommunstyrelsen.
- Genom utredning säkerställa att kommunens övriga skolverksamheters organisatoriska indelningar inte på samma sätt ligger till felaktig grund för administrativ behandling av andra separata skolenheter som en och samma skolenhet.”

Desha Svenneborg lät anteckna följande till protokollet för Miljöpartiet:

”Miljöpartiets återkommande medskick vid nedläggningar av verksamheter är att detta ska fattas i kommunfullmäktige, inte i utskott eller kommunstyrelsen. I detta fall är argumentationen att det är en omorganisering/lokaliseringsfråga men det upplevs snarare som en nedläggning, särskilt med tanke på att lokalerna ligger så långt ifrån varandra. Just detta kommer ju också prövas rättsligt till följd av överklagan/laglighetsprövning, vilket är bra.

Miljöpartiet ser i övrigt hur stadsplanering och flexibla lokaler är en nyckel här. Vi kan inte fortsätta planera för stora enheter med många barn på liten yta när vi bygger nya skolor, då tappar vi det nära och småskaliga och bygger in oss i ett samhälle där vi behöver transportera oss längre bort och krånglar till logistiken. Med flexibla lokaler kan även andra verksamheter (säg föreningsliv eller annan skolverksamhet) husera i samma byggnad beroende på hur behovet ser ut med elevunderlag.”

| | | |
|----------------------|----------------------|--------------------|
| Ordförandes signatur | Justerandes signatur | Utdragsbestyrkande |
|----------------------|----------------------|--------------------|

Bilaga I till protokoll KSVU 2023-05-30 § 30 **Revisionskrivelse - Saltängens skola och** **beslutsförfarandet i Nacka kommun (Dnr. 2023-00429)**

Yttrande till kommunfullmäktiges revisorer

Johanna Kvist föreslår att kommunstyrelsen antar följande yttrande över revisorernas skrivelse "Saltängens skola och beslutsförfarande i Nacka":

Bakgrunden till beslutet är att två olika skolenheter, Saltängens skola och Duvnäs skola, 2013 felaktigt registrerades som en gemensam skolenhet hos SCB, trots att sådan registrering är oförenlig med skollagen. Att alla elever och medarbetare i de båda skolenheterna arbetar under samma administrativa organisationsenhet inom Nacka kommuns skolförvaltning kan inte tas som skäl för att fortsatt eller retroaktivt betrakta de båda skolenheterna som en och densamma. Vidare är skolenheterna geografiska belägenhet sådan att de båda skolenheterna i enlighet med skollagen inte kan slås samman i en enda skolenhet.

Detta misstag har sedan legat till grund för ett antal felaktigheter i Nackas skolförvaltningsutövande, inklusive att Saltängens skola inte förekommit som alternativ i skolvalet annat än i inofficiella andrahandsval, och nu även detta beslut som fattats av rektor för Saltängens skola och Duvnäs skola utan befogenhet. Därmed har en situation uppstått där det i förvaltningen pågår arbete för att genomföra en nedläggning av en skolenhet som inte i korrekt ordning har beslutats av Kommunstyrelsen, som är huvudman för skolenheten. Det arbetet måste därför naturligtvis upphöra omgående. Vidare måste åtgärder vidtas för att korrigera den uppkomna situationen, varav ett antal föreslås i ett senare avsnitt i detta yttrande.

I det ansvar som rektor har enligt 2 kap. 9 § skollagen att fungera som ledare och samordnare av det pedagogiska arbetet ingår att dessa personer också fattar de beslut som ett sådant ansvar kräver. Besluten kan, enligt lagkommentarer, röra exempelvis personalens ansvarsområden, schemaläggning eller barnens och elevernas fördelning på klasser eller grupper. I alla hänseenden måste beslut gälla en *enskild* skolenhets inre organisation.

Av förarbetena till skollagen, (prop. 2009/10:165 s. 633) framgår att definitionen av en skolenhet i 1 kap. 3 § skollagen avser "skolan eller förskolan i fysisk bemärkelse" och att för att "flera byggnader ska anses som en skolenhet krävs att de ligger någorlunda

| | | |
|----------------------|----------------------|--------------------|
| Ordförandes signatur | Justerandes signatur | Utdragsbestyrkande |
| | | |

PROTOKOLLSBILAGA I

Kommunstyrelsens verksamhetsutskott

2023-05-30

KFKS 2023-00429

nära varandra och på ett naturligt sätt hör ihop”. Vad som avses med “någorlunda nära” specificeras inte närmare i förarbetena, men vid minst två tillfällen (ÖKN-2014-127 och ÖKN-2019-801) har Skolväsendets Överklagandenämnd bedömt att geografiska avstånd mellan skolenheter i samma storleksordning som det föreliggande mellan Saltängens skola och Duvnäs skola inte kan anses uppfylla kriteriet “någorlunda nära”. Det vore även orimligt att hävda att skolanläggningar som är geografiskt belägna på längre avstånd från varandra än från andra skolenheter inom kommunen på ett “naturligt sätt hänger ihop” (se bilaga 1). De villakvarter med bostäder och trafikerade gator som är belägna mellan Saltängens skola och Duvnäs skola utgör vidare inte ”naturliga” geografiska inslag i en sammanhållen skolanläggning som sträcker sig över flera byggnader.

I förarbetena till skollagen, (prop. 2009/10:165, s. 216f) framgår tydligt att huvudmannens egna organisatoriska indelningar inte kan ges företräde vid bedömning av vad som utgör eller inte utgör en separat skolenhet: “Av definition följer att en skolenhet även omfattar verksamhet som ibland bedrivs t.ex. på en arbetsplats. Däremot är inte en enhet automatiskt synonym med rektorns ansvarsområde eller andra organisatoriska indelningar som bestämts av huvudmannen.”

Rektors beslut i det aktuella ärendet skulle om det genomfördes därmed innebära att en distinkt skolenhet inom Nacka kommun, Saltängens skola, lades ned, och rör sig därmed utom det mandat att fatta beslut om skolenheters inre organisation som tillkommer en rektor enligt skollagen. I förarbetena till skollagen (prop. 2009/10:165 s. 246 ff, och 646 ff) anges att huvudmannen exempelvis har ansvar för övergripande planering, budget, resursfördelning och prioritering samt personalförsörjning. Rektorn ansvarar för att tillsammans med personalen genomföra arbetet och utveckla verksamheten. Vidare anges att rektorn exempelvis har ansvar för den övergripande organisationen av det pedagogiska arbetet, och fattar beslut om personalens ansvarsområden, schemaläggning eller elevernas fördelning på klasser eller grupper. Även om huvudmannens ansvar inte kan inskränka rektorns beslutanderätt om den *inre organisationen* enligt skollagen, så ska beslut om nedläggning av enskilda skolenheter, fördelning av elever mellan skolenheter samt sammanslagning av skolenheter fattas av huvudmannen. Nacka kommunstyrelse är här i egenskap av huvudman ansvarig för sådana beslut, och har därmed en plikt att överpröva det beslut som rektor för Saltängens skola fattat i strid med skollagens bestämmelser. Jämförelse med Skolinspektionens beslut i ärende, dnr 41-2013:3110, där rektor och inte aktuell nämnd bedömdes ha mandat att besluta om enhetens inre organisation utifrån bestämmelserna i skollagen är inte relevant i detta fall, då Skolinspektionens bedömning rörde ett beslut som fattats kring en *enskild* skolenhets inre organisation.

| | | |
|----------------------|----------------------|--------------------|
| Ordförandes signatur | Justerandes signatur | Utdragsbestyrkande |
|----------------------|----------------------|--------------------|

PROTOKOLLSBILAGA I

Kommunstyrelsens verksamhetsutskott

2023-05-30

KFKS 2023-00429

Avseende påståendet om att beslutet är ett verkställighetsbeslut kan följande sägas. Verkställighetsbeslut är all form av förberedande eller verkställande uppgifter som den anställda utför utifrån sin tjänst som anställd. I dessa fall baseras ofta ställningstagandet på tidigare nämndbeslut, lagar, riktlinjer, avtal eller liknande dokument. Då det aktuella beslutet, som rör två olika skolenheter, inte fattats i enlighet med de befogenheter som medges rektor i 2 kap. 10 § skollagen är frågan om huruvida det rör sig om ett verkställighetsbeslut inte relevant.

Utifrån en sammantagen bedömning anser Kommunstyrelsen att rektor enligt skollagen saknat befogenhet att besluta om nedläggning av skolenheten Saltängens skola. Beslutet har vidare rört en ”större verksamhetsförändring” enligt punkten 12.3 i Kommunstyrelsens delegationsordning och är därmed ett beslut av sådan art som måste fattas av Kommunstyrelsens verksamhetsutskott. Det har samtidigt då rektorn saknat befogenhet för beslutet per definition inte rört sig om ett verkställighetsbeslut.

Beslutsunderlaget i ärendet

Enligt ovan redogörelse kan det konstateras att rektor inte kan anses ha beslutat om lokalförändringen med stöd i 2 kap. 10 § skollagen om senhetens inre organisation, samt att det inte rör sig om ett verkställighetsbeslut.

Det framgår vidare av artikel 3.1 i barnkonventionen att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. En bedömning av barnets bästa kan genomföras genom en barnkonsekvensanalys eller prövning av barnets bästa. Det finns inte några formella krav för hur en barnkonsekvensanalys ska vara utformad. Det framgår även av kammarrättens avgöranden i mål nr 5626-21 och mål nr 5211-21 att det inte ställs något krav om att barnets bästa uttryckligen ska fastställas innan beslut fattas.

Vad gäller arbetet med barnkonsekvensanalysen kan det upphöra tills vidare, då beslutet om nedläggning av Saltängens skola fattats utan befogenhet och inte kan verkställas. Det material som framtagits i arbetet med barnkonsekvensanalys bör dock bevaras och arkiveras av Nacka kommun.

Utlämnande av allmänna handlingar

Kommunstyrelsen kan utifrån nedan redogörelse enbart generellt beskriva hur kommunen hanterar begäran om allmän handling då det inte finns en specifik information om vilken hantering av allmänna handlingar som den enskilde anser att kommunen brustit i.

| | | |
|----------------------|----------------------|--------------------|
| Ordförandes signatur | Justerandes signatur | Utdragsbestyrkande |
|----------------------|----------------------|--------------------|

PROTOKOLLSBILAGA I

Kommunstyrelsens verksamhetsutskott

2023-05-30

KFKS 2023-00429

I kommunen är det registraturen som tar emot och har det övergripande ansvaret för begäran av allmänna handlingar. Innan en handling kan lämnas ut behöver en prövning göras av om handlingen finns och om den är allmän. Om handlingen finns är det i första hand den tjänsteperson som är ansvarig för handlingen som ska bedöma om handlingen kan lämnas ut eller inte. Bedömningen grundas i 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen (nedan förkortad TF) som anger att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. Exempel på inkomna handlingar till kommunen är e-post, brev eller andra handlingar som har skickats från någon utanför kommunen till en tjänsteperson och som rör verksamheten eller tjänstepersonen i dess funktion som tjänsteperson.

En begäran om utlämnande ska alltid hanteras skyndsamt, normalt inom 24 timmar. Den som begär ut en handling som får lämnas ut ska enligt 2 kap. 15 § TF genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen enligt 2 kap. 16 § TF. Om tjänstepersonen som ska hantera utlämnandet inte finns på plats måste någon annan hantera begäran. Det är tjänstepersonen som ansvarar för att någon annan hanterar eventuell begäran om allmänna handlingar vid frånvaro.

För det fall skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen inte följs är det en brist i kommunens hantering vilket innebär att rutinerna i så fall fortsatt behöver ses över och följas upp. Då kommunen inte har kännedom i vilket specifikt ärende skyndsamhetskravet inte anses uppfyllt i innebär det att kommunen generellt får fortsätta med informations- och utbildningsinsatser för att säkerställa att allmänna handlingar lämnas ut i enlighet med skyndsamhetskraven i tryckfrihetsförordningen. I sammanhanget kan även noteras att det förekommer att handlingar inte kan lämnas ut direkt utifrån att en begäran ibland kan behöva specificeras eller avgränsas om handlingen inte kan identifieras eller sökas fram. Kommunen återkommer då till den enskilde och ber om förtydligande och först efter ett sådant förtydligande eller avgränsning inkommit har kommunen möjlighet att fortsätta arbetet med att ta fram de handlingar som efterfrågas.

Nödvändiga åtgärder

Av ovanstående framgår att det uppstått ett fel i Nackas skolförvaltning, och att det felet kräver ett antal korrigerande åtgärder. Listan över åtgärder som följer är inte nödvändigtvis att betrakta som uttömmande, då det inte kan uteslutas att även behov av andra åtgärder behövs, men samtliga poster nedan är åtgärder som Kommunstyrelsen

| | | |
|----------------------|----------------------|--------------------|
| Ordförandes signatur | Justerandes signatur | Utdragsbestyrkande |
|----------------------|----------------------|--------------------|

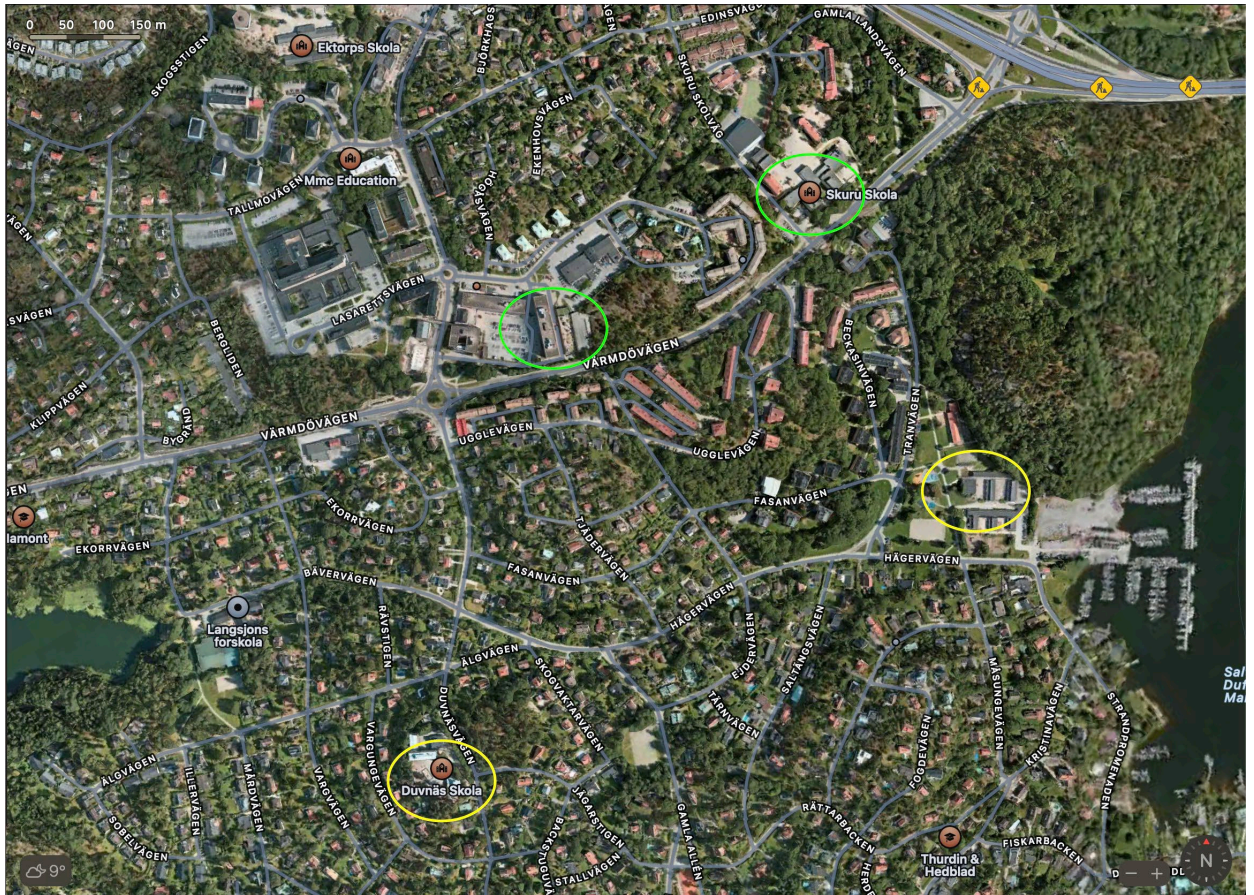
PROTOKOLLSBILAGA I
Kommunstyrelsens verksamhetsutskott
2023-05-30
KFKS 2023-00429

härmed vill framföra till kommunrevisorerna att den avser att vidta utan några onödiga dröjsmål:

- Överpröva beslutet från rektor för Saltängens skola om nedläggning av skolenheten.
- Korrekt registrera Saltängens skola som en skolenhet i Skolverkets skolenhetsregister i tid inför nästa läsår, *senast den 14 juni*.
- Säkerställa att Nackas skolvalssystem omgående möjliggör skolval till skolenheterna Saltängens skola och Duvnäs skola var för sig.
- Informera föräldrar till elever i Saltängens skola om felet som begåtts och ge dem ett tydligt besked om att ingen nedläggning av skolenheten kan ske utan att föregås av ett beslut fattat av Kommunstyrelsen.
- Genom utredning säkerställa att kommunens övriga skolverksamheters organisatoriska indelningar inte på samma sätt ligger till felaktig grund för administrativ behandling av andra separata skolenheter som en och samma skolenhet.

| | | |
|----------------------|----------------------|--------------------|
| Ordförandes signatur | Justerandes signatur | Utdragsbestyrkande |
|----------------------|----------------------|--------------------|

PROTOKOLLSBILAGA I
Kommunstyrelsens verksamhetsutskott
2023-05-30
KFKS 2023-00429



Bilaga 1

Satellitbild som visar att både Saltängens skola och Duvnäs skola (inringade i gult) ligger närmare andra skolenheter (inringade i grönt) inom kommunen än varandra.

| | | |
|----------------------|----------------------|--------------------|
| Ordförandes signatur | Justerandes signatur | Utdragsbestyrkande |
|----------------------|----------------------|--------------------|



PROTOKOLLSBILAGA I
Kommunstyrelsens verksamhetsutskott
2023-05-30
KFKS 2023-00429

| | | |
|----------------------|----------------------|--------------------|
| Ordförandes signatur | Justerandes signatur | Utdragsbestyrkande |
|----------------------|----------------------|--------------------|