

2023-05-02

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS-2023-00429

## Revisionskrivelse - Saltängens skola och beslutsförfarandet i Nacka kommun

*Yttrande till kommunfullmäktiges revisorer*

### Förslag till 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 skollokaler. 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 brustit 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.

### Ärendet

#### Revisionskrivelsen i korthet

De förtroendevalda revisorerna har den 18 april 2023 mottagit en skrivelse avseende uppsägningen av en av Saltsjö-Duvnäs skollokaler. 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 brustit att enligt tryckfrihetsförordningen skyndsamt lämna ut de handlingar/underlag som beslutet är baserat på.

Revisorerna har med anledning av skrivelsen gett i uppdrag till kommunstyrelsen att senast den 13 juni 2023 kommentera innehållet i skrivelsen.

## **Stadsledningskontorets bedömning samt förslag på yttrande**

### **Bakgrund i korthet**

Saltsjö-Duvnäs skola består av två lokaler, Saltängen och Duvnäs, som ligger cirka 900 meter ifrån varandra. Saltsjö-Duvnäs skola är registrerad som en skolenhet i SCB och elever och medarbetare tillhör samma skolenhet. Den 8 mars 2023 informerade rektor vid Saltsjö-Duvnäs skola vårdnadshavarna om ett beslut om att säga upp en av skollokaler och organisera verksamheten i en och samma lokal.

En kommunmedlem har överklagat rektorns beslut genom så kallad laglighetsprövning (KFKS 2023/00363). Kommunstyrelsen har lämnat ett yttrande till förvaltningsrätten i ärendet. Förvaltningsrätten har ännu inte meddelat någon dom i ärendet. I överklagan av beslutet lyfts att rektorns beslut i första hand rör sig om ett beslut av den dignitet som ska fattas av kommunstyrelsen och i andra hand att det rör sig om ett beslut som enligt den delegation kommunstyrelsen beslutat ska fattas av kommunstyrelsens verksamhetsutskott (KSVU), samt att beslutet i och för sig inte formellt sett är överlämnat till rektor enligt delegationsordningen, men att kommunstyrelsen alternativt KSVU genom underlåtenhet att agera mot ett beslut där rektor gått utanför sina befogenheter, får anses medvetet ha överlåtit på rektor att besluta i frågan trots att det inte är ett beslut av sådan art att rektor kan anses ha rätt att fatta beslutet.

Här nedan följer en redovisning av stadsledningskontorets bedömning och förslag till yttrande gällande skrivelsen. Det kan noteras att vad gäller beslutsförfarandet och beslutsunderlaget utgår bedömning och förslag till yttrande i stor del från det yttrande som kommunen lämnade in i samband med laglighetsprövningen hos förvaltningsrätten (KFKS 2023/00363).

### **Beslutsförfarandet**

Bakgrunden till beslutet är att det inom Saltsjö-Duvnäs skola finns två skollokaler (Saltängen och Duvnäs) och att rektor har beslutat att säga upp en av skollokaler och att organisera verksamheten i en och samma lokal. Detta med anledning av ett minskat elevantal i skolan. Saltsjö-Duvnäs är sedan 2013 registrerad som en skolenhet i SCB. Alla elever och medarbetare tillhör redan samma skolenhet.

Enligt 2 kap. 10 § skollagen (2010:800) beslutar rektor om sin enhets inre organisation. 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. Bestämmelsen om att rektor beslutar om enhetens inre organisation ska läsas mot denna bakgrund. Besluten kan, enligt lagkommentarer, röra exempelvis personalens ansvarsområden, schemaläggning eller barnens och elevernas fördelning på klasser eller grupper. Att besluta om lokalförändringar torde ingå i dessa uppgifter och omfattas av det som avses med beslut om den inre organisationen enligt 2 kap. 10 § skollagen. Det ligger således i rektors uppdrag att organisera verksamheten utifrån bland annat minskat elevantal och fördelning av grupper.

Av förarbetena till skollagen, (prop. 2009/10:165 s. 647) framgår att 2 kap. 10 § skollagen innebär en avvikelse från bestämmelserna i kommunallagen (1991:900) om nämndorganisationen och delegation av nämndernas beslutanderätt. Det framgår vidare av RÅ 1984 2:85, RÅ 2001 not 195, kommentaren s. 109 att om ett beslut grundas direkt på skolförfattningarna gäller inte kommunallagens möjligheter till delegering och det saknas i allmänhet möjlighet att överklaga ett sådant beslut.

Rektors beslut i det aktuella ärendet avser en lokalförändring inom Saltsjö-Duvnäs skola vilket rör enhetens inre organisation och som därmed är grundad i skollagen. Huvudmannen (i detta fall kommunstyrelsen) har enligt 2 kap. 8 § skollagen ett yttersta ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med skolförfattningen. 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. Huvudmannens ansvar kan dock inte inskränka rektorns beslutanderätt om den inre organisationen enligt skollagen varför beslut om exempelvis lokalförändringar ska fattas av rektor och inte av huvudmannen. Utifrån detta skäl kan inte kommunstyrelsen som huvudman besluta i ärendet och en delegation är inte heller möjlig. Kommunstyrelsen och dess verksamhetsutskott kan enbart besluta om större verksamhetsförändringar samt start och nedläggning av verksamhetsområden (punkten 12.3 kommunstyrelsens delegationsordning). Kommunstyrelsen får då inte heller överpröva beslut som rektor fattar inom ramen för skollagens bestämmelser. Detta kan jämföras 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.

Avseende påståendet om att beslutet är ett verkställighetsbeslut kan följande sägas. Verkställighetsbeslut är all form av förberedande eller verkställande uppgifter som den anställde utför utifrån sin tjänst som anställd. I dessa fall baseras ofta ställningstagandet på tidigare nämndbeslut, lagar, riktlinjer, avtal eller liknande dokument. Den anställde gör alltså inte en egen självständig bedömning utan verkställer endast åtgärder utifrån redan beslutade styrdokument eller lagar. Enligt ovanstående redogörelse har rektor fattat ett självständigt beslut utifrån det ansvar rektor har enligt 2 kap. 10 § skollagen att besluta om den inre organisationen. Det är därmed inte ett verkställighetsbeslut.

Utifrån en sammantagen bedömning anser stadsledningskontoret att det är rektor som enligt skollagen har haft befogenhet att säga upp en av skollokaler och att organisera verksamheten i en och samma lokal. Beslutet har inte rört en ”större verksamhetsförändring” enligt punkten 12.3 i kommunstyrelsens delegationsordning och ska därför inte fattas av kommunstyrelsens verksamhetsutskott. Det har heller inte rört sig om ett verkställighetsbeslut.

#### **Beslutsunderlaget i ärendet**

Enligt ovan redogörelse kan det konstateras att rektor har beslutat om lokalförändringen utifrån 2 kap. 10 § skollagen om enhetens inre organisation, och att det inte rör sig om ett verkställighetsbeslut. Av förarbetena till skollagen exemplifieras att beslut om enhetens inre organisation kan röra personalens ansvarsområden, schemaläggning eller barnens och elevernas fördelning på klasser eller grupper. Det finns inte någon uttömmande lista på vilka beslut rektor kan fatta inom ramen för enhetens inre organisation. Det finns inte heller några formella krav på hur beslutsunderlaget för sådana beslut ska se ut, och således inget krav på en eventuell risk- och konsekvensanalys. Rektor har baserat beslutet på skolans elevunderlag och budget.

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 barnkonsekvensanalys har rektor som ett första steg i den genomfört en dialog med vårdnadshavare och personal. Utifrån synpunkter från

vårdnadshavarna och personalen framkom en oro för att lokalerna inte var anpassade för det förväntade elevantalet och utifrån denna aspekt senarelades tiden för lokalflyttningen. Kommande steg i barnkonsekvensanalysen är att anpassa lokalerna och att fortsatt ha en dialog med berörda elever för att säkerställa en trygg övergång till nya lokaler utifrån barnens bästa. Detta tillvägagångssätt ligger i linje med barnkonventionens krav på barnkonsekvensanalys.

### **Utlämnande av allmänna handlingar**

Stadsledningskontoret 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.

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.

## Handlingar i ärendet

1. Revisionskrivelse
2. Förslag på yttrande

Einar Fransson  
Produktionsdirektör Valfärd skola  
Stadsledningskontoret

Maria Rönnberg  
Kanslidirektör/stadsjurist  
Stadsledningskontoret