

Till Grund – och förskolenämnden

Beslutsprocessen kring nedläggningen av Jordbromalmsskolan

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Haninge kommun genomfört en granskning av beslutsprocessen kring nedläggningen av Jordbromalmsskolan.

Grund- och förskolenämnden beslutade i december 2010 om att stoppa intagningen till årskurs 6 i Jordbromalmsskolan från och med hösten 2011. Grund- och förskolenämnden behandlade ärendet om avveckling av Jordbromalmsskolan i februari 2011 och kommunfullmäktige tog beslut i ärendet i ett extra insatt sammanträde i mars samma år.

Bakgrunden till beslutet om nedläggning var för många 6-9 skolor i förhållande till det befintliga samt prognostiserade elevunderlaget. Jordbromalmsskolan har under flera år haft ett minskat elevantal och försvagat söktryck.

Granskningen visar att de beslutsunderlag som tagits fram under processens gång har utgjorts av elevprognoser, en ej heltäckande riskbedömning samt tjänsteutlåtanden. Riskbedömningen saknade elevernas perspektiv. Varken kommunikationsplan, lokalplan eller kostnadsanalyser togs fram inför processen.

Vi finner det anmärkningsvärt att grund- och förskolenämnden i beredningen av ärendet ej genomförde en riskbedömning ur elevernas perspektiv. Någon riskbedömning ur mottagande skolas perspektiv har heller ej gjorts.

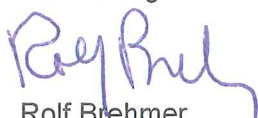
Beslutet om Jordbromalmsskolans avveckling faller inom ramen för grund- och förskolenämndens ansvarsområde och befogenheter och nämnden bedöms ha agerat i enlighet med gällande reglemente. Någon mer formell samverkan med kultur- och fritidsnämnden eller andra berörda nämnder skedde ej.

Inför framtida beslutsprocesser av motsvarande slag ser vi det som väsentligt:

- ▶ att en kommunikationsplan för samtliga berörda parter tas fram som grund för processen
- ▶ att väl utbyggda riskbedömningar tas fram som omfattar samtliga direkt och indirekt berörda
- ▶ att elevernas sociala välbefinnande, psykiska respektive fysiska hälsa och övrigt som påverkar inlärningssituationen ska stå i centrum och särskilt beaktas
- ▶ att kostnadskonsekvensanalyser tas fram, även i ett helhetsperspektiv
- ▶ att övriga konsekvenser belyses ur såväl den ansvariga nämndens perspektiv som ur ett kommunalt helhetsperspektiv
- ▶ att dialog förs med berörda nämnder

Rapporten överlämnas härmed för kännedom och beaktande.

För Haninge kommuns revisorer



Rolf Brehmer
Ordförande



Krystyna Munthe
Vice ordförande

För kännedom Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktiges presidium

Haninge kommun

Granskning av beslutsprocessen kring
nedläggningen av Jordbromalmsskolan



Innehåll

1. Sammanfattning.....	3
2. Inledning.....	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och avgränsning	4
2.3. Revisionsfrågor.....	4
2.4. Revisionskriterier	4
2.5. Metod	5
3. Regelverk och styrning	5
3.1. Reglemente för grund- och förskolenämnden	5
4. Beslutsprocessen.....	5
4.1. Bakgrund.....	5
4.2. Beslut i grund- och förskolenämnden.....	6
4.3. Beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige	8
4.4. Ärendets överklagande till Förvaltningsrätten	10
5. Genomförande/verkställande.....	11
5.1. Kommunikationsstrategi.....	11
5.2. Plan för lokalerna.....	12
5.3. Skolutvecklingen i Jordbro	13
6. Bedömning.....	13
6.1. Samlad Bedömning	13
6.2. Svar på revisionsfrågorna	13
6.3. Identifierade förbättringsområden	16

Källförteckning

1. Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har Ernst & Young genomfört en granskning med syftet att belysa och bedöma grund- och förskolenämndens beslutsunderlag samt beslutsprocessen kring nedläggningen av Jordbromalmsskolan.

I december 2010 beslutade grund- och förskolenämnden att stoppa intagningen till årskurs 6 i Jordbromalmsskolan från och med hösten 2011. Grund- och förskolenämnden behandlade ärendet om avveckling av Jordbromalmsskolan i februari 2011 och kommunfullmäktige tog sedan beslut i ärendet i mars samma år.

Bakgrunden till beslutet om nedläggning var för många 6-9 skolor i förhållande till det befintliga samt prognostiserade elevunderlaget. Jordbromalmsskolan har under flera år haft ett minskat elevantal och försvagat söktryck.

I november 2010 presenterade utbildningsförvaltningen på grund- och förskolenämndens sammanträde en elevprognos som belyste en negativ elevutveckling och ekonomi för Jordbromalmsskolan. Utbildningsförvaltningen fick vid samma sammanträde i uppdrag av grund- och förskolenämnden att ta fram ett första utkast till förslag om att avveckla all grundskoleverksamhet på Jordbromalmsskolan efter läsåret 2010/2011.

En riskanalys togs fram som i stort avsåg personal och arbetsmiljö. Riskbedömningen omfattade inte elevernas perspektiv. Någon kommunikationsplan för beslutsprocessen togs aldrig fram, däremot vidtogs åtgärder för att informera samtliga berörda i processen.

Kommunfullmäktige återremitterade ärendet till kommunstyrelsen i mars 2011 med motiveringen att det skulle kompletteras med en analys av de ekonomiska konsekvenserna för såväl driftsbudgeten som investeringsbudgeten samt ökad kostnad för lokalbanken. Med motiveringen att avvecklingen av Jordbromalmsskolan inte var en ekonomisk fråga, kompletterades beslutsunderlaget till det återremitterade ärendet med en rapport om skolstruktur i Jordbro samt med en skrivelse från kommunstyrelseberedningen istället för med en ekonomisk analys.

Den samlade bedömningen är att grund- och förskolenämnden har agerat i enlighet med gällande reglemente i beslutsprocessen kring nedläggningen av Jordbromalmsskolan. Beslutet om Jordbromalmsskolans avveckling faller inom ramen för både nämndens ansvarsområde och befogenheter.

Inför framtida beslutsprocesser av motsvarande slag ses det dock som väsentligt:

- ▶ att väl utbyggda riskbedömningar tas fram som även omfattar elevernas perspektiv
- ▶ att kostnadskonsekvensanalyser tas fram med syfte att bidra till ett allsidigt beslutsunderlag
- ▶ att en kommunikationsplan för samtliga berörda parter tas fram som grund för processen
- ▶ att dialog förs med berörda nämnder

2. Inledning

2.1. Bakgrund

I december 2010 beslutade grund- och förskolenämnden att stoppa intagningen till årskurs 6 i Jordbromalmsskolan från och med hösten 2011. Grund- och förskolenämnden behandlade ärendet om avveckling av Jordbromalmsskolan i februari 2011 och kommunfullmäktige tog sedan beslut i ärendet i mars samma år.

Revisionen granskade under 2011 hur Söderbymalmsskolan mottagit eleverna från Jordbromalmsskolan. Granskningen visade att mottagandet av eleverna och lärarna på Söderbymalmsskolan i stort fungerade väl. Den nuvarande situationen för eleverna på Söderbymalmsskolan uppges vara trygg och trivsam.

Beslutsprocessen vid avvecklingen av Jordbromalmsskolan var däremot snabb och indikationer finns bland annat om otillräckliga konsekvensanalyser och kostnadsbedömningar varför revisorerna beslutat att granska beslutsprocessen med avsikten att lära för framtiden.

2.2. Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen är att belysa och bedöma grund- och förskolenämndens beslutsunderlag samt beslutsprocessen kring nedläggningen av Jordbromalmsskolan.

2.3. Revisionsfrågor

Granskningen utgår i huvudsak från följande revisionsfrågor:

Vilka underlag och prognoser togs fram beträffande elevantalet?

- Föregicks beslutet om nedläggning av åtgärder för att försöka öka elevantalet?

Vad var syftet med att lägga ned skolan? Har detta uppnåtts?

Vilka tankar finns beträffande skolutvecklingen i Jordbro?

Vilka analyser och konsekvensbedömningar samt kostnadsberäkningar togs fram som underlag? Hur förankrades dessa inför beslutet?

Hur förankrades beslutet bland elever och boende i Jordbro? Fanns någon kommunikationsstrategi/plan?

Vilken typ av information gavs till personalen och fick beslutet några nämnvärda effekter på tjänstgöring/bemanning?

Fanns en plan för hur lokalerna skulle användas?

Vilken dialog har funnits med andra berörda nämnder/förvaltningar, främst kultur- och fritidsnämnden?

2.4. Revisionskriterier

Bedömningen av beslutsprocessen görs utifrån följande revisionskriterier:

- Reglemente för grund- och förskolenämnden
- Kommunallagen och dess krav på beredning

2.5. Metod

Granskningen baseras på intervjuer samt studier av beslutsunderlag, konsekvens- och kostnadsbedömningar samt beslut.

Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande och 2:e vice ordförande i kommunstyrelsen samt med grund- och förskolenämndens ordförande, förvaltningschef utbildningsförvaltningen, grundskolechef åk 6 – 9 och tf förvaltningschef kultur- och fritidsförvaltningen.

3. Regelverk och styrning

3.1. Reglemente för grund- och förskolenämnden

Utöver vad som stadgas i kommunallag gäller följande för grund- och förskolenämnden:

I kommunens reglemente för grund- och förskolenämnden 1 § framgår att nämndens ansvarsområde omfattar att *fullgöra kommunens uppgifter inom det offentliga skolväsendet* för barn samt inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Av 2 § framgår att grund- och förskolenämnden inom ramen för ansvarsområdet ska hålla sig underrättad om utvecklingen inom nämndens verksamheter samt *ta de initiativ och framlägga de förslag som nämnden ser som nödvändiga*.

I grund- och förskolenämndens informationsansvar enligt 4 § ingår att nämnden ska, *inom eget verksamhetsområde, råda och upplysa kommuninvånare och andra intressenter*.

Utifrån 5 § framgår att grund- och förskolenämnden, som personalmyndighet för arbetstagar-
na inom förvaltningen, *beslutar i frågor om förvaltningens organisation*.
Grund- och förskolenämnden beslutar i anställningsfrågor och har rätt att delegera beslut i olika personalfrågor till förvaltningschef.

4. Beslutsprocessen

4.1. Bakgrund

Diskussioner om Jordbromalmsskolans framtid är något som har pågått under många år. Det har genom åren gjorts ett antal utredningar kring skolstrukturen i Jordbro. Frågan om avveckling har diskuterats av såväl majoriteten som oppositionen i olika omgångar.

Kommunstyrelsens ordförande, tidigare grund- och förskolenämndens ordförande, lyfter fram att bakgrunden till beslutet var att det i kommunen fanns för många 6-9 skolor i förhållande till det befintliga samt prognostiserade elevunderlaget.

Jordbromalmsskolan hade under en längre tid erfarit ett sjunkande elevantal och försvagat söktryck. Skolan präglades av en segregeringsproblematik, som ledde till att föräldrar flyttade sina barn från Jordbromalmsskolan till andra skolor i kommunen. Segregeringsproblematiken var samtliga politiska partier överrens om, enligt kommunstyrelsens 2:e vice ordförande. Segregeringsproblematiken framgick även i utredningar som gjordes kring skolstrukturen i Jordbro.

Enligt kommunstyrelsens ordförande hade Jordbromalmsskolan under många år arbetat med att rekrytera fler elever och försök till att marknadsföra och lyfta fram Jordbromalmsskolan gjordes. Med ambitionen att göra Jordbromalmsskolan till ett mer attraktivt skolval har även

bland annat försök gjorts med att skapa en idrotts- och hälsoprofil för skolan. Vissa åtgärder genomfördes även tillsammans med föreningslivet.

Enligt utbildningsförvaltningens förvaltningschef valde 70 procent av Jordbroområdets sjuätteklassare, som skulle börja 7:an, inför höstterminen 2009 att gå till andra skolor än Jordbromalmsskolan.

Skolledningen på Jordbromalmsskolan gjorde inför vårterminen 2010 en intern utredning av ekonomin. Av utredningen framgick att pengar avsedda för verksamheten behövdes skjutas till för att täcka kostnaderna för hyrorna. Av utredningen framkom vidare att det fanns risk för att genomförda lokalavställningar skulle påverka den pedagogiska kvaliteten samt att de ytor som tidigare stängts av fortfarande stod outhyrda.

Förvaltningschefen framhåller att elevprognoser kontinuerligt tas fram inom förvaltningen. I november 2010 tog utbildningsförvaltningen fram en elevprognos för 6-9 skolor som belyste en negativ elevutveckling och ekonomi för Jordbromalmsskolan. I november 2010 redogjorde förvaltningschefen för elevprognosen vid grund- och förskolenämndens sammanträde. I samband med detta fick förvaltningen ett uppdrag om att påbörja en avvecklingsplan för Jordbromalmsskolan.

Beslutsprocessen för avvecklingen har utgjorts av ett antal beslut i grund- och förskolenämnden samt i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige under perioden november 2010 till augusti 2011.

4.2. Beslut i grund- och förskolenämnden

4.2.1. Sammanträde i november 2010

Vid grund- och förskolenämndens sammanträde den 30 november 2010 presenterade utbildningsförvaltningen elevprognosen för 6-9 skolor, enligt ovan.

Under sammanträdet uppdrog nämnden åt utbildningsförvaltningen att påbörja en avvecklingsplan för Jordbromalmsskolan tillsammans med ett förslag om hur en sammanhållen grundskoleverksamhet för skolans dåvarande elever i årskurserna 6, 7 och 8 skulle ordnas på andra skolor i kommunen från och med läsåret 2011/2012. Det beslutades även att utbildningsförvaltningen till nämndsammanträdet i december skulle ta fram ett förslag till upphörande av intagning för elever till årskurs 6 i Jordbromalmsskolan till läsåret 2011/2012.

(S) och (V) deltog inte i beslutet.

4.2.2. Sammanträde i december 2010

Vid grund- och förskolenämndens sammanträden den 14 december beslutades i enlighet med utbildningsförvaltningens framtagna förslag om att ingen intagning skulle ske till årskurs 6 på Jordbromalmsskolan inför läsåret 2011/2012. Det beslutades vidare att uppdraget om att ta fram en avvecklingsplan för Jordbromalmsskolan tillsammans med ett förslag till hur en sammanhållen grundskoleverksamhet skulle redovisas av förvaltningen på grund- och förskolenämndens sammanträde den 9 februari. Uppdraget omfattade elever i dåvarande årskurserna 6, 7 och 8, två särskilda undervisningsgrupper, en särskoleklass och en aspergerklass, två IK-klasser samt personal. Vidare beslutades att södra Jordbro från och med läsåret 2011/2012 skulle ingå i Ribbyskolans upptagningsområde samt norra Jordbro i Söderbymalmsskolans upptagningsområde. De elever som gick på Jordbromalmsskolan läsåret 2010/2011 skulle inte beröras av de nya föreslagna skolupptagningsområdena.

(S) reserverade sig mot beslutet.

4.2.2.1 Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande

Utbildningsförvaltningen tog till nämndsammanträdet i december 2010 fram ett förslag i form av ett tjänsteutlåtande för upphörandet med intagning för elever i årskurs 6 i Jordbromalmsskolan till läsåret 2011/2012. Till förslaget hade förvaltningen tagit fram ett utkast till avvecklingsplan tillsammans med en redovisning av framtida elevprognoser. Under läsåret 2010/2011 gick ca 230 elever på Jordbromalmsskolan. Av prognoserna framgick att Jordbromalmsskolan sedan början av 2000-talet haft ett stadigt vikande elevantal samt att det fanns en osäkerhet gällande de kommande årens elevantal. Trots ett relativt konstant elevunderlag i Jordbro så framgår att skolans elevantal minskat de senaste åren. Minskningen förklaras med en vikande efterfråganegrad då en allt större andel barn som bor i Jordbro väljer att gå i 6-9 skolor utanför Jordbro. Av underlaget framgår ett förslag om att all grundskoleverksamhet på Jordbromalmsskolan avvecklas efter läsåret 2010/2011. Totalt skulle 162 elever komma att omfattas vid ett beslut om avveckling.

4.2.3. Sammanträde i februari 2011

Grund- och förskolenämnden behandlade utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande och avvecklingsplan samt bilagd riskanalys vid sammanträdet den 9 februari 2011 och beslutade då att godkänna avvecklingsplanen i enlighet med alternativ 3 (se nedan) samt hemställde till kommunfullmäktige om avveckling av Jordbromalmsskolan.

Förslaget till kommunfullmäktige bestod i att Jordbromalmsskolan avvecklas i enlighet med den avvecklingsplan som grund- och förskolenämnden föreslagit med det förtydligandet att samtliga elever i dåvarande årskurs 6-8 som så önskade skulle beredas plats vid Söderbymalmsskolan.

(S) reserverade sig mot beslutet.

Nämnden påpekade i ett tillägg att ett fritt skolval gäller i Haninge kommun.

4.2.3.1 Tjänsteutlåtande från grund- och förskolenämnden

Avvecklingsplanen för Jordbromalmsskolan presenterades i det tjänsteutlåtande som upprättades den 19 januari av utbildningsförvaltningen.

I samband med framtagandet av avvecklingsplanen till grund- och förskolenämndens möte i februari fick eleverna i årskurserna 6-8 på Jordbromalmsskolan anonymt besvara en enkät utifrån frågan om de ville gå kvar i sin nuvarande klass men på en annan skola. De fick även besvara frågan om i vilken skola de helst ville gå från och med höstterminen 2011. Av enkätsvaren framgick att 84 procent av eleverna i första hand valde Söderbymalmsskolan. Elevernas önskemål presenterades sedermera i avvecklingsplanen. Elevernas val fick utgöra underlag för förslag till lösning. Av enkätsvaren gjorde utbildningsförvaltningen bedömningen att det alternativ som ur ett elevperspektiv, trygghet och tillfredsställelse av elevernas önskemål, för eleverna vid Jordbromalmsskolan vore att samtliga elever i dåvarande årskurs 6-8 bereddes plats vid Söderbymalmsskolan.

I syfte att skapa kontinuitet och trygghet för eleverna framhölls det vidare i avvecklingsplanen att personal från Jordbromalmsskolan så långt som möjligt, med hänsyn taget till gällande arbetsrättsliga regler och lagar, skulle få följa sina elevgrupper.

Av avvecklingsplanen framgår därutöver att om eleverna skulle beredas plats vid Söderbymalmsskolan utifrån önskemål så skulle det krävas en anpassning av lokalerna. På förvalt-

ningens eget uppdrag så skulle den tillsammans med Tornberget, berörda rektorer och representanter från kommunstyrelseförvaltningen ta fram ett förslag med lämpliga lokal-anpassningar tillsammans med en investeringsbudget. Det framgår vidare att rektor vid mottagande skola ansvarar för eleverna från Jordbromalmsskolan samt för att den mottagande skolan arbetar för gemenskap bland eleverna. I avvecklingsplanen finns även en översiktlig genomgång av vad en avveckling av Jordbromalmsskolan skulle få för ekonomiska konsekvenser.

Genom att avveckla Jordbromalmsskolan skulle kostnaderna för lokalerna, kök och vaktmästeri istället kunna användas i verksamheten. Övriga kostnader som bland annat skolläring, elevhälsa och administration skulle vidare komma att begränsas.

Avvecklingsplanen utmynnade i tre förslag på planalternativ. Alternativ 1 presenterades som det mest kostnadseffektiva alternativet och skulle innebära att inkludera Jordbromalmsskolans elever i befintliga klasser i kommunens övriga skolor. Kostnaden skulle då enbart innebära busskort för samtliga elever. Alternativ 2 utgjordes av att plats fanns på Brandbergsskolan för flera av klasserna från Jordbromalmsskolan. Alternativ 3 presenterades som det alternativ som ur ett elevperspektiv, trygghet och tillfredsställelse av elevernas önskemål, närmare bestämt att samtliga elever i dåvarande årskurs 6-8 bereddes plats vid Söderbymalmsskolan.

4.2.3.2 Riskbedömning inför organisationsförändring

En riskanalys som tagits fram av kommunstyrelseförvaltningen bilades tjänsteutlåtandet till sammanträdet den 9 februari. I riskanalysen lyfts ett effektivare lokalutnyttjande samt att mer resurser skulle kunna läggas på verksamheterna fram som konsekvenser av avvecklingen. Riskbedömningen omfattade framför allt medarbetarna och deras arbetsmiljö. I riskanalysen ingick en åtgärdsplan som enligt uppgift kontinuerligt skulle följas upp. Av planen framgick ansvar för åtgärd samt tidsram.

4.3. Beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige

4.3.1. Sammanträde i februari 2011

Den 21 februari 2011 behandlades ärendet om Jordbromalmsskolans avveckling i kommunstyrelsen. Kommunstyrelseförvaltningen hade ingenting att tillägga till avvecklingsplanen eller grund- och förskolenämndens hemställan. Under sammanträdet yrkade 2:e vice ordförande i första hand på att ärendet skulle återremitteras till kommunstyrelsen och i andra hand på avslag. Efter votering beslutades dock i enlighet med kommunstyrelseberedningens förslag med förtydligandet att samtliga elever i dåvarande årskurs 6-8 som så önskade skulle beredas plats vid Söderbymalmsskolan.

(S) reserverade sig mot beslutet.

4.3.2. Sammanträde i mars 2011

Den 7 mars 2011 behandlades ärendet i kommunfullmäktige. (S) och (V) yrkade på återremittering till kommunstyrelsen.

Omröstningsresultatet i samband med votering om återremittering fick till följd att kommunfullmäktige beslutade att ärendet skulle återremitteras till kommunstyrelsen genom minoritetsåterremiss med motiveringen att komplettera underlaget med en analys av de ekonomiska konsekvenserna för såväl driftsbudgeten, investeringsbudgeten samt ökad kostnad för lokalbanken.

Med anledning av återremitteringen av ärendet beslutade kommunfullmäktige att ett extra sammanträde skulle äga rum den 15 mars 2011.

4.3.3. Extrainsatt sammanträde i mars 2011

Den 15 mars 2011 behandlade både kommunstyrelsen och kommunfullmäktige det minoritetsåterremitterade ärendet rörande Jordbromalmsskolans avveckling. Med motiveringen att avvecklingen av Jordbromalmsskolan inte var en ekonomisk fråga, kompletterades underlaget med en rapport om skolstruktur i Jordbro samt med en skrivelse från kommunstyrelseberedningen istället för med en ekonomisk analys.

Efter votering i kommunstyrelsen togs beslut om att föreslå kommunfullmäktige att besluta i enlighet med den avvecklingsplan som grund- och förskolenämnden föreslagit.

Kommunfullmäktige beslutade efter votering i enlighet med kommunstyrelsens förslag. Jordbromalmsskolan skulle således avvecklas i enlighet med den avvecklingsplan som grund- och förskolenämnden föreslagit med förtydligandet att samtliga elever i dåvarande årskurs 6-8 som så önskade skulle beredas plats vid Söderbymalmsskolan.

(S), (V), (RS) samt (SD) reserverade sig mot beslutet i kommunfullmäktige.

4.3.3.1 Skrivelse från kommunstyrelseberedningen

Kommunstyrelseberedningen konstaterade i skrivelsen att det demografiska läget i Haninge visar på att det finns för få barn i relation till antalet 6-9 skolor. Cirka 70 procent av elever boende i Jordbro väljer andra skolor, vilket innebär att eleverna på Jordbromalmsskolan får bära överflödiga lokalkostnader. Enligt kommunstyrelseberedningen innebär det en risk för försämring av kvaliteten på undervisningen.

Av skrivelsen framgår att avvecklingen av Jordbromalmsskolan inte i huvudsak är en ekonomisk fråga. Däremot skulle avvecklingen frigöra ekonomiskt utrymme som kan satsas på eleverna. Ett effektivare utnyttjande av verksamhetslokalerna innebär att grund- och förskolenämnden skulle kunna minska sina hyreskostnader med 4,5 miljoner kronor per år.

4.3.3.2 Skolstruktur Jordbro

I slutrapporten från 2008 från styrgruppen "Skolstruktur i Jordbro" föreslås att det byggs en ny F-9 skola. Skolan kan enligt styrgruppen bli en utvecklingsdrivande kraft i Jordbro. Styrgruppen har träffat elever, personal och skolläda i Jordbro, föräldrar och andra intresserade i Jordbro samt beredningsgruppen för Jordbro utvecklingsprogram. I enkäten som presenterades i slutrapporten angav 73 procent att trygghet var det viktigaste skälet att välja en annan skola än Jordbromalmsskolan.

4.3.4. Sammanträde i augusti 2011

Kommunfullmäktiges beslut om att avveckla Jordbromalmsskolan överklagades i mars 2011, i två ärenden, till Förvaltningsrätten. (se avsnitt 4.4)

Vid kommunstyrelsens sammanträde den 29 augusti 2011 behandlades kommunstyrelseförvaltningens yttrande i fråga om laglighetsprövningarna av kommunfullmäktiges beslut den 15 mars. Kommunstyrelseförvaltningen yrkade i sitt yttrande att förvaltningsrätten ogillar överklagandet och kommunstyrelsen beslutade att kommunstyrelseförvaltningens yttrande antas och överlämnas till Förvaltningsrätten som kommunstyrelsens yttrande.

4.4. Ärendets överklagande till Förvaltningsrätten

Socialdemokraterna och Rättvisepartiet Socialisterna överklagade den 15 mars kommunfullmäktiges beslut om att avveckla Jordbromalmsskolan. Båda klaganden yrkade att beslutet skulle upphävas.

4.4.1. Klagandens yrkande i ärendena

Klaganden från Socialdemokraterna gjorde gällande att grund- och förskolenämndens politiska majoritet hade föregripit kommunfullmäktiges beslut om nedläggning. Klaganden gjorde också gällande att underlaget var bristfälligt samt att underlaget för beslutet inte kunde motivera eller förklara en nedläggning av Jordbromalmsskolan.

Klaganden från Rättvisepartiet Socialisterna gjorde gällande att kommunfullmäktiges beslut stred mot likställighetsprincipen i 2 kap. 2§ kommunallagen på så sätt att nedläggningen skedde i ett invandratätt område och att alla därför inte skulle få den likvärdiga utbildning de har rätt till. Vidare anförde klaganden att fullmäktiges beslut stred mot retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3§ kommunallagen med motivering att nedläggningen skulle komma att påverka elevernas skolresultat och hälsa negativt. Klaganden framförde vidare en önskan om att förvaltningsrätten skulle utreda om förfarandet kring nedläggningen skett i enlighet med kommunallagen.

4.4.2. Kommunstyrelseförvaltningens yttrande i ärendena

Kommunstyrelseförvaltningen bemötte klaganden från Socialdemokraterna. Bland annat så framhöll förvaltningen att förvaltningsrätten hade att pröva lagligheten av kommunfullmäktiges beslut att avveckla Jordbromalmsskolan, inte grund- och förskolenämndens beslut att stoppa intagningen till Jordbromalmsskolan. Förvaltningen framhöll även att syftet med informationen på hemsidan var att informera om kommande underlag för att avveckla skolan. Förvaltningen konstaterade även att den beredning som föregått fullmäktiges beslut levtt upp till kraven i kommunallagen.

Kommunstyrelseförvaltningen bemötte klaganden från Rättvisepartiet Socialisterna med att likställighetsprincipen samt de åligganden på utbildningsområdet som följer av skollagen inte ska tolkas så att kommunen är skyldig att ha en högstadieskola i varje kommundel för att inte bryta mot lagen. Förvaltningen konstaterade vidare att påståendet att fullmäktiges beslut strider mot retroaktivitetsförbudet 2 kap. 3 § kommunallagen var felaktigt, med hänsyn till att kommunfullmäktiges beslut att avveckla Jordbromalmsskolan fattades den 15 mars 2011 och skulle komma att få effekt först höstterminen 2011. I fråga om klagandens ifrågasättande av om förfarandet kring nedläggningen skett i enlighet med kommunallagen hänvisade förvaltningen bland annat till den beredning som föregått fullmäktiges beslut och konstaterade att de levde upp till kraven i kommunallagen.

4.4.3. Förvaltningsrättens avgörande

Den 15 mars 2012 meddelades domarna för båda överklaganden av förvaltningsrätten, vilka avslogs. I fråga om överklagan från Socialdemokraterna gjorde förvaltningsrätten bedömningen att den enbart kan pröva det som omfattades av det överklagade beslutet. Med hänsyn därtill kunde inte grund- och förskolenämndens beslut i december 2010 att stoppa intagningen till Jordbromalmsskolans årskurs 6 bli föremål för laglighetsprövning inom målet. Vid en laglighetsprövning enligt kommunallagen kan förvaltningsrätten inte pröva lämpligheten av det överklagade beslutet. Klagandens anförda resonemang om att kommunen borde ha inväntat färdigställandet av den nya skolan i Jordbro, innan Jordbromalmsskolan lades ned bedömdes av förvaltningsrätten som en omständighet som gäller beslutets lämplighet och

kan därför inte ligga till grund för upphävande av beslutet. Förvaltningsrätten konstaterade vidare att det inte finns något lagkrav på kvaliteten i beredningen av ärenden, utan fullmäktige avgör själv om beredningen sakligt sett ger tillräckligt underlag för beslut.

I fråga om överklagan från Rättvisepartiet Socialisterna gjorde förvaltningsrätten bedömningen att beslutet inte stred mot likställighetsprincipen i kommunallagen. Förvaltningsrätten konstaterade vidare att såsom kommunen uppgav i yttrandet kan det inte krävas att det måste finnas en högstadieskola i varje kommundel för att inte bryta mot skollagen eller likställighetsprincipen i kommunallagen. Förvaltningsrätten bedömde vidare att vad gällde 2 kap 3 § kommunallagen om retroaktivitetsförbud, så stred det överklagade beslutet heller inte mot denna bestämmelse.

5. Genomförande/verkställande

5.1. Kommunikationsstrategi

Efter grund- och förskolenämndens sammanträde i november diskuterade grund- och förskolenämndens ordförande och utbildningsförvaltningen hur kommunikation skulle ske till berörda av beslutet. Det fanns, enligt förvaltningschefen på utbildningsförvaltningen, ingen formellt beslutad kommunikationsplan som man under processen arbetade utifrån, däremot vidtogs åtgärder för att informera samtliga berörda i processen.

Kommunstyrelsens 2:e vice ordförande framhåller kritik av hur kommunikationen sköttes under processen och att kommunikationen snarare utgjordes av envägsinformation.

I en av intervjuerna med tjänsteman på utbildningsförvaltningen lyfts avsaknaden av kommunikationsplanen fram som en brist i processen.

5.1.1. Förankring av beslutet bland elever och boende i Jordbro

När beslutet tagits i grund- och förskolenämnden i november 2010 om att ge förvaltningen i uppdrag att ta fram förslag om att inför höstterminen 2011 stoppa intagningen för årskurs 6 till Jordbromalmsskolan, gick grund- och förskolenämnden den 3 december 2010 ut med ett pressmeddelande på hemsidan om Jordbromalmsskolans avveckling. I pressmeddelandet framgick bakgrunden till förslaget där det minskande elevantalet samt faktumet att färre elever valde Jordbromalmsskolan än andra skolor framhölls. Av pressmeddelandet framgick även att en plan skulle tas fram för skolans avveckling från och med höstterminen 2011, hur många elever som skulle komma att beröras och att eleverna skulle komma att erbjudas sammanhållen skolgång vid någon annan skola i kommunen.

I början av december 2010 bjöd ordförande i grund- och förskolenämnden och förvaltningschefen in till ett informationsmöte med föräldrarna till Jordbromalmsskolans elever som rörde förslaget att avveckla Jordbromalmsskolan. Brev gick ut till elever och föräldrar med inbjudan till möte. Av inbjudan framgick bakgrunden till förslaget om beslut, uppdraget till utbildningsförvaltningen att ta fram förslag om avveckling samt när förslaget var planerat att behandlas av nämnden. Av inbjudan framgick även det planerade uppdraget till förvaltningen om att utreda hur eleverna som skulle komma att omfattas av avvecklingen skulle kunna hållas samman vid ett skolbyte. Kommunstyrelsens ordförande beskriver det som att hon, i sin roll som grund- och förskolenämndens ordförande, fick många frågor som handlade om oro från föräldrar.

Kommunstyrelsens ordförande framhåller att rektorn var en viktig del i kommunikationen med elever och föräldrar under processen. Utbildningsförvaltningen delegerade ansvaret för kommunikationen med elever och föräldrar till rektor och lärare på Jordbromalmsskolan.

5.1.2. Information till personalen

Förvaltningschefen höll, dagen efter grund- och förskolenämndens sammanträde i november, ett möte med rektor och personal på Jordbromalmsskolan där han informerade om uppdraget som förvaltningen fått att ta fram förslag på upphörandet med intagning för elever till årskurs 6, samt om uppdrag om att ta fram en avvecklingsplan för skolan.

I den riskanalys togs fram i januari 2011 av kommunstyrelseförvaltningen framgick att personalgruppen skulle förberedas i ett framåtsyftande perspektiv under våren vid ett beslut om avveckling.

Vad gäller information avseende effekter av beslutet på tjänstgöring/bemanning så delegerade grund- och förskolenämnden till tjänstemännen på förvaltningen att hantera informationen. Personalavdelningen inom förvaltningen hanterade personalfrågan i processen. De fackliga företrädarna fanns vidare med under hela processen. Utvecklingen återrapporterades sedermera till nämnden.

Något som beskrivs som att det försvårade processen vad gäller personalfrågan, var det löfte som gavs i utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande om att eleverna skulle få gå med sina lärare. Löftet om att lärarna så långt som möjligt, med hänsyn taget till gällande arbetsrättsliga regler och lagar, skulle få gå med sina elevgrupper var givet utifrån ett trygghetsperspektiv för eleverna. Det hela blev dock problematiskt i och med turordningsregler. Frågan om personalen beskrivs som knepig just med hänsyn till löftet om att lärarna skulle få gå med eleverna från Jordbromalmsskolan, LAS-förfarandet samt konsekvensen i sammanhanget där Jordbromalmsskolans lärare ställdes mot Söderbymalmsskolans i fråga om turordning.

I intervjuer framhålls att grund- och förskolenämnden i fråga om hur det skulle bli för lärarna hade kunnat vara tydligare, särskilt avseende löftet som gavs om att lärarna skulle få gå med eleverna.

5.1.3. Dialog med berörda nämnder och förvaltningar

Enligt kommunstyrelsens ordförande fördes det under beslutsprocessen kring avvecklingen av Jordbromalmsskolan ingen dialog, i någon formell mening, med andra nämnder och förvaltningar.

Kultur- och fritidsförvaltningen upplevde det egendomligt att ingenting kommunicerades till dem under beslutsprocessen. Det fanns enligt tf förvaltningschef vid kultur- och fritidsförvaltningen ingen dialog med utbildningsförvaltningen. Kultur- och fritidsförvaltningen fick inte vara med i dialogen om vad som skulle hända med fritidsgården och biblioteket som fanns i Jordbromalmsskolans lokaler. Det fanns, enligt uppgift, en del oro inom de båda kultur- och fritidsverksamheterna över vart de skulle ta vägen.

Chefen för utbildningsförvaltningen som sitter med i kommundirektörens ledningsgrupp, höll enligt uppgift ledningsgruppen informerad om utvecklingen under hela beslutsprocessen. Kommundirektörens ledningsgrupp träffas en gång i veckan.

5.2. Plan för lokalerna

Antalet lokaler på Jordbromalmsskolan i förhållande till antal elever, var en fråga som diskuterades i samband med frågan om Jordbromalmsskolans avveckling. Den elevminskning som drabbade Jordbromalmsskolan ledde till att lokalfrågan aktualiserades ur ett kostnads-perspektiv. Antalet lokaler blev för många i förhållande till antal elever, vilket i sin tur ledde till att skolan valde att ställa av stora delar av lokalerna.

Under 2009 övergick kommunen till ett nytt system som innebar att skolorna fick hyra lokalerna av kommunen. Detta skapade en annan kostnadsmedvetenhet hos skolorna i kommunen, där rektorerna stod ansvariga för lokalkostnaderna. Tidigare betalades alla lokalytor centralt.

I ett första skede av processen att avveckla Jordbromalmsskolan planerades att hela Jordbromalmsskolan skulle rivas för att göra plats åt andra byggnationer. Någon formell lokalplan togs inte fram inför processen. Det fanns enligt kommunstyrelsens ordförande, däremot ett förslag redan sedan 2008 som framgick av utredningen "Skolstruktur Jordbro", att Jordbromalmsskolan inte skulle finnas kvar som en del i att förändra centrumstrukturen i Jordbro.

I ett senare skede under processen framkom att det fanns andra intressenter som hade behov av lokalerna. Idag nyttjas en del av lokalerna av kultur- och fritidsnämnden. Resterande lokaler ligger i den lokalbank som kommunen tillämpar för lokaluthyrning. Planen att riva Jordbromalmsskolan kvarstår.

5.3. Skolutvecklingen i Jordbro

Det finns en politisk ambition att utveckla Jordbro som samhälle. I juni 2011 fattade kommunfullmäktige beslut om en politisk vision för Jordbro, vilken sätter bilden av vad politiken vill åstadkomma med Jordbro. Inom ramen för detta är skolutvecklingen en del. Frågan om byggnation av en ny skola i Jordbro har diskuterats under en längre tid. I Jordbro byggs idag en ny F-6 skola, Höglundaskolan. Skolan kan byggas vid behov ut till en F-9 skola i framtiden, med plats för 600-1000 elever. Tanken är att den befintliga Lundaskolan ska läggas ned framöver och flytta in i den nya Höglundaskolan. Enligt den politiska visionen för Jordbro är ambitionen med den nya Höglundaskolan i Jordbro att den ska bidra till att det blir mer attraktivt för barnen i Jordbro att stanna kvar i stadsdelen när de ska välja var de vill gå i skolan.

6. Bedömning

6.1. Samlad Bedömning

Granskningens syfte är att belysa och bedöma grund- och förskolenämndens beslutsunderlag samt beslutsprocessen kring nedläggningen av Jordbromalmsskolan.

Vår samlade bedömning är att grund- och förskolenämnden har agerat i enlighet med gällande reglemente i beslutsprocessen kring nedläggningen av Jordbromalmsskolan. Vi anser att en utbyggd riskbedömning som även omfattat elevernas perspektiv samt en kostnadskonsekvensanalys skulle ha bidragit till ett allsidigare beslutsunderlag. Beslutet om Jordbromalmsskolans avveckling faller inom ramen för både nämndens ansvarsområde och befogenheter.

6.2. Svar på revisionsfrågorna

1. Vilka underlag och prognoser togs fram beträffande elevantalet?

Elevprognoser tas enligt utbildningsförvaltningen fram kontinuerligt. Den elevprognos som utbildningsförvaltningen emottog i november 2010 och presenterade vid grund- och förskolenämndens sammanträde samma månad, belyste en negativ elevutveckling och ekonomi för Jordbromalmsskolan.

Utbildningsförvaltningen tog på uppdrag av grund- och förskolenämnden fram ett första utkast till förslag om att all grundskoleverksamhet på Jordbromalmsskolan avvecklas efter läsåret 2010/2011. Av underlaget till sammanträdet i december framgick även en redovisning av elevantal samt framtida elevprognoser.

Jordbromalmsskolan har i försök att attrahera fler elever genom åren genomfört satsningar på marknadsföring, försök till att skapa en idrotts- och hälsoprofil för skolan samt genomfört vissa åtgärder tillsammans med föreningslivet.

2. Vad var syftet med att lägga ned skolan?

Den främsta orsaken till nedläggningen av Jordbromalmsskolan uppges vara det sjunkande elevantalet och försvagat söktryck. Det sjunkande elevunderlaget fick konsekvenser för skolans ekonomi, något som i sig utgjorde en risk för den pedagogiska kvaliteten på skolan, då lokalkostnaderna tog en allt större del av utrymmet.

Bakgrunden till beslutet var för många 6-9 skolor i förhållande till det befintliga samt prognostiserade elevunderlaget.

3. Vilka tankar finns beträffande skolutvecklingen i Jordbro?

Inom ramen för den politiska ambitionen att utveckla Jordbro som samhälle är skolutvecklingen en del. I Jordbro byggs idag en ny F-6 skola, Höglundaskolan. Skolan kan byggas ut till en F-9 skola i framtiden vid behov.

4. Vilka analyser och konsekvensbedömningar samt kostnadsberäkningar togs fram som underlag? Hur förankrades dessa inför beslutet?

En riskanalys togs fram av kommunstyrelseförvaltningen. I riskanalysen lyfts ett effektivare lokalutnyttjande samt att mer resurser skulle kunna läggas på verksamheterna fram som konsekvenser av avvecklingen. Däremot framgår inga kostnadsberäkningar av riskbedömningen. I riskanalysen ingick en åtgärdsplan som enligt uppgift kontinuerligt skulle följas upp. Av planen framgick ansvarig för åtgärd samt tidsram.

Riskbedömningen som gjordes avsåg i stort enbart personal och arbetsmiljö. Riskbedömningen omfattade inte elevernas perspektiv. Vi anser att en utbyggd riskbedömning borde gjorts som även omfattat elevernas perspektiv.

I samband med att kommunfullmäktige återremitterade ärendet till kommunstyrelsen i mars 2011 gjordes det med motiveringen att det skulle kompletteras med en analys av de ekonomiska konsekvenserna för såväl driftsbudgeten som investeringsbudgeten samt ökad kostnad för lokalbanken. Med motiveringen att avvecklingen av Jordbromalmsskolan inte var en ekonomisk fråga, kompletterades beslutsunderlaget till det återremitterade ärendet i kommunfullmäktige, i mars 2011, med en rapport om skolstruktur i Jordbro samt med en skrivelse från kommunstyrelseberedningen istället för med en ekonomisk analys.

Vi gör bedömningen att en kostnadskonsekvensanalys fyller en viktig funktion oavsett syfte med avvecklingen. Att motivet till avvecklingen inte var ekonomiskt, utesluter inte att avvecklingen får ekonomiska konsekvenser för kommunen. I syfte att synliggöra den ekonomiska effekten som en avveckling av verksamhet utgör, borde de ekonomiska konsekvenserna belysts.

5. *Hur förankrades beslutet bland elever och boende i Jordbro? Fanns någon kommunikationsstrategi/plan?*

Någon kommunikationsplan för beslutsprocessen togs aldrig fram, däremot vidtogs åtgärder för att informera samtliga berörda i processen.

Grund- och förskolenämnden gick ut med ett pressmeddelande om Jordbromalmsskolans avveckling i samband med det första sammanträdet i november 2010 samt höll ett informationsmöte med föräldrarna till Jordbromalmsskolans elever som rörde förslaget att avveckla Jordbromalmsskolan. Brev gick ut till elever och föräldrar med inbjudan till möte.

Ansvaret för den fortsatta kommunikationen med elever och föräldrar under processen, delegerades till rektor och lärare.

Kommunikationen är en viktig del i en process som avveckling av en skola, med många inblandade intressenter. En kommunikationsplan kan ses som ett redskap för att säkerställa att ändamålsenlig information ges till samtliga berörda i processen, bidra till transparens i processen samt möjliggöra inte bara information utan även kommunikation mellan berörda parter.

Vi bedömer att grund- och förskolenämnden har vidtagit åtgärder för att informera elever och boende i Jordbro om processen. Däremot ser vi det väsentligt att det skulle ha funnits en kommunikationsplan som låg till grund för processen.

6. *Information till personalen och effekter på tjänstgöring/bemanning?*

Information gavs till rektor och personal dagen efter beslut om uppdraget till förvaltningen att ta fram förslag på upphörandet med intagning för elever till årskurs 6, samt om uppdraget om att ta fram en avvecklingsplan för skolan.

I fråga om information om effekter av beslutet på tjänstgöring/bemanning delegerade grund- och förskolenämnden till tjänstemännen på förvaltningen att hantera informationen till personalen. Utvecklingen återrapporterades till nämnden.

I riskanalysen som togs fram framgick att personalgruppen skulle förberedas i ett framåtsyftande perspektiv under våren.

Löftet om att lärarna, så långt som möjligt, skulle få gå med sina elevgrupper försvårade processen särskilt i fråga om tydligheten i vilka effekter på tjänstgöring/bemanning avvecklingen skulle få. Löftet var dock givet utifrån ett trygghetsperspektiv för eleverna.

7. *Fanns en plan för hur lokalerna skulle användas?*

Någon formell lokalplan togs inte fram inför processen. Från början planerades att hela Jordbromalmsskolan skulle rivas för att göra plats åt andra byggnationer.

Idag nyttjas en del av lokalerna av kultur- och fritidsnämnden. Resterande lokaler ligger i den lokalbank som kommunen tillämpar för lokaluthyrning. Planen att riva Jordbromalmsskolan kvarstår.

8. *Dialog med andra berörda nämnder/förvaltningar?*

Det fördes under beslutsprocessen kring avvecklingen av Jordbromalmsskolan ingen dialog, i någon formell mening, med andra nämnder och förvaltningar, vilket vi ser som en brist särskilt i relation till kultur- och fritidsförvaltningen.

6.3. Identifierade förbättringsområden

Inför framtida beslutsprocesser av motsvarande slag ser vi det som väsentligt:

- att väl utbyggda riskbedömningar tas fram som även omfattar elevernas perspektiv
- att kostnadskonsekvensanalyser tas fram med syfte att bidra till ett allsidigt beslutsunderlag
- att en kommunikationsplan för samtliga berörda parter tas fram som grund för processen
- att dialog förs med berörda nämnder

Stockholm den 12 juni 2012



Helena Lind

Källförteckning

Dom Mål nr 7521-11, 2012-03-15, Förvaltningsrätten i Stockholm

Dom Mål nr 5987-11, 2012-03-15, Förvaltningsrätten i Stockholm

Internt arbetsmaterial Jordbromalmsskolan

Politisk vision för Jordbro, 2011-06-13, Kommunfullmäktige

Reglemente för grund- och förskolenämnden, 2008-09-29, Barn- och utbildningsförvaltningen

Riskbedömning, 2011-01-17, Kommunstyrelseförvaltningen

Slutrapport Skolstruktur i Jordbro, Barn- och utbildningsförvaltningen

Tjänsteutlåtande, 2011-01-19, Utbildningsförvaltningen

Utdrag sammanträdesprotokoll, 2010-11-30, Grund- och förskolenämnden

Utdrag sammanträdesprotokoll, 2010-12-14, Grund- och förskolenämnden

Utdrag sammanträdesprotokoll, 2011-02-09, Grund- och förskolenämnden

Utdrag sammanträdesprotokoll, 2011-02-21, Kommunstyrelsen

Utdrag sammanträdesprotokoll, 2011-03-07, Kommunfullmäktige

Utdrag sammanträdesprotokoll, 2011-03-15, Kommunstyrelsen

Utdrag sammanträdesprotokoll, 2011-03-15, Kommunfullmäktige

Utdrag sammanträdesprotokoll, 2011-08-29, Kommunstyrelsen

Utskick inbjudan till informationsmöte, 2010-12-01, Utbildningsförvaltningen