

Kritik mot Kommunstyrelsen i Nyköpings kommun för underlåtenhet att se till att kommunens skolenheter är förenliga med skollagen

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO fördes det fram klagomål mot Nyköpings kommun för att skolorganisationen ger rektorer möjlighet att på lagstridiga grunder fatta beslut som inte går att överklaga om att flytta elever mellan skolor inom samma skolenhet.

Av 1 kap. 3 § skollagen följer att en skolenhet är en enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra. Enligt 2 kap. 10 § skollagen får en rektor besluta om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten. Ett sådant beslut av rektorn kan inte överklagas.

ChefsJO konstaterar att det inom Nyköpings kommun finns skolenheter med skolbyggnader som inte ligger nära varandra och som därför inte borde vara skolenheter enligt 1 kap. 3 § skollagen. En allvarlig konsekvens av det är att vårdnadshavare inte har rätt att överklaga beslut som innebär att elever flyttas mellan skolor inom samma enhet. Kommunstyrelsen får kritik för att inte ha sett till att skolorganisationen är förenlig med skollagens reglering av skolenheter.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Nyköpings kommun. Hon uppgav sammanfattningsvis följande.

Den 20 mars 2017 fattade kommunstyrelsen beslut om en ny skolorganisation som innebar att vissa skolbyggnader som låg på olika orter och i olika stadsdelar skulle tillhöra samma skolenhet. Mellan skolbyggnader som tillhör samma skolenhet är det avstånd upp till 13,3 kilometer. Ett flertal politiker motsatte sig beslutet med motiveringen att det stred mot 1 kap. 3 § skollagen (2010:800) om att skolbyggnader inom samma skolenhet måste ligga nära varandra. I en motion till kommunstyrelsen i december 2021 fördes detta fram på nytt.

Den 4 maj 2023 beslutade rektorn på Kiladalens norra skola att barn som gick i årskurs 4 och 5 på Bergshammars skola till höstterminen 2023 skulle flyttas till Svalsta skola. Enligt beslutet fattades det med stöd av 2 kap. 10 § skollagen och kunde därmed inte överklagas. Mellan skolorna, som alltså tillhör samma

skolenhet enligt kommunstyrelsens beslut, är det ett avstånd på 3 kilometer och går det bl.a. landsväg och andra korsande vägar.

Skolororganisationen strider mot 1 kap. 3 § skollagen och möjliggör för rektorer att fatta beslut på olagliga grunder som inte kan överklagas. Det är först nu som föräldrarna till barnen som berörs har förstått konsekvenserna av beslutet som fattades 2017.

Till anmälan bifogades bl.a. kommunstyrelsens beslut den 20 mars 2017 och rektorns beslut den 4 maj 2023.

Utredning

JO begärde att Kommunstyrelsen i Nyköpings kommun skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan. Kommunstyrelsen skulle särskilt besvara hur utformningen av de skolenheter som anges i beslutet från 2017 förhåller sig till innebörden av begreppet ”skolenhet” enligt 1 kap. 3 § skollagen.

Kommunstyrelsen lämnade ett yttrande med i huvudsak följande innehåll:

Kommunstyrelsen beslutade 2017 om en ny skolorganisation för årskurs F–6. Bakgrunden till beslutet var att stärka den kommunala grundskolan främst genom att skapa bättre förutsättningar för kvalitet för såväl elever som lärare. Syftet var även möjligheter till bättre integration och en jämlik skola. Nyköpings kommun är en landsbygdskommun där det mellan flera orter är relativt stora avstånd med mindre skolbyggnader. En utredning som genomfördes vid tillfället för omorganisationen visade att det fanns stora utmaningar för en del skolenheter att leva upp till lagkrav och att upprätthålla den kvalitet som kommunen eftersträvade.

När skolororganisationen beslutades 2017 var utgångspunkten att avstånden mellan byggnaderna inom skolenheten inte var ett problem och att man levde upp till skollagens definition av skolenhet med nära intilliggande byggnader då eleverna inte skulle behöva röra sig mellan byggnader som låg långt ifrån varandra.

Vid Kiladalens norra skola finns totalt 340 elever uppdelade på skolhusen Bergshammar med utbildning F–4 och Svalsta som har utbildning för F–6. Vid skolbyggnaderna i Svalsta undervisas cirka 260 elever med två parallella klasser, och i Bergshammar bedrivs undervisning för cirka 80 barn i åldersintegrerade klasser. Det är cirka 3 km mellan de båda skolhusen. Eleverna rör sig mellan byggnaderna vid undervisning i slöjd och hem- och konsumentkunskap.

Under hösten 2022 inledde Barn- och ungdomsnämnden och division Utbildning ett arbete med en översyn av nuvarande skolverksamhet inklusive skolororganisationen och beslutade i april 2023 att en extern utredare skulle upphandlas för att genomföra en oberoende granskning. Utredarens rapport har mottagits av kommunen i januari 2024.

Skolinspektionen begärde i mars 2023 att Nyköpings kommun skulle yttra sig över och beskriva skolororganisationen bland annat i förhållande till skollagens bestämmelser om skolenheter ... Kommunstyrelsen yttrade sig över Skolinspektionens begäran den 31 mars 2023 ... Mot bakgrund av att kommunens arbete med att se över skolororganisationen redan inletts avskrevs ärendet av Skolinspektionen.

Kommunstyrelsen känner till att skolororganisationen är i behov av översyn och har vidtagit åtgärder för att ärendet ska utredas vidare. En utredning har genomförts och kommunstyrelsen kommer fortsatt att följa ärendet samt fatta de

beslut som krävs för att nödvändiga förändringar av skolorganisationen ska kunna genomföras.

JO begärde därefter in den rapport som kommunen tagit emot från den externa utredaren (KPMG). I rapporten lämnas bl.a. en rekommendation om att se över kommunens skolstruktur för att säkerställa att 1 kap. 3 § skollagen följs.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Enligt 1 kap. 3 § skollagen är en skolenhet en av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra. Enligt 2 kap. 10 § första stycket skollagen beslutar rektorn om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten. Ett sådant beslut av rektorn kan inte överklagas (jfr 28 kap. 9 och 16 §§ skollagen).

För utbildning vid skolenheter med en kommun som huvudman innebär bestämmelsen i 2 kap. 10 § första stycket en avvikelse från bestämmelserna i kommunallagen (2017:725) om nämndorganisationen och delegation av nämndernas beslutanderätt (se prop. 2009/10:165 s. 647 f.). Av huvudregeln i 13 kap. 2 § 2 och 3 § kommunallagen följer att beslut av en kommunal nämnd kan överklagas genom laglighetsprövning, om inte annat följer av särskilda bestämmelser om överklagande i annan lag eller författning. En sådan bestämmelse finns i 28 kap. 12 § 6 skollagen där det föreskrivs att ett beslut av en kommun i vissa särskilt uppräknade fall får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om placering vid en annan skolenhet än den som vårdnadshavare önskar.

En rektors beslutanderätt enligt 2 kap. 10 § skollagen är alltså knuten till begreppet skolenhet. Enligt förarbetena till 1 kap. 3 § skollagen krävs det för att flera byggnader ska anses som en skolenhet att byggnaderna ligger någorlunda nära varandra och på ett naturligt sätt hör ihop (se prop. 2009/10:165 s. 633). Kammarrätten i Stockholm har i en dom från 2014 ansett att två skolbyggnader med ett avstånd av 150 meter från varandra på grund av mellanliggande bebyggelse som inte tillhörde skolverksamheten och gator med biltrafik inte kunde anses höra ihop på ett naturligt sätt. De kunde därmed inte anses utgöra en skolenhet. (Se Kammarrätten i Stockholms dom den 15 december 2014, mål nr 3511-14.)

Den skolenhet som klagomålet avser består av Bergshammars och Svalsta skolor, och dessa skolor ligger på ett avstånd om ca 3 kilometer och har bl.a. landsväg och korsande vägar mellan sig. Skolbyggnaderna ligger således inte nära varandra. Utredningen visar att det inom kommunen finns andra skolenheter som består av skolbyggnader med ett avstånd från varandra som varierar mellan ca 1 kilometer och 11 kilometer.

Kommunstyrelsens beslut den 20 mars 2017 innebär att det inom kommunen har skapats skolenheter med skolbyggnader som inte ligger nära varandra och därför inte borde vara skolenheter enligt 1 kap. 3 § skollagen.

Kommunstyrelsens beslut står därmed enligt min uppfattning i strid med skollagen och medför att rektorerna för dessa skolenheter ges en alltför vidsträckt beslutanderätt om bl.a. elevers skolplacering. En konsekvens av detta blev i fallet med beslutet den 4 maj 2023 om flyttning av barn mellan Bergshammars skola och Svalsta skola att barnens vårdnadshavare framtogs möjligheten att överklaga beslutet, till skillnad från om ett sådant beslut hade fattats av en kommunal nämnd.

Rätten till domstolsprövning, eller i vissa fall överprövning i Skolväsendets överklagandenämnd, är en grundläggande rättssäkerhetsgaranti. En följd av kommunstyrelsens beslut är att vårdnadshavare sedan beslutet fattades och så länge det inte ändras berövas möjligheten att få till stånd en sådan prövning. Jag ser därför allvarligt på situationen.

Kommunstyrelsen har vid flera tillfällen uppmärksammats på frågan om beslutet som fattades den 20 mars 2017 strider mot skollagens reglering av skolenheter. Kommunstyrelsen förtjänar kritik för att inte ha sett till att skolorganisationen är förenlig med skollagen i detta avseende. Jag förutsätter att kommunstyrelsen nu, om så inte redan har skett, vidtar de åtgärder som krävs.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av chefsJO Erik Nymansson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Maria Östling har föredragit ärendet och byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.