

Förstudie rörande beslut att lägga ner Båtsmansskolan

Haninge kommun



Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning.....	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte och frågeställningar	3
2.3	Metod och genomförande	3
3.	Resultat	4
3.1	Underlag och analyser inför beslutet att lägga ner Båtsmansskolan	4
3.2	Ärendeberedningsprocessen	8
3.3	Historisk behandling av frågan	8
3.4	Beslutsnivå enligt styrdokument	11
	Svar på frågeställningar	13
4.	Källförteckning	14

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av Haninge kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en förstudie rörande grundskolenämndens beslut att lägga ner Båtsmansskolan. Syftet med förstudien har varit att ge revisionen en samlad bild av ärendeberedningsprocessen, vilka underlag som legat till grund för beslutet samt om beslutet fattats av rätt instans/nivå. Förstudien har också ett historiskt perspektiv och har således även inkluderat material från den numera avskaffade grundskole- och förskolenämnden.

De huvudsakliga underlagen som nämnden har tagit del inför beslutet är en barnkonsekvensanalys och en risk- och konsekvensanalys samt en tjänsteskrivelse som delvis utgår från de analyserna. I barnkonsekvensanalysen tas underlag in från elever, vårdnadshavare och legitimerad psykolog, utöver det ekonomiska underlag som också är bakomliggande beslutet. Slutsatsen från barnkonsekvensanalysen är att en nedläggning är i enlighet med barns bästa i stort och särskilt på längre sikt, men att individuella barn kan drabbas och att kompensatoriska åtgärder måste vidtas.

Förstudien har visat på att ärendet initierats utifrån informella instruktioner från den politiska majoriteten och sedan beretts i nämndens och förvaltningens ordinarie beredningsprocess. Bakgrunden till ärendet är de ekonomiska problem Båtsmansskolan som dåvarande grund- och förskolenämnden först uppmärksammades på 2018. Ett antal ekonomiska planer har beslutats för att hantera skolans underskott - den senaste beslutades november 2020. Därefter har nämnden återkommande informerats om Båtsmansskolans ekonomi i bland annat budgetuppföljningar.

Innan ärendet gick till nämnden genomförde utbildningsförvaltningen en analys av vilken politisk nivå som var korrekt för beslutet. Denna har grundats på att grundskolenämnden har beslutanderätt enligt reglemente i frågor som rör kommunens uppgifter enligt skollagen. Utbildningsförvaltningen har dragit slutsatsen att frågan inte är av principiell beskaffenhet, varför förvaltningens förslag till nämnden har varit att nämnden beslutar lägga ner Båtsmansskolan och inte att nämnden föreslår kommunfullmäktige att besluta lägga ner Båtsmansskolan. Nämnden har beslutat i enlighet med förvaltningens förslag. Vi tar inte ställning till huruvida ärendet enligt rättspraxis borde ha behandlats i kommunfullmäktige eller nämnden.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Revisionen har inom ramen för sin grundläggande granskning noterat grundskolenämndens beslut att lägga ner Båtsmansskolan. Beslutet har bidragit till omfattande diskussioner i kommunen.

Till följd av det har revisorerna beslutat att låta EY genomföra en kartläggande förstudie avseende beredningen av beslutet att lägga ned Båtsmansskolan.

2.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med förstudien är att ge revisionen en samlad bild av ärendeberedningsprocessen, vilka underlag som legat till grund för beslutet samt om beslutet fattats av rätt instans/nivå.

En förstudie syftar till att ligga till grund för revisorernas beslut rörande huruvida det finns behov att genomföra en mer fördjupad granskning av ärendeberedningsprocessen och omfattar inte revisionella bedömningar i förhållande till revisionskriterier.

Förstudien besvarar följande frågor:

- ▶ Vilka underlag och analyser har grundskolenämnden tagit del av inför beslutet att lägga ner Båtsmansskolan?
- ▶ Hur har ärendeberedningsprocessen sett ut över tid?
- ▶ Hur har nämnden följt och berett ärendet sedan 2020?
 - Vilka eventuella åtgärder vidtog grundskolenämnden innan beslutet om nedläggning fattades?
- ▶ Har beslutet fattats på rätt nivå i enlighet med nämndens reglemente samt övriga berörda och relevanta styrdokument?

2.3 Metod och genomförande

Förstudien har genomförts i huvudsak genom dokumentstudier. Kompletterande intervjuer har genomförts med relevanta tjänstepersoner.

3. Resultat

3.1 Underlag och analyser inför beslutet att lägga ner Båtsmansskolan

Vid sammanträdet 2023-04-19¹ beslutar grundskolenämnden i ärendet Nedläggning Båtsmansskolan. Nämnden beslutar:

1. Båtsmansskolan avvecklas inför höstterminen 2023.
2. Elever i blivande förskoleklass erbjuds plats på Vendelsömalmskolan från och med höstterminen 2023.
3. Elever i blivande årskurs 1-6 erbjuds plats på Vega skola från och med höstterminen 2023.

Nämndens beslut är i enlighet med utbildningsförvaltningens förslag.

Ärendets underlag för beslut utgörs av:

- ▶ Tjänsteskrivelse Nedläggning Båtsmansskolan, daterad 2023-04-12
- ▶ Barnkonsekvensanalys, daterad 2023-04-11
- ▶ Risk- och konsekvensanalys, daterad 2023-03-22

Inför beslutet har enligt uppgift även utbildningsdirektör haft en presentation för nämnden. Presentationen har enligt uppgift i huvudsak innefattat samma information som framgår i tjänsteskrivelsen, barnkonsekvensanalysen och risk- och konsekvensanalysen. Denna presentation har inte protokollförts.

Tjänsteskrivelse

I tjänsteskrivelsen uppges att det i den nordöstra kommundelen finns ett överskott av utbildningsplatser eftersom elevunderlaget inte är tillräckligt stort, och att Båtsmansskolan är den skola i nordöstra kommundelen som har fått ett minskat elevunderlag. Vidare uppges att det bristande elevunderlaget har inneburit ett ökande ekonomiskt underskott för skolan i flera år, där skolan har haft ett underskott på 18,4 mnkr sedan 2018 med det budgeterade underskottet på 5,3 mnkr för 2023 inberäknat. I tjänsteskrivelsen beskrivs också de konsekvenser som ett underskott har för skolans förutsättningar att ge sina elever möjlighet att nå målen. Enligt tjänsteskrivelsen visar också de senaste uppdaterade befolkningsprognoserna på ett fortsatt vikande elevunderlag de kommande åren, där det långsiktiga kapacitetsöverskottet inom den nordöstra kommundelen beräknas uppgå till en till två klasser per årskurs.

Vidare uppges att Båtsmansskolan förslås avvecklas och stängas för att skapa en långsiktig och hållbar skolstruktur. I tjänsteskrivelsen beskrivs vidare att Nya Vega skola kommer att öppna under höstterminen 2023 men under de första åren inte kommer vara i full drift. Av den anledningen finns det under höstterminen förutsättningar på skolan att ta emot eleverna från blivande årskurs 1-6 i Båtsmansskolan i sammanhållna klasser. I tjänsteskrivelsen görs bedömningen att det är den bästa lösningen ur ett barnperspektiv. Enligt tjänsteskrivelsen kommer lärarna erbjudas att följa med klasser, därutöver kommer elever i blivande förskoleklass att erbjudas plats på Vendelsömalmskolan. Det uppges också att även om beslutet är i linje med barns bästa på ett övergripande plan kan beslutet strida mot enskilda barns bästa och att kompensatoriska åtgärder ska vidtas för att motverka negativa konsekvenser.

¹ § 53

I tjänsteskrivelsen framgår också vidare synpunkter och förslag från förvaltningen. Förvaltningen gör bedömningen att en kommunal grundskola med årskurs F-6 normalt sett behöver ha plats för 525 elever, vilket motsvarar i princip tre klasser per årskurs. Bedömningen görs att detta antal elever möjliggör en flexibilitet att organisatoriskt kunna hantera variationer i elevkullar över tid, samt långsiktigt stabila ekonomiska förutsättningar. Vidare uppges det att stänga skolan i ett längre perspektiv kommer gynna eleverna i Haninge kommun.

Tjänsteskrivelsen innehåller också en beskrivning av den barnkonsekvensanalys som genomförts (se avsnittet om barnkonsekvensanalysen nedan).

Av tjänsteskrivelsen framgår ekonomiska konsekvenser av nedläggningen, där nedläggningen bedöms medföra att grundskolenämndens kostnader för skolverksamhet minskar. Följande nettokostnadsminskningar beräknas:

Kalkylerade faktiska nettokostnadsminskningar	Tkr
Båtsmansskolans budgeterade underskott 2023	5 500
Båtsmansskolans självkostnadshyra 2023 inkl. idrottshall	5 349
Vega skola - minskat budgeterat underskott 2023	2 813
Minskning av antalet tjänster (rektor, biträdande rektor m.fl.)	2 986
Summa kalkylerade kostnadsminskningar per år	16 648

Samtidigt framgår också av tjänsteskrivelsen att kostnaderna för skolskjuts kan komma att öka om elever får så pass långt till skolan att de behöver skolskjuts. Dessa kostnader uppges dock vara svåra att beräkna, men då avståndet från Båtsmansskolan till Vega skola och Vendelsömalmskolan är 2,35 respektive 1,24 km uppges i tjänsteskrivelsen att det troligen inte är så många elever som kommer att ha rätt till skolskjuts utifrån färdvägens längd.

Barnkonsekvensanalys

Av barnkonsekvensanalysen till ärendet framgår en beskrivning av ärendets bakgrund samt frågans omständigheter. I analysen identifieras tre grupper av barn som påverkas av beslutet:

- ▶ Befintliga barn på Båtsmansskolan som i annat fall hade haft rätt att och skulle ha fortsatt gå på skolan från och med läsåret 2023/2024.
- ▶ Potentiella kommande elever på Båtsmansskolan, majoriteten sannolikt elever som ska börja i förskoleklass.
- ▶ Barn som skulle ha rätt att från och med läsåret 2023/2024 gå på motsvarande skolor i Haninge kommun och särskilt på skolor nära Båtsmansskolan.

Den första gruppen påverkas direkt av beslutet medan de andra bedöms påverkas indirekt. Det poängteras särskilt i analysen att det inom alla dessa barngrupper finns barn med funktionsnedsättningar som har behov av stöd - dessa barn utgör en identifierad tvärgrupp.

Vidare redogör analysen för det rättsliga och regelmässiga läget avseende beslutet. Av detta framgår att det inför beslutet behöver beaktas att alla barn oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. I analysen beskrivs också aktuella rättsfall rörande kommunala beslut att stänga skolor.

Av analysen framgår att det inom ramen för prövning av barns bästa har genomförts samtal med barn på Båtsmansskolan. Dessa har genomförts av skolpsykolog och annan skolpersonal. Majoriteten av barnen i förskoleklass är enligt analysen negativt inställda till ett skolbyte. Barnen har särskilt betonat att det är viktigt för dem att fortsätta skolgången med sina kompisar från Båtsmansskolan. Samtidigt har barnen uttryckt positiva tankar kring bland annat att den nya skolan skulle kunna erbjuda större klass- och kapprum. Barnen i årskurs tre har enligt analysen delade meningar om beslutet, men att de barn som ska byta till Vega skola har varit negativt inställda till beslutet. Eleverna betonar enligt analysen att det är viktigt med kontinuitet i klassuppsättningar och lärare. Tillfrågade elever i årskurs fyra ser enligt analysen mest positivt på skolbytet, bland annat avseende att få tillgång till nya lokaler. Dessa elever är också positiva till att lärare och hela klasser följer med i bytet.

För prövningen av barnens bästa har även samtal ägt rum med vårdnadshavare samt fritidshemspersonal och lärare på Båtsmansskolan. Lärare och fritidshemspersonal har uttryckt oro bland annat för att barnen får en längre väg till skolan samt att man delar på elever och yngre syskon, samt att barnen kan komma att känna sig små i Vega skola som är större och har fler årskurser. Samtidigt ser dessa också att överlämningarna mellan årskurser och även specifikt till högstadiet kan bli lättare.

Vårdnadshavare som har lämnat åsikter har mestadels varit negativt inställda till nedläggningen. Bland annat har dessa lyft att barnens självständighet kan begränsas med en skola som är längre bort, samt att barnen inte nödvändigtvis är vana vid trafiken kring Vega. Vårdnadshavare är även missnöjda över att beslutet kommit efter skolvalet.

Av analysen framgår också att förvaltningen har utvärderat vilka artiklar av barnkonventionen som måste beaktas inom ramen för ärendet.

Vidare innehåller analysen ett utlåtande från legitimerad psykolog och skolpsykolog. Detta utlåtande beskriver relevant forskning och statistik, samt kompensatoriska åtgärder som kan vidtas för att minimera negativa individuella konsekvenser av beslutet.

Utifrån ovan beskrivna underlag redogörs positiva och negativa konsekvenser av att stänga Båtsmansskolan. De positiva konsekvenser som lyfts är:

- ▶ Haninge kommuns resurser för utbildning används på ett effektivare sätt vilket kan leda till en bättre utbildning över lag för eleverna i Haninge kommun.
- ▶ Barnen som flyttas från Båtsmansskolan till Vega skola kommer erbjudas en sammanhållen skolgång upp till årskurs 9 samt en ny och välplanerad skolmiljö inomhus.
- ▶ Nödvändiga funktioner och resurser kommer finnas på Vega skola, vilket till viss del saknats under en längre tid på Båtsmansskolan.

De negativa konsekvenser som lyfts är:

- ▶ Elever kan få längre till skolan och mer utspritt socialt nätverk, vilket kan göra det svårare för dem att umgås med kompisar och begränsar deras självständighet.
- ▶ Risk att skolpersonal som elever har etablerade och goda relationer med säger upp sig.
- ▶ Risk för bristande kontinuitet i skolgången och på kort sikt en ökad oro inför förändringen.
- ▶ Syskon kommer utifrån befintlig plan kortsiktigt delas upp på olika skolor.
- ▶ Risk att skolgården inte upplevs vara lika bra som Båtsmansskolans.

Det övergripande bedömningen avseende barns bästa i analysen är att beslutet att stänga skolan är det bästa alternativet för barnet, i vart fall på längre sikt. I denna bedömning betonas att bristerna på Båtsmansskolan avseende resurser väger tungt i förhållande till de kortsiktiga konsekvenserna för barn att byta från Båtsmansskolan till Vega skola. Om Båtsmansskolans verksamhet fortsätter kommer enligt analysen resursbristerna på skolan fortsätta både kort- och långsiktigt vilket får negativa följder för barnens utbildning i verksamheten. I analysen framförs även att andra barn indirekt kan påverkas negativt av den sämre ekonomin för Haninge kommuns skolor. Då beslutet dock kan strida mot enskilda elevers bästa, särskilt i ett kortsiktigt perspektiv och för barn som går på Båtsmansskolan, görs bedömningen att kompensatoriska åtgärder behöver vidtas. Vissa kompensatoriska åtgärder föreslås - dessa är samma som i tjänsteskrivelsen.

Risk- och konsekvensanalys

Risk- och konsekvensanalysen för ärendet utgår från en bedömning av sannolikhet och konsekvens på en skala ett till fyra, där ett är det minst sannolika/minst allvarliga, och 4 mest sannolika/mest allvarliga. För beslutet identifieras följande risker:

Risk	S	K	Åtgärder	Ansvarig
<p>Risk för psykisk ohälsa till följd av arbetsbörda och stress på grund av ryktesspridning och oro från vårdnadshavare och övriga medborgare.</p> <p>Risk för psykisk ohälsa till följd av ökad arbetsbörda och stress genom att skolpersonalen, främst skolledningen och ansvariga på utbildningsförvaltningen, hamnar i utsatt läge då de befinner sig i främsta ledet ut mot vårdnadshavarna.</p>	4	3	<p>En tydlig kommunikationsplan med en tydlig ägare. Vad ska ske när och vem ansvarar.</p> <p>Äga informationsspridningen genom välplanerad och tidig kommunikationsplan.</p> <p>Föregå ryktesspridning och utse tydliga instanser som hanterar klagomål. Tydlig information om vart vårdnadshavare ska höra av sig och tydlighet i beslutskedjan.</p> <p>Stöd till skolledning om hantering av reaktioner.</p>	Utbildningsdirektör
<p>Psykisk ohälsa på grund av oro bland personal, dels för egen del, dels för eleverna och dels för reaktioner från vårdnadshavare.</p>	4	3	<p>Tydlig information om omplacering av personal och elever.</p> <p>Beredskapsplaner för att hantera oro med hjälp av företagshälsan.</p> <p>Mentorer följer med klasserna och att en del av skolan flyttas till samma skola, vilket bidrar till minskad stress och oro.</p> <p>Säkerställ att personalen inte behöver gå i försvar för beslutet genom att ha tydliga rutiner för vart vårdnadshavare ska hänvisas med sina frågor och synpunkter.</p> <p>Rektor på Båtsmansskolan agerar länk mellan skola och utbildningsförvaltning genom att</p>	Utbildningsdirektör

			fånga upp oro hos personal, elever och vårdnadshavare och informera berörda om läget på skolan.	
Förlorad kompetens om lärare söker sig bort från kommunen.	2	2	Se till att processen hanteras på ett sätt för att säkerställa lärarnas välmående. Tydlig information om vad som gäller och vilka alternativ som finns för personalen. Möjlighet till stöd från företagshälsan.	Utbildningsdirektör
Ökad arbetsbörda på grund av flytt	2	2	Prioritera arbetsuppgifter	Rektor

3.2 Ärendeberedningsprocessen

Intervjuade beskriver att ärendet har behandlats i den ordinarie ärendeberedningsprocessen. Ärendet initierades enligt uppgift strax efter årsskiftet på instruktion från den nya nämnden, där den politiska majoriteten indikerade att de ville stänga Båtsmansskolan. Detta var enligt uppgift inte ett formellt utredningsdirektiv utan skedde genom muntlig kommunikation. Av nämndens protokoll framgår inte några sådana instruktioner.

Vid ett möte i början av mars där bland annat grundskoleledningen, kommunjurist, företrädare för kommunikationsavdelningen, lokalcontrollers samt representant från HR-avdelningen, kommunikationsavdelningen och ekonomiavdelningen deltog diskuterades om skolan skulle stängas hösten 2023 eller hösten 2024. Beslut fattades att förvaltningen skulle arbeta med målsättningen att skolan skulle stängas 2023, bland annat på grund av att Vega skola inte hade fyllt sin kapacitet. Detta innebar enligt uppgift en möjlighet att flytta hela klasser, vilket ansågs vara det bästa alternativet ur barnets perspektiv.

Den 12 april 2023 skickades ett informationsblad till samtliga vårdnadshavare för elever på Båtsmansskolan. Informationsbladet innehåller ett antal frågor och svar. Därutöver framgår också av informationsbladet att det skulle äga rum två informationsmöten, ett den 17 april innan ärendet gick upp i nämnden, och ett den 20 april efter att ärendet hade gått upp i nämnden. Som tidigare konstaterats framgår också av beslutsunderlagen till besluten att elever och vissa föräldrar också kommit med inspel och åsikter under ärendeberedningens gång.

Den 19 april, samma dag som sammanträdet där nämnden beslutade om skolans nedläggning, behandlades ärendet i grundskolenämndens arbetsutskott. Utskottet beslutade i enlighet med förvaltningens förslag, vilket sedan också är det beslut som nämnden fattar. Intervjuade uppger att ärendet inte har behandlats i ordförandeberedning innan dess, men att ordförande och förvaltningen löpande haft kontakt avseende beredningen av ärendet. Intervjuade uppger att ärendet behandlades utefter en förkortad tidsplan så att skolan skulle kunna läggas ner redan hösten 2023.

3.3 Historisk behandling av frågan

Vi har genomfört en protokollgranskning av grund- och förskolenämndens protokoll för 2020–2022 samt grundskolenämndens protokoll för 2023². Av denna framgår att

² Grund- och förskolenämnde upphörde i slutet av 2022. Grundskolenämnden tog över grund- och förskolenämndens ansvar för grundskola.

nämnden (dåvarande grund- och förskolenämnden) vid ett tillfälle har behandlat ett ärende som särskilt berört Båtsmansskolans ekonomi. Vid sammanträdet 2020-11-18³ beslutar nämnden i ärendet Reviderad ekonomisk plan Båtsmansskolan. Nämnden beslutar att:

1. Grund- och förskolenämnden godkänner rapporten om ekonomisk plan Båtsmansskolan 2020-2022, reviderad november 2020.
2. Grund- och förskolenämnden beslutar att underskottet för Båtsmansskolan 2020 som till och med september 2020 prognosticeras uppgå till - 1 200 tkr hanteras enligt punkt två i grund- och förskolenämndens "regler för underskott", det vill säga att nämnden fattar beslut om avsteg från regeln om återbetalning av underskott inom tre år.
3. Grund- och förskolenämnden beslutar att utbildningsförvaltningen löpande ska fortsätta att särskilt återrapportera den ekonomiska utvecklingen av Båtsmansskolan till nämnden.

Underlag för beslutet är:

- ▶ Ekonomisk plan Båtsmansskolan 2020-2022, reviderad 2020-11

Ekonomisk plan Båtsmansskolan 2020-2022, reviderad november 2020⁴

Den ekonomiska planen beskriver omständigheterna kring Båtsmansskolan. Skolan har sedan läsåret 2015/2016 haft ett stadigt minskande elevantal till följd av ett vikande elevunderlag inom skolans upptagningsområde. Fram till budgetåret 2017 hade skolan en budget i balans. Från och med läsåret 2018/2019 blev elevminskningen så pass stor att skolans kostnader blev högre än skolans intäkter. En första ekonomisk plan presenterades för nämnden i maj 2018 då skolvalet visade på att skolan skulle få färre elever till förskoleklass det kommande läsåret. En reviderad plan presenterades i april 2019 för perioden 2019-2023 och den senaste redovisades i september 2019.

I den ekonomiska planen som presenterades i september 2019 visade prognosen på att Båtsmansskolan skulle redovisa ett underskott på 2,1 mnkr för helåret 2020. I den slutliga budgeten för 2020 blev underskottet 1,9 mnkr, vilket har beaktats som en ofinansierad del av Båtsmansskolans budget för 2020. Underskottet har legat konstant i budgetuppföljningarna under 2020 fram till och med augusti då skolan justerade årsprognosen till ett underskott på 1,4 mnkr framför allt för att skolan fick något fler elever än vad som tidigare prognosticerats tillsammans med en fortsatt kostnadsåterhållsamhet.

Enligt den ekonomiska planen har Båtsmansskolan de senaste åren genomfört ett antal kostnadsbesparande åtgärder och det pågår vidare ett löpande arbete med att se över skolans organisation. Parallellt med de anpassningar och neddragningar som Båtsmansskolan gjorde under 2018 pågick även enligt den ekonomiska planen ett arbete på skolan för att behålla en stabil organisation och stärka skolans varumärke med syfte att öka antalet elever på skolan. I den ekonomiska planen presenteras hur antalet elever på skolan har förändrats mellan läsåret 2019/2020 och 2020/2021, där skolan sammantaget har gått från 305 till 296 elever, samt hur detta är fördelat mellan årskurser och hur stor andel av elever inom det egna upptagningsområdet som väljer skolan.

I den ekonomiska planen presenteras även den demografiska strukturen i åldrarna 0-20 i skolans upptagningsområde. Det uppges i planen att de planer som kommunen har för att förtäta delar av skolans upptagningsområde har reviderats och är mindre omfattande än

³ § 97

⁴ 2020-11-10

tidigare, vilket i sin tur påverkar den prognosticerade elevutvecklingen för skolan de kommande tio åren. En prognos presenteras för elevunderlaget inom skolans upptagningsområde för årskurs F-6 och årskurs 7-9.

Årskurs	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
F-6	240	234	226	222	227	230	243	261	264	266	269	262
7-9	110	111	104	111	110	110	105	106	103	107	106	117

Med utgångspunkt från prognosen över elevunderlag, och antagande att cirka 80 procent av skolans elevunderlag väljer att gå på den egna skolan och att skolan tar emot 15 elever per årskurs från andra upptagningsområden än det egna presenteras den prognosticerade elevutvecklingen under den kommande tioårsperioden. Antalet elever prognosticeras minska till från 296 elever år 2020 till 270 elever år 2023. Antalet elever prognosticeras därefter ligga runt 275 fram till 2027 då antalet elever prognosticeras öka, till cirka 310 elever år 2030.

Vidare framgår att skolan också är en del av den nordöstra delen av Haninge kommun och att det i den kommundelen succesivt blivit färre individer i de lägre åldrarna de senaste åren, vilket är en utveckling som prognosticeras fortsätta. Detta medför bland annat minskat behov av klassrumskapacitet inom framför allt årskurserna F-6. En 10-årig strategisk lokalresursplan för hela den nordöstra kommundelen kommer enligt planen att tas fram och redovisas i början av 2021.

I den ekonomiska planen framgår att den senast uppdaterade helårsprognosen visar på ett underskott på 1,2 mnkr för året 2020. Vidare prognosticeras att underskottet kommer öka till 2,9 mnkr 2021 och 4,8 mnkr 2022. Detta växande underskott är ett resultat av både ökning i kostnader och minskade intäkter. I planen uppges att skolan även fortsättningsvis måste arbeta med att se över sina kostnader för att uppnå en så kostnadseffektiv verksamhet som möjligt tillsammans med en ekonomi i balans på sikt. Samtidigt betonas att de prognosticerade underskotten är av strukturell karaktär som i begränsad omfattning går att möta med ytterligare effektiviseringar och kostnadsbesparingar.

Det uppges dock finnas ett antal osäkerhetsfaktorer i den ekonomiska planen för skolan som fortsatt behöver beaktas och som kan komma att påverka både positivt och negativt:

- ▶ Hur många elever som väljer att byta till annan skola redan från förskoleklass till årskurs 6.
- ▶ Hur stor andel av det egna elevunderlaget som väljer att gå på Båtsmansskolan
- ▶ Hur många elever från andra upptagningsområden som väljer att gå på Båtsmansskolan

Nämndens vidare uppföljning och hantering av Båtsmansskolans ekonomi

Varken grundskole- och förskolenämnden eller grundskolenämnden har beslutat om några ytterligare ekonomiska planer för Båtsmansskolan under perioden 2020-2023.

Intervjuade uppger att den särskilda återrapporteringen som grund- och förskolenämnden beslutade om som förvaltningen skulle genomföra till nämnden har skett genom särskild rapportering om Båtsmansskolan i nämndens budgetuppföljningar. En genomgång av grund- och förskolenämndens och sedermera grundskolenämndens budgetuppföljningar visar på att detta har innefattat en rapportering om bland annat skolans ekonomiska läge samt utvecklingen avseende antalet elever och elevunderlaget i skolans

upptagningsområde. Vidare har nämnden även enligt uppgift informerats när den har efterfrågat information.

Intervjuade betonar även att den övergripande problematiken med överkapacitet inom skolan, särskilt i det som kommunen benämner "nordöstra klustret" i Haninge kommun har påtalats i lokalresursplaner. Exempelvis framgår av *Lokalresursplan 2022 Haninge kommun med prognos 2023-2032* att det vid tiden för planens upprättande fanns ett överskott på 6 klassrum för årskurs F-6 och att överskottet prognosticerades öka till 15-20 klassrum år 2026.

Av intervju framgår att utöver de åtgärder som har vidtagits på Båtsmansskolan för att hantera den ekonomiska situationen, exempelvis effektiviseringar och försök att stärka skolans varumärke och profil, har även andra åtgärder vidtagits för att hantera det övergripande problemet med överkapacitet på skolplatser i den nordöstra delen av kommunen. Ett exempel på detta är att befintliga klassrum i skolor har avvecklats. Intervjuade uppger dock att det finns begränsade möjligheter att genomföra sådana kapacitetsanpassningar. Då det rådde överkapacitet i hela det nordöstra klustret betonar även intervjuade att ändra på skolans upptagningsområde inte hade löst det grundläggande problemet.

3.4 Beslutsnivå enligt styrdokument

Enligt uppgift har nämnden fattat beslutet med utgångspunkt från nämndens ansvar enligt reglementet. Av *Reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Haninge kommun*⁵ framgår att grundskolenämnden ansvarar för:

- ▶ Kommunens uppgifter enligt Skollagen (2010:800) inom förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, fritidshem samt öppen fritidsverksamhet
- ▶ Uppgifter som enligt skollagen åligger kommunen i förhållande till annan huvudman för motsvarande verksamheter
- ▶ Uppgifter som ankommer på vårdgivaren för den medicinska och psykologiska delen av elevhälsan i kommunal förskoleklass, grundskola, och anpassad grundskola.

Nämnden ska också bland annat besluta om omfördelning av medel som anslagits till nämnden inom den av fullmäktige fastställda budgetramen.

På Haninge kommuns hemsida där det informeras om beslutet att lägga ner Båtsmansskolan⁶ finns dokumentet *Juridiska förutsättning för skolnedläggning*⁷. Dokumentet saknar författare men kommer från utbildningsförvaltningen. I dokumentet resoneras kring de juridiska förutsättningarna för nämnden att besluta om skolnedläggningen, utifrån nämndens ansvar enligt skollagen och utifrån aktuella rättsfall. I detta betonas utifrån nyligen avslutade rättsfall i kammarrätten att det är väsentligt att en gedigen barnkonsekvensanalys genomförs, där bland annat synpunkter från elever inhämtas, för att en nämnd ska få besluta om att lägga ner en skola.

Vidare konstateras att beslut att lägga ner en verksamhet inte kan betraktas som verkställighet då det innefattar att beslutsfattaren behöver göra en aktiv bedömning av om en nedläggning ska ske. I dokumentet konstateras också att nämnden inte får delegera beslutsrätt avseende ärenden som påverkar verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet. Utifrån ett mål i kammarrätten från 2019 dras slutsatsen att beslut att helt lägga

⁵ Beslutad av kommunfullmäktige 2023-03-27, gäller från 2023-04-03

⁶ [Till hösten läggs Båtsmansskolan ner - Haninge kommun](#)

⁷ Daterad 2023-03-15

ner en skola utgör ett beslut som påverkar verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet och som därmed omfattas av delegationsförbud.

Intervjuade uppger vidare att förvaltningen även har fört en intern diskussion kring huruvida ärendet är att betrakta som av principiell beskaffenhet. Enligt kommunallagen (2017:725) 5 kap. 1 § ska kommunfullmäktige besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, främst:

1. Mål och riktlinjer för verksamheten,
2. Budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor
3. Nämndernas organisation och verksamhetsformer
4. Val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar
5. Val av revisorer
6. Grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda
7. Årsredovisning och ansvarsfrihet
8. Folkomröstning i kommunen eller regionen, och
9. Extra val till fullmäktige

Utbildningsförvaltningen har dragit slutsatsen att frågan inte är av principiell beskaffenhet, varför förvaltningens förslag till nämnden har varit att nämnden beslutar lägga ner Båtsmansskolan och inte att nämnden föreslår kommunfullmäktige att besluta lägga ner Båtsmansskolan. Nämnden har som tidigare konstaterats beslutat i enlighet med förvaltningens förslag.

Svar på frågeställningar

Delfråga	Svar
Vilka underlag och analyser har grundskolenämnden tagit del av inför beslutet att lägga ner Båtsmansskolan?	De huvudsakliga underlagen för nämndens beslut är en barnkonsekvensanalys och en risk- och konsekvensanalys samt en tjänsteskrivelse som delvis utgår från de analyserna. I barnkonsekvensanalysen tas underlag in från elever, vårdnadshavare och legitimerad psykolog, utöver det ekonomiska underlag som också är bakomliggande beslutet. Slutsatsen från barnkonsekvensanalysen är att en nedläggning är i enlighet med barns bästa i stort och särskilt på längre sikt, men att individuella barn kan drabbas och att kompensatoriska åtgärder måste vidtas. I risk- och konsekvensanalysen, som är inriktad på risker och konsekvenser för förvaltningen, ses risken för psykisk ohälsa till följd av beslutet som den största och mest allvarliga risken.
Hur har ärendeberedningsprocessen sett ut över tid?	Ärendet har hanterats i grundskolenämndens och utbildningsförvaltningens ordinarie ärendeberedningsprocess. Ärendet initierades utifrån informella instruktioner från den politiska majoriteten. Barn och vissa vårdnadshavare har tillfrågats under ärendets gång, samtliga vårdnadshavare bjöds in till två informationstillfällen en vecka innan beslutet togs. Det första tillfället var innan nämndens beslut, det andra var efter. Ärendet behandlades i nämndens arbetsutskott samma dag som nämndens sammanträde där det slutliga beslutet togs.
Hur har nämnden följt och berett ärendet sedan 2020? Vilka eventuella åtgärder vidtog grundskolenämnden innan beslutet om nedläggning fattades?	Grund- och förskolenämnden uppmärksammades på Båtsmansskolans ekonomiska underskott 2018. Nämnden beslutade därefter om ett antal ekonomiska planer, den senaste beslutades november 2020. Därefter har nämnden återkommande informerats om Båtsmansskolans ekonomi i bland annat budgetuppföljningar. Inom Båtsmansskolan har åtgärder vidtagits i form av effektiviseringar och försök att få in fler elever. Kapacitetsanpassningar har även genomförts på flera skolor i den nordöstra delen av kommunen för att hantera överkapaciteten i kommundelen.
Har beslutet fattats på rätt nivå i enlighet med nämndens reglemente samt övriga berörda och relevanta styrdokument?	Vår bedömning är att utbildningsförvaltningen har analyserat frågan och grundskolenämnden har beslutanderätt enligt reglemente i frågor som rör kommunens uppgifter enligt skollagen. Utbildningsförvaltningen har dragit slutsatsen att frågan inte är av principiell beskaffenhet, varför förvaltningens förslag till nämnden har varit att nämnden beslutar lägga ner Båtsmansskolan och inte att nämnden föreslår kommunfullmäktige att besluta lägga ner Båtsmansskolan. Vi tar inte ställning till huruvida ärendet enligt rättspraxis borde ha behandlats i kommunfullmäktige eller nämnden.

Haninge den 13 mars 2023

Daniel Larsson

Verksamhetsrevisor

4. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Jurist/utredare
- ▶ Controller/lokalstrateg

Dokument

- ▶ Lokalresursplan 2022 Haninge kommun med prognos 2023-2032
- ▶ Grund- och förskolenämndens protokoll 2020-2022
- ▶ Grundscolenämndens protokoll 2023
- ▶ Budgetuppföljning grund- och förskolenämnden samt budgetuppföljning grundskolenämnden
- ▶ Underlag för beslutet att lägga ner Båtsmansskolan GN 2023-04-19 § 53
- ▶ Ekonomisk plan Båtsmansskolan 2020-2022, reviderad november 2020