

Handläggare
Noor Mousawi
Telefon: 08-508 33 974

Till
Utbildningsnämnden
2018-10-25

Yttrande till förvaltningsrätten i Stockholm

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till förvaltningsrätten som svar på föreläggandet.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmdahl
Utbildningsdirektör

Lee Orberson
Grundskoledirektör

Sammanfattning

Förvaltningsrätten i Stockholm har förelagt utbildningsnämnden att yttra sig med anledning av att Storkyrkoskolans föräldraförening och föräldrarådsrepresentanter överklagat utbildningsförvaltningens åtgärd att evakuera skolans verksamhet och elever till Eriksdalsskolan vid den av SISAB (Skolfastigheter i Stockholm AB) planerade renovering med start hösten 2019.

Föräldraföreningen och föräldrarådsrepresentanterna anger att det saknas ett formellt beslut och underliggande utredning och att beslutet att evakuera Storkyrkoskolans verksamhet och elever till Eriksdalsskolan därför tillkommit i fel ordning. Klagande anför vidare att utbildningsförvaltningen överskridit sina befogenheter och felaktigt fattat ett beslut som ska beredas och beslutas av utbildningsnämnden.

Utbildningsförvaltningen bestrider yrkandena. Förvaltningen bedömer att åtgärden har tillkommit i laga ordning, då det är en verkställighet efter fastighetsägarens beslut att renovera fastigheten Storkyrkoskolan bedriver sin verksamhet i. Förvaltningens åtgärd att evakuera Storkyrkoskolans verksamhet och elever till Eriksdalsskolan bör även ses som verkställighet inom ramen för det som utbildningsnämnden fattat beslut om via lokalförsörjningsplanen 2018-2020. Åtgärden att evakuera

Storkyrkoskolans verksamhet och elever till Eriksdalsskolan strider i övrigt inte mot annan lag eller författning. Överklagandet bör därför avvisas.

Bakgrund/Ärendet

Förvaltningsrätten i Stockholm har den 27 september 2018 förelagt utbildningsnämnden att yttra sig. Detta med anledning av Storkyrkoskolans föräldraförening och föräldrarådsrepresentanters överklagande av utbildningsförvaltningens åtgärd att evakuera Storkyrkoskolans verksamhet och elever till Eriksdalsskolan vid den av SISAB planerade reovering med start hösten 2019.

Den 25 juni 2018 erhöll samtliga vårdnadshavare till barn på Storkyrkoskolan information om att utbildningsförvaltningen har vidtagit åtgärden att evakuera verksamheten och eleverna vid Storkyrkoskolan under den planerade reoveringen till Eriksdalsskolan från och med hösten 2019.

Föräldraföreningen och föräldrarådsrepresentanterna anger att de med beaktande av proportionalitetsprincipen anser att konsekvenserna för barnen i form av förlorad trygghet och tillgång till en skola i sin närmiljö är oproportionerliga i förhållande till de tekniska och ekonomiska vinster för utbildningsförvaltningen som anförs som skäl för beslutet. Klagande anger vidare att alla barn har rätt att gå i en skola nära hemmet. Med hänsyn till att ombyggnationen beräknas pågå i cirka två år, menar klagande att utbildningsförvaltningen bör ta hänsyn till denna rätt. Det är enligt föräldraföreningen och föräldrarådsrepresentanterna 2,4 km gångavstånd mellan Storkyrkoskolan och Eriksdalsskolan och innebär att Eriksdalsskolan ligger bortom den gräns som staden själva satt upp.

Klagande anger vidare att beslutet att evakuera Storkyrkoskolan till en skola i en annan stadsdel innebär att det under evakueringsperioden inte kommer att finnas någon kommunal skolverksamhet i stadsdelen. Detta kommer enligt klagande att få mycket negativa konsekvenser för Gamla Stan som en levande stadsdel och ligger inte i linje med den breda politiska enighet som finns i Stockholm om att Gamla Stan som levande stadsdel bevaras.

Föräldraföreningen och föräldrarådsrepresentanterna har angett att det saknas skriftlig utredning om bland annat risker och konsekvenser för skolans framtid och verksamhet utifrån barnets bästa och Gamla Stan som levande stadsdel. Klagande saknar vidare en konsekvensanalys då de räknar med ett bortfall av elever.

Klagande anger även att byggnaden där Estniska skolan sitter ihop vägg i vägg med Storkyrkoskolan, egentligen är två separata byggnader med separata ingångar och trapphus och att det därför ska vara möjligt att genomföra en etappvis renovering och delevakuering av skolorna. Detta skulle innebära att man endast behöver hitta ett mindre antal kompletterande evakueringslokaler i Gamla Stan.

Föräldraföreningen och föräldrarådsrepresentanterna framför vidare att Storkyrkobadets parallella renovering innebär en stor kostnad och att renoveringen av enbart Storkyrkoskolan anses som förhållandevis liten. Klagande ifrågasätter därför vad det är som gör att skolan måste vara stängd under så pass lång tid. Klagande konstaterar att evakueringsbeslutet till stor del är drivet av ekonomiska skäl och att det inte har skett utifrån barnens och Gamla stans bästa. Föräldraföreningen och föräldrarådsrepresentanterna menar att utbildningsförvaltningen har underlåtit att ta in alternativa förslag till lokaler som inte är en del av SISAB:s befintliga bestånd. Klagande presenterar därefter ett antal möjligheter till alternativa lokaler i Gamla Stan eller på Ridderholmen.

Storkyrkoskolans föräldraförening och föräldrarådsrepresentanter konstaterar vidare att ärendet är undermåligt berett och med en avsaknad av helhetssyn. Föräldraföreningen och föräldrarådsrepresentanterna anger att det saknas ett formellt beslut och underliggande utredning och att beslutet att evakuera Storkyrkoskolans verksamhet och elever till Eriksdalsskolan därför tillkommit i fel ordning. Klagande anger vidare att utbildningsförvaltningen överskridit sina befogenheter och felaktigt fattat ett beslut som ska beredas och beslutas av utbildningsnämnden.

Storkyrkoskolans föräldrarådsrepresentanter och föräldraförening har angett flera yrkanden. Inom ramen för förvaltningsrättens laglighetsprövning yrkar föräldrarådsrepresentanter och föräldraförening att

- Att beslutet ska hänföras till rätt instans, det vill säga utbildningsnämnden, som i sin tur har att göra en utredning och som ska finnas att tillgå i skrift och där beslutet i sig omprövas med beaktande av principen om barnets bästa, proportionalitetsprincipen och närhetsprincipen och vad som framgår i tidigare talan.

- Om utbildningsförvaltningen anses vara rätt instans anser klagande att förvaltningen ska åläggas att göra en utredning och som ska finnas tillgå i skrift och där beslutet omprövas med beaktande av principen om barnets bästa, proportionalitetsprincipen och närhetsprincipen och vad som framgår i tidigare talan.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom grundskoleavdelningen i samverkan med avdelningen för ekonomi och styrning samt SISAB.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Bakgrund till åtgärd om evakuering till Eriksdalsskolan
SISAB:s styrelse beslutade att genomföra ombyggnadsprojektet av fastigheten där Storkyrkoskolans verksamhet bedrivs enligt redovisning. Projektet mål är att uppgradera byggnadens ventilation samt utföra stambyte. Projektet finansieras fullt ut av SISAB som det kommunala bolaget som äger och underhåller fastigheten, då det är ett renoveringsprojekt utan någon verksamhetsanpassning av lokalerna. Fastigheten inrymmer i dagsläget två skolverksamheter, Storkyrkoskolan och Estniska skolan. Byggnaderna är från fyra olika tidsåldrar och helt ihopbyggda. De tekniska systemen som till exempel ventilationen är inte separerade mellan de två verksamheterna som bedrivs och det går inte att renovera den ena byggnaden utan att den andra byggnaden blir påverkad. Undersökningar har visat på otillräcklig ventilation i Estniska skolan, vilket ledde till att Arbetsmiljöverket den 8 juni 2016 lämnade ett föreläggande om att ingen undervisning fick bedrivs i Estniska skolans lokaler om inte åtgärder vidtogs innan januari 2020. Det har lett till att SISAB har tidigarelagt planerat renoveringsprojekt i fastigheten.

I SISAB:s projektrapport anges att det i renoveringsprojektet ingår att uppgradera ventilationen i hela fastigheten så att den anpassas efter max antal elever och lärare som kan vistas i klassrummen. Ny ventilation innebär en del nya fläktrum och nya kanaldragningar, vilket även innebär nya undertak och armaturer i många rum. Det ingår även nya ledningar för vatten och sanitet med stambyte. SISAB informerade därför utbildningsförvaltningen om att en helevakuering av skolan krävs under tiden som renoveringen pågår. Syftet med rapporten är att tydliggöra varför SISAB förordar en helevakuering av fastigheten under renoveringen. Arbetet planeras

starta hösten 2019, och väntas sedan pågå fram till årsskiftet 2020/2021.

SISAB informerade i tidigt skede utbildningsförvaltningen om att en helevakuering av skolan krävs under tiden som byggprojektet pågår. Detta med anledning av arbetsmiljö, säkerhet och att Storkyrkoskolans verksamhet bedrivs i en blåklassad fastighet. Utifrån arbetsmiljön skulle det omfattande stambytet och installation av ventilationskanaler innebära mycket borrhade, damm och buller som påverkar hela fastigheten. I en sådan tät fastighet som denna går det inte att bedriva undervisning samtidigt som renovering pågår. Enligt 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160) har elever samma rätt till en god arbetsmiljö som arbetstagare har på en arbetsplats. Begreppet god arbetsmiljö innefattar ett antal aspekter. Krav ställs bland annat på den fysiska miljön, i form av bland annat luft- och ljudförhållanden. SISAB bedömde även att det fanns en fara för alla inblandade om elever, personal och byggarbetare med material och utrustning skulle dela på de trapphus som finns. Det är enligt SISAB en komplicerad fastighet och det är svårt att avgränsa och hålla eleverna ute från arbetsområdet om en delevakuering skulle göras. Även hur eleverna ska ta sig in och ut ur byggnaden blir svårt om dessa inte ska passera arbetsområdet på något sätt. SISAB och utbildningsförvaltningen kan inte garantera elevernas säkerhet inne på ett arbetsområde. En delevakuering kan således medföra fara för liv och hälsa. Att byggnaden utgör en blåklassad fastighet kräver att arbetet utförs varsamt och med en antikvaries överseende. Blå är den högsta klassificeringen och innebär att byggnaden har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde att bevara. För att undvika att tiden för arbetet påverkas negativt är det vidare viktigt att SISAB och byggarbetarna har tillgång till hela fastigheten för bevarande insatser samtidigt som stambyte pågår.

Lokalenheten vid utbildningsförvaltningen är hyresgäst och ansvarar för alla inhyrningar i skollokaler enligt samverkansavtalet för utbildningslokaler mellan SISAB och Stockholm stad. Ansvar för att se över evakueringslösningar och söka ersättningslokal ligger enligt samverkansavtalet hos lokalenheten. Lokalenheten vid utbildningsförvaltningen kan utlokalisera sökning av ny lokal till SISAB vid behov. Inledningsvis ingick det i SISAB:s uppdrag att utreda evakueringsmöjligheten, SISAB har dock haft svårt att hitta evakueringslokaler. Lokalenheten har jobbat parallellt för att hitta lösningar och konstaterade under våren 2018 att ett kapacitetsöverskott finns på Eriksdalsskolan, inom rimligt avstånd

till Storkyrkoskolan. SISAB behövde då inte längre vara delaktig i processen med att hitta lämplig lokal.

Utbildningsförvaltningens målsättning är att hela Storkyrkoskolan kan evakueras till gemensamma lokaler inom rimligt avstånd från Gamla Stan för att hålla ihop skolans organisation och elever. Förvaltningen strävar efter att hitta en så bra evakueringslösning som möjligt för att säkerställa att skolbarnen får tillgång till fullvärdiga skollokaler och att kvaliteten på undervisningen inte brister under evakueringsperioden. Utgångspunkten vid evakuering av kommunala skolor är att i första hand nyttja befintlig överskottskapacitet i andra kommunala skolor, vilket förutom att vara en ekonomisk fråga även möjliggör samnyttjande av exempelvis specialsalar samt skolgård och lekmöjligheter. Storkyrkoskolan är den enda kommunala skolan i Gamla Stan och kostnaden för att hyra sig in i externa lokaler i Gamla Stan och på Riddarholmen som är tillräckligt stora och uppfyller utbildningsförvaltningens krav, blir betydligt högre än att nyttja förvaltningens befintliga lokalöverskott. Dessutom bedöms tillgången till externa lokaler som uppfyller myndighetskraven vara mycket begränsad i området. Vidare är paviljonger på Storkyrkoskolans skolgård enligt SISAB inte möjligt då det under marken finns valv från 1300-talet och rester av murar från Svartbrödaklostret som riskerar att skadas om marken belastas med paviljonger. Utrymmet på skolgården räcker inte till och det kommer att behövas ett visst upplag någonstans på skolgården för entreprenören. Skolgården i sig är inte så stor och då kommer SISAB behöva ta i anspråk den delen av skolgården med lekplatsutrustningen. SISAB och utbildningsförvaltningen kan inte garantera elevernas säkerhet om de ska ta sig till och från paviljonger inom ett arbetsområde. Detta medför fara för personalens och elevernas liv och hälsa.

Förvaltningen har gjort bedömningen att det under den aktuella perioden kommer finnas viss överkapacitet i Eriksdalsskolan, vilket möjliggör att hela Storkyrkoskolan verksamhet och alla elever kan evakueras till samma plats. Dessutom ligger Eriksdalsskolan inom rimligt avstånd från Storkyrkoskolan (cirka två km och längs gemensam buss- och tunnelbanelinje) och kan även erbjuda specialsalar för undervisning av hem- och konsumentkunskap, trä- och textilslöjd, idrott samt skolgård och lekmöjligheter. I och med att förvaltningen har identifierat kapacitet inom det egna lokalbeståndet har inga externa lokaler utretts närmare. Förvaltningen har också nämndens uppdrag i enlighet med lokalförsörjningsplanen att begränsa lokalkostnadernas andel av

skolschablonen. Att nyttja befintlig kapacitet innan nya inhyrningar sker är av stor betydelse för att klara det uppdraget.

Under läsåret 2018/2019 kommer skolornas rektorer tillsammans med sina medarbetare att ta fram en mer detaljerad evakueringsplan. Utbildningsförvaltningen kommer även i enlighet med det uppdrag som grundskolechefen gett den 25 juni 2018 utföra nödvändiga lokalanpassningar som möjliggör att Storkyrkoskolans verksamhet och elever tillfälligt kan evakueras till Eriksdalsskolan under renoveringstiden.

Juridiska utgångspunkter

I enlighet med 13 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) har varje medlem av en kommun rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten. Beslut av nämnd eller ett partssammansatt organ får överklagas enligt 13 kap. 2 § p. 2 kommunallagen, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art.

Har en nämnd uppdragit åt en anställd enligt 6 kap. 37 § kommunallagen att besluta på nämndens vägnar är beslutet rättsligt sätt inte delegatens utan nämndens. Det på delegation fattade beslutet är därför också överklagbart enligt samma regler som gäller för nämndbesluten (HFD 2016 ref 28 och prop. 1990/1991:117 s. 223 f).

Ett överklagbart beslut ska enligt 13 kap. 8 § kommunallagen upphävas men inte ersättas med ett nytt beslut om det bland annat inte kommit till på lagligt sätt eller om beslutet strider mot lag eller annan författning.

När det handlar om ärendehandläggning, det vill säga när de anställda ska utföra sådan handläggning som ska mynna i någon form av beslut så måste det delegeras till anställda om det inte rör ärenden av rent förberedande och verkställande karaktär. I den kommunala förvaltningen vidtas dock också en mängd åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening. Sådan verksamhet ankommer normalt på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder grundas inte på delegering. Den följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten ska kunna fungera. Finns det klara målsättningar för verksamheten är det mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som rättsligt sett är att anse som beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av

självständigt ställningstagande och inte bara är ett rent mekaniskt verkställande av beslut (prop. 1990:91:117, s. 2014).

Beslutet att renovera fastigheten Storkyrkoskolans bedriver sin verksamhet i har fattats av SISAB i egenskap av fastighetsägare i februari 2018. Utbildningsförvaltningen bedömer att åtgärden att evakuera Storkyrkoskolans verksamhet och elever till Eriksdalsskolan utgör en verkställighetsåtgärd. Detta grundat på SISAB:s beslut om renovering samt det beslut som nämnden fattat om via lokalförsörjningsplanen 2018-2020. Lokalförsörjningsplanen 2018-2020 för utbildningsnämnden är ett verktyg för att staden på nämnd- och stadsledningsnivå ska kunna planera det långsiktiga behovet av lokaler. I lokalförsörjningsplanen tas Storkyrkoskolan upp i tabellen för förändringar under de kommande åren med anledning av ventilationsarbetet och stambytet. Som konsekvens under byggtiden anges evakuering.

Åtgärden att evakuera skolans verksamhet och elever till Eriksdalsskolan ankommer på grundskolechefen utan särskilda delegeringsbeslut. Grundskolechef har i Stockholm stad det yttersta ansvaret för skolorna i specifika stadsdelsområden. Inom ramen för grundskolechefens uppdrag ska denne skapa förutsättningar att skolorna i det berörda stadsdelsområdet ska kunna bedriva verksamhet och tillgodose elevers rätt till undervisning. Däri ingår säkerställandet av att det finns ändamålsenliga lokaler för verksamheten att nyttja. Som rent verkställande åtgärd har ansetts åtgärder där befattningshavaren saknat möjligheter att göra självständiga bedömningar. Förvaltningen har genom grundskolechef gjort bedömningen att det under den aktuella perioden kommer finnas viss överkapacitet i Eriksdalsskolan, vilket möjliggör att hela Storkyrkoskolans verksamhet och alla elever kan evakueras till samma plats. Eriksdalsskolan är den enda kommunala grundskolan inom rimligt avstånd från Storkyrkoskolan med överkapacitet. Förvaltningen har också nämndens uppdrag i enlighet med lokalförsörjningsplanen att begränsa lokalkostnadernas andel av skolschablonen. Detta utgör en klar målsättning för verksamheten och att nyttja befintlig kapacitet innan nya inhyrningar sker är av stor betydelse för att klara det uppdraget.

Förvaltningen bedömer med det ovanstående som grund att åtgärden inte är ett överklagbart beslut. Överklagandet bör därför avvisas.

I det fall förvaltningsrätten bedömer att åtgärden inte utgör verkställighet och att det finns ett överklagbart beslut, bedömer

utbildningsförvaltningen att lokalförsörjningsplanen har en sådan grad av precisering att det kan anses innefatta en delegation till grundskolechef att fatta beslut om evakuering. I vissa fall har en nämnds agerande inneburit att en särskild delegation anses ha uppkommit och att beslutet därför ändå är överklagbart (RÅ84 2:85 och RÅ 2006 ref. 78). HFD lyfte i mål 4063-10, frågan om i vilken utsträckning olika former av styrdokument som till exempel verksamhetsplaner och befattningsbeskrivningar kan ha en sådan grad av precisering att de kan anses innefatta en delegation. Utbildningsförvaltningen bedömer att lokalförsörjningsplanen som är antagen av utbildningsnämnden är ett sådant styrdokument som preciserat att evakuering är en konsekvens av renoveringen av fastigheten Storkyrkoskolan bedriver sin verksamhet i. Beslutet att evakuera Storkyrkoskolans verksamhet och elever till Eriksdalsskolan ligger inom grundskolechefens befogenhet och har därför tillkommit i laga ordning. Förvaltningen bedömer vidare att beslutet inte strider mot lag eller annan författning. Överklagandet ska, för det fall att det bedöms föreligga ett överklagbart beslut, avslås. Detta då grunderna för att upphäva ett beslut i 13 kap. 8 § kommunallagen inte är uppfyllda.

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till förvaltningsrätten i Stockholm som svar på föreläggandet. Beslutet föreslås justeras omedelbart.

Bilagor

1. Förvaltningsrätten i Stockholms föreläggande i mål 15481-18, 27 september 2018
2. Lokalförsörjningsplan 2019-2021 för utbildningsnämnden, 19 april 2018
3. Genomförandebeslut avseende ombyggnad ventilation och stambyte av Storkyrkoskolan i kv. Juno 16, SISAB:s styrelse den 6 februari 2018
4. Projektrapport – Evakuering av Storkyrkoskolan/Estniska skolan, kv. Juno 16
5. Uppdragsbeskrivning 2.6.3-9783/2016, upprättad 25 juni 2018
6. Arbetsmiljöverkets vitesföreläggande den 21 december 2016, dnr 2016/004229

Beslutet skickas till:
Förvaltningsrätten i Stockholm