

För kännedom:
Kommunfullmäktiges presidium
Kommunstyrelsen

Granskning av föreläggande från Skolinspektionen

På vårt uppdrag har KPMG granskat barn- och ungdomsnämndens hantering av föreläggande från Skolinspektionen efter tillsyn i Aspnässkolan. Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och ungdomsnämndens styrning och uppföljning av grundskolans verksamhet är tillfredsställande. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Efter den regelbundna tillsynen på Aspnässkolan i Järfälla kommun vintern 2016/2017 ingrep Skolinspektionen genom föreläggande vid vite. I uppföljningsbeslutet 2018-02-13 framgår att det fortfarande fanns brister kvar att avhjälpa. Skolinspektionen förelade Järfälla kommun vid nytt vite att åtgärda bristerna. Efter ytterligare en uppföljning fanns fortfarande brister kvar att avhjälpa. Skolinspektionen förelade ytterligare en gång Järfälla kommun vid vite att avhjälpa bristerna. Förvaltningsdomstolen i Stockholm har i februari 2019 utdömt viten på 1,5 mkr.

Av intervjuer framgår att ledarskapet på skolenheten under en lång rad av år har sviktat. Skolan ska under de senaste fjorton åren ha haft elva ledningsbyten. Skolkulturen och informella strukturer har varit omfattande och starka. Överlag har det också funnits strukturella svårigheter i rektorernas arbete med elevhälsan för elever i behov av särskilt stöd.

Skolinspektionens beslut har, enligt intervjuade verksamhetschefer, varit föremål för diskussion i ledningsgruppen under barn- och ungdomsdirektörens ledning. Nämnden har inte vidtagit några åtgärder som finns dokumenterade i protokoll.

Det som finns dokumenterat vad gäller information till nämnden om Skolinspektionens beslut efter tillsyn på Aspnässkolan är besluten om föreläggande som punkt under Skrivelser för kännedom samt korta avsnitt i verksamhetsberättelse och årsrapport för åren 2018 och 2019. Huvudmannens svar till Skolinspektionen redovisades inte vare sig i sin helhet eller som en punkt på förteckning över beslut på delegation. Ärendet har inte behandlats under egen punkt förrän vid nämndens sammanträde i januari 2019 då barn- och ungdomsdirektör och verksamhetschef för grundskola muntligen informerade nämnden.

Det finns inga rutiner för information till nämnden efter beslut av tillsynsmyndighet. Enligt delegeringsordning är förvaltningschefen bemyndigad att föra nämndens talan i mål inför andra myndigheter.

Barn- och ungdomsnämnden 2014-2018 har inte fattat andra beslut med anledning av Skolinspektionens föreläggande än att bifalla förvaltningens förslag på att förtydliga det systematiska kvalitetsarbetet.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att barn- och ungdomsnämnden, vilken ansvarade för utbildningsväsendet i Järfälla kommun fram till utgången av år 2018, har brustit i att ta sitt ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i kommunallag och skollag (6 kap. 6 § KL och 2 kap. 8 § SkoL). Styrningen och uppföljningen har inte varit tillfredsställande.

Vi bedömer att Barn- och ungdomsnämnden

- ska ta sitt ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollag och andra författningar (2 kap. 8 § Skoll))
- ska stärka den interna kontrollen (6 kap. 6 § KL)
- ska stärka och utveckla det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå så att huvudmannen, ”om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram brister i verksamheten” kan tillse att nödvändiga åtgärder vidtas (4 kap. 7 § Skoll))
- bör återta delegering av att föra nämndens talan i mål inför domstol eller andra myndigheter
- bör skapa riktlinjer för hur tillsynsbeslut inom barn- och ungdomsnämndens ansvarsområde ska handläggas

Revisionen överlämnar bifogad rapport för yttrande senast 30 september 2019.

Järfälla den 11 april 2019

För Järfälla kommuns revisorer



Lars Markstedt



Olof Tillander



Granskning av barn- och ungdomsnämndens hantering av föreläggande från Skolinspektionen

Rapport

Järfälla kommun

KPMG AB

2019-04-11

Antal sidor 13



Järfälla kommun

Granskning av barn- och ungdomsnämndens hantering av föreläggande från Skolinspektionen

2019-04-11

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Skolinspektionens beslut	5
3.1	Beslut efter tillsyn 2017-05-10	5
3.2	Beslut efter uppföljning 2018-02-13	6
3.3	Beslut efter uppföljning 2018-12-18	6
3.4	Sammanfattning av Skolinspektionens beslut	7
4	Resultat av granskningen	7
4.1	Orsaker till brister	7
4.2	Nämndens kännedom om brister före Skolinspektionens beslut	8
4.3	Vidtagna åtgärder vid brister	8
4.4	Information till nämnden	8
4.5	Rutiner för information till nämnden efter beslut från myndighet	11
4.6	Åtgärder vidtagna av nämnden	11
5	Slutsats och rekommendationer	12

1 Sammanfattning

Vi har av Järfälla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska barn- och ungdomsnämndens hantering av föreläggande från Skolinspektionen efter tillsyn i Aspnässkolan. Syftet med granskningen är att bedöma om barn- och ungdomsnämndens styrning och uppföljning av grundskolans verksamhet är tillfredsställande. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Efter den regelbundna tillsynen på Aspnässkolan i Järfälla kommun vintern 2016/2017 ingrep Skolinspektionen genom föreläggande vid vite av 900 tkr. I uppföljningsbeslutet 2018-02-13 framgår att det fortfarande fanns brister kvar att avhjälpa. Skolinspektionen förelade Järfälla kommun vid vite av 1,2 mnkr att åtgärda bristerna. Efter ytterligare en uppföljning fanns fortfarande brister kvar att avhjälpa. Skolinspektionen förelade Järfälla kommun vid vite av tre miljoner kronor att avhjälpa bristerna.

Av intervjuer framgår att ledarskapet på skolenheten under en lång rad av år har sviktat. Skolan ska under de senaste fjorton åren ha haft elva ledningsbyten. Skolkulturen och informella strukturer har varit omfattande och starka. Överlag har det också funnits strukturella svårigheter i rektorens arbete med elevhälsan för elever i behov av särskilt stöd.

Skolinspektionens beslut har, enligt intervjuade verksamhetschefer, varit föremål för diskussion i ledningsgruppen under barn- och ungdomsdirektörens ledning. Nämnden har inte vidtagit några åtgärder som finns dokumenterade i protokoll.

Skolans rektor vid tiden för den regelbundna tillsynen (2016-2017) analyserade beslutet tillsammans med dåvarande verksamhetschef för för- och grundskola. Beslut fattades att utöka skolledningsorganisationen med en tjänst som biträdande rektor samt att förstärka kuratorsresursen.

Det som finns dokumenterat vad gäller information till nämnden om Skolinspektionens beslut efter tillsyn på Aspnässkolan är besluten om föreläggande som punkt under Skrivelser för kännedom samt korta avsnitt i verksamhetsberättelse och årsrapport för åren 2018 och 2019. Huvudmannens svar till Skolinspektionen redovisades inte vare sig i sin helhet eller som en punkt på förteckning över beslut på delegation. Ärendet har inte behandlats under egen punkt förrän vid nämndens sammanträde i januari 2019 då barn- och ungdomsdirektör och verksamhetschef för grundskola muntligen informerade nämnden.

Nämndens ordförande 2014-2018 kan inte erinra sig att muntlig information om tillsynen vid Aspnässkolan överfördes från dåvarande barn- och ungdomsdirektören till nämndens ordförande.

Det finns inga rutiner för information till nämnden efter beslut av tillsynsmyndighet. Enligt delegeringsordning är förvaltningschefen bemyndigad att föra nämndens talan i mål inför andra myndigheter.

Barn- och ungdomsnämnden 2014-2018 har inte fattat andra beslut med anledning av Skolinspektionens föreläggande än att bifalla förvaltningens förslag på att förtydliga det systematiska kvalitetsarbetet.



Järfälla kommun

Granskning av barn- och ungdomsnämndens hantering av föreläggande från Skolinspektionen

2019-04-11

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att barn- och ungdomsnämnden, vilken ansvarade för utbildningsväsendet i Järfälla kommun fram till utgången av år 2018, har brustit i att ta sitt ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i kommunallag och skollag. (6 kap. 6 § KL och 2 kap. 8 § SkoL) Styrningen och uppföljningen har inte varit tillfredsställande.

Vi bedömer att Barn- och ungdomsnämnden

- ska ta sitt ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollag och andra författningar. (2 kap. 8 § SkoL)
- ska stärka den interna kontrollen. (6 kap. 6 § KL)
- ska stärka och utveckla det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå så att huvudmannen, "om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram brister i verksamheten" kan tillse att nödvändiga åtgärder vidtas. (4 kap. 7 § SkoL)
- bör återta delegering av att föra nämndens talan i mål inför domstol eller andra myndigheter.
- bör skapa riktlinjer för hur tillsynsbeslut inom barn- och ungdomsnämndens ansvarsområde ska handläggas.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Järfälla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska barn- och ungdomsnämndens hantering av Skolinspektionens föreläggande vid vite angående brister vid Aspnässkolan¹. Revisorerna ser risker i nämndens styrning och uppföljning både vad gäller orsakerna till Skolinspektionens föreläggande och att nämnden inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med problemen, utan att Skolinspektionen sett sig föranledd att vid två tillfällen skärpta vitesföreläggandet.

Granskningen ingår i revisionsplanen för 2018.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om barn- och ungdomsnämndens styrning och uppföljning av grundskolans verksamhet är tillfredsställande.

Granskningen kommer att fokusera på följande frågeställningar;

- Vilka är orsakerna till Aspnässkolans påtalade brister i Skolinspektionens föreläggande?
- Hade nämnden kännedom om bristerna vid enheten före Skolinspektionens regelbundna tillsyn?
- Vilka åtgärder har vidtagits på skolenheten, före och efter regelbunden tillsyn?
- Har nämnden, och på vilket sätt, informerats om Skolinspektionens beslut vid skolenheten?
- Har nämnden rutiner för information till nämnden i samband med Skolinspektionens beslut efter regelbunden tillsyn, kvalitetsgranskning mm.?
- Har nämnden, med anledning av föreläggande och föreläggande vid vite, vidtagit åtgärder för att stärka den interna kvalitetsuppföljningen med syfte att verksamheten ska bedrivas i enlighet med lag?

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallag (2017:725) 6 kap. 6 §
- skollag (2010:800), 2 kap. 8 § och 4 kap. 3, 5-7 §§, och
- interna riktlinjer och regler.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom

- dokumentstudier av Skolinspektionens beslut i ärende 43-2016:4393 (2017-05-10, 2018-02-13 och 2018-12-18), barn- och ungdomsnämnden skriftliga redovisning av

¹ Skolinspektionen Dnr 43-2016:4393

åtgärder efter Skolinspektionens beslut av den 10 maj 2017 och 13 februari 2018 samt alla protokoll och handlingar kopplade till ärenden som behandlats i nämnd sedan Skolinspektionens beslut i maj 2017.

- samtal och e-postdialog med nyttillträdd barn- och ungdomsdirektör, intervjuer och e-postdialog med verksamhetschef för grundskola och verksamhetschef för kvalitet och utveckling tillika förde detta tillförordnad barn- och ungdomsdirektör samt intervju med förutvarande och nuvarande ordförande i barn- och ungdomsnämnden

Rapporten är faktakontrollerad av förutvarande och nuvarande ordförande i barn- och ungdomsnämnden, barn- och ungdomsdirektör, verksamhetschef grundskola och verksamhetschef för kvalitet och utveckling.

3 Skolinspektionens beslut

3.1 Beslut efter tillsyn 2017-05-10

”Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 och 27 §§ skollagen (2010:800) Järfälla kommun att vid vite av 900 000 kronor senast den 31 oktober 2017 vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas för Skolinspektionen.”²

Skolinspektionen kunde efter sin tillsyn, vilken bland annat genomfördes genom besök i kommunen under vintern 2016/2017, konstatera att kommunen, inom en rad områden, inte uppfyllde författningskraven. Brister som renderade föreläggande vid vite kunde finnas inom:

- Extra anpassningar och särskilt stöd (Ansvariga på skolan utreder elevens behov av särskilt stöd skyndsamt, om utredningen visar att särskilt stöd behövs ges sådant stöd på det sätt och i den omfattning som behövs, insatta åtgärder följs upp och utvärderas.)
- Styrning och utveckling av verksamheten (Rektorn följer upp skolenhetens resultat samt trygghet och studiero. Utifrån analys vidtas och dokumenteras åtgärder.)

Myndigheten såg ytterligare brister som medförde föreläggande inom:

- Undervisning och lärande (Undervisningen utgår från och omfattar målen i läroplanen och respektive kursplan.)
- Extra anpassningar och särskilt stöd (skyndsamt stöd i form av extra anpassningar)
- Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling (Alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av elever bedrivs.)
- Förutsättningar för lärande och trygghet (säkerställa att eleverna deltar i utbildningen, elevhälsan används främst förebyggande och hälsofrämjande den

² Skolinspektionens beslut 2017-05-10, dnr 43-2016:4393

Järfälla kommun

Granskning av barn- och ungdomsnämndens hantering av föreläggande från Skolinspektionen

2019-04-11

studie- och yrkesorienterande verksamheten tillgodoser elevernas behov av vägledning)

Skolinspektionen fann inga brister inom ett område, bedömning och betygssättning.

3.2 Beslut efter uppföljning 2018-02-13

"Vid uppföljning av tidigare beslut konstaterar Skolinspektionen att huvudmannen inte avhjälpt samtliga påtalade brister. Skolinspektionen förutsätter att huvudmannen skyndsamt vidtar åtgärder för att avhjälpa de brister som kvarstår.

Föreläggande vid vite

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 och 27 §§ skollagen (2010:800) Järfälla kommun vid vite av 1 200 000 kronor att senast den 17 september 2018 vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas för Skolinspektionen.

Skolinspektionen har med stöd av 26 kap. 10 och 27 §§ skollagen (2010:800) den 10 maj 2017 förelagt Järfälla kommun vid vite av 900 000 kronor att senast den 31 oktober 2017 vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister."³

Genom uppföljningen kunde Skolinspektionen konstatera att kommunen hade avhjälpt en del av de påtalade bristerna, men inte alla.

Skolinspektionen förelade Järfälla kommun vid vite att åtgärda brister inom:

- Extra anpassningar och särskilt stöd (Elev i behov av särskilt stöd ges sådant stöd på det sätt och i den omfattning som behövs.)
- Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling (Utbildningen utformas så att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero och vid skolenheten bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av elever.)
- Förutsättningar för lärande och trygghet (Eleverna deltar i utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli och den studie- och yrkesorienterande verksamheten tillgodoser elevernas behov av vägledning.)
- Styrning och utveckling av verksamheten (Rektorn följer upp skolenhetens resultat samt trygghet och studiero. Utifrån analys vidtas och dokumenteras åtgärder.)

3.3 Beslut efter uppföljning 2018-12-18

"Vid uppföljning av tidigare beslut konstaterar Skolinspektionen att huvudmannen inte avhjälpt samtliga påtalade brister. Skolinspektionen förutsätter att huvudmannen skyndsamt vidtar åtgärder för att avhjälpa de brister som kvarstår.

Skolinspektionen avslutar tillsynen avseende de brister som har avhjälpits.

³ Skolinspektionens beslut 2018-02-13, dnr 43-2016:4393

Järfälla kommun

Granskning av barn- och ungdomsnämndens hantering av föreläggande från Skolinspektionen

2019-04-11

Föreläggande vid vite

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 och 27 §§ skollagen (2010:800) Järfälla kommun vid vite av 3 000 000 kronor att senast den 26 april 2019 vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas för Skolinspektionen.”⁴

Sedan uppföljningen i maj 2018 hade Järfälla kommun, enligt Skolinspektionens bedömning, endast avhjälpt bristen om att ”skolan ska säkerställa att eleverna deltar i utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli”.

När det gäller de kvarvarande bristerna inom extra anpassningar och särskilt stöd samt styrning och utveckling av verksamheten skriver Skolinspektionen att trots att de ”vid upprepade tillfällen” från 2009 har förelagt kommunen att vidta åtgärder föreligger fortsatt brister ”inom detta för verksamheten centrala område [revisors anm. särskilt stöd]”.⁵

3.4 Sammanfattning av Skolinspektionens beslut

Efter den regelbundna tillsynen vintern 2016/2017 ingrep Skolinspektionen, i sitt beslut 2017-05-10, genom föreläggande vid vite angående två arbetsområden och sex delområden och föreläggande angående fyra arbetsområden och sju delområden. Brister bedömdes alltså finnas inom tretton delområden.

I uppföljningsbeslutet 2018-02-13 framgår att brister inom tre arbetsområden områden, totalt fem delområden, hade avhjälpts. Vid vite förelade Skolinspektionen Järfälla kommun att åtgärda kvarvarande brister inom fyra arbetsområden, totalt åtta delområden.

I uppföljningsbeslutet 2018-12-18 hade en brist åtgärdats. För kommunen återstod att åtgärda brister inom fyra områden, totalt sju delområden. Skolinspektionen förelade Järfälla kommun vid vite av tre miljoner kronor att avhjälpa bristerna.

4 Resultat av granskningen

4.1 Orsaker till brister

Av intervjuer framgår att ledarskapet på Aspnässkolan under en lång rad av år har sviktat. Skolan ska under de senaste fjorton åren ha haft elva ledningsbyten. Skolledare har inte orkat med uppdraget och slutat eller blivit sjukskrivna. Skolenheten upplevs, från huvudmannanivå, ha styrts av medarbetare på skolan. Skolkulturen och informella strukturer har varit omfattande och starka. När ledningen inte har lyckats bryta dessa strukturer eller förändra skolkulturen, utan lämnat uppdraget, har den negativa utvecklingen fortsatt.

⁴ Skolinspektionens beslut 2018-12-18, dnr 43-2016:4393, sid. 5

⁵ Skolinspektionens beslut 2018-12-18, dnr 43-2016:4393, sid. 8

Överlag har det också funnits strukturella svårigheter i rektorernas arbete med elevhälsan för elever i behov av särskilt stöd. Det har på skolan funnits svårigheter vad gäller hur elevärenden har hanterats.⁶

4.2 Nämndens kännedom om brister före Skolinspektionens beslut

Intervjuade tjänstepersoner känner inte till om nämnden informerades om brister på enskilda enheter som kunde leda till påpekande från Skolinspektionen. Nämndens ordförande 2014-2018 menar att nämnden aldrig behandlade ärenden kopplade till brister på enskilda enheter. Däremot hade enskilda ledamöter uppfattningar om hur enskilda enheter fungerade.

4.3 Vidtagna åtgärder vid brister

Skolinspektionens beslut har varit föremål för diskussion i ledningsgruppen under barn- och ungdomsdirektörens ledning. Nämnden har inte vidtagit några åtgärder som finns dokumenterade i protokoll. Verksamhetschef för grundskola kan heller inte se att nämnden på något annat sätt har vidtagit åtgärder. Nämndens ordförande 2014-2018 delar verksamhetschefens bild.

Skolans rektor vid tiden för den regelbundna tillsynen (2016-2017) analyserade beslutet tillsammans med dåvarande verksamhetschef för för- och grundskola. Beslut fattades att utöka skolledningsorganisationen med en tjänst som biträdande rektor samt förstärka kuratorsresursen. Då det inte finns några centralt avsatta medel för särskilda insatser belastade de ökade personalkostnaderna enhetens budget, vilket fick till följd att budgeten inte kunde hållas.

Under våren 2017 lämnade rektor sitt uppdrag och en tillförordnad rektor tillsattes. Ansvarig verksamhetschef för för- och grundskolan slutade i juli. I kommunen fanns ytterligare en för- och grundskolechef som tog över ansvaret för samtliga för- och grundskolor. Från och med höstterminsstart 2017 kom Aspnässkolan att ledas av en tillförordnad rektor och två biträdande rektorer, varav en alltså på en nyrättad tjänst.

4.4 Information till nämnden

Skolinspektionens beslut efter tillsyn riktar sig till huvudmannen även om tillsynen avser en enskild skolenhet. För Aspnässkolans del innebär detta att beslutet riktar sig till Järfälla kommun. Enligt nämndens delegeringsordning av den 7 juni 2018 framgår under rubriken Särskilda bemyndiganden att barn- och ungdomsnämnden till förvaltningschef har delegerat att "föra nämndens talan i mål eller befullmäktiga ombud att föra nämndens talan inför domstol och andra myndigheter samt vid förrättningar av skilda slag".⁷ Nämndens ordförande 2014-2018 kan inte erinra sig att nämnden särskilt tänkte på Skolinspektionens beslut då denna punkt formulerades och antogs. Vi har i vår genomgång av samtliga förteckningar över delegeringsbeslut från nämndens sammanträde den 30 mars 2017 till och med sammanträdet den 5 mars 2019 inte

⁶ Enligt verksamhetschef för kvalitet och utveckling har nuvarande rektor med ett idogt arbete sett till att skapa rutiner för detta arbete. Såvitt verksamhetschefen förstår fungerar nuvarande elevhälsoteam tillsammans med skolledning mycket bra.

⁷ Delegeringsordning barn- och ungdomsnämnden punkt 1.6.1, Beslutad 2018-06-07

Järfälla kommun

Granskning av barn- och ungdomsnämndens hantering av föreläggande från Skolinspektionen

2019-04-11

funnit något ärende som berör kommunens svar till Skolinspektionen efter föreläggande. I kommunens diarium framgår att kommunens redovisning efter det första föreläggandet 2017-05-10 och efter det andra föreläggande 2018-02-13 till Skolinspektionen undertecknats av verksamhetschef för grundskola.⁸ I kommunens missiv efter den första uppföljningen framgår att "redovisningen [är] fastställd av huvudmannen".⁹ Förutom till Skolinspektionen skickades kopia till barn- och ungdomsdirektör samt rektor vid Aspnässkolan. Detta är inte lika tydligt i missivet till den första redovisningen¹⁰, vilken för övrigt också skickades i kopia till barn- och ungdomsdirektören. Nämndens ordförande 2014-2018 är inte bekant med de svar som Järfälla kommun inkom med till Skolinspektionen. Såvitt ordföranden kan erinra sig lyftes kommunens svar till Skolinspektionen varken i nämnd eller i förberedande möten med barn- och ungdomsdirektör.

Enligt uppgift från barn- och ungdomsdirektör och verksamhetschef för grundskola finns det inga dokument som visar på att nämnden formellt behandlat Skolinspektionens beslut 2017-05-10 och 2018-02-13 annat än som Skrivelser för kännedom, varken efter den regelbundna tillsynen eller efter den första efterföljande uppföljningen. Vid nämndens sammanträde den 14 juni 2017 behandlades ärendepunkten Skrivelser för kännedom, i vilken ingick tillsyn Aspnässkolan dnr 43-2016:4393. Som åtgärd angavs "till chefsgrupp, A Kempe¹¹, T Briell¹²". Vid nämndens sammanträde den 19 april 2018 fanns "Tillsyn Aspnässkolan Dnr 43-2016:4393 – Uppföljningsbeslut" med i förteckningen Skrivelser för kännedom.

I "Verksamhetsberättelse och årsbokslut 2017" framgår under rubriken Summering av kommentarer till inspektionsrapporter och revisionsgranskningar att Skolinspektionen i sitt huvudmannabeslut förelade Järfälla kommun att rätta till brister inom tre områden.¹³ Åtgärder är vidtagna och rapporterade till Skolinspektionen, enligt verksamhetsberättelsen. Hur Skolinspektionen bedömde åtgärderna var inte klart vid tiden för verksamhetsrapportens färdigställande. Det framgick inte av verksamhetsrapporten 2017 att Järfälla kommun fått föreläggande vid vite riktat mot sig. I nästkommande verksamhetsberättelse och årsrapport, för 2018, framgår att "vid Skolinspektionens regelbundna granskning under 2016/2017 blev två skolenheter belagda med vite utifrån brister inom flera områden."¹⁴ Den 20 februari 2019 reviderades texten och i sammanfattningen framgår att "vid Skolinspektionens regelbundna tillsyn som genomfördes 2016/2017 fick två skolor förelägganden förenade med vite. I samband med detta fick barn- och ungdomsförvaltningen erbjuda om att inleda samarbete med Skolverket, "Samverkan för bästa skola". Samverkan för bästa skola är framarbetat på Skolverket för att stödja huvudmän och skolenheter i arbetet med att öka måluppfyllelsen för alla elever. Respektive skola har under året arbetat för att åtgärda bristerna. Vid Skolinspektionens återbesök under 2018 konstaterades att den

⁸ Svar på föreläggande Järfälla kommun Aspnässkolan, registrerat i diariet 2017-10-13 respektive 2018-09-17, båda ärendena är initierade av verksamhetschef för grundskola.

⁹ Bun 2016/289-22, 2018-09-17

¹⁰ Bun 2016/289-8, 2017-10-13

¹¹ Förutvarande rektor.

¹² Handläggare, som var skolledningen behjälplig med svar till Skolinspektionen

¹³ Se "Verksamhetsberättelse och årsbokslut 2017", sid. 12, Järfälla kommun

¹⁴ "Verksamhetsberättelse och årsbokslut 2018", sid. 14, Järfälla kommun

Järfälla kommun

Granskning av barn- och ungdomsnämndens hantering av föreläggande från Skolinspektionen

2019-04-11

ena skolan åtgärdat i princip alla brister och den andra skolan har fortfarande flera brister kvar att åtgärda".¹⁵

Nuvarande verksamhetschefer kan inte uttala sig om vilken muntlig information som överförts från dåvarande barn- och ungdomsdirektör till nämndens ordförande, vilka samtal de har haft i ärendet eller vilka eventuella förslag till åtgärder som har diskuterats. Nämndens ordförande 2014-2018 kan inte påminna sig om att hon fick någon information om Skolinspektionens tillsyn varken vad gäller föreläggande eller föreläggande vid vite. Under 2018 lyftes inga frågor till varken ordförande eller nämnd vad gäller Aspnässkolan, enligt dåvarande ordförande.

I de informella möten som tillförordnad barn- och ungdomsdirektör hade med nämndens ordförande togs aldrig frågan om Skolinspektionens pågående tillsyner eller vitesföreläggande upp. Tillförordnad barn- och ungdomsdirektör, som tillträdde i oktober 2018 och avslutade uppdraget 31/12 2018 fick inte någon överlämning som inkluderade ärenden kopplade till Skolinspektionen. Den tillförordnade barn- och ungdomsdirektören hade kvar sin ordinarie tjänst och kvarvarande cheftjänstepersoner tog ett gemensamt ansvar för uppgifterna. Frågor om grundskolan kom alltså i första hand att hamna på verksamhetschefens för grundskola bord. Nämndens ordförande 2014-2018 var inte involverad i utnämningen av tillförordnad direktör och därmed inte i hur arbetsuppgifterna mellan de centrala tjänstepersonerna fördelades.

Verksamhetschef grundskola är tydlig med att hon inte på något sätt har varit delaktig i någon information, varken informell eller formell, till nämnden eller någon av dess ledamöter i detta skolinspektionsärende förrän vid nämndens sammanträde i januari 2019.

När Skolinspektionens beslut av den 18 december 2018 kom, beslutade tillförordnad barn- och ungdomsdirektör att verksamhetschef grundskola skulle informera tillträdande barn- och ungdomsdirektör om beslutet. Nämndens ordförande eller nämnden som helhet informerades inte om detta beslut. Nämnden hade haft sitt sista sammanträde och något möte mellan nämndens ordförande och tillförordnad barn- och ungdomsdirektör var inte planerat.

Efter årsskiftet 2018/2019 informerade den nytilträdde barn- och ungdomsdirektören nämndens nya ordförande, som beslutade att ärendet skulle tas upp som en egen punkt på nämndens dagordning. Vid den nya nämndens första sammanträde, den 17 januari 2019, delgavs nämnden muntlig information av barn- och ungdomsdirektör och verksamhetschef grundskola om situationen vid Aspnässkolan och det pågående ärendet hos Skolinspektionen. Barn och ungdomsnämnden godkände informationen, men ordföranden påtalade att "förvaltningen ska återkomma till nämnden med ytterligare rapport i ärendet".¹⁶ Vid sammanträdet den 5 mars 2019 fanns Skolinspektionens beslut om vitesföreläggande efter en andra uppföljning med som ett ärende under Skrivelser för kännedom.

¹⁵ "Verksamhetsberättelse och årsboksut 2018", sid. 3, Järfälla kommun

¹⁶ Sammanträdesprotokoll 2019-01-17 § 3, barn- och ungdomsnämnden, Järfälla kommun

4.5 Rutiner för information till nämnden efter beslut från myndighet

Det har inte funnits några rutiner för information till nämnden efter beslut av tillsynsmyndighet. I Järfälla kommun har kontakten mellan nämnd och verksamhet i mycket hög grad gått genom barn- och ungdomsdirektören. Intervjuade verksamhetschefer upplever inte att de och andra verksamhetschefer har varit delaktiga i förberedelser inför de informella kontinuerliga möten mellan direktör och nämndens ordförande.

Barn- och ungdomsnämndens ordförande 2014-2018 konstaterar att det är huvudmannens ansvar att säkerställa att det finns rutiner och fungerande arbetssätt i verksamheten. Samspelet mellan nämnd och förvaltning är viktigt. Förvaltningen måste tillse att nämnden får den information och de underlag som nämnden behöver. Det handlar också om tillit, menar ordföranden. I ett retrospektiv kan ordföranden konstatera att information som borde kommit till nämndens kännedom inte gjorde det. Man kan också i efterhand fråga sig om det har funnits en särskild organisationskultur inom barn- och ungdomsförvaltningen, som inneburit att huvudmannaskapet har varit ett ansvar för förvaltningen snarare än för nämnden.

4.6 Åtgärder vidtagna av nämnden

I tjänsteskrivelse av den 25 januari 2018 framgår att barn- och ungdomsförvaltningen, efter Skolinspektionens granskning 2017 startade en diskussion om behov "av att förtydliga det systematiska kvalitetsarbetet". Ett förslag till nytt systematiskt kvalitetsarbete togs fram med syfte att tydliggöra kopplingen mellan enhets- och förvaltningsnivå. Av barn- och ungdomsnämndens protokoll av den 22 februari 2018 framgår att nämnden bifaller förvaltningens förslag.¹⁷

Verksamhetschef grundskola kan inte se att nämnden har vidtagit andra åtgärder för att stärka den interna kvalitetsuppföljningen. Det senaste beslutet från Skolinspektionen kom den 18 december 2018 och strax därefter tillträdde en ny nämnd Barn- och ungdomsdirektören är sedan årsskiftet 2018/2019 också ny på posten. Tjänstepersonerna på förvaltningen arbetar dock annorlunda och verksamhetscheferna är mer involverade i förberedelserna inför direktörens möten med nämnden. Organisationen är också förändrad på så vis att ansvaret för förberedelser av nämndärenden nu ligger under avdelningen för Kvalitet och utveckling. Tidigare låg själva planeringen av verksamhetsärenden under området Utveckling och stöd. Det var framförallt ärenden som skulle utredas och som nämnden gav i uppdrag. Själva nämndadministrationen låg under den administrativa chefen. I den nya organisationen ligger allt under det nya verksamhetsområdet Kvalitet och utveckling.

Nuvarande barn- och ungdomsdirektör berättar att hon har för avsikt att skriva under besluten i framtiden och nämnden kommer att hållas informerad. Arbete pågår med åtgärdsplanen och uppföljning av densamma.

Skolinspektionens tillsyn av Aspnässkolan togs alltså upp som ett eget ärende vid nämndens första möte i januari 2019. Ordföranden informerar i intervju att ärendet ska finnas som en stående punkt på samtliga sammanträden tills ärendet är avslutat. Nämndens ordförande har vidare för förvaltningen klargjort att barn- och

¹⁷ Sammanträdesprotokoll 2018-02-22 § 15, barn- och ungdomsnämnden, Järfälla kommun

ungdomsnämnden ska informeras om alla beslut efter tillsyn eller granskning. Vid regelbunden tillsyn ska nämnden få en rapport per enhet. Alla yttranden ska i framtiden godkännas av nämnden.

5 Slutsats och rekommendationer

Nämnden har i sin delegeringsordning bemyndigat förvaltningschefen att föra nämndens talan i mål inför domstol och andra myndigheter. Vi har i vår genomgång av samtliga förteckningar över delegeringsbeslut från nämndens sammanträde den 30 mars 2017 till och med sammanträdet den 5 mars 2019 inte funnit något ärende som berör kommunens svar till Skolinspektionen efter föreläggande, vilket vi menar är anmärkningsvärt. Det anmärkningsvärda ligger både i att barn- och ungdomsnämnden, som ansvarig för grundskolorna i Järfälla kommun, låter en tjänsteperson ensam representera kommunen i ett sådant allvarligt ärende och att besluten på delegation inte har återrapporterats till nämnden.

Vi anser att huvudmannen redan vid Skolinspektionens första beslut, 2017-05-10, i vilket Skolinspektionen förelade Järfälla kommun vid vite av 900 000 kronor att åtgärda bristerna borde ha behandlat ärendet särskilt. Nämnden borde noggrant ha följt upp ärendet och möjligen beslutat om att återta bemyndigandet. Huvudmannen är ansvarig för att åtgärder för att avhjälpa påtalade brister vidtas och att verksamheten följs upp. Inte heller vid Skolinspektionens andra föreläggande vid vite av 1 200 000 kronor 2018-02-13 behandlade nämnden ärendet annat än som en del i Skrivelser för kännedom. Vid den nya nämndens sammanträde i januari 2019 informerades nämnden muntligen av barn- och ungdomsdirektör och verksamhetschef för grundskola. Nämndens ordförande påtalade då att förvaltningen skulle återkomma med ytterligare rapporter vid kommande sammanträden.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att barn- och ungdomsnämnden, vilken ansvarade för utbildningsväsendet i Järfälla kommun fram till utgången av år 2018, har brutit i att ta sitt ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i kommunallag och skollag. (6 kap. 6 § KL och 2 kap. 8 § SkoL) Styrningen och uppföljningen har inte varit tillfredsställande.

Vi bedömer att Barn- och ungdomsnämnden

- ska ta sitt ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollag och andra författningar. (2 kap. 8 § SkoL)
- ska stärka den interna kontrollen. (6 kap. 6 § KL)
- ska stärka och utveckla det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå så att huvudmannen, "om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram brister i verksamheten" kan tillse att nödvändiga åtgärder vidtas. (4 kap. 7 § SkoL)
- bör återta delegering av att föra nämndens talan i mål inför domstol eller andra myndigheter.
- bör skapa riktlinjer för hur tillsynsbeslut inom barn- och ungdomsnämndens ansvarsområde ska handläggas.



Järfälla kommun

Granskning av barn- och ungdomsnämndens hantering av föreläggande från Skolinspektionen

2019-04-11

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk
Verksamhetsrevisor

Bo Ädel
Auktoriserad revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.