



KLAGANDE

1. [Redacted]
2. [Redacted]
3. [Redacted]
4. [Redacted]
5. [Redacted]
6. [Redacted]
7. [Redacted]
8. [Redacted]
9. [Redacted]
10. [Redacted]
11. [Redacted]
12. [Redacted]
13. [Redacted]
14. [Redacted]
15. [Redacted]
16. [Redacted]
17. [Redacted]
18. [Redacted]
19. [Redacted]
20. [Redacted]
21. [Redacted]
22. [Redacted]
23. [Redacted]
24. [Redacted]
25. [Redacted]

MOTPART

Solna stad

ÖVERKLAGAT BESLUT

Skolnämnden i Solna stads beslut 2020-12-10, SKN/2020:1, § 71

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet.

YRKANDEN M.M.

Skolnämnden i Solna stad (nämnden) beslutade den 10 december 2020, § 71, att genomföra stadieförändringar på Skytteholmsskolan och Granbackaskolan enligt förvaltningens förslag. Beslutet innebär att Skytteholmsskolans stadiindelning förändras till att bli en skola för elever i årskurs f-3 med start höstterminen 2021 samt att ett tidigare beslut, om att göra om Granbackaskolan till att bli en skola för elever i årskurs f-3 när en ny skola i Huvudsta är färdigbyggd, tidigareläggs och träder i kraft höstterminen 2021. Nämnden beslutade att ge förvaltningen i uppdrag att ta fram en genomförandeplan för förändringen av stadiindelningen på Skytteholmsskolan och Granbackaskolan.

Klagande 1–25 yrkar att beslutet ska upphävas.

Nämnden anser att överklagandena ska avslås.

Förvaltningsrätten beslutade den 11 januari 2021 avslå [REDACTED]s yrkande om inhibition av beslutet.

VAD PARTERNA ANFÖR

Klagande 1–25 för fram i huvudsak följande. Det saknas en ordentlig riskanalys utförd av Solna Stad för hur det tagna beslutet kommer att drabba alla de elever som berörs. De riskanalyser som har gjorts av andra än Solna Stad visar på allvarliga risker med det tagna beslutet för elever i de drabbade skolorna, för de elever i de skolor som ska ta emot elever som flyttas från Skytteholmsskolan och från Granbackaskola samt för all personal som drabbas. Solna stad har tagit beslutet att verkställa nedläggningen av Skytteholmsskolans högstadium utan att i beslutsunderlaget analysera i vilket intervall elevantalet som omfattas av beslutet förväntas ligga inom

och redogöra för vilka lösningar som krävs för olika utfall på elevantal. Det saknas redovisning av de ekonomiska vinsterna som nämns i underlaget. Inte heller har alternativa lösningar för att hantera överkapaciteten utretts. Vidare har förslaget inte utretts ur ett hållbarhets- eller organisatoriskt perspektiv. Det redovisas varken i underlaget eller i den skolförsörjningsplan som Solna stad antagit hur siffran 500 har beräknats. En beräkning av elevunderlag som Svenska Dagbladet publicerade den 15 december 2020 kunde påvisa på att det i slutändan skiljer tre elever. Det är högst tveksamt om Råsundaskolans skollokaler ens i dagsläget är lämpliga för nyttjande på grund av svartmögel, gamla stammar och undermålig ventilation. Beslutets korta tidsperspektiv påverkar elevernas och personalens arbetsro. Beslutet innebär att eleverna trängs ihop vilket innebär ökade risker för smittspridning av Covid-19 samt att eleverna får längre och mindre säkra resvägar. Beslutet strider därmed mot bestämmelsen om nämndernas uppgifter i 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725), bestämmelserna om arbetsmiljö i 5 kap 3–4 §§ skollagen (2010:800) och 2 kap 1–4 §§, 6 §, 9 § arbetsmiljölagen (1977:1160), bestämmelsen om arbetsgivares skyldigheter i 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen, bestämmelserna om elevernas deltagande i skolans arbetsmiljöarbete i 6 kap. 17–18 §§ arbetsmiljölagen samt mot smittskyddslagen (2004:168) och mot riktlinjer och föreskrifter från Folkhälsomyndigheten och Skolverket.

Ingen fullgod barnkonsekvensanalys är gjord innan förslaget lades fram. Barnen fick inte någon chans att uttrycka sina egna åsikter eller komma med frågor. Deras synpunkter beaktades inte. En barnkonsekvensanalys med särskoleelevernas perspektiv på omorganisationen saknas helt i beslutsunderlaget. Beslutet strider därmed mot bestämmelserna om barnets bästa och barnets rätt att höras i artikel 3 och 12 i Barnkonventionen samt bestämmelsen om barnets bästa i 1 kap. 10 § skollagen.

En fragmenterad information gör det svårt för enskilda vårdnadshavare att skapa sig en övergripande bild av den föreslagna förändringen eller ha något samråd kring förslaget. Beslutet strider därmed mot bestämmelsen om brukarinflytande i 8 kap. 3 kommunallagen och bestämmelsen om inflytande och samråd i 4 kap. 9 § skollagen.

När nu vissa barn drabbas av ett ofrivilligt skolbyte och får längre resväg till skolan kan det vara i strid med likställighetsprincipen i 2 kap. 3 kommunallagen.

Det är inte ekonomiskt försvarbart att tömma eller lägga ner en nyrenoverad skola. Beslutet strider därmed mot bestämmelsen om god ekonomisk hushållning i 11 kap. 1 § kommunallagen.

Genom att Solna Stad i detta fall först godkänner etableringen av Internationella Engelska Skolan och försäkrar att den inte påverkar offentliga skolor negativt och sedan lägger ner verksamhet i Skytteholmskolan och Granbackaskolan utifrån en prognos avseende hur många elever från kommunen Internationella Engelska Skolan önskar ta in i sin nystartade skolenhet tvingas kommunens elever söka sig till den nyetablerade friskolan. Därmed blir det kommunala bidraget till Internationella Engelska Skolan ett inriktat stöd till enskild näringsidkare eftersom eleverna inte har möjligheten att stanna i sin kommunala skola. Beslutet strider därmed mot 2 kap. 8 kommunallagen.

Handläggningen av ärendet är bristfällig och partsinsyn har hindrats. Allmänna handlingar med synpunkter och information som berör ärendet har raderats innan nämnden fattade beslut och inkomna allmänna handlingar har inte hanterats i enlighet med Solna stads egna riktlinjer. Beslutet strider därmed mot utgångspunkterna för handläggningen och bestämmelsen om partsinsyn i 1 kap. 9 och 10 §§ förvaltningslagen (2017:900) samt

bestämmelser om allmänna handlingar i 2 kap. 15–16 §§ tryckfrihetsförordningen (1949:105) och 4 kap 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Beslutet påverkar mer än en tredjedel av samtliga elever i kommunens grundskolor varför beslutets principiella vikt och stora påverkan på kommunens skolverksamhet gör att det enligt 5 kap. 1 § kommunallagen borde ha fattats av kommunfullmäktige och inte av nämnden.

Klagandena för i övrigt fram att beslutet strider mot 1 kap. 4 §, 2 kap. 8 b § och 4 kap. 4 § skollagen samt artikel 2 i Barnkonventionen.

Nämnden för fram i huvudsak följande. Antalet skolplatser i kommunal regi behöver ses över och anpassas efter det faktiska elevantalet. Prognosen är att cirka 500 platser i kommunal regi i centrala Solna behöver avvecklas för att skolorna inte ska ha tomma platser. Mot denna bakgrund beslutade skolnämnden att ändra Skytteholmsskolans stadiindelning till att bli en skola för elever i årskurs f-3 med start höstterminen 2021. Det finns sedan tidigare ett beslut, SKN/2019 § 17 fattat av skolnämnden den 21 februari 2019, om att göra om Granbackaskolan till att bli en skola för elever i årskurs f-3 när den nya skolan i Huvudsta är färdigbyggd. Skolnämnden beslutade att tidigarelägga detta beslut till att träda i kraft höstterminen 2021. Förvaltningens underlag grundar sig på befolkningsprognoser från hösten 2020.

Det är upp till skolhuvudmannen att avgöra hur barnets bästa perspektiv ska tillvaratas i varje enskilt fall. I gällande beslut har skolnämnden tagit hänsyn till barnets bästa genom att inför beslutsfattandet upprätta en barnkonsekvensanalys och inför verkställandet av beslutet fortsätta arbetet med barnkonsekvensanalyser. Beslutet i sig är taget med hänsyn till barnens bästa då man funnit att befolkningsprognosen från hösten 2020 visar på en

kraftig sänkning av elevunderlag som innebär överskott av skolplatser i Solna i förhållande till efterfrågan.

Eleverna i nuvarande årskurs 8 kommer att få gå kvar på Skytteholmsskolan i årskurs 9 läsåret 2021/2022. Detta gäller även eleverna i Skytteholmskolan fotbollsklass. Stadieförändringen omfattar inte elever i Skytteholmskolan grundskola vilket innebär att samtliga elever i grundskolan kommer även fortsättningsvis undervisas vid Skytteholmsskolan.

Förvaltningen har vid framtagandet av en genomförandeplan bland annat tagit följande aspekter i beaktande; lokalanvändning, arbetsmiljö för både elever och personal, säkra skolvägar, en trygg övergång för samtliga elever och i synnerhet elever i behov av särskilt stöd. Förvaltningen lämnar kontinuerligt information om det pågående arbetet till elever, vårdnadshavare och personal. Barnkonsekvensanalyser kommer att genomföras löpande under våren. Samtliga uppgifter som tillförts ett ärende registreras och arkiveras enligt gällande bestämmelser.

Det lagstadgade grundbelopp som kommunen betalar ut till huvudmannen för varje elev vid den fristående skolan Internationella Engelska Skolan är inte ett otillåtet stöd till enskild näringsidkare.

Skolnämnden har fattat ett riktigt beslut inom ramen för nämndens ansvarsområde, som detta uppställts i Solna stads reglemente där skolnämnden ansvarar för skolverksamheten i kommunen och att den bedrivs i enlighet med gällande lagstiftning. Beslutet om att omorganisera Granbackaskolan har redan vunnit laga kraft och nämndens nya beslut innebär endast att beslutet tidigareläggs.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 13 kap. 8 § kommunallagen ska ett överklagat beslut upphävas, om beslutet inte har kommit till på lagligt sätt, beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen, det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller beslutet annars strider mot lag eller annan författning. Omständigheter som inte hänför sig till någon av de fyra prövningsgrunderna i 13 kap. 8 § kommunallagen kan inte beaktas vid förvaltningsrättens prövning. Förvaltningsrätten får därmed t.ex. inte pröva lämpligheten av Solna stads beslut och kan inte heller sätta något annat beslut i det överklagade beslutets ställe.

Enligt 13 kap. 7 § kommunallagen får förvaltningsrätten inte heller beakta några andra omständigheter än de som klagandena har hänvisat till före överklagandetidens utgång. Det är de klagande som måste visa att det överklagade beslutet är olagligt enligt någon av grunderna i 13 kap. 8 § kommunallagen för att beslutet ska kunna upphävas.

Har det organ som har fattat beslutet haft rätt att göra det?

Enligt 5 kap. 1 § kommunallagen ska kommunfullmäktige besluta i de ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars är av större vikt för kommunen. Enligt 6 kap. 3 § kommunallagen ska nämnderna besluta i frågor som rör förvaltningen samt i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Fullmäktige ska därmed besluta i frågor av mer grundläggande natur eller av generell räckvidd, där det politiska momentet allmänt sett är dominerande (jfr prop. 2016/17:171 s. 327). Beslut om nedläggning av skolor har med ledning av det anförda bedömts utgöra förvaltning av skolväsendet (jfr RÅ 1987 ref. 26). Sådana nedläggningsbeslut måste därmed inte med nödvändighet fattas av kommunfullmäktige. Enligt förvaltningsrätten har klagandena inte heller visat att beslutet t.ex.

skulle innebära kraftigt ökade kostnader för kommunen eller att kommunens hela skolverksamhet skulle komma att förändras avsevärt genom beslutet. Det aktuella beslutet har därmed varit av sådan beskaffenhet att nämnden har haft rätt att fatta det (jfr Kammarrätten i Göteborgs dom den 16 oktober 2017 i mål nr 3175-16). Förvaltningsrätten beaktar att beslutet innebär stadieförändringar på Skytteholmsskolan och Granbackaskolan och således inte någon hel nedläggning av verksamhet samt en tidigareläggning av ett tidigare fattat beslut. Förvaltningsrätten finner heller inte underlaget ger stöd för att beslutet påverkar en så stor del av kommunens medlemmar att nämnden av den anledningen varit förhindrad att fatta beslutet. Att ärendet kan ha väckt uppmärksamhet och engagerat kommunmedlemmar medför inte heller att beslutet av det skälet borde ha fattats av kommunfullmäktige (jfr HFD 2019 ref. 32).

Har beslutet kommit till på lagligt sätt eller strider beslutet annars mot lag eller annan författning?

Vid handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner där besluten kan laglighetsprövas tillämpas enligt 2 § förvaltningslagen inte förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. partsinsyn, jäv, utredningsansvar, kommunikation eller motivering av beslut. Frågor gällande nämndens hantering av begäran om utlämnande av handlingar är inte frågor förvaltningsrätten kan pröva inom ramen för detta mål.

Kommunallagen innehåller inte några närmare krav på beredningen av ärenden som beslutas av en nämnd. Det är respektive nämnd som avgör om beslutsunderlagen är tillräckliga i fråga om omfattning och kvalitet (jfr 5 kap. 26–28 §§ kommunallagen och prop. 1990/91:117 s. 200). I mål om laglighetsprövning ankommer det inte på domstolen att överpröva kommunernas materiella bedömningar i olika sakfrågor, t.ex. avseende

frågor om beslutsunderlagens omfattning och kvalitet eller bedömningar av ärendens natur, på det sätt som görs gällande av klagandena.

Av 8 kap. 3 § kommunallagen framgår att nämnden ska verka för att samråd sker med dem som brukar nämndens tjänster. Det är nämnden som bestämmer om utformningen av samrådet (se prop. 2016/17:171 s. 391). I kommunallagen uppställs inte något direkt krav på att samråd ska ske eller att det ska ske inför varje enskilt beslut i nämnden. Bestämmelserna om samråd föreskriver således endast vad som i allmänhet ska anses vara lämpligt i nämndernas verksamhet. Det faktum att samråd inte skett innebär inte att ett beslut blir ogiltigt (se prop. 1986/87:91 s. 60). Av 4 kap. 9 § skollagen framgår att barn och elever ska ges inflytande över utbildningen. De ska fortlöpande stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem. Av 4 kap. 12 § skollagen framgår att vårdnadshavare ska erbjudas möjlighet till inflytande över utbildningen. Av förarbetena framgår att det inte finns några närmare riktlinjer om utformningen av inflytandet vid varje skolenhet. Skälet till detta är att inflytandeformerna måste bestämmas med hänsyn till de lokala förhållandena vid varje skolenhet efter diskussion mellan rektor, lärare, elever och vårdnadshavare (prop. 2009/10:165 s. 674, 676). Bestämmelserna tar således inte sikte på information och samråd mellan en kommunal nämnd och de vårdnadshavare eller barn som berörs av en nämnds beslut.

Enligt förvaltningsrätten har det inte visats att det överklagade beslutet står i strid med någon uttrycklig bestämmelse i smittskyddslagen eller arbetsmiljölagen. Eventuella följd effekter som organisationsförändringar och skolnedläggning kan få för elevernas trygghet och studiero tar också sikte på ett besluts lämplighet, vilket inte prövas inom ramen för en laglighetsprövning. Frågor kring elevers och personals arbetsmiljö eller

trygghet prövas inte inom ramen för aktuell laglighetsprövning (jfr Kammarrätten i Sundsvalls dom den 13 december 2017 i mål nr 2613-16).

Likställighetsprincipen kommer till uttryck i 2 kap. 3 § kommunallagen och innebär att kommunen ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för annat. Det överklagade beslutet gäller en organisationsförändring och riktar sig inte till någon enskild kommunmedlem.

Omständigheten att det överklagade beslutet indirekt kan innebära negativa konsekvenser för vissa kommunmedlemmar och inte för andra innebär inte att beslutet strider mot bestämmelsen.

Av 2 kap. 8 § kommunallagen följer att kommuner och regioner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller regionen. Individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Vad klagandena för fram är enligt förvaltningsrätten inte tillräckligt för att visa att det överklagade beslutet innebär att individuellt riktat stöd enligt 2 kap. 8 § kommunallagen lämnas till Internationella Engelska Skolan, eller att beslutet medför att sådant stöd kommer att lämnas.

I 11 kap. 1 § kommunallagen anges bl.a. att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Av såväl förarbeten som praxis följer att bestämmelsen om god ekonomisk hushållning är en ändamålsregel. Avsikten med bestämmelsen är således inte att den ska ligga till grund för domstolsprövning av om kommunala beslut är förenliga med en god ekonomisk hushållning (se prop. 2016/17:171 s. 422 samt RÅ 2000 ref. 1). Förvaltningsrätten kan därmed inte pröva kvaliteten på kommunens ekonomiska analyser eller om beslutet är förenligt med en god ekonomisk hushållning.

Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter fastställer att artiklarna 1–42 i Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter ska gälla som svensk lag. Enligt konventionens artikel 3 ska barnets bästa alltid beaktas:

Artikel 3.1 – Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Detta innebär att när beslut ska fattas som rör barn måste beslutsfattaren, om den omfattas av artikel 3, fastställa vad som bedöms vara barnets bästa. Det anges inte i artikeln hur detta ska fastställas. Viss ledning kan dock fås av artikel 12 i konventionen.

Artikel 12.1 – Konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

1 kap. 10 § skollagen har likartat innehåll som artikel 3.1 och 12.1. Således bör den som ska fastställa vad som är barnets bästa normalt fråga de barn som berörs efter deras åsikt. Ett viktigt kompletterande sätt att skaffa underlag för att fastställa barns bästa är att efterhöra vårdnadshavares syn. Ytterligare sätt kan vara att efterhöra vad andra som har nära kontakt med barnen kan ge för underlag för att fastställa barnens bästa. I mål som det förevarande ligger det nära till hands att fråga lärare, rektorer och andra skolanställda. I ett ärende med flera barn inblandade, eller rentav många som i det förvarande målet, är det inte säkert att alla barns bästa sammanfaller. Då bör det före det att beslut fattas fastställas vilka olika sätt att fastställa barns bästa som föreligger. När sedan barnets bästa fastställts

ska det vägas mot andra intressen, till exempel effektivitetshänsyn och hänsyn till bristande ekonomiska resurser. Det är inte sagt att barnets bästa alltid ska vara utslagsgivande men det ska alltid beaktas vid beslutsfattande som rör barn. I det aktuella målet synes kommunen inte ha fastställt vad som är barnens bästa innan beslut fattats. Beslutet har således inte tillkommit i enlighet med lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Det ska således upphävas enligt 13 kap. 8 § 4 kommunallagen.

Vad klagandena anför i övrigt till stöd för sin talan är enligt förvaltningsrättens bedömning enbart sådana lämplighetsgrunder som förvaltningsrätten i enlighet med vad som har anförts ovan inte kan pröva. Klagandenas talan visar därför inte att det överklagade beslutet strider mot någon av de tidigare angivna prövningsgrunderna.

Sammanfattningsvis bedömer förvaltningsrätten att beslutet inte har tillkommit i enlighet med lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter men i övrigt inte strider mot 13 kap. 8 § kommunallagen. Beslutet ska således upphävas enligt 13 kap. 8 § 4 kommunallagen.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

Eva Blom, rådman (skiljaktig, se nästa sida)

De särskilda ledamöterna Susanne S:t Clair Renard och Sverker Scheutz har också deltagit i avgörandet. Föredragande juristen Jan Sandström har varit föredragande.

Skiljaktig mening

Eva Blom är skiljaktig vad gäller beslutets förenlighet med lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter och anser att överklagandet ska avslås enligt följande.

Även om det i föreliggande barnkonsekvensanalys inte slås fast vad som är barnens bästa ingår frågan om barnens bästa som en del av analysen. I analysen anges även att samtliga barn på skolnivå har informerats och deras åsikter och tankar har samlats in och bemöts. Barnkonventionen innehåller allmänt hållna bestämmelser och det framgår inte närmare hur barns bästa ska beaktas. Konventionen medför enligt min bedömning inte att det finns ett krav på att vad som är barnens bästa uttryckligen ska ha fastställts innan beslut fattas. Vad de klagande anför visar inte att beslutet är olagligt i förhållande till vare sig barnkonventionen, skollagen eller någon annan lag. Eftersom det därmed saknas skäl för upphävande av det överklagade beslutet ska överklagandena avslås.