

Utbildningsförvaltningen

2024-10-23

Dnr BIN 2024-570

Förvaltningsrätten
i Linköping

Yttrande i mål 7362-24 ang. laglighetsprövning

Förvaltningsrätten i Linköping har förelagt Bildningsnämnden i Linköpings kommun (nämnden) att, senast den 25 oktober 2024, svara i mål nr 7362-24 gällande laglighetsprövning av Bildningsnämnden i Linköpings beslut från den 25 september 2024 (Dnr BIN 2024-503) om förändrad skolorganisation - S:t Lars gymnasium.

Det överklagade beslutet (ramen för yttrandet)

Nämnden noterar att det i överklagandena bl.a. framförs kritik och oro kring de skolplaceringar som blir en följd av beslutet om avveckling av skolenheten. Nämnden vill uttrycka sin fulla förståelse för den oro ett sådant beslut kan ge upphov till. Avvecklingen av aktuell skolenhet är en pågående process som innebär att flertalet ställningstaganden behöver beredas och fattas beslut om löpande. Nämnden lägger stor vikt vid att avvecklingen ska ske med så liten negativ påverkan som möjligt för samtliga berörda. Detta innebär bl.a. att nämnden kommer genomföra löpande riskanalyser och fortsätta arbetet med barnkonsekvensanalyser under hela processen. Utbildningsdirektören har också mot bakgrund av detta (i beslutsats 5) givits i uppdrag att föra en vidare dialog med elevrepresentanter på S:t Lars gymnasium för att fånga upp eventuella stödbehov i processen. Då nu aktuell laglighetsprövning avser beslutet att avveckla S:t Lars gymnasium berör inte nämnden den framtida processen närmare i detta yttrande.

Bakgrund till beslutet

Beslutet om avveckling av S:t Lars gymnasium är fattat bl.a. mot bakgrund av att skolenheten till följd av vikande elevantal under de senaste åren haft ett ekonomiskt underskott. Vidare har skolans måluppfyllelse varit lägre i förhållande till motsvarande program på övriga kommunala gymnasieskolor. Bildningsnämnden har ansvar för de kommunala gymnasieskolorna och för att kommunens samtliga elever får den utbildning de har rätt till med bästa möjliga kvalitet. För att utnyttja resurserna så effektivt som möjligt är det viktigt att kontinuerligt utvärdera och, vid behov, optimera den egna skolorganisationen. Beslutet att avveckla S:t Lars gymnasium är fattat mot bakgrund av nämndens ansvar i dessa delar.

Nämndens yrkanden och grunder

Bildningsnämnden yrkar att överklagandena ska avslås då de överklagade besluten har kommit till på lagligt sätt, besluten rör något som är en angelägenhet för kommunen och det organ som har fattat beslutet har haft rätt att göra det. Inte heller på något annat sätt strider besluten mot lag eller annan författning.

I en laglighetsprövning har domstolen enbart att ta ställning till om det överklagade beslutet ska upphävas eller inte. Domstolen får enligt 13 kap 8 § 3 st KL inte ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut.

Nedan framgår en utveckling av grunderna för nämndens inställning.

Utveckling av talan

Bildningsnämnden har haft rätt att fatta det överklagade besluten

Kommunallagen 6 kap 3 § anger att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem. Av Skollagen 2 kap. 2 § framgår att kommuner är huvudmän för bl.a. gymnasieskola. Vidare anges det att det i varje kommun ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt denna lag.

I Linköpings kommun fullgörs uppgifterna avseende gymnasieskola av Bildningsnämnden. Detta regleras i kommunens reglemente, vilket fastställts av kommunfullmäktige, i enlighet med 5 kap 2 § kommunallagen. Av kommunens reglemente framgår, vad avser bildningsnämnden, bl.a. följande.

Nämnden ska inom kommunen svara för kommunens ansvar och verksamhet enligt följande:

- *gymnasieskola*
- *anpassad gymnasieskola*
- *särskilda utbildningsformer*
- *uppdragsutbildning inom gymnasieskolan*
- *det kommunala aktivitetsansvaret för 16 till 20-åringar*
- *feriearbeten för ungdomar*

Ovanstående ska utföras i enlighet med vad som stadgas i skollagen och övriga till ansvarsområdet hörande författningar. Nämnden är styrelse för utbildning inom sitt ansvarsområde och svarar för myndighetsutövning inom området.

De aktuella besluten avser organiseringen av kommunens gymnasieskola och med hänvisning till Bildningsnämndens ansvarsområden har nämnden haft rätt att fatta beslut i frågan.

Besluten har tillkommit på lagligt sätt

Vad gäller frågan om bildningsnämnden har berett besluten på ett tillräckligt sätt är det nämndens bedömning att så har skett. 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 kommunens 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. Det ankommer alltså på nämnden att fritt avgöra om beredningen sakligt sett ger tillräckligt underlag för besluten, vilket har skett i detta fall då nämnden valt att fatta beslut i sak.

Genom överklagandena framförs också kritik över att nämndledamöter och tjänstemän inte hanterat information som tillsänts dem i tillräcklig utsträckning. Nämnden vill understryka att samtliga, såväl tjänstemän som nämndledamöter, givetvis har tagit del av den information och de synpunkter som tillsänts dem. Vad nämndledamöter uppfattar som tillräckligt beslutsmaterial är dock alltså en bedömning de självständigt förfogar över.

Sammanfattningsvis menar nämnden att besluten har tillkommit på lagligt sätt och att grund för att upphäva besluten på denna punkt saknas.

Besluten strider inte mot lag eller annan författning

Av överklagandena framgår bl.a. följande invändningar mot beslutet utifrån aktuell punkt. Dels anförs att nämndens beslut är fattat i strid mot 6 kap. 6 § Kommunallagen genom bl.a. bristande underlag och att beslutet fattats i strid med Linköpings kommuns reglemente på ett antal punkter. Vidare framgår invändningar som anger att nämnden inte iakttagit kommunallagens bestämmelser om samråd samt att besluten fattats i strid med skollagen, barnkonventionen och arbetsmiljölagstiftningen.

Nämnden väljer att bemöta invändningarna enligt följande.

6 kap. 6 § Kommunallag och Linköpings kommuns reglemente

När det gäller underlagen så är nämnden, som tidigare nämnts, av den uppfattningen att de är fullt tillräckliga för de beslut som har fattats. Underlagen innehåller grunder för beslutet och belyser såväl positiva som negativa aspekter av beslutet. Beslutsunderlaget är sakorienterat, opartiskt och allsidigt. Underlaget innehåller också en barnkonsekvensanalys som belyser barnperspektivet.

När det gäller reglementet så anser nämnden att beslutet på inget vis är fattat i strid med reglementet, tvärtom. Nämnden har, bl.a. genom punkt 3.3. i reglementet, ett ansvar att arbeta långsiktigt, uthålligt och strategiskt. Nämnden anser att beslutet om en förändrad skolorganisation på S:t Lars gymnasium är fattat bl.a. just mot bakgrund av detta. Nämnden har ett ansvar att tillse att samtliga elever på kommunens kommunala gymnasieskolor får en så bra utbildning som möjligt och att nämndens resurser utifrån detta används på bästa sätt.

Angående det som anförts kring avsnitt 4.4.4 om bl.a. internkontroll så menar nämnden att internkontroller utförs i enlighet med reglementet. Vad som står i avsnittet innebär inte att

ledamöter har en skyldighet att agera på ett visst sätt utifrån information som skickats till dem. Vidare är "ettans princip" inte alls tillämplig på denna situation då den är avsedd för situationer då flera nämnder har delade ansvar för en viss fråga. Ansvar för gymnasieutbildning åvilar endast Bildningsnämnden varför "ettans princip" inte har bäring på ärendet.

Angående det som anförts kring 4.8.2 menar nämnden att beslutet ligger väl inom Bildningsnämndens ansvarsområde samt att beslutet inte är fattat i strid med skollagstiftningen (en mer fördjupad kommentar kring detta lämnar nämnden under punkten "skollagen").

När det gäller invändningen att beslutet skulle strida mot avsnitt 5.1. i reglementet anför nämnden följande. Beslutet strider inte mot någon av de principer och kärnvärden som återfinns i avsnittet. När det gäller principen om långsiktighet är just långsiktigheten i organiseringen av Linköpings kommuns gymnasieutbildningar ett av de huvudsakliga skälen för beslutet. När det gäller öppenhet, samspel och dialog anser nämnden att förvaltningen till fullo tillgodosett detta genom att bla inhämta berörda elevers åsikter, anordna dialogmöte med vårdnadshavare samt löpande svarat på ett stort antal inkomna synpunkter och frågor samt i enlighet med bestämmelser i Tryckfrihetsförordningen hantera de begäranden om allmänna handlingar som inkommit i samband med ärendet.

När det gäller avsnitt 6.2.1 och 6.2.2 i reglementet har det anförts att beslutet strider mot detta bl.a. avseende professionalitet, saklighet och opartiskhet och att förvaltningen/förvaltningschefen inte skulle ha tagit sitt ansvar. Nämnden uppfattar att det som avses är att de två beskederna från 12 juni och 4 september uppfattas som motsägelsefulla samt att beskedet den fjärde september implicit säger att det redan fanns ett beslut om avveckling av verksamheten i S:t Lars lokaler. Nämnden vill anföra följande. Att nämnden den 12 juni meddelar vilka program som erbjuds under läsåret 2024/25 var helt i enlighet med de beslut som låg för aktuellt läsår. Att nämnden sedan den 4 september informerar om förändringar som planeras för nästkommande läsår var en nödvändig åtgärd bl.a. utifrån bestämmelser om inflytande, transparens och arbetslagstiftningen. Vidare kan nämnas att de två refererade avsnitten i reglementet avser förvaltningen och förvaltningschefens ansvar att hålla nämnden uppdaterad med eventuella förändringar som kan komma att vidtas. Så har skett, och sker, löpande.

Sammanfattningsvis anser inte nämnden att beslutet på någon punkt fattats i strid med Linköpings kommuns reglemente. Beslutet är heller inte fattat i strid med vad som anges i 6 kap. 6 § kommunallagen.

Samråd

Av kommunallagen 8 kap 3 § framgår att nämnden ska verka för att samråd sker med dem som brukar nämndens tjänster. Det är nämnden själv som avgör utformningen av samrådet (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 anses vara lämpligt i nämndernas verksamhet (jfr Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål nr 28889-20). Det faktum att samråd enligt kommunallagen inte skett innebär heller inte att ett beslut blir ogiltigt (se prop. 1986/87:91 s. 60).

Samråd har i det aktuella fallet skett genom att nämnden informerat vårdnadshavare, elever samt skolornas personal om förslaget till beslut. Vidare bjöd nämnden in berörda föräldrar till ett dialogmöte där nämndens presidium samt tjänstemän från utbildningsförvaltningen informerade om beslutet samt mottog synpunkter. Vidare har såväl förvaltningen som nämndledamöter löpande svarat på ett stort antal synpunkter och frågor som inkommit. Nämndens beslut strider därmed inte mot bestämmelserna om samråd i kommunallagen.

Skollagen

Nämndens bedömning är att aktuella beslut inte i någon del strider mot skollagen, vare sig de bestämmelser som klaganden anger eller några andra.

Besluten fattades utifrån ett samlat barn- och elevperspektiv för nämndens hela organisation. För de elever som går på S:t Lars gymnasium innebär beslutet kortsiktigt sett stora förändringar framförallt i form av flytt av verksamheten till andra skolenheter. Även de elever som redan går på de mottagande skolorna kommer i förlängningen att beröras av besluten. Av underlaget, framförallt barnkonsekvensanalys, framgår därför också att åtgärder kan komma att behöva vidtas för att processen och förändringen ska bli så bra som möjligt för de elever som berörs. Exakt vilka åtgärder som är lämpliga är inte möjligt att identifiera i dagsläget men utifrån kommande barnkonsekvensanalyser och arbetet kring fortsatt riskanalys kommer dessa att bli tydliga. Nämnden känner väl till detta och kommer noga följa arbetet under processen. Det var också bl.a. mot denna bakgrund som nämnden fattade beslut att ge utbildningsdirektören i uppdrag att föra vidare dialog med elevrepresentanter på S:t Lars gymnasium (se beslutspunkt 5). Att de elever som berörs av beslutet inte skulle kunna fullfölja de gymnasieprogram som de har påbörjat stämmer inte alls. Samtliga elever som berörs av beslutet kommer erbjudas möjlighet att fullfölja de gymnasieprogram de har påbörjat på andra skolenheter.

Angående vad som anförts avseende skollagens bestämmelse om barnets bästa (1 kap. 10 § Skollagen) vill nämnden anföra följande. Det är dessvärre i det närmaste ofrånkomligt att beslut avseende en omorganisation av en skolorganisation i form av avveckling av en skolenhet påverkar vissa barn negativt, åtminstone i den initiala fasen. Nämnden har full förståelse för att en elev som behöver byta skola från den som man en gång har valt upplever både oro, ilska och ledsamhet. Mot bakgrund av detta har nämnden varit noga med att tillse att processen framåt ska inbegripa löpande riskanalyser samt fortsatta barnkonsekvensanalyser för att säkerställa att åtgärder vidtas för att mildra eventuella negativa effekter i så stor utsträckning som möjligt. Av förarbetena till aktuell bestämmelse (prop. 2009/10:165 2. 638) framgår att barnets bästa inte alltid behöver vara utslagsgivande, men ska väga tungt. Vid beslut om hur gymnasieskolan ska organiseras har nämnden ett ansvar att se till samtliga elevers bästa vilket också är utgångspunkten för aktuella beslut. Som tidigare nämnts innebär det ansvaret ibland att nämnden behöver fatta beslut som för stunden upplevs negativt av vissa barn. I ett sådant läge är det av stor vikt att eventuella kompensatoriska åtgärder utreds och vidtas. Nämnden utvecklar sitt resonemang kring barnets bästa under avsnittet nedan om barnkonventionen.

När det gäller nämndens fördelning av resurser så avser den i överklagan angivna bestämmelsen (2 kap. 8 b § Skollagen) resursfördelning till skolenheter (såväl kommunala som enskilda) och att nämnden behöver säkerställa att elever med särskilda behov kan få

de behoven tillgodosedda. Detta ansvar tar nämnden för samtliga kommunens elever och att nämnden behöver omorganisera sin gymnasieutbildning står inte i motsats till bestämmelsen. Att nämnden ska fördela resurser efter barn och elevers behov innebär inte att nämnden måste erbjuda utbildning eller organisera sin verksamhet på ett visst angivet sätt. Bestämmelsen anger endast att nämnden vid resursfördelning, till såväl kommunala som enskilda huvudmän, ska ta hänsyn till elevers olika behov och förutsättningar.

Det har anförts att besluten skulle stå i strid med bestämmelsen i 3 kap. 2 § Skollagen om att alla barn ska ges den ledning och stimulans som den behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling. Nämnden vill anföra följande. Bestämmelsen är tillämplig på samtliga elever oavsett vilka skola de går på. Ett beslut om att avveckla en viss skolenhet påverkar inte nämndens ansvar enligt angiven bestämmelse. Nämnden har samma ansvar för berörda elever oavsett vilken skolenhet de går på och det finns inget i aktuell bestämmelse som anger hur skolan ska organiseras.

Vidare har det anförts att nämnden genom besluten skulle bryta mot bestämmelsen i 4 kap. 3 § skollagen om att huvudmannen bl.a. systematiskt och kontinuerligt ska planera och följa upp utbildningen. Nämnden menar att beslutet är fattat just utifrån nämndens ansvar för uppföljning och utvärdering. När det gäller elevers möjlighet till inflytande över utbildningen (4 kap. 9 § skollagen) vill nämnden anföra att eleverna har givits möjlighet att inkomma med sina synpunkter (se avsnitt nedan om barnkonventionen)

När det gäller övriga invändningar utifrån skollagen anför nämnden följande. Nämndens uppfattning är att samtliga gymnasieutbildningar i Linköpings kommun är av god kvalitet. Vidare kommer berörda elever att ges möjlighet att fullfölja sina utbildningar i enlighet med skollagens bestämmelser.

Barnkonventionen

Av barnkonventionen följer att barnets bästa alltid ska beaktas vid beslut som rör barn. Vidare anger barnkonventionen att barn har rätt till delaktighet i de beslut som rör dem. En barnkonsekvensanalys är en metod för att kunna synliggöra barnperspektivet och identifiera risker. Några lagstadgade formkrav för hur en barnkonsekvensanalys ska se ut finns inte.

I samband med att förslag till beslut om avveckling av S:t Lars gymnasium bereddes genomfördes också en konsekvensanalys i syfte att utreda hur förslaget skulle påverka berörda barn samt identifiera lämpliga åtgärder för att kompensera eventuell negativ påverkan. I samband med det arbetet erbjöds eleverna på S:t Lars gymnasium en möjlighet att genom att svara på ett antal frågor inkomma med sina åsikter och tankar. Som tidigare nämnts är ett beslut om att avveckla en skolenhet ett första beslut i en rad av beslut och åtgärder som måste vidtas i samband med en sådan process. Barnkonsekvensanalysen som ligger till grund för detta beslut är avgränsat till just det beslutet.

Av barnkonsekvensanalysen framgår att det finns en stor oro hos såväl elever som vårdnadshavare till elever på S:t Lars gymnasium. Oron avser framförallt bl.a. den psykiska hälsan hos berörda elever och hur den, samt elevernas studieresultat, ska påverkas av en flytt till en annan skola. Nämnden tar dessa uppgifter på stort allvar och har redan vidtagit åtgärder i form av förstärkt elevhälsa på S:t Lars gymnasium veckorna efter beslutet. Nämnden har också för avsikt att, precis som framgår av barnkonsekvensanalysen, tillse att arbetet med att genomföra barnkonsekvensanalyser fortsätter under hela processen i syfte

att löpande identifiera lämpliga åtgärder för att säkerställa att alla barns bästa i så stor utsträckning som möjligt kan tillgodoses.

Det finns inga formkrav på hur en metod för att säkerställa att barnets bästa har beaktas ska se ut. Nämnden anser att den barnkonsekvensanalys som ligger som underlag till beslutet visar att berörda barn har givits möjlighet till delaktighet. Vidare visar analysen att den negativa påverkan beslutet kan komma att få för berörda elever fortlöpande behöver följas upp och att åtgärder behöver vidtas för att säkerställa dessa barns bästa i processen. Exakt vilka åtgärder som behövs är omöjligt att besluta om på förhand, dessa kommer istället identifieras under processens gång utifrån berörda elevers behov. Barnkonventionens bestämmelser om att barnets bästa ska beaktas innebär inte något förbud mot att fatta vissa beslut. Nämnden anser att beslutet och dess underlag väl möter de krav som barnkonventionen stipulerar.

Arbetsmiljölagstiftning

När det gäller arbetsmiljölagstiftningen så innebär den att nämnden/kommunen behöver ta ansvar för arbetsmiljön för såväl elever som personal. Utifrån detta sker löpande dialoger med berörda parter och en riskanalys finns påbörjad inför den förändring som beslutet innebär. Det är en missuppfattning att en sådan behöver vara klar i samband med att ett beslut fattas. Däremot ska en sådan analys vara färdig i samband med verkställandet av beslutet vilket finns med i planeringen för processen framåt.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis bedömer bildningsnämnden att nämnden har haft rätt att fatta de överklagade besluten då dessa ligger inom ramen för nämndens ansvarsområde. Vidare bedömer bildningsnämnden att besluten har tillkommit på lagligt sätt och blivit beredda på ett tillräckligt sätt. Kommunallagen innehåller inga formkrav avseende beredning eller beslutsunderlag i en nämnd. Inte heller strider besluten på annat sätt mot lag eller annan författning.

Nämnden anser därmed att överklagandena ska avslås.