

## Juridiska förutsättning vid skolnedläggning

### Kommunens skyldighet att anordna grundskola

Alla kommuner är skyldiga att anordna grundskola. Denna skyldighet kommer till uttryck i skollagens (2010:800) 10 kap. 24 § som stadgar följande.

*Hemkommunen ansvarar för att utbildning i grundskolan kommer till stånd för alla som enligt denna lag har rätt att gå i grundskolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt.*

*Skyldigheten enligt första stycket ska fullgöras genom att hemkommunen anordnar grundskola i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som är berörda.*

*Om det finns särskilda skäl, får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att denna i sin grundskola ska ta emot elever vars grundskoleutbildning hemkommunen ansvarar för.*

Hemkommunen måste alltid vara beredd att tillhandahålla utbildning i grundskola i egen regi till alla som har rätt till sådan utbildning. Visar det sig att vissa av eleverna väljer att fullgöra grundskoleutbildningen på annat sätt är hemkommunen inte skyldig att anordna utbildning för dem. Men om dessa elever av någon anledning inte fortsätter en sådan utbildning, är hemkommunen skyldig att ta emot dem i sin grundskola. Bestämmelserna innebär således att hemkommunen inte kan neka att i grundskola som den själv bedriver ta emot alla i kommunen som har rätt att gå i grundskolan. Hemkommunen kan inte hänvisa till en fristående skola eller annan utbildning som motsvarar grundskolan i eller utanför kommunen (prop. 2009/10:165 sid. 736).

Skollagen uppställer också krav på kommunen att vid organisationen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna (10 kap. 29 §). I förarbetena till bestämmelsen anges att någon förändring i sak inte är avsedd jämfört med motsvarande bestämmelse i 4 kap. 6 § 1985 års skollag. I förarbetena till den bestämmelsen (prop. 1990/91:115 s.73) anges bl.a. följande. ”Bestämmelserna i denna paragraf syftar till att eleverna inte skall belastas med längre skolvägar och skolresor än vad som är nödvändigt. Första stycket anger grundsatsen att elevernas intresse av att behöva lägga ned så lite tid som möjligt på att ta sig till skolan alltid måste utgöra en betydelsefull faktor vid planeringen och utformningen av skolverksamheten i kommunen. Självfallet måste härvid avvägningar många gånger göras t.ex mellan olika elever eller mellan vissa elevers intresse av en kort skolväg och vikten av att skolorna får en rationell storlek. Det är inte möjligt att ge några detaljerade föreskrifter för hur dessa avvägningar skall göras, men det är kommunernas skyldighet att alltid finna sådana lösningar som ger varje elev en situation som vid en samlad bedömning av omständigheterna framstår som rimlig för eleven”.

Reglerna om kommunens organisation av sin grundskola bör också ses i ljuset av reglerna om skolplacering. Enligt 9 kap. 15 § skollagen (2010:800) ska en elev i förskoleklassen placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå (motsvarande regler finns för de övriga obligatoriska skolformerna). Om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts ska dock

kommunen placera eleven vid en annan skolenhet. Om en vårdnadshavare inte har gjort något aktivt val ska eleven placeras utifrån närhetsprincipen. Närhetsprincipen innebär att en elev har rätt att gå i en skola nära sitt hem.

Ytterligare en sak att beakta när kommunen planerar sin grundskoleorganisation är att elever med lång färdväg till skolan har rätt till kostnadsfri skolskjuts.

### **Barnkonsekvensanalys**

Barnkonventionen är numera en del av svensk rätt. I artikel 3.1 barnkonventionen anges att 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. Av artikel 12 följer att barn som kan bilda egna åsikter har rätt att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet.

Barnets bästa ska, när olika intressen vägs mot varandra, väga tungt men inte ensamt vara utslagsgivande. I det enskilda fallet kan således andra samhällsintressen väga tyngre. Principen om barnets bästa ska alltid tillämpas när man fattar ett beslut som rör ett enskilt barn eller grupper av barn. Den aktuella principen innebär att när ett enskilt barn eller en grupp barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. Principen om barnets bästa måste ses som ett tillvägagångssätt i varje beslutsprocess där barn är berörda. Vidare bör varje beslut som rör ett eller flera barn innehålla en motivering där det bland annat bör framgå vilka aspekter som beslutsfattaren ansett vara relevanta i bedömningen av barnets bästa (prop. 2017/18:186 s. 96).

Under våren 2022 avgjorde Kammarrätten i Stockholm två domar med likartade frågor där barnkonventionen fick en avgörande betydelse för om två kommunala beslut om omorganisering av skolverksamhet skulle upphävas. Den centrala frågan i målen var vilka krav som kan ställas på innehållet i en barnkonsekvensanalys inför sådana beslut och hur barnets bästa ska komma till uttryck inför beslutet. Kammarrätten fastslog att barnkonventionen inte ställer några formella krav på hur en sådan barnkonsekvensanalys ska se ut. I mål 5211-21 noterade kammarrätten att kommunen genomfört flera utredningar om omorganisationen inför beslutet. Underlag hade inhämtats från vårdnadshavare, lärare och elevassistenter. Kommunen har redogjort för vilka barn som direkt och indirekt berörs av beslutet och bedömt beslutet utifrån artiklarna 2, 3, 6 och 12 i barnkonventionen. I mål 5626-21 konstaterar kammarrätten att kommunen, inför det aktuella nämndbeslutet, tagit fram en övergripande barnkonsekvensanalys som redogjorde för beslutsförslagets bakgrund och vilka barn som kom att beröras av det. Analysen angav hur förslaget förhöll sig till artiklarna 2, 3, 6 och 12 i barnkonventionen och uppger att barnen på skolnivå informerats och deras åsikter och tankar samlats in och bemötts. Vidare framgick vilka aspekter som hade vägts mot barnets bästa. I båda målen fann kammarrätten att ledamöterna i respektive nämnd haft tillgång till sådant underlag att de kunnat beakta barnets bästa och att barn som direkt berörs fått komma till tals. Beslutsprocesserna i respektive kommun hade alltså båda tillfredsställt kraven i artikel 3.1 barnkonventionen.

Att lägga ner en skola är ett beslut som har stor påverkan på barn varför en grundlig barnkonsekvensanalys behöver genomföras. I denna bör ingå att på något sätt hämta in synpunkter från elever.

En mall och vägledning för hur en barnkonsekvensanalys praktiskt görs finns i utbildningsförvaltningens team *Juridik och verksamhetsstöd*.

## **Vem beslutar?**

### *Verkställighet*

Verkställighetsbeslut är faktiskt handlande eller beslut av rutinmässig karaktär som regelmässigt fattas av olika befattningshavare i kraft av deras tjänsteställning. Vid verkställighetsbeslut är det inte ett beslut om delegering som ligger till grund för beslutet utan det följer istället av den arbetsfördelning som måste finnas för att verksamheten ska fungera. Den anställde verkställer endast åtgärder eller vidtar förbyggande åtgärder utifrån redan beslutade styrdokument eller lagar. Verkställighetsbeslut får fattas av den anställde i vars arbetsuppgifter det enligt eventuell arbetsordning ingår att fatta de aktuella besluten. Om ett beslut innebär att den beslutande är tvungen att självständigt göra ett aktivt övervägande bland flera alternativ är det inte verkställighet utan delegation krävs. Alla de beslut som enligt lag måste fattas av fullmäktige eller nämnd kan aldrig vara verkställighet.

Ett beslut att lägga ner en verksamhet kan inte betraktas som verkställighet då det innefattar att beslutsfattaren behöver göra en aktiv bedömning av om en nedläggning ska ske.

### *Delegation*

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. I de fall nämnden har valt att delegera beslutanderätten framgår det av delegationsordningen och i vissa fall av separata delegationsbeslut. Vissa beslut får inte delegeras. Beslutanderätten får till exempel inte delegeras när det gäller ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Det innebär att nämnden i sin helhet måste fatta alla beslut som påverkar verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet. Ett exempel på beslut som i praxis bedömts omfattas av delegationsförbudet är att flytta årskurs 4-6 från en skola till en annan. Kammarrätten bedömde att beslutet att flytta årskurser måste anses vara ett ärende som ligger under nämndens övergripande ansvar och som inte får delegeras enligt 6 kap. 38 §. Beslutet var därför olagligt och upphävdes (Kammarrätten i Sundsvall 2019-06-19, mål nr 1857-18). Att helt lägga ner en skola får också anses vara ett beslut som påverkar verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet och som därmed omfattas av delegationsförbudet.

## **Sammanfattningsvis**

Sammanfattningsvis har kommunen stor frihet att själv utforma sin grundskoleorganisation. Dock måste man beakta att kommunen ansvarar för att alla elever i kommunen får utbildning och man måste ha beredskap att ta emot alla de elever som vill gå i den kommunala skolan. Organisationen av den kommunala grundskolan måste också ske utifrån överväganden kring elevernas skolväg.

Att lägga ner en skolenhet är ett beslut som ligger under nämndens övergripande ansvar och som inte kan delegeras till en tjänsteman.