



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING**

DOM
2023-06-01
Meddelad i Linköping

Mål nr
2405-23

KLAGANDEN

Se bilaga 1

MOTPART

Linköpings kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Barn- och ungdomsnämnden i Linköpings kommuns beslut den 23 mars 2023,
§ 26, BOU 2023-237, se bilaga 2

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avvisar [REDACTED] yrkande om att avvecklingen av
berörda förskolor och skolor ska ske individuellt.

Förvaltningsrätten avslår överklagandena i övrigt.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Barn- och ungdomsnämnden beslutade den 23 mars 2023 att bland annat
avveckla fyra skolor och elva förskolor inom kommunen, se bilaga 2.

Klagandena yrkar att beslutet upphävs.

Barn- och ungdomsnämnden yrkar att överklagandena avslås.

VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS ANFÖR

[REDACTED]

Beslutet påverkar i hög grad resultatet för det kommunala bolaget Lejonfastigheter negativt och borde därför ha tagits i kommunfullmäktige och inte i nämnden.

[REDACTED]

Beslutet står i strid med Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen). Enligt artiklarna 3.1 och 12 har barnen rätt att höras och barnens bästa ska beaktas. Detta gäller alla beslut som direkt eller indirekt rör barn och begreppet ”åtgärder som rör barn” ska ges en vid betydelse. Varken barnen eller dess företrädare har getts möjlighet att i god tid inför beslutet ta del av handlingar eller yttra sig. Beslutet kan därför inte anses följa barnkonventionen. Kommunen brister i sitt samrådsansvar enligt kommunallagen och skollagen genom att utesluta dem som beslutet rör. Det har inte förekommit möten med vårdnadshavare eller lärare inför beslutet där synpunkter lyssnats till.

Den barnkonsekvensanalys som genomförts har inte beaktat varje enskild nedläggning, vilket bör göras då varje nedläggning medför olika konsekvenser. Vidare har enbart två alternativ beaktats; en snabb nedläggning i förhållande till en utdragen avveckling över tid. Alternativet att behålla Fredriksbergsskolan har inte övervägts eller ställts i relation till de andra alternativen. Därtill framgår inte vilka som utfört analysen eller vilken kompetens i området som dessa besitter. Underlaget innehåller inte heller en utvärdering av vilka positiva eller negativa konsekvenser beslutet får för barnen och det saknas helt uppgifter som talar för att en nedläggning skulle kunna föranleda positiva

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING****DOM**

effekter för de barn som berörs. Analysen är mycket bristfällig, ej underbyggd och till synes hastigt genomförd.

Beslutet borde med hänvisning till 5 kap. 1 § kommunallagen även ha fattats av kommunfullmäktige, eftersom det är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Att avveckla fyra skolor och elva förskolor innebär en omfattande omstrukturering av principiell beskaffenhet som inte kan delegeras till nämnd.

Till stöd för sin talan har [REDACTED] åberopat *Barnkonsekvensanalys* daterad den 2 mars 2023.

[REDACTED]

Ärendet till grund för beslutet är av principiell beskaffenhet eller annars av särskild vikt för kommunen, eftersom det medför konsekvenser inom många delar av kommunen och påverkar flera politiska områden. Att besluta om avveckling av flera skolor och förskolor är i sig av principiell karaktär enligt rättspraxis.

Tiden för genomförandet av barn- och ungdomsnämndens beslut är flera år och konsekvenserna av beslutet kommer att ge sig tillkänna under mycket lång tid. Förskolorna och skolorna som ska avvecklas har ett stort antal barn och medför att flera lokalsamhällen förlorar sin enda förskola eller skola. Beslutet påverkar därtill kommunen i egenskap av fastighetsägare och ändrar budgetförutsättningarna. Beslutet påverkar även kommunen som planmyndighet och lokalsamhällets funktion. Kostnaderna består inte endast av hyresförluster utan även kostnader för nya detaljplaner, ombyggnation, rivning med mera. Flera av skolorna och förskolorna är belägna i närheten av viktiga och stora arbetsgivare i kommunen och medför därför konsekvenser som är svåra att förutse på

förhand. Inte heller de integrations-politiska övervägandena som kommunen gjort tas hänsyn till i beslutet. Beslutet står även i strid med det av fullmäktige antagna landsbygdsprogrammet. Eftersom kommunen strategiska landsbygdsarbete på övergripande nivå inte har beaktats talar det för att beslutet skulle ha tagits av kommunfullmäktige.

Barnkonventionen ställer krav på att barnets bästa ska beaktas och att barnen har rätt att höras. Detta gäller i alla förfaranden som rör barn. Det aktuella beslutet har fattats utan att barnen eller dess företrädare haft möjlighet att i god tid ta del av handlingar eller att yttra sig över ärendet. Beredandet av ärendet har därmed inte varit tillräckligt för att kunna anses följa barnkonventionen. Den barnkonsekvensanalys som utförts har inte heller beaktat varje enskild enhets nedläggning och endast två alternativ har aktualiserats. Barnens, vårdnadshavares och lärares åsikter i frågan framgår inte av analysen. Även om det framgår att ett "barnperspektiv" har använts, finns ingen beskrivning över metoden. Det framgår inte heller vem som genomför analysen eller vilken kompetens dessa har. Att det inte finns tydliga riktlinjer för vad en barnkonsekvensanalys ska innehålla stämmer inte. Sveriges kommuner och regioner har tagit fram ett verktyg och det finns ett tydligt metodstöd för en prövning av barnets bästa hos Barnombudsmannen.

Kommunens yttrande i målet är därtill felaktigt behandlat i nämnden, eftersom det enligt 6 kap. 15 § kommunallagen skulle ha behandlats i kommunstyrelsen.

I denna del har klagandena till stöd för sin talan åberopat *Tjänsteskrivelse Effektivt lokalutnyttjande, Förteckning över skolor/förskolor, Månadsrapport februari 2023 Linköpings kommun, Extrainsatt önskemålsperiod för Atlas-skolan och Fredriksbergsskolan årskurs 1-5, Prövning av barnets bästa – Ett verktyg för styrning och ledning från Sveriges kommuner och Landsting, Prövning av barnets bästa – Ett stödmaterial för beslutsfattare och tjänstepersoner från Barnombudsmannen, skärmdumpar från Correns nättidning,*

Reglemente för Linköpings kommun antagen av Kommunfullmäktige den 27 mars 2018 och två utlåtanden från Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet, daterade den 28 mars och 3 maj 2023.

[REDACTED]

Beslutet strider mot barnkonventionen, eftersom barnkonsekvensanalysen är bristfällig då den inte genomförts på korrekt sätt. Det har enbart gjorts en analys för samtliga skolor och förskolor och därmed inte för varje enskild enhet. Analysen har inte på något sätt låtit barnen eller barnens företrädare komma till tals. Därtill kan den expertis som gjort analysen ifrågasättas.

Innebörden av beslutet att avveckla fyra skolor och elva förskolor medför att kommunfullmäktige skulle fattat beslutet. Beslutet medför en omfattande omstrukturering av principiell karaktär som innebär att beslutsfattandet inte kan delegeras till barn- och ungdomsnämnden.

[REDACTED]

Barnkonsekvensanalysen är bristfällig och strider mot barnkonventionen. Som föräldrar till barn på Fredriksbergsskolan är de mycket bekymrade över konsekvenserna av nedläggningarna. Att stänga skolan innebär allvarliga konsekvenser för elevernas utbildning, sociala liv och psykiska hälsa. Bristen på en adekvat barnkonsekvensanalys är därför oroande.

Till stöd för sin talan har [REDACTED] åberopat *Barnkonsekvensanalys* daterad den 2 mars 2023.

[REDACTED]

Barnkonsekvensanalysen är bristfällig och strider mot barnkonventionen. Som

föräldrar till barn på Fredriksbergsskolan är de mycket bekymrade över konsekvenserna av nedläggningarna. Att stänga skolan innebär allvarliga konsekvenser för elevernas utbildning, sociala liv och psykiska hälsa. Bristen på en adekvat barnkonsekvensanalys är därför oroande.

Till stöd för sin talan har [REDACTED] åberopat *Barnkonsekvensanalys* daterad den 2 mars 2023.

[REDACTED]

Beslutet har inte tillkommit på ett lagligt sätt och står i strid med lag eller annan författning. Innan beslutet fattades, fastställdes inte vad som är barnens bästa och beslutet står därför i strid med barnkonventionen och skollagen. Den barnkonsekvensanalys som gjorts innehåller inte de delar som en sådan analys behöver innehålla. FN:s kommitté för barnets rättigheter ger vägledning om vilket underlag som behöver tas fram för att en prövning av barnets bästa enligt barnkonventionen ska kunna göras. Med utgångspunkt i frågan som ska utredas ska en prövning av barnets bästa innehålla underlag i form av vilken lagstiftning som reglerar frågan som ska prövas, vilka bestämmelser i barnkonventionen som ska beaktas, hur praxis ser ut, vad aktuell forskning uttalar och om det finns några teorier som kan beaktas, synpunkter från den beprövade erfarenheten, synpunkter från det sociala nätverket (om det är relevant för frågan) och synpunkter från barnet eller barnen det gäller. Barnets bästa ska inte alltid vara utslagsgivande, men det ska alltid beaktas vid beslutsfattande som rör barn. Innan beslutet fattades hade det inte fastställts vad som var barnets bästa. Ingen prioritering mellan barnets bästa och andra intressen har gjorts. Några kompenserande åtgärder på lång eller kort sikt har inte heller övervägts. Inga berörda barn eller personer i barnens nätverk har fått komma till tals inför beslutet.

Därtill riskerar såväl allmänna som enskilda intresse att åsamkas beaktansvärd

skada. Flera av de beröra skolorna och förskolorna utgör de enda enheterna i dess närområde eller ligger på landsbygden. Beslutet har därför en omfattande påverkan på flera lokalsamhällens funktioner inom kommunen. Flera berörda enheter ligger därtill i närheten av stora och för kommunen viktiga arbetsplatser. En nedläggning av en sådan enhet medför stora konsekvenser för alla de som arbetar i närområdet. Att avveckla dessa enheter förändrar förutsättningarna för hundratals familjer i kommunen. Vilka skador beslutet riskerar att medföra för de enskilda barnen är inte utrett. Exempel på sådana skador utgörs av ökad otrygghet, sämre studieresultat, försämrade kamratrelationer och farligt trafikerade skolvägar. För vissa barn kan byte av skola fungera väl, medan det för andra inte kommer att fungera. För de andra kan det medföra stora avbräck i studieframgång, förlorad känsla av sammanhang och välmående. Särskilt utsatt blir det för barnen då många årskurser endast har ett fåtal restplatser på kommunens övriga skolor att flytta till.

Till stöd för sin talan har klagandena i denna del åberopat *Barnkonsekvensanalys* daterad den 2 mars 2023.



Hon överklagar beslutet endast i den del som rör Maskrosen. Beslutet står i strid med barnkonventionen och skollagen, eftersom det inte beaktar barnets bästa. Ur förskolan Maskrosens perspektiv har beslutet därtill tagits på fel grunder och med en motstridig motivering. Enligt kommunens kommunikation grundar sig beslutet i att spara in på lokalkostnader och renovering. Maskrosen är dels nyrenoverad, dels överbelagd eftersom den är dimensionerad för tjugotre barn, men har ett barnantal om tjugosex. Att ta bort den knutpunkt som Maskrosens förskola utgör i området kan inte vara till barnens bästa. Tidsmässigt ligger närliggande förskolor långt från området och busstrafiken är begränsad.

[REDACTED] har till stöd för sin talan åberopat *Skolverkets rapport 433, 2016, Barngruppers storlek i förskolan, Barnkonsekvens-analys* daterad den 2 mars 2023, *Protokollsanteckning* från Kommunal Sektion Syd Linköping, *Protokollsanteckning* Akademikerförbundet SSR, *Protokollsanteckning* Sveriges Lärare Linköping, *Tjänsteskrivelse Effektivt lokalutnyttjande* och *MBL-protokoll Utbildningsförvaltningen* daterat den 7 mars 2023.

[REDACTED]

Hon överklagar beslutet endast i den del som rör Maskrosen. Om beslutet inte upphävs yrkar hon att nedläggningarna i vart fall görs individuellt.

Argumentet att lägga ner tomma förskolor och att inte behöva betala för tomma lokaler gäller inte förskolan Maskrosen/Tingsvägen 2a. Förskolan är inte tom, utan en liten förskola med en avdelning och en kapacitet om tjugotre barn. Förskolan har bortsett från kortare perioder alltid varit fullbelagd och är den enda förskolan i området. Enligt kommunens planer kommer det därtill att byggas runt ett tusen nya bostäder i området och förskolan riskerar därför inte heller att stå tom. Hyran är enligt fastighetsägaren även densamma sedan 90-talet och lokalen kommer inte kunna användas till annat, varför kostnaden kommer att bestå.

De argument som framförs i barnkonsekvensanalysen om en tillfälligt negativ påverkan på barnen kommer att långsiktigt påverka inte bara barnen, utan även området. Traditionen att barnen följs åt från förskolan upp till skolan, med den tryggheten det ger, kommer gå förlorad. Områdets barn kommer att spridas ut över närliggande enheter och naturliga sociala sammankomsten och knutpunkten går förlorad. Barnkonsekvensanalysen är därtill så pass undermålig att den står i strid med lagen, eftersom den saknar det innehåll som krävs för att vara giltig. Föräldrarna vill inte heller placera sina barn på stora förskolor varför en privatisering kommer att ske. Detta kommer att kosta kommunen

minst lika mycket som den sparar in genom avvecklingen. Även miljöaspekten borde beaktas. Bussförbindelserna är dåliga i området och en utplacering av barnen medför ett ökat behov av att köra bil.

Till stöd för sin talan har [REDACTED] åberopat och hänvisat till *Argument mot nedläggning av förskolan i Jägarvallen, Tingsvägen 2A, och även förskolan i Mjärdevi, Teknikringen 8.*

[REDACTED]

Han överklagar beslutet endast i den del som rör Maskrosen. Beslutet att avveckla förskolan Maskrosen är fattat på direkt felaktiga grunder och står i strid med barnens bästa. Förskolan inryms i nyrenoverade lokaler och har inga renoveringsbehov. Den är fullbelagd och har inga tomma platser. Förskolan ligger i ett område av riksintresse för Försvarsmakten, vilket medför att några bygglov för annan byggnation inte kommer att utfärdas. Fastigheten kan troligen därför inte säljas för annat ändamål, utan kommunen kommer fortsatt ha kostnader för lokalen. Beslutet kan därför anses fattat på bristfällig och felaktig grund. Kommunen har antingen glömt eller struntat i att göra en analys av vad beslutet innebär för kommunen och dess medborgare. Det saknas beaktande av barnperspektiv, miljö, infrastruktur och konsekvenserna för de drabbade områdena. Beslutet innebär försämrade förhållanden och attraktiviteten för drabbade områdena och värdena på fastigheterna sänks. Beslutet medför även ökade kostnader och miljöavtryck.

[REDACTED]

Överklagandet avser Atlasskolan och Fredriksbergsskolan. Underlaget till beslutet utgörs av två tjänsteskrivelser i form av ett uppdrag kring omstrukturering av lokaler för skola och förskola och en skrivelse med titeln barnkonsekvensanalys. Beslutet saknar laglig grund, eftersom kommunen inte

inhämtat barnens åsikter och utrett alternativ till hur en avveckling ska genomföras samt inte på ett adekvat sätt beskrivit och analyserat konsekvenserna av beslutet. Beredningen av ärendet kan därför inte anses tillräcklig utifrån barnkonventionens krav på beaktande av barnets bästa. Kravet på att bereda barnen möjlighet att höras och att ta hänsyn till barnens åsikter är inte tillgodosett. Beslutsunderlaget är bristfälligt och redan när kommundirektören gav uppdraget om strukturöversyn i november fanns det brister.

Barnperspektivet aktualiserades enbart kort inpå beslutet. Att hänvisa till alla barnen i kommunens bästa i efterhand och till generella ekonomiska argument är inte tillräckligt då några sådana aspekter inte tagits upp i analysen inför beslutet. Av kammarrättspraxis framgår att det är avgörande om det finns tillräckligt underlag för att kunna beakta barnets bästa i beslutsfattandet. Även om ett samråd kring så omfattande förändringar som beslutet medför är en utmaning att hantera, är det anmärkningsvärt att det inte gjorts några försök att inhämta åsikter.

██████████ åberopar till stöd för sin talan *Uppdrag till utbildningsdirektören rörande strukturöversyn av skollokaler* daterad den 19 november 2022, *Tjänsteskrivelse Effektivt lokalutnyttjande och Barnkonsekvensanalys* daterad den 2 mars 2023.

Barn- och ungdomsnämnden

Barn och ungdomsnämnden har haft rätt att fatta beslutet

I kommunallagen 5 kap. 2 § anges att fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 1 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna. Av 5 kap. 1 § framgår att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell

FÖRVALTNINGSRÄTTEN **DOM**
I LINKÖPING

beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Den uppräknings som görs i paragrafen är exempel på sådana betydelsefulla ärenden som ankommer på fullmäktige, såsom mål och riktlinjer för verksamheten, budget, nämndernas organisation och valärenden av olika slag. 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 bland annat förskola och grundskola. I varje kommun ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt denna lag. I Linköpings kommun fullgörs uppgifterna avseende förskola och grundskola av barn-och ungdomsnämnden, vilket regleras i kommunens reglemente.

Barn-och ungdomsnämnden har bedömt och gör fortsatt bedömningen att beslutet ligger inom ramen för nämndens ansvarsområde och att det inte är fråga om beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Detta då fullmäktige givit nämnden mandat att fatta beslutet genom vad som framgår av reglementet samt med de budgetramar som nämnden givits. De elever som berörs av beslutet utgörs av cirka 450 elever, medan det i kommunen totalt finns cirka 16 500 elever. I kommunen finns därtill totalt 132 kommunala förskolor, varav 11 förskolor avvecklas genom beslutet. Av kommunens budget för 2022 med plan för 2023-2027 framgår att barn-och ungdomsnämndens ramar har justerats, med anledning av demografiska förändringar utifrån befolkningsprognosen. Befolkningsförändringarna i de aktuella åldersgrupperna avviker från tidigare prognoser, vilket innebär att nämndens ramar justerats. Nämnden är skyldig att efterleva och anpassa verksamheten till de ramar som sätts upp för nämndens verksamhet.

Beslutet har tillkommit på lagligt sätt

Vad gäller frågan om barn-och ungdomsnämnden har berett beslutet 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. 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. Nämnden har också att ta ställning till huruvida alternativ till föreslagna beslut ska tas fram och redovisas inför beslut. I detta fall har inte nämnden sett ett sådant behov utan har fattat besluten i enlighet med de förslag som lagts fram. Vad som angivits om nämndens brist på alternativa åtgärder innebär således inte heller att besluten tillkommit på ett olagligt sätt.

Beslutet strider inte mot lag eller annan författning

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. 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. Samråd har skett genom att nämnden informerat vårdnadshavare och elever samt skolornas personal om planerna för omstruktureringen av skollokaler och vilka konsekvenser det kan ha för dem. Det gjordes veckan före nämndens beslut både muntligt och skriftligt på skolorna och skriftligt på förskolorna. Nämndens beslut strider därmed inte mot bestämmelserna om samråd i kommunallagen.

Besluten om avveckling av lokaler eller flytt av verksamheter påverkar de barn och elever som just nu går på berörda förskolor och skolor. Av det skälet genomfördes en barnkonsekvensanalys för att säkerställa att besluten tas utifrån barnens bästa samt för att ta tillvara barnens rätt att bli hörda. Analysen påbörjades i samband med att förslaget om att avveckla eller flytta förskole-

och skolverksamhet togs fram. Syftet med barnkonsekvensanalysen är att säkerställa att barns rättigheter finns med inom beslutsfattandet. Det bör särskilt beaktas att den barnkonsekvensanalys som hittills genomförts enbart tar sikte på nämndens beslut om avveckling av skolor och förskolor. Barnkonsekvensanalysen var därför avgränsad till att fokusera på de barn och elever som just nu går på berörda förskole- och skolenheter. Analysen är genomförd av tjänstepersoner på utbildningsförvaltningen. I samband med att skolplaceringsbesluten fattas och verkställs kommer en eller flera ytterligare barnkonsekvensanalyser behöva genomföras, som tar sikte på hur barnens och elevernas bästa kan beaktas vid själva bytet av skola/förskola. I det skedet påverkar besluten fler barn och elever, även på de mottagande förskolorna och skolorna, varför barnens bästa kommer behöva beaktas utifrån fler barn och elever.

De risker som anges i barnkonsekvensanalysen kopplade till om ett beslut inte fattas enligt förslag är att det skulle kunna leda till personalflykt från de enheter som är aktuella för avveckling om beslutet drar ut på tiden. Detta skulle i förlängningen påverka barn och elever på dessa enheter negativt. En annan aspekt bedöms vara att eleverna i blivande förskoleklass behöver byta skola igen inom kort om skolorna avvecklas senare. De risker som anges om beslut fattas enligt förslag är att barn och elever behöver byta förskola eller skola. Ett byte innebär en förändring för barnet eller eleven med eventuell ny personal i nya lokaler. En annan risk är att elever inte får sitt förstahandsval vid ett val av skola samt att barn får en placering på en förskola de kanske inte har valt. Mot bakgrund av de risker som identifierades i barnkonsekvensanalysen har planering skett så att barn eller elev får en trygg övergång. Information till särskilt berörda barn eller elever och vårdnadshavare genomfördes enligt framtagen kommunikationsplan en vecka innan nämndens beslut för att på så sätt försöka mildra de negativa konsekvenserna. Barnkonventionen ställer inte krav på en formell process för att fastställa barnets bästa.

Till stöd för sin talan åberopar nämnden *Kommunikationsplan, Effektivt lokalutnyttjande – förändringar inom Utbildningsförvaltningen, Aktivitetsplan för kommunikation* och *Uppdrag till utbildningsdirektören rörande strukturöversyn av skollokaler* daterad den 10 november 2022.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättsliga utgångspunkter

Ett överklagat beslut ska enligt 13 kap. 8 § kommunallagen upphävas om,

1. det inte kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Vid prövningen av överklagandet får domstolen enligt 13 kap. 7 § kommunallagen inte beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång.

Det är klagandena som har bevisbördan för att visa att beslutet är olagligt enligt någon av nämnda grunder.

Prövningen i målet

Förvaltningsrätten är i detta mål begränsad till en prövning av om det aktuella beslutet ska upphävas på någon av de grunder som anges i 13 kap. 8 § kommunallagen. Förvaltningsrätten får således inte pröva det överklagade beslutets lämplighet eller sätta ett annat beslut i dess ställe. Omständigheter som inte hänför sig till någon av de fyra prövningsgrunderna kan inte beaktas vid förvaltningsrättens prövning.

Förvaltningsrätten kan alltså inte inom ramen för en laglighetsprövning besluta om att avvecklingen av berörda förskolor och skolor ska ske individuellt.

[REDACTED] yrkande därom ska därför avvisas.

[REDACTED]
[REDACTED] har efter överklagandetidens utgång inkommit med yttranden den 4 och 8 maj 2023. Vad som anförts i dessa yttranden kan därför beaktas av förvaltningsrätten endast i den mån det anförda och åberopade innebär förtydliganden eller preciseringar av omständigheter som har åberopats inom rätt tid.

Förvaltningsrättens bedömning

Inledning

Förvaltningsrätten har tagit del av och gått igenom alla handlingar som lämnats in och åberopats i målet, men kommer enbart att uttryckligen beröra handlingarna och anförda omständigheter i den mån som dessa påverkar domstolens bedömning och slutsatser nedan.

Några av de omständigheter som flera av de klagande åberopat, exempelvis vilka konsekvenser avvecklingen av enheter får för de aktuella områdena och miljön, avser det överklagade beslutets lämplighet och skälighet och kan därför inte läggas till grund för rättens prövning.

Har barn- och ungdomsnämnden haft rätt att fatta beslutet?

[REDACTED]
[REDACTED] har inkommit med ett yttrande den 8 maj 2023, vilket är efter överklagandetidens utgång. I

yttrandet har klagandena med hänvisning till och åberopande av *Reglemente för Linköpings kommun* anfört att beslutet skulle ha tagits av kommunfullmäktige, efter beredning av kommunstyrelsen, eftersom kommunstyrelsen handhar kommunens övergripande lokalförsörjning. Enligt förvaltningsrättens bedömning utgör det anförda en ny omständighet. Vid den fortsatta prövningen kan alltså rätten inte beakta vad som anförts därom.

I 5 kap. 1 § kommunallagen anges att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen (främst gällande de nio exemplifierande punkterna i bestämmelsen; exempelvis mål och riktlinjer för verksamheten och budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor). Fullmäktige får dock enligt 5 kap. 2 § kommunallagen uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta exempelvis i en viss grupp av ärenden, om det inte ankommer på fullmäktige enligt bland annat författning att avgöra ärendet. Av förarbetena till kommunallagen framgår att ett beslut av större vikt typiskt sett innebär att det är av mer grundläggande natur eller av mer generell räckvidd och att det politiska momentet allmänt sett är dominerande (prop. 2016/17:171 s. 327).

Enligt 6 kap. 3 § kommunallagen beslutar nämnderna i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska handha. Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem. Rymmer ärendet som rör förvaltningen frågor av principiell beskaffenhet eller annars är av större vikt kan det ändå ankomma på fullmäktige att besluta i ärendet (HFD 2016 ref. 28). Beslut om nedläggning av skolor har i praxis ansetts utgöra förvaltning av skolväsendet (jfr RÅ 1987 ref. 26 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 16 oktober 2017 i mål nr 3175-16).

Beslutet avser inte någon av de nio exemplifierade punkterna i 5 kap. 1 § kommunallagen. Av kommunens reglemente framgår att barn- och ungdomsnämnden inom kommunen ska svara för kommunens ansvar och

verksamhet för bland annat förskola och grundskola, vilket överensstämmer med 2 kap. 2 § andra stycket skollagen i enlighet med vad kommunen gjort gällande (jfr definitionen av skolväsendet i 1 kap. 1 § skollagen). Ärendet till grund för det överklagade beslutet ligger alltså inom barn- och ungdomsnämndens verksamhetsområde att fullgöra kommunens uppgifter inom skolväsendet.

Kommunen har gjort gällande att antalet elever som berörs av beslutet och antalet enheter som avvecklas utgör en liten del av kommunens totala antal elever och enheter samt att beslutet enbart rör en marginell del av nämndens totala budget. Skäl för att ifrågasätta kommunens uppgifter i denna del saknas. Även om det kan anses framstå som att beslutet rör en stor fråga inom barn- och ungdomsnämndens verksamhetsområde, kan beslutet sett till kommunen som helhet därför inte bedömas vara av sådan grundläggande natur eller ha en sådan generell räckvidd att det ankommer på fullmäktige att besluta i ärendet (jfr HFD 2016 ref. 28). Det politiska momentet i beslutet bedöms inte heller vara av den digniteten att beslutet av den anledningen borde ha tagits av fullmäktige.

Vad vissa av de klagande gjort gällande, bland annat om att kommunen påverkas i egenskap av fastighetsägare och planmyndighet samt att fullmäktige skulle ges möjlighet att göra integrationspolitiska överväganden, innebär inte att beslutet ankommer på fullmäktige. Inte heller omständigheten att vissa klaganden anser att nämnden inte beaktat den av kommunfullmäktige antagna landsbygdsstrategin innebär att fullmäktige skulle fattat beslutet. De hänvisade avgörandena, om att det ankommer på fullmäktige att besluta om att helt lägga ner en utbildningsform och att konvertera fastigheter till bostäder till en beräknad kostnad av 65 miljoner kronor, medför ingen annan bedömning (jfr Kammarrätten i Göteborgs dom den 9 oktober 2008 i mål nr 5277-07 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 27 februari 2019 i mål nr 514-18).

Vad som gjorts gällande i målet visar alltså inte att beslutet är av sådan principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen att barn- och ungdomsnämnden inte haft rätt att fatta beslutet.

Eftersom beslutet är fattat inom nämndens verksamhetsområde noterar förvaltningsrätten att barn- och ungdomsnämnden därmed även får anses haft befogenhet att företräda kommunen och yttra sig i målet. Bestämmelsen i 6 kap. 15 § kommunallagen innebär inte att det exklusivt är kommunstyrelsen som får företräda kommunen i mål (jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 18 december 2019 i mål nr 2122-19 och *Reglemente för Linköpings kommun* p. 3.4.3).

Är det visat att beredningen av beslutet inte varit riktig?

I 5 kap. kommunallagen finns bestämmelser om hur beredningen av ärenden i kommunfullmäktige ska gå till (jfr 5 kap 26-38 §§ kommunallagen). Mot-svarade bestämmelser saknas dock för kommunala nämnder och kommunallagen ställer inte upp några krav på nämndernas beslutsunderlags omfattning eller kvalitet. Det ankommer inte heller på förvaltningsrätten att pröva beslutsunderlagets kvalitet. Frågor om innehållet i beredningen av ärendet till grund för det överklagade beslutet, rör beslutets lämplighet och medför inte att det därför kan upphävas. Vad vissa av de klagande anfört om exempelvis omfattningen på beslutsunderlaget och alternativa förslag, innebär mot denna bakgrund inte att beslutet strider mot lag eller annan författning.

Av 8 kap. 3 § kommunallagen framgår att en nämnd ska verka för att samråd sker med dem som brukar deras tjänster. Som utgångspunkt bestämmer nämnderna själva formerna för så kallade brukarsamråd. Inom skolan är sådant samråd delvis reglerat genom skollagen. Barn och elever ska till exempel ges inflytande över utbildningen, medan vårdnadshavare för barn i förskola och för elever i bland annat förskoleklass och grundskola ska erbjudas möjlighet till

FÖRVALTNINGSRÄTTEN **DOM**
I LINKÖPING

inflytande över utbildningen (jfr 4 kap. 9 och 12 §§ skollagen). Enligt kommunen har samråd skett genom att nämnden veckan före det överklagade beslutet informerat bland annat vårdnadshavare och elever om planerna för omstrukturering av skollokaler och konsekvenserna därav. För skolorna gjordes detta både muntligen och skriftligen, medan de för förskolorna enbart genomfördes skriftligen. Skäl för att ifrågasätta kommunens uppgifter i denna del saknas. Vad som gjorts gällande om att barn och vårdnadshavare inte kommit till tals, visar enligt förvaltningsrättens bedömning därför inte att beslutet står i strid med bestämmelsen om samråd i kommunallagen.

Har barnens bästa beaktats vid beslutet?

Bestämmelsen i 1 kap. 10 § skollagen angående särskild hänsyn till barnets bästa har sin utgångspunkt i bland annat artikel 3 och 12 i barnkonventionen. Av förarbetena till skollagen framkommer att bestämmelserna om särskild hänsyn till barnets bästa ska tillämpas både i relation till sådana bestämmelser i skollagen som innebär beslut eller åtgärder som rör enskilda barn eller elever och till bestämmelser som innebär beslut eller åtgärder riktade mot grupper av barn eller elever (jfr prop. 2009/10:165, s. 639).

I artikel 3.1 barnkonventionen anges följande. 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.

Enligt artikel 12.1 ska en stat tillförsäkra ett barn som är i stånd att bilda en åsikt rätten att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Ett barns åsikter ska beaktas i förhållande till ålder och mognad. För att ett barn ska tillförsäkras denna rätt ska barnet enligt artikel 12.2 särskilt beredas möjlighet att höras. Det kan göras direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler.

Artikel 3.1 i barnkonventionen har nära koppling till artikel 12 i barnkonventionen om barnets rätt att uttrycka sina åsikter och att höras. FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) menar att artiklarna kompletterar varandra på så sätt att artikel 3 handlar om att förverkliga barnets bästa och artikel 12 om tillvägagångssättet för att lyssna till barnets eller barnens åsikter och beakta dem (SOU 2020:63 s. 183).

De närmare formerna för hur barnets bästa ska beaktas eller för hur barnets rätt att komma till tals ska säkerställas framgår inte av nämnda bestämmelser i skollagen och barnkonventionen.

Kravet på att barnets bästa ska beaktas, medför att effekterna av ett beslut måste utredas och bedömas samt att beslutsprocessen måste innehålla en utvärdering av de positiva och negativa konsekvenser som beslutet kan få för det eller de barn som berörs av beslutet. Det är inte givet att det alltid går att fastslå om ett beslut är förenligt med barnets bästa. Ett beslut kan innebära såväl negativa som positiva konsekvenser för ett barn. Ett beslut som rör flera barn eller barn i allmänhet kan vara positivt för några barn men negativt för andra. Det innebär att det inte alltid är möjligt att fastställa vad som är barnets bästa. Barnkonventionen ställer heller inte krav på en formell process för att fastställa barnets bästa (Kammarrätten i Stockholms domar den 7 april 2022 i mål nr 5211-21 och 5626-21).

Av den övergripande barnkonsekvensanalysen som ligger till grund för beslutet framgår bland annat att dess syfte är att säkerställa att barns rättigheter beaktas vid beslutsfattandet. Vidare redovisas de konsekvenser och risker som identifierats utifrån ett fokus på de barn och elever som går på berörda förskole- och skolenheter. I analysen redovisas även en bedömning av de konsekvenser och risker som identifierats och det lämnas förslag till åtgärder. Analysen avslutas med slutsatser och att en uppföljning ska genomföras av överlämnade barn och elever mellan förskolor och skolor.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN **DOM**
I LINKÖPING

Utifrån att barnkonsekvensanalysen utgör del av beslutsunderlaget bedömer förvaltningsrätten därför att ledamöterna i barn- och ungdomsnämnden haft tillgång till sådant underlag att nämnden kunnat beakta barnets bästa inför beslutet. Därtill har samråd genomförts i enlighet med kommunallagen och skollagen. Förvaltningsrätten bedömer därför att beslutet inte står i strid med bestämmelserna om barnets bästa i skollagen och barnkonventionen. Vad klagandena anfört i denna del, bland annat utifrån de åberopade handlingarna *Prövning av barnets bästa – Ett verktyg för styrning och ledning* och *Prövning av barnets bästa – Ett stödmaterial för beslutsfattare och tjänstepersoner*, medför ingen annan uppfattning.

Sammanfattande slutsats

Sammanfattningsvis medför inte de omständigheter som klagandena anfört och åberopat att det är visat att det finns grund för att upphäva det överklagade beslutet. Överklagandena ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 3 (FR-03).

Kristina H Samuelsson
Rådman

I avgörandet har de särskilda ledamöterna Per Blomberg och Leif Tollén deltagit. Föredragande jurist har varit Jacob Nilsson.



KLAGANDE

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.
- 11.
- 12.
- 13.
- 14.
- 15.
- 16.
- 17.
- 18.
- 19.
- 20.
- 21.
- 22.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING**

BESLUT

23.

24.

25.

26.

27.

28.

29.

30.

31.

32.

33.

34.

35.

36.

37.

38.

39.

40.

41.

42.

43.

44.

45.

46.

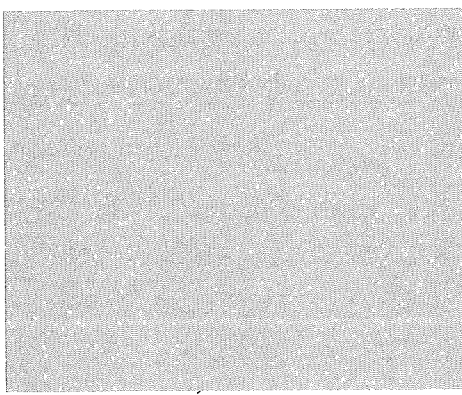
47.

48.

49.

50.

51.





Barn- och ungdomsnämnden

2023-03-23

§ 26 Effektivt lokalnyttjande, omedelbar justering

Dnr BOU 2023-237

Barn- och ungdomsnämndens beslut

1. Byggnationen av Nya Kungsbergsskolan pausas.
2. De (75) grundsärskoleplatser för årskurs 7-9 som skulle organiserats på Kungsbergsskolan inryms inom utbildningsförvaltningens befintliga lokalbestånd<.
3. Fredriksbergsskolan avvecklas från höstterminen 2023.
4. Atlasskolan avvecklas från höstterminen 2023.
5. Engelska sektionen på Atlasskolan flyttas till Änggårdsskolan till höstterminen 2023.
6. Rappestads skola avvecklas från höstterminen 2024.
7. Ljungs skolas lokaler avvecklas hösten 2023.
8. Berörda kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper flyttas till angivna lokaler.
9. Bostadsrätt Brf Konstnären Nya Tanneforsvägen 80 som en del av Tanneforsskolans lokaler avvecklas augusti 2023.
10. Särskild undervisningsgrupp inom autismspektrat på Slestadsskolan och Vidingsjöskolan omfattar årskurs 1-6 från och med höstterminen 2024.
11. Järdalaskolans lokaler på Fredriksbergsvägen 33 avvecklas hösten 2023. Järdalaskolan flyttas till Stenbrötsgatan 5.
12. Daggkåpeskolans lokaler på Bygdegatan 349 avvecklas hösten 2023. Daggkåpeskolan flyttas till Bokhagsvägen 6.
13. Slussenskolans lokaler på Stationsgatan 18 avvecklas hösten 2023. Slussenskolan flyttas till Brunnsgatan 2.
14. Kommungemensam särskild undervisningsgrupp för elever med rörelsehinder avvecklas.
15. Avveckla redan tomställda förskolelokaler på Höstvindsvägen 46 1 april 2023.

Ordförandens signatur

Justerarens signatur

Justerarens signatur



16. Avveckla redan tomställda förskolelokaler på Vinkelvägen 71 1 april 2023.
17. Avveckla redan tomställda förskolelokaler på Rättaregatan 9 1 april 2023.
18. Avveckla redan tomställda förskolelokaler på Tomatvägen 14 B 1 april 2023.
19. Avveckla redan tomställda förskolelokaler på Gurkvägen 2 1 april 2023.
20. Avveckla lokalen Alsättersgatan 17 B från 1 augusti 2023.
21. avveckla förskolan Brigadgatan 18 från 1 augusti 2023.
22. Avveckla förskolan Klockaregården 36 från 1 augusti 2023.
23. Avveckla förskolan Gryningsgatan 5 från 1 augusti 2024.
24. Avveckla förskolan Tingsvägen 2A från 1 augusti 2024.
25. Avveckla förskolan Gamla Kalmarvägen 5A från 1 augusti 2024.
26. Avveckla förskolan Teknikringen 18 från 1 augusti 2024.
27. Avveckla förskolan Stenbrötsgatan 5 från 1 augusti 2024 och omvandla det till grundskoleplatser.
28. Avveckla förskolan Brunngatan 2 från 1 augusti 2023 och omvandla det till grundskoleplatser.
29. Avveckla förskolan Bigarråvägen 3 från 1 augusti 2024 och omvandla det till grundskoleplatser.
30. Avveckla förskolan Nybrovägen 1 från 1 augusti 2024 och omvandla det till grundskoleplatser.
31. Avveckla förskolan Skäggetorp Centrum 30A från 1 augusti 2024 och omvandla det till grundskoleplatser.
32. Utbildningsdirektören ges i uppdrag att beställa nya lokaler för förskolan Valkyriagatan 7.
33. Utbildningsdirektören ges i uppdrag att svara för avveckling och paus av berörda lokaler i samverkan med Lejonfastigheter.
34. Paragrafen justeras omedelbart.

Ordförandens signatur	Justerarens signatur	Justerarens signatur	
-----------------------	----------------------	----------------------	--



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.

4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.

5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.