

Yttrande i mål nr 11463-23, Lomma kommun angående laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Förvaltningsrätten i Malmö har i aktbilagorna 41 respektive 59 förelagt kommunen att yttra sig över innehållet i till domstolen inkomna överklaganden. Med anledning av rättens begäran om yttrande i ovan rubricerat mål önskar kommunen anföra följande.

Kommunens inställning och yrkanden

Kommunen yrkar att domstolen avslår klagandenas yrkande att beslutet ska upphävas på grunden att det inte har tillkommit i laga ordning.

Kommunens beslut att pausa intaget av förskoleklasser på Pilängsskolan och Löddesnässkolan höstterminen 2024 daterat den 10 oktober 2023, dnr BUN/2023:206, har tillkommit i laga ordning.

Anledningen till beslutet att pausa intaget till förskoleklasser vid två av kommunens skolor är det minskade elevunderlaget i kommunen som medför att verksamheten behöver anpassas efter de nya förutsättningarna. Enligt 2 kap. 8 b § skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Detta är grunden för det överklagade beslutet som fattats för att säkerställa att utbildningen för samtliga elever i kommunens förskoleklasser är likvärdig.

Beslutet har tillkommit i laga ordning och omfattar en angelägenhet för kommunen som ligger inom barn- och utbildningsnämndens befogenhet att fatta beslut om.

Bemötande av klagandenas grunder för överklagandet

Klagandena har yrkat att beslutet ska upphävas och har sammanfattningsvis anfört att beslutet strider mot barnkonventionen. Barnkonsekvensanalysen som legat till grund för beslutet har inte varit lagligen grundad. Grupperna av barn och elever som direkt och/eller indirekt påverkas av beslutet inte är synliggjorda i beslutet eller beslutsunderlaget. Barnens perspektiv har inte beaktats och barns åsikter har inte hörts. Någon bedömning av barnets bästa har inte kommit till uttryck i vare sig beslut eller beslutsunderlag.

Klagandena anför också att beslutet med hänsyn taget till 4 kap. 12 och 13 §§ skollagen inte är lagligen grundat och att kraven i arbetsmiljölagen och förordningen om systematiskt miljöarbete inte har följts.

Barnkonventionen och barnkonsekvensanalys

Klagande anger att kommunens barnkonsekvensanalys inte uppfyller vissa krav.

Barnkonventionen gäller som svensk lag och konventionens bestämmelser ska beaktas i samband med beslut som rör barn. Det finns inte någon bestämmelse i kommunallagen eller i barnkonventionen där det anges att en barnkonsekvensanalys ska genomföras på ett visst sätt innan ett beslut fattas om att, som i detta fall, pausa förskoleklasser vid vissa skolor. Det finns inte ens något krav i lagstiftningen på att det ska finnas ett specifikt dokument som är benämnt barnkonsekvensanalys.

Bestämmelserna i barnkonventionen är allmänt hållna och föreskriver inte på vilket sätt som till exempel barnets bästa ska beaktas eller hur barnets rätt att komma till tals ska säkerställas. På vilket sätt och hur detta ska ske är sådana bedömningar som utgör en fråga om lämplighet och de kan således inte prövas inom ramen för en laglighetsprövning. Beslutet kan därför inte upphävas på den grunden att barnkonsekvensanalysen inte skulle vara korrekt gjord eller att bedömningen enligt barnkonventionen inte skett på det sätt som klagandena anser att den borde gjorts.

Av Kammarrätten i Stockholms dom den 7 april 2022, mål nr 5211-21, framkommer att effekterna av ett beslut måste utredas och bedömas utifrån principen om barnets bästa. Beslutsprocessen ska också 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.

I det aktuella målet genomsyras det överklagade beslutet av bedömningar utifrån principen om barnets bästa i barnkonventionen. Det framkommer av beslutsunderlaget att beslutet att pausa intaget till förskoleklass vid de två skolorna grundar sig på att resultatet ska bli så bra som möjligt för eleverna utefter de förändringar som behöver göras på grund av det minskade elevantalet. Faktorer som god kvalitet på undervisningen, möjlighet till relationsskapande för elever, möjlighet att bemanna med pedagogiska resurser utöver grundbemanning gynnar enligt analysen varje enskild elev. Det är för att uppnå detta resultat som kommunen fattat beslutet. Även negativa konsekvenser, såsom att vissa elever kan få längre väg till skolan, har beaktats. Kommunen har även låtit utföra en barnkonsekvensanalys som har funnits med som underlag för det politiska beslutet gällande pausandet av intag till förskoleklasser på Pilängsskolan och Löddesnässkolan. I denna görs en bedömning utifrån artiklarna 2, 3, och 12 i barnkonventionen av förslaget att pausa intaget till förskoleklass och konsekvenser. Eventuella intressekonflikter redovisas också.

Klaganden har anfört att ett antal negativa konsekvenser kan komma att uppstå för barn som inte kommer att få påbörja förskoleklass på Pilängsskolan eller Löddesnässkolan med början hösten 2024.

Som anges i ovan nämnda dom från kammarrätten i mål nr 5211-21 kan ett beslut innebära såväl negativa som positiva konsekvenser för berörda barn. Ett beslut som rör flera barn eller barn i allmänhet kan vara positivt för några barn men negativt för andra. Kommunen har gjort en avvägning och kommit fram till att kommunens behov av att organisera skolverksamheten på det beslutade sättet väger tyngre än de negativa konsekvenser som kan uppkomma för vissa barn. Detta särskilt som anledningen till beslutet är att organisera kommunens skolverksamhet på ett sätt som i längden gynnar eleverna i hela kommunen.

Kommunen har i sin utredning inför beslutet tagit hänsyn till ett stort antal faktorer, både positiva och negativa. Det är inte möjligt, eller önskvärt, att varje eventuell följd av ett beslut ska utredas och samrådats om. Kommunen måste kunna göra en bedömning av vilken grupp av elever som ska anses vara berörda av ett beslut och vilka eventuella konsekvenser som ska ingå i en analys. Ett ärende ska utredas i den utsträckning som krävs och i det här fallet har kommunen bedömt att utredning har skett i tillräcklig utsträckning för att kraven i barnkonventionen ska vara uppfyllda.

Grupperna av barn som direkt och/eller indirekt påverkas av beslutet är inte synliggjorda i beslutet eller beslutsunderlaget.

Kommunen har i första hand bedömt att de barn som är direkt berörda av beslutet är de barn som nu går i förskolan och som förmodligen skulle fått sin skolplacering vid Pilängsskolan eller Löddesnässkolan om förskoleklasserna funnits kvar vid skolorna.

Även konsekvenser för andra elever vid kommunens skolor har tagits med i bedömningen av barnets bästa. Till exempel anges i beslutet att mindre klasser och enparallelliga årskurser inte främjar god undervisningskvalitet och begränsar elevernas relationsskapande. Detta hade blivit resultatet på flera skolor om förskoleklasserna på Pilängsskolan och Löddesnässkolan inte hade pausats. Dessutom analyseras konsekvenserna av att fler elever i Lomma skulle behöva byta skola under sin skolgång om inte det överklagade beslutet hade fattats. Kommunens beslut strider inte mot lagstiftningen i denna del.

Barnens perspektiv har inte beaktats och barns åsikter har inte blivit hörda

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 gäller i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet.

Barnets perspektiv har kommit fram genom diskussion med rektorer, tf verksamhetschef för grundskola och chef för elevhälsan. Information har inför fattandet av det överklagade beslutet gått ut till vårdnadshavare till samtliga barn i kommunens förskolor och till vårdnadshavare till alla elever i Pilängsskolan och Löddesnässkolan. Ett stort antal vårdnadshavare har lämnat synpunkter innan det överklagade beslutet fattades. Synpunkterna gäller bland annat att syskon inte kommer att gå på samma skola, att vårdnadshavare kan komma att behöva hämta och lämna barn på olika skolor och att det kan bli en längre skolväg för vissa elever. Detta uppfyller kravet på att barns åsikter har inhämtats, särskilt som de barn som direkt berörs av beslutet om förskoleklasser nu är i fyra- till femårsåldern. Av synpunkterna framkommer också att vårdnadshavare även framfört farhågor som gäller andra elever än de som direkt berörs av beslutet.

Kommunen anser inte att en domstol i ett mål avseende laglighetsprövning kan ta ställning till omfattningen av, eller kvaliteten på, de utrednings- och informationsåtgärder som kommunen har vidtagit. Barns åsikter har inhämtats på olika sätt och beslutet strider inte mot lagstiftningen.

Någon bedömning av barnets bästa har inte kommit till uttryck i vare sig beslut eller beslutsunderlag

I Kammarrätten i Stockholms dom den 7 april 2022, mål nr 5211-21 fastslås, som anges ovan, att 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.

Det faktum att kommunen inte tagit ställning till vad som är barnets bästa i processen inför att beslutet fattades medför således inte att beslutet ska upphävas på grund av att det inte tillkommit i laga ordning.

Beslutet är inte lagligen grundat med hänsyn till 4 kap. 12-13 §§ skollagen

Vad gäller yrkandet om att beslutet med hänsyn taget till 4 kap. 12–13 §§ skollagen inte är lagligen grundat vill kommunen framföra att elever och vårdnadshavare har möjlighet till inflytande över den dagliga verksamheten i skolan enligt 4 kap. 12 § skollagen. Det finns forum för samråd enligt 4 kap.

13 § skollagen vid samtliga skolor i kommunen, så kallade skolråd. Det är emellertid inte utpekade i lagstiftningen vilka frågor som ska behandlas vid sådana forum.

Kommunen har gjort bedömningen att då de barn som direkt berörs av beslutet inte är, eller kommer att bli, elever på Pilängsskolan eller Löddesnässkolan var inte frågan om att pausa intag till förskoleklasser något som skulle behandlas vid skolråden på de aktuella skolorna. Beslutets eventuella påverkan på de elever som redan går på de aktuella skolorna ansågs inte vara något som skulle lyftas i ett sådant forum för samverkan. Inte heller bedömde kommunen att det fanns anledning att lyfta frågan i övriga skolors forum för samråd. Beslutet har tillkommit i laga ordning vad gäller bestämmelserna i skollagen.

Beslutet strider mot kraven i arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt miljöarbete

Kommunen har låtit göra en riskanalys i enlighet med kraven i arbetsmiljölagen och har också tagit fram en handlingsplan i enlighet med kraven i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete. Riskanalysen omfattar kommunens grundskolor och har gjorts med ett övergripande organisationsperspektiv. Vid riskanalysen deltog företrädare för fackförbunden Sveriges Lärare, Sveriges Skolledare, Vision och Kommunal. Skyddsombud på de berörda skolorna kommer att involveras längre fram i processen.

Klagandena anför också att det är en svårbegriplig slutsats att det i barnkonsekvensanalysen anges att en riskanalys behöver göras utifrån ett arbetsmiljöperspektiv, men inte utifrån ett barnperspektiv.

Kommunen har gjort denna bedömning eftersom de närmast berörda barnen ännu inte är skolelever och därför inte omfattas av reglerna i arbetsmiljölagsstiftningen. Beslutet strider inte mot lagstiftningen i denna del.

Befolkningsprognos

Klagandena ifrågasätter den befolkningsprognos som kommunen gjort och ställer sig frågande till om den påstådda flexibiliteten är något positivt för de enskilda eleverna eller om den endast är till för verksamhetens möjlighet att hålla tilldelad budget.

Kommunen har låtit Sweco Sverige göra en befolkningsprognos för åren 2023-2032 med utblick mot 2043. Kommunen måste anpassa sig efter de prognoser som görs för att kunna erbjuda en god verksamhet inom de ekonomiska ramar som finns.

Trafiksituationen

Klagandena anför att elever för att ta sig till Strandskolan och Fladängsskolan i Lomma kommer att behöva ta sig över dels järnvägsövergång, dels flera vägar som trafikeras av busstrafik och byggtrafik. Detta borde enligt klagandena ha ingått i barnkonsekvensanalysen.

Kommunen vill framföra att alla fyra grundskolor i Lomma ligger centralt i samhället. Det finns en planskild cykel- och gångväg och en planskild bil-, cykel- och gångväg under järnvägen varför ingen elev behöver korsa över järnvägen på sin väg till skolan. Det finns också cykelvägar till skolorna och hastigheten i samhället är som högst 40 km i timmen.

Vad gäller trafiksituationen vid Löddesnässkolan uppges att barn som placeras på en annan skola kommer att få en mer trafikerad skolväg.

Kommunen har inte bedömt att beslutet om att pausa intaget till förskoleklasser innebär att en särskild utredning av trafiksituationen krävs. Beslutet innebär inte att elever som redan har en

skolplacering ska flyttas till en annan skola. Trafiksituationen vid skolvägar och vid hämtning och lämning är frågor som fortlöpande hanteras inom kommunen.

Sammanfattning

Kommunen har uppfyllt reglerna i barnkonventionen och annan lagstiftning. Beslutet strider inte heller mot lag eller annan författning. Det ska därför inte upphävas.