



LILLA EDETS  
KOMMUN

## Kallelse Utbildningsnämnden

**Tid:** Torsdagen den 7 januari kl. 17:00

**Plats:** Östra Roten, Kommunhuset i Lilla Edet

### Ärenden

1. Upprop
2. Val av justerare samt fastställande av tid för justering
3. Godkännande av dagordning
4. Överklagan av förvaltningsrättens dom från den 18 december 2015, mål nr 3208-15 och 3321-15  
Dnr 2015/UN087 och 2015/UN088  
*Handlingar skickas senare!*

### Föredraganden

Leif Håkansson (S)

Ordförande



**Överklagande av Förvaltningsrätten i Göteborgs dom, målnr  
3208-15, 3321-15**

Dnr 2015/UN087

Dnr 2015/UN088

**Sammanfattning**

Utbildningsnämnden beslutade 2015-03-24 § 23:

*Lilla Edets kommun delar in skolverksamheten i fyra skolområden från och med höstterminen 2016:*

- *Fuxerna F-9*
- *Ryrsjön F-6*
- *Lödöse F-6*
- *Ström F-6*

*Förslaget innebär en förändring av skolorganisationen enligt följande:*

*Årskurs F-3, Nygårdsskolan överförs till Tingbergsskolan*

*Årskurs F-3, Hjärtumsskolan överförs till Strömsskolan*

*Årskurs F-3, Västerlandaskolan överförs till Strömsskolan*

*Förskolan ska bedrivas på samma geografiska platser som idag.*

*En handlingsplan, för att dela in skolverksamheten i fyra skolområden från och med höstterminen 2016, ska tas fram i samverkan och dialog med de fackliga organisationerna samt övriga berörda målgrupper.*

Utbildningsnämnden beslutade 2015-03-24 § 24:

*Fuxernaskolan blir, från och med höstterminen 2015, kommunens enda F-9-skola, där alla kommunens elever i årskurs 7-9 samlas.*

*En handlingsplan, för kommunens enda F-9-skola, där alla kommunens elever i årskurs 7-9 samlas, ska tas fram i samverkan och dialog med de fackliga organisationerna samt övriga berörda målgrupper.*

Besluten överklagades och utbildningsnämnden yttrade sig till Förvaltningsrätten 2015-05-28, § 34 och § 35.

I dom 2015-12-18 upphäver förvaltningsrätten utbildningsnämndens beslut § 23 och § 24.

## **Beslutsunderlag**

Tjänsteskrivelse från förvaltningschefen, daterad 2016-01-05.  
Överklagande till Förvaltningsrätten i Göteborg dom, målnr 3208-15, 3321-15  
Förvaltningsrättens dom 2015-12-18.

## **Förslag till beslut**

Utbildningsnämnden överklagar Förvaltningsrätten i Göteborgs dom 2015-12-18 med målnr 3208-15 och 3321-15 i enlighet med upprättat överklagande dnr 2015/UN087-84 och 2015/UN088-24.

Olle Isaksson  
Bildningschef

**Beslutet expedieras till**  
Förvaltningsrätten



Kammarrätten i Göteborg

## Överklagande av Förvaltningsrätten i Göteborgs dom, målnr 3208-15, 3321-15

Utbildningsnämnden i Lilla Edets kommun yrkar att Kammarrätten undanröjer Förvaltningsrätten i Göteborgs dom och fastställer de upphävda besluten. Kommunen hänvisar till vad som anförts i förvaltningsrätten och anför därtill följande till stöd för kommunens talan:

*Förvaltningsrätten menar att centralt för bedömningen i målet blir dels frågan om vilka instruktioner utbildningsnämnden fått från kommunfullmäktige, dels hur besluten som helhet påverkar kommunen utifrån dess individuella förutsättningar avseende t ex folkmängd eller antal berörda skolor.*

*Förvaltningsrätten i Göteborg anger vidare att det i förarbetena till kommunallagen omnämns att kommunfullmäktige bör ansvara för de kommunövergripande frågorna. Nämndernas grundläggande uppgift är istället att fullgöra förvaltningen. Förvaltningsrätten menar att det i tveksamma fall kan vara rimligt att tillskriva kommunfullmäktige ett visst tolkningsföreträde. (Lindquist/Losman "Kommunallagen" 3 kap 9 §).*

Utbildningsnämnden anser att Kammarrättens avgörande i mål 3954-04 är applicerbart på de beslut utbildningsnämnden tagit avseende skolstrukturen i Lilla Edet. I kammarrättens avgörande hade fullmäktige i en mindre kommun skurit ned tilldelningen av medel till grundskolan utan att ange särskilda villkor. Kommunens utbildningsnämnd beslutade mot bakgrund av de minskade medlen från kommunfullmäktige att lägga ner en skola. Kammarrätten ansåg att nämnden inte överskridit sin befogenhet.

Lilla Edets kommun tillämpar målstyrning. Nämnderna har ansvar för sin verksamhet utifrån givna mål och resurser. Nämnderna äger även rätt att fördela budgeten inom sin verksamhet.

Detta innebär att fullmäktige styr genom de mål som anges i mål- och resursplanen. Väl så viktigt i kommunens målstyrningsarbete är den uppföljning som sker till kommunfullmäktige av verksamhet och ekonomi genom Lilla Edets kommuns tertialrapporter per april och augusti samt årsredovisningar. I dessa dokument ger kommunfullmäk-

tige också direktiv och budgetmässiga villkor som binder nämnden. I uppföljningen följer fullmäktige särskilt nämndernas arbete och ekonomi och har möjlighet att vidta de åtgärder fullmäktige anser nödvändiga.

Varje nämnd tar fram tertiäl- och årsrapporter som är underlag för kommunfullmäktiges ställningstaganden.

Redan i 2013 års tertiäl- och årsrapporteringar anger utbildningsnämnden att man prognostiserar ett underskott. Utbildningsnämnden anger att samtliga enheter har svårigheter att hålla budget då i stort sett alla klasser har tomma platser. Skolornas organisation försvårar också möjligheten att kostnadsanpassa verksamheten; ett litet elevunderlag i en årskurs tvingar fram åldersblandad undervisning, men grupperna blir oekonomiskt små. Det är osäkert om åldersblandad undervisning är genomförbar i årskurs 7-9, varför klassorganisation med få elever per klass varit nödvändigt och fördyrande.

I utbildningsnämndens tertiäl- och årsrapporteringar för 2014 anges att nämnden har svårt att uppfylla flertalet av uppsatta mål, framförallt inom grundskolan. Ekonomin är inte i balans, främst med anledning av grundskolornas svårigheter med att skapa en inre organisation som ryms inom ram. Elevantalet på skolorna är för litet för att kunna skapa en effektiv klassorganisation. I tertiälrapport 2 anges att elevantalet på Tingbergsskolan år 7-9 är för litet för att skapa en ekonomiskt effektiv organisation.

En följd av detta är att det blir svårt för utbildningsnämnden att kostnadsanpassa verksamheten och följa fullmäktiges direktiv i tertiälrapporternas avsnitt "Åtgärder för att uppnå ekonomisk balans". I avsnittet anges att nämnderna ska tillse att verksamheten inte bedrivs så att det ekonomiska utrymmet överskrids.

Fullmäktige beslutar i tertiälrapport 1 för Lilla Edets kommun, 2013-06-19/§ 27, att de nämnder som redovisar underskott får i uppdrag att anpassa sina verksamheter och inte redovisa något underskott vid årets slut. Det anges också att med den befintliga skolorganisationen uppstår svårigheter att hitta optimala klassordningar. I tertiälrapport 2 för Lilla Edets kommun, 2013-10-23/§ 44 konstateras att på längre sikt behöver större grepp tas för att inte ekonomisk obalans ska vara ett årligt återkommande problem. För att eventuellt kunna möjliggöra detta bör samtliga verksamheter ses över. Exempelvis volymen, avseende såväl storlek som antal, på enheterna inom förskolan och skolan. Fullmäktige har godkänt tertiälrapporterna. I årsredovisningen för Lilla Edets kommun 2013, som också godkänns av fullmäktige 2014-03-19/§12, anges en av orsakerna till det negativa resultatet för utbildningsnämnden vara ekonomiskt ineffektiva enheter.

För 2014 rapporteras åter, i tertiälrapport 1 och 2 som godkänns av fullmäktige 2014-06-18/§40 och 2014-10-22/§ 52 och årsredovisning som godkänns 2015-03-25/§ 14, att ekonomin inte är i balans, främst med anledning av grundskolans svårigheter att skapa en inre organisation som ryms inom ram. Elevantalet är för litet för att kunna skapa en effektiv klassorganisation. I tertiälrapport 2 konstateras att utbildningsnämndens problem härrör sig främst till att grundskolan har en bemanning som är för stor till de befintliga resurserna, orsakad av en ineffektiv organisation.

Kommunfullmäktige får därmed anses ha varit informerad om svårigheterna med att skapa en effektiv organisation. Direktivet från fullmäktige till utbildningsnämnden har varit att anpassa sin verksamhet för att hålla budgeten. Några särskilda medel har således inte tillförts nämnden för att klara av den nuvarande grundskoleorganisationen.

Några särskilda villkor utöver detta har inte angivits från fullmäktiges sida. Utbildningsnämnden har därefter fattat beslut i frågan om skolstrukturen. I och med detta kan inte utbildningsnämnden anses ha överskridit sina befogenheter.

Utbildningsnämnden anser att man i och med detta direktiv inte endast haft mandat att förfoga över sådana beslut om anpassningar som innebar verksamhetsmässiga kvalitetsförbättringar t e x försämrad lärartäthet, neddragning av läromedel, försämrad elevhälsa, utan även förfogat över frågan om strukturella åtgärder för att istället förbättra verksamhetens kvalitet. Frågor som är avgörande för om eleverna ska lyckas i sin skolgång eller ej.

Efter det att utbildningsnämnden fattat besluten om skolstrukturen 2015-03-24 § 23 och 24 behandlar kommunfullmäktige och godkänner 2015-06-17/§37 tertialrapport 1 för Lilla Edets kommun 2015. I tertialrapporten konstateras att utbildningsnämnden har svårt att klara uppdraget inom grundskolan men i och med den av nämnden beslutade organisationsförändringen så bedöms förutsättningarna förbättras avsevärt. "Nämnden har över tid inte lyckats uppnå de mål som gäller utifrån skollagen, vilket kräver insatser i många led i kommunen. Under våren 2015 har nämnden därför fattat beslut om skolstrukturen för Lilla Edets kommunala skolor". Sålunda bekräftar kommunfullmäktige den genomförda skolstrukturen.

Förvaltningsrätten menar också att det i tveksamma fall kan vara rimligt att tillskriva kommunfullmäktige tolkningsföreträde. Om det i detta fall skulle kunna ses som "tveksamt fall" så menar utbildningsnämnden att fullmäktige har använt sig av detta tolkningsföreträde i och med de direktiv som givits utbildningsnämnden inom ramen för de uppföljningar som sker till kommunfullmäktige via tertial- och årsrapporteringarna.

Förvaltningsrätten i Göteborg hänvisar i sitt beslut även till ett *mål från Kammarrätten i Göteborg, mål 5442-12*, som uppmärksammar att vad som kan anses vara av principiell beskaffenhet varierar beroende på kommunens storlek. Rättsfallet avser Åstorps kommuns beslut om delegation till kommunstyrelsen i brådskande fall av markköp till en gräns av 3 miljoner kronor.

Frågan var om beslutet strider mot 3 kap 9 och 10 §§ KL p g a att delegationen omfattar markköp som är av principiell beskaffenhet eller av annars större vikt.

Det ankommer på fullmäktige att besluta om alla viktigare förmögenhetsförfoganden. Förutom budget och skatt anges andra viktiga frågor, d v s frågor av stor betydelse för den kommunala ekonomin. Kammarrätten menar att vid bedömningen av om beloppsgränsen är tillräcklig måste hänsyn tas till att den berörda kommunen är en förhållandevis liten kommun. Enligt kammarrätten strider beslutet om delegation till kommunstyrelsen mot 3 kap 9-10 §§ KL. I detta rättsfall har sålunda fullmäktige avhänt sig beslutanderätt som har en direkt kommunalekonomisk betydelse i en kommun av Åstorps storlek.

Utbildningsnämnden i Lilla Edet anser att rättsfallet inte är jämförbart med de beslut som utbildningsnämnden fattat om skolstrukturen i Lilla Edets kommun. Som tidigare anförts har fullmäktige dels blivit informerad genom tertial- och årsrapporteringar som ingår i kommunens målstyrningsarbete, dels givit nämnden instruktioner/direktiv med

anledning av vad som framkommit i uppföljningarna. Huvudargumentet är från utbildningsnämndens sida att fullmäktige således inte har avhått sig beslutanderätten i denna fråga. Utbildningsnämnden menar också att det i målet anges tydligt att det gäller investering av medel och inte ren drift. Således är hänvisningen till detta mål inte heller relevant av denna anledning.

Utbildningsnämnden vill också bemöta förvaltningsrättens resonemang avseende dels att kommunen är förhållandevis liten, dels att beslut tidigare tagits i kommunfullmäktige avseende skolfrågor. Detta även om utbildningsnämndens huvudargument är att kommunfullmäktige har haft både tolkningsföreträde och beslutanderätt i frågan.

Förvaltningsrätten menar att Lilla Edet är en förhållandevis liten kommun där varje enskild skolas organisation får en jämförelsevis stor betydelse för kommuninvånarna. Beslutet förefaller därmed ha en sådan kommunövergripande karaktär som det normalt ankommer på kommunfullmäktige att besluta om. Enlig förvaltningsrätten får det i vart fall anses rimligt att tillämpa principen om att i tveksamma fall ge kommunfullmäktige tolkningsföreträde.

Beslutet påverkar enligt utbildningsnämnden endast en mindre del av de totalt 600 barn som beräknas gå i årskurs F-3. Påverkan blir följaktligen inte heller så stor för de mottagande skolorna eller för kommunen som helhet. Utbildningsnämnden gör den bedömningen att det som är viktigt för de berörda mindre orterna är att det även fortsättningsvis bedrivs skolverksamhet i befintliga skolbyggnader i form av förskoleverksamhet och att det därför inte innebär några större förändringar infrastrukturellt för orterna.

Åtgärderna handlar också om att samordna högstadiet i Tingbergsskolan, Lödöse med Fuxerna högstadium i Lilla Edet. I Tingbergsskolan bedrivs även fortsättningsvis skolverksamhet i årskurs F-6. Lödöse är en ort som är i stark utveckling och stora satsningar planeras under de närmaste åren. När elevunderlaget ökar planeras för ett nytt högstadium.

Vidare pekar förvaltningsrätten på att skolfrågan tidigare varit föremål för utredning i Lilla Edets kommun, senast 2011, vilket var i början av förra mandatperioden. Förvaltningsrätten menar att det faktum att fullmäktige tidigare fattat kommunens beslut i frågor rörande den grundläggande skolstrukturen talar i sig för att just fullmäktige skulle vara den sedvanliga beslutsordningen för grundläggande skolfrågor.

Beslutet 2011 har haft frågan om minskning av lokalkostnaderna som utgångspunkt. En utredning genomfördes avseende hur lokalkostnaderna för varje elev per kvadratmeter kunde reduceras. Uppdraget innebar likväl att utreda huruvida en kostnadsreducering skulle ge pedagogiska och organisatoriska vinster. Utredningens huvudsyfte var att ta fram olika förslag på omorganisation som innebar färre antal skollokaler i kommunen. Fullmäktiges beslut 2011 avsåg att kommunen inte skulle ändra organisation utan göra en ny översyn av oanvända lokaler på två skolor i kommunen. Det överklagade beslutet avser skolstruktur och innebär inte en minskning av antalet skollokaler vilket är fokus i skolfrågan 2011.

Slutligen invänder utbildningsnämnden mot förvaltningsrättens resonemang angående att tidigare beslut, en eller flera mandatperioder tillbaka, är bindande för beslutsgången i kommunen med anledning av att beslutsordningen skulle anses vara "sedvanlig". Detta

utan att närmare beakta under vilka förutsättningar beslutet togs i fullmäktige och om det är förenligt med kommunallag och gällande rättspraxis.

Med anledning av ovanstående yrkar Utbildningsnämnden i Lilla Edets kommun att Kammarrätten i Göteborg undanröjer Förvaltningsrätten i Göteborgs dom och fastställer de upphävda besluten.

**Leif Håkansson**

Ordförande i Utbildningsnämnden i Lilla Edets kommun





**KLAGANDE**

*Se förteckning sist i avgörandet.*

**MOTPART**

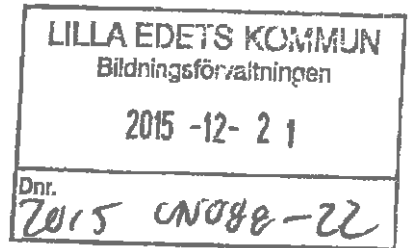
Lilla Edets kommun  
463 80 Lilla Edet

**ÖVERKLAGADE BESLUT**

Utbildningsnämnden i Lilla Edets kommuns beslut den 24 mars 2015,  
diariern § 23-24

**SAKEN**

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900)



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avvisar överklagandena från Antonie Hoffman respektive  
Henrik Söder.

Förvaltningsrätten upphäver utbildningsnämndens beslut § 23 och § 24.

Dok.Id 374633

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 53197 400 15 Göteborg	Sten Sturegatan 14	031 - 732 70 00 E-post: <a href="mailto:forvaltningsrattenigoteborg@dom.se">forvaltningsrattenigoteborg@dom.se</a>	031 - 711 78 59	måndag – fredag 08:00-16:00

## BAKGRUND

*Utbildningsnämnden i Lilla Edets kommun* (kommunen) har beslutat dels rörande "kvalitetshöjning i Lilla Edets kommuns utbildningsverksamhet" (§ 23), dels rörande "högstadiorganisation i Lilla Edets kommun" (§ 24). Besluten innebär att skolverksamheten delas in i fyra skolområden från och med höstterminen 2016. Årskurserna F-3 vid Nygårdsskolan, Hjärtumsskolan samt Västerlandaskolan överförs till någon av kommunens fyra resterande skolor. Förskoleverksamheten bedrivs vidare vid alla skolenheter (§ 23). Vidare beslutades att kommunens högstadieskolor ska koncentreras till Fuxernaskolan och att Tingbergsskolan därför avvecklar sitt högstadium (§ 24).

## YRKANDEN M.M.

Ett flertal kommunmedlemmar överklagar besluten och yrkar att de ska upphävas. De klagande anför sammanfattningsvis bl.a. följande. Besluten är av sådan grundläggande och principiell natur att de borde ha fattats i kommunfullmäktige. Kommunen har tidigare lovat att skolorna skulle få vara kvar och senast år 2011 beslutade kommunfullmäktige att inte ändra den grundläggande skolstrukturen. Skolorna är av stor betydelse för samhället och beslutet innebär att barn måste brytas upp från sina etablerade rutiner. Det finns brister i beslutets beredning, bl.a. framkommer det inte vad det kommer att kosta att skjutsa barnen mellan skolorna.

*Kommunen* anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Det är utbildningsnämnden som fullgör kommunens uppgifter inom det kommunala skolväsendet. Det åligger nämnden att ta ställning till förvaltningsorganisatoriska frågor. Besluten följer den mål- och resursplan som kommunfullmäktige beslutat om. Omorganisationen innebär ingen minskning av antalet skolor i kommunen. Syftet med besluten är att höja kvaliteten i verk-

samheten. Det är ca 80 barn i årskurserna F-3, samt ca 100 barn i högstadiet som behöver byta skola på grund av besluten. Barnen kommer att erbjudas skolskjuts. Eftersom skolorna finns kvar och endast ett mindre antal elever berörs av besluten är det inte av principiell beskaffenhet eller större vikt. Kommunen åberopar ett antal rättsfall.

Förvaltningsrätten har den 20 respektive 22 april 2015 avslagit yrkanden om inhibition i målet.

### SKÅLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

#### *Tillämpliga bestämmelser m.m.*

#### Om möjligheten att överklaga kommunala beslut

Varje medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten (10 kap. 1 § första stycket kommunallagen).

En kommuns beslut ska upphävas, om

1. det inte tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe (10 kap. 8 § kommunallagen).

#### Om den kommunala beslutskompetensen

Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska handha. Nämnderna beslutar också i frå-

gor som fullmäktige har delegerat till dem (3 kap. 13 § kommunallagen).

Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget, och
9. extra val till fullmäktige (3 kap. 9 § första stycket kommunallagen).

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 9 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna (3 kap. 10 § första stycket kommunallagen).

Av äldre förarbeten framkommer bl.a. följande rörande frågan om vilka ärenden som kan anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Kommunfullmäktiges beslutanderätt gäller beslut av mera grundläggande natur eller mera generell räckvidd. Det är fråga om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande (prop. 1973:90 s. 231).

Den uppräkningslista av exempel som görs i kommunallagen 3 kap. 9 § är inte uttömmande vilket innebär att det finns exempel på annat som ligger inom kommunfullmäktiges beslutsområde (prop. 1990/91:117 s. 157).

Hur kommunala beslut anslås och överklagas

Senast andra dagen efter det att protokollet har justerats ska justeringen tillkännages på anslagstavlan. Av tillkännagivandet ska framgå var protokollet finns tillgängligt samt vilken dag det har anslagits. Tillkännagivandet får inte tas bort från anslagstavlan före utgången av den tid som gäller för överklagande (6 kap. 30 § och 5 kap. 62 § kommunallagen).

Ett överklagande ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Anslaget om protokollsjusteringen måste vara uppsatt på anslagstavlan under hela klagotiden för att tiden ska löpa ut (10 kap. 6 § kommunallagen).

Vid prövningen av överklagandet får inte beaktas andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång (10 kap. 10 § kommunallagen).

*Förvaltningsrättens bedömning*

Har samtliga överklaganden skett i rätt tid?

För kommunala beslut gäller en strikt överklagandetid om tre veckor från det att mötesprotokollet anslogs på kommunens anslagstavla. Det innebär att överklaganden som inkommit efter dessa tre veckor måste avvisas. Det innebär även att överklaganden som visserligen inkommit inom överklagandetiden inte vid en senare tidpunkt får tillföras nya omständigheter efter det att överklagandetiden gått ut.

Kommunen fattade sina beslut den 24 mars 2015. Protokollet anslogs torsdagen den 26 mars 2015 och togs därefter ner igen fredagen den 17 april

2015. Det innebär att överklagandetiden gick ut torsdagen den 16 april 2015. Av underlagen i målet framkommer inget annat än att Antonie Hoffman och Henrik Söders överklagande inkom till förvaltningsrätten först fredagen den 17 april 2015. Deras överklaganden har därmed inkommit försent och ska därför avvisas.

#### Allmänt om laglighetsprövning

Ett icke individuellt beslut som fattas av en kommunal nämnd kan normalt endast överklagas inkom ramen för en laglighetsprövning enligt kommunallagen. Rätten att begära laglighetsprövning tillkommer alla medlemmar av en kommun. Det krävs inte att man är personligen berörd av ett beslut för att man ska kunna begära laglighetsprövning. En konsekvens av denna ordning är att om ett beslut överklagas av flera kommunmedlemmar kommer deras överklagande att behandlas gemensamt i ett sammanhållet avgörande.

Förvaltningsrättens prövning är vidare begränsad till en prövning av om det överklagade beslutet är olagligt eller inte har tillkommit i laga ordning enligt bestämmelserna i 10 kap. 8 § kommunallagen. Förvaltningsrätten får således inte pröva det överklagade beslutets lämplighet i allmänhet och inte heller sätta något annat beslut i dess ställe. Laglighetsprövningen kan ses som en form av medborgarkontroll av den kommunala förvaltningen, snarare än ett rättsmedel för att tillgodose den enskildes anspråk mot kommunen. Ett eventuellt bifall till överklagandet medför endast att kommunens beslut upphävs och inte att det ersätts av ett nytt beslut med annat innehåll. Omständigheter som inte hänför sig till någon av de fyra prövningsgrunderna i kommunallagen kan inte beaktas vid förvaltningsrättens prövning. Det är de klagande som ska visa att beslutet är olagligt.

Nämndens beredning av ärendet

Flera klagande har anfört att nämndens beredning av ärendet skulle vara bristfällig bl.a. genom att man inte utrett vilka kostnadsmissiga konsekvenser beslutet kan få avseende skolskjuts. Kommunallagen innehåller emellertid inga närmare regler rörande hur ärenden i kommunala nämnder ska beredas. Det kan i vart fall inte anses visat att ärendet skulle vara så bristfälligt berett att beslutet redan på denna grund skulle ha blivit olagligt.

Borde beslutet ha fattats i kommunfullmäktige?

Den huvudsakliga invändningen från de klagande berör emellertid att beslutet är av sådan grundläggande och principiell karaktär att det borde ha fattats i kommunfullmäktige.

Beslut av mera grundläggande natur eller med mer generell räckvidd ska, tillsammans med beslut där det politiska momentet är avgörande, normalt fattas i kommunfullmäktige. I förarbetena omnämns att kommunfullmäktige bör ansvara för de kommunövergripande frågorna (prop. 1990/91:117 s. 158). Nämndernas grundläggande uppgift är istället att fullgöra förvaltningen (jfr t.ex. RÅ 82 2:77). I tveksamma fall kan det vara rimligt att tillskriva kommunfullmäktige ett visst tolkningsföreträde (Lindquist/Losman "Kommunallagen" 3 kap. 9 §).

Vad specifikt gäller frågan om beslut på skolans område finns i praxis bl.a. ett avgörande där en skolstyrelse inte ansågs ha överskridit sin befogenhet när den beslutade att lägga ner en skola (RÅ 1987 ref. 26). Förvaltningsrätten noterar dock att Högsta förvaltningsdomstolen i sitt avgörande hänvisat till den då gällande hårt statsbidragsstyrda skollagstiftningen. Det har senare anförts att det trots avgörandet från år 1987 kan finnas situationer då det ankommer på kommunfullmäktige att besluta om skolnedläggningar (jfr

Dalman m.fl. "Kommunallagen" 5 upplagan s. 214).

Vidare kan ett avgörande från Kammarrätten i Göteborg uppmärksammas (mål 3954-04). I målet hade fullmäktige i en mindre kommun skurit ned tilldelningen på medel till grundskolan utan att ange några särskilda villkor. Kommunens utbildningsnämnd beslutade mot bakgrund av de minskade medlen från kommunfullmäktige att lägga ner en skola. Kammarrätten ansåg att nämnden då inte överskridit sin befogenhet. I ett annat mål från Kammarrätten i Göteborg (mål 5442-12) uppmärksammas att vad som kan anses vara av principiell beskaffenhet varierar beroende på kommunens storlek. I en mindre kommun kan även ett mindre beslut vara av principiell beskaffenhet utifrån kommunens individuella förutsättningar.

Centralt för bedömningen i målet blir således dels frågan om vilka instruktioner utbildningsnämnden fått från kommunfullmäktige (jfr även t.ex. RÅ 1994 ref. 72), dels hur beslutet som helhet påverkar kommunen utifrån dess individuella förutsättningar avseende t.ex. folkmängd eller antal berörda skolor.

Av underlagen framkommer att skolfrågan sedan tidigare varit föremål för utredning i Lilla Edets kommun. Så sent som år 2011 beslutade kommunfullmäktige att avsluta en utredning om kommunens skolstruktur. Även dessförinnan har kommunfullmäktige fattat olika beslut i närbesläktade frågor. Det faktum att fullmäktige tidigare fattat kommunens beslut i frågor rörande den grundläggande skolstrukturen talar i sig för att just fullmäktige skulle vara den sedvanliga beslutsordningen för grundläggande skolfrågor i kommunen.

Av intresse blir även vilken delegation som fullmäktige gett nämnden. Av underlagen framkommer inte att fullmäktige efter beslutet år 2011 skulle ha gett nämnden något nytt uppdrag avseende skolstrukturen. I sitt yttrande



anför kommunen istället att nämnden rent allmänt följer den av fullmäktige beslutade mål- och resursplanen för år 2015. Det framkommer emellertid inte att denna mål- och resursplan skulle innehålla några närmare instruktioner rörande t.ex. skolstrukturen eller innehålla tydliga budgetmässiga villkor som skulle binda upp nämndens möjlighet att självständigt fatta beslut. Istället förefaller det som att nämnden på eget initiativ utrett och beslutat om den förändrade skolstrukturen. Det kan sammantaget inte anses klart att fullmäktige skulle ha delegerat frågan om den grundläggande skolstrukturen till utbildningsnämnden. Det finns därmed anledning att ifrågasätta om nämndens beslut endast handlar om att fullgöra förvaltningen på skolans område.

I övrigt framkommer det inget annat än att utbildningsnämndens beslut på ett grundläggande sätt berör verksamheten i kommunens samtliga sju skolor som drivs i egen regi. Tre skolor upphör med all verksamhet för årskurserna F-3 och högstadieverksamheten vid den ena av kommunens två högstadieskolor läggs ned. Av sju grundskoleenheter kvarstår fyra som grundskolor. Kommunen har å sin sida anfört att ingen skolenhet läggs ner eftersom någon form av verksamhet fortsätter att bedrivas vid alla sju skolenheter. Enligt förvaltningsrätten måste man dock göra viss skillnad på ren förskoleverksamhet och den mer traditionella utbildningen inom t.ex. lågstadiet. Förskoleverksamheten är därtill inte obligatorisk på samma sätt som utbildningen i den övriga grundskolan. Till detta kommer det faktum att Lilla Edet är en relativt liten kommun med ca 13 000 invånare där varje enskild skolas organisation får en jämförelsevis stor betydelse för kommuninvånarna. Besluten förefaller därmed ha en sådan kommunövergripande karaktär som det normalt bör ankomma på kommunfullmäktige att besluta om. I vart fall får det anses rimligt att tillämpa principen om att i tveksamma fall ge kommunfullmäktige ett tolkningsföreträde.

Sammantaget får det således anses att utbildningsnämnden överskridit sin befogenhet när den beslutat om förändringar i kommunens grundläggande skolstruktur. Besluten måste därför upphävas.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (DV 3109/1 B)

För kommunmedlemmar; kungörelsedelgivning

  
Susanne Nilsson  
Rådman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Anders Ramhult och Gunilla Hasewinkel deltagit.

Föredragande jurist har varit Philip Aspholm.

### KLAGANDEFÖRTECKNING

1. Leif-Göran Antonsson,  
Klockarevägen 34  
463 75 Hjärtum
2. Ingrid Antonsson,  
Klockarevägen 34  
463 75 Hjärtum
3. Jens Nielsen,  
Bondevägen 14  
463 34 Lilla Edet
4. Ing-Britt Axelsson,  
Kärrsbackevägen 26  
463 75 Hjärtum
5. Rune Johansson Koski,  
Gategården 141  
461 91 Trollhättan
6. Sven Andreasson,  
Kärrsbackevägen 24  
463 75 Hjärtum
7. Carl Carlsson,  
Rödjan 119  
460 12 Prässebo
8. Peder Engdahl,  
Mosskärren 118  
463 93 Västerlanda
9. Gitte Jensen,  
Klockarevägen 25  
463 75 Hjärtum
10. Carina Ekström,  
Västerlanda Norgård 116  
463 93 Västerlanda
11. Antonie Hoffmann,  
Fornvägen 36  
463 75 Hjärtum

12. Patrik Bodestål,  
Billegårdsvägen 1  
463 75 Hjärtum

13. Camilla Andreasson,  
Skövde 161  
463 96 Nygård

14. Karin Fundin,  
Klockarevägen 23  
463 75 Hjärtum

15. Fredrik Hermansson  
Bränna Gård 140  
463 93 Västerlanda

16. Henrik Söder,  
Fornvägen 36  
463 75 Hjärtum

17. Pernilla Fredholm,  
Gategården 141  
461 91 Trollhättan

18. Tina Bodestål,  
Billegårdsvägen 1  
463 75 Hjärtum

19. Christian Ericson,  
Klockarevägen 23  
463 75 Hjärtum

20. Maria Mood,  
Klockarevägen 21  
463 75 Hjärtum

21. Mats Mood,  
Klockarevägen 21  
463 75 Hjärtum

22. Jens Ericson,  
Groröd 346  
463 93 Västerlanda

23. Fredrik Jensen,  
Klockarevägen 25  
463 75 Hjärtum

24. Julia Färjhage,  
Torskog 106  
463 93 Västerlanda

25. Per Arvidsson,  
Västerlanda Hagen 104  
463 93 Västerlanda

26. Mikaela Hult,  
Kärrsbackevägen 24  
463 75 Hjärtum

27. Emma Samuelsson,  
Trädvägen 28  
463 96 Nygård

28. Peter Kristensson,  
Kyrkeby 428  
463 93 Västerlanda

29. Johanna Svensson,  
Kyrkeby 428  
463 93 Västerlanda

30. Elin Kjärman,  
Alvägen 7  
463 75 Hjärtum

31. Eleonor Johansson,  
Stora Bränna 109  
463 93 Västerlanda

32. Jenny Rautiainen Arvidsson,  
Västerlanda Hagen 104  
463 93 Västerlanda

33. Niklas Kjärman,  
Alvägen 7  
463 75 Hjärtum



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ett överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då Ni fick del av domen/beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att prövningstillstånd meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.