Beslutsförfarandet vid ändringar i skolnätet

PM 1.6.2011; uppdaterad 10.7.2012 och 28.6.2016

1. **Allmänt**

Enligt den gällande utbildningslagstiftningen ansvarar kommunen för organiseringen och utvecklingen av utbildningen. Ändringar i elevantalet, planläggningspolitiken och kommunens allmänna ekonomiska situation påverkar kommunens skolnät. Kommunen kan stå inför en situation där det behövs fler elevplatser eller där elevplatserna måste bli färre genom att skolor slås samman eller läggs ner. Beslut som gäller skolnätet, till exempel nedläggning av en skola, fattas av kommunen. Vid beredningen av ett beslut om nedläggning bör man beakta 6 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning, enligt vilken undervisningen i kommunen ska ordnas så att elevernas resor med hänsyn till bebyggelsen, skolornas och andra undervisningsplatsers placering samt kommunikationerna är så trygga och korta för eleverna som möjligt.

Kommunfullmäktige delegerar i allmänhet inte beslutanderätt i ärenden som gäller skolnätet. Det slutliga beslutet om nedläggning av en skola fattas därför så gott som alltid av fullmäktige.

I budgetbeslutet tar fullmäktige ofta endast principiellt ställning till nedläggningen av en skola och anslag för skolans verksamhet reserveras endast till slutet av juli. Ändring kan sökas först i det slutgiltiga beslutet i ärendet, inte i de principiella riktlinjerna för de kommande besluten. Nedläggningen av en skola bereds och behandlas som ett eget ärende och fullmäktige fattar beslut i regel på våren.

**HFD 21.12.2011 L 3692**: Med beaktande av 65, 90 och 91 § i kommunallagen (1995) är fullmäktiges beslut om godkännande av budgeten i och för sig överklagbart. Nedläggningen av en filialskola ingick i undervisningsväsendets sparobjekt som togs upp i budgetmotiveringen. Sparobjekten gällde nedläggning av också andra skolor och påverkade budgetanslagen för undervisningsväsendet. När fullmäktige hade beslutat godkänna budgeten, hade fullmäktige ännu inte slutligt beslutat lägga ned skolorna. Fullmäktige beslutade om nedläggningen efter en separat beredning. Besvären motiverades med omständigheter som avgjordes först när fullmäktige fattade det slutliga beslutet om nedläggning. De ändringssökandes rättsskydd eller tillsynen över lagligheten i stadens förvaltning och verksamhet förutsatte inte en möjlighet att anföra kommunalbesvär över beslutet att godkänna budgeten, till den del som budgetmotiveringen tog upp ett principiellt ställningstagande för nedläggning av skolan.

1. **Beredning av ett skolnätsärende**

Enligt 31 § i förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten ska i detta syfte skaffa den information och de utredningar som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Det är kommunen som i sista hand bedömer vilka utredningar som behövs för beredningen av beslutet. Beslutet kan basera sig på en utredning av kommunens skolnät, men det finns ingen lagstadgad skyldighet att göra en utredning.

I beredningsskedet tillsätts ofta en arbetsgrupp vars uppgift är att skaffa den utredning som behövs och att utarbeta en skolnätsplan för behandlingen av ärendet. Till arbetsgruppen väljs i regel förtroendevalda och tjänsteinnehavare.

I skolnätsplanen eller skolnätsutredningen granskas i allmänhet bl.a. följande

* kommunens ekonomiska situation och ekonomiska utveckling
* driftsekonomin och investeringarna inom undervisningsväsendet
* det nuvarande skolnätet
* skollokalernas skick och användningen av lokalerna för annat än undervisningsändamål
* pedagogiska synpunkter
* förfarandet vid anvisning till närskola
* skolskjutsar
* elevvårdstjänster
* elevprognoserna inom hela kommunens område och efter elevupptagningsområde
* samarbetet över kommungränserna
* personalplanen för lärarna och den övriga skolpersonalen
* förslag till omorganisering av de grundläggande undervisningstjänsterna
* förslag till nytt skolnät och nya arrangemang om närskolor för eleverna
* förslag till placering av personalen.

Efter att arbetsgruppen slutfört sitt arbete bereder föredraganden i nämnden med ansvar för undervisningsväsendet ärendet så att det kan tas upp på föredragningslistan. Föredraganden är skyldig att ge ett beslutsförslag. Nämnden kan om den så vill återremittera ärendet för beredning, till exempel för utarbetning av vissa tilläggsutredningar. Nämnden ger sin egen ståndpunkt till kommunstyrelsen och fullmäktige.

I egenskap av föredragande i kommunstyrelsen bereder kommundirektören ärendet för kommunstyrelsen. Nämndens ståndpunkt binder inte kommundirektören utan han eller hon avgör självständigt vilket beslutsförslag som läggs fram. Kommunstyrelsen bereder ärendet för fullmäktige och ger ett grundförslag för behandlingen i fullmäktige.

I beredningen och behandlingen av ärendet ska dessutom möjligheterna till inflytande som föreskrivs i 41 § i förvaltningslagen (se punkt 3) beaktas, och det ska säkerställas att inga jäviga personer deltar i behandlingen (se punkt 4). Skyldigheterna enligt samarbetslagen behandlas närmare i bilagan.

1. **Möjligheter till inflytande**

Vid beslut om kommunens skolnät – nedläggning av en eller flera skolor – anses det inte finnas egentliga parter när ärendet behandlas, dvs. parter som ska höras i enlighet med vad som föreskrivs om hörande av part i 34 § i förvaltningslagen. I beredningen ska man däremot följa bestämmelsen om möjligheter till inflytande enligt 41 § i förvaltningslagen. Bestämmelsen bygger på skyldigheten i grundlagen att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne. Ett beslut om kommunens skolnät har i regel betydande konsekvenser för flera personers livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden. Det går alltså inte att bortse från 41 §.

De berörda ska ges möjlighet att få uppgifter om utgångspunkterna och målen för behandlingen av ärendet samt tillfälle att framföra sina åsikter om ärendet. Även om intressenterna i förvaltningslagen har angetts som personer, kan de till exempel anses vara föreningar vars verksamhet tangerar ärendet som är under beredning. Föreningar har då möjlighet att framföra åsikter på sina medlemmars vägnar.

**Intressenterna ska ges möjlighet till inflytande genom att kommunen på ett lämpligt sätt informerar om att ärendet anhängiggjorts.** Kommunen bestämmer vilket informationssätt som är ändamålsenligt och tillräckligt effektivt. Informationen ska i så stor utsträckning som möjligt nå de personer som berörs av det ärende som är under beredning. God praxis är till exempel tidningsannonser, meddelanden på kommunens webbsidor och meddelanden som postas hem.

Av informationen/meddelandet ska framgå vad saken gäller och vilka verkningarna kan bli för de berörda. Ärendet bör alltså kunna preciseras till sina centrala delar. Informationen ska också ange hur och inom vilken tid uppgifter, åsikter och frågor om ärendet kan framställas till myndigheten. Dessutom bör det framgå hur de som berörs av ärendet kan få närmare upplysningar. Också myndighetens namn och behövliga kontaktuppgifter ska framgå av informationen.

Om kommunen under beredningen av ett skolnätsärende ordnar öppna tillställningar för kommuninvånarna på kommunkansliet, i skolan eller på något annat lämpligt ställe, ska kommunen informera om diskussionsmötena i tillräckligt stor utsträckning.

Kommunen kan utgå från att åsikterna framförs skriftligt. Kommunen kan också erbjuda en möjlighet att framföra åsikterna muntligt. Muntligt framförda åsikter ska antecknas.

**Informationen, meddelandena och tidpunkterna för diskussionsmötena ska samordnas så att intressenterna har en reell möjlighet att påverka ärendet**. Det rekommenderas också att kommunen informerar om de olika skedena i behandlingen av ärendet.

**Det finns skäl att reservera en skälig tid för att utarbeta åsikter.** De fyra dagar som hade reserverats för framförandet av åsikter – och som dessutom omfattade ett sommarveckoslut – var en så kort tid att personerna inte hade tillräckligt med möjligheter att framföra sina åsikter till hälsovårdsnämnden (**HFD 1990 A 52**).

Information om att ett ärende är anhängigt behöver dock inte ges, om det äventyrar syftet med avgörandet, medför annan betydande olägenhet eller är uppenbart onödigt.Det kan vara uppenbart onödigt att informera om ett ärende främst då en omfattande offentlig debatt har väckts, till exempel på initiativ av massmedierna eller då personerna på något annat sätt har fått information om att ärendet anhängiggjorts. Rädsla för att beredningen ska störas får däremot inte utgöra en grund för att låta bli att informera.

***HFD 16.12.1993 L 5117****: Fullmäktige hade beslutat att lägga ner en skola, ändrat skolornas distriktsindelning samt genomfört motsvarande ändringar i instruktionen. Ärendet hade föregåtts av flera artiklar i tidningar med allmän spridning på orten och föräldrarna till eleverna i skolan hade getts tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet innan beslutet fattades. På grund av detta och med beaktande av bestämmelserna i 13 § 3 mom. i lagen om förvaltningsförande var det uppenbart onödigt att tillkännage anhängigheten.*

*Till exempel gällde nedläggningen av byskolorna inte elevernas föräldrars eller de andra bybornas rätt, fördel eller skyldighet på ett sådant sätt att de kunde anses vara parter och att de på denna grundval borde ha hörts som parter innan beslutet fattades. Styrelsen ansvarar för beredningen av fullmäktiges beslut på ett behörigt sätt. Det är fullmäktiges uppgift att bedöma om styrelsens beredning i ärendet, möjligheterna till inflytande medräknat, varit tillräcklig (****HFD 29.2.2000 L 399****).*

Vid sökande av ändring i ett beslut om nedläggning av en skola kan den som söker ändring som besvärsgrund ange att beslutet har tillkommit i felaktig ordning eftersom kommunen i beredningen av ärendet inte har följt 41 § i förvaltningslagen. Om förvaltningsdomstolen anser att 41 § i förvaltningslagen inte har följts, upphävs beslutet och ärendet återförvisas till kommunen för ny behandling.

Det är inte värt att riskera att ett beslut upphävs på grund av procedurfel utan i stället lönar det sig att ta det säkra för det osäkra. Det lönar sig att noga dokumentera allt som gällt möjligheterna till inflytande, eftersom ärenden i förvaltningsdomstolen i stor utsträckning avgörs på basis av dokumenten.

**4. Jäv**

Frågan om jäv lyfts alltid fram i ärenden om skolnät eftersom så många av beredarna och beslutsfattarna eller närstående till dem har något slags intresse i ärendet. Intressena anknyter ofta till ett eventuellt byte av arbetsplats eller till att det egna barnet eller barnet till en närstående person kanske måste byta skola.

Utgångspunkten i bestämmelserna om jäv är personens eget ansvar i jävsfrågan. **Var och en ska i första hand själv bedöma, avgöra och anmäla om han eller hon är jävig** (29 § 2 mom. i förvaltningslagen). Också i 97 § 5 mom. i kommunallagen (410/2015) betonas det ansvar som var och en har att anmäla jäv och därigenom säkerställa en opartisk behandling. Den som vet att han eller hon är jävig eller som är osäker i frågan ska själv anmäla detta. **Om frågan om jäv är oklar är det tillrådligt att den berörda personen inte deltar i behandlingen av ärendet utan självmant anmäler att han eller hon är jävig.** Att en person till följd av misstankar om jäv förklarar sig jävig och avhåller sig från att delta i behandlingen anses inte innebära att ett fel har begåtts i beslutsprocessen (se t.ex. HFD 1999:36).

**Jäv innebär behandlingsförbud för samtliga skeden i handläggningen och för alla åtgärder som på något sätt kan påverka beslutets innehåll.** I rättspraxis har det däremot ansetts att den som för protokoll vid ett sammanträde deltar i behandlingen av ärendet, och en jävig person får därför inte föra protokoll.

**En jävig person kan ändå höras som sakkunnig**. I vissa situationer kan arbetet i en arbetsgrupp jämställas med hörandet av en sakkunnig. Förutsättningen är att arbetsgruppen endast gör utredningar och inte ger åtgärdsförslag.

Om ett organ håller ett slutet sammanträde får den som är jävig inte delta i behandlingen eller närvara. Närvaroförbud innebär att den som är jävig (en ledamot, föredraganden, någon annan som är närvarande) ska lämna sammanträdesrummet innan behandlingen av ärendet inleds.

Fullmäktiges sammanträden är i regel offentliga. En jävig person behöver inte lämna fullmäktigesalen. Ledamoten behöver bara lämna sin plats och gå till en åhörarplats.

**4.1 Jävsgrunder**

När ett ärende om skolnätet bereds samt behandlas i nämnden och i kommunstyrelsen bedöms frågan om jäv på basis av jävsbestämmelserna i 28 § i förvaltningslagen. Främst är det bestämmelsen om s.k. intressejäv som kan bli tillämplig (28 § 1 mom. 3 punkten): **tjänstemannen är jävig om avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för tjänstemannen eller för en i 2 mom. 1 punkten avsedd närstående till honom eller henne.**

I vissa situationer kan också jäv enligt generalklausulen i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen utgöra en bedömningsgrund: **tilltron till personens opartiskhet äventyras av något annat särskilt skäl.**

Frågan om en fullmäktigeledamot är jävig i fullmäktige bedöms med stöd av 52 § 1 mom. i kommunallagen (1995): *nedan 97 § 1 mom. i kommunallagen (2015):* **En fullmäktigeledamot är i fullmäktige jävig att behandla ett ärende som gäller honom eller henne personligen eller någon som är närstående till honom eller henne enligt 28 § 2 och 3 mom. i förvaltningslagen.**

**4.2 Jäv i nämnder och i kommunstyrelsen**

När man bedömer om det föreligger jäv är det av betydelse hur konkret ärendet är. Om man bereder ett beslut om skolnätet utan att ta ställning till en enskild skola, kan det hända att förutsättningen ”synnerlig nytta eller skada” inte uppfylls. Situationen kan vara en annan i fråga om nedläggningen av en viss skola.

I HFD:s rättspraxis har man vid bedömningen av jäv bland annat fäst vikt vid om beredningen gäller skolarrangemangen i hela kommunen. Ju mindre helhet det är fråga om desto sannolikare är det att den som deltagit i behandlingen är jävig på grund av intressejäv.

***HFD 1998:68****: När man beaktade att det var fråga om ordnandet av skolförhållandena genom att flera skoldistrikt slogs samman och att det för kommunstyrelsens del var fråga om beredning av ärendet förväntades avgörandet i ärendet med hänsyn till helheten inte medföra synnerlig nytta eller skada för A eller A:s barn på det sätt som avses i 10 § 1 mom. 2 punkten i lagen om förvaltningsförfarande.*

Det är tillrådligt att de personer för vilka intressejäv kan komma i fråga (en person eller en närstående som avses i 28 § 2 mom. 1 punkten i förvaltningslagen arbetar i den skola som är nedläggningshotad eller deras barn går där i skola) **på eget initiativ anmäler jäv i nämnden eller kommunstyrelsen för säkerhets skull när det blir klart vilka skolor som är nedläggningshotade.** Om en person förklaras jävig med beslut av nämnden/kommunstyrelsen, finns det risk för procedurfel eftersom förvaltningsdomstolen/HFD kan anse att personen inte är jävig.

Medlemmarna i skolnätsgruppen är inte jäviga i nämnden eller i kommunstyrelsen enbart på grundval av att de har deltagit i arbetsgruppen som berett ärendet eller till och med klart tagit ställning för ett visst alternativ. Enligt rättspraxis uppstår inte jäv om en person uttrycker sin åsikt på förhand, om personen inte har ett eget intresse i ärendet.

***HFD 2004:16:*** *En förtroendevald är inte jävig att behandla ett ärende trots att han eller hon på förhand uttryckt sin åsikt i ärendet som ska behandlas.*

***HFD 2005:45:*** *Trots att en förtroendevald undertecknat ett yrkande för att protestera mot ett projekt som anhängiggjorts är han eller hon inte jävig att behandla projektet i nämnden.*

Det är en tolkningsfråga om rektorerna i nedläggningshotade skolor är jäviga. Därför är det inte tillrådligt att de utses till medlemmar i arbetsgruppen för skolnätet. Ett beaktansvärt och riskfritt alternativ är att arbetsgruppen hör rektorerna som sakkunniga.

**4.3 Jäv för ledamot i fullmäktige**

Rättspraxis är relativt entydig när det gäller jäv för fullmäktigeledamöter i fråga om fullmäktiges beslut om nedläggning av en skola. I fullmäktige är jävsgrunderna striktare än i andra organ ("ärendet... gäller honom eller henne personligen eller någon som är närstående till honom eller henne") och oftast är personerna som deltar i fullmäktigebehandlingen inte jäviga.

**I HFD:s rättspraxis har jäv inte ansetts föreligga i beslut om nedläggning av skolor trots att ärendet har haft direkta verkningar på ledamotens ställning. Genom sina avgöranden har HFD dragit en gräns mellan möjligheterna till inflytande, som hör till representativ demokrati, och personlig nytta.**

***HFD 12.4.2001 L 867****: En av fullmäktigeledamöterna hade varit tidsbunden skolföreståndare för den skola som skulle läggas ned, och den andra ledamoten hade varit lärare vid skolan dit eleverna förflyttades. HFD instämmer med Åbo förvaltningsdomstols motivering där det konstateras följande: Kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige som valts av invånarna. Bestämmelsen utgår från representativ demokrati. Invånarnas självstyre verkställs genom de representanter, fullmäktigeledamöter, som invånarna valt i kommunalvalet. Fullmäktigeledamöterna bör i egenskap av förtroendevalda främja kommunens och invånarnas bästa. Vid fördelningen av de samhälleliga uppgifterna har kommunerna ett delansvar för tillgången till undervisning. Fullmäktigeledamöterna har vid behandlingen av ärendet i fullmäktige fungerat i egenskap av förtroendevalda och för sin del representerat kommuninvånarna. En ledamot i fullmäktige är inte jävig att besluta om nedläggningen av en skola på den grunden att det för honom eller henne i egenskap av lärare på en skola kan ha betydelse om en skola i kommunen läggs ner och vilken skola det är som läggs ner. När man beaktar det som här har angetts om kommunalförvaltningen och fullmäktigeledamöternas ställning, gäller ärendet som kommunfullmäktige beslutar om inte fullmäktigeledamöterna personligen så att de skulle vara jäviga att behandla ärendet i fullmäktige på grund av att de är lärare i kommunen.*

Om nedläggningen av en skola skulle ha direkta verkningar på den ekonomiska ställningen för fullmäktigeledamoten/hans eller hennes närstående (främst förlust av arbetet) är det möjligt att ärendet skulle anses personligen gälla ledamoten/hans eller hennes närstående på ett sådant sätt att fullmäktigeledamoten är jävig.

**5. Delgivning av beslut och sökande av ändring**

Ändring söks i fullmäktiges beslut om nedläggning av en skola i enlighet med kommunallagen genom kommunalbesvär hos förvaltningsdomstolen. I ett ärende om skolnätet har det ansetts att det inte finns sådana parter som på basis av sin partsställning kunde söka ändring i beslutet. **Endast kommunens medlemmar, bland annat kommunens invånare, har rätt att söka ändring i beslutet.**

Tiden för sökande av ändring börjar löpa från delfåendet av beslutet. En kommunmedlem anses ha fått del av beslutet när fullmäktiges justerade protokoll har lagts fram offentligt. Tiden för sökande av ändring är 30 dagar.

En kommunmedlem, till exempel elevens vårdnadshavare, kan med stöd av 96 § i kommunallagen (1995) begära att få ett protokollsutdrag av fullmäktiges beslut. Anvisning om kommunalbesvär ska då bifogas. Besvärstiden anses alltid börja efter att fullmäktiges protokoll har lagts fram offentligt.

Kommunalbesvär får anföras endast på laglighetsgrund. Besvären kan troligen godkännas endast med anledning av procedurfel. Om förvaltningsdomstolen godkänner besvären, upphäver domstolen fullmäktiges beslut och återförvisar ärendet till kommunen för ny behandling. Ärendet behandlas på nytt med iakttagande av de bestämmelser och föreskrifter som finns om förfarandet.

Om samarbetsförfarandet inte följs (se bilagan), föranleder det sanktioner enligt samarbetslagen. I samband med kommunalbesvär över ett ärende gällande skolnätet utreds inte nämnda försummelser (t.ex. HFD 18.1.2000 L 73).

**6. Beslutet verkställs**

Kommunstyrelsen svarar för verkställigheten av fullmäktiges beslut och för tillsynen över beslutens laglighet. Kommunstyrelsen måste således ta ställning till om beslutet om nedläggning av en skola ska verkställas trots att beslutet inte har vunnit laga kraft.

Enligt 98 § i kommunallagen (1995) kan ett beslut verkställas innan det har vunnit laga kraft. Ett beslut får dock inte börja verkställas, om begäran om omprövning eller anförande av besvär skulle bli meningslöst till följd av verkställigheten eller om det organ som behandlar begäran om omprövning eller besvärsmyndigheten förbjuder verkställigheten.

Beslut om nedläggning av en skola verkställs i regel, det vill säga skolan stängs, trots att besvär är anhängiga i förvaltningsdomstolen. I dessa fall har förvaltningsdomstolarna i allmänhet inte infört verkställighetsförbud.

# HFD:s beslut 1408/2016: beredning av ärende, motivering av beslut och skyldigheter enligt lagen om grundläggande utbildning

Fullmäktige hade beslutat slå ihop två skolor med en tredje skola. Både förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen förkastade besvären över beslutet. Besvärsgrunderna var sådana som det ganska ofta hänvisas till i besvär över beslut som gäller skolnätet:

- beslutet strider mot 45 § i förvaltningslagen, eftersom det inte motiverats över huvud taget,

- ärendet har beretts bristfälligt och beredningsmaterialet innehåller felaktiga uppgifter och

- lagen om grundläggande utbildning ålägger kommunen att ordna undervisning nära bostaden.

**Förvaltningsdomstolen** konstaterar att motivering av ett beslut enligt förvaltningslagen kräver när det gäller ett kommunalt organs beslut i regel att motiveringen framgår av beslutsprotokollet. Motiveringen till besluten ges i allmänhet i redogörelsen i protokollet. Med tanke på första hänvisningen är fullmäktiges beslut knapphändigt motiverat. Men när man beaktar att **det ges en bredare redogörelse för beslutet i det kompletterande materialet till beslutet och att det inte finns några direkta bestämmelser om nedläggning av skolor, kan beslutet inte anses vara lagstridigt på grund av knapphändig motivering.**

Enligt 53 § 1 mom. i kommunallagen (1995) ska kommunstyrelsen bereda de ärenden som tas upp i fullmäktige. I övrigt finns inga särskilda lagbestämmelser om beredningen av fullmäktigeärenden. När man bedömer huruvida fullmäktige har haft tillräcklig information för att kunna avgöra ärendet, ska man beakta att fullmäktige självt ska avgöra om fullmäktige anser att kommunstyrelsens beredning är tillräcklig, eller om fullmäktige vill återremittera ärendet till kommunstyrelsen för ny beredning. Enligt 31 § 1 momentet i förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten ska i detta syfte skaffa den information och de utredningar som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Myndigheten ska skaffa alla utredningar som den bedömer att har betydelse för avgörandet av ärendet. Utredningens art och omfattning beror alltid på vilken karaktär respektive ärende har. **Fullmäktige hade sålunda också i detta fall kunnat pröva vilka och hur omfattande utredningar som behövdes för att fullmäktige skulle kunna avgöra ärendet.**

Som underlag för beslutsfattandet har det utarbetats en utvecklingsplan för den grundläggande utbildningens kvalitet och servicestruktur, inhämtats en utomstående konsults bedömning av lokalerna och ordnats ett allmänt diskussionsmöte för kommuninvånarna där det skrevs ett PM. Dessa utredningar har funnits tillgängliga för fullmäktigeledamöterna vid sammanträdet. Fullmäktigeledamöterna har likaså haft tillgång till en diaförevisning om eventuella förändringar i skolnätet samt kommunstyrelsens presentation för fullmäktige 8.12.2014. I båda fallen har effekterna av en sammanslagning av skolorna utretts. Utöver detta har ställningstagandena från hörandet sänts till ledamöterna. Vid sammanträdet har ledamöterna fått se en diaförevisning med bland annat elevprognoser, rumsarrangemang och besparingar i och med sammanslagningen.

Med beaktande av vad som sägs ovan om beredningen och utredningarna kring ärendet, bedömer förvaltningsdomstolen att **utredningarna och presentationerna för fullmäktige ska anses vara tillräckliga utifrån en helhetsbedömning**. Också skriftliga åsikter och ställningstaganden som framförts under beredningen har delgetts ledamöterna som har kunnat beakta dem i beslutsfattandet. Utifrån de uppgifter som förvaltningsdomstolen fått har **den information som fullmäktigeledamöterna getts i ärendet åtminstone inte till väsentliga delar varit felaktig**. Beslutet ska därför inte upphävas på grund av bristfällig eller vilseledande beredning.

Bestämmelserna i lagen om grundläggande utbildning ger den kommunala myndigheten rätt att pröva på vilken plats undervisningen ska ges. **Kommunen har därmed ingen lagstadgad skyldighet att ordna grundläggande utbildning på ett visst avstånd från elevernas hem.** Beslutet att slå ihop skolorna strider därför inte mot lagen om grundläggande utbildning på det sätt som den ändringssökande påstår.

**Högsta förvaltningsdomstolen** konstaterar att utifrån de utredningar som getts fullmäktigeledamöterna har dessa kunnat anse att **beredningen av förslaget till beslut** om att slå ihop skola B och skola C med skola D **har varit tillräcklig och att den grundläggande utbildningen i kommunen också efter inskränkningen av skolnätet kan ordnas på det sätt som lagen om grundläggande utbildning föreskriver**. **Motiveringen av fullmäktiges beslut har framgått av de handlingar som utgjort bilaga till beslutsförslaget. Fullmäktige har enligt prövning kunnat besluta slå ihop skolorna.** Beslutet har inte tillkommit i felaktig ordning och beslutet har inte stridit mot lag på det sätt som avses i 90 § 2 momentet i kommunallagen (1995).

Av den anledningen och med beaktande av de krav som framförts i högsta förvaltningsdomstolen och utredningen i ärendet, är slutsatsen att det inte finns någon grund för att ändra förvaltningsdomstolens beslut.

# Ändring av tjänsteutövningsställen när skolnätet ändras

Lärarnas tjänster är i regel gemensamma tjänster i kommunen, och då har de inte anvisats vissa skolor. I dessa situationer kan kommunen som arbetsgivare besluta var läraren ska utöva sin tjänst, eftersom arbetsgivaren med stöd av sin rätt att leda och övervaka arbetet bland annat kan besluta var arbetet utförs. Beslut om tjänsteutövningsstället som fattas med stöd av arbetsgivarens rätt att leda och övervaka arbetet förutsätter inte ett separat förvaltningsbeslut med anvisningar om hur man söker ändring.

Om man vid ändringen av skolnätet måste flytta utövningsstället för en tjänst som anvisats en viss skola, är det fråga om ett fall där arbetsgivarens rätt att leda och övervaka arbetet används i utökad grad. I ett sådant fall är det möjligt att flytta tjänsteutövningsstället genom att med stöd av 23 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare ändra tjänsteinnehavarens tjänsteutövningsskyldighet.

En förutsättning för ändring av tjänsteutövningsskyldigheten är att verksamheten omorganiseras eller att det finns någon annan grundad anledning. Det är den kommunala myndighet som beslutar om att tillsätta en tjänst tills vidare som beslutar om ändring av tjänsteutövningsskyldigheten. Ändring av tjänsteutövningsskyldigheten förutsätter inte samtycke av tjänsteinnehavaren, men tjänsteinnehavaren ska beredas tillfälle att bli hörd innan ett slutligt beslut om ändringen fattas. Till beslutet bifogas anvisningar för sökande av ändring enligt kommunallagen.

Om man beslutar att dra in en lärartjänst fastställs tjänsteinnehavarens rättsliga ställning enligt 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (uppsägning av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker).

**9. Andra beslut i ärendet**

När kommunen har fattat beslut om nedläggning av en skola, gäller det att också fatta andra beslut för att nedläggningen ska ske på ett behörigt sätt. Enligt 6 § i lagen om grundläggande utbildning ska kommunen anvisa de läropliktiga en närskola så att elevernas resor med hänsyn till bebyggelsen, skolornas placering samt kommunikationerna är så trygga och korta för eleverna som möjligt. Av grundad anledning som har samband med undervisningen kan kommunen byta plats för undervisningen. Nedläggningen av en skola anses vara en sådan grundad anledning som avses i lagen. Det är också möjligt att fatta ett beslut om antagning av en elev på viss tid om det på förhand är känt att förhållandena kan ändras i fortsättningen. Till ett beslut om antagning av en elev och byte av undervisningsställe bifogas anvisningar för förvaltningsbesvär hos regionförvaltningsverket.

Enligt 28 § i lagen om grundläggande utbildning kan en läropliktig även ansöka om att bli antagen till en annan skola än den närskola som kommunen anvisat. Eleven kan antas till den skola som eleven sökt till om det finns plats i skolan och alla andra eventuella kriterier uppfylls.  Enhetliga antagningsgrunder ska tillämpas på samtliga sökande. Primär rätt att gå i skolan i fråga har de elever vars närskola skolan är enligt kommunen. När en elev söker till en annan skola än till sin närskola, kan kommunen ställa som krav på antagningen av eleven att vårdnadshavaren svarar för kostnaderna för elevens transporter.

I samband med ett beslut om nedläggning av en skola gäller det även att beakta beslut om stöd för skolresor enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning, eftersom elevernas skolresor ändras när en skola läggs ner. Det är befogat att fatta besluten separat för varje elev. Risken med ett beslut som är gemensamt för alla elever som behöver skolskjuts är att om en part anför besvär över beslutet kan besvären om de godkänns påverka stödet för skolresor för alla som omfattas av beslutet.

**10. Statsunderstöd**

I vissa fall kan det bestämmas att statsunderstödet för anläggningsprojektet för en skola ska återbetalas till staten. Återbetalning kan komma i fråga bland annat om skolans verksamhet avslutas eller det syfte för vilket egendomen används varaktigt ändras. (53 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet)

|  |  |
| --- | --- |
| Bilaga | Samarbetsförfarande |
|  |  |
|  |  |