



# **Beslutsgången avseende Lilla Safiren**

Stadsrevisionen. Borås

**Kortrapport**

2020-09-21

2020

## Beslutsgången avseende Lilla Safiren

Stadsrevisionen har under våren 2020 uppmärksammat förhållandena omkring Lilla Safirens förskola.

En tydlig beslutshierarki och delegation, avseende såväl politiker som tjänstepersoner, är viktig eftersom en transparent process för kommunens invånare möjliggör förtroende för kommunens verksamheter och möjlighet att överklaga fattade beslut. På så vis är det av principiell vikt hur Förskolenämnden fattar beslut i frågor som rör bl.a. avveckling av verksamhet.

### Syfte och frågeställningar

Granskningens syfte är att undersöka beslutsgången vid avveckling av Lilla Safiren.

### Revisionskriterier

Revisionskriterier är kommunallagen, skollagen och övriga tillämpliga lagar och föreskrifter. Lokala styrdokument inom området och berörd nämnds reglemente och delegationsordning utgör också revisionskriterier.

### Metod

Metoderna för granskningen är dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstepersoner vid Förskolenämnden. Intervjuer har även genomförts med stadsjurist vid Stadsledningskansliet. Intervjuade har tillställts rapportutkast för faktagranskning.

## Granskningsresultat

### Lilla Safiren

Trollevi förskola och Frufällegårdens förskola hade under början av 2000-talet så många ansökningar om plats att lokalerna kompletterades med en extern paviljong. Två avdelningar öppnades i paviljongen Lilla Safiren. Paviljongen placerades intill Slättängsskolan av anslutningsskäl. Paviljongen är av enkel standard och delar gård med grundskolan. Lilla Safiren lades under Frufällegårdens förskoleenhet trots avståndet mellan dem (Se karta).

Organisatoriskt valde förskolorna att placera de äldsta barnen i paviljongen för att skolmiljön passade de äldre barnen bäst. Den pedagogiska verksamheten har med tiden blivit väldigt uppskattad i området.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Förskolenämndens protokoll 2020-03-26, bilaga 1, Redogörelse av situationen kring Lilla Safiren,



Paviljongen har hyst olika antal barn, som mest 40 stycken, men efter kontroll av tillåten ventilation 2019 har Lokalförvaltningsförvaltningen fastslagit att paviljongen inte bör inhysa fler än 34 barn plus personal.

Enligt Förskoleförvaltningens planering för skolåret 2020/2021 framkom att i åldersgruppen för blivande femåringar fanns 51 barn och att alla inte skulle rymmas på Lilla Safiren. Då uppstod problemet om vilka barn som skulle få flytta dit för femårsverksamhet och vilka barn som skulle bli kvar på befintlig förskola.

Alla andra handlingsalternativ för förvaltningen bedömdes vara sämre än att avveckla verksamheten vid Lilla Safiren. Vidare bedömdes andra förskolor i området kunna ta emot de barn som nu inte kommer kunna placeras på Lilla Safiren.<sup>2</sup>

### Beslut om avveckling

Den 26 februari 2020 fick vårdnadshavare besked från ansvarig rektor om att femårsverksamheten på Lilla Safiren kommer stänga till sommaren 2020. I ett debattinlägg i lokal media uttryckte flera föräldrar ledsamhet och besvikelse över beslutet men också över att processen saknat transparens.<sup>3</sup>

Beslutet om avveckling (i viss dokumentation kallad paus) av förskoleverksamheten Lilla Safiren togs enligt förvaltningschefen för Förskoleförvaltningen av ansvarig rektor. Detta inom vad förvaltningen uppfattar som gränsen för rektorsbefogenhet genom skollagen (2 kap 9-10 §§). Beslutet är fattat i dialog mellan rektor och verksamhetschef.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Debattinlägg i Borås Tidning 2020-03-14

Nedläggningen har varit föremål för samverkan i Lokal samverkansgrupp (LSG) – verksamhetsområde 1 den 24 februari 2020. I protokollet från LSG framgår avseende genomgång av risk- och konsekvensanalys gällande organisationsförändringen av Lilla Safiren att organisationsförändringen är samverkad.<sup>4</sup>

I april prövade Förvaltningsrätten i Jönköping en överklagan av nedläggningen av Lilla Safirens förskola. Överklagan gjordes av en förälder vars barn berördes av nedläggningen. Överklagan anförde att föräldern inte fått ett skriftligt beslut om nedläggning, att det inte framgår att beslutet anmälts till Förskolenämnden samt att inget beslut anslagits på den kommunala anslagstavlan.

Av utredningen i Förvaltningsrättens beslut framgår att det inte har fattats ett beslut där beslutsfattarna haft delegation för det aktuella beslutet. Förvaltningsrätten avvisade därmed överklagan eftersom det rent juridiskt inte fanns ett beslut att överklaga.<sup>5</sup>

Beslutet anmälades till Förskolenämnden vid sammanträde den 14 maj 2020.<sup>6</sup> Inget nytt beslut avseende Lilla Safiren har fattats efter att Förvaltningsrättens beslut anmälts till nämnden.

### *Kommunallag (2017:725)*

Frågor om kommunal delegation beskrivs på flera ställen i kommunallagen (KL). Grundläggande är att kommunfullmäktige, enligt 5 kap. 2 § KL, får uppdra en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 1 § första stycket KL eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna. Dessa är

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,

<sup>4</sup> Sammanträdesprotokoll – Lokal samverkansgrupp verksamhetsområde 1, 2020-02-24 § 24. Riskbedömning inför förändring i verksamheten, Förskoleförvaltningen, Lilla Safirens förskola, 2020-02-20.

<sup>5</sup> Förvaltningsrätten Jönköping - Mål nr 1825-20, 2020-04-17

<sup>6</sup> Förskolenämndens protokoll 2020-05-18 § 56.

7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller regionen, och
9. extra val till fullmäktige.

Nämnderna beslutar i frågor, utöver de frågor som delegerats till dem från kommunfullmäktige, i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om.

Enligt 6 kap 37-38 §§ KL får nämnder i sin tur uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta enligt 7 kap. 5-8 §§ KL. Dock får enligt 6 kap. 38 § KL beslutanderätt inte delegeras när det gäller:

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden, eller
5. ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.

Enligt 7 kap. 8 § KL ska nämnden besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 5 och 6 §§ ska anmälas till den. Beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap. KL.

### *Skollag (2010:800)*

Inom det kommunala utbildningsområdet reglerar skollagen viss del av rektorernas beslutanderätt. På så sätt har skolor och förskolors rektorer beslutanderätt som härleds dels från kommunallagen dels från skollagen.

I förestående framställning är skollagens 2 kap 10 § av betydelse. Där framgår:

*Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar.*

*Rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor som avses i första stycket, om inte annat anges.*

Med utgångspunkt i ärendet Lilla Safiren är även skollagens bestämmelser om förskoleenhet av betydelse. Detta då det möjliggör vägledning i om Lilla Safiren ska betraktas som en avdelning i en förskoleenhet eller som en egen förskoleenhet. I skollagen 1 kap. 3 § sjätte punkten framgår följande:

*- förskoleenhet: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,*

### *Förskolenämndens delegationsordning*

Förskolenämndens delegationsordning innehåller ingen delegation som avser nedläggning, avveckling eller avslut av verksamheter.<sup>7</sup> Inget fattat delegationsbeslut om nedläggning, avveckling eller stängning av Lilla Safiren har anmälts till Förskolenämnden under första halvåret 2020. Beslutet har inte heller protokollförts särskilt. Förskolenämnden har dock informerats om situationen kring Lilla Safiren vid sammanträde den 26 mars 2020.

### *Rättsliga avgöranden*

I en dom<sup>8</sup> har Förvaltningsrätten i Umeå 2016 beslutat om att upphäva ett beslut fattat av en förvaltningschef avseende en flytt av årskurserna 7-9 från Furuskolan i Jörn till Bolidensskolan. Rätten menar att beslutet om flytt av högstadielklasserna, som i praktiken innebär att all högstadieundervisning läggs ned i Jörn och som även berör en annan skola i kommunen, måste anses vara ett ärende som ligger under nämndens övergripande ansvar som inte får delegeras enligt 6 kap. 34 § kommunallagen.<sup>9</sup> Det överklagade beslutet strider därför mot lag och ska upphävas som olagligt.

## Stadsrevisionens bedömningar

Stadsrevisionen har granskat beslutsgången vid avvecklingen av förskolan Lilla Safiren. Det är i slutändan rättsväsendets roll att ta ställning till om kommunala beslut som fattats är lagenliga. Varje medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga beslutet. Möjligheten för enskilda att

överklaga fattade beslut är en central del av rättssäkerheten och på så vis av principiellt stor vikt.

I fallet med avvecklingen av Lilla Safiren har Förskoleförvaltningen gjort bedömningen att de har befogenhet att avveckla Lilla Safiren. Detta då den är en del av en större enhet organisatoriskt och därmed kan omorganiseras utifrån de befogenheter skollagen ger rektorer. Avveckling av Lilla Safiren har inte föregåtts av ett politiskt beslut av Förskolenämnden eller Kommunfullmäktige. Förskolenämndens delegationsordning innehåller ingen delegation som avser nedläggning, avveckling eller avslut av verksamheter.

Mot bakgrund av lydelsen i 1 kap. 3 § skollagen bedömer Stadsrevisionen att mycket pekar på att Lilla Safiren bör betraktas som en egen förskoleenhet och inte som en avdelning i Frufällegårdens förskoleenhet. Detta medför i så fall starkt vägande argument för att avveckling av enheten inte kan sägas ingå i de befogenheter som skollagens 2 kap. 10 § ger rektor när det gäller bl.a. enhetens inre arbetsformer eller fördelning av resurser inom enheten.

Granskningen av beslutsgången i ärendet visar att mycket talar för att beslutet om att avveckla Lilla Safiren är en typ av beslut som inte kan delegeras till anställda tjänstepersoner enligt kommunallagen 7 kap. 5-8 §§ eftersom det är ett beslut som avser verksamhetens omfattning i enlighet med kommunallagen 6 kap. 38 §. Bedömningen stöds av det rättsfall från 2016 som redovisas i granskningen.

Stadsrevisionens sammantagna bedömning är att ett ifrågasättande av beslutets laglighet - med hänvisning till behörigheten hos beslutsfattaren - är befogad.

Beslutet har, oavsett frågan om behörighet, inte anmälts till nämnden som delegationsbeslut eller protokollförts särskilt. Detta har medfört att beslutet inte varit möjligt att överklaga och en rättslig prövning av beslutets laglighet inte har kunnat ske. Enligt Förvaltningsrättens beslut i målet har det, juridiskt sett, inte funnits ett beslut för rätten att pröva.

Förskolenämnden behöver enligt Stadsrevisionens bedömning säkerställa att beslut fattas av en behörig instans och enligt rätt lagrum. Åtgärderna är i Stadsrevisionens mening väsentliga för en transparent beslutsprocess som möjliggör för kommunens medlemmar att få lagligheten i nämndens beslut prövad. Inte minst är ovanstående av vikt när det gäller beslut om avveckling av Lilla Safiren.

<sup>7</sup> Förskolenämndens delegationsordning, fastställd 2019-11-28, reviderad 2020-03-18.

<sup>8</sup> Förvaltningsrätten Umeå - Mål nr 854-16, 2016-09-06

<sup>9</sup> Denna paragraf motsvaras i nya kommunallagen av 6 kap. 38 §.



BORÅS  
STAD

## STADSREVISIONEN

**Besöksadress** Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås  
**Telefon** 033-35 71 56 **E-post** [revisionskontoret@boras.se](mailto:revisionskontoret@boras.se)  
**Webbplats** [boras.se/stadsrevisionen](http://boras.se/stadsrevisionen)