

Yttrande till förvaltningsrätten i mål nr 8052-22, Johan Borre./. Göteborgs stad, utbildningsnämnden, laglighetsprövning enligt kommunallagen

§ 153, 0842/22

Beslut

1. Utbildningsnämnden lämnar yttrande till förvaltningsrätten enligt direktörens förslag.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Handling/ar

Tjänsteutlåtande 2022-53

Förvaltningens samverkansgrupp 2022-09-12

Protokollsutdrag skickas till

Förvaltningsrätten

Dag för justering

2022-09-20

Vid protokollet

Sekreterare

Britta Ryding

Ordförande

Pär Gustafsson

Justerande

Anna-Klara Behlin



Tjänsteutlåtande Nr: 2022-53

Utfärdat 2022-08-22

Diarienummer 0962/22

Handläggare

Ingrid Brunius

Telefon: 031- 3670027

E-post: ingrid.brunius@educ.goteborg.se

Förslag till yttrande till förvaltningsrätten i mål nr 8052-22, Johan Borre./. Göteborgs stad, utbildningsnämnden, laglighetsprövning enligt kommunallagen

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden lämnar yttrande till förvaltningsrätten enligt direktörens förslag.

Sammanfattning

Utbildningsnämnden har den 21 juni 2022, § 132, fattat beslut om att godkänna samverkansavtal för gymnasieskolan i Göteborgsregionen 2023/2024 – 2026/2027 samt samverkansavtal för gymnasiesärskolan i Göteborgsregionen 2023/2024 – 2026/2027 (utbildningsnämndens dnr 0962/22, förvaltningsrättens mål nr 8052-22).

Johan Borre har den 12 juli 2022 genom laglighetsprövning enligt kommunallagen överklagat beslutet till Förvaltningsrätten i Göteborg. Bakgrunden till överklagandet är i huvudsak att beslutet inte har tillkommit i laga ordning eftersom utbildningsnämnden inte varit behörig att besluta om att godkänna samverkansavtalen då det inte är nämnden utan kommunfullmäktige i Göteborgs Stad som är behörig att besluta om förändringar i förbundsordningen och därmed bilagda samverkansavtal.

Efter att ha begärt och beviljats anstånd har utbildningsnämnden nu förelagts av förvaltningsrätten att senast den 21 september 2022 inkomma med yttrande över Johan Borres överklagande (aktbilaga 1) i mål nr 8052-22. Förvaltningens bedömning är att överklagandet ska avslås. Detta mot bakgrund av att utbildningsnämnden genom sitt reglemente som beslutats av kommunfullmäktige är behörig att godkänna samverkansavtal för de frågor avtalen gäller. Utbildningsnämnden har därmed, i motsats till vad klaganden anför, haft rätt att fatta beslut om att godkänna samverkansavtalen på sätt som gjorts i det överklagade beslutet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Samverkan

Facklig samverkansgrupp 2022-09-12.

Bilagor

1. Utbildningsnämndens yttrande i mål nr 8052-22
2. Förvaltningsrättens föreläggande i mål nr 8052-22
3. Förvaltningsrättens underrättelse i mål nr 8052-22

Ärendet

Utbildningsnämnden har förelagts av förvaltningsrätten att senast den 21 september 2022 inkomma med yttrande över överklagande i mål nr 8052-22. Förvaltningens förslag till yttrande innebär att överklagandet ska avslås.

Beskrivning av ärendet

Utbildningsnämnden fattade den 21 juni 2022, § 132, beslut om att godkänna samverkansavtal för gymnasieskolan i Göteborgsregionen 2023/2024 – 2026/2027 samt samverkansavtal för gymnasiesärskolan i Göteborgsregionen 2023/2024 – 2026/2027. Beslutet överklagades med den huvudsakliga invändningen att beslutet inte har tillkommit i laga ordning eftersom utbildningsnämnden inte varit behörig att besluta om att godkänna samverkansavtalen då det inte är nämnden utan kommunfullmäktige i Göteborgs Stad som är behörig att besluta om förändringar i förbundsordningen och därmed bilagda samverkansavtal.

Efter att ha begärt och beviljats anstånd har utbildningsnämnden förelagts av förvaltningsrätten att inkomma med yttrande över överklagandet senast den 21 september 2022.

Av förvaltningen utredning framkommer att Göteborgsregionen, GR, den 17 maj 2022 översände samverkansavtal för gymnasieskolan i Göteborgsregionen 2023/2024 – 2026/2027 samt samverkansavtal för gymnasiesärskolan i Göteborgsregionen 2023/2024 – 2026/2027 till Stadsledningskontoret i Göteborgs stad för beslut om godkännande och underskrift. Därefter mottog utbildningsnämnden den 30 maj 2022 de båda samverkansavtalen från Stadsledningskontoret för beslut och undertecknande av avtal varefter utbildningsnämnden den 21 juni 2022 beslutade att godkänna samverkansavtalen.

Enligt utbildningsnämndens reglemente är nämnden huvudman för och ansvarar för de uppgifter som ankommer på kommunen inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan enligt skollagen, gymnasieförordningen samt övrig aktuell lagstiftning inom utbildningsområdet. Detta innebär enligt förvaltningens utredning att utbildningsnämnden har rätt att besluta om avtal för samverkan såsom gjorts i de aktuella samverkansavtalen.

Därutöver bedöms inte heller det som klaganden anför om att kommunfullmäktiges antagande av förbundsordningen utgör hinder för avtalssamverkan med GR. Detta eftersom uppgifterna i samverkansavtalen alltså är sådana som ankommer på

kommunen, i detta fall utbildningsnämnden, samt att förbundsordningen inte innebär att parterna inte får lov att samverka avseende sina respektive ansvarsområden.

Utbildningsnämnden har därmed, i motsats till vad klaganden anför, haft rätt att fatta beslut om att godkänna samverkansavtalen på sätt som gjorts i det överklagade beslutet. Överklagandet ska därför avslås.

Förvaltningens/bolagets bedömning

Utbildningsnämnden har förelagts att inkomma med yttrande över överklagandet i mål nr 8052-22 till förvaltningsrätten. Direktören föreslår att nämnden fattar beslut om yttrande i enlighet med tjänsteutlåtandet.

Tomas Berndtsson
Förvaltningsdirektör

Haris Huric
Avdelningschef

Utbildningsnämnden 2022-09-20
UBF Diariennr: 0962/22

Förvaltningsrätten i Göteborg
Box 53197
400 15 Göteborg

Yttrande i mål nr 8052-22, Johan Borre./ Göteborgs stad, laglighetsprövning enligt kommunallagen

Bakgrund

Johan Borre, kommunmedlem i Göteborgs kommun, har den 12 juli 2022 inkommit med ett överklagande enligt kommunallagen av utbildningsnämndens beslut den 22 juni 2022, § 132 avseende samverkansavtal inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan¹. Enligt överklagandet har beslutet om samverkansavtal inte tillkommit i laga ordning eftersom utbildningsnämnden inte är behörig att besluta om vilka uppgifter som Göteborgs kommun lämnar över till kommunalförbundet. Enligt överklagandet är det endast fullmäktige i Göteborgs kommun som är behörig att besluta om förändringar i kommunalförbundets förbundsordning och därmed bilagda samverkansavtal. I förbundsordningen framgår det att samverkansavtalet är en del av överföring av uppgifter som Göteborgs kommuns fullmäktige genom antagandet av förbundsordningen har överfört till kommunalförbundet enligt 3 kap. 8 § och 9 kap. 6 § KL. Avtalet omfattar kompetensfördelning mellan Göteborgs kommun och förbundet som rör uppgifter som fullmäktige har överlämnat till kommunalförbundet. Eftersom avtalet rör förhållande om vilka delar av antagningen och andra uppgifter som rör det kommunala aktivitetsansvaret är det fullmäktige som är ensamt behörig att besluta om avtalet enligt 5 kap. 1 §, 3 kap. 8 § och 9

¹ Datum för utbildningsnämndens beslut ska rätteligen enligt protokollsutdrag vara den 21 juni 2022.

kap. 6 § KL. Därutöver anges i överklagandet att samverkansavtalet inte kan utgöra en kommunal avtalssamverkan eftersom det saknas förutsättningar för utbildningsnämnden att ingå sådan samverkan med kommunalförbundet enligt 9 kap. 37 § kommunallagen, KL. Det har inte heller av kallelsen till sammanträdet angivits att det rör sig om att ingå en kommunal avtalssamverkan. Beslutet om att ingå kommunal avtalssamverkan strider mot lag och beslutet har kommit till på ett icke lagligt sätt. Om avtalen avses vara rena avtal strider ingåendet av dessa avtal vidare mot upphandlingsregelverken då lagen om upphandling gäller när Göteborgs kommun köper tjänster av Göteborgsregionens kommunalförbund. Beslutet åsidosätter upphandlingsregelverket och strider mot lag.

Johan Borre har även i samband med överklagandet begärt att förvaltningsrätten ska besluta om verkställighetsförbud (inhibition) gällande de så kallade samverkansavtalen och har i den delen anfört bl. a. följande. Frågan om samverkansavtalets status är viktig ur ett allmänt intresse som även involverar civilrätt och att det kan uppstå civilrättslig bundenhet om inte domstolen beslutar om att samverkansavtalet tills vidare inte får verkställas. Det finns därmed särskilda skäl att beslut om inhibition.

Förvaltningsrätten har i beslut den 15 juli 2022 avslagit Johan Borres yrkande om inhibition. Enligt förvaltningsrätten får en bedömning av om inhibition bör meddelas i ett mål rörande laglighetsprövning enligt KL grundas på ett preliminärt ställningstagande till frågan om det överklagade beslutet är olagligt eller inte enligt de omständigheter som klaganden har åberopat. Inhibition bör komma i fråga endast om starka skäl talar för att beslutet är olagligt och verkställighetsförbudet är ägnat att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse lider beaktansvärd skada (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden RÅ 83 2:43 och RÅ 1986 ref. 7). Enligt förvaltningsrätten utgör inte det som hittills har kommit fram i målet skäl att besluta om verkställighetsförbud varför yrkandet om inhibition ska avslås.

Utbildningsnämnden har nu av förvaltningsrätten förelagts att inkomma med yttrande över överklagandet, aktbilaga 1. Utbildningsnämnden lämnar därvid följande yttrande.

Utbildningsnämndens inställning

Utbildningsnämnden anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för utbildningsnämndens inställning

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Enligt 3 kap. 8 § kommunallagen (2017:725) får kommuner och regioner bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund.

Av 9 kap. 2 § kommunallagen framgår följande. Om inget annat anges eller följer av bestämmelserna om kommuner och regioner i kommunallagen, tillämpas dessa även för kommunalförbund. När ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning, ska den författningens bestämmelser om kommuner eller regioner tillämpas för förbundet. Om det i någon annan författning finns särskilda bestämmelser om kommunalförbund för ett visst ändamål, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i kommunallagen.

I 3 kap. 1 § kommunallagen anges att det i varje kommun finns en beslutande församling, ett fullmäktige.

Fullmäktige ska, enligt 3 kap. 4 § kommunallagen, tillsätta de nämnder utöver styrelsen som behövs för att fullgöra kommunens uppgifter enligt lag eller författning och för övrig verksamhet.

Enligt 6 kap. 2 § kommunallagen ska fullmäktige, om inte något annat anges i lag eller annan författning, bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Det framgår vidare att fullmäktige får besluta att en nämnd ska ha hand om en eller flera verksamheter i hela kommunen.

Genom reglemente för Göteborgs stads utbildningsnämnd har kommunfullmäktige utfärdat föreskrift om nämndens verksamhet och arbetsformer. Nämnden ska fullgöra de uppgifter som framgår av detta reglemente samt i övrigt de uppgifter som tillagts nämnden genom särskilda beslut i kommunfullmäktige (Reglemente för Göteborgs stads utbildningsnämnd 1 kap. 2 §).

I 2 kap. 1 § reglemente för Göteborgs stads utbildningsnämnd anges nämndens uppdrag enligt följande. Utbildningsnämnden har ansvar för de uppgifter som ankommer på kommunen inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Utbildningsnämnden ansvarar också för de uppgifter som ankommer på kommunen inom vuxenutbildning i kommunal regi.

Utbildningsnämndens bedömning

Göteborgsregionen, GR, översände den 17 maj 2022 samverkansavtal för gymnasieskolan i Göteborgsregionen 2023/2024 – 2026/2027 samt samverkansavtal för gymnasiesärskolan i Göteborgsregionen 2023/2024 – 2026/2027 till Stadsledningskontoret i Göteborgs stad för beslut om godkännande och underskrift. Därefter mottog utbildningsnämnden den 30 maj 2022 de båda samverkansavtalen från Stadsledningskontoret för beslut och undertecknande av avtal.

Utbildningsnämnden i Göteborgs kommun beslutade i enlighet med ovanstående den 21 juni 2022 enligt följande avseende § 132.

1. Samverkansavtal för gymnasieskolan i Göteborgsregionen 2023/2024 – 2026/2027 i enlighet med utbildningsförvaltningens bilaga 1 till tjänsteutlåtande 2022-46 godkänns.
2. Samverkansavtal för gymnasiesärskolan i Göteborgsregionen 2023/2024 – 2026/2027 i enlighet med utbildningsförvaltningens bilaga 2 till tjänsteutlåtande 2022-46 godkänns.
3. Utbildningsnämnden uppdrar åt utbildningsnämndens ordförande att underteckna avtalen.

I enlighet med reglemente för Utbildningsnämnden utfärdat av kommunfullmäktige i Göteborgs Stad är utbildningsnämnden huvudman och ansvarar för de uppgifter som ankommer på kommunen inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan enligt skollagen, förordningen om gymnasieskola och gymnasiesärskola (gymnasieförordningen) samt övrig aktuell lagstiftning inom utbildningsområdet.

Johan Borre har anfört att utbildningsnämnden inte är behörig att besluta om vilka uppgifter som Göteborgs kommun lämnar över till GR eftersom samverkansavtalet är en del av GR's förbundsordning och det därmed endast är fullmäktige i Göteborgs kommun som är behörig att besluta om förändringar i förbundsordningen och bilagda samverkansavtal. Utbildningsnämnden delar inte denna uppfattning utan menar att nämndens beslut att godkänna samverkansavtal för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är lagenligt. Kommunallagens bestämmelser ger möjlighet för kommunfullmäktige att genom reglemente fördela uppgifter och ansvar till kommunal nämnd. Att utbildningsnämnden genom sitt reglemente ansvarar för de uppgifter som ankommer på kommunen inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan innebär enligt nämndens tolkning en rätt att besluta om avtal för samverkan såsom gjorts i de aktuella samverkansavtalen.

Det är också denna tolkning som kommunstyrelsens förvaltning Stadsledningskontoret har gjort när de har skickat de båda avtalen vidare till utbildningsnämnden för beslut och godkännande. Utifrån den kommunala organisationen och de beslutsmandat som finns fördelade förefaller det inte mer än rimligt att utbildningsnämnden beslutat om samverkansavtalen på det sätt som gjorts i beslut den 21 juni 2022, § 132.

Utbildningsnämnden delar inte heller Johan Borres uppfattning att utbildningsnämnden inte kan ingå avtalssamverkan med GR om de aktuella uppgifterna. Johan Borre synes mena att inte heller kommunfullmäktige skulle kunna ingå samverkansavtal med GR avseende de aktuella uppgifterna eftersom uppgifterna är överlämnande till GR och en kommun inte kan lämna över uppgifter till ett kommunalförbund om det rör uppgifter som inte ankommer på kommunen. De uppgifterna som lämnats över till GR av KF genom förbundsordningen ankommer då enbart på GR och KF kan inte längre råda över dem eller ingå samverkansavtal kring dem. Att då ingå samverkansavtal kring antagning är enligt Johan Borre inte möjligt. Utbildningsnämnden ser inte att det finns några hinder mot att ingå i kommunalförbundet GR och låta förbundet vara ansvarig för delar som anges i förbundsordningen och samtidigt samverka kring de uppgifter som anges i samverkansavtalen. Att samverka kring ett ansvar är inte samma sak som att lämna över eller ta ansvar för en uppgift. Utbildningsnämnden håller således inte med om att det, utifrån vad Johan Borre anfört, föreligger hinder att samverka kring varken antagning eller kommunala aktivitetsansvaret eftersom det alltså enligt gällande rätt är uppgifter som ankommer på kommunen, vilket i detta avseende ska anses vara utbildningsnämnden.

Såvitt avser invändningen från Johan Borre om att samverkansavtalen strider mot upphandlingsregelverken är det utbildningsnämndens uppfattning att det inte har framkommit några omständigheter som ger anledning att anta utformningen av avtalen och de uppgifter som däri fördelats mellan parterna strider mot lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU.

Sammanfattningsvis har det utifrån de grunder Johan Borre anfört inte framkommit att utbildningsnämndens beslut om att godkänna samverkansavtal för gymnasieskolan i Göteborgsregionen 2023/2024 – 2026/2027 samt samverkansavtal för gymnasiesärskolan i Göteborgsregionen 2023/2024 – 2026/2027 inte skulle ha tillkommit i laga ordning, eller att de skulle strida mot lag. Det saknas därför skäl för förvaltningsrätten att upphäva de överklagade besluten. Överklagandet ska därför avslås.

Utbildningsnämnden i Göteborgs Stad