

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-10-11

Diarienummer 0750/24

Handläggare

Stina Borrman/Kultur/GBGStad

Telefon: 031-368 32 03

E-post: stina.borrman@kultur.goteborg.se

Yttrande till Förvaltningsrätten i Göteborg i mål 10354-24 – laglighetsprövning enligt kommunallagen

Förslag till beslut

I kulturnämnden

1. Kulturnämnden godkänner kulturförvaltningens förslag till yttrande till Förvaltningsrätten i Göteborg avseende laglighetsprövning enligt kommunallagen (bilaga 1).
2. Kulturnämnden översänder bilaga 1 som eget yttrande till Förvaltningsrätten i Göteborg i mål 10354-24.
3. Kulturnämnden antecknar att förvaltningsdirektören företräder nämnden i den fortsatta handläggningen av ärendet, i enlighet med kulturnämndens delegationsordning avsnitt 1.1.2.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten i Göteborg har begärt att kulturnämnden yttrar sig över en överklagan av nämndens beslut 2024-08-26 § 153 i de delar som rör verksamheten på Frilagret. Efter beviljat anstånd med svarstiden ska nämndens yttrande vara Förvaltningsrätten i Göteborg tillhanda senast den 28 oktober 2024.

Den klagande anser att beslutet inte har kommit till på ett lagligt sätt och att det strider mot Lag (2018:1197) om FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), och vill med stöd i 13 kapitlet kommunallagen få lagligheten av kulturnämndens beslut prövad.

Kulturförvaltningens bedömning är att kulturnämndens beslut har tillkommit på ett lagligt sätt, samt att beslutet inte strider mot barnkonventionen, varför förvaltningen föreslår att nämnden yrkar att överklagan ska avslås.

För fortsatt handläggning av ärendet, antecknas att förvaltningsdirektören företräder nämnden i enlighet med kulturnämndens delegationsordning avsnitt 1.1.2.

Bedömning ur ekonomisk, ekologisk och social dimension

Kulturförvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa dimensioner.

Bilagor

1. Yttrande till Förvaltningsrätten i Göteborg i mål 10354-24 – laglighetsprövning enligt kommunallagen.
2. Föreläggande 2024-09-23 från Förvaltningsrätten i Göteborg avseende laglighetsprövning enligt kommunallagen, mål 10354-24.
3. [Kulturförvaltningens tjänsteutlåtande](#) och [utredning](#) 2024-08-06: Redovisning av uppdrag – behov av bibliotek i Majorna och Linnéstaden, samt förslag på hur en omlokalisering av befintlig verksamhet på Världslitteraturhuset kan göras (dnr 0408/24).

Ärendet

Kulturnämnden har att ta ställning till förslag till yttrande till Förvaltningsrätten i Göteborg avseende laglighetsprövning enligt kommunallagen i mål 10354-24.

Efter beviljat anstånd med svarstiden ska kulturnämndens yttrande vara Förvaltningsrätten i Göteborg tillhanda senast den 28 oktober 2024.

Beskrivning av ärendet

Förvaltningsrätten i Göteborg har mottagit en överklagan av nämndens beslut 2024-08-26 § 153 i de delar som rör verksamheten på Frilagret. Den klagande anser att beslutet inte har tillkommit på ett lagligt sätt och att det strider mot FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Förvaltningsrätten har förelagt kulturnämnden att yttra sig över innehållet i överklagan.

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

Bestämmelserna om laglighetsprövning återfinns i kommunallagens 13 kapitel §§ 1-15. Kortfattat innebär bestämmelserna att varje medlem av en kommun eller region har rätt att få lagligheten av kommunens eller regionens beslut prövad genom att överklaga besluten till förvaltningsrätten.

En laglighetsprövning är begränsad till prövning av lagligheten av ett beslut. Det innebär att varken lämpligheten eller skäligheten av det överklagade beslutet kan prövas.

Ett beslut ska, i princip, upphävas om förvaltningsrätten finner att någon av kommunallagens fyra prövningsgrunderna är tillämpliga:

1. beslutet har inte kommit till på ett lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller regionen,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Förvaltningsrätten kan antingen avslå överklagan eller upphäva kulturnämndens beslut. Förenklat gäller att den part som beslutet gått emot, får överklaga förvaltningsrättens beslut till kammarrätten. I båda fallen avgör kammarrätten om det finns skäl att ta upp överklagan, och meddelar i sådant fall s k prövningstillstånd.

Om utgången av överklagandeprocessen blir att kulturnämndens beslut upphävs, får varken förvaltnings- eller kammarrätten ändra beslutets innehåll så att det blir riktigt. Det innebär att det organ som fattat beslutet (kulturnämnden) behöver ta upp frågan på nytt för beslut. Har nämnden då verkställt sitt ursprungliga beslut, ska nämnden se till att det rättas i den utsträckning som det är möjligt.

Överklagan

Överklagan avser kulturnämndens beslut 2024-08-26 § 153 i de delar som rör verksamheten på Frilagret. Den klagande menar att beslutet strider mot artikel 3, 6 och 12 i barnkonventionen då varken utredning eller beslut visar hur barnkonventionen beaktats. Att Frilagrets verksamhet, med sin centrala placering och såsom den bedrivs idag, läggs ner utan ersättning i närområdet innebär att barn och ungas rätt till tillgänglig kulturverksamhet kränks. Varken Linnéstadens bibliotek eller Världslitteraturhuset har samma målgrupp som Frilagret, varför Frilagrets verksamhet inte kan ersättas av dessa. En nedläggning innebär därför en ökad utsatthet för barn och unga.

Vidare framförs att beslutet att lägga ner Frilagrets verksamhet saknar en tydlig plan för verksamhetens eventuella omplacering. Den klagande anser att kulturnämndens utredning inte beskriver hur spridningen av Frilagrets verksamhet till övriga kulturhus ska gå till eller vilka möjligheter övriga kulturhus har att ta över den stora efterfrågan och behov av barn och unga. Beslutsunderlaget saknar konsekvensanalys från Frilagrets användare och från resterande kulturhus.

För överklagan i sin helhet, se bilaga 2.

Förvaltningens beredning av ärendet

Förvaltningen har under beredningen av ärendet rådgjort med stadsledningskontorets juridiska avdelning.

Prövningsgrund 1 – har kulturnämndens beslut tillkommit på ett lagligt sätt?

Begreppet ”på lagligt sätt” syftar endast på felaktigheter vid beslutets tillkomst, såsom formaliaregler om hur ett beslut ska fattas, och tar inte sikte på felaktigheter i beslutets innehåll. Bestämmelser kring beslutsformalia finns i kommunallagen (kapitel 5, 6 och 8) samt kommunfullmäktiges reglemente för kulturnämnden, som antagits med stöd av bestämmelserna i kommunallagen.

Svaret på frågan om nämndens beslut har tillkommit på ett lagligt sätt är Ja. Beslutet uppfyller samtliga krav i kommunallagen avseende besluts- och protokollformalia, liksom kraven på tillkännagivande av justerat protokoll på anslagstavlan.

Prövningsgrund 4 – strider kulturnämndens beslut mot barnkonventionen?

Till skillnad från den första prövningsgrunden, som rör formaliaregler om hur ett beslut ska fattas, avses här felaktigheter i beslutets innehåll. Prövningsgrunden tar sikte på om ett beslut strider mot lag eller annan författning på något annat sätt än övriga prövningsgrunder.

Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter blev svensk lag 2020¹. Genomgående är det konventionsstaterna som åläggs att erkänna, respektera, främja och uppmuntra barnets egenvärde, röst och bästa i olika avseenden och situationer. Hur barnkonventionen ska omsättas i praktiken redogörs inte för i lagtexten, och någon större domstolspraxis efter lagens införande har inte hunnit växa fram i Sverige. FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) har dock uttalat hur de menar att konventionen bör tolkas, och Barnkonventionsutredningen² har kartlagt hur svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med rättigheterna i konventionen, samt analyserat bestämmelsernas (artiklarnas) innebörd utifrån svenska förhållanden. Två nyligen avkunnade domar i Kammarrätten i Stockholm (mål 5211-21 och 5626-21) ger viss vägledning i hur domstolen ser att barnkonventionen ska tolkas och tillämpas. Domarna har i sin tur analyserats av Magnus Åhammar, rådman i Förvaltningsrätten i Stockholm.

¹ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

² SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt.

Med utgångspunkt i barnrättskommitténs uttalande, Barnkonventionsutredningens kartläggning och analys, de två domarna i Kammarrätten i Stockholm och därtill hörande analys av Åhammar, redogörs nedan för barnkonventionens artikel 3, 6 och 12 som den klagande anser att kulturnämndens beslut strider mot. Även artikel 31, som rör barnets rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet, kommenteras.

Artikel 3

Enligt första punkten ska vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Vad som menas med ”offentliga eller privata välfärdsinstitutioner” inte är definierat i konventionen. Barnrättskommittén anser att begreppet omfattar alla institutioner vars arbete och beslut påverkar barn och förverkligandet av deras rättigheter – från barn-omsorg och utbildning, till hälso- och sjukvård och institutioner för frihetsberövade barn. Vad som avses med domstols- och administrativa förfaranden framgår inte heller av konventionen. Barnrättskommittén anger skilsmässa, vårdnad, omhändertagande och adoption, respektive beslut om barns utbildning, hälsa, miljö, levnadsvillkor, stöd och skydd som exempel. Lagstiftande organ innefattar inte bara riksdag utan även regering och myndigheter som fått författningskompetens delegerad till sig, enligt Barnkonventionsutredningen, som även anser att utredningsväsendet och andra som har uppdrag att lämna lagförslag träffas. Barnrättskommittén anser att en åtgärd även omfattar själva förfarandet, och att ett barnanpassat förfarande innebär att ge förutsättningar för ett barn att uttrycka sina åsikter i frågor som rör det.

Artikel 6

Enligt första punkten ska konventionsstaterna erkänna varje barns inneboende rätt till livet, och enligt punkt två till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

Det framgår inte av konventionen vad formuleringen till ”det yttersta av sin förmåga ska säkerställa” innebär. Enligt Barnkonventionsutredningen kan det handla om att en stat ska vidta åtgärder för att minska spädbarns- och barnadödligheten, förebygga olycksfall och ge skydd mot alla former av våld och sexuella övergrepp.

Vad som avses med ”utveckling” framgår inte heller. För att ett barn ska kunna utvecklas gynnsamt behöver det bland annat känna trygghet och få en god fostran och omvårdnad. Alla barn har rätt till en trygg uppväxt. När en vårdnadshavare inte kan ta ansvar för sina barn fullt ut behöver samhället stödja och skydda barn som annars riskerar en ogynnsam utveckling. Ansvar för det ligger ytterst på socialnämnden i varje kommun. Utifrån enskilda barns perspektiv är utbildning av avgörande betydelse. Såväl kunskaper som förvärvas genom utbildning som skolgången i sig utgör ett skydd för barn som annars riskerar att hamna i utsatta situationer. Även rätten till lek och fritid och att få ta del av och delta i kulturella sammanhang är av betydelse för ett barns utveckling.

Artikel 12

Enligt första punkten ska konventionsstaterna tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Enligt andra punkten ska barnet, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet, särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler.

Barnrättskommittén understryker den nära kopplingen mellan artikel 3 och 12 och att artiklarna kompletterar varandra. Den första handlar om att förverkliga barnets bästa, den andra anger tillvägagångssättet för att lyssna till barnets eller barnens åsikter och beakta dem i alla frågor som rör barnet, inklusive bedömningen av barnets bästa.

Vilka frågor som rör barn definieras inte, men kommittén menar att ett barns rätt att uttrycka sina åsikter och bli heard måste genomföras i de olika miljöer och situationer där barn växer upp, utvecklas och lär sig, till exempel i familjen, hälso- och sjukvården, skolan och i samband med lek, rekreation, idrott och kultur för barn. Andra exempel är situationer då ett barn utsatts för våld, invandrings- och asylfrågor, samt omhändertagande. Exempel på administrativa förfaranden är disciplin- och betygsfrågor i skolan, asylansökningar från ensamkommande och ansökningar om körkort. Barn kan även bidra med sina perspektiv vid utformning av skolor, lekplatser, parker, fritids- och kulturanläggningar, lokala transportsystem och vårdinrättningar, för att säkerställa att tjänsterna anpassas bättre. I planer för samhällsutveckling som kräver offentlig konsultation ska barns åsikter uttryckligen inkluderas.

Enligt Barnkonventionsutredningen är artikel 12 den mest omdiskuterade och svårimplementerade, och framhåller att den kan tolkas på olika sätt. Utredningen för ett resonemang kring barnbegreppet, vilket förekommer i olika former i konventions-texten. Som part i ett domstolsmål och som elev i ett disciplinärende i skolan är det enskilda barnets rättigheter som avses. Vid förändring i en skolverksamhet är det en definierad grupp av barn, och i förekommande fall vårdnadshavarnas, röster och åsikter som avses. För generella grupper av barn är det däremot inte alltid vare sig lämpligt, möjligt eller behövligt att höra alla barn.

Artikel 31

Enligt artikeln ska konventionsstaterna erkänna barnets rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet, samt respektera och främja barnets rätt att till fullo delta i /.../ och uppmuntra tillhandahållandet av lämpliga och lika möjligheter till kulturell och konstnärlig verksamhet samt till rekreations- och fritidsverksamhet.

Enligt Barnkonventionsutredningen erkänns genom artikeln tre olika, men nära relaterade, rättigheter. För det första har ett barn rätt till vila och fritid. För det andra har ett barn rätt att ägna sig åt lek och rekreation anpassad till dess ålder. För det tredje har ett barn rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet. Vad ett kulturellt och konstnärligt liv innebär framgår inte av artikeln, inte heller vad som avses med uttrycket ”till fullo”.

Enligt barnrättskommittén utformas och upplevs kulturella och konstnärliga uttryck i hemmet, skolan, på gatan och i offentliga rum – till exempel genom dans, festivaler, hantverk, ceremonier, ritualer, teater, litteratur, musik, film, utställningar, digitala plattformar och video. FN:s kommitté för sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter har i en allmän kommentar i relation till artikel 15 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter uttalat att begreppet kultur bland annat innefattar livsstilar, språk, muntlig och skriftlig litteratur, musik och sång,

icke-verbal kommunikation, religion och trosuppfattningar, ritualer och ceremonier, sport och spel, produktionsmetoder och teknik, naturliga och konstgjorda miljöer, mat och konst samt seder och traditioner.

Det framgår inte på vilket sätt en stat ska främja barnets rätt – utrymmet för varje stat att själv bestämma över dessa frågor är därför stort. Enligt barnrättskommittén ska en stat möjliggöra snarare än tillhandahålla ett kulturellt och konstnärligt liv. Exempel på myndigheter med ett särskilt ansvar och uppdrag att verka för främjandet av barnets rättigheter på kultur- och konstområdet är Statens kulturråd och den kommunala kulturskolan.

Sveriges nationella kulturpolitiska mål är att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund /.../. För att uppnå målen ska politiken främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor, främja kvalitet och konstnärlig förnyelse, främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas, främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan och särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.

I Bibliotekslagen (2013:801) står att varje kommun ska ha ett folkbibliotek. Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt barn genom att erbjuda litteratur utifrån deras behov och förutsättningar. I Museilagen (2017:563) anges att utställningar och annan publik verksamhet på ett museum som drivs av det allmänna ska vara tillgänglig för alla och anpassad till användarnas olika förutsättningar.

Det är huvudsakligen en förälder (eller annan vårdnadshavare) som ansvarar för att ett barn får tid och möjlighet till vila, fritid, lek, rekreation, kultur och konst. Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov av omvårdnad och trygghet blir tillgodosedda (6 kapitlet 1-2 §§ föräldrabalken).

Barnkonsekvensanalys

Grunden för att genomföra en konsekvensanalys är första punkten i barnkonventionens artikel 3:

”Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.”

Med referens till skrivningarna om artikel 3 och 12 ovan finns, såvitt förvaltningen kan bedöma, en begränsning av både vilka åtgärder som avses samt vem konventionstexten primärt riktas till. Både barnrättskommittén och Barnkonventionsutredningen uttalar sig i huvudsak om åtgärder som rör enskilda barn eller definierade grupper av barn inom myndighetsutövande områden som regleras i speciallagstiftning såsom socialtjänst, utbildning, hälso- och sjukvård med flera. Här är till exempel skrivningarna i Socialtjänstlag (2001:453) tydligt anpassade till barnkonventionen vad gäller barnets rätt att komma till tals och få sina åsikter framförda i frågor som rör barnet. Likaså finns ett antal föreskrifter, råd och handböcker från Socialstyrelsen kring handläggning, dokumentation och bedömning av barnets bästa enligt socialtjänstlagen. Barnkonventionsutredningen skriver:

”I förarbetena till bestämmelserna i socialtjänstlagen påpekar regeringen vikten av att de analyser och uppgifter som ligger till grund för bedömningen av barnets bästa finns med som en del i beslutsunderlaget. Själva bedömningen av barnets bästa är, enligt regeringen, en process med flera steg. Dels ska man beakta vetenskap och beprövad erfarenhet, dels inhämta underlag från närstående och yrkespersoner som har kunskap om barnet. Därutöver ska man beakta det som barnet själv ger uttryck för. Vad som är barnets bästa ska avgöras utifrån en bedömning av förhållandena i det enskilda fallet. Inga andra intressen får ta över det som är bäst för barnet.”

Motsvarande reglering finns inte på kultur- och konstområdet. Av artikel 31 framgår dock att staten ska erkänna barnets rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet, samt uppmuntra tillhandahållandet av lämpliga och lika möjligheter till konstnärlig verksamhet.

Magnus Åhammar, rådman i Förvaltningsrätten i Stockholm, har analyserat två domar i Kammarrätten i Stockholm (mål 5211-21 och 5626-21). Han skriver:

”Sommaren 2021 avgjorde Förvaltningsrätten i Stockholm två domar med likartade frågor där barnkonventionen fick en avgörande betydelse för att två kommunala beslut om omorganisering av skolverksamhet upphävdes. Den centrala frågan i målen var vilka krav som kan ställas på innehållet i en barnkonsekvensanalys inför sådana beslut och hur barnets bästa ska komma till uttryck inför beslutet. Förvaltningsrätten menade att kommunerna inte levt upp till barnkonventionens krav på att fastställa och beakta barnets bästa. Kammarrätten har nu meddelat sina domar och menar att barnkonventionen inte ställer några formella krav på hur en sådan barnkonsekvensanalys ska se ut. Kammarrätten fastställer därför kommunernas beslut.”

Aktuella mål rör omorganisering av skolverksamhet, och resonemang och slutsatser är i flera delar inte möjliga att överföra till kulturnämndens beslut gällande verksamheten på Frilagret. Följande är dock värt att notera i Åhammars analys:

- Det är inte givet att det alltid går att slå fast om ett beslut är förenligt med barnets bästa. Ett beslut kan innebära såväl negativa som positiva konsekvenser för ett barn. Ett beslut som rör flera barn eller barn i allmänhet kan vara positivt för några barn men negativt för andra. Detta innebär att det inte alltid är möjligt att fastställa vad som är barnets bästa. Barnkonventionen ställer heller inte krav på en formell process för att fastställa barnets bästa.
- När det gäller beslut som generellt rör barn måste proceduren för att bedöma vad som är barnets bästa se annorlunda ut än om det är fråga om ett individuellt beslut. En barnkonsekvensanalys som föregår ett generellt verkande beslut måste bygga på prognoser om vilken påverkan beslutet kan få på barn, utifrån andra förutsättningar än vad som hade varit fallet om beslutet hade varit individuellt. För generellt verkande beslut är det knappast möjligt att fråga alla barn om de kan tänkas påverkas av beslutet, utan bedömningen av vilka konsekvenser beslutet kan få för barn i allmänhet får till exempel bygga på expertutlåtanden.
- I Förvaltningslag (2017:900) anges att vid handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och regioner där besluten kan laglighetsprövas enligt kommunallagen så tillämpas inte vissa av förvaltningslagens paragrafer. Bland annat 27 § om dokumentationsskyldighet. Skulle kommunen avvika från förvaltningslagens

standard i något avseende kan det inte utan vidare medföra att kommunens handläggning är felaktig.

- Barnrättskommitténs rekommendationer och allmänna kommentarer har inte folkrättslig status som rättskälla och är inte juridiskt bindande för konventionsstaterna. Om svenska myndigheter inte tillämpar det tillvägagångssätt i beslutsprocesser som kommittén förordar, kan det därför inte utan vidare leda till slutsatsen att tillämpningen av barnkonventionen brister.

Göteborgs Stads metod för barnkonsekvensanalys (BKA)

I planer för samhällsutveckling som kräver offentlig konsultation ska barns åsikter uttryckligen inkluderas. Stads- och samhällsutveckling i stat, region och kommun träffas av barnkonventionens artikel 3, där barn särskilt ska beredas möjlighet att höras enligt artikel 12.

Plan- och bygglag (2010:900) säger att planläggning ska främja en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper. Det handlar om att vardagslivet ska fungera, att ha tillgång till service, arbetsplatser, kollektivtrafik, offentliga platser och grönområden. För barn och unga är platser för samspel, ytor för lek och skolornas utemiljöer viktiga. Hur barnkonventionens artikel 12 om barns rätt att fritt uttrycka sina åsikter och få dem respekterade ska tolkas i förhållande till plan- och bygglagen är oklart, då lagen till sin karaktär är en s k avvägningslag. Det är därmed ingen garanti att barns rättigheter faktiskt får avtryck i den fysiska planeringen.

Göteborgs Stads verktyg och arbetssätt för att beakta barnrättsperspektivet i stadsutvecklingsprocessen är barnkonsekvensanalys (BKA)³. Metoden används för att peka på det som är specifikt för barn inför förändringar i den fysiska miljön genom att systematiskt belysa behov, värden och brister i den miljö som ska förändras – vid allt från underhåll eller ombyggnad av skolor och förskolor, till utformning av grönområden och friytor för lek och utevistelse, samt omfattande planprocesser.

Kulturnämndens beslutsunderlag

Som underlag för nämndens beslut 2024-08-26 § 153 fanns dels kulturförvaltningens tjänsteutlåtande, dels en fördjupad utredning.

Förvaltningen har inte gjort en barnkonsekvensanalys enligt Göteborgs Stads metod, och något sammanhållet avsnitt som redovisar konsekvenserna finns inte i beslutsunderlaget. I tjänsteutlåtandet finns en sammanfattande bedömning av förslagens konsekvenser för den verksamheten är till för under ”Bedömning ur social dimension”, och i utredningen redogörs mer ingående för respektive förslags motiv och konsekvenser.

Förvaltningens konsekvensbeskrivningar och -bedömningar vilar på olika typer av insamlad statistik, demografisk fakta och befolkningsanalyser för berörda stadsområden. Specifikt gällande verksamheten på Frilagret har även medborgarundersökningar och statistik gällande aktiviteter, besökare och unga initiativ som genomförts de senaste två åren legat till grund för förvaltningens konsekvensbedömningar.

Av utredningen framgår att Frilagrets arbetssätt, med initiativbaserad verksamhet för unga, sprids till kulturnämndens övriga kulturhus i staden. Frilagrets väl beprövade metoder och arbetssätt implementeras i övriga kulturhus och når på så sätt fler unga i

³ [Barnkonsekvensanalys och social konsekvensanalys](#), goteborg.se 2024-10-04.

områden med socioekonomiska utmaningar. Delar av Frilagrets koncept kommer finnas kvar i den nya folkbiblioteksverksamheten med kultur- och programverksamhet för och om samt av och med unga 13–30 år. Vidare framgår att Linnéstadens folkbibliotek kommer initiera en tät samverkan med övriga bibliotek och kulturhus där kunskap delas om metoder och arbetssätt för ungas delaktighet, samt att det finns flera tänkbara samverkansparter vid utveckling av verksamhet för unga och kring skrivande. Här nämns Unesco Litteraturstaden Göteborg, Angereds bokmässan, Barnteaterakademin, Berättarministeriet, Kulturverkstan, Manusfabriken, Nätverkstan med flera.

Utredningen beskriver bakgrunden till och syftet med verksamheten på nämndens kulturhus för unga (Frilagret). Av nulägesbeskrivningen framgår att cirka 9 700 personer medverkade i Frilagrets olika arrangemang under 2023, samt att fokus ligger på att skapa en bred representation av konstnärliga uttryck, åldrar och representation från så stora delar av staden som möjligt. Avslutningsvis beskrivs konsekvenserna av förslaget för dem den är till för, kopplat till kommunfullmäktiges mål och kulturnämndens prioriteringar.

Svaret på frågan om kulturnämndens beslut strider mot barnkonventionen är Nej. Beslutet är av generell karaktär och rör barn i allmänhet. Konsekvensbeskrivningar och bedömningar grundas på underlag i form av statistik, undersökningar och demografiska fakta, vilket ligger i linje med vad Barnkonventionsutredningen, barnrättskommittén och Åhammars analys ger uttryck för. Beslutet uppfyller därtill barnkonventionens artikel 31 om tillhandahållandet av lika möjligheter till kulturell och konstnärlig verksamhet.

Förvaltningens bedömning och förslag

Kulturförvaltningens bedömning är att barnkonventionen inte träffar kulturnämndens beslut på samma sätt som den träffar lagstiftande myndigheter och myndigheter med särskilt ansvar och uppdrag att prata med, lyssna till och dokumentera ett barns åsikter såsom socialtjänst, utbildning och hälso- och sjukvård. Barnkonventionen ställer inte några formella krav på hur en barnkonsekvensanalys ska se ut. För generella beslut som rör barn i allmänhet, såsom kulturnämndens beslut avseende verksamheten på Frilagret, bör kraven på hur barns åsikter kommer till uttryck i beslutsunderlaget vara andra jämfört med beslut inom socialtjänst och skola, men även jämfört med beslut som rör den fysiska planeringen av staden.

Som redogörs för i föreliggande tjänsteutlåtande är det varken görligt eller behövt att höra alla barn som kan tänkas påverkas av ett beslut. Analys och bedömning av vilka konsekvenser ett beslut kan få för barn i allmänhet behöver istället bygga på prognoser och expertutlåtanden, samt att beslut som rör flera barn eller barn i allmänhet kan vara positivt för några barn men negativt för andra.

Frilagrets användare utgörs av en allmän grupp barn och unga vilka varierar både över tid och mellan olika aktiviteter. Nämnden har därför varken samma möjligheter eller skyldigheter som till exempel socialtjänst och skola att inhämta barns åsikter inför sitt beslut. Som framgår av beslutsunderlaget medverkade cirka 9 700 personer i olika arrangemang på Frilagret år 2023. Vilka barn ska höras och vilket mandat har dessa att uttrycka åsikter för de barn som inte tillfrågas?

Förvaltningens bedömning är att kulturnämndens beslut inte strider mot barnkonventionens artikel 3 och 12.

Kulturnämndens beslut att sprida Frilagrets metoder till alla stadens kulturhus för att öka delaktigheten för fler barn är positivt för denna grupp, medan beslutet kan få negativa konsekvenser för vissa av Frilagrets användare. Tänkbart och troligt är att barn och unga som besökt Frilagret även fortsättningsvis kommer besöka Linnéstadens bibliotek i de nya lokalerna, då folkbiblioteket kommer erbjuda initiativbaserad och deltagardriven kultur- och programverksamhet för och om samt av och med målgruppen 13-30 år.

Därtill finns flera andra barn- och ungdomsverksamheter i centrum, till exempel Dynamo på Stadsbiblioteket och de verksamheter som socialförvaltning Centrum driver. Även om kulturnämndens beslut innebär att verksamhet på Frilagret ändrar inriktning och omfattning så finns det andra verksamheter i centrum som riktar sig till målgruppen. Kulturnämndens beslut innebär därför inte att möjligheten för barn att få ta del av och delta i kulturella sammanhang kränks.

Förvaltningens bedömning är att kulturnämndens beslut inte strider mot barnkonventionens artikel 6.

Förvaltningen ser dock att underlaget än tydligare kunde redovisat vilka konsekvenser, positiva som negativa, som beslutet kan få för barn i Göteborg, samt att det borde framgått mer uttalat att underlag och konsekvensbeskrivningar fokuserar på barn i utsatta områden utifrån kommunfullmäktiges mål och kulturnämndens prioriteringar. Att förvaltningsrätten laglighetsprövar kulturnämndens beslut kommer ge både nämnden och förvaltningen vägledning i hur barnrättsperspektivet ska beaktas inför framtida beslut. För att ge ett bättre stöd till handläggare och öka rättssäkerheten i beslutsunderlagen till kulturnämnden kan till exempel mallen för tjänsteutlåtande utvecklas i de delar som rör konsekvenser för barn och unga i relation till barnkonventionen.

Kulturförvaltningen föreslår att kulturnämnden yrkar att förvaltningsrätten avslår överklagan, samt att nämnden avger bilaga 1 till förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande i mål 10354-24.

Förvaltningen föreslår vidare att nämnden antecknar att förvaltningsdirektören företräder nämnden i den fortsatta handläggningen av ärendet, i enlighet med kulturnämndens delegationsordning avsnitt 1.1.2.

GÖTEBORGS STADS KULTURFÖRVALTNING

Anna Rosengren

Förvaltningsdirektör

Jonna Ulin

Avdelningschef Bibliotek och kulturhus