

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3086-16

meddelad i Stockholm den 28 juni 2017

KLAGANDE

Linköpings kommun

Ombud: Chefsjurist Jenny Björkholm
Linköpings kommun
581 81 Linköping

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 17 maj 2016 i mål nr 3481-15

SAKEN

Vitesföreläggande enligt skollagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Med bifall till överklagandet upphäver Högsta förvaltningsdomstolen förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden samt Statens skolinspektions beslut om föreläggande vid vite.

BAKGRUND

Enligt skollagen (2010:800) gäller vid val av grundskola som huvudregel att vårdnadshavarens önskemål ska vara styrande för i vilken skola eleven ska placeras. Om en elev är i behov av särskilt stöd finns det möjlighet att ge eleven

Dok.Id 183003

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
3086-16

undervisning i en annan grupp än den som eleven normalt tillhör, en s.k. särskild undervisningsgrupp. För fristående grundskolor finns det en uttrycklig bestämmelse som anger att utbildningen får begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd.

Statens skolinspektion genomförde en granskning av grundskolan i Linköpings kommun. Av inspektionens beslut i tillsynsärendet framgår bl.a. följande.

Kommunen har inrättat sex s.k. resursskolor för elever i behov av särskilt stöd, där elevgrupperna är små och personaltätheten hög. Dessa skolor leds av en gemensam rektor. Flera av skolorna var tidigare organiserade som särskilda undervisningsgrupper inom den ordinarie grundskoleorganisationen. Vårdnadshavare kan ansöka om att deras barn ska få plats på en sådan skola. Vid en sådan ansökan görs en bedömning av elevens behov av särskilt stöd och de elever som har störst behov prioriteras.

Skolinspektionen fann att systemet med resursskolor stred mot skollagen. Urvalssättet av elever till resursskolorna ansågs inte förenligt med de regler som gäller för placering vid kommunala skolenheter eftersom det inte finns någon bestämmelse i lagen som gör det möjligt för kommunerna att begränsa mottagandet till en skolenhet till elever i behov av särskilt stöd. Enligt inspektionen innebar även inrättandet av särskilda skolenheter där eleverna placeras utifrån behovet av särskilt stöd, att bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen inte tillämpades på ett korrekt sätt. Huvudprincipen för elever i behov av särskilt stöd är att de ska få den hjälp de behöver inom den elevgrupp som de tillhör. Resursskolorna borde betraktas som särskilda undervisningsgrupper. Genom att kommunen placerar elever i en särskild resursskola har eleverna inte någon klasstillhörighet i en ordinarie grundskola och det finns därför risk att placeringen blir permanent.

Med anledning av vad som kommit fram i tillsynsärendet beslutade Skolinspektionen att förelägga Linköpings kommun att vid vite om 700 000 kr senast i

Mål nr
3086-16

januari 2015 avhjälpa påtalade brister genom att säkerställa att organisationen av kommunens skolverksamhet och placering i särskild undervisningsgrupp följer skollagens bestämmelser.

Kommunen överklagade Skolinspektionens beslut till förvaltningsrätten som avslag överklagandet. Förvaltningsrätten gjorde bedömningen att organisationen med resursskolor inte levde upp till de krav som ställs i fråga om särskilt stöd och särskilda undervisningsgrupper i 3 kap. skollagen. Domstolen ansåg också att antagningsförfarandet till resursskolorna stod i strid med skollagens bestämmelser och att det förhållandet att fristående grundskolor har möjlighet att begränsa utbildningen till elever i behov av särskilt stöd inte medförde någon annan bedömning.

Sedan kommunen fullföljt sin talan avslag kammarrätten överklagandet. Kammarrätten ansåg att det inte fanns stöd i skollagen för kommunala huvudmän att driva skolor där utbildningen begränsas till att avse elever i behov av särskilt stöd och att kommunen genom inrättandet av resursskolorna inte uppfyllde skollagens krav på hur beslut om särskilt stöd ska fattas, genomföras och följas upp. Genom organisationen av resursskolorna tillämpade kommunen därför skollagens bestämmelser om placering och antagning felaktigt och följde inte bestämmelserna om placering i särskild undervisningsgrupp. Kammarrätten fann att den omständigheten att det finns en undantagsregel för fristående skolor som innebär att utbildningen får begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd inte kan tas till intäkt för att detta även skulle gälla för kommunala grundskolor.

YRKANDEN M.M.

Linköpings kommun yrkar att Skolinspektionens beslut om vitesföreläggande upphävs och anför bl.a. följande.

Det finns inget uttryckligt förbud i lag, förordning eller myndighetsföreskrift mot kommunala resursskolor. Bestämmelserna i skollagen är i så stor utsträckning som möjligt gemensamma för alla huvudmän.

En kommun har ett betydande utrymme att självständigt utforma sin skolverksamhet utifrån lokala förutsättningar och behov så länge det inte sker i strid med gällande lagstiftning. En kommunal huvudmans möjlighet att begränsa utbildningen i grundskolan till att avse elever i behov av särskilt stöd är inte reglerad i skollagen. Att en fristående grundskola har en uttrycklig möjlighet att begränsa utbildningen på detta sätt kan inte ensamt innebära att kommunala huvudmän saknar denna möjlighet. Systemet för antagning till resursskolan ryms inom skollagens bestämmelser om antagning och placering.

Skolinspektionen och Statens Skolverk har yttrat sig i målet.

Skolinspektionen anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande.

Av 10 kap. 30 § samt 3 kap. 7–9 och 11 §§ skollagen följer att grundskoleverksamheten i en kommun ska organiseras som skolenheter öppna för alla elever utan prövning eller särskilt beaktande av behov av särskilt stöd hos en elev. Möjligheten att beakta andra urvalskriterier framgår av 10 kap. 9 §. Verksamheten ska organiseras så att bestämmelserna om särskilt stöd kan följas vid varje skolenhet.

Skolverket anför bl.a. följande.

Det strider inte mot skollagens bestämmelser att en kommun inrättar och bedriver resursskolor för elever i behov av särskilt stöd. Utöver bestämmelsen i 10 kap. 30 § skollagen finns inga begränsningar beträffande kommunens rätt att organisera sin skolverksamhet eller att placera elever vid skolenheter. Inrättandet av resursskolor ingår i det utrymme som en kommun har för att bedriva sin

verksamhet. Eleverna har sin ordinarie placering i den undervisningsgrupp där de blir placerade, vilket även gäller för elever som placerats i resursskola. Eftersom resursskolan är inriktad på och specialiserad för elever i behov av särskilt stöd kan de få sina behov tillgodosedda i den ordinarie undervisningsgruppen.

Det strider inte heller mot bestämmelserna om särskilda undervisningsgrupper att en kommun inrättar och bedriver resursskolor för elever i behov av särskilt stöd. Särskild undervisningsgrupp är en stödform som endast undantagsvis ska användas och då för så kort tid som möjligt. Stödformen kan passa för en elev som då och då eller tillfälligt är i behov av att få sitt stöd i en särskild undervisningsgrupp. Formen passar dock inte bra för elever som permanent och kontinuerligt är i behov av särskilt stöd. En sådan elev kan behöva ha sin ordinarie skolplacering vid en enhet som har gjort de extra anpassningar som behövs och som alltid kan ge det särskilda stöd som eleven behöver.

Av förarbetena till skollagen framgår att den uttryckliga bestämmelse som ger fristående skolor möjlighet att begränsa undervisningen till att avse elever i behov av särskilt stöd syftar till att ge dessa skolor samma möjligheter som de kommunala skolorna. Förutom att kommunala och fristående skolor i så stor utsträckning som möjligt ska ha gemensam reglering betonas i förarbetena vikten av valfrihet för eleverna (prop. 2009/10:165 s. 203). Valfrihet mellan kommunala och fristående skolor ska gälla även för elever som vill gå i en resursskola.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Har Skolinspektionen ställning som motpart?

Skolinspektionen har fattat det överklagade beslutet med stöd av 26 kap. 10 och 27 §§ skollagen. Ett sådant beslut får enligt 28 kap. 2 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det finns inte någon reglering i skollagen som anger att Skolinspektionen ska vara motpart i ett fall som det aktuella.

Mål nr
3086-16

Av 7 a § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut ska den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i målet överlämnats till domstolen. En kommun kan dock inte betraktas som en enskild i den mening som avses i förvaltningsprocesslagen (se t.ex. RÅ 2008 ref. 4). Skolinspektionen har därför inte ställning som motpart i denna domstolsprocess.

Frågan i målet

Frågan i målet gäller om det strider mot skollagens bestämmelser att en kommun inrättar och driver resursskolor för elever i behov av särskilt stöd.

Rättslig reglering m.m.

I skollagen finns bestämmelser om grundskolan och skolväsendet i övrigt.

Enligt 2 kap. 2 § är kommuner huvudmän för grundskolan. Även enskilda får enligt 5 § godkännas som huvudmän efter ansökan.

I 10 kap., som innehåller särskilda regler för grundskolan, finns allmänna bestämmelser (2–13 §§), bestämmelser om grundskola med offentlig huvudman (24–34 §§) och bestämmelser om fristående grundskola (35–41 §§).

Enligt 9 § första stycket får tester och prov inte utgöra villkor för antagning eller grund för urval till eller inom en skolenhet. Tester och prov får, enligt andra stycket, inte heller utgöra villkor för fortsatt utbildning vid en skolenhet eller i den elevgrupp som eleven tillhör. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt tredje stycket meddela föreskrifter om undantag från dessa bestämmelser.

Av 30 §, som reglerar placering vid kommunal skolenhet, framgår att en elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare

önskar att eleven ska gå. Önskemålet får dock inte gå ut över ett annat barns berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet. Kommunen får annars frångå elevens vårdnadshavares önskemål endast om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, eller det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

För fristående grundskolor gäller enligt 35 § att varje fristående grundskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. Utbildningen får dock enligt första stycket 2 begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd.

I 3 kap. finns bestämmelser för bl.a. grundskolan som tar sikte på elever som är i behov av särskilt stöd.

Enligt 7 § får särskilt stöd ges i stället för den undervisning som eleven annars skulle ha deltagit i eller som ett komplement till denna. Det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat framgår av skollagen eller annan författning.

Av 8 § framgår att om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska detta anmälas till rektorn. Enligt 9 § ska ett åtgärdsprogram utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd och enligt 10 § ska stödet utformas så att det ger eleven möjlighet att nå kunskapskraven. Om det finns särskilda skäl får enligt 11 § ett åtgärdsprogram i form av särskilt stöd ges eleven enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den grupp som eleven normalt tillhör. Rektorn beslutar om åtgärdsprogram och placering i särskild

undervisningsgrupp. Besluten får enligt 28 kap. 16 § överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Av förarbetena framgår att för elever i behov av särskilt stöd är utgångspunkten att stödinsatserna ska ges i den skolenhet där eleven går. Huvudmannen är skyldig att vidta långtgående åtgärder för att tillgodose elevens stödbehov inom ramen för den ordinarie skolplaceringen (prop. 2009/10:165 s. 379).

Av 26 kap. 10 § följer att Skolinspektionen får förelägga en kommun att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten. Föreläggandet kan med stöd av 27 § förenas med vite.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Skolinspektionen har motiverat sitt beslut med att kommunens organisation av och elevers placering vid resursskolor strider mot vad som gäller för grundskolan i 10 kap. 30 § samt 3 kap. 7–9 och 11 §§ skollagen. I beslutet har inspektionen därför förelagt kommunen att ”Säkerställa att organiseringen av kommunens skolverksamhet och placering i särskild undervisningsgrupp följer skollagens bestämmelser”.

Medger skollagen att särskilda resursskolor inrättas?

Inledningsvis kan konstateras att den kommunala självstyrelsen medför att en kommun har en betydande frihet att själv bestämma hur den kommunala verksamheten ska organiseras och administreras. För många kommunala verksamheter finns det emellertid även tvingande lagregler som sätter gränser för kommunens handlingsutrymme i dessa avseenden.

I skollagen finns bestämmelser som gäller den kommunala grundskolan och som bl.a. reglerar antagning och placering vid skolenhet samt särskilt stöd och särskilda undervisningsgrupper.

När det gäller frågan om hur den kommunala grundskolan ska organiseras finns i lagen allmänt hållna regler om hur kommunen ska anordna sin skolverksamhet i 10 kap. 24 och 29 §§. Den sistnämnda bestämmelsen, som placerats under rubriken ”Kommunens organisation av sin grundskola”, anger dock endast att varje kommun är skyldig att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna, att skolan ska organiseras så att ingen elev behöver bo utanför det egna hemmet och under vilka förhållanden som avsteg från denna regel får göras. Såvitt avser frågan om hur verksamheten närmare ska organiseras finns det emellertid inte några särskilda regler som innebär att en kommun vid sidan av den ordinarie grundskolan är förhindrad att organisera skolenheter i form av resursskolor med inriktning mot elever som är i behov av särskilt stöd.

Skolinspektionen har gjort gällande att kommunens ordning med resursskolor inom grundskolan inte är förenlig med bestämmelsen i 10 kap. 30 § skollagen om placering vid kommunal skolenhet. I bestämmelsen anges huvudregeln att eleven ska placeras vid den skola som elevens vårdnadshavare önskar samt de situationer när det får göras undantag från detta.

Bestämmelsen bör enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening läsas i ljuset av principen om det fria skolvalet och syftar därför främst till att säkerställa vårdnadshavarens frihet vid val av skola för eleven. Att bestämmelsen skulle innefatta någon begränsning av kommunens möjlighet att inom ramen för den kommunala kompetensen organisera enheter inom grundskolan på ett sätt som kommunen bedömer lämpligt kan inte utläsas av vare sig lagtext eller förarbeten. Av bestämmelsen kan därför inte anses följa ett förbud mot att inrätta resursskolor inom grundskolan vid vilka vårdnadshavare ges möjlighet att ansöka om placering av en elev.

Denna tolkning vinner dessutom stöd av att det finns en bestämmelse i 10 kap. 35 § första stycket 2 skollagen där fristående skolor uttryckligen ges möjlighet att begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd. Någon motsvarande uttrycklig reglering för kommuner finns inte.

Regleringen avseende de fristående skolorna måste ses mot bakgrund av att dessa enligt huvudregeln i paragrafen ska vara öppna för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. En särreglering behövdes därmed för att säkerställa att undantag kan göras från denna regel. Detta stöds också av vad som uttalas i förarbetena till undantagsregeln. Där sägs att i linje med ambitionen att öka valfriheten och skapa lika villkor för fristående och kommunala skolor bör även fristående skolor kunna specialisera sin verksamhet för elever i behov av särskilt stöd (prop. 2009/10:165 s. 382). Undantagsbestämmelsen kan inte heller ses som en motsvarighet till eller ersättning för bestämmelserna i 3 kap. om särskilt stöd och särskilda undervisningsgrupper eftersom detta regelverk gäller för såväl kommunala som fristående skolor.

Principen om det fria skolvalet gäller såväl kommunala som fristående skolor. Det saknas därför även av detta skäl anledning att tolka skollagens bestämmelser om kommunala grundskolor på ett sätt som skulle utesluta en ordning som ger en vårdnadshavare möjlighet att välja en kommunal skola med inriktning mot elever som är i behov av särskilt stöd och därmed enbart vara hänvisad till en fristående skola med en sådan inriktning.

Ett test eller prov i strid med skollagen?

Tester och prov får enligt 10 kap. 9 § skollagen inte utgöra villkor för antagning eller grund för urval till eller inom en skolenhet, utom i de fall det särskilt angetts i föreskrifter att färdighetstester och antagningsprov får användas. Av förarbetena till skollagen framgår att den typ av tester eller prov som avses är sådana där elevernas möjlighet att följa utbildning inom ramen för s.k. profilklasser i idrott,

bild och musik m.m. testas samt att ett urval av sökande kan göras när dessa överstiger antalet sökande (prop. 2009/10:165 s. 371).

Den behovsprövning som sker i samband med placering vid en skola med inriktning mot elever i behov av särskilt stöd kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte likställas med sådana tester och prov som avses i 10 kap. 9 § skollagen. Placering vid en resursskola efter en sådan prövning står därmed inte heller i strid med förbudet mot tester och prov som grund för antagning eller urval till en grundskola.

Skollagens system för stödinsatser

Skolinspektionen anser även att systemet med resursskolor innebär att regelverket i 3 kap. om särskilt stöd m.m. inte tillämpas på ett korrekt sätt. Enligt 7 § ska det särskilda stödet ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av lagen eller annan författning. När det gäller barn i behov av särskilt stöd har kommunen en skyldighet att vidta långtgående åtgärder för att tillgodose elevens stödbehov inom ramen för den ordinarie skolplaceringen (prop. 2009/10:165 s. 379).

Högsta förvaltningsdomstolen har ovan bedömt att skollagens bestämmelser inte hindrar att en kommun inrättar enheter inom grundskolan med inriktning mot elever i behov av särskilt stöd och att inte heller antagnings- och placeringsförfarandet kan anses stå i strid med lagens bestämmelser. Givet detta förhållande måste de elever som sökt sig till en resursskola anses ha såväl sin ordinarie skolplacering som sin ordinarie undervisningsgrupp i resursskolan. Av detta följer att det inte finns skäl att anse att placeringen av en elev i en resursskola står i strid med regelverket i 3 kap. skollagen eller kommer i konflikt med de rättssäkerhetsskäl som motiverar det regelverket.

Mål nr
3086-16

Högsta förvaltningsdomstolen finner sammanfattningsvis att det inte står i strid med skollagens bestämmelser att Linköpings kommun inrättat och driver resursskolor för elever i behov av särskilt stöd. Det saknas därmed stöd för Skolinspektionens beslut om vitesföreläggande. Överklagandet ska därför bifallas och föreläggandet upphävas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Eskil Nord, Thomas Bull, Per Classon och Mari Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Maria Norrman.

Förvaltningsrättens i Stockholms dom den 13 mars 2015 i mål nr 27700-14
Skolinspektionens beslut 2014-10-23, dnr 43-2011:1859