

Tjänsteutlåtande

Kommunkansliet/utbildningsförvaltningen

Till Utbildningsnämnden

Datum 2023-04-11

Dnr UBN 2023/0118

Yttrande till Förvaltningsrätten i Uppsala, i mål nr 1513-23 gällande laglighetsprövning enligt kommunallagen avseende Utbildningsnämnden beslut, UBN § 1:8 Delegationsordning 1513-23

Sammanfattning

Utbildningsnämnden i Österåkers kommun fattade 2023-01-31 beslut om antagande av Delegationsordning för Utbildningsnämnden, UBN § 1:8, Dnr UBN 2023/0021.

Nämndens beslut i nämnda ärende har därefter överklagats till Förvaltningsrätten i Stockholm, som till följd av jäv för en av Klagandena, har överflyttats till Förvaltningsrätten i Uppsala (mål nr 1513-23), vilken har förelagt kommunen att senast 2023-04-19 inkomma med sitt yttrande.

Genom det av Österåkers Kommunfullmäktige antagna reglementet för Utbildningsnämnden, § 1, fullgör kommunens uppgifter som huvudman enligt Skollagen (2010:800) vidare svarar nämnden för yttrande i mål m.m. inom nämndens ansvarsområde.

Beslutsförslag

Utbildningsnämnden beslutar

1. Till Förvaltningsrätten i Uppsala, i mål nr 1513-23, överlämna yttrande i enlighet med förvaltningens tjänstutlåtande inklusive bilagor, daterat 2023-04-11, innebärande att Utbildningsnämnden i Österåkers kommun bestrider överklagandet och yrkar att Förvaltningsrätten avslår detta,
2. Omedelbart justera protokollet avseende beslut om yttrande till Förvaltningsrätten i Uppsala, i mål nr 1513-23, angående laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Bakgrund

Utbildningsnämnden i Österåkers kommun fattade 2023-01-31 beslut om antagande av Delegationsordning för Utbildningsnämnden, UBN § 1:8, Dnr UBN 2023/0021.

Nämndens beslut i nämnda ärende har därefter överklagats till Förvaltningsrätten i Stockholm, som till följd av jäv för en av Klagandena, har överflyttats till Förvaltningsrätten i Uppsala (mål nr 1513-23).

Klaganden yrkar att Utbildningsnämndens beslut gällande nämndens delegationsordning, UBN § 1:8 ”upphävs och återvisas” till kommunen för revidering. Klagande anger särskilt att delegationsordningen, punkterna 24, 36 och 45 samt punkterna 49 – 52 strider mot kommunallagen (jfr bilaga 2). Som grund för överklagan framför Klaganden att nämnda punkter i delegationsordningen gäller ”uppgifter som rör myndighetsutövande av principiell karaktär, dels inte avser rutinärenden” och att detta följaktligen skulle strida mot Kommunallagen.

Tjänsteutlåtande

I sin utveckling av talan framför Klaganden att den antagna delegationsordningen, på ett antal angivna punkter strider mot kommunallagen (KL) 6 kap. 38 §, vari bl. a. stadgas att beslutanderätten inte får delegeras när det gäller ”ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt...” (jfr KL 6 kap. 38 §, p 3).

Inställning till överklagandet

Österåkers kommun bestrider överklagandet i dess helhet och yrkar att Förvaltningsrätten avslår detta.

Vid laglighetsprövning enligt KL skall domstolen endast bedöma det överklagade beslutets laglighet och inte dess sakliga innehåll eller lämplighet. Enligt KL 13 kap. 8 § skall följaktligen ett kommunalt beslut upphävas endast om:

- det inte har tillkommit på lagligt sätt,
- beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen,
- det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
- beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Österåkers kommun konstaterar att ingen av de grunder som redogjorts för i föregående stycke föreligger.

Bemötande av överklagandet

Inledningsvis önskar Kommunen framhålla att Kommunallagen är en ramlag som bland annat reglerar vad kommuner får göra och hur det ska gå till när kommunen fattar beslut. Kommunallagen är grundläggande men inte den enda lag som styr kommunal verksamhet. Kommunen styrs även via speciallagar, till exempel Skollagen.

Den aktuella delegationsordningen vilar därför på såväl Kommunallagens som Skollagens regelverk. De olika lagarna är inte motstridiga i förhållande till varandra när det gäller den typ av delegation som är föremål för domstolens prövning i det aktuella målet.

Generellt kan nämnas att bestämmelserna i lagstiftningen tar sin utgångspunkt från att ge ett skydd för individen – ett skydds nät – och utifrån nämnda förutsättning har lagstiftaren, direkt i lagen, öppnat upp för ansvarig huvudman att delegera beslutsfattande gällande de aktuella punkterna i Utbildningsnämndens delegationsordning.

Ett syfte med delegation enligt Kommunallagen (KL) är enligt förarbeten till lagen (prop.1990/91:117 s. 101 ff), att avlasta nämnden och ge utrymme och tid för frågor av större betydelse och utgör ett verktyg för effektiv ärendehandläggning och god service till medborgarna. Syftet har utvidgats till att även avse ärenden som inte enbart är av rutinmässig karaktär. Den begränsning för delegation som anges i 6 kap. 38§ 3, KL avser, enligt nämnda förarbeten, ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda kommunmedlemmar, och då endast om de är av principiell betydelse eller annars av större vikt. Som framgår under bemötande av respektive punkt i överklagandet nedan, är begränsningen avseende delegation i Kommunallagen inte tillämplig, då besluten varken avser myndighetsutövning gentemot enskild i Kommunallagens mening, eller kan bedömas som principiella eller annars av större vikt. I förekommande fall har nämnden möjlighet att återkalla delegation i sin helhet eller för ett visst beslut. Nämnden kan också föregripa ett beslut i ett enskilt ärende som oförmodat fått principiell betydelse.

Tjänsteutlåtande

Sammantaget riskerar föreliggande delegation inte negativt påverka nämndens övergripande ansvar för verksamheten eller minska allmänhetens möjlighet till insyn. De ärenden som blir föremål för beslut enligt de aktuella punkterna i delegationsordningen kräver en effektivitet och snabbhet i huvudmannens agerande. Samtidigt beaktar regelverket den personliga integriteten för eleverna utan att äventyra rättssäkerheten. Vidare garanteras Utbildningsnämnden insyn eftersom samtliga delegationsbeslut regelmässigt anmäls till nämnden.

Bemötande av överklagandet, särskilt avseende punkten 24 i delegationsordningen – avstängning i de frivilliga skolorna

”I gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning får huvudmannen eller rektorn besluta att stänga av en elev helt eller delvis om

1. eleven agerar på ett sådant sätt att andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad,
2. eleven med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens måluppfyllelse och kunskaper,
3. eleven stör eller hindrar utbildningens bedrivande,
4. eleven utsätter någon annan elev eller av utbildningen berörd person för kränkande behandling,
5. eleven kan antas ha begått en brottslig handling inom skolans område, eller
6. elevens uppförande på annat sätt inverkar negativt på övriga elevers trygghet och studiero.

Huvudmannen eller rektorn får besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart. En förutsättning för avstängning enligt första stycket 3, 4 eller 6 är att syftet med andra åtgärder inte har uppnåtts. Rektorn får inte uppdras åt någon annan att fatta beslut enligt denna paragraf. Lag (2022:1315).” (Skollagen 5 kap. §17).

Avstängning enligt första punkten avser situationer där eleven agerar på ett sådant sätt att andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad. Det ska röra sig om en akut och potentiellt farlig situation för elever eller personal. Hotet kan rikta sig mot enskilda personer eller mot grupper av personer, exempelvis hot mot en skola. Vidare kan det gälla en situation som innebär att en elev kan stängas av om det kan antas att eleven har begått en brottslig handling inom skolans område. Det krävs att det föreligger objektiva grunder som ger stöd för antagandet. Ett beslut om avstängning får endast fattas om åtgärden står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Det innebär att om brottet är av mindre allvarlig natur och inte har inverkat negativt på andra elevers trygghet eller studiero saknas det normalt skäl att stänga av eleven. Huvudmannen eller rektor får, enligt skollagens bestämmelse, utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, avgöra om en elev ska stängas av eller inte.

Avstängningstid

Enligt 5 kap. 18 § skollagen får beslut enligt 17 § inte avse avstängning under längre tid än två veckor under ett kalenderhalvår, om inte annat följer av andra stycket.

Huvudmannen får besluta att förlänga avstängningen om syftet med en kortare avstängningstid inte har uppnåtts eller om det av någon annan anledning bedöms som nödvändigt med hänsyn till elevens uppträdande. Ett beslut om avstängning enligt 17 § får dock inte avse längre tid än återstoden av pågående kalenderhalvår och tre ytterligare kalenderhalvår.

Tjänsteutlåtande

Punkt 24 i delegationsordningen har av huvudmannen, för huvudmannens räkning, delegerats till ordföranden för nämnden, vilket avser att medge ett skyndsamt beslut som generellt krävs i dessa ärenden.

*Bemötande av överklagandet avseende punkt 36 i delegationsordningen
Jfr Skollagen 26 kap. 13-16 §§ - Åtgärder vid tillsyn*

I 26 kap skollagen regleras bland annat tillsyn och ingripanden vid tillsyn i syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter samt att i förekommande fall fatta beslut om åtgärder vid brister i verksamheten. Enligt 26 kap. 4§ har kommunen bland annat tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7§ andra stycket och pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har godkänt enligt 25 kap. 10§.

Beslut om godkännande samt åtgärder vid tillsyn, med undantag för beslut om återkallande av godkännande och tillfälligt verksamhetsförbud, har regelmässigt delegerats till tjänsteperson inom utbildningsförvaltningen (punkt 31-35 i delegationsordningen), medan beslut om återkallande av sådant godkännande och tillfälligt verksamhetsförbud likaså regelmässigt har delegerats till förvaltningschef.

Det kan särskilt framhållas att dessa beslut riktas mot en huvudman som genom ett frivilligt åtagande driver näringsverksamhet i kommunen och inte gentemot en enskild kommunmedlem. Verksamheten liksom de beslut som fattas i samband med godkännande och åtgärder, styrs av regler och krav i gällande lagstiftning samt av kommunalt beslutade rutinbeskrivningar och riktlinjer. Kommunallagens bestämmelser om delegationsförbud anses därmed inte tillämpligt.

*Bemötande av överklagandet avseende punkt 45 i delegationsordningen
Jfr Skollagen 7 kap. 23 § - Föreläggande avseende skolplikten*

Av 7 kap. 20 § skollagen framgår att en vårdnadshavare har ett lagstadgat ansvar att se till att hans eller hennes barn fullgör sin skolplikt. Samtidigt har en kommun ett vittgående ansvar att bevaka alla sina barns fullgörande av skolplikten, vilket kommer till uttryck i 7 kap. 21 § skollagen. En elevs hemkommun har alltså en skyldighet att aktivt sörja för att alla barn som är folkbokförda i kommunen får utbildning, antingen i en kommunal eller fristående, godkänd, skolenhet eller i special- eller sameskolan, alternativt att barnen får utbildning på annat godtagbart sätt. Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter (7 kap. 23§).

Ett föreläggande till vårdnadshavare föregås alltid av en gedigen utredning enligt fastställd rutin, av skälen till att eleven inte fullgör sin skolplikt och vilka åtgärder som har vidtagits av huvudmannen för att eleven ska fullfölja skolplikten. Förelägganden utformas alltid så att elevens vårdnadshavare har en möjlighet att fullgöra sin skyldighet genom att eleven inställer sig vid en kommunal eller fristående skola där skolplikten kan fullgöras.

Tjänsteutlåtande

Förelägganden i skolpliktsärenden är ett led i det elevvårdande uppdraget och ett nödvändigt verktyg för hemkommunen för att fullgöra sitt ansvar för elevens skolgång, och har därmed en rutinmässig karaktär.

Beslut om föreläggande är regelmässigt delegerat till förvaltningschef, vilket borgar för en rättssäker och effektiv hantering. I delegationsordningen (sid 1) framgår Kommunallagens bestämmelser avseende delegationsförbud. En delegat behöver alltid bedöma om ett aktuellt beslut utifrån Kommunallagens bestämmelser ska hänskjutas till nämnd.

Bemötande av överklagandet avseende punkterna 49 - 52 i delegationsordningen , P 49 jfr Skollagen 9 kap. 21 § samt 14 kap. 17 §, P 50 jfr Skollagen 10 kap. 39§, P 51 jfr Skollagen 11 kap. 37§, P 52 jfr Skollagen 9 kap. 16§ samt 14 kap. 14§ – Tilläggsbelopp för särskilt stöd, modersmål och lovskola

Tilläggsbelopp avser beslut om extra ersättning utöver grundbelopp som exempelvis efter ansökan fördelas till fristående huvudmän i berörda verksamheter. I grundskola, förskoleklass, fritidshem och grundsärskola tillämpas tilläggsbelopp för extraordinära stödinsatser, i grundskolan tillämpas även tilläggsbelopp för lovskola och i grundskola och grundsärskola även för modersmålsundervisning.

Besluten är överklagningsbara för fristående huvudmän. För motsvarande syften i verksamhet i kommunal regi, inom eller utanför kommunen, tillämpas verksamhetsstöd eller interkommunal ersättning.

Beslut om tilläggsbelopp och motsvarande extra bidrag till kommunal drift, är och har under lång tid regelmässigt delegerats till tjänsteperson med erforderlig kompetens och erfarenhet inom sakområdet, vilket säkerställer en samordnad, rättssäker och likvärdig bedömning. Samtliga beslut utgår från fastställda regelverk samt anmäls till nämnden enligt gällande rutin.

Beslut om tilläggsbelopp för extraordinära stödinsatser (särskilt stöd), utgår från fastställda riktlinjer i kommunen (FGN 2021/0419 §1:10). Riktlinjerna har sin grund i gällande lagstiftning, förarbeten och Skolverkets nationella stödmaterial. Regler för tilläggsbelopp för lovskola ingår i nämndens verksamhetsplan 2018 (SKOL15 2017/0202). Tilläggsbelopp för modersmålsundervisning regleras i kommunala riktlinjer (FGN 2020/0026). Samtliga av dessa beslut avser därmed rutinmässiga ärenden och är som sådana fullt möjliga att delegera.

Beslut om tilläggsbelopp avser beslut gentemot huvudman även om resurser som tilldelas verksamheten i förlängningen nyttjas för insatser för barn och elever, på samma sätt som skolpengen. Barnet/eleven, eller dess vårdnadshavare, är alltså inte part i förvaltningslagens mening i förhållande till sådana beslut (prop. ÄFL 1971:30 del 2). Beslutet avser därmed inte ett myndighetsbeslut mot enskild enligt Kommunallagen 6 kap 38§ p.3.

Förvaltningens slutsatser

Förvaltningen bedömer att Utbildningsnämndens delegationsordning har fastställts på adekvat nivå för att tillgodose rättssäkra beslut, effektiv ärendehantering, god service för kommuninvånarna och säkerställande av integritet för den enskilde. Förvaltningen anser inte att föreliggande delegation står i strid med bestämmelserna i Kommunallagen 6 kap. 38§ och förordar därmed att överklagandet ska avvisas i sin helhet.

Tjänsteutlåtande

Tidigare beredning och beslutsunderlag

Överklagande till förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 1513-23

Bilagor

1. Reglemente för Utbildningsnämnden KS 2022/0263
2. Delegationsordning för Utbildningsnämnden UBN 2023/0021

Eva Wetterstrand
Utbildningsdirektör

Expedieras

Förvaltningsrätten i Uppsala

Digital Signatures