

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
314-19

meddelad i Stockholm den 23 april 2020

## **KLAGANDE**

Vintertullsskolan i Stockholm AB, 556554-1215

Ombud:

Advokat Ulf Hökeberg  
Advokatfirman Titov & Partners KB  
Humlegårdsgatan 20  
114 46 Stockholm

Advokat Johan Obel  
Advokatfirman Fylgia KB  
Box 55555  
102 04 Stockholm

## **MOTPART**

Statens skolinspektion  
Box 23069  
104 35 Stockholm

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Stockholms dom den 12 december 2018 i mål nr 5852-18

## **SAKEN**

Vitesföreläggande enligt skollagen

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen ändrar underinstansernas avgöranden endast på så sätt att den tid inom vilken Vintertullsskolan i Stockholm AB ska avhjälpa de

Dok.Id 217445

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

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

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00–16:30

# DOM

Mål nr  
314-19

brister som påtalas i föreläggandet bestäms till en månad från det att bolaget har delgetts denna dom.

## **BAKGRUND**

1. Det är kommunerna som ansvarar för att utbildning i grundskola kommer till stånd. En kommun är skyldig att anordna grundskola i den omfattning som behövs för att bereda utbildning för alla i kommunen som har rätt att gå i grundskola.
2. Genom det fria skolvalet har elever emellertid rätt att välja att utbilda sig vid en fristående skola. En fristående skola är en skolenhet där en enskild som har godkänts för detta bedriver utbildning i form av t.ex. grundskola.
3. Det är huvudmannen för en grundskola som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med de krav som ställs enligt skollagstiftningen, oavsett om det är fråga om en skola med offentlig eller enskild huvudman, och som huvudregel gäller samma krav oberoende av vem som är huvudman. Samma regler gäller exempelvis beträffande ämnen, undervisningstid, tester och prov, betygsättning, avgifter osv. I vissa hänseenden gäller emellertid olika regler beroende på om huvudmannaskapet är offentligt eller enskilt. Så är t.ex. fallet beträffande regler om antagning av elever. För kommunala skolor finns det bestämmelser om placering vid en skolenhet och för friskolor gäller regler om mottagande av elever.
4. Varje fristående grundskola ska som huvudregel vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. Denna s.k. öppenhetsprincip innebär att en friskola i mån av plats ska ta emot alla sökande som har rätt att gå i grundskola och att utgångspunkten är att särskilda antagningsvillkor inte får ställas upp. Lagstiftningen medger dock att utbildningen begränsas till att avse vissa årskurser, elever som är i behov av särskilt stöd och elever som en utbildning är speciellt anpassad för.

# DOM

Mål nr  
314-19

5. Om det inte finns plats för alla sökande som en utbildning vänder sig till ska den fristående huvudmannen göra urvalet på grunder som Statens skolinspektion har godkänt.
6. För varje elev vid en fristående grundskola är hemkommunen skyldig att lämna bidrag till skolan. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp.
7. Grundbeloppet ska avse ersättning för bl.a. undervisning och lärverktyg, elevhälsa, måltider samt administration och lokalkostnader. Grundbeloppet bestäms efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.
8. Tilläggsbelopp ska lämnas bl.a. för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Till skillnad från grundbeloppet ska tilläggsbeloppet bestämmas utifrån en elevs individuella behov och tilläggsbelopp beviljas i varje enskilt fall efter ansökan av skolan.
9. För att tilläggsbelopp ska lämnas ska det vara fråga om stödåtgärder av extraordinärt slag, som inte har koppling till den vanliga undervisningen och som innebär att mer betydande resurser måste avsättas för en enskild elevs räkning, t.ex. tekniska hjälpmedel, assistenthjälp eller anpassning av en skollokal. Det är bara för de elever som har det allra mest omfattande behovet av stöd som tilläggsbelopp ska lämnas. I annat fall ska stödbehovet täckas av grundbeloppet, där kostnader för särskilt stöd ingår i posten undervisning.
10. Om en elev har så omfattande stödbehov att det skulle leda till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen att lämna tilläggsbelopp för eleven så är kommunen inte skyldig att bevilja skolans ansökan om tilläggsbelopp. Skolan har då i sin tur rätt att neka att ta emot eleven.

## DOM

Mål nr  
314-19

11. Resursskolor är en benämning som används för skolor som har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, där elevgrupperna är små och personaltätheten hög. Fristående skolor som har valt att vara resursskolor är ofta små enheter där alla eller de allra flesta elever har rätt till tilläggsbelopp.
12. Vintertullsskolan i Stockholm AB är huvudman för Vintertullsskolan. Det är en fristående grundskola som har begränsat sitt mottagande till att avse endast elever i årskurserna 7–9 som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Vintertullsskolan har ett antagningsförfarande som innebär att skolan efter en preliminär bedömning av elevens behov av stöd ansöker hos elevens hemkommun om tilläggsbelopp för en elev som ansökt om plats. Först efter det att hemkommunen har bedömt att eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd och beviljat tilläggsbelopp fattar skolan beslut om att anta eleven.
13. På grundval av en anmälan inledde Statens skolinspektion ett tillsynsärende rörande Vintertullsskolans antagningssystem.
14. Skolinspektionen fann att huvudmannen för Vintertullsskolan inte tar emot en elev om elevens hemkommun bedömer att eleven inte har ett omfattande behov av särskilt stöd och därför avslår huvudmannens ansökan om tilläggsbelopp. Att huvudmannen på det sättet villkorar mottagandet av elever med att tilläggsbelopp lämnas för eleverna var enligt Skolinspektionen en brist. Det var även en brist att huvudmannen inte gör en självständig bedömning av om de elever som ansöker om plats vid skolan tillhör den målgrupp som skolan är begränsad till, utan att ett mottagande i stället förutsätter att kommunen har bedömt att eleverna har ett omfattande behov av särskilt stöd.
15. Skolinspektionen beslutade därför att förelägga Vintertullsskolan i Stockholm AB vid vite om 300 000 kr att senast ett visst datum se till att bestämmelserna i skollagen (2010:800) om mottagande av elever följs. I detta ingick att dels säkerställa att mottagande av elever inte villkoras av att tilläggsbelopp ska lämnas för

# DOM

Mål nr  
314-19

eleverna, dels säkerställa att bolaget gör en självständig bedömning av omfattningen av elevers stödbehov.

16. Vintertullsskolan i Stockholm AB överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm som avslog överklagandet. Förvaltningsrätten bedömde att det fanns brister vid förfarandet rörande mottagandet av elever, att Skolinspektionen haft rätt att förelägga bolaget att åtgärda bristerna och att föreläggandet var tillräckligt tydligt och preciserat.
17. Bolaget överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten fann att bolagets förfarande innebär att mottagandet av elever villkoras av hemkommunens beviljande av tilläggsbelopp och att detta inte är förenligt med skollagens bestämmelser. Skolinspektionen hade enligt kammarrätten därmed grund för att förelägga skolan att ändra sitt antagningsförfarande. Underinstansernas avgöranden ändrades därför endast såvitt avser tiden inom vilken bolaget skulle avhjälpa bristerna.

## **YRKANDEN M.M.**

18. *Vintertullsskolan i Stockholm AB* yrkar i första hand att vitesföreläggandet ska upphävas och i andra hand att tiden för avhjälpan av bristerna flyttas fram samt anför följande. Det är ostridigt i målet att skolan får begränsa sitt mottagande till elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Skolan är beroende av att tilläggsbelopp ges för att täcka de merkostnader som uppkommer på grund av denna inriktning. Det är hemkommunen som bedömer om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd. Skolan gör så långt det är möjligt och rimligt egna bedömningar men det är hemkommunen som besitter professionen och har den exklusiva behörigheten att avgöra om ett omfattande behov av särskilt stöd föreligger. Något förbud i skollagen för en skola att avvakta hemkommunens beslut om tilläggsbelopp finns inte. Tvärtom framgår det av skollagen att huvudmannen kan avvakta besked i frågan om tilläggsbelopp innan huvudmannen tar emot eleven. Det som anges i vitesföreläggandet saknar således ett tydligt lagstöd.

19. *Statens skolinspektion* anser att överklagandet ska avslås.
20. *Statens skolverk*, som har förordnats att yttra sig i målet, anför följande. En fristående skola som har begränsat utbildningen till att avse elever med behov av särskilt stöd har att definiera sin målgrupp. Skolan ska sedan göra en bedömning av om de elever som söker till skolan tillhör skolans målgrupp och därmed ska tas emot eller inte. Den fristående skolan och hemkommunen ska göra egna, självständiga och oberoende bedömningar av eleven i olika syften. Skolan ska göra en bedömning av om eleven ska tas emot eller inte och kommunen ska göra en bedömning av om den fristående skolan ska erhålla tilläggsbelopp för eleven eller inte. En kommuns bedömning avseende tilläggsbelopp kan läggas till grund för en skolas beslut om eleven ska tas emot eller inte, men skolan kan endast neka att ta emot eleven om kommunen har nekat tilläggsbelopp på den grunden att stödbehovet är så omfattande att det skulle leda till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen att lämna tilläggsbelopp för eleven.
21. Skolverket noterar att Skolkostnadsutredningen i sitt betänkande *Det stämmer! – Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66) har föreslagit att en fristående skola, som är en s.k. resursskola, bara ska vara skyldig att ta emot eller ge fortsatt utbildning till en elev om skolans huvudman fått tilläggsbelopp för eleven. Om förslaget realiserats skulle de fristående resursskolorna ges en större möjlighet att säga nej till elever än andra fristående skolor. Det kan noteras att förslaget kräver flertalet lagändringar och ännu inte har resulterat i något lagförslag.
22. *Sveriges Kommuner och Regioner*, som har beretts tillfälle att yttra sig i målet, anför följande. Varje huvudman måste själv bedöma och fatta beslut om vilka elever som ska tas emot i den egna verksamheten. Om en enskild huvudman bestämmer sig för att rikta sig mot elever med omfattande behov av särskilt stöd är det upp till huvudmannen att bestämma hur mottagandet av dessa elever ska gå till, dvs. vilket underlag huvudmannen anser sig behöva ha för att ta emot eleven.

# DOM

Mål nr  
314-19

Om huvudmannen bedömer att underlaget inte visar att eleven har ett sådant behov som skolan begränsat sin utbildning till kan eleven nekas plats. Att ställa som krav att beslut om tilläggsbelopp ska ha fattats innan ett mottagande av eleven kan ske strider mot öppenhetsprincipen enligt skollagen.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Frågan i målet

23. Frågan i målet är om en fristående skola, som har begränsat sin utbildning till att avse elever med ett omfattande behov av särskilt stöd, kan ställa som villkor för att ta emot en elev att hemkommunen först ska ha beviljat en ansökan om tilläggsbelopp för eleven.

### Rättslig reglering m.m.

24. Enligt 2 kap. 8 § skollagen är det huvudmannen för en skola som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i lagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.
25. I 10 kap., som innehåller regler för grundskolan, finns bestämmelser som gäller för både offentliga och enskilda huvudmän (2–23 §§), bestämmelser som gäller bara för grundskolor med offentlig huvudman (24–34 §§) och bestämmelser som gäller bara för fristående grundskolor (35–41 §§).
26. Enligt 10 kap. 35 § första stycket ska varje fristående grundskola vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse vissa årskurser, elever som är i behov av särskilt stöd och vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för. Av paragrafens andra stycke framgår att huvudmannen inte behöver ta emot eller ge fortsatt utbildning

## DOM

Mål nr  
314-19

- åt en elev om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 39 § tredje stycket.
27. Av 37 § framgår att hemkommunen är skyldig att lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten och att bidraget består av ett grundbelopp enligt 38 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 39 §.
28. I 39 § första stycket 1 föreskrivs att tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Enligt andra stycket ska tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Av tredje stycket framgår att hemkommunen inte är skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.
29. Av 26 kap. 3, 10 och 27 §§ följer att Statens skolinspektion kan förelägga en huvudman som står under myndighetens tillsyn att fullgöra sina skyldigheter om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten, att ett föreläggande ska ange de åtgärder som är nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna och att det får förenas med vite.
30. I förarbetena till skollagen uttalas bl.a. följande. En fristående skola ska vara öppen för alla som har rätt till utbildning i grundskolan. Med att skolan ska vara öppen för alla avses bl.a. att skolan i mån av plats ska ta emot alla sökande som har rätt till utbildning i grundskolan och att särskilda intagningskrav, t.ex. visst etniskt ursprung eller viss församlingstillhörighet, inte får finnas. En skola ska dock kunna begränsa sin verksamhet till vissa årskurser och även fristående skolor bör kunna specialisera sin verksamhet för elever i behov av särskilt stöd eller för en särskild elevgrupp som kräver en särskilt anpassad utbildning eller organisation (prop. 2009/10:165 s. 382).
31. Enligt den tidigare gällande skollagen behövde en fristående skola inte ta emot en elev vars mottagande skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska



svårigheter för skolan. Vid införandet av den nu gällande skollagen togs den bestämmelsen bort. I stället infördes regleringen i 10 kap. 35 § andra stycket.

32. Av förarbetena framgår följande. Regeringen ansåg att det fanns skäl att i lagen förtydliga förutsättningarna för undantag från öppenhetskravet i fråga om elever med behov av särskilt stöd. Det borde klart framgå av lagtexten att den fristående skolan i normalfallet inte kan neka att ta emot en elev i behov av särskilt stöd. En fristående skola ska kunna säga nej till en elev bara i de fall då stödbehovet är så omfattande att hemkommunen inte är skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet. Den fristående skolan kan således inte neka en elev med omfattande stödbehov tillträde om hemkommunen är beredd att ersätta kostnaderna för elevens stödbehov (tilläggsbelopp). Bestämmelsen kan bara tillämpas när stödbehovet är av sådan omfattning att bidrag för det särskilda stödet skulle leda till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Det ligger i sakens natur att bestämmelsen bara kan tillämpas i undantagsfall (a. prop. s. 383).

### **Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

33. Enligt 10 kap. 35 § första stycket skollagen ska varje fristående grundskola vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. Det är dock tillåtet att utbildningen begränsas till att avse vissa årskurser, elever som är i behov av särskilt stöd och elever som utbildningen är särskilt anpassad för. Om en skola väljer att tillämpa någon av dessa urvalsgrunder så är det huvudmannen för skolan som ansvarar för att bedöma om en elev tillhör den målgrupp som skolan riktar sig till (jfr 2 kap. 8 § skollagen).
34. Huvudmannen för Vintertullsskolan har angett att skolan begränsar sitt mottagande till att avse endast elever i årskurserna 7–9 som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Den urvalsgrunden är i sig förenlig med skollagen. Av utredningen i målet framgår emellertid att beslutet om antagning inte fattas utifrån huvudmannens bedömning av om eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd, utan att antagningen är villkorad av att kommunen beviljar tilläggsbelopp för

eleven. I realiteten begränsar skolan således sitt mottagande till att avse elever vars hemkommun lämnar ett visst ekonomiskt bidrag till skolan. En sådan begränsning är inte förenlig med 10 kap. 35 § första stycket skollagen.

35. Av 10 kap. 35 § andra stycket skollagen följer visserligen att en friskola inte behöver ta emot en elev om kommunen avslår en ansökan om tilläggsbelopp på den grunden att elevens stödbehov är så omfattande att det skulle leda till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen att lämna tilläggsbelopp för eleven. Vintertullsskolan i Stockholm AB synes mena att eftersom skollagen uttryckligen medger att antagning kan nekas en elev på den grunden så kan antagning nekas även på den grunden att tilläggsbelopp inte lämnas därför att en elev inte bedöms ha ett omfattande behov av särskilt stöd.
36. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan regleringen emellertid knappast förstås på det sättet. Förutsättningarna för en huvudman för en fristående grundskola att av ekonomiska skäl neka att ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev regleras uttömmande i 10 kap. 35 § andra stycket skollagen. Detta är tillåtet bara när tilläggsbelopp nekas på den i lagen angivna grunden. Att det är den inbörden som regleringen är avsedd att ha framgång också klart av förarbetena.
37. Det är alltså inte förenligt med skollagens bestämmelser att neka antagning av en elev på den grunden att hemkommunen avslår en ansökan om tilläggsbelopp med motiveringen att eleven inte bedöms ha ett omfattande behov av särskilt stöd.
38. Som nämnts är det vidare huvudmannen för en fristående grundskola som ansvarar för att bedöma om en elev ingår i skolans urvalsgrupp eller inte. Detta gäller enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening även om huvudmannen – som i det nu aktuella fallet – bestämt likalydande villkor som urvalskriterium för sitt begränsade mottagande som rekvisiten för tilläggsbelopp.

## DOM

Mål nr  
314-19

39. Huvudmannen för Vintertullsskolan villkorar mottagandet av elever utifrån kommunens bedömning. Det förfarandet är inte heller förenligt med skollagens bestämmelser.
40. Skolinspektionen har således haft fog för sitt föreläggande. Det framgår klart av föreläggandet vilka åtgärder som Vintertullsskolan i Stockholm AB ska vidta för att undgå att vitesbeloppet döms ut. Föreläggandet är alltså tillräckligt tydligt formulerat. Underinstansernas avgöranden ska därför ändras endast på så sätt att den tid inom vilken bolaget ska avhjälpa de brister som påtalas i föreläggandet ska flyttas fram.

---

---

---

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Kristina Ståhl, Anita Saldén Enérus, Thomas Bull (skiljaktig) och Mats Anderson (skiljaktig).

Föredragande har varit justitiesekreteraren Cecilia Torstensson.

## SKILJAKTIGA

Justitieråden Bull och Anderson är skiljaktiga och anser att överklagandet borde ha bifallits samt att texten under rubriken Högsta förvaltningsdomstolens bedömning borde ha haft följande lydelse.

33. Enligt 10 kap. 35 § första stycket skollagen ska varje fristående grundskola vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. Det är dock tillåtet att utbildningen begränsas till att avse vissa årskurser, elever som är i behov av särskilt stöd och elever som utbildningen är särskilt anpassad för. Om en skola väljer att tillämpa någon av dessa urvalsgrunder så är det huvudmannen för skolan som ansvarar för att bedöma om en elev tillhör den målgrupp som skolan riktar sig till (jfr 2 kap. 8 § skollagen).
34. Huvudmannen för Vintertullsskolan har angett att skolan begränsar sitt mottagande till att avse endast elever i årskurserna 7–9 som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Den urvalsgrunden är förenlig med skollagen.
35. Huvudmannen har vidare angett att man inväntar kommunens bedömning av om en elev som söker till skolan kan anses ha ett omfattande behov av särskilt stöd i enlighet med bestämmelserna om s.k. tilläggsbelopp innan beslut fattas om att anta eleven.
36. Även detta förfarande är i och för sig förenligt med skollagen. Av regleringen i 10 kap. 35 § andra stycket följer att en skola kan invänta kommunens beslut om tilläggsbelopp innan man beslutar om en elev ska tas emot eller inte. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att det bör framgå av lagtexten att elevens hemkommun fattar ett beslut att inte lämna bidrag för det särskilda stödet innan huvudmannen ger eleven besked om att han eller hon inte kan tas emot vid den fristående skolan (prop. 2009/10:165 s. 383).

## DOM

Mål nr  
314-19

37. Då är frågan om det förhållandet att Vintertullsskolan lägger kommunens beslut om tilläggsbelopp till grund för sitt eget beslut om antagning innebär att skolan inte fattar ett självständigt beslut om antagning av en elev i strid med skollagens bestämmelser om mottagande av elever eller att den tillämpar ett otillåtet antagningskrav i strid med skollagens krav på öppenhet.
38. Det är upp till huvudmannen för en skola som begränsat sitt mottagande av elever att bestämma hur mottagandet ska gå till, dvs. vilket underlag huvudmannen anser sig behöva ha för att ta emot en elev. Någon bestämmelse i skollagen som utgör hinder mot att en skola som begränsat sitt mottagande till elever med omfattande behov av särskilt stöd grundar sin egen bedömning av om en elev kan antas på hemkommunens beslut i frågan om omfattande behov av särskilt stöd föreligger finns inte. Inte heller innebär ett sådant förfarande att skolan inte fattar ett självständigt beslut i frågan om antagning.
39. Vintertullsskolans antagningsförfarande innebär vidare enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte att några ytterligare villkor ställs än de tillåtna begränsningar som skollagen medger. Den betydelse som kommunens beslut om tilläggsbelopp får vid skolans antagning av elever är en logisk följd av begränsningen av intaget till en viss, snävt bestämd elevgrupp snarare än ett ytterligare villkor som uppställts vid sidan av de tillåtna begränsningar som finns för att anta en elev.
40. Regleringen i 10 kap. 35 § andra stycket skollagen saknar betydelse för denna bedömning. Enligt förarbetena till den bestämmelsen var syftet att klargöra att en fristående skola aldrig kan åberopa organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för att inte ta emot en elev i behov av särskilt stöd, om elevens hemkommun betalar bidrag för det särskilda stödet (a prop. s. 744). Den situationen är inte för handen här, utan frågan är i vilken mån en skola som har begränsat sitt mottagande kan lägga kommunens bedömning till grund för sitt beslut att anta en elev.

# DOM

Mål nr  
314-19

41. Sammanfattningsvis kan Vintertullsskolans i Stockholm AB ordning för mottagandet av nya elever inte anses stå i strid med skollagens bestämmelser. Laga stöd saknas därmed för vitesföreläggandet.
42. Överklagandet ska således bifallas och underinstansernas avgöranden ska upphävas.