

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
4314-11

meddelad i Stockholm den 7 juni 2012

## **KLAGANDE**

Malmö kommun

Ombud: Stadsjurist Natalie Glotz Stade  
Juridiska avdelningen, Stadskontoret  
205 80 Malmö

## **MOTPART**

Stiftelsen Bladins skola, 846001-0948

Ombud: AA  
Stiftelsen Bladins skola  
Box 20093  
200 74 Malmö

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 juni 2011 i mål nr 3807-10, se bilaga

## **SAKEN**

Bidrag i form av tilläggsbelopp enligt skollagen

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens domar samt fastställer Malmö kommuns beslut att avslå ansökan om tilläggsbelopp.

Dok.Id 120403

**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

**YRKANDEN M.M.**

*Malmö kommun* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva den överklagade domen i den del den gått kommunen emot och fastställa kommunens beslut att avslå ansökan om tilläggsbelopp. Kommunen anför bl.a. följande.

De tillämpliga bestämmelsernas syfte är inte primärt att via skolan ge enskilda elever en rätt till ersättning för att de har ett omfattande behov av särskilt stöd, utan syftet är att säkerställa att de elever som går i en fristående skola likabehandlas med de elever som går i en kommunal skola. Därmed blir det av betydelse på vilket sätt elevens behov skulle ha tillgodosetts inom ramen för den kommunala verksamheten. Skulle en elevs behov i kommunal verksamhet ha finansierats inom ramen för grundbeloppet så genererar eleven inte heller när han eller hon går i en fristående skola rätt till ett tilläggsbelopp.

Utgångspunkten är således hur kommunen skulle ha hanterat ett ärende om tillgodosende av en elevs behov av särskilt stöd. Den nu aktuella eleven skulle, om han hade gått i kommunal skola, ha fått sitt behov av särskilt stöd tillgodosett inom ramen för en särskild undervisningsgrupp som finansieras med grundbeloppet. Inga elever i kommunal skola – med stadsdelen Limham-Bunkeflo som sin hemstadsdel – som har motsvarande symtombild har beviljats en tilläggsresurs att användas till assistent.

Eftersom den i målet aktuella elevens behov i kommunal verksamhet hade tillgodosetts inom ramen för den ordinarie budgeten, dvs. inom ramen för grundbeloppet, föreligger redan på denna grund inte en rätt till tilläggsbelopp för den fristående skolan.

Till detta kommer att utredningen inte visar att eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd som inte har anknytning till den vanliga undervisningen. Insatser som inte har anknytning till den pedagogiska verksamheten kan vara exempelvis att en rörelsehindrad elev behöver assistenthjälp för att gå på toaletten eller öppna dörrar m.m. Åberopade läkarintyg ger inte stöd för att elevens behov går utöver vad som

Mål nr  
4314-11

anses innefattas i behovet av särskilt stöd inom ramen för grundbeloppet. Eleven behöver då inte sådana extraordinära stödåtgärder som saknar anknytning till den vanliga undervisningen. I läkarintygen framkommer visserligen att eleven har svårigheter i socialt samspel men det nämns inte att det skulle föreligga en risk för ständiga kränkningar och våld. Endast en ställd diagnos är inte en tillräckligt stark grund för att anse att diagnosen som sådan medför ett behov av extraordinära åtgärder. Elever med ADHD är individer och symtomen kan variera och skifta i styrka. Bevisbördan i denna måltyp ligger hos den som ansöker om bidrag. Skolans påståenden kan inte godtas utan ett fullgott stöd i det medicinska underlaget. Det räcker inte i bevishänseende med att ett medicinskt underlag inte motsäger en fristående skolas beskrivning.

*Skolverket* har anmodats att yttra sig i målet och har anfört bl.a. följande.

En kommun kan inte välja att inkludera tilläggsbeloppet i grundbeloppet. En sådan princip för fördelning av tilläggsbeloppet strider mot det uttalade syftet med tilläggsbeloppet, nämligen att det ska vara omedelbart kopplat till en enskild elev, ha samband med dennes skolgång och ges utöver grundbeloppet.

Var gränsen går för när en elev behöver extraordinärt stöd och är berättigad till tilläggsbelopp är inte närmare reglerat utan måste bestämmas i det enskilda fallet.

För att man ska kunna bedöma om en elev har ett så omfattande behov av stöd att rätt till tilläggsbelopp föreligger krävs det att elevens stödbehov klarlagts och bedömts inom ramen för den utredning som alltid ska genomföras när en elev befaras vara i behov av särskilt stöd. Det är viktigt att alla elever oavsett huvudman får det särskilda stöd eleven har rätt till och att skolan och kommunen kommer överens så att eleven inte drabbas.

För den aktuella eleven har syftet med assistentinsatsen inte i första hand varit att ge undervisning eller bedriva pedagogisk verksamhet. Eleven har behov av assistenten för att över huvud taget kunna få en meningsfull skolgång. Assistenten behöver också finnas till hands för att kunna gripa in mot pojken beteende till

skydd för andra elever. En sådan insats får enligt Skolverkets bedömning anses gälla en stödåtgärd som inte har anknytning till vanlig undervisning.

*Sveriges Kommuner och Landsting* har beretts tillfälle att yttra sig och har anfört bl.a. följande.

Bestämmelserna i skollagen (1985:1100) innebär att en fristående skola inom ramen för sina normala resurser ska kunna ge stöd åt flertalet elever. Den ska, på samma sätt som en kommunal skola, kunna anpassa sin organisation och sin undervisning så att hänsyn tas till elevens behov och förutsättningar.

Kostnader för skolans undervisande personal ingår i grundbeloppets kostnadspost utbildning. Detsamma bör gälla för stöd i form av extra undervisning eller undervisning i särskild grupp som syftar till att hjälpa elever med svårigheter att nå målen. Tilläggsbeloppet är endast avsett att ge möjlighet till särskild ersättning för enskilda elever som har omfattande behov av särskilt stöd. Det ska avse extraordinära stödåtgärder som inte har koppling till den vanliga undervisningen, exempelvis tekniska hjälpmedel, assistenthjälp och anpassning av en skollokal. Kostnaderna för stödet ska vara omedelbart kopplade till en enskild elev och dennes behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång.

Det är hemkommunens resursfördelningsprincip avseende stöd till de kommunala skolorna som är utgångspunkt för beviljande av tilläggsbelopp till fristående skolor. I Limhamn-Bunkeflös kommunala skolor bedrivs undervisningen för barn med diagnosen ADHD i särskilda undervisningsgrupper. Skolor där dessa särskilda undervisningsgrupper inrättats ersätts inte med tilläggsbelopp utan måste drivas inom befintlig budget på respektive skola.

Förutsättningarna ska vara lika för kommunala och fristående skolor. Det skulle strida mot likabehandlingsprincipen om en elev med denna diagnos skulle få tilläggsbelopp för egen elevassistent i friskola, när inte någon elev i den kommunala verksamheten skulle ha fått det.

*Stiftelsen Bladins skola* har förelagts att yttra sig men har inte avhörtts.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

#### *Tillämpliga bestämmelser m.m.*

Av 9 kap. 6 § första och andra styckena skollagen i tillämplig lydelse framgår bl.a. att bidrag lämnas av hemkommunen för varje elev som i en bidragsberättigad fristående skola genomgår utbildning motsvarande den som ges i grundskolan. Bidraget (grundbelopp) ska avse ersättning för ett antal uppräknade kostnadslag, bl.a. undervisning. Därutöver ska kommunen lämna bidrag (tilläggsbelopp) för bl.a. elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Kommunen är dock inte skyldig att lämna bidrag för elever som är i behov av särskilt stöd, om betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter uppstår för kommunen.

Enligt tredje stycket samma paragraf ska bidrag bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

Enligt 4 kap. 4 § förordningen (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet ska, vid tillämpning av bl.a. reglerna i 9 kap. 6 § skollagen, ersättning för undervisning avse bl.a. kostnader för stödåtgärder till barn och elever. Av 4 kap. 9 § samma förordning framgår att med tilläggsbelopp avses ersättning för bl.a. assistenthjälp, anpassning av skollokaler eller andra extraordinära stödåtgärder som inte har anknytning till den vanliga undervisningen.

I förarbetena till de aktuella lagreglerna anges bl.a. att en fristående skola ska, på samma sätt som en kommunal skola, kunna anpassa sin organisation och sin undervisning så att hänsyn kan tas till varje elevs behov och förutsättningar. Kostnader för detta och för stöd i form av extra undervisning eller undervisning i en särskild grupp som syftar till att hjälpa elever med svårigheter att nå målen bör ingå i kostnadsposten för undervisning. Tilläggsbeloppet är endast avsett att ge möjlighet till särskild ersättning för enskilda elever med omfattande behov av särskilt stöd. Stödåtgärderna ska vara extraordinära och utan koppling till den vanliga undervisningen. Som exempel ges tekniska hjälpmedel, assistenthjälp och

Mål nr  
4314-11

anpassning av en skollokal, eller stödåtgärder till elever med stora inlärningssvårigheter beroende på språkliga eller sociala faktorer. Med utgångspunkt i den grundläggande principen om likabehandling bör vid utbildning i en fristående skola extra resurser tilldelas för en elev vars omfattande behov av särskilt stöd skulle kräva extra resurser om eleven hade gått i hemkommunens skola (prop. 2008/09:171 s. 42).

#### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

En förutsättning för att tilläggsbelopp ska kunna lämnas är att eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd som inte är förknippat med undervisningssituationen. Stödåtgärderna ska vara extraordinära. Näst intill alla elevers behov ska därmed kunna tillgodoses inom ramen för grundbeloppet.

Av utredningen framgår att ingen elev som går i kommunal skola i den aktuella stadsdelen och som har motsvarande diagnos och likartad problematik som den i målet aktuella eleven har bedömts ha omfattande behov av särskilt stöd med rätt till tilläggsbelopp. Dessa elevers behov hanteras inom ramen för grundbeloppet.

Även om utgångspunkten är att elever ska behandlas lika oavsett om den skolenhet där de går är en kommunal skola eller en fristående skola förutsätter regelverket att en individuell bedömning görs av varje elevs unika situation och behov. Om utredningen visar att en viss elev har ett stödbehov som är av det slaget att det kan anses kvalificera som omfattande behov av särskilt stöd, saknar det betydelse att andra elever med motsvarande diagnos inte har bedömts ge rätt till tilläggsbelopp. Eftersom tilläggsbelopp endast ska lämnas i undantagsfall måste dock utredningen klart visa att eleven har ett sådant omfattande behov av särskilt stöd.

Av läkarintyg från den 30 april 2010 utfärdad av överläkare BB, BUP-kliniken Malmö, framgår att eleven har en klart nedsatt och skiftande uppmärksamhetsförmåga och stora koncentrationssvårigheter. Vidare framgår att eleven vägrar göra uppgifter och har mycket låg uthållighet. Bedömningen är att eleven uppfyller de diagnostiska kriterierna för ADHD och trotssyndrom. Förutom medicinering behövs extra åtgärder i bl.a. skolan. Samma läkare anför i intyg den 23 oktober 2009 att eleven har en del svårigheter i socialt samspel.

De svårigheter som beskrivs i läkarintygen är enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening av det slag som kan kopplas samman med undervisnings-situationen och som ska kunna hanteras inom ramen för grundbeloppet. I det medicinska underlaget finns inte något som visar att eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd i den mening som avses nu.

Enligt skolan finns svårigheter i det sociala samspelet och en problematik med utåtagerande aggressivt beteende i form av ständiga kränkningar och fysiskt våld. Något klart stöd för detta finns dock inte i det medicinska underlaget eller i utredningen i övrigt.

Det är uppenbart att den aktuella eleven har behov av extra stöd i undervisnings-situationen. Det behovet är sådant att det inte skulle berättiga till tilläggsbelopp om eleven gått i en kommunal skola i hemkommunen. Utredningen visar inte att eleven har ett sådant omfattande behov av särskilt stöd utanför undervisnings-situationen som är av det slaget att tilläggsbelopp ändå kan lämnas. Kommunen har således haft fog för att avslå ansökan. Överklagandet ska därför bifallas.

Nils Dexe

Henrik Jermsten

Olle Stenman

Anita Saldén Enérus

Erik Nymansson

Ann-Charlotte Borlid

Föredragande justitiesekreterare

Avd. II

Föredraget 2012-05-16