



KLAGANDE

1. Per Erik Andersson,
2. Ingela Brickling,
3. Tommy Hall
4. Patrik Karlsson
5. Yvonne Kulstad
6. Ferid Vänerklint

MOTPART

Hörby kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Hörby kommuns beslut den 17 juni 2019, § 171

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver punkten 4 i Hörby kommuns Policy för erbjudande av modersmålsundervisning som beslutades av kommunfullmäktige den 17 juni 2019, § 171.

Förvaltningsrätten avslår överklagandena i övrigt.

BAKGRUND

Efter att Kommunstyrelsens arbetsutskott i Hörby kommun den 10 april 2019, § 174, beslutade att föreslå kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att anta "Policy för erbjudande av modersmålsundervisning" enligt framlagt utkast beslutade kommunstyrelsen den 13 maj 2019, § 130 att föreslå kommunfullmäktige förslaget. Kommunfullmäktige beslutade den 27 maj 2019, § 122, att återremittera policyn till kommunstyrelsen för att styrelsen skulle bedöma behovet av att remittera ärendet till barn- och utbildningsnämnden för yttrande.

Kommunstyrelsen tog den 17 juni 2019 upp frågan på nytt och efter omröstning beslutade kommunstyrelsen att förslaget till policy för erbjudande av modersmålsundervisning antas (§ 176). Kommunfullmäktige beslutade samma dag, genom det överklagade beslutet (§ 171), att anta förslaget till policy för erbjudande av modersmålsundervisning.

YRKANDE OCH INSTÄLLNING

Per Erik Andersson, Ingela Brickling, Tommy Hall, Patrik Karlsson, Yvonne Kulstad och Ferid Vänerklint

Per Erik Andersson, Ingela Brickling, Tommy Hall, Patrik Karlsson, Yvonne Kulstad och Ferid Vänerklint överklagar kommunfullmäktiges beslut och anför följande.

Per Erik Andersson, Yvonne Kulstad och Ingela Brickling

Enligt kommunfullmäktiges beslutade reglemente för barn- och utbildningsnämnden så ansvarar nämnden bl.a. för att tillhandahålla grundskola, vilket innefattar modersmålsundervisning. Ingen beredning av aktuellt ärende eller

möjlighet till yttrande har skett i den nämnd som enligt fullmäktiges eget reglemente är ansvarig för berörd verksamhet. Beslutet är således inte förenligt med 5 kap. 26 och 27 §§ kommunallagen. Enligt 2 kap. 18 § skollagen är modersmåls lärare undantagna legitimationskrav för tillsvidareanställning som lärare. I beslutade policy ifrågasätts detta och det har skrivits in ett lokalt kommunalt legitimationskrav för modersmåls lärare. Den som ska göra bedömningen om vem som uppfyller kraven för att vara lämplig som modersmåls lärare är rektor, men i policyn kringgås detta och ett generellt kommunalt legitimationskrav införs. I grundskolan har eleverna betyg från och med årskurs 6. I beslutade policy införs ett krav på att elever ska ha förkunskaper motsvarande minst betyg E, innan man beviljas modersmålsundervisning. Detta skulle innebära att eleverna i årskurs 1 – 5 utesluts från modersmålsundervisning. Detta är inte förenligt med skollagen och skolförordningen.

Yvonne Kulstad

Yvonne Kulstad anför utöver ovan även följande. Skollagen anger högst sju års sammanlagd modersmålsundervisning medan policyn går utöver detta genom att kommunen ska erbjuda max sju års undervisning från startdatum. Policyn behandlar inte heller studiehandledning i modersmålet för ensamkommande barn/ungdomar, vilket är ett krav enligt skollagen och skolverkets riktlinjer.

Tommy Hall

Kommunallagens regler om beredning inför beslut har inte följts. Minoriteten yrkade på återremiss av ärendet för att barn- och utbildningsnämnden skulle få avge sina synpunkter innan beslut fattades. Majoriteten brydde sig inte om avsikten om denna återremiss utan tog ärendet åter till kommunfullmäktige utan vidare beredning.

Ferid Vänerklint

Ärendet har inte beretts av nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör och har inte genomförts enligt 5 kap. 26 och 27 §§ kommunallagen. Argumenten som använts har ingen saklig förankring. Det har inte heller gjorts någon ekonomisk utvärdering som visar på eventuella ekonomiska vinster eller förluster. Ingen konsekvensanalys har gjorts som visar på effekter av utebliven modersmålsundervisning och hur det påverkar kravet på att samtliga barn ska ha en trygg och anpassad lärmiljö.

Patrik Karlsson

Ingen beredning av ärendet eller möjlighet till yttrande har skett i den nämnd som enligt fullmäktiges eget reglemente är ansvarig för berörd verksamhet, vilket inte kan vara förenligt med 5 kap. 26 och 27 §§ kommunallagen.

Hörby kommun

Hörby kommun anser att överklagandena ska avslås och anför följande.

Beredningstvånget i 5 kap. 26 § KL syftar till att ärenden som avgörs av fullmäktige ska ha ett tillförlitligt och allsidigt belyst beslutsunderlag. Det är fullmäktige som bestämmer vilka nämnder som ska delta i beredningen av ärenden men kommunstyrelsen är alltid den sista instansen i beredningsprocessen och ytterst ansvarig för beredningen av alla ärenden. Det är majoriteten om avgör när ett återremitterat ärende kan anses vara tillräckligt berett för att åter behandlas i fullmäktige.

I lagstiftning och förarbeten saknas ett klagorand till vad som avses med att eleven enligt skollagen ska ha grundläggande kunskaper i språket. Det

finns heller inga nationella riktlinjer för hur bedömningen av vad som är grundläggande språkkunskaper ska göras. Genom den antagna policyn framgår att Hörby kommun har för avsikt att anlita en extern instans för att utforma tester för att pröva om ansökande elever har den grundläggande kunskapsnivå som lagen föreskriver. Ett sådant standardiserat förfarande kan knappast anses strida mot gällande lagstiftning. Tvärtom tar kommunen i egenskap av huvudman för modersmålsundervisningen ett initiativ för att samtliga bedömningar av kunskapsnivåerna ska bli enhetliga och rättvisa.

Kommunen bestrider att det genom policyn införs ett sådant legitimationskrav som klagandena gör gällande. Policyn syftar delvis till att i första hand anställa legitimerade lärare vilket framgår då man läser punkterna 6 och 8 i policyn. I punkt 5 i policyn anges "Lämplig lärare, enligt denna policy, innebär i första hand legitimerad lärare i det aktuella språket, i andra hand legitimerad språklärare med kunskaper motsvarande modersmålskunskaper i det aktuella språket". Hörby kommun vidgår att det är en olycklig formulering men understryker dels att något legitimationskrav inte åsyftas, dels att en kommunal policy är ett vägledande dokument och inte en rättsakt. En policy får inte tillämpas i strid med gällande lagstiftning.

Hörby kommun konstaterar att det i 5 kap. 11 § skolförordningen anges att om en elev ges modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden, är huvudmannen skyldig att erbjuda eleven sådan undervisning sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid. Hörby kommun kan inte, vare sig i lagstiftning eller i förarbeten, hitta några vidare förtydliganden om hur dessa sju läsår ska räknas. Enligt Hörby kommun kan det förtydligande som anges i modersmålpolicyn inte anses strida mot gällande lag eller författning.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Förvaltningsrätten har att pröva överklagandet i den ordning som anges i 13 kap. kommunallagen. Detta innebär dels att endast det överklagade beslutets laglighet och inte dess lämplighet kan prövas, dels att prövningen endast omfattar om beslutet ska upphävas eller inte. I kapitlets 8 § anges på vilka grunder ett kommunalt beslut kan upphävas. Prövningen av om ett sådant beslut ska upphävas får enligt 7 § samma kapitel grundas endast på de omständigheter som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång.

Enligt 13 kap. 8 § kommunallagen ska ett kommunalt beslut upphävas om

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

Förvaltningsrättens bedömning

Ärendets beredning

I 5 kap. 26 § kommunallagen anges att innan ett ärende avgörs av fullmäktige, ska det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning.

I 5 kap. 27 § kommunallagen anges vidare att om ett ärende har beretts bara av en fullmäktigeberedning, ska en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges tillfälle att yttra sig.

Av förarbetena (prop. 2016/17:171 s. 340) framgår bl.a. följande. Alla ärenden som fullmäktige avgör måste först ha beretts av någon nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Syftet med beredningen är att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten. Det är fullmäktige som bestämmer vilka nämnder som ska delta i beredningen av ärendena. Urvalet måste dock ske på saklig grund. Styrelsen är alltid den sista instansen i beredningsprocessen och ytterst ansvarig för beredningen av alla ärenden. Vilken eller vilka nämnder i övrigt som bör delta i beredningen beror på det aktuella ärendet. En nämnd bör i normalfallet alltid få yttra sig i ett ärende som berör nämndens verksamhetsområde, detta gäller särskilt om nämnden ansvarar för en obligatorisk verksamhet.

I kommunallagen finns bestämmelser om formen för beredningen av ärenden, men inte om kvalitén i beredningen av ärenden. Det ankommer på kommunfullmäktige att avgöra om beredningen har gett ett tillräckligt underlag för beslut.

Kommunstyrelsen är att betrakta som en nämnd i kommunallagens mening. Det aktuella ärendet har beretts av kommunstyrelsen och dess arbetsutskott. Ärendet har därmed beretts av en nämnd vars verksamhetsområde det berör. Att ärendet inte har bedömts behöva beredas av barn- och utbildningsnämnden medför enligt förvaltningsrätten inte att beredningen inte följt bestämmelserna i kommunallagen.

Språktestskrav

Enligt 10 kap. 7 § skollagen ska en elev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska erbjudas modersmålsundervisning i detta språk om

1. språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet, och

2. eleven har grundläggande kunskaper i språket.

Motsvarande bestämmelser för grundsärskola, specialskola och sameskola finns i 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § resp. 13 kap. 7 § skollagen.

Hörby kommun har i sin policy för erbjudande av modersmålsundervisning fastställt vissa punkter som ska gälla i kommunen, bl.a. att det införs ett språkkravstest innan modersmål erbjuds i det aktuella språket. Ett prov i det aktuella modersmålet ska göras för att fastställa att den efterfrågade grundläggande kunskapen finns.

I utredningen (SOU 2019:18, s. 317f) för flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål anges att Statens skolverk bör ges i uppdrag att ta fram ett ramverk för hur bedömningen av en elevs grundläggande kunskaper i ett modersmål kan göras. I utredningen anges också att vad som utgör grundläggande kunskaper inte är definierat och det saknas nationella riktlinjer för hur bedömningen ska göras.

Förvaltningsrätten konstaterar att det saknas bestämmelser hur bedömningen vad gäller om eleven har grundläggande kunskaper i det aktuella språket ska göras. Att Hörby kommun i sin aktuella policy inför ett språkkravstest för att fastställa att det i skollagen angivna kravet på grundläggande kunskaper i det aktuella språket kan enligt förvaltningsrätten inte innebära att beslutet ska upphävas enligt bestämmelserna i 13 kap. kommunallagen.

Legitimationskrav

I 2 kap. 13 § skollagen, i tillämplig lydelse, anges att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen.

I 2 kap. 18 § skollagen, i tillämplig lydelse, anges i första stycket att om det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller kraven enligt 13 § eller om det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna eller barnen, får en annan lärare eller förskollärare bedriva undervisningen. En sådan lärare eller förskollärare ska

1. vara lämplig att bedriva undervisningen, och
2. i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar den utbildning som är behörighetsgivande.

I andra stycket anges vidare att en person som avses i första stycket får bedriva undervisning under högst ett år i sänder. Detta gäller dock inte om undervisningen avser bl.a. modersmål.

Kommunen har i sin beslutade policy (punkten 5) angett att lämplig lärare i första hand innebär legitimerad lärare i det aktuella språket och i andra hand legitimerad språklärare med kunskaper motsvarande modersmålskunskaper i det aktuella språket. Kommunen har i yttrande anfört att policyn inte innebär att man inför något krav på legitimation för att anställas som lärare i modersmål. Förvaltningsrätten kan inte heller tolka policyn på sådant sätt. Det sagda innebär enligt rätten att policyn i denna del inte strider mot skollagens bestämmelser om anställning av lärare. Skäl att upphäva beslutet i denna del föreligger följaktligen inte.

Garanterad undervisningstid

I 5 kap. 11 § skolförordningen stadgas att om en elev ges modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden, är huvudmannen skyldig att erbjuda eleven sådan undervisning sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid. Eleven ska dock erbjudas modersmålsundervisning under längre tid, om eleven har ett särskilt behov av sådan undervisning.

Kommunen har i sin policy (punkten 4) angett att modersmål ska erbjudas max sju år från startdatum. Vidare anges att från det datum då man har första lektionstillfället ska den bortre tidsgränsen vara max sju år, även om man inte har sökt visa terminer.

I skolförordningen stadgas att modersmålsundervisning ska erbjudas sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid. Om eleven har uppehåll någon termin kan därmed tidsspannet man har modersmålsundervisning överstiga sju läsår. Därtill kommer att det i förordningen anges att undervisning även ska erbjudas under en längre tid än sju år i vissa fall. Kommunens policy i denna del strider således mot skolförordningens bestämmelse och punkten 4 i aktuell policy ska därför upphävas.

Övrigt

Enligt förvaltningsrätten medför det som de klagande i målet anfört i övrigt inte att det överklagade beslutet som helhet eller annan del av beslutet än vad som ovan anförts ska upphävas med stöd av bestämmelserna i 13 kap. kommunallagen.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, för Hörby kommun, se bilaga (FR-03), för kommunmedlem i Hörby kommun, se kungörelse.

Mattias Steen

Helén Åkesson har föredragit målet



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.

4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.

5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.