

Chefsjustitieombudsmannen  
Erik Nymansson

## Kritik mot Individnämnden i Ulricehamns kommun för att en rektor beslutat om erbjudande av förskola utan delegation från nämnden

**Beslutet i korthet:** Barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till bland annat föräldrarnas förvärvsarbete och barnens egna behov. En kommunal nämnd uppgav i ett yttrande till JO att den bedömt att rektorer kan fatta beslut om erbjudande av förskola utan att nämnden delegerat beslutanderätten.

Det finns ingen bestämmelse som ger rektorer rätt att besluta om erbjudande av förskola. Enligt skollagen är det i stället hemkommunen som ansvarar för att de barn som ska erbjudas förskola också erbjuds det. ChefsJO konstaterar att frågor om erbjudande av förskola därför ska prövas av den ansvariga nämnden. Det innebär att nämnden måste delegera beslutanderätten om den vill att rektorer ska fatta sådana beslut. Nämnden kritiseras för att inte ha säkerställt att besluten fattas av behöriga beslutsfattare.

### Anmälan

I en anmälan till JO den 14 november 2022 uppgav AA att beslut om erbjudande av förskola enligt 8 kap. 5 och 7 §§ skollagen (2010:800) i Ulricehamns kommun fattas av rektorer utan delegation från den ansvariga nämnden. Hon bifogade en kopia av ett sådant beslut.

### Utredning

JO begärde att Individnämnden i Ulricehamns kommun skulle yttra sig.

På delegation från individnämnden framförde verksamhetschefen BB sammanfattningsvis följande. Det framgår inte av lagtexten om det är huvudmannen eller rektorn som ska fatta beslut om erbjudande av förskola enligt 8 kap. 5 och 7 §§ skollagen. Individnämnden är därför av uppfattningen att det inte finns något hinder för att rektorer fattar beslut i dessa frågor. Därmed finns det inget krav på att rektoreernas beslut ska ha sin grund i delegation från en ansvarig nämnd.

AA kommenterade individnämndens yttrande och framförde ytterligare klagomål.

## Rättsliga utgångspunkter

### Rektorers beslutskompetens

Skollagen tilldelar kommuner ett stort antal uppgifter. I varje kommun ska det finnas en eller flera nämnder som fullgör dessa uppgifter. En av uppgifterna är att vara huvudmän för förskolor. Detta framgår av 2 kap. 2 § skollagen. Enligt 2 kap. 5 § kan även enskilda vara huvudmän för förskolor.

I skollagen finns många bestämmelser som anger vad huvudmannen ansvarar för och ska besluta om. När det gäller kommunala förskolor innebär det att besluten ska fattas av den kommunala nämnd som avses i 2 kap. 2 § skollagen. Det finns även bestämmelser som pekar ut frågor som ett barns eller en elevs hemkommun ansvarar för. Också i de fallen är det den ansvariga kommunala nämnden som beslutar.

Andra bestämmelser pekar ut rektorn som ansvarig. Rektorns grundläggande beslutskompetens framgår av 2 kap. 10 § skollagen. Där anges att rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och att rektorn ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Dessutom upplyses det om att rektorn i övrigt fattar de beslut och har det ansvar som framgår av föreskrifter i skollagen eller andra författningar.

Enligt allmänna bestämmelser i kommunallagen (2017:725) har en nämnd i många fall möjlighet att ge anställda i kommunen i uppdrag att besluta på nämndens vägnar. Huvudregeln är att sådan delegation ges formellt genom en delegationsordning, men det kan också ske genom t.ex. en chefsinstruktion eller i vissa fall genom att ett ärende överlämnas till en tjänsteman för beslut (se HFD 2016 ref. 28 och dess hänvisningar till tidigare rättsfall).

Delegation kan utnyttjas även på skollagens område. Den ansvariga nämnden kan med andra ord ge exempelvis en rektor möjlighet att besluta i en del av de frågor som huvudmannen eller hemkommunen ansvarar för enligt skollagen. Detta innebär att vissa beslut av en rektor kan vara fattade på delegation av den kommunala nämnden, medan rektorn fattar andra beslut självständigt i egenskap av rektor (jfr prop. 2009/10:165 s. 648).

### Erbjudande av förskola och särskilt stöd

Ett barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Barn ska även i andra fall erbjudas förskola om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola. Detta framgår av 8 kap. 5 och 7 §§ skollagen.

Enligt 8 kap. 12 § skollagen ansvarar hemkommunen för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det.

Om det genom uppgifter från förskolans personal, ett barn eller ett barns vårdnadshavare eller på något annat sätt framkommer att ett barn är i behov av särskilt stöd, ska rektorn, enligt 8 kap. 9 § skollagen, se till att barnet ges sådant stöd.

### **Bedömning**

AA har uppgett att beslut om erbjudande av förskola enligt 8 kap. 5 och 7 §§ skollagen i Ulricehamns kommun fattas av rektorer, trots att dessa inte har delegation från individnämnden att fatta sådana beslut. Nämnden har i sitt remissvar till JO bedömt att det inte krävs delegation för beslut av detta slag.

En förutsättning för att en rektor ska kunna fatta ett beslut utan delegation är att skollagen eller någon annan författning pekar ut rektorn som ansvarig (jfr mitt beslut JO 2022/23 s. 458, dnr 730-2020). De aktuella bestämmelserna avser erbjudande av förskola till bl.a. barn i behov av särskilt stöd. Enligt 8 kap. 9 § skollagen har rektorn visserligen ansvar för att se till att barn som är i behov av det ges särskilt stöd. Denna bestämmelse avser emellertid stöd till barnet under dess förskolevistelse, exempelvis i form av personalförstärkning, minskning av antalet barn i barngruppen eller anpassning av lokalerna (jfr prop. 2009/10:165 s. 350). Bestämmelserna om erbjudande av förskola tar däremot inte primärt sikte på insatser i verksamheten av detta slag, utan reglerar om och i så fall i vilken utsträckning ett barn ska få vistas i förskolan. Det innebär att 8 kap. 9 § skollagen inte ger rektorer rätt att fatta sådana beslut som AA:s klagomål gäller.

Det finns inte heller någon annan bestämmelse i skollagen som ger rektorer rätt att besluta om erbjudande av förskola enligt 8 kap. 5 och 7 §§. Tvärtom framgår det uttryckligen av 8 kap. 12 § skollagen att det är hemkommunen som ansvarar för att förskola kommer till stånd för de barn som ska erbjudas förskola. Det innebär att frågor om erbjudande av förskola ska prövas av den ansvariga kommunala nämnden.

Det har inte framkommit något som tyder på att individnämnden i sin delegationsordning eller på något annat sätt har gett rektorer rätt att besluta om erbjudande av förskola. I det fall som AA har hänvisat till i sin anmälan har en rektor således beslutat i en fråga om erbjudande av förskola enligt 8 kap. 5 § skollagen utan att vara behörig att göra det. Individnämnden förtjänar kritik för att inte ha säkerställt att sådana beslut fattas av en behörig beslutsfattare.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av chefsJO Erik Nymansson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättsakkunniga Albert Pettersson har föredragit ärendet och byråchefen Charlotte Håkansson har deltagit i beredningen.