



KLAGANDE

1.

2.

3.

4.

5.

Ombud: Eva Andersson

6.

7.

Ombud: Juris doktorn David Ryffé

8.

MOTPART

Göteborgs kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Grundskolenämnden i Göteborgs kommuns beslut den 26 mars 2024
dnr N609-4635/23, § 59

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver Grundskolenämnden i Göteborgs kommuns beslut att avsätta 90 miljoner kr till elevpengen för att kompensera skolenheternas ökade kostnader avseende avtalade förmånsbestämda pensioner och avslår överklagandena i övrigt.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Göteborgs kommun beslutade den 21 mars 2024 att utöka grundskolenämndens kommunbidragsram med 100 miljoner kr för år 2024.

Genom det överklagade beslutet bestämde grundskolenämnden att fördela medlen enligt följande.

- 90 miljoner kr avsätts till elevpengen för att kompensera skolenheternas ökade kostnader för avtalade förmånsbestämda pensioner
- 5 miljoner kr avsätts till den kommunala kulturskolan för att minska behov av ekonomisk anpassning i den elevnära verksamheten
- 4 miljoner kr avsätts till insatser för ökad måluppfyllelse
- 1 miljon kr avsätts för att utöka skärgårdstillägget fram till dess att tillägget långsiktigt regleras inom ramen för den ordinarie budgetberedningen

I protokollet anges bl.a. följande. Ökningen av kommunbidragsramen har gjorts mot bakgrund av en unikt hög nivå av inflation, en drastiskt stigande lokalkostnadsutveckling och en passiv regering som inte kompenserat kommunerna för ökade kostnader. – Inom grundskolan kan man framför allt se att skolenheterna behöver kompenseras för de höjda kostnader som hänför sig till de avtalade förmånsbestämda pensionerna. Det är inte rimligt att skolpersonalen ska betala med sin arbetsmiljö och eleverna med sin undervisning på grund av den nationella ekonomiska krisen. Enskilda huvudmän ges möjlighet att senast den 30 juni 2024 äska medel om de kan styrka att de haft motsvarande kostnadsökningar kopplade till sina avtalade förmånsbestämda pensioner. – Regeringen har halverat anslagen till kulturskolan och hänvisar till att den är en kommunal angelägenhet, samtidigt som man skär ner statsbidragen. I Göteborg har det inneburit att anpassningar behövt göras som motsvarar tolv årsarbetare. De medel som avsätts i denna del är till för att

minska behovet av besparingar på kulturskolan. – Grundskolorna i Göteborg har behov av ett tydligt resultatfokus och vetenskaplig förankring. Alltför länge har flera skolor haft för låg måluppfyllelse och ett tydligt fokus på kunskap har drunknat i målträngsel och ideologiskt-politiska utsvävningar. De avsatta medlen i denna del gäller insatser i syfte att öka elevernas kunskapsresultat. – Det är kostsamt att bedriva undervisning i skärgården, men skolan är viktig för att Göteborg även fortsättningsvis ska kunna ha levande ösamhällen. När grundskoleförvaltningen återkommer med kostnadsberäkning hänskjuts de besluten till ordinarie budgetberedning.

YRKANDEN M.M.

och

yrkar att beslutet ska upphävas och att ärendet återförvisas till grundskolenämnden för ny handläggning. De anför bl.a. följande.

Beslutet får till följd att elever som valt en fristående skola i stället för en kommunal får mindre resurser tilldelade än elever som går i kommunal skola. Kraven på likställighet i kommunallagen och lika villkor i skolförfattningarna sätts därmed ur spel. Det finns enligt skolförordningen bara en möjlighet att ta hänsyn till den fristående skolans faktiska kostnader och det är vid bestämmandet av ersättning för lokalkostnader.

Grundskolenämnden har beslutat att de fristående skolorna kan få äska ersättning från resurstillskottet genom att senast den 30 juni 2024 visa sina egna eventuella merkostnader. Det innebär att kommunen till viss del respekterar bestämmelsen i 14 kap. 2 § skolförordningen som anger att resurstillskott ska komma fristående verksamheter till del i motsvarande grad, men kommunen villkorar alltså tillskottet med att de fristående skolorna ska visa att de har motsvarande merkostnader. Eftersom kommunens bidrag till fristående skolor, inklusive eventuella resurstillskott, ska bygga på kommunens

kostnader för den egna verksamheten måste det förfarandet rimligen stå i strid med de aktuella författningsbestämmelserna. Det anges också i förarbetena till lagstiftningen (prop. 2008/09:171 s. 33) att det inte ska vara möjligt för kommunen att ställa krav på den fristående skolan att "öronmärka" resurser till viss verksamhet. Förvaltningsdirektören vid grundskoleförvaltningen anser att beslutet strider mot lag och framhåller de likviditetsproblem som kan uppstå såväl för de fristående skolorna, vilka riskerar att inte få ta del av resurstillskottet om de inte kan visa merkostnaderna, som för kommunen eftersom den riskerar att få betala ut resurstillskottet efter domstolsprövningen.

och yrkar att beslutet ska upphävas samt anföra bl.a. följande.

90 miljoner kr ska lämnas i form av så kallad "elevpeng" till skolenheterna för ökade pensionskostnader till följd av ett nytt pensionsavtal (AKAP-KR). Av skollagen följer att en sådan kostnad är bidragsgrundande och därför ska ingå i beräkningsunderlaget för fastställande av bidragsnivån till enskilda huvudmän. Nämnden har förvisso beslutat att även fördela motsvarande extra resurs till enskilda huvudmän, men endast under förutsättning att huvudmannen kan styrka att den haft motsvarande merkostnader. Av förarbetsuttalanden och praxis följer att bidrag till enskilda huvudmän inte får förenas med villkor om att medlen ska användas på ett visst sätt eller för visst ändamål. Bidrag till enskilda huvudmän får inte heller utbetalas vid en senare tidpunkt än när kommunen tillför extra resurser till den egna verksamheten. Förfarandet med äskande innebär att utbetalning till enskilda huvudmän, i den mån bidrag beviljas, kommer att ske med fördröjning. Detta står tydligt i strid med etablerad praxis (HFD 2015 ref 53). Det finns således inget utrymme för att senarelägga tidpunkten för utbetalning på det sätt som gjorts.

yrkar att beslutet ska upphävas och anför bl.a. följande.

Vid sidan av tillskottet om 5 miljoner kr för den kommunala kulturskolan utgör kostnadsposterna sådana medel som normalt påverkar underlaget för beräkningen av grundbidragsbeloppet. Något ställningstagande till hur, eller att, de enskilda huvudmännen ska kompenseras för att bibehålla lika-behandlingen i resursfördelningen har inte tagits. Beslutet är därför olagligt (se prop. 2008/09:171 s. 25 f.). I avgörandet HFD 2015 ref. 53, som gällde ett snarlikt fall, slog Högsta förvaltningsdomstolen fast att kommunens beslut stred mot bestämmelserna om att bidrag till enskilda verksamheter ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen verksamhet, eftersom kommunen hade bestämt att de enskilda huvudmännen skulle kompenseras under det kommande budgetåret. Detta är inte ens angivet i beslutet i det här målet. De enskilda huvudmännen försätts således i en ännu sämre position än vad som var fallet i rättsfallet.

Göteborgs kommun anför bl.a. följande.

De delar av beslutet som avser kulturskolan och skärgårdstillägget är inte bidragshöjande för elevpengen. Dessa delar ska därför inte fördelas utifrån principen om lika villkor. Den del som avser insatser för ökad måluppfyllelse kommer att fördelas enligt principen om lika villkor.

I grundbeloppet ingår ersättning för mervärdesskatt, administration, lärverktyg, lokalkostnad (inte amortering), undervisningskostnad, elevvård och mat. Kommunerna räknar ut sin genomsnittliga kostnad per elev och den kostnaden ersätts de enskilda huvudmännen med. Dessa medel har i god ordning tillfallit de fristående huvudmännen för år 2024. Principen om bidrag på lika villkor har sedan länge spelat ut sin roll eftersom den i realiteten innebär bidrag på helt olika villkor. Flera oberoende aktörer, exempelvis Riksrevisionen, slår fast att kommunerna är kraftigt ekonomiskt missgynnade. Kommunala huvudmän har

ett utbudsansvar, vilket innebär ansvar att säkerställa att varje grundskoleelev i en kommun har en skolplacering. Utbudsansvaret innebär att kommuner dels måste ha skolplacering till alla elever men de måste också ha skolor i alla geografiska delar av en kommun. Om en enskild huvudman får tillståndet att bedriva skola återkallat måste kommunen säkerställa att eleverna får en skolplacering. Kommunen måste ha skolplatser åt dem som flyttar in i kommunen och för nyanlända elever, vilket medför att samtliga kommunala skolor måste stå med tomma platser. Dessa är dels beredskapsplatser, men det som främst skapar merkostnader är skyldigheten att ha skolor i alla geografiska områden. En statlig utredning beräknade att detta tillsammans med bl.a. kommunens administration innebär merkostnader om åtta procent. I nuvarande system utgår noll kronor i ersättning till kommunernas skolor för detta.

2023 var ett krisår för välfärden till följd av priskris, inflation, kraftiga ökningar av kapitalkostnaderna och det faktum att tidigare krisbidrag relaterat till pandemin drogs tillbaka. De kommunala grundskolorna i Göteborg tvingades till akuta nedskärningar och ca 500 årsarbetare som varit viktiga resurser i skolan fick sägas upp. Skolorna fick besluta om inköps- och anställningsstopp och låta nödvändig fortbildning för personal stå tillbaka. Trots att den styrande minoriteten räknade upp ramen för skolan med tio procent de två senaste budgetåren, har pengarna inte räckt. Efter att budgeten för 2024 var beslutad av kommunfullmäktige slog SKR fast att den del av kommunens förmånsavtalade pensionskostnad som är värdesäkrad för inflation genom prisbasbeloppet skulle medföra en kostnad för grundskolenämnden om 90 miljoner kronor. De flesta kommuner reglerade den kostnaden centralt och dessa medel tillföll således inte de fristående huvudmännen. Den styrande minoriteten ansåg dock att det var viktigt att ge samtliga huvudmän som för år 2024 drabbats av denna extraordinära kostnad möjlighet att redovisa kostnaderna och få kompensation för dem. Eftersom de fristående verksamheterna inte lyder under offentlighetsprincipen kan kommunen inte veta hur deras pensionsavtal ser ut.

I 14 kap. skollagen finns regler om att fristående huvudmän kan äska ersättning för kostnader avseende t.ex. extraordinära behov av särskilt stöd och modersmål genom tilläggsbelopp. Metoden och tillvägagångssättet med ett ansökningsförfarande är väl känt och tillämpligt. Utbetalning sker i dessa fall omgående under innevarande budgetår. Det kan inte ha varit lagstiftarens intention att kompensation för tillfälliga extraordinära kostnadsökningar, som drabbar kommunal verksamhet i ett system som idag kraftigt missgynnar skolan, ska fördelas i ökad elevpeng till samtliga enskilda huvudmän utan att det styrks att de haft motsvarande kostnader. Ett sådant förfarande strider mot principen om bidrag på lika villkor.

Bidragen ska fördelas under samma budgetår som till den kommunala verksamheten. Detta krav är uppfyllt genom att de fristående huvudmännen erbjuds att äska ersättning. Om de kan visa liknande kostnadsökningar vad gäller pensionerna fördelas kompensationen omgående. De rättsfall som klagandena hänvisar till gäller frågan om tilldelning av extra resurser; resurser som kommer eleverna till del i form av undervisning och personalresurser. I det här fallet handlar det dock inte om att tillföra extra resurser, utan om att kompensera för kraftigt ökade pensionskostnader som beror på omvärldshändelser utanför nämndens rådighet. Kompensationen kommer inte att leda till ett särskilt gynnande av elever i de kommunala skolorna på bekostnad av elever i de fristående, utan syftar till att förhindra försämringar och neddragningar i såväl kommunal som fristående undervisning.

SKÅLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Ett överklagat beslut ska enligt 13 kap. 8 § första stycket kommunallagen (2017:725) 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. I paragrafens tredje stycke anges att domstolen inte får ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut.

Det sagda innebär att förvaltningsrätten genom ett återförvisningsbeslut inte kan förelägga Grundskolenämnden i Göteborgs kommun att ändra det överklagade beslutet i enlighet med de klagandes önskemål. Frågan i målet är i stället om beslutet, på grund av de omständigheter som klagandena har åberopat, ska upphävas.

Av 10 kap. 37 § skollagen (2010:800) följer att hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmän för fristående skolor för varje grundskoleelev vid skolenheten. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp.

Bestämmelser om beräkningen av grundbeloppet finns i 10 kap. 38 § skollagen och 14 kap. 4 § skolförordningen (2011:185). Grundbeloppet ska enligt 10 kap. 38 § skollagen bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan. Grundbeloppsbidraget till fristående grundskolor ska enligt samma lagrum avse ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader.

Ett bidrag till enskilda huvudmän ska enligt 14 kap. 1 § skolförordningen fastställas per kalenderår. Det ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början. Om ytterligare resurser ges till hemkommunens verksamhet under budgetåret ska enligt 14 kap. 2 § skolförordningen motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen.

Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att principen om likvärdiga ekonomiska villkor i skollagstiftningen talar för att de kommunala och de

fristående verksamheterna ska få del av de ytterligare resurser som hemkommunen ger till sin verksamhet samtidigt (HFD 2015 ref. 53).

I förarbetena till skolförfattningarna, prop. 2008/09:171 s. 30-31 och 33, anges bl.a. följande. Beräkningen av bidrag till fristående skolor ska innefatta ersättning för i princip alla kostnader som är förknippade med verksamheten. Det innebär att kommunens val av organisationsform inte ska ha någon betydelse för bidragsberäkningen utan att alla de kostnadsslag som anges i skollagen och som har samband med den pedagogiska verksamheten ska ingå i ersättningen. Om en kommun väljer att fördela extra resurser med utgångspunkt från t.ex. socioekonomiska faktorer eller studieresultat, får det inte leda till skillnader i resurstilldelningen beroende på om det är en offentlig eller enskild huvudman för verksamheten. En elev som ingår i målgruppen för en viss satsning bör få del av de extra resurserna oavsett om eleven går i en kommunal eller fristående skola eller annan verksamhet. Också om kommunen av andra skäl tillskjuter ytterligare resurser till den egna verksamheten under löpande budgetår, bör motsvarande resurser tilldelas de fristående skolorna. Avsikten är inte att kommunen ska besluta hur mycket varje skola ska avsätta för var och en av de olika beståndsdelarna för grundbeloppet. Den bidragsgivande kommunens bidragssystem ska vidare inte vara detaljstyrande för hur den fristående skolan disponerar sina resurser. Detta skulle strida mot grunderna för mål- och resultatstyrningen av skolan och innebära en återgång till en förlegad regelstyrning. Det måste finnas frihet för den enskilda skolan att utifrån lokala behov och omständigheter göra sina egna prioriteringar av hur stora resurser man vill avsätta för ett visst ändamål. Om en enskild huvudman vill lägga större resurser på undervisning och pedagogisk verksamhet men mindre på utrustning och läromedel än vad fördelningen vid beräkningen av bidraget visade, ska huvudmannen vara fri att göra detta.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

De 90 miljoner kr som grundskolenämnden har avsatt till elevpengen för att kompensera för skolenheternas ökade kostnader i fråga om avtalade förmånsbestämda pensioner är att betrakta som undervisningsmedel (jfr 14 kap. 4 § 1 skolförordningen). Nämnden har bestämt att de fristående skolorna ska styrka att de haft kostnadsökningar som motsvarar kommunens pensionskostnadsökningar för att tillskottet ska läggas till grund för beräkningen av ett höjt grundbeloppsbidrag. De fristående huvudmännen har möjlighet att senast den 30 juni 2024 ansöka om att få utökat bidrag.

Av förarbetena framgår att samtliga kostnader för skolans undervisande personal ingår i kostnadsslaget undervisning enligt 14 kap. 4 § 1 skolförordningen (jfr a. prop. s. 33). Hänsyn till en fristående skolas faktiska kostnader kan – i särskilda fall – endast tas när det gäller lokalkostnader (se 6 § i samma kapitel). Grundskolenämndens beslut att kräva att de fristående huvudmännen styrker sina pensionskostnader för att få ta del av tillskottet i denna del strider därför redan av den anledningen mot regeln i 10 kap. 38 § skollagen om att grundbeloppsbidraget ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan. Därtill kommer att medlen kan komma att betalas ut vid en senare tidpunkt än den då de kommunala skolorna får del av tillskottet. Beslutet ska därför upphävas.

Klagandena har inte åberopat någon omständighet som kan läggas till grund för slutsatsen att grundskolenämndens beslut att avsätta 5 miljoner kr till den kommunala kulturskolan strider mot några författningsbestämmelser eller att det ska upphävas av någon annan anledning.

Avsättningen om 4 miljoner kr till insatser för ökad måluppfyllelse gäller medel som ska ingå i beräkningen av grundbeloppsbidraget. Det är också

Göteborgs kommuns uppfattning. De fristående skolorna har i denna del inte ålagts att visa att de har rätt att få ta del av tillskottet och det framgår inte heller av underlaget att de kommer att få del av resurserna senare än de kommunala skolorna.

Enligt de uppgifter som lämnats i målet utgår extra ersättning till grundskolor i Göteborgs södra skärgård i form av ett skärgårdstillägg, på grund av att ”specifika glesbygdsförutsättningar” råder där. Som ersättningsreglerna är formulerade innebär de att fristående huvudmän som bedriver grundskoleverksamhet i den södra delen av skärgården också ska få ta del av det tillskott om 1 miljon kr som gjorts för att utöka skärgårdstilläggets storlek, men inte några andra aktörer. En sådan ordning är förenlig med principen om likvärdiga ekonomiska villkor. Det finns inte något i det nu överklagade beslutet eller beslutsunderlaget som talar för att fristående skolor i så fall inte skulle få ta del av bidraget. Enligt ett yttrande skrivet av en handläggare på grundskoleförvaltningen finns det dock för närvarande inte några fristående huvudmän som bedriver sådan verksamhet. Eftersom beslutet inte hindrar att bidraget betalas ut till fristående huvudmän som skulle kunna bedriva grundskoleverksamhet av det aktuella slaget, strider beslutet inte mot bestämmelserna om bidrag i skolförfattningarna.

Förutsättningarna för att vid en laglighetsprövning enligt kommunallagen upphäva ett beslut partiellt är att beslutet består av flera från varandra fristående delar och att ett partiellt upphävande inte påverkar beslutsinnehållet i övrigt (jfr kammarrättens uttalande i HFD 2015 ref. 53 och prop. 1990/91:117 s. 226). I det här fallet finns det enligt förvaltningsrättens mening inte något hinder mot en sådan åtgärd. Överklagandena ska därför bifallas på det sättet att grundskolenämndens beslut att avsätta 90 miljoner kr till elevpengen för att kompensera skolenheternas ökade kostnader avseende förmånsbestämda pensioner upphävs. I övriga delar ska överklagandena avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (FR-03)

För kommunmedlemmar; kungörelsedelgivning

Fredrik Jonasson

Chefsrådman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Lena Palm
och Anna Rehnberg deltagit.

Målet har föredragits av föredragande juristen Sten Dahlin.



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 nyårsafton, 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.