

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
3876-14

meddelad i Stockholm den 1 oktober 2015

## **KLAGANDE**

Malmö kommun

Ombud: Chefsjurist Tomas Barring  
Malmö kommun  
205 80 Malmö

## **MOTPART**

AA

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Göteborgs dom den 13 juni 2014 i mål nr 697-13

## **SAKEN**

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

## **BAKGRUND**

Kommunstyrelsen i Malmö kommun beslutade den 29 februari 2012, § 72, att ge FoU Malmö-utbildning i uppdrag att genomföra en skolsatsning inom de pedagogiska verksamheterna i Malmö kommun (Skolsatsning 2012 – Språkutveck-

Dok.Id 164665

**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

Mål nr  
3876-14

lande insatser). Vidare beslutade kommunstyrelsen att anslå medel för skolsatsningen ur kommunstyrelsens anslag till förfogande i budgeten för 2012 och att beakta motsvarande belopp i budgeten för 2013. Beslutet, som omfattade samtliga skolformer samt fritidshem, innebar också att fristående huvudmän skulle få del av motsvarande resurstillskott när de faktiska kostnaderna i de kommunala verksamheterna verifierats genom bokslut.

AA överklagade beslutet och anförde att det stred mot likabehandlingsprincipen i skollagen (2010:800). Förvaltningsrätten i Malmö biföll överklagandet och upphävde kommunstyrelsens beslut.

Malmö kommun överklagade förvaltningsrättens dom hos Kammarrätten i Göteborg som avlog överklagandet. Kammarrätten framhöll att enligt likabehandlingsprincipen ska bidrag till fristående skolor bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag. Om en kommun för visst budgetår tillskjuter extra resurser till den egna verksamheten ska därför de enskilda verksamheterna enligt kammarrättens mening erhålla motsvarande tillskott det året.

#### **YRKANDEN M.M.**

*Malmö kommun* yrkar i första hand att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva underinstansernas domar och fastställa kommunstyrelsens beslut. I andra hand yrkar kommunen att kommunstyrelsens beslut ska upphävas endast i den del det avser tidpunkten för utbetalning av bidrag till fristående skolverksamheter. Kommunen anför bl.a. följande.

En skillnad bör göras mellan beslut om grundbelopp, som fattas inför kalenderåret på grundval av kommunens budget, och resurser som tillskjuts under löpande budgetår. Det finns inte något krav på att de ytterligare resurser som tillskjuts under budgetåret ska grunda sig på budget eller att de måste betalas ut till fristående verksamheter under samma år.

Mål nr  
3876-14

Inom ramen för den aktuella satsningen ska de kommunala skolverksamheterna avropa resurser hos kommunstyrelsen. Detta ska ske löpande under budgetåret genom ett ansökningsförfarande. Om medel inte avropas i sin helhet kommer återstående resurser inte kommunens skolverksamhet till del utan ingår i kommunens slutliga årsresultat. Eftersom en fristående skolverksamhet inte kan tvingas att använda resurser i ett visst syfte fungerar inte ett avropssystem för dessa verksamheter. Kommunens skyldighet är att tillhandahålla fristående verksamheter motsvarande resurser som de kommunala verksamheterna ansökt om och avropat. Det är inte administrativt möjligt att i samband med varje utbetalningstransaktion kompensera fristående verksamheter med motsvarande belopp eftersom det handlar om många beräkningar och transaktioner.

Om utbetalning till de fristående verksamheterna hade skett utifrån en schablonisering under samma budgetår hade de fått en mycket större resurstilldelning än sina kommunala motsvarigheter, vilket inte kan anses förenligt med vare sig skollagens likabehandlingsprincip eller dess andemening. Att beräkna kompensationen till de fristående verksamheterna med utgångspunkt i de resurser som den kommunala skolverksamheten faktiskt har fått del av innebär en likabehandling av kommunal och fristående verksamhet.

För företag som bedriver en långsiktig och seriös planering av sin ekonomi och verksamhet borde tidpunkten för utbetalning av de förhållandevis små belopp som de ytterligare tillskjutna resurserna ger inte ha någon större ekonomisk betydelse så länge förskjutningen endast handlar om några månader.

AA bestrider bifall till kommunens förstahandsyrkande men medger bifall till yrkandet i andra hand att kommunstyrelsens beslut ska upphävas partiellt.

**SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET***Frågan i målet*

Frågan i målet gäller om kommunstyrelsens beslut att under budgetåret tillföra skolverksamhet och fritidshem som bedrivs i egen regi ytterligare resurser inom ramen för grundbeloppet strider mot lag eller annan författning på grund av att de fristående verksamheterna får del av motsvarande bidrag först under påföljande budgetår.

*Rättslig reglering m.m.*

Enligt 8 kap. 21 § första stycket skollagen, som gäller för fristående förskolor, ska hemkommunen lämna bidrag till huvudmannen för varje barn vid en förskoleenhet. Av andra stycket framgår att bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp.

Enligt 8 kap. 22 § andra stycket skollagen ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskola.

Bidragsbestämmelser med motsvarande innehåll som för förskolor finns i skollagen även för de andra skolformer och fritidshem för vilka enskilda enligt 2 kap. 5 § skollagen får godkännas som huvudmän.

Bestämmelserna om att bidrag till fristående skolor och annan enskilt bedriven verksamhet ska bestämmas enligt samma grunder som tillämpas för kommunens egen verksamhet fick sin nuvarande utformning när de 2009 infördes i 1985 års skollag (1985:1100) i samband med att regleringen om kommunernas bidrag till fristående skolor m.m. förtydligades.

I förarbetena angavs som principiell utgångspunkt för regleringen att samma villkor bör gälla för fristående skolor som för skolor med kommunal huvudman.

Mål nr  
3876-14

Vidare uttalades att man ville skapa goda förutsättningar för att starta och driva enskild verksamhet och att villkoren måste präglas av långsiktighet och tydlighet. Likvärdiga ekonomiska villkor för verksamhet i offentlig och enskild regi ansågs också vara en förutsättning för en verklig valfrihet som ger alla barn och föräldrar möjlighet att välja förskola, fritidshem och skola. Det betonades att begreppet ekonomiska villkor ska ses i vid mening så att regler för kommunal planering och verksamhetsutövning inte används för att försämra friskolornas möjlighet till etablering och överlevnad. Principerna om konkurrensneutralitet och likabehandling ansågs utgöra förutsättningar för en sund konkurrens och en positiv utveckling i samspelet mellan kommunala och fristående skolor (prop. 2008/09:171 s. 25 f. samt bet. 2008/09:UbU13 s. 9 och 11).

Vidare framhölls i propositionen att beräkningen av bidrag till fristående skolor och annan enskilt bedriven verksamhet ska grundas på kommunens resursfördelning till den egna verksamheten i budgeten för det kommande året. Om en kommun väljer att fördela extra resurser med utgångspunkt i t.ex. socio-ekonomiska 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 verksamheterna (a. prop. s. 31).

I 14 kap. skolförordningen (2011:185) finns kompletterande bestämmelser om bidrag till enskilda huvudmän.

Enligt 14 kap. 1 § första stycket skolförordningen ska ett bidrag till enskilda huvudmän för vissa angivna skolformer och fritidshem fastställas per kalenderår. Enligt andra stycket ska bidraget grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början.

I 14 kap. 2 § första stycket skolförordningen anges att om ytterligare resurser ges till hemkommunens verksamhet under budgetåret, ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen. Av paragrafens andra stycke framgår att om hemkommunen minskar ersättningen till sin motsvarande verksamhet får bidrag till enskilda huvudmän minskas i motsvarande mån genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ner.

*Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

En utgångspunkt i skollagstiftningen är att barn och föräldrar ska ha rätt att välja mellan kommunalt och enskilt bedriven verksamhet. Utbildningen ska vara likvärdig oavsett vilken huvudman som anordnar den. Detta förutsätter att kommunen och de enskilda huvudmännen ges likvärdiga ekonomiska villkor att bedriva verksamheten. Bidrag till fristående verksamheter ska därför bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen verksamhet.

Enligt 14 kap. 2 § skolförordningen ska en kommun som under budgetåret tillskjuter ytterligare resurser till hemkommunens verksamhet ge motsvarande resurser till de enskilda huvudmännen. Det har inte uttryckligen reglerats när tillskottet av de ytterligare resurserna ska beslutas och utges till de fristående verksamheterna.

Om en kommun gör en särskild skolsatsning bör elever som ingår i målgruppen få del av tillskjutna resurser oavsett om de går i en kommunal eller i en fristående skola (prop. 2008/09:171 s. 31). Principen om likvärdiga ekonomiska villkor talar för att de kommunala och de fristående verksamheterna ska få del av resurserna samtidigt. Utbetalas bidraget till de fristående verksamheterna vid en senare tidpunkt än när kommunen tillför extra resurser till den egna verksamheten, innebär det en likviditetsmässig nackdel för de enskilda huvudmännen som kan försvåra planering, finansiering och genomförande av en motsvarighet till den kommunala satsningen.

Mål nr  
3876-14

I det nu aktuella fallet har kommunstyrelsen beslutat att under löpande budgetår tillföra den egna verksamheten ytterligare resurser inom ramen för grundbeloppet. För de enskilt bedrivna verksamheterna innebar beslutet att de skulle få del av motsvarande tillskott först under påföljande år. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening medför denna senareläggning av utbetalningen att villkoren för kommunalt och enskilt bedrivna verksamheter inte är lika. Beslutet strider därmed mot bestämmelserna i skollagen om att bidrag till enskilt bedrivna verksamheter ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen verksamhet. Kommunens yrkande om att upphäva kammarrättens och förvaltningsrättens domar ska därför avslås.

Vad gäller kommunens yrkande i andra hand om att kommunstyrelsens beslut ska upphävas endast i den del det avser tidpunkten för utbetalningen av bidraget till de enskilda huvudmännen gör Högsta förvaltningsdomstolen samma bedömning som kammarrätten. Kommunens överklagande ska därmed avslås.

---

---

---

---

---

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Karin Almgren, Eskil Nord, Christer Silfverberg och Mahmut Baran.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Petra Jansson.