



KLAGANDE

Inger Persson, 19611213-4306

MOTPART

Malmö kommun

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Malmös dom den 10 maj 2019
i mål nr 6573-18, se bilaga A

SAKEN

Laglighetsprövning

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten upphäver Grundskolenämnden i Malmö kommuns beslut den 23 maj 2018, § 77, i den del det avser ersättning till fristående förskoleklass respektive fritidshem.

YRKANDEN M.M.

Inger Persson yrkar att kammarrätten upphäver grundskolenämndens beslut och anför följande. Det saknas lagstöd för att återkräva medel som betalats ut till fristående skolor flera år tillbaka i tiden. Det rättsfall som kommunen åberopat avser en situation där kommunens skolor gått med underskott och de fristående skolorna skulle kompenseras för detta. Det nu aktuella beslutet avser en omvänd situation där det i stället är kommunen som gynnas. Kommunen har inte redovisat någon beräkning till stöd för påståendet att kommunala skolor underskridit sin budget under de aktuella åren. Det är inte heller visat på vilket sätt underskott förts över mellan enheterna. Att ta

tidigare års överskott i anspråk innebär i praktiken att de fristående skolorna fräntas ersättning som de tidigare har fått.

Malmö kommun anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Det aktuella beslutet är ett avstämningsbeslut avseende utfallet 2017. Beslutet innebär inte att utbetalda medel krävs tillbaka från fristående skolor. Syftet med beslutet är att upprätthålla likabehandlingsprincipen. Det är rimligt att ackumulerade överskott balanseras över en treårstid. En sådan modell har också förslagits i betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66). För att likabehandling ska kunna råda måste kommunen kunna tillgodogöra sig uppkomna överskott.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Tillämpliga bestämmelser

När det gäller fristående förskoleklass framgår det av 9 kap. 19 § skollagen (2010:800) att hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenhetens förskoleklass. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp.

Av 9 kap. 20 § andra stycket skollagen framgår att grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskoleklass

Motsvarande regler för fritidshem finns i 14 kap. 15 och 16 §§ skollagen.

Av 14 kap. 1 och 2 §§ skolförordningen (2011:185) framgår att bidraget 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 motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen. 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.

Det överklagade beslutet

Malmö kommuns egen verksamhet med förskoleklass respektive fritidshem har under 2017 gått med underskott. Det aktuella beslutet berör frågan hur detta underskott ska hanteras i förhållande till fristående verksamheter i kommunen. Malmö kommun har valt en modell enligt vilken det samlade resultatet för perioden 2014–2017 har beaktats enligt följande.

Avvikelse mot budget per år och elev (tkr)

	2014	2015	2016	2017	2014–2017
Förskoleklass	2 138	110	366	-390	2 224
Fritidshem	660	233	-73	-1 114	-294

Med hänvisning till att den egna verksamheten huvudsakligen gått med överskott under 2014–2016 har kommunen valt att inte alls kompensera fristående förskoleklasser respektive att begränsat kompensera fristående fritidshem för underskottet 2017.

Kammarrättens bedömning

Den fråga som kammarrätten ska ta ställning till är om det var olagligt av Malmö kommun att helt respektive delvis avstå från att kompensera fristående verksamheter på den grunden att underskott kvittas mot tidigare års överskott i kommunens egen verksamhet.

Av förarbetena till skollagen framgår att eventuella underskott i den egna verksamheten inte innebär att bidragen till de fristående verksamheterna retroaktivt får minskas eller återkrävas (prop. 2008/09:171 s. 31 f.). Högsta förvaltningsdomstolen har i ett fall ansett att extra tillskott till kommunens egen verksamhet ska tillkomma de fristående verksamheterna redan samma år som tillskottet gavs till den egna verksamheten (HFD 2015 ref. 53).

Malmö kommun har som stöd för sitt beslut bl.a. hänvisat till ett betänkande från Skolkostnadsutredningen (SOU 2016:66) respektive en skrivelse från Friskolornas riksförbund. Kammarrätten noterar att det i båda fallen handlar om förslag om hur reglerna för ersättning till fristående verksamheter skulle kunna utvecklas men att förslagen ännu inte har lett till ändrad lagstiftning.

Som vägledande princip gäller att fristående verksamheter ska ges ekonomiska villkor som är likvärdiga de villkor som den kommunala verksamheten har. Den praktiska konsekvensen av kommunens beslut är att de fristående verksamheterna för 2017 tilldelats mindre medel än vad som getts till kommunens egen verksamhet samma år. Reglerna i 14 kap. 1 och 2 §§ skolförordningen liksom rättsfallet HFD 2015 ref. 53 visar enligt kammarrättens mening att likvärdighet normalt ska uppnås på årsbasis. Att då kvitta ett års underskott mot ett överskott som delvis uppkommit så långt tillbaka som tre år måste därmed anses stå i strid med principen om likvärdiga villkor. Att kvitta ersättningen över en längre tidsperiod innebär vidare att kommunen i praktiken kringgår principen om att redan utbetalade bidrag inte får återkrävas.

Eftersom det överklagade beslutet strider mot principen om likvärdiga ekonomiska villkor är det olagligt och ska upphävas i den del det avser ersättning till fristående förskoleklass respektive fritidshem.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

För kommunmedlem, kungörelsedelgivning

Niclas Falkendal

Eva Bertelsen
referent

Roger Petersson

/Philip Aspholm

De särskilda ledamöterna Lars-Olof Danielsson och Jennie Rosario
Jevinger har deltagit i avgörandet.



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I MALMÖ**
Avdelning 1

DOM
2019-05-10
Meddelad i Malmö

Mål nr
6573-18

KLAGANDE

Inger Persson, 19611213-4306
Hedmätaregatan 24
218 38 Bunkeflostrand

MOTPART

Malmö kommun
205 80 Malmö

ÖVERKLAGAT BESLUT

Grundskolenämnden i Malmö kommuns beslut den 23 maj 2018, § 77

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

BAKGRUND

Grundskolenämnden beslutade att justera grundersättningen för grundbelopp för fristående skolor och fristående fritidshem år 2017 med totalt 1 479 tkr samt att ersättningen utbetalas som ett grundbelopp fördelat per barn/elev folkbokförda i Malmö.

Beslutet motiverades bl.a. enligt följande. Sedan införandet av den nya skollagen har Malmö stad kompenserat fristående/enskilda verksamheter i de fall den kommunala verksamheten under året förbrukat mer resurser än vad som ingick i de ursprungliga beräkningarna som legat till grund för bidragen. Syftet är att utifrån skollagens bestämmelser om lika villkor ge fristående verksamheter samma ekonomiska förutsättningar som den kommunala verksamheten.

Avstämningen av det framräknade utfallet för 2017 visar att i den kommunala verksamheten har kostnaden per elev för de kostnadsposter som ingår i grundbeloppet varit högre än budgeterat för verksamheterna inom förskoleklass, grundskola och fritidshem. Det föreslås att fristående och enskilda verksamheter kompenseras i enlighet med utfallet i den kommunala verksamheten för verksamheterna grundskola och fritidshem.

För förskoleklass föreslås ingen justering av grundbeloppet, då denna verksamhet under perioden 2014-2017 ackumulerat haft en lägre kostnadsnivå än vad som budgeterats. Under denna tidsperiod har fristående förskoleklass fått en högre ersättning än den kommunala verksamheten. Det ackumulerade överskott tar kommunen nu i anspråk för att täcka årets underskott.

I perioden 2014-2017 har fristående fritidshem fått en högre ersättning jämfört med den kommunala verksamheten under åren 2014 och 2015. Under

åren 2016 och 2017 har den kommunala verksamheten haft en högre kostnadsnivå jämfört med den fristående verksamheten. För fristående fritidshem föreslås en justering av grundbeloppet motsvarande det ackumulerade underskottet i kommunal verksamhet i perioden 2014-2017.

Kompensation till fristående verksamhet för år 2017 uppgår till totalt 1 479 tkr. Fristående grundskolor tillförs 669 tkr och fristående fritidshem tillförs 810 tkr. Beloppen är inklusive schabloniserad administration och moms-kompensation.

YRKANDE OCH INSTÄLLNING

Inger Persson överklagar beslutet och yrkar att det ska upphävas vad gäller den retroaktiva avräkningen för förskoleklass och fritidshem för åren 2014-2017. Till stöd för överklagandet anför hon bl.a. följande. Avräkningen strider mot lag eller annan författning. Grundskolenämnden menar tydligt att fristående skolor under åren 2014-2017 har fått en större ersättning än vad som svarade mot kostnader i de kommunalt drivna verksamheterna.

Det saknas i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185) lagligt stöd för att retroaktivt återkräva medel som betalats ut till fristående skolor flera år tillbaka i tiden. Enligt 14 kap. 1 första stycket skolförordningen ska ett bidrag till enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem samt pedagogisk omsorg som erbjuds istället för förskola eller fritidshem fastställas per kalenderår. Om hemkommunen minskar ersättningen till kommunala verksamheter kan, enligt 14 kap. 2 § andra stycket skolförordningen, bidrag till enskilda huvudmän minskas i motsvarande mån genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ned. – Någon möjlighet att justera för förändringar som ligger flera år tillbaka i tiden ges inte i skolförordningen.

Grundskolenämnden anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Det i målet aktuella beslutet är ett avstämningsbeslut varvid en avstämmning skett över utfallet år 2017. Det är inte ett beslut om att tillföra extra medel under pågående budgetår.

Enligt skollagen ska en hemkommun lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid en fristående skolenhet. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna skolverksamheten av motsvarande slag vilket är ett uttryck för likabehandlingsprincipen. Oavsett vart en elev går i skolan, i kommunal eller fristående verksamhet, ska grundbeloppet vara densamma. Det i målet överklagade beslutet innebär att grundskolenämnden upprätthållit likabehandlingsprincipen genom att se till att varje elev erhållit lika stort grundbelopp.

Justeringar på grund av uppkomna över- eller underskott kan lösas inom ramen för kommande budgetbeslut i enlighet med förarbeten samt praxis. Av rättspraxis, i mål där kommunal skolverksamhet har gått med underskott, framgår bland annat att underskott som skrivits av bedömts utgöra resurstillskott medan underskott som balanserats inte har ansetts innebära resurstillskott. Vidare framgår av rättspraxis att en tidsfrist om tre år är godtagbar för en återställning av underskott. Tre år bör vara en rimlig tid även för justeringar av ackumulerade överskott.

Inger Persson anför därefter bl.a. följande. Lagstiftaren betonade i proposition 2009/10:157, s. 32 att justeringar får göras under ett pågående budgetår, men något stöd för att en kommun skulle kunna gå tillbaka och justera utifrån utfall tre år tillbaka, finns inte. Därtill framhålls att någon återbetalning av enskild huvudman inte ska komma ifråga utan enbart minskning av återstående utbetalningar under budgetåret.

Kammarrätten i Jönköpings dom har i dom den 14 augusti 2012 i mål 743-744-11 slagit fast att utgångspunkten för vad som är en rimlig tid för att reglera ett underskott kan, i analogi med balanskravet i 8 kap. 5 a § kommunallagen (1991:900), anses vara att underskottet bör regleras under de följande tre åren. Det vill säga, senast tre år efter att underskott uppstått bör ersättning betalas ut till den fristående verksamheten. Innebörden av domen är inte att man kan lägga tre år gamla överskott till grund för att minska/balansera ett underskott som uppkommit enskilt senare år.

I proposition 2009/10:157 sid 33 anförs vidare att "en kommun som under löpande budgetår minskar ersättningen till verksamheter i sin egen regi, ska alltså kunna minska bidragen till enskild verksamhet i motsvarande mån. Ett sådant nytt budgetbeslut bör dock inte kunna innebära att en skola blir återbetalningsskyldig för bidrag som betalats ut tidigare under året, i enlighet med tidigare budgetbeslut, utan enbart att återstående utbetalningar under pågående budgetår minskas." Ändringarna som föreslogs i propositionen syftade således till att undvika en konflikt om regeln att inte retroaktivt ändra gynnande förvaltningsbeslut. Även på den grunden är det uppenbart att grundskolenämnden inte haft rätt att jämka påstådda överskott från t.ex. 2014 med ett underskott 2017.

Det är svårt för fristående skolhuvudmän att förstå och kontrollera de uträkningar av bidrag som kommunen gör med avseende på den årliga budgeten. Möjligheten att kontrollera historiska över- eller underskott i den kommunala verksamheten är ännu mindre. Även rättssäkerhetsskäl talar således för att retroaktiva omräkningar på det sätt grundskolenämnden nu gör inte kan accepteras.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Förvaltningsrätten ska pröva överklagandet enligt reglerna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen. Det innebär dels att endast de överklagade beslutets laglighet och inte dess lämplighet prövas, dels att prövningen endast omfattar om beslutet ska upphävas eller inte. Prövningen av om ett kommunalt beslut ska upphävas får enligt 13 kap. 7 § kommunallagen grundas endast på de omständigheter som klaganden har hänvisat till.

I 13 kap. 8 § kommunallagen anges på vilka grunder ett sådant beslut kan upphävas, nämligen 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.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Inger Persson har anfört att det överklagade beslutet strider mot lag eller annan författning. Det är Inger Persson som måste visa att det föreligger skäl att upphäva det överklagade beslutet.

Beslutet är ett avstämningsbeslut som i nu överklagade delar innebär att grundbeloppet till fristående fritidshem och fristående förskoleklass justeras för perioden 2014-2017. Förvaltningsrätten konstaterar att vad Inger Persson anfört i målet inte visar att beslutet strider mot lag eller annan författning. Inte heller i övrigt har det visats i målet att beslutet ska upphävas med stöd av 13 kap. 8 § kommunallagen. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (FR-03)

Bertil Idarsson

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Cecilia Lind och Jerker Swanstein (skiljaktig mening) deltagit.

Jerker Swanstein skiljaktiga mening

Jerker Swanstein anför bl.a. följande. Det strider mot allmänna rättsprinciper att ta tillbaka tidigare års givna bidrag. På den grunden är beslutet olaglighet. Enligt min mening borde därför det överklagade beslutet upphävas.



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 part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från beslutets datum.

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 rätts-tillämpningen.
- 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.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten*.

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.