

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2078-20

meddelad i Stockholm den 14 december 2021

KLAGANDE

Malmö kommun
205 80 Malmö

MOTPART

Inger Persson
Hedmätaregatan 24
218 38 Bunkeflostrand

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 25 mars 2020 i mål nr 3101-19

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens domslut.

BAKGRUND

1. Kommuner är skyldiga att årligen fastställa och betala ut bidrag till enskilda huvudmän som bedriver fristående skolverksamhet. Skyldigheten gäller elevens

Dok.Id 254199

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax

Expeditionstid
måndag–fredag
09:00–12:00
13:00–16:00

hemkommun och omfattar alla elever som kommunen ska erbjuda utbildning.

Bidraget består av grundbelopp och i vissa fall tilläggsbelopp.

2. Skollagstiftningen vilar på premissen att de kommunala och de fristående skolorna ska ges likvärdiga ekonomiska villkor att bedriva verksamheten. Grundbeloppen till fristående skolverksamheter ska därför bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till motsvarande kommunala verksamheter, den s.k. likabehandlingsprincipen.
3. Nivån på grundbeloppen beräknas på grundval av kommunens budget för verksamheten det kommande budgetåret och ska beslutas före kalenderårets början. Om kommunen under ett budgetår tillför ytterligare resurser till den kommunala verksamheten ska motsvarande resurser ges till de enskilda huvudmän som bedriver motsvarande fristående skolverksamhet. Om kommunen i stället minskar ersättningen till den egna verksamheten får bidraget till de enskilda huvudmännen minskas i motsvarande mån genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ner. Kommunen får dock inte återkräva redan utbetalade bidrag.
4. Malmö kommun tillämpar en ordning där enskilda huvudmän som bedriver fristående skolverksamhet även kompenseras om det i efterhand visar sig att de faktiska kostnaderna i den motsvarande kommunala verksamheten har överskridits i förhållande till den budget som grundbeloppen baserats på.
5. Vid avstämningen av utfallet för den budget som legat till grund för grundbeloppen 2017 visade det sig att i de kommunala verksamheterna förskoleklass och fritidshem hade kostnaderna per elev varit högre än budgeterat, dvs. verksamheterna hade förbrukat mer resurser än som budgeterats.
6. Grundskolenämnden i Malmö kommun beslutade i maj 2018 att inte kompensera de fristående förskoleklasserna för detta budgetunderskott. Kommunen motiverade sitt beslut med att under perioden 2014–2017 hade den kommunala verksamheten förskoleklass sammantaget haft en lägre kostnadsnivå än budgeterat. En

fristående förskoleklass hade därmed fått en högre ersättning än en kommunal förskoleklass under denna period. Kommunen tog därför det samlade överskottet för 2014–2017 i anspråk för att täcka underskottet för 2017.

7. När det gällde fritidshem hade den kommunala verksamheten under perioden 2014–2017 haft en lägre kostnadsnivå än budgeterat under 2014 och 2015 men en högre kostnadsnivå under 2016 och 2017. Ett fristående fritidshem hade därmed fått en högre ersättning än motsvarande kommunala verksamhet under 2014 och 2015 men en lägre ersättning under 2016 och 2017. Kommunen räknade därför av överskottet för 2014 och 2015 mot underskottet för 2016 och 2017. I den del överskottet inte täckte underskottet komprimerades de fristående fritidshemmen genom att grundbeloppet justerades till ett högre belopp.
8. Inger Persson överklagade kommunens beslut till Förvaltningsrätten i Malmö och anförde att det saknas lagligt stöd för att räkna av budgetunderskotten i de kommunala verksamheterna förskoleklass och fritidshem mot tidigare års överskott. Beslutet innebär att kommunen retroaktivt återkräver bidrag som betalats ut till de fristående verksamheterna, vilket inte är tillåtet.
9. Förvaltningsrätten fann att det som Inger Persson anført inte visade att beslutet strider mot lag eller annan författning och avslog överklagandet.
10. Inger Persson överklagade till Kammarrätten i Göteborg som biföll överklagandet och upphävde kommunens beslut i den del det avser ersättning till fristående förskoleklass respektive fritidshem.
11. Kammarrätten konstaterade att som vägledande princip gäller att fristående verksamheter ska ges ekonomiska villkor som är likvärdiga med de som den kommunala verksamheten har. Den praktiska konsekvensen av kommunens beslut är att fristående verksamheter för 2017 tilldelas mindre medel än vad som getts till kommunens egen verksamhet samma år. Reglerna i skolförordningen liksom rättsfallet HFD 2015 ref. 53 visar att likvärdighet normalt ska uppnås på årsbasis.

Att då kvitta ett års underskott mot överskott som delvis uppkommit så långt tillbaka som tre år tidigare måste anses stå i strid med principen om likvärdiga villkor. Beslutet är därmed olagligt.

YRKANDEN M.M.

12. *Malmö kommun* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och fastställa förvaltningsrättens domslut samt anför följande. Det är inte rimligt att kommunen aldrig ska kunna tillgodogöra sig uppkomna överskott samtidigt som fristående skolor alltid ska ersättas vid kommunala budgetunderskott. Sett över tid blir den praktiska konsekvensen att den kommunala verksamheten tilldelas mindre medel än de fristående verksamheterna, vilket inte står i överensstämmelse med likabehandlingsprincipen.
13. Att kvitta underskott mot tidigare uppkomna överskott är inte detsamma som att kräva tillbaka redan utbetalade bidrag. Det är i stället fråga om att, efter avstämning av årsbudgeten, inte betala ut ytterligare ersättning eftersom de fristående skolorna har fått mer resurser under de gångna åren jämfört med motsvarande kommunala verksamheter.
14. *Inger Persson* anser att överklagandet ska avslås.
15. *Statens skolverk* och *Sveriges Kommuner och Regioner* har yttrat sig i målet.
16. *Sveriges Kommuner och Regioner* anför följande.
17. Hemkommunen har vid bidragsgivning till fristående verksamheter att förhålla sig till såväl reglerna om ekonomisk förvaltning i 11 kap. kommunallagen (2017:725) som skolförfattningarnas bestämmelser om bidragsskyldighet. En kommun har rätt att tillämpa kommunallagens regler om balanskrav även när det gäller bestämmandet av bidrag till fristående huvudmän enligt skolförfattningarna.

18. Att i bokslut markera underskott för att med framtida överskott återställa detta eller att i bokslut markera överskott för att med hjälp av detta utjämna framtida underskott är i grunden möjligheter inom samma system. Detta innebär inte att ytterligare resurser tilldelats den kommunala skolverksamheten. Huvudsaken är att principerna om bidrag på lika villkor kommer att gälla över tid.
19. Utan en möjlighet för kommuner att under en begränsad tidsperiod i sin interna ekonomistyrning balansera över- och underskott mellan budgetår, kommer resultatet bli att fristående huvudmän alltid kompenseras vid ett underskott men inte behöver betala tillbaka bidrag om kommunens verksamheter inte använt alla tilldelade resurser och därmed redovisar överskott. En sådan ordning kan inte anses innebära likvärdiga villkor och vara förenlig med likabehandlingsprincipen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

20. Frågan i målet är om en kommuns beslut att helt eller delvis avstå från att kompensera fristående förskoleklasser och fritidshem för de motsvarande kommunala verksamheternas budgetunderskott på den grunden att underskott kvittas mot tidigare års överskott i kommunens egna verksamhet strider mot lag eller annan författning.

Rättslig reglering m.m.

21. Enligt 9 kap. 19 § första stycket skollagen (2010:800) ska, i fråga om fristående förskoleklass, hemkommunen lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten. I andra stycket anges att bidraget består av ett grundbelopp enligt 20 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 21 §.

22. Av 20 § andra stycket framgår att grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskoleklass.
23. Motsvarande regler för fritidshem finns i 14 kap. 15 och 16 §§.
24. Enligt 14 kap. 1 § första stycket skolförordningen (2011:185) ska ett bidrag till enskilda huvudmän för bl.a. förskoleklass och fritidshem fastställas per kalenderår. I andra stycket anges att bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början.
25. Av 2 § framgår att 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.
26. 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. Bestämmelserna överfördes i sak oförändrade till 2010 års skollag (prop. 2009/10:165 s. 726 och 777 f.).
27. I förarbetena anges som en principiell utgångspunkt att samma villkor bör gälla för fristående skolor som för skolor med kommunal huvudman. Vidare anges att likvärdiga ekonomiska villkor för verksamhet i offentlig och enskild regi är en förutsättning för en verklig valfrihet som ger alla barn och föräldrar möjlighet att välja förskola, fritidshem och skola. Det betonas 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 anses utgöra

förutsättningar för en sund konkurrens och en positiv utveckling i samspelet mellan kommunala och fristående skolor (prop. 2008/09:171 s. 25 f.).

28. Enligt 13 kap. 8 § första stycket kommunallagen ska ett överklagat beslut upphävas om beslutet strider mot lag eller annan författning.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

29. 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 för att bedriva verksamheten. Bidrag till fristående verksamheter ska därför bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen verksamhet.
30. Principen att likvärdiga ekonomiska villkor ska gälla oavsett huvudman säkerställs genom bestämmelserna i skolförordningen om att kommunen ska fastställa grundbeloppet utifrån kommunens egen budget för det kommande budgetåret. Vidare gäller att om kommunen under budgetåret beslutar att tillskjuta ytterligare resurser till den egna verksamheten ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen. Om kommunen tvärtom minskar ersättningen till den egna verksamheten får bidraget till de enskilda verksamheterna minskas i motsvarande mån genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ner (14 kap. 1 och 2 §§). Ett beslut att minska ersättningen innebär däremot inte att enskilda huvudmän blir återbetalningsskyldiga för bidrag som betalats ut tidigare under året (prop. 2009/10:157 s. 33).
31. Likabehandlingsprincipen aktualiseras även när ytterligare resurser tillförs den kommunala verksamheten efter budgetårets slut. Om det t.ex. vid en avstämning efter ett avslutat budgetår visar sig att en kommunal skolverksamhet har förbrukat mer resurser än vad som ingått i den budget som legat till grund för grundbeloppet

och kommunen då väljer att inte belasta den kommunala verksamheten med underskottet, så innebär det att ytterligare resurser har tillförts den kommunala verksamheten.

32. Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet HFD 2015 ref. 53 slagit fast att ett beslut av en kommun att under löpande budgetår tillföra den egna verksamheten ytterligare resurser medan de enskilt bedrivna verksamheterna skulle få del av motsvarande tillskott först under påföljande år, stred mot likabehandlingsprincipen.
33. Det är emellertid skillnad på tillskott som sker under ett löpande budgetår och tillskott som ges i efterhand på grund av att den kommunala verksamheten har visat sig gå med underskott. Ett tillskott till den fristående verksamheten som beror på att den kommunala verksamheten redovisar underskott aktualiseras ju inte under det löpande budgetåret. Det är först när budgetåret har gått som det är känt hur stort underskottet är. Likabehandling kan således i detta hänseende inte uppnås på årsbasis.
34. I det nu aktuella fallet visade det sig vid avstämningen av utfallet för budgeten för 2017 att de kommunala verksamheterna förskoleklass och fritidshem hade förbrukat mer medel än som budgeterats. Med hänvisning till att de kommunala verksamheterna under föregående år inte hade förbrukat alla tilldelade resurser beslutade kommunen att räkna av underskotten för 2017 mot tidigare överskott. Detta fick till följd att grundbeloppet för fristående verksamheter i form av förskoleklasser inte justerades alls för 2017 medan grundbeloppet för fristående verksamheter i form av fritidshem endast justerades delvis.
35. Frågan är om kommunens beslut är förenligt med likabehandlingsprincipen.
36. I det nu aktuella fallet har kommunen beslutat att kvitta underskott mot tidigare års överskott. Åtgärden innebär att kommunen inte behöver skjuta till mer resurser till den egna verksamheten på grund av underskotten. Den har således inte

inneburit att de kommunala verksamheterna har tillförts ytterligare resurser utöver de resurser som fördelats på lika villkor när grundbeloppen en gång fastställdes. Inte heller innebär åtgärden att ersättningen till den fristående verksamheten har minskats. Däremot har åtgärden fått till följd att den fristående verksamheten inte kompenseras fullt ut för just det aktuella årets underskott.

37. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan detta emellertid inte anses stå i strid med likabehandlingsprincipen. Tvärtom förhåller det sig så, att om en kommun alltid skulle behöva kompensera fristående verksamheter för enskilda års underskott i den kommunala verksamheten men samtidigt inte ha möjlighet att utnyttja tidigare uppkomna överskott, skulle det innebära att den kommunala verksamheten – sett över tid – tilldelas mindre resurser i förhållande till de fristående verksamheterna.
38. Kommunens beslut strider således inte 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. Överklagandet ska därför bifallas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Inga-Lill Askersjö, Kristina Svahn Starrsjö, Helena Rosén Andersson och Linda Haggren.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Helen Lidö.