



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 4

DOM
2024-06-13
Meddelad i Göteborg

Mål nr
6279-24

KLAGANDE

MOTPART

Göteborgs kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Grundskolenämnden i Göteborgs kommuns beslut den 21 maj 2024
dnr N609-4635/23, § 99

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet i den del som avser verkställighet av Grundskolenämnden i Göteborgs kommuns beslut den 26 mars 2024 att avsätta 90 miljoner kr till elevpengen för att kompensera skolenheternas ökade kostnader för avtalade förmånsbestämda pensioner.

Förvaltningsrätten avslår överklagandet i övrigt.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Göteborgs kommun beslutade den 21 mars 2024 att utöka grundskolenämndens kommunbidragsram med 100 miljoner kr för år 2024. Den 26 mars samma år beslutade 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 (dnr N609-4635/23, § 59)

Genom det överklagade beslutet bestämde grundskolenämnden att beslutet den 26 mars 2024 ska verkställas i alla delar förutom den del som avser 90 miljoner kr i kompensation för ökade pensionskostnader till de fristående huvudmännen.

YRKANDEN M.M.

överklagar grundskolenämndens beslut den 21 maj 2024 och anför bl.a. följande.

I mars 2024 beslutade grundskolenämnden att under pågående budgetår skjuta till extra resurser till grundskolan. 90 miljoner kr av den totala ramökningen på 100 miljoner avsåg avtalade tjänstepensioner. Av 14 kap. 2 § skolförordningen följer att ett motsvarande resurstillskott ska ges till de enskilda huvudmännen. Nämnden beslutade också, i strid med lag och etablerad praxis, att ett ansökningsförfarande skulle komma att föregå utbetalning till de

enskilda huvudmän som kvalificerar sig för bidraget. Beslutet den 21 maj 2024 innebär bl.a. att de 90 miljoner kr i tillkommande medel för pensionskostnader ska betalas ut, med undantag för de omkring 22 procent av tillskottet som ska komma de fristående skolorna till del. Denna del ska inte verkställas i avvaktan på dom, och inte heller genom det ansökningsförfarande som påbjöds i det ursprungliga beslutet.

Det finns starkt vägande skäl mot verkställighet eftersom beslutet den 26 mars 2024 i den aktuella delen är rättsligt tveksamt. Högsta förvaltningsdomstolen har dessutom uttalat att principen om likvärdiga ekonomiska villkor talar för att de kommunala och de fristående verksamheterna ska få del av resurserna samtidigt. Om beslutet angående kompletteringsbudgeten verkställs enligt nämndens anvisning i § 99 skulle detta innebära att de enskilda huvudmännen förfördelas i förhållande till de kommunala utförarna. Det saknas realistisk möjlighet att i efterhand rätta till effekten av att resurstillskottet för år 2024 inte kommer huvudmännen till del vid samma tidpunkt. Att den kommunala utföraren bereds möjlighet att planera för satsningar under verksamhetsåret, utan att de fristående huvudmännen tillåts planera för motsvarande satsning, är att undergräva den konkurrensneutralitet som lagstiftaren haft för avsikt att tillförsäkra huvudmännen.

Göteborgs kommun anser att förvaltningsrätten ska avslå överklagandet och anför i huvudsak följande.

Att inte verkställa beslutet i den del det avser 90 miljoner kr i kompensation för ökade pensionskostnader innebär bl.a. att flera av stadens skolor, ca 25-35 stycken, nu behöver upprätta åtgärdsplaner i syfte att nå en ekonomi i balans. Detta innebär t.ex. att bemanningen behöver anpassas. Det handlar om ca 150 tjänster som inte kommer att kunna tillsättas, återbesättas eller som sätts i omställning. Chefer kommer att tvingas omprioritera sin arbetstid från pedagogiskt ledarskap till skolans inre organisation och i detta behöva hantera

oroliga vårdnadshavare och medarbetare samt förhandla om förändrad skolorganisation och upprätta risk- och konsekvensbedömningar. De skolor som trots utebliven verkställighet enligt prognos har en ekonomi i balans kommer inte heller att kunna vidta sådana kvalitetshöjande insatser som syftar till att eleverna ska klara av kunskapsmålen. Såväl arbetsmiljön som tryggheten och studieron för skolornas elever kommer att påverkas när färre vuxna delar skolans uppdrag. En utebliven verkställighet innebär vidare att utmaningarna med att säkerställa elevers behov av särskilt stöd ökar. Det kommer alltså i förlängningen att påverka skolornas elever negativt. Det finns vidare en risk för att en utebliven verkställighet kan komma att påverka arbetsmiljön även för skolornas medarbetare, bl.a. till följd av den osäkerhet som nu råder och att medarbetare kommer att tvingas sluta. Den kommunala organisationen och dess ekonomiska styrning ser vidare annorlunda ut än vad som gäller för en fristående huvudman. Kommunen, som offentlig arbetsgivare, möter högre krav på transparens vid rekrytering och framförhållning i kompetensplaneringen. I sak innebär detta att de kommunala skolorna i högre grad redan har realiserat sin bemanning inför det nya läsåret utifrån givna budgetförutsättningar. Det kan därför med fog antas att konsekvenserna av en utebliven verkställighet i enlighet med nämndens beslut innan detta har vunnit laga kraft är betydligt mer betungande för den kommunala verksamheten än för en fristående utförare, som i detta fall får vänta på utbetalning av medel fram till dess att domstolen avgjort målet. Sammantaget kommer således såväl verksamheten som sådan och dess organisatoriska förutsättningar som enskilda rektorer och deras skolor och elever att påverkas negativt av en utebliven verkställighet. Detta ska vägas mot den rättsliga tveksamheten i grundbeslutet och det krav på samtidig utbetalning av resurstillskott som praxis föreskriver.

Grundskolenämnden har avsatt medel från kompletteringsbudgeten för att, i den mån det är möjligt, rätta beslutet i efterhand om det senare upphävs. Utifrån vad de fristående huvudmännen skulle ha tilldelats om grundbeslutet hade fattats utifrån principen om lika villkor har 22 procent av de

90 miljoner kr avsatts för detta ändamål. Skulle beslutet upphävas finns alltså medel avsatta för att de fristående huvudmännen ska kunna kompenseras i nära anslutning till domstolens avgörande. Visserligen kommer inte kravet på samtidighet vid en sådan verkställighet att kunna rättas i efterhand, eftersom medel då redan betalats till den kommunala verksamheten. De effektivitetsskäl som talar för verkställighet bör vid en helhetsbedömning anses väga tyngre än intresset av en fullständig rättelse. Grundskolenämnden har sammanfattningsvis gjort en sådan prövning i verkställighetsfrågan som åligger nämnden enligt 13 kap. 14 § kommunallagen. Något absolut hinder mot att verkställa ett rättsligt tveksamt beslut som inte utan olägenhet kan rättas i sin helhet vid ett upphävande finns inte.

Beslutet om verkställighet i förhållande till övriga poster i kompletteringsbudgeten är korrekt.

Förvaltningsrätten beslutade den 3 juni 2024 att det överklagade beslutet i den del som avser verkställighet av Grundskolenämnden i Göteborgs kommuns beslut den 26 mars 2024 att avsätta 90 miljoner kr till elevpengen för att kompensera skolenheternas ökade kostnader för avtalade förmånsbestämda pensioner inte ska gälla i avvaktan på att målet avgörs.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Ett överklagat beslut ska enligt 13 kap. 8 § 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 ag eller annan författning.

Grundskolenämndens beslut den 26 mars 2024 om fördelning av de medel som kommunfullmäktige den 21 mars samma år bestämde att utöka nämndens

bidragsram med överklagades till förvaltningsrätten under april månad (mål nr 4137-24). Förvaltningsrätten har i dom denna dag avgjort målet.

Av 13 kap. 14 § första meningen kommunallagen framgår att ett beslut får verkställas innan det fått laga kraft om inte särskilda skäl talar mot det. Vid bedömningen ska enligt andra meningen särskild hänsyn tas till om verkställigheten av beslutet kommer att kunna rättas. I 13 kap. 15 § anges att om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som fått laga kraft och om beslutet redan har verkställts, ska det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten av det rättas i den utsträckning som det är möjligt. Ett beslut om rättelse ska meddelas utan oskäligt dröjsmål.

I motiven till bestämmelsen i 13 kap. 14 § anges bl.a. följande. Regleringen innebär att omedelbar verkställighet får ske efter en individuell bedömning av skälen för och emot. Intresset av en fungerande kommunal beslutsprocess och effektivitet väger å ena sidan tungt vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger. Det kan ha stor ekonomisk eller rättslig betydelse för kommunen att beslutet verkställs skyndsamt. Även vid s.k. okynnesbesvär och när beslutet utan tvekan är lagenligt bör det kunna verkställas trots överklagandet. Å andra sidan kan en för tidig verkställighet leda till att kommunmedlemmarnas rätt att få lagligheten i ett beslut prövad blir verkningslös om ett beslut som upphävs av juridiska eller faktiska skäl inte kan rättas. Omständigheten att ett beslut inte kan rättas bör därför tala starkt för att ett beslut inte verkställs. En annan omständighet som talar för försiktighet är om beslutet innebär allvarliga ingrepp i en enskilds rättssfär. Det faktum att det kan bli kostsamt eller krångligt för kommunen att rätta ett beslut betyder inte att det inte går att rätta. För det fall kostnaderna för att rätta ett beslut framstår som orimliga bör detta dock tala för att beslutet inte verkställs (prop. 2016/17:171 s. 446 f.).

I litteraturen på området uttalas bl.a. följande. Den individuella bedömning av skälen för och emot omedelbar verkställighet som ska göras antas medföra att

viss försiktighet iakttas av det verkställande organet. Exempel på omständigheter som kan utgöra särskilda skäl mot omedelbar verkställighet är att det kommunala beslutet i något avseende framstår som rättsligt tveksamt. Andra omständigheter som kan tala för vilande verkställighet är att eventuell rättelse framstår som svår eller rentav omöjlig att genomföra (Madell och Lundin, Kommunallagen – en kommentar, Juno version 4A, kommentaren till 13 kap. 14 §).

Förvaltningsrätten har i mål nr 4137-24 kommit fram till att grundskolenämndens beslut den 26 mars 2024 i den del som gäller avsättningen om 90 miljoner kr till elevpengen för att kompensera skolenheternas ökade kostnader avseende avtalade förmånsbestämda pensioner strider mot bestämmelsen i 10 kap. 38 § skollagen (2010:800) om att grundbeloppsbidraget till fristående huvudmän ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan. Förvaltningsrätten har också bedömt att beslutet är olagligt av det skälet att medlen kan komma att betalas ut till de fristående skolorna vid en senare tidpunkt än den då de kommunala skolorna får del av tillskottet. Rätten har därför upphävt beslutet i denna del. Överklagandena har i övriga delar avslagits.

Grundskolenämnden ska enligt de uppgifter som Göteborgs kommun lämnat i det här målet, vid prövningen av verkställighetsfrågan, ha varit införstådd med att beslutet den 26 mars 2024 är tveksamt ur rättslig synpunkt. Det överklagade beslutet innebär att de fristående skolorna ska få ta del av resurstillskottet efter att de kommunala skolorna får del av det, om de bedöms vara berättigade till det. En sådan olägenhet kan inte bli föremål för en rättelse i efterhand. Förvaltningsrätten finner vid en sammantagen bedömning och även med beaktande av vad kommunen anfört att det har funnits särskilda skäl mot att verkställa grundskolenämndens beslut den 26 mars 2024 i den del som gäller avsättningen om 90 miljoner kr. Beslutet ska därför upphävas.

har inte åberopat några omständigheter till stöd för att övriga delar av verkställighetsbeslutet ska upphävas.

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 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 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.