

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1320-19

meddelad i Stockholm den 17 februari 2020

KLAGANDE

Trollhättans kommun
461 83 Trollhättan

MOTPART

Trollhättans Montessoriskola AB, 556469-6564

Ombud:

Jur.kand. Mattias Elfström och jur.kand. Jennie Elfström
Juristfirman Vide
Lugna vägen 12
443 40 Gråbo

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 8 februari 2019 i mål nr 836-18

SAKEN

Bidrag till fristående skola enligt skollagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 212533

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
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag–fredag
08:00–16:30

BAKGRUND

1. En kommun ansvarar för att utbildning i grundskolan kommer till stånd för alla som är bosatta i kommunen och som har rätt att gå i grundskolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt. Genom det fria skolvalet har alla elever rätt att välja att utbilda sig vid en fristående skola. En fristående skola är en skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av t.ex. grundskola.
2. För elever vid en fristående grundskola är hemkommunen skyldig att lämna bidrag. Bidraget består av ett grundbelopp och, i förekommande fall, ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska avse ersättning för bl.a. undervisning och lärverktyg, måltider samt lokalkostnader. Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Beloppet ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Med tilläggsbelopp avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till elever med stora inlärningssvårigheter.
3. Bidrag till enskilda huvudmän för bl.a. grundskola ska fastställas per kalenderår. Bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret. Om hemkommunens egen verksamhet ges ytterligare resurser under budgetåret ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen. Om ersättningen till den egna verksamheten minskas får bidrag till de enskilda huvudmännen minskas i motsvarande mån.
4. Trollhättans Montessoriskola ansökte om tilläggsbelopp för vårterminen 2017 motsvarande kostnaden för en assistent i 52,5 timmar per vecka vardera för två elever och 25 timmar per vecka för en elev.
5. Kommunen beslutade att bevilja tilläggsbelopp för två av eleverna med 20 timmar per vecka per elev. För den tredje eleven beviljades tilläggsbelopp med 25 timmar per vecka.

DOM

Mål nr
1320-19

6. I ett foljebrev informerade kommunen om att timersättningen avseende tilläggsbelopp för 2017 halverats i förhållande till ersättningen under 2016. Nedsättningen motiverades med att antalet beviljade veckotimmar ökat samtidigt som de avsatta medlen i kommunens budget endast ökat marginellt. De avsatta medlen i 2017 års budget bedömdes därför endast räcka till en ersättning motsvarande halva det tidigare beviljade beloppet.
7. Skolan överklagade besluten till Förvaltningsrätten i Göteborg och yrkade att förvaltningsrätten skulle pröva om kommunen hade grund för att inte betala ut skälig ersättning för de assistenttimmar som kommunen beslutat om tilläggsbelopp för.
8. Förvaltningsrätten avslog överklagandet. Som skäl angavs att kommunen hade beräknat varje elevs behov utifrån hur många timmar eleverna behövde särskilt stöd och att den därigenom hade gjort en individuell bedömning av varje elevs behov. Eftersom ersättningsnivåerna till kommunens egen verksamhet och till fristående verksamheter var lika, hade de aktuella eleverna enligt förvaltningsrätten inte missgynnats i jämförelse med elever med motsvarande behov i kommunal verksamhet. Vid dessa förhållanden ansåg förvaltningsrätten att det saknades förutsättningar att bevilja ett högre tilläggsbelopp än vad kommunen beslutat.
9. Kammarrätten i Göteborg upphävde underinstansernas avgöranden och visade målet åter till kommunen för handläggning. Som skäl angavs följande. Ett tilläggsbelopp ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Tilläggsbeloppets individuella karaktär innebär därmed en modifiering av likabehandlingsprincipen. Det är endast i förhållande till grundbeloppet som det av bestämmelserna uttryckligen framgår att likabehandlingsprincipen ska tillämpas. Det saknas därför stöd för en ordning där tilläggsbeloppets storlek bestäms med strikt utgångspunkt i de ekonomiska förhållandena i kommunens egen skolverksamhet eller en förutbestämd budgetram. I stället ska beloppet bestämmas på ett sådant sätt att det individuella behovet av stöd kan tillgodoses i

DOM

Mål nr
1320-19

praktiken. Det står klart att de belopp som kommunen har beviljat är alltför låga för att de berörda eleverna ska kunna ges det assistentstöd som de beviljats.

YRKANDEN M.M.

10. *Trollhättans kommun* yrkar att förvaltningsrättens dom ska fastställas samt anför följande. I kommunen beslutas bidragsnivån för tilläggsbelopp årligen i samband med budget. Samma ersättningsnivå gäller för kommunala och fristående skolor. En kommun är oförhindrad att bestämma bidraget för en viss insats till ett visst belopp och även att ändra detta under innevarande budgetår, så länge det görs lika för kommunal och fristående verksamhet, dvs. så länge likabehandlingsprincipen följs. Kammarrättens dom innebär att en fristående skola får ett högre tilläggsbelopp än det som kommunen beviljar en kommunal skola för elever med motsvarande behov.
11. *Trollhättans Montessoriskola* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Tilläggsbeloppets storlek ska bestämmas utifrån den enskilde elevens behov. Det ska göras en individuell bedömning av såväl elevens behov som ersättningen i sig.
12. Likabehandlingsprincipen gäller endast grundbeloppet och inte tilläggsbeloppet. Att kommunen kan minska bidrag till enskilda huvudmän i motsvarande mån som sker i den egna verksamheten under budgetåret gäller endast för grundbeloppet. Eftersom tilläggsbeloppet ska vara individuellt beräknat och utgå från kostnaderna för att tillgodose en enskild elevs individuella behov är det endast avseende grundbeloppet som kommunen har möjlighet att i förväg fastställa ersättningen till den fristående huvudmannen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Frågan i målet**

13. Frågan i målet är hur storleken på tilläggsbeloppet för en elev med ett omfattande behov av särskilt stöd ska bestämmas.

Rättslig reglering m.m.

14. I skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185) finns bestämmelser om kommunens skyldigheter att lämna bidrag till enskilda huvudmän.
15. En utgångspunkt enligt 3 kap. 2 § skollagen är att alla barn och elever i samtliga skolformer ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav eller kravnivåer som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.
16. Enligt 10 kap. 37 § ska hemkommunen lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten. Bidraget består enligt andra stycket av ett grundbelopp enligt 38 § och, i vissa fall, ett tilläggsbelopp enligt 39 §.
17. Enligt 38 § ska grundbeloppet avse ersättning för bl.a. undervisning och lärverktyg, måltider samt lokalkostnader. Vidare anges i andra stycket att grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.
18. Tilläggsbelopp ska enligt 39 § lämnas för elever som bl.a. har ett omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska

enligt andra stycket vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.

19. Av 14 kap. 1 § första stycket skolförordningen framgår att ett bidrag till enskilda huvudmän för grundskola ska fastställas per kalenderår. Bidraget ska enligt andra stycket grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början.
20. I 2 § första stycket anges att om ytterligare resurser ges till hemkommunens verksamhet under budgetåret, ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen. Enligt andra stycket får, om kommunen minskar ersättningen till sin motsvarande verksamhet, bidrag till enskilda huvudmän minskas i motsvarande mån genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ner.
21. Enligt 8 § avses med tilläggsbelopp ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till elever med stora inlärningssvårigheter.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

22. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav eller kravnivåer som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.
23. I målet har det inte ifrågasatts att eleverna under vårterminen 2017 hade ett omfattande behov av särskilt stöd i form av assistenthjälp och att behovet för två av dem uppgick till 20 timmar per vecka och för en av dem till 25 timmar per vecka. Frågan är således hur storleken på tilläggsbeloppen ska bestämmas.
24. Av förarbetena till skollagen framgår att tilläggsbeloppet ska avse extraordinära stödåtgärder som inte har koppling till den vanliga undervisningen, t.ex. tekniska

hjälpmedel, assistenthjälp och anpassning av skollokaler. Det kan också vara fråga om stödåtgärder åt elever med stora inlärningssvårigheter som beror på språkliga eller sociala faktorer. Kostnaderna för stödet ska vara omedelbart kopplade till en enskild elev och ha samband med dennes särskilda behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång. (Prop. 2008/09:171, s. 42.)

25. Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet HFD 2012 ref. 46 uttalat att en förutsättning för att tilläggsbelopp ska kunna lämnas är att de stödåtgärder som eleven har behov av är extraordinära. Domstolen uttalade också att även om utgångspunkten är att elever ska behandlas lika, oavsett om den skolenhet där de går är en kommunal eller fristående skola, förutsätter regelverket att en individuell bedömning görs av varje elevs unika situation och behov.
26. Bestämmelsen om tilläggsbelopp i 10 kap. 39 § första stycket skollagen har vidare ändrats, bl.a. mot bakgrund av rättsfallet från 2012, i syfte att tydliggöra att det ska göras en individuell bedömning av varje elevs unika behov, såväl när det gäller frågan om ett tilläggsbelopp ska lämnas eller inte, som när det gäller tilläggsbeloppets storlek (prop. 2015/16:134, s. 25).
27. Principen om lika villkor för kommunal och enskild verksamhet, den s.k. likabehandlingsprincipen, uppmärksammades av Lagrådet i lagstiftningsärendet avseende den nu gällande skollagen. Lagrådet anförde att principen borde gälla inte bara för grundbelopp utan också för tilläggsbelopp och efterfrågade därför ett förtydligande i detta avseende. Regeringen ansåg dock, mot bakgrund av tilläggsbeloppets individuella karaktär, att det ligger i sakens natur att likabehandlingsprincipen, som den kommit till uttryck i lagen i fråga om grundbeloppet, inte kan tillämpas direkt. Regeringen framhöll att det stöd som betalas för elevers särskilda behov däremot måste bestämmas på ett sådant sätt att inte elever i fristående skolor missgynnas i jämförelse med elever i kommunala skolor eller tvärtom. (Prop. 2009/10:165, s. 745 f.)

28. Det framgår alltså av skollagen och dess förarbeten samt av praxis, att det beträffande tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd ska göras en individuell bedömning avseende varje elevs unika behov. Bedömningen ska, förutom frågan om ett tilläggsbelopp över huvud taget ska lämnas, också avse tilläggsbeloppets storlek. Det står vidare klart att likabehandlingsprincipen inte kan tillämpas direkt i fråga om tilläggsbelopp.
29. Bestämmelserna i 14 kap. 1 och 2 §§ skolförordningen om fastställande av bidrag per kalenderår och ändringar av bidrag under budgetår ger visserligen intryck av att även tilläggsbeloppets storlek ska bestämmas med utgångspunkt i de ekonomiska förhållandena i hemkommunens egen verksamhet eller utifrån en förutbestämd budgetram. Mot bakgrund av reglerna i skollagen och hur dessa kommit att tolkas saknas emellertid lagstöd för en sådan ordning.
30. Utgångspunkten vid bestämmandet av storleken på ett tilläggsbelopp ska vara att elevens behov av stöd kan tillgodoses i praktiken. Beloppet ska vara skäligt och bör, även om tilläggsbelopp enligt skollagen endast gäller i förhållande till fristående verksamheter, kunna fastställas genom en jämförelse med vad ett motsvarande stöd inom hemkommunen i allmänhet hade kostat.
31. I de nu aktuella fallen står det klart att de belopp som kommunen har beviljat är alltför låga för att de tre eleverna ska kunna ges det assistentstöd som de bedömts ha behov av.

DOM

Mål nr
1320-19

32. Kommunen har alltså inte haft rättsligt stöd för sina beslut gällande storleken på tilläggsbeloppen. Överklagandet ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom, Svante O. Johansson, Leif Gäverth, Kristina Svahn Starrsjö och Helena Rosén Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Cecilia Torstensson.