

Not 4

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 17 februari 2020 följande dom (mål nr 1320-19).

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 lärmaterial, 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.

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 avlog 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 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 fast-

ställas genom en jämförelse med vad ett motsvarande stöd inom hem-kommunen 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.

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

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden, *Jäderblom Johansson, Gäverth, Svahn Starrsjö* och *Rosén Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Cecilia Torstensson.

Förvaltningsrätten i Göteborg (2018-01-22, ordförande Leidzén):

Förvaltningsrättens bedömning

Inledningsvis konstaterar förvaltningsrätten att det foljebrev riktat till friskolor i kommunen som skolan har bifogat sitt överklagande innehåller information om beslut för ersättningsnivåer avseende år 2017. Beslutet om ersättningsnivåer är ett generellt beslut som endast kan prövas inom ramen för laglighetsprövning. Skolan har dock uppgett till förvaltningsrätten att det enbart är de tre bifogade delegationsbesluten som överklagas. Den ersättningsnivå som kommunen har fastställt till 350 kronor per timme räknat på en vecka per månad är därmed inte föremål för förvaltningsrättens prövning. Skolans yrkande om att förvaltningsrätten ska fastställa 2016 års ersättningsnivåer med tillägg för löneökning ska därför avvisas.

Nämnden har i de tre delegationsbesluten beviljat tilläggsbelopp avseende elev A, B och C. Skolan har endast överklagat besluten i den del de avser tilläggsbeloppens storlek. Frågan i målet är därmed om nämnden har haft fog för besluten att bevilja tilläggsbelopp avseende elev A och B 20 timmar per vecka med totalt 7 420 kronor per månad och elev, samt avseende elev C 25 timmar per vecka med 9 275 kronor per månad.

Skolan har anfört att den i samband med förhandsbeskedet om antalet assistenttimmar som meddelades i januari 2017 utgick från att ersättningsnivåerna för år 2016 skulle gälla. Nämnden har således inte på förhand gett någon uttrycklig information om ersättningsnivåerna för år 2017. Nämnden har beräknat varje elevs behov utifrån hur många timmar de behöver särskilt stöd och har därigenom gjort en individuell bedömning av varje elevs behov. Skolan har inte heller ifrågasatt den bedömning som nämnden gjort avseende hur många timmar per vecka eleverna har behov av hjälp. Vidare är ersättningsnivåerna lika oavsett om de betalas ut till kommunens egna verksamheter eller till fristående verksamheter. Nämnden har således inte missgynnat de aktuella eleverna i jämförelse med motsvarande elever med särskilda behov i kommunal verksamhet. Vid angivna förhållanden saknas förutsättningar för förvalt-

ningsrätten att bestämma tilläggsbeloppen till en högre nivå än vad nämnden har beslutat. Förvaltningsrätten anser därmed att nämnden har haft fog för sina beslut. Överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avvisar yrkandet om att kommunens ersättningsnivåer för år 2017 ska undanröjas och att 2016 års ersättningsnivåer med tillägg för löneökning istället ska gälla. – Förvaltningsrätten avslår Montessoriskolan Trilobitens överklagande.

Kammarrätten i Göteborg (2019-02-08, Classon, Petersson och Werme):

Vid prövningen av rätten till tilläggsbelopp behöver man enligt kammarrättens mening skilja på omfattningen av en elevs hjälpbehov och vilket belopp som ska betalas för att behovet ska kunna tillgodoses i praktiken.

När det gäller prövningen av hjälpbehovet framgår det av 10 kap. 39 § skollagen att tilläggsbeloppet i grundskolan ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. 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).

Målet avser tre elever födda 2007, 2008 och 2009. Utbildningsnämnden har ansett att omfattningen av det stöd som de behöver är 20, 25 respektive 20 timmar per vecka. Kammarrätten gör inte någon annan bedömning i denna del.

Den avslutande frågan blir då hur stora tilläggsbelopp som ska betalas med anledning av det bedömda behovet. Utbildningsnämnden har anfört att den tillämpar likabehandlingsprincipen samt att det beviljade tilläggsbeloppet är detsamma såväl i kommunens egen verksamhet som i fristående verksamheter.

Av lagstiftningens förarbeten framgår bl.a. följande om likabehandlingsprincipens tillämplighet när tilläggsbelopp ska bestämmas (prop. 2009/10:165 s. 745 f.). Tilläggsbeloppet avser bl.a. ersättning för särskilt stöd till elever som har behov av det. Stödet ska alltså anpassas till varje elevs behov på individuella grunder. Det ligger därför i sakens natur att likabehandlingsprincipen, som den kommit till uttryck i lagen i fråga om grundbeloppet, inte kan tillämpas direkt. Däremot måste det stöd som betalas för elevers särskilda behov bestämmas på ett sådant sätt att inte elever i fristående skolor missgynnas i jämförelse med elever i kommunala skolor eller tvärtom.

Tilläggsbeloppets individuella karaktär innebär alltså en modifiering av likabehandlingsprincipen. Kammarrätten noterar att begreppet tilläggsbelopp i skollagens mening bara förekommer i förhållande till fristående verksamheter. Lagen förutser inte att kommunerna ska tillämpa ett system med tilläggsbelopp i förhållande till verksamheten i egen regi. Det är endast i förhållande till grundbeloppet som det av lagen uttryckligen framgår att detta ska bestämmas på samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna verksamheten.

Kammarrätten anser sammantaget att det saknas 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 bedömda individuella behovet av stöd kan tillgodoses i

praktiken. Det kan exempelvis ske genom att man utgår från vad det inom hemkommunen i allmänhet kostar att anställa en assistent för de timmar som behov finns. Det står enligt kammarrättens mening klart att de belopp som utbildningsnämnden har beviljat är alltför låga för att de berörda eleverna ska kunna ges assistentstöd i 20, 25 respektive 20 timmar per vecka. Med hänsyn till instansordningsprincipen bör utbildningsnämnden i första hand beräkna hur stora tilläggsbeloppen ska vara för att de individuella behoven verkligen ska kunna tillgodoses. – Kammarrätten upphäver underinstansernas avgöranden och visar målet åter till Utbildningsnämnden i Trollhättans kommun för handläggning i enlighet med vad som anges i skälen för kammarrättens avgörande.