

HFD 2020 ref. 8

Storleken på bidrag enligt skollagen till en fristående förskola i form av tilläggsbelopp ska bestämmas individuellt och inte utifrån en förutbestämd budgetram.

8 kap. 21 och 23 §§ skollagen (2010:800), 14 kap. 1 och 2 §§ skolförordningen (2011:185)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 17 februari 2020 följande dom (mål nr 5544-18).

Bakgrund

1. En kommun ansvarar för att alla barn, som är bosatta i kommunen och som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det, får utbildning i en förskola med offentlig huvudman. Hemkommunen får fullgöra denna skyldighet genom att i stället erbjuda ett barn utbildning vid en fristående förskola. En fristående förskola är en förskola vid vilken en enskild bedriver utbildning.

2. För barn vid en fristående förskola är hemkommunen skyldig att lämna bidrag. Bidraget består av ett grundbelopp och, i förekommande fall, ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska avse ersättning för bl.a. omsorg och pedagogisk verksamhet, måltider samt lokalkostnader. Tilläggsbelopp ska lämnas för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Beloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets behov. Med tilläggsbelopp avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till barn med stora inlärningssvårigheter.

3. Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för ett barn, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. Huvudmannen för den fristående förskolan behöver i sådant fall inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt barnet.

4. Bidrag till enskilda huvudmän för bl.a. förskola 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.

5. Förskolan Föräldrakooperativet Trollskogen i Torshälla ansökte om tilläggsbelopp för läsåret 2016/17 motsvarande kostnaden för en assistent i 30 timmar per vecka för ett visst barn.

6. Eskilstuna kommun beviljade i beslut den 28 juni 2016 tilläggsbelopp med halva det sökta beloppet. Som skäl för nedsättningen hänvisade kommunen till ett tidigare fattat generellt beslut om nedsättning till hälften av tilläggsbelopp för barn med psykiska funktionshinder. Det generella beslutet, som gällde både kommunal och fristående verksamhet, motiverades med att det fanns en risk för att budgeten för 2016 inte skulle kunna hållas och att åtgärder för att se till att avsatta medel skulle räcka därför var nödvändiga.

7. Förskolan överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Linköping och yrkade att tilläggsbelopp skulle beviljas enligt dess ansökan.

8. Förvaltningsrätten avslag överklagandet. Enligt förvaltningsrätten var kommunen i och för sig skyldig att utge tilläggsbelopp till förskolan i enlighet med ansökan. Förvaltningsrätten ansåg dock att kommunen var oförhindrad att bestämma bidraget, vilket inkluderade tilläggsbelopp, för en viss insats till ett visst belopp och att även sätta ned beloppet under innevarande budgetår, så länge det gjordes lika för kommunala och fristående skolor. Kommunen hade därför haft grund för att bevilja förskolan bidrag med det nedsatta beloppet.

9. Kammarrätten i Jönköping gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten och avslag överklagandet.

Yrkanden m.m.

10. *Föräldrakooperativet Trollskogen i Torshälla* yrkar att underinstansernas avgöranden ska upphävas och att kommunen ska åläggas att utge tilläggsbelopp motsvarande kostnaden för en assistent i 30 timmar per vecka för ett barn. Förskolan anför följande. Grundbeloppet till en fristående förskola ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till kommunens egen förskoleverksamhet, dvs. i enlighet med likabehandlingsprincipen. När det gäller tilläggsbelopp går det dock inte att på samma sätt hänvisa till likabehandlingsprincipen. Att så är fallet framgår tydligt av bestämmelserna om grundbelopp där det uttryckligen anges att likabehandlingsprincipen ska gälla medan det beträffande tilläggsbelopp anges att ”tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets behov”. Vidare har lagstiftaren i motiven uttalat att tilläggsbeloppet ska anpassas till varje elevs behov på individuella grunder och att det ligger i sakens natur att likabehandlingsprincipen, som den kommit till uttryck i lagen i fråga om grundbeloppet, inte kan tillämpas direkt. Tilläggsbelopp ska således grunda sig på den enskilda elevens behov och måste därför beslutas i varje enskilt fall. Det stöd som finns i bestämmelserna för att göra en generell sänkning av ett bidrag

under ett innevarande budgetår gäller därmed endast det budgetbaserade grundbeloppet.

11. *Eskilstuna kommun* bestrider bifall till överklagandet och anför följande. Kommunen har, på grund av betydande ekonomiska svårigheter, fattat ett generellt beslut om att tilläggsbelopp för en viss grupp av barn under en viss period ska sättas ned till hälften. Beslutet gäller för samtliga skolverksamheter i kommunen, både kommunala och fristående. Likabehandlingsprincipen har därmed beaktats. Kommunen har i det överklagade beslutet gjort bedömningen att barnet har behov av stöd i enlighet med förskolans ansökan men har, med hänvisning till det generella beslutet, beviljat endast halva beloppet. Det har därmed skett en prövning i det enskilda fallet. Nedsättningen har skett i enlighet med gällande bestämmelser.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

12. Frågan i målet är om storleken på ett tilläggsbelopp för ett barn kan bestämmas med hänvisning till ett generellt beslut i en kommun om nedsättning av tilläggsbeloppen för en viss grupp barn med omfattande behov av särskilt stöd.

Rättslig reglering m.m.

13. I skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185) finns bestämmelser om en kommuns skyldighet att lämna bidrag till enskilda huvudmän.

14. 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. När det gäller barn i förskolan anges i 8 kap. 9 § att barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver.

15. Enligt 8 kap. 21 § första stycket ska hemkommunen lämna bidrag till huvudmannen för varje barn vid en förskoleenhet. Bidraget består enligt andra stycket av ett grundbelopp enligt 22 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 23 §.

16. Grundbeloppet ska enligt 22 § första stycket avse ersättning för bl.a. omsorg och pedagogisk verksamhet, måltider samt lokal-kostnader. Vidare anges i andra stycket att grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskola.

17. Tilläggsbelopp ska enligt 23 § första stycket lämnas för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets behov. Hemkommunen är enligt andra stycket inte skyldig att betala tilläggsbelopp för ett barn om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

18. Enligt 18 § andra stycket behöver huvudmannen inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt ett barn, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för barnet enligt 23 § andra stycket.

19. Av 14 kap. 1 § första stycket skolförordningen framgår att ett bidrag till enskilda huvudmän för förskola 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 assistent-hjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till barn och elever med stora inlärningssvårigheter.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

22. Barn i förskolan som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver.

23. Kommunen har inte ifrågasatt att barnet har ett omfattande behov av särskilt stöd i form av hjälp av en assistent i 30 timmar per vecka. Frågan är således hur storleken på tilläggsbeloppet 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 och 2015/16:134, s. 17).

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 8 kap. 23 § 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 barns 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. 24).

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 rättspraxis, att det beträffande tilläggsbelopp för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd ska göras en individuell bedömning avseende varje barns 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 gäller 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 när storleken på ett tilläggsbelopp ska fastställas ska vara att barnets 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 det nu aktuella fallet står det klart att det belopp som kommunen har beviljat är för lågt för att barnet ska kunna ges assistentstöd i 30 timmar per vecka.

32. Kommunen har anfört att det överklagade beslutet grundar sig på 8 kap. 23 § andra stycket skollagen enligt vilken en kommun inte är skyldig att betala tilläggsbelopp för ett barn om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

33. Kommunen har i det överklagade beslutet endast hänvisat till det generella beslutet varigenom tilläggsbelopp till barn med psykiska funktionshinder skulle sättas ned till hälften på grund av betydande ekonomiska svårigheter. Som framgår av punkt 28 ska det emellertid för varje enskilt barn göras en individuell bedömning av tilläggsbeloppets storlek. Vill kommunen åberopa betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska det ske vid den individuella bedömningen. Det har kommunen inte gjort.

34. Sammanfattningsvis har kommunen alltså inte haft stöd för sitt beslut att sätta ned tilläggsbeloppet. Underinstansernas avgöranden ska därför upphävas och målet visas åter till Eskilstuna kommun för förnyad prövning.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden och visar målet åter till Eskilstuna kommun för förnyad prövning i enlighet med vad som anges i skälen för avgörandet.

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

Förvaltningsrätten i Linköping (2017-07-14, ordförande Jonare):

Kommunen har varken i det överklagade beslutet eller i övrigt uttryckligen angett att den anser att J.G. har ett stödbehov motsvarande 30 timmars assistent per vecka. I beslutet har dock kommunen halverat antalet timmar med hänvisning till kommunstyrelsens beslut och inte med hänvisning till elevens behov. Det går därför inte att tolka kommunens inställning på annat sätt än att den anser att J.G. i och för sig har ett sådant omfattande stödbehov att det medför rätt till tilläggsbelopp för 30 timmar per vecka. Förvaltningsrätten anser inte att det finns skäl att göra någon annan bedömning.

Frågan är då om kommunen har haft grund för att halvera antalet timmar för vilket bidrag medges på det sätt som skett. I det överklagade beslutet anges inte någon annan motivering till varför så har skett än en hänvisning till kommunstyrelsens beslut. Under processen hos förvaltningsrätten har kommunen uppgett att halveringen har skett pga. betydande ekonomiska svårigheter.

Vare sig lagtext, förarbeten eller rättstillämpningen ger ett klart svar på vad som avses med betydande ekonomiska svårigheter eller på vilket sätt bestämmelsen ska tillämpas. Ordalydelsen i 8 kap. 23 § skollagen ger dock stöd för att det är barnets omfattande behov av särskilt stöd som ska ge upphov till de betydande ekonomiska svårigheterna för att undantaget ska aktualiseras. Förändringar i bidragen som grundas på mer allmänna kommunalekonomiska överväganden är snarare avsedda att hanteras enligt bestämmelserna i 14 kap. skolförordningen (jfr prop. 2009/10:157 sid 32 f.). Det anförda talar enligt förvaltningsrättens mening för att prövningen av om det finns betydande ekonomiska svårigheter ska göras utifrån förhållandena i det enskilda fallet och inte utifrån läget för den kommunala budgeten i stort. Kommunen har inte hävdats att utbetalning av tilläggsbelopp för just eleven J.G. skulle medföra betydande ekonomiska svårigheter för kommunen. Kommunen är därför skyldig att utge tilläggsbelopp till förskolan motsvarande 30 timmar per vecka under läsåret 2016/17.

Frågan är då med vilket belopp bidrag ska medges.

Av de återgivna bestämmelserna i skolförordningen följer att bidrag – vilket inkluderar tilläggsbelopp – ska grundas på kommunens budget och under vissa förutsättningar får sättas ned under innevarande budgetår. Kommunen är alltså oförhindrad att bestämma bidraget för en viss insats till ett visst belopp och även ändra detta under innevarande budgetår, så länge det görs lika för kommunala och fristående skolor. I det överklagade beslutet har kommunen tillämpat kommunstyrelsens beslut på så sätt att antalet timmar, för vilket tilläggsbelopp beviljas, har halverats utan att någon individuell prövning har skett. Kommunstyrelsens beslut är emellertid inte avfattet på det sättet utan har i stället innebörden att beloppet ska sättas ned till hälften. Resultatet blir i båda fallen – dvs. en halvering av antalet beviljade timmar eller en halvering av beloppet per timme – detsamma. Även om kommunen alltså felaktigt beviljat skolan bidrag för ett lägre antal timmar har kommunen därför haft grund för att bevilja skolan bidrag med det beslutade beloppet. Överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Jönköping (2018-09-10, Löfgren, Poulsen och Danielsson):

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning vad gäller kommunens skyldighet att utge tilläggsbelopp till förskolan motsvarande 30 timmar per vecka under läsåret 2016/2017 och att kommunen är oförhindrad att ändra beloppet under innevarande budgetår, så länge det görs lika för kommunala och fristående skolor.

I det överklagade beslutet har kommunen emellertid inte halverat beloppet, utan felaktigt halverat antalet beviljade timmar. Kammarrätten instämmer emellertid i förvaltningsrättens bedömning att kommunen ändå haft rätt att bevilja skolan bidrag med det beslutade beloppet. Vad skolan har anfört ger inte anledning till någon annan bedömning, varför överklagandet ska avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.