

**Ref 69**

**En kommuns beslut att helt eller delvis avstå från att kompensera fristående skolverksamheter för budgetunderskott i den egna skolverksamheten på den grunden att underskott kvittas mot tidigare års överskott i kommunens skolverksamhet, har inte ansetts strida mot lag eller annan författning. Laglighetsprövning enligt kommunallagen.**

9 kap. 19 och 20 §§ och 14 kap. 15 och 16 §§ skollagen (2010:800), 14 kap. 1 och 2 §§ skolförordningen (2011:185), 13 kap. 8 § första stycket kommunallagen (2017:725)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 14 december 2021 följande dom (mål nr 2078-20).

**Bakgrund**

1. Kommuner är skyldiga att årligen fastställa och betala ut bidrag till enskilda huvudmän som bedriver fristående skolverksamhet. Skyldigheten gäller elevens 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 kompen- serades de fristående fritidshemmen genom att grundbeloppet justerades till ett högre belopp.

8. I.P. 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 I.P. anført inte visade att beslutet strider mot lag eller annan författning och avslog överklagandet.

10. I.P. 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 skolförordning- en 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 anföra 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. *I.P.* 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 samspellet 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 driven 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 kompenserats 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.

### Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens domslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Askersjö*, *Svahn Starrsjö*, *Rosén Andersson* och *Haggren*. Föredragande var justitisekreteraren Helen Lidö.

---

**Förvaltningsrätten i Malmö** (2019-05-10, *Idarsson*, ordförande, och två särskilda ledamöter):

I.P. har anfört att det överklagade beslutet strider mot lag eller annan författning. Det är I.P. som måste visa att det föreligger skäl att upphäva det överklagade beslutet.

Beslutet är ett avstämningsbeslut som i nu överklagade delar innebär att grundbeloppet till fristående fritidshem och fristående förskoleklass justeras för perioden 2014-2017. Förvaltningsrätten konstaterar att vad I.P. anfört i målet inte visar att beslutet strider mot lag eller annan författning. Inte heller i övrigt har det visats i målet att beslutet ska upphävas med stöd av 13 kap. 8 § kommunallagen. Överklagandet ska därför avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Den särskilda ledamoten *Swanstein* var skiljaktig och anförde:

Det strider mot allmänna rättsprinciper att ta tillbaka tidigare års givna bidrag. På den grunden är beslutet olagligt. Enligt min mening borde därför det överklagade beslutet upphävas.

**Kammarrätten i Göteborg** (2020-03-25, *Falkendal*, *Bertelsen* och *Petersson* samt två särskilda ledamöter):

Den fråga som kammarrätten ska ta ställning till är om det var olagligt av Malmö kommun att helt respektive delvis avstå från att kompensera fristående verksamheter på den grunden att underskott kvittas mot tidigare års överskott i kommunens egen verksamhet.

Av förarbetena till skollagen framgår att eventuella underskott i den egna verksamheten inte innebär att bidragen till de fristående verksam-

heterna retroaktivt får minskas eller återkrävas (prop. 2008/09:171 s. 31 f.). Högsta förvaltningsdomstolen har i ett fall ansett att extra tillskott till kommunens egen verksamhet ska tillkomma de fristående verksamheterna redan samma år som tillskottet gavs till den egna verksamheten (HFD 2015 ref. 53).

Malmö kommun har som stöd för sitt beslut bl.a. hänvisat till ett betänkande från Skolkostnadsutredningen (SOU 2016:66) respektive en skrivelse från Friskolornas riksförbund. Kammarrätten noterar att det i båda fallen handlar om förslag om hur reglerna för ersättning till fristående verksamheter skulle kunna utvecklas men att förslagen ännu inte har lett till ändrad lagstiftning.

Som vägledande princip gäller att fristående verksamheter ska ges ekonomiska villkor som är likvärdiga de villkor som den kommunala verksamheten har. Den praktiska konsekvensen av kommunens beslut är att de fristående verksamheterna för 2017 tilldelats mindre medel än vad som getts till kommunens egen verksamhet samma år. Reglerna i 14 kap. 1 och 2 §§ skolförordningen liksom rättsfallet HFD 2015 ref. 53 visar enligt kammarrättens mening att likvärdighet normalt ska uppnås på årsbasis. Att då kvitta ett års underskott mot ett överskott som delvis uppkommit så långt tillbaka som tre år måste därmed anses stå i strid med principen om likvärdiga villkor. Att kvitta ersättningen över en längre tidsperiod innebär vidare att kommunen i praktiken kringgår principen om att redan utbetalade bidrag inte får återkrävas.

Eftersom det överklagade beslutet strider mot principen om likvärdiga ekonomiska villkor är det olagligt och ska upphävas i den del det avser ersättning till fristående förskoleklass respektive fritidshem.

– Kammarrätten upphäver Grundscolenämnden i Malmö kommuns beslut den 23 maj 2018, § 77, i den del det avser ersättning till fristående förskoleklass respektive fritidshem.