

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
1147-16

meddelad i Stockholm den 19 juni 2017

## **KLAGANDE**

Föräldrakooperativet Skruven Ekonomisk förening, 716451-2464

Ombud: AA  
FSO Fria förskolor  
Box 3082  
400 10 Göteborg

## **MOTPART**

Grums kommun  
664 80 Grums

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Göteborgs beslut den 4 februari 2016 i mål nr 3337-14

## **SAKEN**

Bidrag till fristående förskola enligt skollagen

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 182200

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00  
**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-16:30

**BAKGRUND**

Kommuner är skyldiga att årligen fastställa och betala ut bidrag enligt skollagen (2010:800) till enskilda huvudmän som bedriver godkänd förskoleverksamhet (fristående förskola). Skyldigheten åvilar barnets hemkommun och omfattar enligt 8 kap. 21 § alla barn som kommunen har vid förskoleenheten. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskola.

Ett överklagbart kommunalt beslut kan överklagas antingen med tillämpning av bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen (1991:900) eller med stöd av bestämmelser om förvaltningsrättsligt överklagande (beträffande terminologin, se prop. 2016/17:171 s. 251 f.).

Föräldrakooperativet Skruven Ekonomisk förening (föreningen) är huvudman för en fristående förskola i Grums.

Kommunstyrelsen i Grums kommun beslutade den 14 januari 2014 att fastställa grundbelopp till bl.a. fristående förskolor för 2014. Beloppet var framräknat med tillämpning av likabehandlingsprincipen och utgick från den budgetram som gällde för kommunens egen barn- och utbildningsverksamhet. Beslutet tillkännagavs på kommunens anslagstavla.

Föreningen överklagade till förvaltningsrätten och yrkade att beslutet skulle upphävas och att föreningen skulle tilldelas ett högre bidrag per barn.

Förvaltningsrätten prövade överklagandet som ett förvaltningsrättsligt överklagande och fann att föreningen hade rätt till ett högre bidrag per barn.

Mål nr  
1147-16

Kommunen överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten som upphävde domen och visade målet åter till förvaltningsrätten för prövning enligt reglerna i kommunallagen om laglighetsprövning med bl.a. följande motivering. Beslutet riktar sig inte särskilt till föreningen och innebär inte heller något ställningstagande angående vilket bidragsbelopp, baserat på antalet barn, som ska betalas till denna. Av det överklagade beslutet framgår endast grundbeloppet per barn. Beslutet kan till följd av utformning och innehåll inte bli föremål för prövning på annat sätt än genom laglighetsprövning.

#### **YRKANDEN M.M.**

*Föreningen* yrkar att kammarrättens beslut ska upphävas och att förvaltningsrättens dom ska fastställas samt anför bl.a. följande.

Kommunstyrelsen får antas betrakta sitt beslut som ett beslut om bidrag till de fristående förskolorna eftersom kommunstyrelsen inte har fattat något annat beslut om bidrag till fristående huvudmän för 2014. Följden av kammarrättsdomen blir att de fristående skolornas möjlighet att få en fullständig domstolsprövning av bidragsbeslut blir helt beroende av hur kommunerna formulerar sina beslut.

*Grums kommun* har förelagts att svara men har inte yttrat sig i målet.

#### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

##### **Frågan i målet**

Frågan i målet är om ett kommunalt beslut om grundbelopp till fristående förskolor för ett visst år får överklagas genom förvaltningsrättsligt överklagande.

**Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

Ett överklagbart kommunalt beslut får överklagas med tillämpning av bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen såvida det inte i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande. I ett sådant fall gäller i stället bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen eller, i förekommande fall, de särskilda föreskrifter om överklagande som framgår av tillämplig specialförfattning.

En laglighetsprövning innebär en mer begränsad prövning än vad som är fallet vid ett förvaltningsrättsligt överklagande. Begränsningen avser bl.a. prövningens omfattning och domstolens möjlighet att ändra ett felaktigt beslut. Även reglerna om vem som är berättigad att överklaga och om när överklagandetiden börjar löpa skiljer sig åt.

Syftet med bestämmelserna om laglighetsprövning av kommunala beslut är framför allt att ge kommunmedlemmarna en möjlighet till domstolskontroll av beslutets laglighet och av att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt (se t.ex. prop. 1994/95:27 s. 145 och prop. 2016/17:171 s. 252), medan bestämmelserna om förvaltningsrättsligt överklagande syftar till att bereda den som berörs av ett besluts verkningar en möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat eller, med andra ord, att få de av honom eller henne oönskade verkningarna eliminerade (SOU 2010:29 s. 616).

En första fråga att ta ställning till är om skollagen innehåller någon sådan föreskrift om överklagande som innebär att ett överklagande av det nu aktuella beslutet ska hanteras som ett förvaltningsrättsligt överklagande.

Enligt 28 kap. 5 § 2 skollagen får en hemkommuns beslut i bl.a. fråga om bidrag enligt 8 kap. 21 § till huvudmannen för en förskola överklagas till allmän

Mål nr  
1147-16

förvaltningsdomstol. Av 14 kap. 1 § skolförordningen (2011:185) framgår att bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och fastställas per kalenderår samt som huvudregel beslutas före kalenderårets början.

Motsvarigheten till bestämmelsen om överklagande i 28 kap. 5 § 2 skollagen fanns tidigare i 2 a kap. 19 § första stycket i 1985 års skollag (jfr prop. 2009/10:165 s. 913). Den bestämmelsen infördes mot bakgrund av att lagstiftaren ansåg att möjligheten till endast laglighetsprövning var otillräcklig för att ta till vara den enskilde huvudmannens rättssäkerhet. Lagstiftaren synes ha haft uppfattningen att det för varje enskild huvudman skulle fattas ett särskilt beslut som skulle kunna bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande (prop. 2008/09:171 s. 26 och 58 f., se även SOU 2008:8 s. 145 f.).

Sveriges Kommuner och Landsting har också gett uttryck för uppfattningen att kommunen ska fatta ett särskilt skriftligt beslut för varje fristående huvudman avseende grundbelopp och i förekommande fall tillägsbelopp för att möjliggöra en domstolsprövning genom förvaltningsrättsligt överklagande (se cirkulär 09:75 Förvaltningsbesvär över beslut om bidragsbelopp till enskild verksamhet).

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det finns en uttrycklig bestämmelse i skollagen som innebär att ett beslut om bidrag till huvudmannen för en fristående förskola kan bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande. Nästa fråga är om det nu aktuella beslutet är av det slaget.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det aktuella beslutet inte riktar sig till någon viss enskild huvudman utan utgör ett generellt beslut om vilken bidragsnivå som kommunen avser att tillämpa kommande kalenderår. Beslutet innefattar således inte något ställningstagande beträffande frågan i vilken mån föreningen har rätt till bidrag för det aktuella kalenderåret. Mot denna bakgrund

Mål nr  
1147-16

kan beslutet inte bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande. Överklagandet ska därför avslås.

\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Margit Knutsson, Christer Silfverberg, Inga-Lill Askersjö och Leif Gäverth.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Vanja Marcusson.

Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 20 maj 2014 i mål nr 582-14  
Kommunstyrelsen i Grums kommuns beslut den 14 januari 2014, § 15,  
dnr 13/GKS 0817