

**KLAGANDE**

Pia-Maria Johansson

**MOTPART**

Nora kommun

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Kommunfullmäktige i Nora kommun

Beslut 2021-02-24, § 3, diarienumr KS2020-381

**SAKEN**

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och upphäver Kommunfullmäktige i Nora kommuns beslut den 24 februari 2021, § 3.

## ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Nora kommun beslutade vid sammanträde den 24 februari 2021 att anta förslag till ersättningsmodell till externa utförare av pedagogisk omsorg, 0–5 år, under förutsättning att kommunen inte erbjuder pedagogisk omsorg i egen regi.

## PARTERNAS TALAN

*Pia-Maria Johansson* yrkar att kommunfullmäktiges beslut ska upphävas och anför bland annat följande. Beräkningen av ersättningen ska bygga på den pedagogiska verksamheten och dess budget som idag finns i Nora. Detta regleras tydligt i 14 kap. 1 § skolförordningen. Beräkningen strider därmed mot likställhetsprincipen. Idag har kommunen en pedagogisk omsorg som man har för avsikt att lägga ned i juni 2021. Det finns därför en jämförande verksamhet. I personalgruppen på Solkatten (den pedagogiska omsorgens namn) arbetar tre personer fördelade på 2,75 tjänst. Samtliga har pedagogisk utbildning och/eller har pedagogisk erfarenhet som bedöms uppfylla de krav som författningarna föreskriver. I beslutsunderlaget finns en beräkning av ersättningsnivåer för verksamhetsåret 2020. Uträkningen lönemässigt styrs av genomsnittslön för förskolepedagoger och barnskötare i Nora kommun minus 20 procent. Förslaget utgår med andra ord inte från nuvarande verksamhetsbudget trots att det i dagsläget finns en aktiv pedagogisk verksamhet.

I Nora bedrivs pedagogisk verksamhet i en gemensam hyrd lokal och har så gjort under många år. Resursfördelningsmodellen bygger på att verksamheten sker i hemmet. Om den bedrivs i lokal som sker idag utbetalas enligt modellen ingen annan ersättning, trots att det finns ett antal olika former av pedagogisk omsorg enligt skolförordningen. Pedagogisk verksamhet kan bedrivas på olika sätt varför principer för var och en ska redovisas och

bygga på kommunens eventuella egna kostnader. I detta fall uppgår kommunens kostnader till mer än 36 procent för den pedagogiska omsorgen. Lokalkostnad bör även den beräknas enligt modell för förskolepeng eller som mest kommunens genomsnittskostnad. Kommunens genomsnittskostnad 2020 på samtliga 27,5 förskoleavdelningar är drygt 600 000 kr. Några av avdelningarna ligger dock i anslutning till skolor men hyran redovisas i en total, varför det kan vara svårt att beräkna exakt kostnad. Räknar man bort dessa förskoleavdelningar och enbart beräknar på hyror i lokaler som är rena förskolor blir genomsnittskostnaden per avdelning 340 000 kr. Detta ska jämföras med den "slitagekostnad" som redovisas i resursfördelningsmodellen, vilken uppgår till 7 500 kr per barn/ år och till 127 000 kronor vid 17 barn. Om verksamheten bedrivs i hemmet bör precis som det står i kommunens resursfördelningsmodell en summa för slitage utgå som redovisas och då kan säkert 7 500 kr bedömas skäligt, men i resursfördelningsmodellen framkommer ingen annan summa trots att pedagogisk omsorg idag bedrivs i gemensam lokal och intentionen hos politiker och föräldrar varit att fortsätta befintlig verksamhet.

Pedagogiskt material och utrustning redovisas överhuvudtaget inte och finns inte med som post i kommunens ersättningsmodell. Inte heller nämns "tilläggsbelopp" som ska avse ersättning för barn med behov av omfattande särskilt stöd. Även utifrån den administrativa procentsatsen saknas en likställhetsprincip. Nora kommun avser att utbetala 1 procent samtidigt som Nora kommun tar in avgifter från föräldrarna. Grunden i principen bör bygga på den vedertagna modellen för förskolepeng, med vissa avdrag, t.ex. för den administrativa kostnadsdelen såsom rektor eftersom det inte är ett krav i pedagogisk barnomsorg. Däremot finns fortfarande krav på andra administrativa insatser, såsom löneutbetalningar, deklARATION, försäkringar, datalicenser redovisningar, statistik, kö etc. Att utbetala 1 procent för att ta tillbaka samma procentsats för fakturahantering gör att ingen administrativ kostnad finns med i kommunens beräkning.

Budget för barnen i pedagogisk verksamhet för 2020 var totalt exklusive lokal 1 685 000kr, vilket gör 134 800 kr per barn och år. Ersättning från kommunen enligt resursfördelningsmodellen som beslutades i kommunfullmäktige skulle för 2020 bli 1 193 925 kr, vilket baserar sig på 95 514 kr per barn och år. Detta innebär en skillnad i kostnadsmassa för 2020 på 464 075 kr, vilket är 37 126 kr per barn och år. Detta visar tydligt att resursfördelningsmodellen inte är gjord enligt likställhetsprincipen. Sammanfattningsvis jämförs kommande peng för pedagogisk omsorg med förskolans peng. Den är sedan reducerad rörande lönekostnaderna och den administrativa kostnaden, så resultatet blir ca 70 procent av nuvarande pedagogiska verksamhets kostnader. Detta strider mot likställhetsprincipen och omöjliggör i praktiken en start för en kooperativ verksamhet utifrån ekonomiska förutsättningar.

*Nora kommun* anser att överklagandet ska avslås och anför bland annat följande. Likställighetsprincipen ger uttryck för att kommunens medlemmar ska behandlas lika. För principens tillämplighet krävs att kommunen träder i kontakt med sina medlemmar just i egenskap av medlemmar. Något avsteg från denna princip kan inte återfinnas i det överklagade beslutet.

När beslut om resursfördelning till enskilda huvudmän beslutas ska likabehandlingsprincipen i skollagen tillämpas. Det innebär att bidraget ska bestämmas på samma grunder som kommunen tillämpar när resurser fördelas till den egna verksamheten av motsvarande slag. Det överklagade beslutet beskriver ersättningsmodellens principer. En mer exakt bidragsnivå ska fastställas utifrån dessa principer och fattas i relation till varje enskild huvudman. Bidragsbesluten kan överklagas i särskild ordning. Domstolen har då att pröva om det beslutade bidragsbeloppet bestämts utifrån likabehandlingsprincipen och kan komma att ändra beslutade belopp.

Kommuners resursfördelning till den egna verksamheten sker enligt budget som tar sin utgångspunkt i föregående års budget. Om kommunen överskrider sin budget och tillskjuter ytterligare medel till den egna verksamheten, ska enskilda huvudmän kompenseras i motsvarande mån. För att kravet på lika villkor ska kunna uppfyllas för bidragen till fristående verksamhet, krävs att bidragen grundar sig på kommunens budget för det kommande året. Kommunens budget för motsvarande verksamhet det kommande året ska alltså ligga till grund för bidragen vilket framgår av 14 kap. 1 § skolförordningen. Om kommunen inte bedriver pedagogisk omsorg i egen regi ska besluten om bidragets storlek till enskilda huvudmän som bedriver sådan verksamhet grunda sig på vad som kan anses skäligt. Enligt förarbetena (prop. 2009/10:157) bör hänsyn kunna tas till den fristående verksamhetens särskilda förutsättningar i form av till exempel personalens kompetens, verksamhetens omfattning och pedagogikens utformning. Att beräkna bidragen på det sätt som kommunen redovisat är således förenligt med lagstiftningen och strider därmed inte mot likabehandlingsprincipen.

Modellen bygger på det genomsnittliga barnantalet per månad under föregående kalenderår, vilket framgår av beslutsunderlaget. Enligt beslutet ska avläsning av antal barn ske ett visst datum varje månad. Av skolförordningen framgår endast att utbetalningar ska göras en gång per månad om man inte kommit överens om annat. Det saknas reglering när det gäller avstämningstillfället av antalet barn vilket talar för att kommunen får avgöra hur ofta antalet barn och elever ska mätas. Kommunens redovisade metod kan inte anses strida mot likabehandlingsprincipen. Tilläggsbelopp omnämns i kommunens resursfördelningsmodell men något belopp för ändamålet kan och ska inte redovisas. Enligt förarbetena (2008/09:171) är tilläggsbeloppet endast avsett att ge möjlighet till särskild ersättning för enskilda elever som har omfattande behov av särskilt stöd. Regleringen innebär att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov. Det gäller såväl frågan om tilläggsbelopp ska lämnas eller inte som

tilläggsbeloppets storlek. Eftersom tilläggsbeloppet ska prövas individuellt ska detta sökas och beslutas i särskild ordning, vilket också framgår av det överklagade beslutet.

I 14 kap. 5 § skolförordningen stadgas att bidrag för administration ska utgå med en procent av grundbeloppet för pedagogisk omsorg, vilket överensstämmer med kommunens resursfördelningsmodell. Enligt resursfördelningsmodellen administrerar kommunen föräldraavgifter. Om en enskild utförare tar in föräldraavgifter ska avdrag för detta göras. Om det är kommunen som tar in avgifterna så görs inget avdrag. Ersättning för lokalkostnader redovisas i det överklagade beslutet. Enligt 14 kap. 6 § skolförordningen ska ersättning för lokalkostnader enligt 4 § 7 motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i motsvarande verksamhet. Bidraget till enskilda huvudmän för nu aktuell verksamhet, ska enligt vad som redovisats ovan, grunda sig på vad som kan anses skäligt och utgår från att någon pedagogisk omsorg inte bedrivs i kommunal regi. Kommunen ersätter enligt modellen den enskilda utföraren för slitage m.m. när verksamheten bedrivs i hemmet. Resursfördelningsmodellen strider därför inte heller i detta avseende mot likabehandlingsprincipen.

## **SKÄL FÖR AVGÖRANDET**

*Tillämpliga bestämmelser m.m.*

Enligt 13 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) har varje medlem av en kommun rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten.

Enligt 8 § ska ett överklagat beslut upphävas om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen,

3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Enligt 2 kap. 3 § kommunallagen ska kommuner och regioner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Enligt 25 kap. 11 § skollagen (2010:800) ska hemkommunen lämna bidrag till en enskild som har godkänts som huvudman enligt 10 § (pedagogisk verksamhet) för varje barn som tas emot. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 12 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 13 §.

Enligt 12 § samma kapitel ska grundbeloppet avse ersättning för

1. omsorg och pedagogisk verksamhet,
2. pedagogiskt material och utrustning,
3. måltider,
4. administration,
5. mervärdesskatt, och
6. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen pedagogiska omsorg. Om kommunen inte tillhandahåller pedagogisk omsorg ska bidraget bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn till den enskilda verksamhetens innehåll och omfattning.

Enligt 14 kap. 1 § skolförordningen (2011:185) ska ett bidrag till enskilda huvudmän för bl.a. pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem fastställas per kalenderår. Bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början.

Enligt 6 § samma kapitel ska ersättning för lokalkostnader enligt 4 § 7 motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i motsvarande verksamhet. Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäligena.

I förarbetena till lagstiftningen (prop. 2009/10:157 s. 23 f.) anges bl.a. följande. Utgångspunkten är att beräkningen av bidrag till de enskilda verksamheterna ska ske enligt den s.k. likabehandlingsprincipen. Den innebär att bidraget ska bestämmas på samma grunder som kommunen tillämpar när resurser fördelas till den egna verksamheten av motsvarande slag. För en del av de verksamheter som kan inrymmas i begreppet pedagogisk omsorg finns kommunal verksamhet som kan anses motsvara den pedagogiska omsorgen, och kommunen ska då grunda sin beräkning av bidraget på den egna jämförbara verksamheten. I den mån den pedagogiska omsorgen motsvarar vad som tidigare betecknades som familjedaghem och kommunen har egna familjedaghem finns det t.ex. en klar resurstilldelning att jämföra med. Emellertid har inte alla kommuner sådan verksamhet. Det är kanske inte heller alltid som den verksamhet som bedrivs som enskild pedagogisk omsorg kan likställas med kommunala familjedaghem. I de fallen ska besluten om bidragets storlek i stället grunda sig på vad som kan anses skäligt. Hänsyn bör kunna tas till den enskilda verksamhetens särskilda förutsättningar i form av t.ex. personalens kompetens, verksamhetens omfattning och pedagogikens utformning. I de fall där det finns jämförbar verksamhet i andra kommuner med liknande förutsättningar kan det också vara lämpligt att se till hur sådana kommuner bestämmer bidraget.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Vid laglighetsprövning enligt kommunallagen kan förvaltningsrätten endast pröva lagligheten av kommunens beslut. Vidare gäller att förvaltningsrätten,



om den skulle anse att beslutet är olagligt, endast kan upphäva detta. Något annat beslut får alltså inte sättas i det överklagade beslutets ställe. Det ankommer på klaganden att visa att beslutet är olagligt.

Kommunfullmäktige har beslutat om principer för en resursfördelningsmodell till externa utförare av pedagogisk omsorg 0–5 år. Den exakta bidragsnivån till olika enskilda huvudmän fastställs utifrån dessa principer genom särskilda beslut till huvudmännen, som i sin tur kan överklagas.

Det framgår inte av det överklagade beslutet under vilken tidsperiod modellen är avsedd att tillämpas. Av sammanträdesprotokollet framgår dock att kommunfullmäktige den 21 oktober 2020 beslutade att återremittera ärendet för att beakta likställighetsprincipen och att avsikten var att lägga ned den kommunala pedagogiska verksamheten fr.o.m. januari 2021, varför det ligger närmast till hands att utgå från att modellen avser verksamhetsåret 2021 och att beslutet gäller direkt. Den pedagogiska verksamheten kom dock, genom beslut av kommunfullmäktige den 9 december 2020, att läggas ned först den 1 juli 2021.

Eftersom pedagogisk verksamhet i kommunens regi således funnits i vart fall fram till denna tidpunkt och därmed vid den tidpunkt då kommunen fattat sitt beslut om ersättningsmodell, har kommunen haft att grunda sin beräkning på den egna pedagogiska verksamheten. Först om jämförbar verksamhet saknas kan bidragets storlek grunda sig på vad som kan anses skäligt. Kommunen har emellertid inte anfört att den kommunala pedagogiska omsorgen inte är en jämförbar verksamhet utan synes ha utgått från att den egna pedagogiska omsorgen skulle ha varit nedlagd vid den tidpunkt då kommunfullmäktige fattade det överklagade beslutet. Eftersom så inte kom att bli fallet, och kommunen således vid tidpunkten för beslutet haft en egen pedagogisk omsorg, har kommunen haft att utgå från denna vid antagandet av ersättningsmodell till fristående utövare av pedagogisk omsorg. Så har

emellertid inte skett. Även med beaktande av att beslut om ersättning till enskilda utövare kan överklagas i särskild ordning och att en mer exakt bidragsnivå ska fastställas i ett senare skede, bedömer förvaltningsrätten att den av kommunfullmäktige antagna ersättningsmodellen därför strider mot skollagen. Det överklagade beslutet ska därmed upphävas.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Denna dom kan överklagas. För information om hur man överklagar, se bilaga (FR-03).

Carina Ludvigsson  
Rådman

I avgörandet har även deltagit de särskilda ledamöterna Marie Edwinson och Lars Huss. Föredragande i målet har varit Lars Överström.



## Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
  
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

## Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

### Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).