



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-05-10

Diarienummer N609-4635/23

Handläggare:

Sofie Fors Atterlöf och Karin Pettersson

E-post: sofie.atterlof@grundskola.goteborg.se

E-post: karin.pettersson@grundskola.goteborg.se

Verkställighet av nämndens beslut om kompletteringsbudget

Förslag till beslut

I grundskolenämnden,

Grundskoleförvaltningen överlämnar till grundskolenämnden att besluta om frågan om verkställighet av nämndens beslut om kompletteringsbudget utifrån överväganden i tjänsteutlåtande daterat 2024-05-10.

Sammanfattning

Vid sitt sammanträde den 26 mars 2024 fattade grundskolenämnden beslut om att fördela de medel nämnden fått genom stadens kompletteringsbudget (§ 59). Efter att nämnden fattade det aktuella beslutet har detta överklagats med stöd av bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen (2017:725), KL. Målet är pågående hos förvaltningsrätten och har inte vunnit laga kraft. Nämnden behöver därför ta ställning till huruvida beslutet om kompletteringsbudgeten bör verkställas eller inte. Om nämnden bedömer att beslutet bör verkställas, behöver nämnden också ta ställning till om hela eller endast delar av beslutet ska verkställas.

Innan ett beslut som inte har vunnit laga kraft verkställs ska en bedömning göras av om särskilda skäl talar emot verkställighet (13 kap. 14 § KL). Särskilda skäl som talar emot verkställighet kan exempelvis vara om beslutet framstår som rättsligt tveksamt, eller att verkställigheten är svår att rätta om en domstol efter prövning upphäver beslutet. Om beslutet är rättsligt tveksamt och det inte utan olägenhet kan rättas om det upphävs bör det inte verkställas, om inte starka effektivitetsskäl talar för verkställighet. Det framhålls i förarbetena till bestämmelsen att om det föreligger en realistisk möjlighet att ett överklagat beslut kan komma att upphävas bör någon verkställighet innan beslutet vunnit laga kraft vanligen inte ske.

Förvaltningen har i detta tjänsteutlåtande beskrivit vilka skäl som talar för respektive emot verkställighet av olika delar av beslutet och överlämnar åt nämnden att fatta beslut i frågan.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Under rubriken *Förvaltningens bedömning* redogörs för de ekonomiska aspekterna på frågan.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Beroende på vilket beslut grundskolenämnden fattar i verkställighetsfrågan kan beslutet få olika konsekvenser utifrån sociala aspekter.

Om nämnden beslutar att inte verkställa någon del av beslutet får detta till följd att skolorna, såväl de kommunala som de fristående, får svårare att planera sin ekonomi och det kan också antas påverka skolornas ekonomi negativt. Vissa kommunala skolor kommer vidare ha svårare att uppnå en ekonomi i balans, vilket även skulle kunna gälla de fristående huvudmännen. I förlängningen riskerar detta att påverka de kommunala och fristående skolornas elever negativt. Detsamma gäller kulturskolans verksamhet och dess deltagare.

Om nämnden beslutar att verkställa beslutet i sin helhet kommer medlen verksamheterna till del, vilket skapar bättre förutsättningar för skolorna att planera sin ekonomi. För vissa av de kommunala skolorna skulle detta också skapa förutsättningar för en ekonomi i balans, vilket också skulle kunna gälla för de fristående huvudmännen. I förlängningen gynnar detta eleverna, såväl på de kommunala som på de fristående skolorna. Detsamma gäller kulturskolans verksamhet och dess deltagare.

Om nämnden väljer att verkställa beslutet endast i de delar som avser de kommunala verksamheterna, men inte i den del det avser de fristående skolorna påverkar detta förutsättningarna för de fristående huvudmännen att planera sin ekonomi. Det skulle också kunna innebära svårigheter för en fristående skola att få en ekonomi i balans. Det riskerar att leda till att elever som valt att gå på en fristående skola påverkas negativt. Samma konsekvenser för de fristående huvudmännen skulle i stort föreligga om nämnden väljer att verkställa beslutet i samtliga delar, utom avseende de 90 miljoner kronorna i kompensation för ökade pensionskostnader till de fristående huvudmännen.

Om nämnden beslutar att endast verkställa de delar av beslutet som avser kulturskolan, ökat skärgårdstillägg och de 4 miljoner kronorna för ökad måluppfyllelse skulle detta gynna mottagarna av medlen, men påverka såväl de kommunala som de fristående skolorna och deras ekonomiska planeringsmöjligheter eftersom de inte får del av de 90 miljoner kronorna som avser kompensation för ökade pensionskostnader. Det skulle i princip få samma konsekvenser om nämnden beslutar att endast verkställa de delar som avser kulturskolan och ökat skärgårdstillägg. På samma sätt som att inte verkställa någon del av beslutet, skulle dessa alternativ riskera att påverka elever i kommunala och fristående skolor negativt. Det skulle dock gynna elever som går på en skola i södra skärgården, deltagare i kulturskolans verksamhet och till viss mindre del elever i kommunala och fristående skolor. Det sistnämnda gäller dock bara om nämnden beslutar att verkställa beslutet enligt alternativ 3.

Samverkan

Information på facklig samverkansgrupp (FSG) den 13 maj 2024.

Bilagor

1. Protokollsutdrag GSN 2024-03-26 § 59, samt underlag
2. Kompletteringsbudget fördelning av 4 miljoner kronor till fristående skolor
3. Kompletteringsbudget fördelning av 90 miljoner kronor till kommunala skolor

Ärendet

Grundskolenämndens beslut om kompletteringsbudget (§ 59 vid sammanträdet den 26 mars 2024) har överklagats genom laglighetsprövning. Målet är pågående hos förvaltningsrätten och har därmed inte vunnit laga kraft. Nämnden behöver därför ta ställning till om beslutet bör verkställas eller inte. Om nämnden bedömer att beslutet bör verkställas, behöver nämnden också ta ställning till om det ska verkställas i sin helhet eller endast till viss del.

Beskrivning av ärendet

Inledning

Kommunfullmäktige har beslutat, ärendenummer SLK-2023-1131, att höja grundskolenämndens kommunbidragsram med 100 miljoner kronor för 2024. Kompletteringsbudgeten syftar till att minska det totala behovet av anpassningsåtgärder, bland annat orsakade av den historiskt höga inflationen, och möjliggöra en mer stabil och hållbar anpassning av verksamheten.

Genom ett yrkande från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet (N609-4635/23) beslutade grundskolenämnden den 26 mars 2024 om att den ramökande kompletteringsbudgeten skulle fördelas enligt följande:

- 90 miljoner kronor avsätts till elevpengen för att kompensera skolenheternas ökade kostnader för avtalade förmånsbestämda pensioner,
- 5 miljoner kronor avsätts till den kommunala kulturskolan för att minska behov av ekonomisk anpassning i den elevnära verksamheten,
- 4 miljoner kronor avsätts till insatser för ökad måluppfyllelse,
- 1 miljon kronor avsätts för att utöka skärgårdstillägget fram till dess att detta långsiktigt regleras inom ramen för ordinarie budgetberedning.

I yrkandet anges att enskilda huvudmän ska ges möjlighet att senast 30 juni 2024 inkomma med äskande av medel. Medel betalas ut om huvudmannen kan styrka att den haft motsvarande kostnadsökningar som de kommunala skolorna kopplade till sina avtalade förmånsbestämda pensioner.

Nämndens beslut har överklagats med stöd av bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. KL. Målet är pågående hos förvaltningsrätten och har därför ännu inte vunnit laga kraft. Ett beslut vinner laga kraft när det inte längre kan överklagas. Eftersom det aktuella beslutet inte har vunnit laga kraft behöver nämnden ta ställning till huruvida beslutet bör verkställas eller inte. Om nämnden bedömer att beslutet bör verkställas, behöver nämnden också ta ställning till om beslutet ska verkställas i sin helhet eller endast till viss del.

Innan ett beslut som inte har vunnit laga kraft verkställs ska en bedömning göras av om särskilda skäl talar emot verkställighet. Detta följer av 13 kap. 14 § KL. Särskilda skäl som talar emot verkställighet kan exempelvis vara om beslutet framstår som rättsligt tveksamt, eller att verkställigheten är svår att rätta om en domstol efter prövning upphäver beslutet. Om beslutet är rättsligt tveksamt och det inte utan olägenhet kan rättas om det upphävs bör det inte verkställas, om inte starka effektivitetsskäl talar för verkställighet. Det framhålls i förarbetena till bestämmelsen att om det föreligger en realistisk möjlighet att ett överklagat beslut kan komma att upphävas bör någon verkställighet innan beslutet vunnit laga kraft vanligen inte ske.

I samband med att nämnden fattade det aktuella beslutet påtalade förvaltningen att beslutet till viss del är rättsligt tveksamt och förvaltningsdirektören fick en anteckning förd till protokollet. En kort tid efter att protokollet från nämndens sammanträde hade justerats inkom det första överklagandet till förvaltningsrätten, varefter nämnden förelades att yttra sig i målet (dnr N609-1875/24). Det är endast beslut i verkställighetsfrågor som kan anses vara så kallade rena verkställighetsåtgärder (dvs. beslut där det inte finns olika alternativ att välja mellan) som förvaltningen kan verkställa nämndens beslut, utan att nämnden själv behöver ta ställning till denna fråga. Föreliggande ärende är inte av sådan beskaffenhet att verkställighetsfrågan kan anses utgöra ett rent verkställighetsbeslut, varför det är upp till nämnden att fatta detta beslut. Eftersom det inte kunde uteslutas att beslutet skulle överklagas och utifrån ärendets beskaffenhet, bedömde förvaltningen att det inte låg inom ramen för förvaltningens mandat att verkställa någon del av beslutet innan det i så fall hade vunnit laga kraft.

Rättsliga utgångspunkter

Ett beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning får verkställas innan det har fått laga kraft, om inte särskilda skäl talar mot det. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till om verkställigheten av beslutet kommer att kunna rättas. Detta framgår av 13 kap. 14 § KL.

Av 13 kap. 15 § KL framgår vidare att om ett överklagat beslut upphävs genom ett lagakraftvunnet avgörande och beslutet redan har verkställts, ska det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning det är möjligt. Ett sådant beslut ska fattas utan oskäligt dröjsmål.

I förarbetena till 13 kap. 14 § KL anges bland annat följande. Verkställighet av ett kommunalt beslut som inte har vunnit laga kraft får som huvudregel ske. Ett sådant beslut bör dock föregås av en individuell bedömning av skälen för och emot verkställighet. Vid denna bedömning väger effektivitetshänsyn tungt. En för tidig verkställighet av beslutet kan dock få till följd att kommunmedlemmarna inte ges en verklig rätt att få lagligheten av ett beslut prövad. Om det finns en realistisk möjlighet att det överklagade beslutet kan komma att upphävas av domstol, bör verkställighet innan laga kraft i regel inte ske. Den omständighet att det kan bli kostsamt eller krångligt för kommunen att rätta det upphävda beslutet betyder inte att det inte går att rätta. För det fall att kostnaderna för att rätta ett beslut framstår som orimliga, bör detta dock tala för att beslutet inte ska verkställas förrän det fått laga kraft. I vissa fall måste en verkställighet av det överklagade beslutet ske skyndsamt, även om beslutet inte kan rättas i efterhand. En aspekt som talar för verkställighet trots att beslutet inte fått laga kraft är att beslutet annars skulle sakna verkan. Om det inte står klart att beslutet är lagenligt kan det bli aktuellt att avvakta verkställighet av beslutet (se prop. 2016/17:171 s. 266-271).

I den juridiska litteraturen har frågan om verkställighet av ett kommunalt beslut som inte har vunnit laga kraft utvecklats ytterligare. Där framgår bland annat följande. Frågan om att verkställa beslutet eller att avvakta verkställighet till dess att beslutet har vunnit laga kraft kan leda till en intressekonflikt, där verkställigheten förvisso kan anses främja effektiviteten men samtidigt kan åsidosätta syftet med laglighetsprövningen eftersom rättelse till följd av verkställigheten kan omöjliggöras. Huvudregeln är att ett kommunalt beslut får verkställas genast. Detta gäller även ett överklagat beslut, om inte en överinstans uttryckligen förbjudit verkställighet. Denna huvudregel får dock inte tillämpas om särskilda skäl talar emot det. En viss försiktighet ska iakttas av det

verkställande organet. Ett exempel på en omständighet som kan utgöra särskilda skäl mot verkställighet innan beslutet vunnit laga kraft är om beslutet i något avseende framstår som rättsligt tveksamt. Andra omständigheter att ta hänsyn till är att eventuell rättelse framstår som svår eller till och med omöjlig att genomföra. Å ena sidan kan det ha stor ekonomisk eller rättslig betydelse för kommunen att beslutet verkställs skyndsamt. Även vid så kallade okynnesbesvär och när beslutet utan tvekan är lagenligt bör det kunna verkställas trots att det överklagats. Å andra sidan kan en för tidig verkställighet leda till att rätten att få beslutet laglighetsprövat blir verkningslös om det inte kan rättas. Det bör i så fall starkt tala för att beslutet inte verkställs (se Madell & Lundin, *Kommunallagen - En kommentar* (22 jan. 2024, JUNO), kommentaren till 13 kap. 14 § KL).

Justitieombudsmannen (JO) har i två ärenden riktat kritik mot kommuner bland annat för att de verkställt beslut utan att närmare överväga om det förelåg skäl att invänta att de fått laga kraft (se JO 2010/11 s. 568 I och II). I dessa beslut sammanfattar JO den prövning som åligger kommunen att göra i verkställighetsfrågan i två steg:

"1. Ett beslut får verkställas innan det vunnit laga kraft, men man måste dessförinnan bedöma risken för att det kan komma att upphävas vid ett eventuellt överklagande.

[...].

Det är svårt att ange vilken grad av sannolikhet för ett upphävande som ska krävas. Såväl lagens ordalydelse som uttalandena i dess förarbeten talar dock för att det är först när den rättsliga frågan klart framstår som öppen för olika tolkningar – och det således föreligger en beaktansvärd risk för att beslutet vid ett eventuellt överklagande kan komma att undanröjas – som verkställighetshinder kan föreligga",

2. Beslut som riskerar att upphävas och som inte kan rättas utan olägenhet bör inte verkställas, om det inte finns starka effektivitetsskäl.

Rätten till laglighetsprövning får inte bli illusorisk och kan därför inte underordnas mer allmänna intressen av att snabbt kunna genomföra politiska beslut. Det måste krävas specifika skäl av ekonomiskt eller rättsligt slag som gör att det av hänsyn till kommunens bästa inte är möjligt att avvakta med beslutets verkställande.

Vid avvägningen ska konsekvenserna av en utebliven verkställighet ställas mot de följder ett eventuellt upphävande kan medföra. [...]."

Förvaltningens bedömning

Inledning

Det kan inledningsvis konstateras att domstol inte har fattat beslut om att det nu överklagade beslutet inte får verkställas. Så länge domstol inte har fattat något sådant beslut, äger nämnden fortsatt rätt att besluta om detta.

Det överklagade beslutet innebär att nämnden fördelat 100 miljoner kronor till olika delar av verksamheten. De överklaganden som inkommit tar sikte på att beslutet inte kompenserar fristående huvudmän i motsvarande mån som den kommunala verksamheten, utifrån principen om lika villkor.

Förvaltningen bedömer att två poster i beslutet faller utanför vad fristående huvudmän ska kompenseras för. Det handlar om:

- 5 miljoner kronor till den kommunala kulturskolan och
- 1 miljon kronor i utökat skärgårdstillägg.

De resterande 94 miljoner kronorna som fördelats är dock, enligt förvaltningens bedömning, bidragshöjande och ska utifrån principen om lika villkor även tilldelas de fristående huvudmännen. Förvaltningen bedömer att de 4 miljoner kronor som avsatts för ökad måluppfyllelse har beslutats med hänsyn till principen om lika villkor.

I samband med att nämnden fattade det aktuella beslutet påtalades det från förvaltningens sida att dess innebörd i vissa avseenden innebär rättsliga tveksamheter. Förvaltningsdirektören fick också en anteckning avseende detta fördd till protokollet.

Utifrån hur beslutet är utformat beskriver förvaltningen sex olika alternativ i verkställighetsfrågan för nämnden att ta ställning till. Kopplat till varje alternativ redogörs för de omständigheter som talar för och emot verkställighet.

Alternativ 1 – nämndens beslut verkställs i sin helhet

Detta alternativ innebär att nämndens beslut verkställs i samtliga delar innan det har vunnit laga kraft. Domstolsprocessen avvaktas alltså inte. Ny reviderad elevpeng om beslutet verkställs i sin helhet framgår av bilaga 2 och 3.

Viktigt att notera är att om nämnden beslutar att verkställa beslutet enligt detta alternativ och det senare upphävs av domstol har nämnden att rätta verkställigheten i efterhand enligt bestämmelsen i 13 kap. 15 § KL. Om de 90 miljoner kronorna som avser ökade pensionskostnader har verkställts till de kommunala skolorna och betalats ut genom äskningsförfarande till de fristående som ansökt behöver nämnden se till att de fristående skolorna kompenseras på samma sätt som de kommunala. Om nämnden av någon anledning skulle vilja fördela medlen på annat sätt, behöver nämnden hämta tillbaka de medel som betalats ut till de kommunala. I annat fall skulle det nya beslutet vara i strid med lag. Gör nämnden inte detta ser förvaltningen en risk för att det eventuellt kan riktas skadeståndsanspråk mot nämnden. Nämnden blir på detta sätt bunden av verkställigheten, om nämnden fortsatt skulle vilja kompensera de kommunala skolorna enligt det nu överklagade beslutet. För att nämnden ska ha bästa möjliga förutsättningar att kunna rätta verkställigheten om beslutet senare upphävs av domstol, menar förvaltningen att nämnden redan nu bör besluta att avsätta medel från kompletteringsbudgeten som vid en senare tidpunkt kan betalas ut till de fristående huvudmännen. Förvaltningen bedömer i så fall att 22 procent av de 90 miljoner kronorna i compensation för ökade pensionskostnader bör avsättas för detta ändamål. Summan utgår ifrån vad de fristående huvudmännen skulle ha tilldelats enligt förvaltningens resursfördelningsmodell.

Förvaltningen har identifierat följande skäl som **talar för** verkställighet enligt detta alternativ.

Alternativet skulle innebära att förvaltningen kan påbörja utbetalning av samtliga medel redan under vårterminen 2024 till såväl de kommunala verksamheterna som till de fristående huvudmännen. Det skapar bättre förutsättningar för rektorer och enhetschefer att planera verksamheten inför höstterminen. Eventuella åtgärdsplaner för en ekonomi i balans inom den kommunala verksamheten kan i sådana fall tas bort eller minskas. För att de kommunala verksamheterna ska ha en rimlig möjlighet att använda medlen behöver de få del av dem innan sommaren 2024. Detta då till exempel en anställnings- eller inköpsprocess uppskattningsvis tar tre månader att genomföra. Om verksamheterna inte

med säkerhet vet att medlen kommer att betalas ut under 2024 finns en risk att de inte kommer att våga ta med dessa i den ekonomiska beräkningen. Om medlen kommer de kommunala verksamheterna till del senare under 2024 och därmed inte hinner användas, finns också en risk att medlen behöver betalas tillbaka och inte kommer verksamheterna till del i praktiken. Värt att beakta i sammanhanget är att en skolas budget till allra största del utgörs av personalens löner. Att få klartecken om en justerad budget/elevpeng efter det att läsåret startas kan alltså medföra att tilldelade medel inte får avsedd effekt. Om nämnden beslutar att verkställa beslutet enligt detta alternativ skulle medlen komma eleverna till del tidigare än om nämnden beslutar om att avvakta verkställighet, vilket skulle gynna dem. Att verkställa beslutet i sin helhet innebär även att det skulle skapa bättre förutsättningar att planera budgeten för 2025. De fristående huvudmännen skulle också ges möjlighet att få ta del av de 90 miljoner kronorna avseende kompensation för ökade pensionskostnader som, enligt förvaltningens bedömning, är bidragshöjande tidigare än om verkställighet till dessa huvudmän i denna del avvaktas. De fristående huvudmännen skulle också få ta del av de 4 miljoner kronorna som avser medel för ökad måluppfyllelse samtidigt som den kommunala verksamheten. Detta alternativ skulle även gynna deltagare i kulturskolan och elever som går på skolor i södra skärgården.

Förvaltningen har identifierat följande skäl som *talar emot* verkställighet enligt detta alternativ.

Eftersom det överklagade beslutet av förvaltningen bedöms som rättsligt tveksamt i den del det avser 90 miljoner kronor för att kompensera för ökade pensionskostnader är det inte osannolikt att det kommer att upphävas av domstol, i vart fall i denna del. Detta är ett starkt vägande skäl mot verkställighet av beslutet. Det är vidare oklart för förvaltningen hur ett förfarande där de fristående huvudmännen ska äska medel av de 90 miljoner kronorna som avsatts för ökade pensionskostnader praktiskt ska kunna genomföras. Tydliga kriterier behöver arbetas fram och det behöver även tydliggöras vilka underlag som ska bifogas ansökan. Personella resurser kommer att behöva avsättas för detta ändamål och det kommer också att innebära en del administration, främst då det i dagsläget inte är klart vilka uppgifter förvaltningen behöver få tillgång till för att fatta sådana beslut. Det framstår även som rättsligt tveksamt att fristående huvudmän måste inkomma med underlag som styrker viss villkorad utgift för att få del av aktuell ersättning. Det är inte heller klart hur förvaltningen ska hantera eventuella ansökningar från skolor med enskild huvudman som avser ett högre belopp, än vad huvudmannen skulle ha tilldelats utifrån resursfördelningsmodellen. Det är inte otänkbart att det skulle kunna uppstå en situation där en fristående huvudman äskar mer pengar, än vad de kommunala skolornas proportionella fördelning är. Förvaltningens utgångspunkt är att inte kompensera en fristående skola för mer än vad skolan skulle tilldelats utifrån resursfördelningsmodellen och därmed följa principen om lika villkor. Om den fristående huvudmannen kommer att kunna ansöka om medel blir beslutet om fördelning vidare, om det i hela eller vissa delar går den fristående huvudmannen emot, överklagbart genom förvaltningsbesvär. Nämnden riskerar då att hamna i parallella rättsprocesser kring denna del av medlen. Beslut om att betala ut medel efter ett äskningsförfarande betraktas också som ett gynnande beslut, som bara kan rättas under de förutsättningar som framgår av lag. Om domstol upphäver det överklagade beslutet i sin helhet eller till någon del och nämnden har verkställt de 90 miljoner kronorna enligt detta alternativ finns risk att ytterligare juridiska problem uppstår. Exakt vilka problem det skulle kunna handla om är svårt att på förhand redogöra för. Om nämnden inte avsätter medel för att ha möjlighet att

kompensera de fristående huvudmännen i efterhand, om beslutet helt eller delvis upphävs, skulle det också kunna innebära att nämnden lider en ekonomisk förlust. Vidare skulle JO, vid en eventuell granskning i verkställighetsfrågan, kunna ha synpunkter på och rikta kritik mot nämnden för att nämnden verkställt ett rättsligt tveksamt beslut.

Alternativ 2 – ersättningen till kulturskolan och utökat skärgårdstillägg verkställs

Detta alternativ innebär att endast de delar av beslutet som inte är berörda av fördelning i någon av förvaltningens resursfördelningsmodeller till kommunala och fristående skolor verkställs. Det handlar alltså om ersättningen om 5 miljoner kronor till kulturskolan och 1 miljon kronor i utökat skärgårdstillägg, som förvaltningen inte bedömer är bidragshöjande för elevpengen och därför inte heller ska fördelas utifrån principen om lika villkor till de fristående huvudmännen.

Förvaltningen har identifierat följande skäl som *talar för* detta alternativ.

Dessa medel avser den kommunala verksamheten och är enligt förvaltningens bedömning inte bidragshöjande för de fristående huvudmännen. Dessa delar av beslutet kan därför inte anses strida mot lag eller annan författning. Om nämnden beslutar att verkställa beslutet enligt detta alternativ skulle det gynna deltagare i kulturskolan och elever som går på skolor i södra skärgården, då verksamheterna i ett tidigt skede kan minska de ekonomiska anpassningarna för hösten 2024. Det skulle också skapa bättre förutsättningar för verksamheterna att planera sin ekonomi framöver.

Förvaltningen har identifierat följande skäl som *talar emot* detta alternativ.

Nämndens beslut bedöms av förvaltningen som rättsligt tveksamt i den del det avser 90 miljoner kronor i kompensation för ökade pensionskostnader. Det är därför inte osannolikt att det senare kommer att upphävas av domstol, i vart fall i denna del. Att beslutet är rättsligt tveksamt är ett starkt vägande skäl mot verkställighet. Förvaltningen kan inte svara på frågan om domstol, vid bedömningen att beslutet strider mot lag eller annan författning, kommer att upphäva beslutet i sin helhet eller endast i vissa delar. Det bör dock vara mest sannolikt enligt förvaltningens bedömning att dessa delar av beslutet inte upphävs.

Alternativ 3 – ersättningen till kulturskolan, för utökat skärgårdstillägg och för ökad måluppfyllelse verkställs

Detta alternativ innebär att endast de delar av beslutet som, enligt förvaltningens bedömning, kan anses tillkomna i enlighet med lag och annan författning verkställs. Det handlar alltså om:

- 5 miljoner kronor till kulturskolan,
- 1 miljon kronor i utökat skärgårdstillägg och
- 4 miljoner kronor för ökad måluppfyllelse.

Förvaltningen bedömer att beslutet om att avsätta 4 miljoner kronor för ökad måluppfyllelse tar hänsyn till principen om lika villkor och att det därmed inte bör anses olagligt. Dessa medel skulle, vid detta alternativ, betalas ut även till de fristående huvudmännen. Ny reviderad elevpeng enligt detta alternativ framgår av bilaga 2.

Alternativet innebär alltså att de 90 miljoner kronorna som avsatts för att kompensera för ökade pensionskostnader inte verkställs.

Förvaltningen har identifierat följande skäl som **talar för** detta alternativ.

Förvaltningen bedömer att dessa delar av beslutet inte bör anses strida mot lag eller annan författning och därför inte heller bör upphävas av domstol. Om nämnden beslutar att verkställa beslutet enligt detta alternativ skulle det gynna deltagare i kulturskolan och elever i de kommunala och fristående skolorna. Detta då verksamheterna i ett tidigt skede kan minska de ekonomiska anpassningarna för hösten 2024. Det skulle också skapa bättre förutsättningar för verksamheterna att planera sin ekonomi framöver. De fristående huvudmännen skulle också få del av de 4 miljoner kronorna för ökad måluppfyllelse samtidigt som den kommunala verksamheten.

Förvaltningen har identifierat följande skäl som **talar emot** detta alternativ.

Nämndens beslut bedöms av förvaltningen som rättsligt tveksamt i den del det avser de 90 miljoner kronorna i kompensation för ökade pensionskostnader. Det är därför inte osannolikt att beslutet senare kommer att upphävas av domstol, i vart fall i den delen. Att beslutet är rättsligt tveksamt är ett starkt vägande skäl mot verkställighet. Förvaltningen kan inte svara på frågan om domstol, vid bedömningen att beslutet strider mot lag eller annan författning, kommer att upphäva beslutet i sin helhet eller endast i vissa delar. Det bör dock vara mest sannolikt enligt förvaltningens bedömning att dessa delar av beslutet inte upphävs.

Alternativ 4 - Endast medel som avser den kommunala verksamheten verkställs

Detta alternativ innebär att endast de delar av det överklagade beslutet som innebär en fördelning av resurser till den kommunala verksamheten verkställs och att något äskningsförfarande för de fristående huvudmännen inte kommer att genomföras innan beslutet i så fall har vunnit laga kraft. De fristående huvudmännen skulle inte heller få ta del av de 4 miljoner kronorna som avser ökad måluppfyllelse. Fördelning av de 90 miljoner kronorna till de kommunala skolorna framgår av bilaga 3.

Detta alternativ skulle innebära att resurser fördelas enligt följande:

- 5 miljoner kronor till kulturskolan,
- 1 miljon kronor i utökat skärgårdstillägg,
- Den andel av de 90 miljoner kronorna som avser kompensation för ökade pensionskostnader till de kommunala verksamheterna delas ut till skolorna via resursfördelningsmodellen,
- Den andel av de 4 miljoner kronorna som avser kommunal verksamhet för insatser för ökad måluppfyllelse bland eleverna.

Viktigt att notera är att om nämnden beslutar att verkställa beslutet enligt detta alternativ och det senare upphävs av domstol har nämnden att rätta verkställigheten i efterhand enligt bestämmelsen i 13 kap. 15 § KL. Om de 90 miljoner kronorna som avser ökade pensionskostnader och de 4 miljoner kronorna för ökad måluppfyllelse har verkställts till de kommunala skolorna behöver nämnden då se till att de fristående skolorna kompenseras på samma sätt som de kommunala. Om nämnden av någon anledning skulle vilja fördela medlen på annat sätt, behöver nämnden hämta tillbaka de medel som betalats ut till de kommunala. I annat fall skulle det nya beslutet vara i strid med lag. Gör nämnden inte detta ser förvaltningen en risk för att det eventuellt kan riktas skadeståndsanspråk mot nämnden. Nämnden blir på detta sätt bunden av verkställigheten,

om nämnden fortsatt skulle vilja kompensera de kommunala skolorna enligt det nu överklagade beslutet. För att nämnden ska ha bästa möjliga förutsättningar att kunna rätta verkställigheten om beslutet senare upphävs av domstol, menar förvaltningen att nämnden redan nu bör besluta att avsätta medel från kompletteringsbudgeten som vid en senare tidpunkt kan betalas ut till de fristående huvudmännen. Förvaltningen bedömer i så fall att 22 procent av de totalt 94 miljoner kronorna som bedöms vara bidragshöjande bör avsättas för detta ändamål. Summan utgår ifrån vad de fristående huvudmännen skulle ha tilldelats enligt förvaltningens resursfördelningsmodell.

Förvaltningen har identifierat följande skäl som **talar för** detta alternativ.

Alternativet skulle innebära att medlen betalas ut redan under vårterminen 2024 till de kommunala verksamheterna. Det skapar bättre förutsättningar för rektorer och enhetschefer att planera verksamheten inför höstterminen. Eventuella åtgärdsplaner för en ekonomi i balans kan i sådana fall minskas eller tas bort. För att verksamheterna ska ha en rimlig möjlighet att använda medlen behöver de få del av dem innan sommaren 2024. Detta då till exempel en anställnings- eller inköpsprocess uppskattningsvis tar tre månader att genomföra. Om verksamheterna inte med säkerhet vet att medlen kommer att betalas ut under 2024 finns en risk att de inte kommer att våga ta med dessa i den ekonomiska beräkningen. Om medlen kommer verksamheterna till del senare under 2024 och därmed inte hinner användas, finns också en risk att medlen behöver betalas tillbaka och inte kommer verksamheterna till del i praktiken. Värt att beakta i sammanhanget är att en skolas budget till allra största del utgörs av personalens löner. Att få klartecken om en justerad budget/elevpeng efter det att läsåret startas kan alltså medföra att tilldelade medel inte får avsedd effekt. Om nämnden beslutar att verkställa beslutet enligt detta alternativ skulle medlen komma eleverna och deltagarna i de kommunala verksamheterna till del tidigare än om nämnden beslutar om att avvakta verkställighet, vilket skulle gynna dem. Att verkställa beslutet enligt detta alternativ innebär även att det skulle skapa bättre förutsättningar för de kommunala verksamheterna att planera budgeten för 2025.

Förvaltningen har identifierat följande skäl som **talar emot** detta alternativ.

Nämndens beslut bedöms av förvaltningen vara rättsligt tveksamt i den del det avser 90 miljoner kronor i kompensation för ökade pensionskostnader. Det finns därför en inte obetydlig risk att beslutet senare upphävs av domstol, i vart fall i denna del. Detta är ett starkt vägande skäl mot verkställighet. Möjligheten för de fristående skolorna att äska medel för ökade pensionskostnader skjuts vidare på framtiden, vilket innebär att de fristående huvudmännen inte kan få del av medlen samtidigt som de kommunala. Detsamma gäller de 4 miljoner kronorna som avser ökad måluppfyllelse i förhållande till de fristående skolorna. Enligt den praxis som finns på området ska bidrag betalas ut samtidigt till kommunala och fristående skolor. Att de fristående huvudmännen inte får del av medlen kan antas påverka de fristående skolornas ekonomi och deras elever negativt. Om nämnden inte avsätter medel för att ha möjlighet att kompensera de fristående huvudmännen i efterhand, om beslutet helt eller delvis upphävs, skulle det också kunna innebära att nämnden lider en ekonomisk förlust. Vidare skulle JO, vid en eventuell granskning i verkställighetsfrågan, kunna ha synpunkter på och rikta kritik mot nämnden för att nämnden verkställt ett rättsligt tveksamt beslut.

Alternativ 5 – beslutet verkställs i samtliga delar, utom i den del det avser 90 miljoner i kompensation för ökade pensionskostnader till de fristående huvudmännen

Detta alternativ innebär att nämnden verkställer beslutet i sin helhet till de kommunala skolorna, samt även till de fristående huvudmännen i den del det avser de 4 miljoner kronorna för ökad måluppfyllelse. Ny reviderad elevpeng enligt detta alternativ framgår av bilaga 2 och 3.

Viktigt att notera är att om nämnden beslutar att verkställa beslutet enligt detta alternativ och det senare upphävs av domstol har nämnden att rätta verkställigheten i efterhand enligt bestämmelsen i 13 kap. 15 § KL. Om de 90 miljoner kronorna som avser ökade pensionskostnader har verkställts till de kommunala skolorna behöver nämnden då se till att de fristående skolorna kompenseras på samma sätt som de kommunala. Om nämnden av någon anledning skulle vilja fördela medlen på annat sätt, behöver nämnden hämta tillbaka de medel som betalats ut till de kommunala. I annat fall skulle det nya beslutet vara i strid med lag. Gör nämnden inte detta ser förvaltningen en risk för att det eventuellt kan riktas skadeståndsanspråk mot nämnden. Nämnden blir på detta sätt bunden av verkställigheten, om nämnden fortsatt skulle vilja kompensera de kommunala skolorna enligt det nu överklagade beslutet. För att nämnden ska ha bästa möjliga förutsättningar att kunna rätta verkställigheten om beslutet senare upphävs av domstol, menar förvaltningen att nämnden redan nu bör besluta att avsätta medel från kompletteringsbudgeten som vid en senare tidpunkt kan betalas ut till de fristående huvudmännen. Förvaltningen bedömer i så fall att 22 procent av de 90 miljoner kronorna i kompensation för ökade pensionskostnader bör avsättas för detta ändamål. Summan utgår ifrån vad de fristående huvudmännen skulle ha tilldelats enligt förvaltningens resursfördelningsmodell.

Förvaltningen har identifierat följande skäl som *talar för* detta alternativ.

Alternativet skulle innebära att samtliga medel betalas ut redan under vårterminen 2024 till de kommunala verksamheterna och i den del det avser de 4 miljoner kronorna i ökad måluppfyllelse även till de fristående huvudmännen. Detta alternativ skulle skapa bättre förutsättningar för rektorer och enhetschefer i den kommunala verksamheten att planera verksamheten inför höstterminen. Eventuella åtgärdsplaner för en ekonomi i balans för vissa kommunala skolor kan i sådana fall minskas eller tas bort. För att de kommunala verksamheterna ska ha en rimlig möjlighet att använda medlen behöver de få del av dem innan sommaren 2024. Detta då till exempel en anställnings- eller inköpsprocess uppskattningsvis tar tre månader att genomföra. Om verksamheterna inte med säkerhet vet att medlen kommer att betalas ut under 2024 finns en risk att de inte kommer att våga ta med dessa i den ekonomiska beräkningen. Om medlen kommer verksamheterna till del senare under 2024 och därmed inte hinner användas, finns också en risk att medlen behöver betalas tillbaka och inte kommer verksamheterna till del i praktiken. Värt att beakta i sammanhanget är att en skolas budget till allra största del utgörs av personalens löner. Att få klartecken om en justerad budget/elevpeng efter det att läsåret startas kan alltså medföra att tilldelade medel inte får avsedd effekt. Om nämnden beslutar att verkställa beslutet enligt detta alternativ skulle medlen komma eleverna och deltagarna i de kommunala verksamheterna till del tidigare än om nämnden beslutar om att avvakta verkställighet, vilket skulle gynna dem. Att verkställa beslutet enligt detta alternativ innebär även att det skulle skapa bättre förutsättningar för de kommunala verksamheterna

att planera budgeten för 2025. När det gäller de fristående huvudmännen skulle de få tillgång till de medel som tillfaller dem av de 4 miljoner kronorna för ökad måluppfyllelse utifrån resursfördelningsmodellen samtidigt som de kommunala skolorna. Detta får antas gynna eleverna på de fristående skolorna, även om det handlar om relativt låga belopp.

Förvaltningen har identifierat följande skäl som ***talar emot*** detta alternativ.

Nämndens beslut bedöms av förvaltningen vara rättsligt tveksamt i den del det avser 90 miljoner kronor i kompensation för ökade pensionskostnader. Det finns därför en inte obetydlig risk att beslutet senare upphävas av domstol, i vart fall i denna del. Detta är ett starkt vägande skäl mot verkställighet. Möjligheten för de fristående skolorna att äska medel för ökade pensionskostnader skjuts vidare på framtiden, vilket innebär att de fristående huvudmännen inte får del av medlen samtidigt som de kommunala. Enligt den praxis som finns på området ska bidrag betalas ut samtidigt till kommunala och fristående skolor. Att de fristående huvudmännen inte får del av de medel som avser 90 miljoner kronor i kompensation för ökade pensionskostnader kan antas påverka de fristående skolornas ekonomi och deras elever negativt. Om nämnden inte avsätter medel för att ha möjlighet att kompensera de fristående huvudmännen i efterhand, om beslutet helt eller delvis upphävs, skulle det också kunna innebära att nämnden lider en ekonomisk förlust. Vidare skulle JO, vid en eventuell granskning i verkställighetsfrågan, kunna ha synpunkter på och rikta kritik mot nämnden för att nämnden verkställt ett rättsligt tveksamt beslut.

Alternativ 6 - beslutet verkställs inte i någon del innan det vunnit laga kraft

Detta alternativ innebär att ingen del av beslutet verkställs, förrän det i så fall har vunnit laga kraft. Detta gäller alltså om beslutet står sig i domstol.

Förvaltningen har identifierat följande skäl som ***talar för*** detta alternativ.

Beslutet är enligt förvaltningens bedömning rättsligt tveksamt i den del det avser de 90 miljoner kronor för att kompensera för ökade pensionskostnader. Det är därför inte osannolikt att det senare kommer att upphävas av domstol, i vart fall i denna del. Detta är ett starkt vägande skäl för att beslutet inte bör verkställas innan det har vunnit laga kraft. En ytterligare omständighet som talar för detta alternativ är att nämnden genom att inte verkställa beslutet behåller rådigheten över medlen, även om domstol senare skulle komma att upphäva beslutet. Om domstol skulle upphäva beslutet lämnar detta alternativ alltså fritt för nämnden att besluta om en annan fördelning av medlen. Effekten av att en domstol upphäver ett beslut efter laglighetsprövning är att detta inte längre finns och det finns därmed inget beslut för nämnden att rätta till i efterhand.

Förvaltningen har identifierat följande skäl som ***talar emot*** detta alternativ.

Om beslutet inte upphävs av domstol innebär detta alternativ en förskjutning av utbetalning av medlen. Ovissheten om när pengarna kommer att betalas ut påverkar hur verksamheterna ska förhålla sig till de ekonomiska anpassningarna under resterande del av året och även för möjligheterna att planera för budget 2025. Att inte verkställa beslutet i någon del får också antas påverka elever på såväl kommunala som fristående skolor samt deltagare i den kommunala kulturskolan negativt.

Protokollsutdrag skickas till

Grundskoleförvaltningens ledningsgrupp

Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen

Maria Andersson
Förvaltningsdirektör

Helena Sjöberg
Avdelningschef styrning och ledning