



Bilaga 1

Utfärdat 2024-06-07

Diarienummer N609-2592/24

Handläggare:

Sofie Fors Atterlöf och Fredrik Johansson

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

Yttrande till Förvaltningsrätten i Göteborg i mål nr 6279-24

Bakgrund

Grundskolenämnden beslutade den 26 mars 2024 om en kompletteringsbudget (§ 59). Beslutet innebar att medel skulle fördelas på följande sätt:

- 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 målluppfyllelse,
- 1 miljon kronor avsätts för att utöka skärgårdstillägget fram till dess att detta långsiktigt regleras inom ramen för ordinarie budgetberedning.

Beslutet om kompletteringsbudgeten har överklagats till Förvaltningsrätten i Göteborg, som ännu inte avgjort målet. Med anledning av att beslutet överklagats fattade nämnden den 21 maj 2024 beslut om verkställighet av det överklagade beslutet (§ 99). Detta beslut innebar att beslutet om kompletteringsbudgeten skulle verkställas i samtliga delar, utom i den del det avsåg kompensation för ökade pensionskostnader till de fristående huvudmännen.

Grundskolenämndens beslut om verkställighet av kompletteringsbudgeten har överklagats till Förvaltningsrätten i Göteborg, som nu har förelagt nämnden att yttra sig i målet. Målet handläggs inom ramen för laglighetsbesvär. Yttrandet ska vara förvaltningsrätten tillhanda senast den 11 juni 2024 kl. 11.00.

Klaganden yrkar att det överklagade beslutet ska upphävas samt att förvaltningsrätten ska besluta att det tills vidare inte ska gälla (inhibition). Till stöd för sin talan anför klaganden bland annat följande. Beslutet är fattat i strid med lag och förordning. Beslutet innebär att resurstillskottet inte kommer enskilda huvudmän till del samtidigt som de kommunala utförarna och står därför i strid med skollagens likabehandlingsprincip och praxis. Ett kommunalrättsligt beslut som inte har vunnit lagakraft får inte verkställas om särskilda skäl talar emot det. Nämnden har beslutat om partiell verkställighet, trots att beslutet är rättsligt tveksamt. Beslutet är också fattat i strid med lagstiftarens intentioner och etablerad praxis. Det finns därför starkt vägande skäl mot verkställighet. Det saknas realistisk möjlighet att i efterhand rätta effekten av att resurstillskottet inte kommer huvudmännen till del vid samma tidpunkt. Att den kommunala utföraren bereds möjlighet

att planera för satsningar under verksamhetsåret, utan att fristående huvudmän tillåts planera för motsvarande satsning är att undergräva den konkurrensneutralitet som lagstiftaren haft för avsikt att tillförsäkra huvudmännen.

Den 3 juni 2024 beslutade förvaltningsrätten att det överklagade beslutet i den del som avser verkställighet av de 90 miljoner kronorna i kompensation för ökade pensionskostnader inte ska gälla i avvaktan på att målet avgörs (inhibition).

Grundskolenämndens inställning

Grundskolenämnden anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för grundskolenämndens inställning

Genom det överklagade beslutet har grundskolenämnden gjort en sådan prövning i verkställighetsfrågan som åligger den enligt 13 kap. 14 § kommunallagen (2017:725). Nämnden har genom det överklagade beslutet gjort en sådan helhetsbedömning som bestämmelsen föranleder och har vägt skälen för och emot verkställighet i förhållande till det alternativ i verkställighetsfrågan som nämnden beslutade om. Vid denna bedömning väger effektivitetshänsyn tungt, likaså om beslutet framstår som rättsligt tveksamt och om verkställigheten går att rätta utan olägenhet i efterhand om beslutet vid en senare tidpunkt upphävs av domstol. Något absolut hinder mot att verkställa ett rättsligt tveksamt beslut som inte utan olägenhet kan rättas i sin helhet vid ett upphävande finns dock inte.

Grundbeslutet om kompletteringsbudgeten är, enligt grundskoleförvaltningens bedömning, rättsligt tveksamt i den del det avser 90 miljoner kronor i kompensation för ökade pensionskostnader. Förvaltningen bedömer därför att det finns en inte obetydlig risk för att i vart fall denna del av beslutet kan komma att upphävas av domstol. Denna omständighet tillsammans med i vilken mån grundbeslutet kan rättas i efterhand om det upphävs, ska dock vägas mot de konsekvenser en utebliven verkställighet enligt det nu överklagade beslutet kan få.

Grundskolenämnden har inom ramen för den bedömning som gjordes i verkställighetsfrågan varit medveten om det som förvaltningen anför i tjänsteutlåtandet (daterat den 10 maj 2024) om att grundbeslutet bedöms som rättsligt tveksamt avseende de 90 miljoner kronorna i kompensation för ökade pensionskostnader. Även den omständigheten att verkställigheten i det alternativ som valdes innebär att de fristående huvudmännen inte skulle få del av medlen samtidigt som de kommunala verksamheterna framgick av detta. Att inte verkställa beslutet i den del det avser de 90 miljoner kronorna till de kommunala skolorna innan beslutet har vunnit lagakraft skulle dock, enligt nämnden, få sådana konsekvenser för den kommunala verksamheten att dessa inte kan anses behöva stå tillbaka för grundbeslutets rättsliga tveksamhet och att beslutet inte i sin helhet kommer att kunna rättas om det senare upphävs av domstol. Grundskolenämnden anser att kravet på samtidighet (dvs. att fristående huvudmän ska få tillgång till resurstillskott samtidigt som den kommunala verksamheten) som fastslagits i praxis inte kan anses väga tyngre än de effektivitetsskäl som talar för verkställighet i enlighet med det nu överklagade beslutet. Det överklagade beslutet om verkställighet kan därmed inte

anses ha tillkommit i strid med lag eller annan författning och ska som en följd därav inte heller upphävas.

Utöver de skäl som talar för verkställighet i enlighet med det nu överklagade beslutet som framgår av det tjänsteutlåtande som låg till grund för nämndens beslut, vill nämnden anföra följande till stöd för att effektivitetsskäl vid en helhetsbedömning väger tyngre än skälen mot verkställighet, dvs. att grundbeslutet är rättsligt tveksamt och att någon fullständig rättelse avseende samtidigtheten i efterhand om beslutet upphävs inte är möjlig.

Att inte verkställa den del av beslutet som avser 90 miljoner kronor i kompensation för ökade pensionskostnader till de kommunala verksamheterna innebär bland annat att flera av stadens skolor, cirka 25-35 skolor, nu behöver upprätta åtgärdsplaner i syfte att nå en ekonomi i balans. Detta innebär bland annat att bemanningen behöver anpassas. Det handlar om cirka 150 tjänster som inte kommer att kunna tillsättas, återbesättas eller som sätts i omställning. Chefer kommer att tvingas omprioritera sin arbetstid från pedagogiskt ledarskap till skolans inre organisation och i detta behöva hantera oroliga vårdnadshavare och medarbetare samt förhandla förändrad skolorganisation och upprätta risk- och konsekvensbedömningar. De skolor som trots utebliven verkställighet enligt prognos har en ekonomi i balans kommer inte heller kunna vidta sådana kvalitetshöjande insatser som syftar till att eleverna ska klara kunskapsmålen. Såväl arbetsmiljön som tryggheten och studieron för skolornas elever kommer att påverkas när färre vuxna kommer att dela skolans uppdrag. En utebliven verkställighet innebär vidare att utmaningarna med att säkerställa elevers behov av särskilt stöd ökar. En utebliven verkställighet kommer alltså i förlängningen att påverka skolornas elever negativt.

Det finns vidare en risk för att en utebliven verkställighet kan komma att påverka arbetsmiljön även för skolornas medarbetare, bland annat till följd av den osäkerhet som nu råder och att medarbetare kommer att tvingas sluta. Ryckigheten i ekonomisk styrning och planering kommer få direkt påverkan på verksamhetens kompetensförsörjning och då särskilt avseende skolledare och lärare. Den långsiktiga planeringen i organisationen kommer också att påverkas i negativ riktning, då grundskoleförvaltningen arbetar med 1-årsbudgetar och då frågan skapar en osäkerhet i verksamheten där den inte kan planera utifrån att den kommer att få tillgång till dessa medel.

Den kommunala organisationen och dess ekonomiska styrning ser annorlunda ut än vad som gäller för en fristående huvudman. Kommunen som offentlig arbetsgivare möter vidare högre krav på transparens vid rekrytering och framförhållning i kompetensplaneringen. I sak innebär detta att de kommunala skolorna i högre grad redan har realiserat sin bemanning inför det nya läsåret 24/25 utifrån givna budgetförutsättningar. Det kan därför med fog antas att konsekvenserna av en utebliven verkställighet i enlighet med nämndens beslut innan detta har vunnit lagakraft är betydligt mer betungande för den kommunala verksamheten än för en fristående utförare, som i detta fall får vänta på utbetalning av medel fram till dess att domstolen avgjort målet.

Sammantaget kommer således såväl verksamheten som sådan och dess organisatoriska förutsättningar, som enskilda rektorer och deras skolor och elever att påverkas negativt av en utebliven verkställighet enligt det nu överklagade beslutet. Detta ska alltså vägas mot den rättsliga tveksamheten i grundbeslutet och det krav på samtidig utbetalning av resurstillskott som praxis föreskriver.

Grundskolenämnden har avsatt medel från kompletteringsbudgeten för att, i den mån det är möjligt, rätta beslutet i efterhand om det senare upphävs av domstol. Utifrån vad de fristående huvudmännen skulle ha tilldelats om grundbeslutet hade fattats utifrån principen om lika villkor har 22% av de 90 miljoner kronorna avsatts för detta ändamål. Skulle beslutet upphävas finns alltså medel avsatta för att de fristående huvudmännen ska kunna kompenseras i nära anslutning till domstolens avgörande. Visserligen kommer inte kravet på samtidighet vid en sådan verkställighet kunna rättas i efterhand, eftersom medel då redan verkställts till den kommunala verksamheten. Detta innebär dock inte, enligt grundskolenämndens bedömning, att det finns något absolut hinder mot verkställighet i enlighet med det nu överklagade beslutet. Inte heller den omständigheten att beslutet av förvaltningen bedömts som rättsligt tveksamt föranleder en sådan bedömning.

Grundskolenämnden anser att effektivitetsskäl som talar för verkställighet i enlighet med det nu överklagade beslutet, vid en helhetsbedömning, bör anses väga tyngre vid bedömningen i verkställighetsfrågan, än frågan om fullständig rättelse om domstol vid en senare tidpunkt upphäver beslutet tillsammans med grundbeslutets rättsliga tveksamhet.

Gällande frågan om beslutet om verkställighet i förhållande till övriga poster i kompletteringsbudgeten anser nämnden att den har fattat ett korrekt beslut i enlighet med lag. Dessa delar av grundbeslutet kan inte anses vara rättsligt tveksamma och någon rättelse kommer inte heller att behöva vidtas om beslutet upphävs, då även fristående huvudmän kompenseras utifrån principen om lika villkor i förhållande till posten som avser ökad måluppfyllelse. Övriga två poster faller utanför vad fristående huvudmän ska kompenseras för. I dessa delar finns det således inga särskilda skäl som talar emot verkställighet. Verkställighetsbeslutet är därmed även i denna del fattat i enlighet med lag, varför det saknas skäl att upphäva beslutet.

Sammanfattningsvis menar grundskolenämnden att det överklagade beslutet är fattat i enlighet med lag och att beslutet inte ska upphävas. Överklagandet bör därför avslås.