

Protokoll fört vid enskild föredragning

Utbildningsbyrån

Beslutande	Föredragande	Justerat
Minister	Byråchef	Omedelbart
Tony Asumaa	Elisabeth Storfors	

Ärende/Dnr/Exp.	Beslut
-----------------	--------

Nr 38

Investeringsplan 2019 för Kumlinge kommun

ÅLR 2018/9714

162 U2

Utifrån Kumlinge kommuns anhållan om stöd för anläggningsprojekt för renoveringsinsatser i Kumlinge grundskola, har Ålands lagting reserverat medel i första tilläggsbudget 2019, totalt 12 000 €. Medlen motsvarar 20 % av kommunens budgeterade kostnaderna (60 000 €) för projektet. Budgetmoment 52000.

Landskapsregeringen fastställer Kumlinge kommuns kostnadskalkyl som underlag för projektet. Förverkligandet av renoveringsprojektet ska därmed inledas under budgetåret. De beviljade medlen utbetalas efter slutfört projekt och redovisade kostnader.

26 - 32 §§ LL (2017/120) om landskapsandelar till kommunerna

Nr 39

Yttrande till högsta förvaltningsdomstolen i ärende dnr 2300/2/19 – Finströms kommun

ÅLR 2019/81

163 U2

Högsta förvaltningsdomstolen begär Ålands landskapsregerings (nedan landskapsregeringen) yttrande om Finström kommuns besvär gällande beviljande och utbetalning av landskapsandel för driftskostnader för grundskolan år 2019.

Finströms kommun yrkar att högsta förvaltningsdomstolen upphäver landskapsregeringens beslut ”Beviljande och utbetalning av landskapsandel 2019” daterat 8.1.2019 fattat av byråchef Elisabeth Storfors med diarienummer ÅLR 2019/81 (bilaga 1) och ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019” av 8.1.2019 fattat av minister Tony Asumaa med beslutsnummer 6 U2 och diarienummer ÅLR 2019/65 (bilaga 2). Därtill yrkar Finströms kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande ”basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolor för år 2019” eller att tillämpa landskapsregeringens upphävida beslut ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019” daterat 9.10.2018 fattat av minister Tony

Asumaa med beslutsnummer 191 U 2 och diarienummer ÅLR 2018/8327 (bilaga 3, ärende nr. 35). Slutligen yrkar Finström kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande Finströms kommuns landskapsandel för grundskola 2019 baserat på basbeloppen i det nya beslutet ”basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolor för år 2019” eller tillämpa landskapsregeringens upphävda beslut ”basbeloppen för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019 av 9.10.2018 fattat av minister Tony Asumaa med diarienummer ÅLR 2018/8327”. Som grunder för yrkandena anförs att besluten inte är förenliga med lag samt att besluten tillkommit i felaktig ordning.

Landskapsregeringen bestrider ändringssökandens yrkanden och grunder i dess helhet och yrkar på att högsta förvaltningsdomstolen förkastar ändringssökandens besvär i sin helhet.

Grunder för yttrande

Besluten är förenliga med lag

Utbetalning av landskapsandelar till kommunerna baserar sig på landskapslagen (2017:120) om landskapsandelar till kommunerna (nedan landskapsandelslagen) vilken trädde i kraft den 1 januari 2018 och började tillämpas från och med finansåret 2018. Bestämmelserna som berör beräkning av basbeloppen för grundskolan förtydligades genom landskapslag (2018/102) om ändring av 17 § landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna som trädde i kraft den 1 januari 2019.

I allmänhet kan det konstateras att landskapsandelar fördelas i icke-kostnadsbaserade landskapsandelar och kostnadsbaserade landskapsandelar. Skillnaden mellan dessa är att kostnadsbaserade landskapsandelar beräknas i relation till kommunernas driftskostnad för verksamhetsområdet ifråga medan icke-kostnadsbaserade landskapsandelar inte har någon koppling till kommunernas faktiska driftskostnader.

Landskapsandelarna för socialvården, den samordnade socialtjänsten, grundskolan och träningsundervisningen är kostnadsbaserade och fastställs med en normkostnad som grund. Med begreppet "normkostnad" avses enligt 2 § 4 punkten i landskapsandelslagen ”en för varje kommun kalkylerad kostnad som har sin grund i kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för ett verksamhetsområde”. Denna bestämmelse i sig utgör dock ingen grund för beräkningen av normkostnaden för respektive verksamhetsområde. Närmare bestämmelser om grunderna för beräkning av normkostnad för socialvårdsområdet finns i landskapsandelslagens andra kapitel och för grundskolan i det tredje kapitlet.

Av landskapsandelslagens 9 § framkommer att normkostnaden för grundskolan baserar sig på elevunderlaget i kommunen, det vill säga antalet invånare i åldern 6–15 år vid ingången av det kalenderår som föregår finansåret. Det är dock inte enbart det totala elevunderlaget som ligger som grund för beräkning av normkostnaden. I samband med att landskapsandelssystemet förnyades infördes det en intervallmodell för beräkningen av normkostnaden (LF 28/2016–2017, s. 27–28). Syftet med intervalluppdelingen var att ge kommuner med lågt elevunderlag

en förhållandevis högre landskapsandel eftersom kostnaden per elev är högre när elevunderlag är litet. Samtidigt medför intervalluppdelingen att varje ny elev innebär en höjning av landskapsandelen.

Intervallmodellen innebär att elevunderlaget uppdelas i sex olika intervaller: 1–40 personer, 41–60 personer, 61–80 personer, 81–100 personer, 101–150 personer samt 151 eller fler personer. För varje intervall fastställs ett basbelopp, så att basbeloppet för det första intervallet är högst och basbeloppet för det sista intervallet lägst. Enligt definitionen i 2 § 5 punkt är basbelopp en kalkylerad kostnad per invånare. I förarbetet till landskapsandelslagen (LF 28/2016–2017, s. 25) konstateras basbeloppets koppling till begreppet normkostnad, det vill säga att i fråga om kostnadsbaserade landskapsandelarna motsvarar basbeloppet normkostnaden för en person.

Enligt landskapsandelslagen beräknas normkostnaderna som ligger som grund för utbetalning av de kostnadsbaserade landskapsandelarna olika beroende på vilket verksamhetsområde det är frågan om. Således blir också normkostnadernas relation till kommunernas sammanlagda nettodriftskostnad på respektive område olika. Vad gäller socialvårdsområdet anges det i lagförslaget om ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 4) att kommunernas sammanlagda normkostnader motsvarar kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för verksamhetsområdet i fråga. Vidare konstateras det i förarbetet att detta antagande inte stämmer för grundskolans del eftersom beräkningen av basbeloppen för grundskolans del i enlighet med landskapsandelslagens 9 § sker i två steg. Först divideras de sammanlagda nettodriftskostnader för grundskolan med antalet invånare i åldern 6–15 och kvoten för detta basbelopp utgör basbeloppet för det tredje intervallet (61–80 personer). I det andra steget beräknas basbeloppen för de övriga intervallen med hjälp av de koefficienter som anges i 19 § 3 mom. i landskapsandelslagen. Kommunens normkostnad för grundskolan fås således genom att antalet invånare i varje intervall multipliceras med basbeloppet för intervallet i fråga och det sammanlagda beloppet för alla intervall utgör kommunens normkostnad för grundskolan. Kommunens landskapsandel för grundskolan utgörs i enlighet med 10 § i landskapsandelslagen av 20 procent av normkostnaden för grundskolan.

Till följd av räkneoperationens andra steg motsvarar inte kommunernas sammanlagda normkostnader de sammanlagda nettodriftskostnaderna för grundskolan. Orsaken till att normkostnaderna blir lägre än nettodriftskostnaderna är att basbeloppen för de tre sista intervallen, som är lägre än det basbelopp som räknas i det första steget, tillämpas för en majoritet av eleverna i landskapet. I detaljmotiveringen till ändring av landskapsandelslagens 17 § (LF 4/2018–2019, s.8) konstateras uttryckligen att när det gäller grundskolan är förhållandet mellan nettodriftskostnaderna och normkostnaderna indirekt eftersom det bara är basbeloppet för ett intervall, det vill säga det tredje intervallet för 61–80 personer, som är direkt baserat på nettodriftskostnaderna. Enligt förarbetet var det också uttryckligen avsikten att normkostnadens relation till nettodriftskostnaderna för grundskolan skulle vara på detta sätt (LF 4/2018–2019, s.8).

Det beslut om självriktelse som Finströms kommun hänvisar till i besväret (s. 5, sista stycket) hade sin grund i en motsägelse i

formuleringen av landskapsandelslagens 9, 17 och 19 §. Vid övergång till det nya landskapsandelssystemet, 1 januari 2018, fastställdes nya basbelopp för grundskolan i enlighet med landskapsandelslagens 50 § med nettodriftskostnaderna finansåret 2015 som grund. Basbeloppen beräknades i enlighet med 50 § 1 mom. i landskapsandelslagen genom tillämpningen av 18 § och 19 §. I förarbetet till ändring av 17 § i landskapsandelslagen konstateras att det ursprungliga lagförslaget medförde en möjlighet att tolka lagens 17 § så att basbeloppen för grundskolan skulle beräknas på ett sådant sätt att kommunernas sammanlagda normkostnader skulle motsvara nettodriftskostnaderna (LF 4/2018–2019, s. 5). Till följd av denna oklarhet i lagtolkningen rättade landskapsregeringen på eget initiativ beslutet om basbeloppen för landskapsandelarna för grundskolan för år 2018 (bilaga 3, ärende nr. 33). Ovan beskrivna oklarhet i lagen har korrigerats genom LL (2018/102) om ändring av 17 § i landskapsandelslagen som trädde i kraft den 1 januari 2019.

Finströms kommuns yrkande om att basera utbetalning av landskapsandelar på landskapsregeringens beslut med beslutsnummer 191 U2 och diarienummer ÅLR 2018/8327 är inte juridiskt möjligt tillvägagångssätt. Nämnda beslut fattades eftersom det av 14 § i landskapsandelslagen tydligt framkommer att landskapsregeringen måste senast den 15 oktober varje år fastställa basbeloppen för det följande finansåret. I beslutet uppgavs uttryckligen att beslutet kommer att upphävas med anledning av kommande lagförslag och att nya basbelopp för år 2019 kommer att kalkyleras enligt den ursprungliga avsikten för år 2018. Nämnda beslut upphävdes med stöd av ikraftträdelsebestämmelsen till LL om ändring av 17 § i landskapsandelslagen som trädde i kraft 1 januari 2019. I enlighet med ikraftträdelsebestämmelsen fastställde landskapsregeringen 8.1.2019 (ÅLR 2019/65) nya basbelopp för år 2019 med nettodriftskostnaderna för finansåret 2015 som grund som beräknades i enlighet med 18 och 19 §. Därmed är landskapsregeringens beslut av den 8.1.2019 fattat på ett i lagen angivet sätt.

Beredningen av lagförslaget har gjorts i enlighet med lag

Finströms kommun hävdar att kommunen inte getts möjlighet att utlåta sig om ändringen av 17 § i landskapsandelslagen. Enligt förarbetet till ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 7) har lagförslaget behandlats vid samråd mellan landskapsregeringen, Ålands kommunförbund och Mariehamns stad. Till följd av lagförslagets brådskande karaktär skickades förslaget inte på remiss men kommunerna informerades om landskapsregeringens intentioner att förtydliga lagen under beredningen av ändringsförslaget. Den 28 september 2018 skickades per e-post en kalkyl för landskapsandelarna 2019 till samtliga kommuner i vilken framgick det preliminära utfallet av lagändringen.

Att lagförslaget trädde i kraft i den ordning som avses i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen (1991:71) för Åland grundar sig på behovet av ikraftträdelse för verkställande av anslag i budgeten. Enligt 34 § i landskapsandelslagen är landskapsregeringen ålagd att betala landskapsandelarna till kommunerna senast den 11 varje månad. Utbetalning av landskapsandelar i sin tur förutsätter att landskapsregeringen kan fatta beslut om utjämning av landskapsandelar på korrekta grunder. Dessa särskilda skäl förutsatte att lagen

behandlades enligt de undantagsbestämmelser som anges i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen.

Beslutet om fastställande av basbelopp för grundskola har kommit till i laga ordning

Finströms kommun hävdar att beslutsfattandet gällande fastställande av basbelopp för grundskola är delegerat till tjänstemannanivå genom landskapsregeringens delegeringsbeslut och att besluten därför tillkommit i fel ordning. Skrivningen i det delegeringsbeslut som ändringssökanden hänvisar till avser enbart den allmänna landskapsandel som fanns i det tidigare landskapsandelssystemet och som nu är avskaffad. När det gäller beslut om basbelopp och landskapsandelar för grundskolan har dessa inte delegerats till tjänstemannanivå utan besluten fattas på enskild föredragning av ansvarig minister. Landskapsregeringen kan dessutom konstatera att dessa ärenden inte är sådana att de enligt landskapsregeringens praxis skulle anses utgöra beslut av ”allmän eller principiell natur” och av den anledningen borde beslutas om i plenum. Landskapsregeringen anser därför att besluten fattats på korrekt beslutsnivå.

Sammanfattning

Enligt landskapsregeringen är lagstiftningen inte oklar till någon del, av landskapsandelslagen framkommer tydliga grunder för beräkning och fastställande av landskapsandelar för grundskolans del. Som ovan anförts beräknas normkostnaderna för olika kostnadsbaserade landskapsandelar från varandra avvikande sätt och detta har även relevans med avseende på normkostnadernas relation till nettodriftskostnaderna. Av landskapsandelslagens förarbeten framkommer tydligt att detta varit lagstiftarens uttryckliga avsikt. Vidare ska definitionen av begreppet normkostnad och uttrycket ”har sin grund i” tolkas i enlighet med de specifika bestämmelserna för varje verksamhetsområde.

Landskapsregeringens beslut om basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolan 2019 (ÅLR 2019/65) av den 8 januari 2019 har fattats av minister Tony Asumaa i enlighet med landskapsregeringens delegeringsbeslut. Beslutet har fattats så som stadgas i ikraftträdelsebestämmelsen till landskapslagen om ändring av 17 § landskapsandelslagen om landskapsandelar till kommunerna. Därmed är även beslutet för beviljande och utbetalning av landskapsandel till Finströms kommun (ÅLR 2019/81) fattat på korrekta grunder. Ändringssökandens yrkanden ska således förkastas som grundlösa.

Nr 40

Yttrande till högsta förvaltningsdomstolen

i ärende dnr 2298/2/19- Geta kommun

ÅLR 2019/83

164 U2

Högsta förvaltningsdomstolen begär Ålands landskapsregerings (nedan landskapsregeringen) yttrande om Geta kommuns besvär gällande beviljande och utbetalning av landskapsandel för driftskostnader för grundskolan år 2019.

Geta kommun yrkar att högsta förvaltningsdomstolen upphäver

landskapsregeringens beslut ”Beviljande och utbetalning av landskapsandel 2019” daterat 8.1.2019 fattat av byråchef Elisabeth Storfors med diarienummer ÅLR 2019/83 (bilaga 1) och ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019” av 8.1.2019 fattat av minister Tony Asumaa med beslutsnummer 6 U2 och diarienummer ÅLR 2019/65 (bilaga 2). Därtill yrkar Geta kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolor för år 2019” eller att tillämpa landskapsregeringens upphävda beslut ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019” daterat 9.10.2018 fattat av minister Tony Asumaa med beslutsnummer 191 U 2 och diarienummer ÅLR 2018/8327 (bilaga 3, ärende nr. 35). Slutligen yrkar Geta kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande Geta kommuns landskapsandel för grundskola 2019 baserat på basbeloppen i det nya beslutet ”basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolor för år 2019” eller tillämpa landskapsregeringens upphävda beslut ”basbeloppen för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019 av 9.10.2018 fattat av minister Tony Asumaa med diarienummer ÅLR 2018/8327”. Som grunder för yrkandena anförs att besluten inte är förenliga med lag samt att besluten tillkommit i felaktig ordning.

Landskapsregeringen bestrider ändringssökandens yrkanden och grunder i dess helhet och yrkar på att högsta förvaltningsdomstolen förkastar ändringssökandens besvär i sin helhet.

Besluten är förenliga med lag

Utbetalning av landskapsandelar till kommunerna baserar sig på landskapslagen (2017:120) om landskapsandelar till kommunerna (nedan landskapsandelslagen) vilken trädde i kraft den 1 januari 2018 och började tillämpas från och med finansåret 2018. Bestämmelserna som berör beräkning av basbeloppen för grundskolan förtydligades genom landskapslag (2018/102) om ändring av 17 § landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna som trädde i kraft den 1 januari 2019.

I allmänhet kan det konstateras att landskapsandelar fördelas i icke-kostnadsbaserade landskapsandelar och kostnadsbaserade landskapsandelar. Skillnaden mellan dessa är att kostnadsbaserade landskapsandelar beräknas i relation till kommunernas driftskostnad för verksamhetsområdet ifråga medan icke-kostnadsbaserade landskapsandelar inte har någon koppling till kommunernas faktiska driftskostnader.

Landskapsandelarna för socialvården, den samordnade socialtjänsten, grundskolan och träningsundervisningen är kostnadsbaserade och fastställs med en normkostnad som grund. Med begreppet "normkostnad" avses enligt 2 § 4 punkten i landskapsandelslagen ”*en för varje kommun kalkylerad kostnad som har sin grund i kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för ett verksamhetsområde*". Denna bestämmelse i sig utgör dock ingen grund för beräkningen av normkostnaden för respektive verksamhetsområde. Närmare bestämmelser om grunderna för beräkning av normkostnad för socialvårdsområdet finns i landskapsandelslagens andra kapitel och för grundskolan i det tredje kapitlet.

Av landskapsandelslagens 9 § framkommer att normkostnaden för

grundskolan baserar sig på elevunderlaget i kommunen, det vill säga antalet invånare i åldern 6–15 år vid ingången av det kalenderår som föregår finansåret. Det är dock inte enbart det totala elevunderlaget som ligger som grund för beräkning av normkostnaden. I samband med att landskapsandelssystemet förnyades infördes det en intervallmodell för beräkningen av normkostnaden (LF 28/2016–2017, s. 27–28). Syftet med intervalluppdeleningen var att ge kommuner med lågt elevunderlag en förhållandevis högre landskapsandel eftersom kostnaden per elev är högre när elevunderlag är litet. Samtidigt medför intervalluppdeleningen att varje ny elev innebär en höjning av landskapsandelen.

Intervallmodellen innebär att elevunderlaget uppdelas i sex olika intervaller: 1–40 personer, 41–60 personer, 61–80 personer, 81–100 personer, 101–150 personer samt 151 eller fler personer. För varje intervall fastställs ett basbelopp, så att basbeloppet för det första intervallet är högst och basbeloppet för det sista intervallet lägst. Enligt definitionen i 2 § 5 punkt är basbelopp en kalkylerad kostnad per invånare. I förarbetet till landskapsandelslagen (LF 28/2016–2017, s. 25) konstateras basbeloppets koppling till begreppet normkostnad, det vill säga att i fråga om kostnadsbaserade landskapsandelarna motsvarar basbeloppet normkostnaden för en person.

Enligt landskapsandelslagen beräknas normkostnaderna som ligger som grund för utbetalning av de kostnadsbaserade landskapsandelarna olika beroende på vilket verksamhetsområde det är frågan om. Således blir också normkostnadernas relation till kommunernas sammanlagda nettodriftskostnad på respektive område olika. Vad gäller socialvårdsområdet anges det i lagförslaget om ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 4) att kommunernas sammanlagda normkostnader motsvarar kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för verksamhetsområdet i fråga. Vidare konstateras det i förarbetet att detta antagande inte stämmer för grundskolans del eftersom beräkningen av basbeloppen för grundskolans del i enlighet med landskapsandelslagens 9 § sker i två steg. Först divideras de sammanlagda nettodriftskostnader för grundskolan med antalet invånare i åldern 6–15 och kvoten för detta basbelopp utgör basbeloppet för det tredje intervallet (61–80 personer). I det andra steget beräknas basbeloppen för de övriga intervallen med hjälp av de koefficienter som anges i 19 § 3 mom. i landskapsandelslagen. Kommunens normkostnad för grundskolan fås således genom att antalet invånare i varje intervall multipliceras med basbeloppet för intervallet i fråga och det sammanlagda beloppet för alla intervall utgör kommunens normkostnad för grundskolan. Kommunens landskapsandel för grundskolan utgörs i enlighet med 10 § i landskapsandelslagen av 20 procent av normkostnaden för grundskolan.

Till följd av räkneoperationens andra steg motsvarar inte kommunernas sammanlagda normkostnader de sammanlagda nettodriftskostnaderna för grundskolan. Orsaken till att normkostnaderna blir lägre än nettodriftskostnaderna är att basbeloppen för de tre sista intervallen, som är lägre än det basbelopp som räknas i det första steget, tillämpas för en majoritet av eleverna i landskapet. I detaljmotiveringen till ändring av landskapsandelslagens 17 § (LF 4/2018–2019, s.8) konstateras uttryckligen att när det gäller grundskolan är förhållandet mellan nettodriftskostnaderna och normkostnaderna indirekt eftersom det bara är basbeloppet för ett intervall, det vill säga det tredje intervallet för 61–80 personer, som är direkt baserat på nettodriftskostnaderna. Enligt förarbetet

var det också uttryckligen avsikten att normkostnadens relation till nettodriftskostnaderna för grundskolan skulle vara på detta sätt (LF 4/2018–2019, s.8).

Det beslut om självrättelse som Geta kommun hänvisar till i besväret (s. 5, sista stycket) hade sin grund i en motsägelse i formuleringen av landskapsandelslagens 9, 17 och 19 §. Vid övergång till det nya landskapsandelssystemet, 1 januari 2018, fastställdes nya basbelopp för grundskolan i enlighet med landskapsandelslagens 50 § med nettodriftskostnaderna finansåret 2015 som grund. Basbeloppen beräknades i enlighet med 50 § 1 mom. i landskapsandelslagen genom tillämpningen av 18 § och 19 §. I förarbetet till ändring av 17 § i landskapsandelslagen konstateras att det ursprungliga lagförslaget medförde en möjlighet att tolka lagens 17 § så att basbeloppen för grundskolan skulle beräknas på ett sådant sätt att kommunernas sammanlagda normkostnader skulle motsvara nettodriftskostnaderna (LF 4/2018–2019, s. 5). Till följd av denna oklarhet i lagtolkningen rättade landskapsregeringen på eget initiativ beslutet om basbeloppen för landskapsandelarna för grundskolan för år 2018 (bilaga 3, ärende nr. 33). Ovan beskrivna oklarhet i lagen har korrigerats genom LL (2018/102) om ändring av 17 § i landskapsandelslagen som trädde i kraft den 1 januari 2019.

Geta kommuns yrkande om att basera utbetalning av landskapsandelar på landskapsregeringens beslut med beslutsnummer 191 U2 och diarienummer ÅLR 2018/8327 är inte juridiskt möjligt tillvägagångssätt. Nämda beslut fattades eftersom det av 14 § i landskapsandelslagen tydligt framkommer att landskapsregeringen måste senast den 15 oktober varje år fastställa basbeloppen för det följande finansåret. I beslutet uppgavs uttryckligen att beslutet kommer att upphävas med anledning av kommande lagförslag och att nya basbelopp för år 2019 kommer att kalkyleras enligt den ursprungliga avsikten för år 2018. Nämda beslut upphävdes med stöd av ikraftträdelsebestämmelsen till LL om ändring av 17 § i landskapsandelslagen som trädde i kraft 1 januari 2019. I enlighet med ikraftträdelsebestämmelsen fastställde landskapsregeringen 8.1.2019 (ÅLR 2019/65) nya basbelopp för år 2019 med nettodriftskostnaderna för finansåret 2015 som grund som beräknades i enlighet med 18 och 19 §. Därmed är landskapsregeringens beslut av den 8.1.2019 fattat på ett i lagen angivet sätt.

Beredningen av lagförslaget har gjorts i enlighet med lag

Geta kommun hävdar att kommunen inte getts möjlighet att utlåta sig om ändringen av 17 § i landskapsandelslagen. Enligt förarbetet till ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 7) har lagförslaget behandlats vid samråd mellan landskapsregeringen, Ålands kommunförbund och Mariehamns stad. Till följd av lagförslagets brådskande karaktär skickades förslaget inte på remiss men kommunerna informerades om landskapsregeringens intentioner att förtydliga lagen under beredningen av ändringsförslaget. Den 28 september 2018 skickades per e-post en kalkyl för landskapsandelarna 2019 till samtliga kommuner i vilken framgick det preliminära utfallet av lagändringen.

Att lagförslaget trädde i kraft i den ordning som avses i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen (1991:71) för Åland grundar sig på behovet av ikraftträdelse för verkställande av anslag i budgeten. Enligt 34 § i

landskapsandelslagen är landskapsregeringen ålagd att betala landskapsandelarna till kommunerna senast den 11 varje månad. Utbetalning av landskapsandelar i sin tur förutsätter att landskapsregeringen kan fatta beslut om utjämning av landskapsandelar på korrekta grunder. Dessa särskilda skäl förutsatte att lagen behandlades enligt de undantagsbestämmelser som anges i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen.

Beslutet om fastställande av basbelopp för grundskola har kommit till i laga ordning

Geta kommun hävdar att beslutsfattandet gällande fastställande av basbelopp för grundskola är delegerat till tjänstemannanivå genom landskapsregeringens delegeringsbeslut och att besluten därför tillkommit i fel ordning. Skrivningen i det delegeringsbeslut som ändringssökanden hänvisar till avser enbart den allmänna landskapsandel som fanns i det tidigare landskapsandelssystemet och som nu är avskaffad. När det gäller beslut om basbelopp och landskapsandelar för grundskolan har dessa inte delegerats till tjänstemannanivå utan besluten fattas på enskild föredragning av ansvarig minister. Landskapsregeringen kan dessutom konstatera att dessa ärenden inte är sådana att de enligt landskapsregeringens praxis skulle anses utgöra beslut av ”allmän eller principiell natur” och av den anledningen borde beslutas om i plenum. Landskapsregeringen anser därför att besluten fattats på korrekt beslutsnivå.

Sammanfattning

Enligt landskapsregeringen är lagstiftningen inte oklar till någon del, av landskapsandelslagen framkommer tydliga grunder för beräkning och fastställande av landskapsandelar för grundskolans del. Som ovan anförts beräknas normkostnaderna för olika kostnadsbaserade landskapsandelar från varandra avvikande sätt och detta har även relevans med avseende på normkostnadernas relation till nettodriftskostnaderna. Av landskapsandelslagens förarbeten framkommer tydligt att detta varit lagstiftarens uttryckliga avsikt. Vidare ska definitionen av begreppet normkostnad och uttrycket ”har sin grund i ” tolkas i enlighet med de specifika bestämmelserna för varje verksamhetsområde.

Landskapsregeringens beslut om basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolan 2019 (ÅLR 2019/65) av den 8 januari 2019 har fattats av minister Tony Asumaa i enlighet med landskapsregeringens delegeringsbeslut. Beslutet har fattats så som stadgas i ikraftträdelsebestämmelsen till landskapslagen om ändring av 17 § landskapsandelslagen om landskapsandelar till kommunerna. Därmed är även beslutet för beviljande och utbetalning av landskapsandel till Geta kommun (ÅLR 2019/81) fattat på korrekta grunder. Ändringssökandens yrkanden ska således förkastas som grundlösa.

Nr 41

Yttrande till högsta förvaltningsdomstolen
i ärende dnr 2393/2/19 – Hammarlands kommun

ÅLR 2019/84

165 U2

Högsta förvaltningsdomstolen begär Ålands landskapsregerings (nedan landskapsregeringen) yttrande om Hammarland kommuns besvär gällande beviljande och utbetalning av landskapsandel för driftskostnader för grundskolan år 2019.

Hammarlands kommun yrkar att högsta förvaltningsdomstolen upphäver landskapsregeringens beslut "Beviljande och utbetalning av landskapsandel 2019" daterat 8.1.2019 fattat av byråchef Elisabeth Storfors med diarienummer ÅLR 2019/84 (bilaga 1) och "Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019" av 8.1.2019 fattat av minister Tony Asumaa med beslutsnummer 6 U2 och diarienummer ÅLR 2019/65 (bilaga 2). Därtill yrkar Hammarlands kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande "Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolor för år 2019" eller att tillämpa landskapsregeringens tidigare beslut om självrättelse fattat av minister Tony Asumaa med beslutsnummer 189 U 2 och diarienummer ÅLR 2018/238 (bilaga 3, ärende nr. 33). Slutligen yrkar Hammarlands kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande Hammarlands kommuns landskapsandel för grundskola 2019 baserat på basbeloppen i det nya beslutet "basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolor för år 2019" eller tillämpa landskapsregeringens upphävda beslut "basbeloppen för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019 av 9.10.2018 fattat av minister Tony Asumaa med diarienummer ÅLR 2018/8327". Som grunder för yrkandena anförs att besluten inte är förenliga med lag samt att besluten tillkommit i felaktig ordning.

Landskapsregeringen bestrider ändringssökandens yrkanden och grunder i dess helhet och yrkar på att högsta förvaltningsdomstolen förkastar ändringssökandens besvär i sin helhet.

Grunder för yttrande

Besluten är förenliga med lag

Utbetalning av landskapsandelar till kommunerna baserar sig på landskapslagen (2017:120) om landskapsandelar till kommunerna (nedan landskapsandelslagen) vilken trädde i kraft den 1 januari 2018 och började tillämpas från och med finansåret 2018. Bestämmelserna som berör beräkning av basbeloppen för grundskolan förtydligades genom landskapslag (2018/102) om ändring av 17 § landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna som trädde i kraft den 1 januari 2019.

I allmänhet kan det konstateras att landskapsandelar fördelas i icke-kostnadsbaserade landskapsandelar och kostnadsbaserade landskapsandelar. Skillnaden mellan dessa är att kostnadsbaserade landskapsandelar beräknas i relation till kommunernas driftskostnad för verksamhetsområdet ifråga medan icke-kostnadsbaserade landskapsandelar inte har någon koppling till kommunernas faktiska driftskostnader.

Landskapsandelarna för socialvården, den samordnade socialtjänsten, grundskolan och träningsundervisningen är kostnadsbaserade och fastställs med en normkostnad som grund. Med begreppet "normkostnad" avses enligt 2 § 4 punkten i landskapsandelslagen "en för

varje kommun kalkylerad kostnad som har sin grund i kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för ett verksamhetsområde". Denna bestämmelse i sig utgör dock ingen grund för beräkningen av normkostnaden för respektive verksamhetsområde. Närmare bestämmelser om grunderna för beräkning av normkostnad för socialvårdsområdet finns i landskapsandelslagens andra kapitel och för grundskolan i det tredje kapitlet.

Av landskapsandelslagens 9 § framkommer att normkostnaden för grundskolan baserar sig på elevunderlaget i kommunen, det vill säga antalet invånare i åldern 6–15 år vid ingången av det kalenderår som föregår finansåret. Det är dock inte enbart det totala elevunderlaget som ligger som grund för beräkning av normkostnaden. I samband med att landskapsandelssystemet förnyades infördes det en intervallmodell för beräkningen av normkostnaden (LF 28/2016–2017, s. 27–28). Syftet med intervalluppdelningen var att ge kommuner med lågt elevunderlag en förhållandevis högre landskapsandel eftersom kostnaden per elev är högre när elevunderlag är litet. Samtidigt medför intervalluppdelningen att varje ny elev innebär en höjning av landskapsandelen.

Intervallmodellen innebär att elevunderlaget uppdelas i sex olika intervaller: 1–40 personer, 41–60 personer, 61–80 personer, 81–100 personer, 101–150 personer samt 151 eller fler personer. För varje intervall fastställs ett basbelopp, så att basbeloppet för det första intervallet är högst och basbeloppet för det sista intervallet lägst. Enligt definitionen i 2 § 5 punkt är basbelopp en kalkylerad kostnad per invånare. I förarbetet till landskapsandelslagen (LF 28/2016–2017, s. 25) konstateras basbeloppets koppling till begreppet normkostnad, det vill säga att i fråga om kostnadsbaserade landskapsandelarna motsvarar basbeloppet normkostnaden för en person.

Enligt landskapsandelslagen beräknas normkostnaderna som ligger som grund för utbetalning av de kostnadsbaserade landskapsandelarna olika beroende på vilket verksamhetsområde det är frågan om. Således blir också normkostnadernas relation till kommunernas sammanlagda nettodriftskostnad på respektive område olika. Vad gäller socialvårdsområdet anges det i lagförslaget om ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 4) att kommunernas sammanlagda normkostnader motsvarar kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för verksamhetsområdet i fråga. Vidare konstateras det i förarbetet att detta antagande inte stämmer för grundskolans del eftersom beräkningen av basbeloppen för grundskolans del i enlighet med landskapsandelslagens 9 § sker i två steg. Först divideras de sammanlagda nettodriftskostnader för grundskolan med antalet invånare i åldern 6–15 och kvoten för detta basbelopp utgör basbeloppet för det tredje intervallet (61–80 personer). I det andra steget beräknas basbeloppen för de övriga intervallen med hjälp av de koefficienter som anges i 19 § 3 mom. i landskapsandelslagen. Kommunens normkostnad för grundskolan fås således genom att antalet invånare i varje intervall multipliceras med basbeloppet för intervallet i fråga och det sammanlagda beloppet för alla intervall utgör kommunens normkostnad för grundskolan. Kommunens landskapsandel för grundskolan utgörs i enlighet med 10 § i landskapsandelslagen av 20 procent av normkostnaden för grundskolan.

Till följd av räkneoperationens andra steg motsvarar inte kommunernas

sammanlagda normkostnader de sammanlagda nettodriftskostnaderna för grundskolan. Orsaken till att normkostnaderna blir lägre än nettodriftskostnaderna är att basbeloppen för de tre sista intervallen, som är lägre än det basbelopp som räknas i det första steget, tillämpas för en majoritet av eleverna i landskapet. I detaljmotiveringen till ändring av landskapsandelslagens 17 § (LF 4/2018–2019, s.8) konstateras uttryckligen att när det gäller grundskolan är förhållandet mellan nettodriftskostnaderna och normkostnaderna indirekt eftersom det bara är basbeloppet för ett intervall, det vill säga det tredje intervallet för 61–80 personer, som är direkt baserat på nettodriftskostnaderna. Enligt förarbetet var det också uttryckligen avsikten att normkostnadens relation till nettodriftskostnaderna för grundskolan skulle vara på detta sätt (LF 4/2018–2019, s.8).

Det beslut om självrättelse som Hammarlands kommun hänvisar till i besväret (s. 5, sista stycket) hade sin grund i en motsägelse i formuleringen av landskapsandelslagens 9, 17 och 19 §. Vid övergång till det nya landskapsandelssystemet, 1 januari 2018, fastställdes nya basbelopp för grundskolan i enlighet med landskapsandelslagens 50 § med nettodriftskostnaderna finansåret 2015 som grund. Basbeloppen beräknades i enlighet med 50 § 1 mom. i landskapsandelslagen genom tillämpningen av 18 § och 19 §. I förarbetet till ändring av 17 § i landskapsandelslagen konstateras att det ursprungliga lagförslaget medförde en möjlighet att tolka lagens 17 § så att basbeloppen för grundskolan skulle beräknas på ett sådant sätt att kommunernas sammanlagda normkostnader skulle motsvara nettodriftskostnaderna (LF 4/2018–2019, s. 5). Till följd av denna oklarhet i lagtolkningen rättade landskapsregeringen på eget initiativ beslutet om basbeloppen för landskapsandelarna för grundskolan för år 2018 (bilaga 3, ärende nr. 33). Ovan beskrivna oklarhet i lagen har korrigerats genom LL (2018/102) om ändring av 17 § i landskapsandelslagen som trädde i kraft den 1 januari 2019.

Hammarland kommuns yrkande om att basera utbetalning av landskapsandelar på landskapsregeringens beslut med beslutsnummer 191 U2 och diarienummer ÅLR 2018/8327 är inte juridiskt möjligt tillvägagångssätt. Nämnda beslut fattades eftersom det av 14 § i landskapsandelslagen tydligt framkommer att landskapsregeringen måste senast den 15 oktober varje år fastställa basbeloppen för det följande finansåret. I beslutet uppgavs uttryckligen att beslutet kommer att upphävas med anledning av kommande lagförslag och att nya basbelopp för år 2019 kommer att kalkyleras enligt den ursprungliga avsikten för år 2018. Nämnda beslut upphävdes med stöd av ikraftträdelsebestämmelsen till LL om ändring av 17 § i landskapsandelslagen som trädde i kraft 1 januari 2019. I enlighet med ikraftträdelsebestämmelsen fastställde landskapsregeringen 8.1.2019 (ÅLR 2019/65) nya basbelopp för år 2019 med nettodriftskostnaderna för finansåret 2015 som grund som beräknades i enlighet med 18 och 19 §. Därmed är landskapsregeringens beslut av den 8.1.2019 fattat på ett i lagen angivet sätt.

Beredningen av lagförslaget har gjorts i enlighet med lag

Hammarlands kommun hävdar att kommunen inte getts möjlighet att utlåta sig om ändringen av 17 § i landskapsandelslagen. Enligt förarbetet till ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 7) har lagförslaget behandlats vid samråd mellan landskapsregeringen, Ålands

kommunförbund och Mariehamns stad. Till följd av lagförslagets brådskande karaktär skickades förslaget inte på remiss men kommunerna informerades om landskapsregeringens intentioner att förtydliga lagen under beredningen av ändringsförslaget. Den 28 september 2018 skickades per e-post en kalkyl för landskapsandelarna 2019 till samtliga kommuner i vilken framgick det preliminära utfallet av lagändringen.

Att lagförslaget trädde i kraft i den ordning som avses i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen (1991:71) för Åland grundar sig på behovet av ikraftträdelse för verkställande av anslag i budgeten. Enligt 34 § i landskapsandelslagen är landskapsregeringen ålagd att betala landskapsandelarna till kommunerna senast den 11 varje månad. Utbetalning av landskapsandelar i sin tur förutsätter att landskapsregeringen kan fatta beslut om utjämning av landskapsandelar på korrekta grunder. Dessa särskilda skäl förutsatte att lagen behandlades enligt de undantagsbestämmelser som anges i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen.

Beslutet om fastställande av basbelopp för grundskola har kommit till i laga ordning

Hammarlands kommun hävdar att beslutsfattandet gällande fastställande av basbelopp för grundskola är delegerat till tjänstemannanivå genom landskapsregeringens delegeringsbeslut och att besluten därför tillkommit i fel ordning. Skrivningen i det delegeringsbeslut som ändringssökanden hänvisar till avser enbart den allmänna landskapsandel som fanns i det tidigare landskapsandelssystemet och som nu är avskaffad. När det gäller beslut om basbelopp och landskapsandelar för grundskolan har dessa inte delegerats till tjänstemannanivå utan besluten fattas på enskild föredragning av ansvarig minister. Landskapsregeringen kan dessutom konstatera att dessa ärenden inte är sådana att de enligt landskapsregeringens praxis skulle anses utgöra beslut av ”allmän eller principiell natur” och av den anledningen borde beslutas om i plenum. Landskapsregeringen anser därför att besluten fattats på korrekt beslutsnivå.

Sammanfattning

Enligt landskapsregeringen är lagstiftningen inte oklar till någon del, av landskapsandelslagen framkommer tydliga grunder för beräkning och fastställande av landskapsandelar för grundskolans del. Som ovan anförts beräknas normkostnaderna för olika kostnadsbaserade landskapsandelar från varandra avvikande sätt och detta har även relevans med avseende på normkostnadernas relation till nettodriftskostnaderna. Av landskapsandelslagens förarbeten framkommer tydligt att detta varit lagstiftarens uttryckliga avsikt. Vidare ska definitionen av begreppet normkostnad och uttrycket ”har sin grund i ” tolkas i enlighet med de specifika bestämmelserna för varje verksamhetsområde.

Landskapsregeringens beslut om basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolan 2019 (ÅLR 2019/65) av den 8 januari 2019 har fattats av minister Tony Asumaa i enlighet med landskapsregeringens delegeringsbeslut. Beslutet har fattats så som stadgas i ikraftträdelsebestämmelsen till landskapslagen om ändring av 17 § landskapsandelslagen om landskapsandelar till kommunerna. Därmed är även beslutet för beviljande och utbetalning av landskapsandel till

Hammarlands kommun (ÅLR 2019/84) fattat på korrekta grunder.
Ändringssökandens yrkanden ska således förkastas som grundlösa.

Nr 42

Yttrande till högsta förvaltningsdomstolen

i ärende dnr 2268/2/19 – Jomala kommun

ÅLR 2019/85

166 U2

Högsta förvaltningsdomstolen begär Ålands landskapsregerings (nedan landskapsregeringen) yttrande om Jomala kommuns besvär gällande beviljande och utbetalning av landskapsandel för driftskostnader för grundskolan år 2019.

Jomala kommun yrkar att högsta förvaltningsdomstolen upphäver landskapsregeringens beslut ”Beviljande och utbetalning av landskapsandel 2019” daterat 8.1.2019 fattat av byråchef Elisabeth Storfors med diarienummer ÅLR 2019/85 (bilaga 1) och ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019” av 8.1.2019 fattat av minister Tony Asumaa med beslutsnummer 6 U2 och diarienummer ÅLR 2019/65 (bilaga 2). Därtill yrkar Jomala kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolor för år 2019” eller att tillämpa landskapsregeringens upphävda beslut ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019” daterat 9.10.2018 fattat av minister Tony Asumaa med beslutsnummer 191 U 2 och diarienummer ÅLR 2018/8327 (bilaga 3, ärende nr. 35). Slutligen yrkar Jomala kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande Jomala kommuns landskapsandel för grundskola 2019 baserat på basbeloppen i det nya beslutet ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolor för år 2019” eller tillämpa landskapsregeringens upphävda beslut ”Basbeloppen för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019 av 9.10.2018 fattat av minister Tony Asumaa med diarienummer ÅLR 2018/8327”. Som grunder för yrkandena anförs att besluten inte är förenliga med lag samt att besluten tillkommit i felaktig ordning.

Landskapsregeringen bestrider ändringssökandens yrkanden och grunder i dess helhet och yrkar på att högsta förvaltningsdomstolen förkastar ändringssökandens besvär i sin helhet.

Grunder för yttrande

Besluten är förenliga med lag

Utbetalning av landskapsandelar till kommunerna baserar sig på landskapslagen (2017:120) om landskapsandelar till kommunerna (nedan landskapsandelslagen) vilken trädde i kraft den 1 januari 2018 och började tillämpas från och med finansåret 2018. Bestämmelserna som berör beräkning av basbeloppen för grundskolan förtydligades genom landskapslag (2018/102) om ändring av 17 § landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna som trädde i kraft den 1 januari 2019.

I allmänhet kan det konstateras att landskapsandelar fördelas i icke-

kostnadsbaserade landskapsandelar och kostnadsbaserade landskapsandelar. Skillnaden mellan dessa är att kostnadsbaserade landskapsandelar beräknas i relation till kommunernas driftskostnad för verksamhetsområdet ifråga medan icke-kostnadsbaserade landskapsandelar inte har någon koppling till kommunernas faktiska driftskostnader.

Landskapsandelarna för socialvården, den samordnade socialtjänsten, grundskolan och träningsundervisningen är kostnadsbaserade och fastställs med en normkostnad som grund. Med begreppet "normkostnad" avses enligt 2 § 4 punkten i landskapsandelslagen *"en för varje kommun kalkylerad kostnad som har sin grund i kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för ett verksamhetsområde"*. Denna bestämmelse i sig utgör dock ingen grund för beräkningen av normkostnaden för respektive verksamhetsområde. Närmare bestämmelser om grunderna för beräkning av normkostnad för socialvårdsområdet finns i landskapsandelslagens andra kapitel och för grundskolan i det tredje kapitlet.

Av landskapsandelslagens 9 § framkommer att normkostnaden för grundskolan baserar sig på elevunderlaget i kommunen, det vill säga antalet invånare i åldern 6–15 år vid ingången av det kalenderår som föregår finansåret. Det är dock inte enbart det totala elevunderlaget som ligger som grund för beräkning av normkostnaden. I samband med att landskapsandelssystemet förnyades infördes det en intervallmodell för beräkningen av normkostnaden (LF 28/2016–2017, s. 27–28). Syftet med intervalluppdelningen var att ge kommuner med lågt elevunderlag en förhållandevis högre landskapsandel eftersom kostnaden per elev är högre när elevunderlag är litet. Samtidigt medför intervalluppdelningen att varje ny elev innebär en höjning av landskapsandelen.

Intervallmodellen innebär att elevunderlaget uppdelas i sex olika intervaller: 1–40 personer, 41–60 personer, 61–80 personer, 81–100 personer, 101–150 personer samt 151 eller fler personer. För varje intervall fastställs ett basbelopp, så att basbeloppet för det första intervallet är högst och basbeloppet för det sista intervallet lägst. Enligt definitionen i 2 § 5 punkt är basbelopp en kalkylerad kostnad per invånare. I förarbetet till landskapsandelslagen (LF 28/2016–2017, s. 25) konstateras basbeloppets koppling till begreppet normkostnad, det vill säga att i fråga om kostnadsbaserade landskapsandelarna motsvarar basbeloppet normkostnaden för en person.

Enligt landskapsandelslagen beräknas normkostnaderna som ligger som grund för utbetalning av de kostnadsbaserade landskapsandelarna olika beroende på vilket verksamhetsområde det är frågan om. Således blir också normkostnadernas relation till kommunernas sammanlagda nettodriftskostnad på respektive område olika. Vad gäller socialvårdsområdet anges det i lagförslaget om ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 4) att kommunernas sammanlagda normkostnader motsvarar kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för verksamhetsområdet i fråga. Vidare konstateras det i förarbetet att detta antagande inte stämmer för grundskolans del eftersom beräkningen av basbeloppen för grundskolans del i enlighet med landskapsandelslagens 9 § sker i två steg. Först divideras de sammanlagda nettodriftskostnader för grundskolan med antalet invånare i åldern 6–15 och kvoten för detta basbelopp utgör basbeloppet för det

tredje intervallet (61–80 personer). I det andra steget beräknas basbeloppen för de övriga intervallen med hjälp av de koefficienter som anges i 19 § 3 mom. i landskapsandelslagen. Kommunens normkostnad för grundskolan fås således genom att antalet invånare i varje intervall multipliceras med basbeloppet för intervallet i fråga och det sammanlagda beloppet för alla intervall utgör kommunens normkostnad för grundskolan. Kommunens landskapsandel för grundskolan utgörs i enlighet med 10 § i landskapsandelslagen av 20 procent av normkostnaden för grundskolan.

Till följd av räkneoperationens andra steg motsvarar inte kommunernas sammanlagda normkostnader de sammanlagda nettodriftskostnaderna för grundskolan. Orsaken till att normkostnaderna blir lägre än nettodriftskostnaderna är att basbeloppen för de tre sista intervallen, som är lägre än det basbelopp som räknas i det första steget, tillämpas för en majoritet av eleverna i landskapet. I detaljmotiveringen till ändring av landskapsandelslagens 17 § (LF 4/2018–2019, s.8) konstateras uttryckligen att när det gäller grundskolan är förhållandet mellan nettodriftskostnaderna och normkostnaderna indirekt eftersom det bara är basbeloppet för ett intervall, det vill säga det tredje intervallet för 61–80 personer, som är direkt baserat på nettodriftskostnaderna. Enligt förarbetet var det också uttryckligen avsikten att normkostnadens relation till nettodriftskostnaderna för grundskolan skulle vara på detta sätt (LF 4/2018–2019, s.8).

Det beslut om självrättelse som Jomala kommun hänvisar till i besväret (s. 5, sista stycket) hade sin grund i en motsägelse i formuleringen av landskapsandelslagens 9, 17 och 19 §. Vid övergång till det nya landskapsandelssystemet, 1 januari 2018, fastställdes nya basbelopp för grundskolan i enlighet med landskapsandelslagens 50 § med nettodriftskostnaderna finansåret 2015 som grund. Basbeloppen beräknades i enlighet med 50 § 1 mom. i landskapsandelslagen genom tillämpningen av 18 § och 19 §. I förarbetet till ändring av 17 § i landskapsandelslagen konstateras att det ursprungliga lagförslaget medförde en möjlighet att tolka lagens 17 § så att basbeloppen för grundskolan skulle beräknas på ett sådant sätt att kommunernas sammanlagda normkostnader skulle motsvara nettodriftskostnaderna (LF 4/2018–2019, s. 5). Till följd av denna oklarhet i lagtolkningen rättade landskapsregeringen på eget initiativ beslutet om basbeloppen för landskapsandelarna för grundskolan för år 2018 (bilaga 3, ärende nr. 33). Ovan beskrivna oklarhet i lagen har korrigerats genom LL (2018/102) om ändring av 17 § i landskapsandelslagen som trädde i kraft den 1 januari 2019.

Jomala kommuns yrkande om att basera utbetalning av landskapsandelar på landskapsregeringens beslut med beslutsnummer 191 U2 och diarienummer ÅLR 2018/8327 är inte juridiskt möjligt tillvägagångssätt. Nämnda beslut fattades eftersom det av 14 § i landskapsandelslagen tydligt framkommer att landskapsregeringen måste senast den 15 oktober varje år fastställa basbeloppen för det följande finansåret. I beslutet uppgavs uttryckligen att beslutet kommer att upphävas med anledning av kommande lagförslag och att nya basbelopp för år 2019 kommer att kalkyleras enligt den ursprungliga avsikten för år 2018. Nämnda beslut upphävdes med stöd av ikraftträdelsebestämmelsen till LL om ändring av 17 § i landskapsandelslagen som trädde i kraft 1 januari 2019. I enlighet med ikraftträdelsebestämmelsen fastställde landskapsregeringen 8.1.2019

(ÅLR 2019/65) nya basbelopp för år 2019 med nettodriftskostnaderna för finansåret 2015 som grund som beräknades i enlighet med 18 och 19 §. Därmed är landskapsregeringens beslut av den 8.1.2019 fattat på ett i lagen angivet sätt.

Beredningen av lagförslaget har gjorts i enlighet med lag

Jomala kommun hävdar att kommunen inte getts möjlighet att utlåta sig om ändringen av 17 § i landskapsandelslagen. Enligt förarbetet till ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 7) har lagförslaget behandlats vid samråd mellan landskapsregeringen, Ålands kommunförbund och Mariehamns stad. Till följd av lagförslagets brådskande karaktär skickades förslaget inte på remiss men kommunerna informerades om landskapsregeringens intentioner att förtydliga lagen under beredningen av ändringsförslaget. Den 28 september 2018 skickades per e-post en kalkyl för landskapsandelarna 2019 till samtliga kommuner i vilken framgick det preliminära utfallet av lagändringen.

Att lagförslaget trädde i kraft i den ordning som avses i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen (1991:71) för Åland grundar sig på behovet av ikraftträdelse för verkställande av anslag i budgeten. Enligt 34 § i landskapsandelslagen är landskapsregeringen ålagd att betala landskapsandelarna till kommunerna senast den 11 varje månad. Utbetalning av landskapsandelar i sin tur förutsätter att landskapsregeringen kan fatta beslut om utjämning av landskapsandelar på korrekta grunder. Dessa särskilda skäl förutsatte att lagen behandlades enligt de undantagsbestämmelser som anges i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen.

Beslutet om fastställande av basbelopp för grundskola har kommit till i laga ordning

Jomala kommun hävdar att beslutsfattandet gällande fastställande av basbelopp för grundskola är delegerat till tjänstemannanivå genom landskapsregeringens delegeringsbeslut och att besluten därför tillkommit i fel ordning. Skrivningen i det delegeringsbeslut som ändringssökanden hänvisar till avser enbart den allmänna landskapsandel som fanns i det tidigare landskapsandelssystemet och som nu är avskaffad. När det gäller beslut om basbelopp och landskapsandelar för grundskolan har dessa inte delegerats till tjänstemannanivå utan besluten fattas på enskild föredragning av ansvarig minister. Landskapsregeringen kan dessutom konstatera att dessa ärenden inte är sådana att de enligt landskapsregeringens praxis skulle anses utgöra beslut av ”allmän eller principiell natur” och av den anledningen borde beslutas om i plenum. Landskapsregeringen anser därför att besluten fattats på korrekt beslutsnivå.

Sammanfattning

Enligt landskapsregeringen är lagstiftningen inte oklar till någon del, av landskapsandelslagen framkommer tydliga grunder för beräkning och fastställande av landskapsandelar för grundskolans del. Som ovan anförts beräknas normkostnaderna för olika kostnadsbaserade landskapsandelar från varandra avvikande sätt och detta har även relevans med avseende på normkostnadernas relation till nettodriftskostnaderna. Av landskapsandelslagens förarbeten framkommer tydligt att detta varit

lagstiftarens uttryckliga avsikt. Vidare ska definitionen av begreppet normkostnad och uttrycket ”har sin grund i ” tolkas i enlighet med de specifika bestämmelserna för varje verksamhetsområde.

Landskapsregeringens beslut om basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolan 2019 (ÅLR 2019/65) av den 8 januari 2019 har fattats av minister Tony Asumaa i enlighet med landskapsregeringens delegeringsbeslut. Beslutet har fattats så som stadgas i ikraftträdelsebestämmelsen till landskapslagen om ändring av 17 § landskapsandelslagen om landskapsandelar till kommunerna. Därmed är även beslutet för beviljande och utbetalning av landskapsandel till Jomala kommun (ÅLR 2019/85) fattat på korrekta grunder. Ändringssökandens yrkanden ska således förkastas som grundlösa.

Nr 43

Yttrande till högsta förvaltningsdomstolen
i ärende dnr 2158/2/19 – Kumlinge kommun

ÅLR 2019/86

167 U2

Högsta förvaltningsdomstolen begär Ålands landskapsregerings (nedan landskapsregeringen) yttrande om Kumlinge kommuns besvär gällande beviljande och utbetalning av landskapsandel för driftskostnader för grundskolan år 2019.

Kumlinge kommun yrkar att högsta förvaltningsdomstolen upphäver landskapsregeringens beslut ”Beviljande och utbetalning av landskapsandel 2019” daterat 8.1.2019 fattat av byråchef Elisabeth Storfors med diarienummer ÅLR 2019/86 (bilaga 1) och ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019” av 8.1.2019 fattat av minister Tony Asumaa med beslutsnummer 6 U2 och diarienummer ÅLR 2019/65 (bilaga 2). Som grunder för yrkandena anförs att besluten inte är förenliga med lag samt att besluten tillkommit i felaktig ordning.

Landskapsregeringen bestrider ändringssökandens yrkanden och grunder i dess helhet och yrkar på att högsta förvaltningsdomstolen förkastar ändringssökandens besvär i sin helhet.

Grunder för yttrande

Besluten är förenliga med lag

Utbetalning av landskapsandelar till kommunerna baserar sig på landskapslagen (2017:120) om landskapsandelar till kommunerna (nedan landskapsandelslagen) vilken trädde i kraft den 1 januari 2018 och började tillämpas från och med finansåret 2018. Bestämmelserna som berör beräkning av basbeloppen för grundskolan förtydligades genom landskapslag (2018/102) om ändring av 17 § landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna som trädde i kraft den 1 januari 2019.

I allmänhet kan det konstateras att landskapsandelar fördelas i icke-kostnadsbaserade landskapsandelar och kostnadsbaserade landskapsandelar. Skillnaden mellan dessa är att kostnadsbaserade landskapsandelar beräknas i relation till kommunernas driftskostnad för verksamhetsområdet ifråga medan icke-kostnadsbaserade

landskapsandelar inte har någon koppling till kommunernas faktiska driftskostnader.

Landskapsandelarna för socialvården, den samordnade socialtjänsten, grundskolan och träningsundervisningen är kostnadsbaserade och fastställs med en normkostnad som grund. Med begreppet "normkostnad" avses enligt 2 § 4 punkten i landskapsandelslagen "en för varje kommun kalkylerad kostnad som har sin grund i kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för ett verksamhetsområde". Denna bestämmelse i sig utgör dock ingen grund för beräkningen av normkostnaden för respektive verksamhetsområde. Närmare bestämmelser om grunderna för beräkning av normkostnad för socialvårdsområdet finns i landskapsandelslagens andra kapitel och för grundskolan i det tredje kapitlet.

Av landskapsandelslagens 9 § framkommer att normkostnaden för grundskolan baserar sig på elevunderlaget i kommunen, det vill säga antalet invånare i åldern 6–15 år vid ingången av det kalenderår som föregår finansåret. Det är dock inte enbart det totala elevunderlaget som ligger som grund för beräkning av normkostnaden. I samband med att landskapsandelssystemet förnyades infördes det en intervallmodell för beräkningen av normkostnaden (LF 28/2016–2017, s. 27–28). Syftet med intervalluppdelningen var att ge kommuner med lågt elevunderlag en förhållandevis högre landskapsandel eftersom kostnaden per elev är högre när elevunderlag är litet. Samtidigt medför intervalluppdelningen att varje ny elev innebär en höjning av landskapsandelen.

Intervallmodellen innebär att elevunderlaget uppdelas i sex olika intervaller: 1–40 personer, 41–60 personer, 61–80 personer, 81–100 personer, 101–150 personer samt 151 eller fler personer. För varje intervall fastställs ett basbelopp, så att basbeloppet för det första intervallet är högst och basbeloppet för det sista intervallet lägst. Enligt definitionen i 2 § 5 punkt är basbelopp en kalkylerad kostnad per invånare. I förarbetet till landskapsandelslagen (LF 28/2016–2017, s. 25) konstateras basbeloppets koppling till begreppet normkostnad, det vill säga att i fråga om kostnadsbaserade landskapsandelarna motsvarar basbeloppet normkostnaden för en person.

Enligt landskapsandelslagen beräknas normkostnaderna som ligger som grund för utbetalning av de kostnadsbaserade landskapsandelarna olika beroende på vilket verksamhetsområde det är frågan om. Således blir också normkostnadernas relation till kommunernas sammanlagda nettodriftskostnad på respektive område olika. Vad gäller socialvårdsområdet anges det i lagförslaget om ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 4) att kommunernas sammanlagda normkostnader motsvarar kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för verksamhetsområdet i fråga. Vidare konstateras det i förarbetet att detta antagande inte stämmer för grundskolans del eftersom beräkningen av basbeloppen för grundskolans del i enlighet med landskapsandelslagens 9 § sker i två steg. Först divideras de sammanlagda nettodriftskostnader för grundskolan med antalet invånare i åldern 6–15 och kvoten för detta basbelopp utgör basbeloppet för det tredje intervallet (61–80 personer). I det andra steget beräknas basbeloppen för de övriga intervallen med hjälp av de koefficienter som anges i 19 § 3 mom. i landskapsandelslagen. Kommunens normkostnad för grundskolan fås således genom att antalet invånare i varje intervall

multiplieras med basbeloppet för intervallet i fråga och det sammanlagda beloppet för alla intervall utgör kommunens normkostnad för grundskolan. Kommunens landskapsandel för grundskolan utgörs i enlighet med 10 § i landskapsandelslagen av 20 procent av normkostnaden för grundskolan.

Till följd av räkneoperationens andra steg motsvarar inte kommunernas sammanlagda normkostnader de sammanlagda nettodriftskostnaderna för grundskolan. Orsaken till att normkostnaderna blir lägre än nettodriftskostnaderna är att basbeloppen för de tre sista intervallen, som är lägre än det basbelopp som räknas i det första steget, tillämpas för en majoritet av eleverna i landskapet. I detaljmotiveringen till ändring av landskapsandelslagens 17 § (LF 4/2018–2019, s.8) konstateras uttryckligen att när det gäller grundskolan är förhållandet mellan nettodriftskostnaderna och normkostnaderna indirekt eftersom det bara är basbeloppet för ett intervall, det vill säga det tredje intervallet för 61–80 personer, som är direkt baserat på nettodriftskostnaderna. Enligt förarbetet var det också uttryckligen avsikten att normkostnadens relation till nettodriftskostnaderna för grundskolan skulle vara på detta sätt (LF 4/2018–2019, s.8).

I enlighet med ikraftträdelsebestämmelsen till LL om ändring av 17 § i landskapsandelslagen som trädde i kraft 1 januari 2019 fastställde landskapsregeringen 8.1.2019 (ÅLR 2019/65) nya basbelopp för år 2019 med nettodriftskostnaderna för finansåret 2015 som grund vilka beräknades i enlighet med 18 och 19 §. Därmed är landskapsregeringens beslut av den 8.1.2019 fattat på ett i lagen angivet sätt.

Beslutet om fastställande av basbelopp för grundskola har kommit till i laga ordning

Kumlinge kommun hävdar att beslutsfattandet gällande fastställande av basbelopp för grundskola är delegerat till tjänstemannanivå genom landskapsregeringens delegeringsbeslut och att besluten därför tillkommit i fel ordning. Skrivningen i det delegeringsbeslut som ändringssökanden hänvisar till avser enbart den allmänna landskapsandel som fanns i det tidigare landskapsandelssystemet och som nu är avskaffad. När det gäller beslut om basbelopp och landskapsandelar för grundskolan har dessa inte delegerats till tjänstemannanivå utan besluten fattas på enskild föredragning av ansvarig minister. Landskapsregeringen kan dessutom konstatera att dessa ärenden inte är sådana att de enligt landskapsregeringens praxis skulle anses utgöra beslut av ”allmän eller principiell natur” och av den anledningen borde beslutas om i plenum. Landskapsregeringen anser därför att besluten fattats på korrekt beslutsnivå.

Sammanfattning

Enligt landskapsregeringen är lagstiftningen inte oklar till någon del, av landskapsandelslagen framkommer tydliga grunder för beräkning och fastställande av landskapsandelar för grundskolans del. Som ovan anförts beräknas normkostnaderna för olika kostnadsbaserade landskapsandelar från varandra avvikande sätt och detta har även relevans med avseende på normkostnadernas relation till nettodriftskostnaderna. Av landskapsandelslagens förarbeten framkommer tydligt att detta varit lagstiftarens uttryckliga avsikt. Vidare ska definitionen av begreppet

normkostnad och uttrycket ”har sin grund i ” tolkas i enlighet med de specifika bestämmelserna för varje verksamhetsområde.

Landskapsregeringens beslut om basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolan 2019 (ÅLR 2019/65) av den 8 januari 2019 har fattats av minister Tony Asumaa i enlighet med landskapsregeringens delegeringsbeslut. Beslutet har fattats så som stadgas i ikraftträdelsebestämmelsen till landskapslagen om ändring av 17 § landskapsandelslagen om landskapsandelar till kommunerna. Därmed är även beslutet för beviljande och utbetalning av landskapsandel till Kumlinge kommun (ÅLR 2019/86) fattat på korrekta grunder. Ändringssökandens yrkanden ska således förkastas som grundlösa.

Nr 44

Yttrande till högsta förvaltningsdomstolen
i ärende dnr 2210/2/19 – Lemlands kommun
ÅLR 2019/88
168 U2

Högsta förvaltningsdomstolen begär Ålands landskapsregerings (nedan landskapsregeringen) yttrande om Lemland kommuns besvär gällande beviljande och utbetalning av landskapsandel för driftskostnader för grundskolan år 2019.

Lemlands kommun yrkar att högsta förvaltningsdomstolen upphäver landskapsregeringens beslut ”Beviljande och utbetalning av landskapsandel 2019” daterat 8.1.2019 fattat av byråchef Elisabeth Storfors med diarienummer ÅLR 2019/88 (bilaga 1) och ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019” av 8.1.2019 fattat av minister Tony Asumaa med beslutsnummer 6 U2 och diarienummer ÅLR 2019/65 (bilaga 2). Därtill yrkar Lemlands kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande ”basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolor för år 2019” eller att tillämpa landskapsregeringens tidigare beslut för 2018 (landskapsregeringens anmärkning: bilaga 3, ärende nr. 33). Slutligen yrkar Lemlands kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande Lemlands kommuns landskapsandel för grundskola 2019 baserat på basbeloppen i det nya beslutet ”basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolor för år 2019”. Som grunder för yrkandena anförs att besluten inte är förenliga med lag samt att besluten tillkommit i felaktig ordning.

Landskapsregeringen bestrider ändringssökandens yrkanden och grunder i dess helhet och yrkar på att högsta förvaltningsdomstolen förkastar ändringssökandens besvär i sin helhet.

Grunder för yttrande

Besluten är förenliga med lag

Utbetalning av landskapsandelar till kommunerna baserar sig på landskapslagen (2017:120) om landskapsandelar till kommunerna (nedan landskapsandelslagen) vilken trädde i kraft den 1 januari 2018 och började tillämpas från och med finansåret 2018. Bestämmelserna som berör beräkning av basbeloppen för grundskolan förtydligades genom

landskapslag (2018/102) om ändring av 17 § landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna som trädde i kraft den 1 januari 2019.

I allmänhet kan det konstateras att landskapsandelar fördelas i icke-kostnadsbaserade landskapsandelar och kostnadsbaserade landskapsandelar. Skillnaden mellan dessa är att kostnadsbaserade landskapsandelar beräknas i relation till kommunernas driftskostnad för verksamhetsområdet ifråga medan icke-kostnadsbaserade landskapsandelar inte har någon koppling till kommunernas faktiska driftskostnader.

Landskapsandelarna för socialvården, den samordnade socialtjänsten, grundskolan och träningsundervisningen är kostnadsbaserade och fastställs med en normkostnad som grund. Med begreppet "normkostnad" avses enligt 2 § 4 punkten i landskapsandelslagen *"en för varje kommun kalkylerad kostnad som har sin grund i kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för ett verksamhetsområde"*. Denna bestämmelse i sig utgör dock ingen grund för beräkningen av normkostnaden för respektive verksamhetsområde. Närmare bestämmelser om grunderna för beräkning av normkostnad för socialvårdsområdet finns i landskapsandelslagens andra kapitel och för grundskolan i det tredje kapitlet.

Av landskapsandelslagens 9 § framkommer att normkostnaden för grundskolan baserar sig på elevunderlaget i kommunen, det vill säga antalet invånare i åldern 6–15 år vid ingången av det kalenderår som föregår finansåret. Det är dock inte enbart det totala elevunderlaget som ligger som grund för beräkning av normkostnaden. I samband med att landskapsandelssystemet förnyades infördes det en intervallmodell för beräkningen av normkostnaden (LF 28/2016–2017, s. 27–28). Syftet med intervalluppdelningen var att ge kommuner med lågt elevunderlag en förhållandevis högre landskapsandel eftersom kostnaden per elev är högre när elevunderlag är litet. Samtidigt medför intervalluppdelningen att varje ny elev innebär en höjning av landskapsandelen.

Intervallmodellen innebär att elevunderlaget uppdelas i sex olika intervaller: 1–40 personer, 41–60 personer, 61–80 personer, 81–100 personer, 101–150 personer samt 151 eller fler personer. För varje intervall fastställs ett basbelopp, så att basbeloppet för det första intervallet är högst och basbeloppet för det sista intervallet lägst. Enligt definitionen i 2 § 5 punkt är basbelopp en kalkylerad kostnad per invånare. I förarbetet till landskapsandelslagen (LF 28/2016–2017, s. 25) konstateras basbeloppets koppling till begreppet normkostnad, det vill säga att i fråga om kostnadsbaserade landskapsandelarna motsvarar basbeloppet normkostnaden för en person.

Enligt landskapsandelslagen beräknas normkostnaderna som ligger som grund för utbetalning av de kostnadsbaserade landskapsandelarna olika beroende på vilket verksamhetsområde det är frågan om. Således blir också normkostnadernas relation till kommunernas sammanlagda nettodriftskostnad på respektive område olika. Vad gäller socialvårdsområdet anges det i lagförslaget om ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 4) att kommunernas sammanlagda normkostnader motsvarar kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för verksamhetsområdet i fråga. Vidare konstateras det i förarbetet att detta antagande inte stämmer för grundskolans del

eftersom beräkningen av basbeloppen för grundskolans del i enlighet med landskapsandelslagens 9 § sker i två steg. Först divideras de sammanlagda nettodriftskostnader för grundskolan med antalet invånare i åldern 6–15 och kvoten för detta basbelopp utgör basbeloppet för det tredje intervallet (61–80 personer). I det andra steget beräknas basbeloppen för de övriga intervallen med hjälp av de koefficienter som anges i 19 § 3 mom. i landskapsandelslagen. Kommunens normkostnad för grundskolan fås således genom att antalet invånare i varje intervall multipliceras med basbeloppet för intervallet i fråga och det sammanlagda beloppet för alla intervall utgör kommunens normkostnad för grundskolan. Kommunens landskapsandel för grundskolan utgörs i enlighet med 10 § i landskapsandelslagen av 20 procent av normkostnaden för grundskolan.

Till följd av räkneoperationens andra steg motsvarar inte kommunernas sammanlagda normkostnader de sammanlagda nettodriftskostnaderna för grundskolan. Orsaken till att normkostnaderna blir lägre än nettodriftskostnaderna är att basbeloppen för de tre sista intervallen, som är lägre än det basbelopp som räknas i det första steget, tillämpas för en majoritet av eleverna i landskapet. I detaljmotiveringen till ändring av landskapsandelslagens 17 § (LF 4/2018–2019, s.8) konstateras uttryckligen att när det gäller grundskolan är förhållandet mellan nettodriftskostnaderna och normkostnaderna indirekt eftersom det bara är basbeloppet för ett intervall, det vill säga det tredje intervallet för 61–80 personer, som är direkt baserat på nettodriftskostnaderna. Enligt förarbetet var det också uttryckligen avsikten att normkostnadens relation till nettodriftskostnaderna för grundskolan skulle vara på detta sätt (LF 4/2018–2019, s.8).

Landskapsregeringen noterar att Lemlands kommun yrkar att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut om basbeloppen för 2019 alternativt tillämpa beslutet om självrättelse för 2018 (bilaga 3, ärende nr. 33). Denna självrättelse föranleddes av motsägelser i formuleringen av 9, 17 och 19 § i landskapsandelslagen. I förarbetet till ändring av 17 § i landskapsandelslagen konstateras att det ursprungliga lagförslaget medförde en möjlighet att tolka lagens 17 § så att basbeloppen för grundskolan skulle beräknas på ett sådant sätt att kommunernas sammanlagda normkostnader skulle motsvara nettodriftskostnaderna (LF 4/2018–2019, s. 5). Därmed fattade landskapsregeringen beslutet om självrättelse för år 2018. Lemlands kommuns yrkande om att basera utbetalning av landskapsandelar på tidigare beslut är inte juridiskt möjligt tillvägagångssätt. Ovan beskrivna oklarhet i lagtolkning korrigerades genom LL om ändring av 17 § i landskapsandelslagen (ÅFS 2018:102) som trädde i kraft den 1 januari 2019. I enlighet med ikraftträdelsebestämmelsen fastställde landskapsregeringen 8.1.2019 (ÅLR 2019/65) nya basbelopp för år 2019 med nettodriftskostnaderna för finansåret 2015 som grund som beräknades i enlighet med 18 och 19 §. Därmed är landskapsregeringens beslut av den 8.1.2019 fattat på ett i lagen angivet sätt.

Beredningen av lagförslaget har gjorts i enlighet med lag

Lemlands kommun hävdar att kommunen inte getts möjlighet att utlåta sig om ändringen av 17 § i landskapsandelslagen. Enligt förarbetet till ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 7) har

lagförslaget behandlats vid samråd mellan landskapsregeringen, Ålands kommunförbund och Mariehamns stad. Till följd av lagförslagets brådskande karaktär skickades förslaget inte på remiss men kommunerna informerades om landskapsregeringens intentioner att förtydliga lagen under beredningen av ändringsförslaget. Den 28 september 2018 skickades per e-post en kalkyl för landskapsandelarna 2019 till samtliga kommuner i vilken framgick det preliminära utfallet av lagändringen.

Att lagförslaget trädde i kraft i den ordning som avses i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen (1991:71) för Åland grundar sig på behovet av ikraftträdelse för verkställande av anslag i budgeten. Enligt 34 § i landskapsandelslagen är landskapsregeringen ålagd att betala landskapsandelarna till kommunerna senast den 11 varje månad. Utbetalning av landskapsandelar i sin tur förutsätter att landskapsregeringen kan fatta beslut om utjämning av landskapsandelar på korrekta grunder. Dessa särskilda skäl förutsatte att lagen behandlades enligt de undantagsbestämmelser som anges i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen.

Beslutet om fastställande av basbelopp för grundskola har kommit till i laga ordning

Lemlands kommun hävdar att beslutsfattandet gällande fastställande av basbelopp för grundskola är delegerat till tjänstemannanivå genom landskapsregeringens delegeringsbeslut och att besluten därför tillkommit i fel ordning. Skrivningen i det delegeringsbeslut som ändringsökanden hänvisar till avser enbart den allmänna landskapsandel som fanns i det tidigare landskapsandelssystemet och som nu är avskaffad. När det gäller beslut om basbelopp och landskapsandelar för grundskolan har dessa inte delegerats till tjänstemannanivå utan besluten fattas på enskild föredragning av ansvarig minister. Landskapsregeringen kan dessutom konstatera att dessa ärenden inte är sådana att de enligt landskapsregeringens praxis skulle anses utgöra beslut av ”allmän eller principiell natur” och av den anledningen borde beslutas om i plenum. Landskapsregeringen anser därför att besluten fattats på korrekt beslutsnivå.

Sammanfattning

Enligt landskapsregeringen är lagstiftningen inte oklar till någon del, av landskapsandelslagen framkommer tydliga grunder för beräkning och fastställande av landskapsandelar för grundskolans del. Som ovan anförts beräknas normkostnaderna för olika kostnadsbaserade landskapsandelar från varandra avvikande sätt och detta har även relevans med avseende på normkostnadernas relation till nettodriftskostnaderna. Av landskapsandelslagens förarbeten framkommer tydligt att detta varit lagstiftarens uttryckliga avsikt. Vidare ska definitionen av begreppet normkostnad och uttrycket ”har sin grund i ” tolkas i enlighet med de specifika bestämmelserna för varje verksamhetsområde.

Landskapsregeringens beslut om basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolan 2019 (ÅLR 2019/65) av den 8 januari 2019 har fattats av minister Tony Asumaa i enlighet med landskapsregeringens delegeringsbeslut. Beslutet har fattats så som stadgas i ikraftträdelsebestämmelsen till landskapslagen om ändring av 17 § landskapsandelslagen om landskapsandelar till kommunerna. Därmed är

även beslutet för beviljande och utbetalning av landskapsandel till Lemlands kommun (ÅLR 2019/88) fattat på korrekta grunder. Ändringssökandens yrkanden ska således förkastas som grundlösa.

Nr 45

Yttrande till högsta förvaltningsdomstolen
i ärende dnr 2210/2/19 – Lumparlands kommun

ÅLR 2019/89

169 U2

Högsta förvaltningsdomstolen begär Ålands landskapsregerings (nedan landskapsregeringen) yttrande om Lumparland kommuns besvär gällande beviljande och utbetalning av landskapsandel för driftskostnader för grundskolan år 2019.

Lumparlands kommun yrkar att högsta förvaltningsdomstolen upphäver landskapsregeringens beslut ”Beviljande och utbetalning av landskapsandel 2019” daterat 8.1.2019 fattat av byråchef Elisabeth Storfors med diarienummer ÅLR 2019/89 (bilaga 1) och ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019” av 8.1.2019 fattat av minister Tony Asumaa med beslutsnummer 6 U2 och diarienummer ÅLR 2019/65 (bilaga 2). Därtill yrkar Lumparlands kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolor för år 2019” eller att tillämpa landskapsregeringens upphävda beslut ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019” daterat 9.10.2018 fattat av minister Tony Asumaa med beslutsnummer 191 U 2 och diarienummer ÅLR 2018/8327 (bilaga 3, ärende nr. 35). Slutligen yrkar Lumparlands kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande Lumparlands kommuns landskapsandel för grundskola 2019 baserat på basbeloppen i det nya beslutet ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolor för år 2019” eller tillämpa landskapsregeringens upphävda beslut ”Basbeloppen för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019 av 9.10.2018 fattat av minister Tony Asumaa med diarienummer ÅLR 2018/8327”. Som grunder för yrkandena anförs att besluten inte är förenliga med lag samt att besluten tillkommit i felaktig ordning.

Landskapsregeringen bestrider ändringssökandens yrkanden och grunder i dess helhet och yrkar på att högsta förvaltningsdomstolen förkastar ändringssökandens besvär i sin helhet.

Grunder för yttrande

Besluten är förenliga med lag

Utbetalning av landskapsandelar till kommunerna baserar sig på landskapslagen (2017:120) om landskapsandelar till kommunerna (nedan landskapsandelslagen) vilken trädde i kraft den 1 januari 2018 och började tillämpas från och med finansåret 2018. Bestämmelserna som berör beräkning av basbeloppen för grundskolan förtydligades genom landskapslag (2018/102) om ändring av 17 § landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna som trädde i kraft den 1 januari 2019.

I allmänhet kan det konstateras att landskapsandelar fördelas i icke-

kostnadsbaserade landskapsandelar och kostnadsbaserade landskapsandelar. Skillnaden mellan dessa är att kostnadsbaserade landskapsandelar beräknas i relation till kommunernas driftskostnad för verksamhetsområdet ifråga medan icke-kostnadsbaserade landskapsandelar inte har någon koppling till kommunernas faktiska driftskostnader.

Landskapsandelarna för socialvården, den samordnade socialtjänsten, grundskolan och träningsundervisningen är kostnadsbaserade och fastställs med en normkostnad som grund. Med begreppet "normkostnad" avses enligt 2 § 4 punkten i landskapsandelslagen *"en för varje kommun kalkylerad kostnad som har sin grund i kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för ett verksamhetsområde"*. Denna bestämmelse i sig utgör dock ingen grund för beräkningen av normkostnaden för respektive verksamhetsområde. Närmare bestämmelser om grunderna för beräkning av normkostnad för socialvårdsområdet finns i landskapsandelslagens andra kapitel och för grundskolan i det tredje kapitlet.

Av landskapsandelslagens 9 § framkommer att normkostnaden för grundskolan baserar sig på elevunderlaget i kommunen, det vill säga antalet invånare i åldern 6–15 år vid ingången av det kalenderår som föregår finansåret. Det är dock inte enbart det totala elevunderlaget som ligger som grund för beräkning av normkostnaden. I samband med att landskapsandelssystemet förnyades infördes det en intervallmodell för beräkningen av normkostnaden (LF 28/2016–2017, s. 27–28). Syftet med intervalluppdelingen var att ge kommuner med lågt elevunderlag en förhållandevis högre landskapsandel eftersom kostnaden per elev är högre när elevunderlag är litet. Samtidigt medför intervalluppdelingen att varje ny elev innebär en höjning av landskapsandelen.

Intervallmodellen innebär att elevunderlaget uppdelas i sex olika intervaller: 1–40 personer, 41–60 personer, 61–80 personer, 81–100 personer, 101–150 personer samt 151 eller fler personer. För varje intervall fastställs ett basbelopp, så att basbeloppet för det första intervallet är högst och basbeloppet för det sista intervallet lägst. Enligt definitionen i 2 § 5 punkt är basbelopp en kalkylerad kostnad per invånare. I förarbetet till landskapsandelslagen (LF 28/2016–2017, s. 25) konstateras basbeloppets koppling till begreppet normkostnad, det vill säga att i fråga om kostnadsbaserade landskapsandelarna motsvarar basbeloppet normkostnaden för en person.

Enligt landskapsandelslagen beräknas normkostnaderna som ligger som grund för utbetalning av de kostnadsbaserade landskapsandelarna olika beroende på vilket verksamhetsområde det är frågan om. Således blir också normkostnadernas relation till kommunernas sammanlagda nettodriftskostnad på respektive område olika. Vad gäller socialvårdsområdet anges det i lagförslaget om ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 4) att kommunernas sammanlagda normkostnader motsvarar kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för verksamhetsområdet i fråga. Vidare konstateras det i förarbetet att detta antagande inte stämmer för grundskolans del eftersom beräkningen av basbeloppen för grundskolans del i enlighet med landskapsandelslagens 9 § sker i två steg. Först divideras de sammanlagda nettodriftskostnader för grundskolan med antalet invånare i åldern 6–15 och kvoten för detta basbelopp utgör basbeloppet för det

tredje intervallet (61–80 personer). I det andra steget beräknas basbeloppen för de övriga intervallen med hjälp av de koefficienter som anges i 19 § 3 mom. i landskapsandelslagen. Kommunens normkostnad för grundskolan fås således genom att antalet invånare i varje intervall multipliceras med basbeloppet för intervallet i fråga och det sammanlagda beloppet för alla intervall utgör kommunens normkostnad för grundskolan. Kommunens landskapsandel för grundskolan utgörs i enlighet med 10 § i landskapsandelslagen av 20 procent av normkostnaden för grundskolan.

Till följd av räkneoperationens andra steg motsvarar inte kommunernas sammanlagda normkostnader de sammanlagda nettodriftskostnaderna för grundskolan. Orsaken till att normkostnaderna blir lägre än nettodriftskostnaderna är att basbeloppen för de tre sista intervallen, som är lägre än det basbelopp som räknas i det första steget, tillämpas för en majoritet av eleverna i landskapet. I detaljmotiveringen till ändring av landskapsandelslagens 17 § (LF 4/2018–2019, s.8) konstateras uttryckligen att när det gäller grundskolan är förhållandet mellan nettodriftskostnaderna och normkostnaderna indirekt eftersom det bara är basbeloppet för ett intervall, det vill säga det tredje intervallet för 61–80 personer, som är direkt baserat på nettodriftskostnaderna. Enligt förarbetet var det också uttryckligen avsikten att normkostnadens relation till nettodriftskostnaderna för grundskolan skulle vara på detta sätt (LF 4/2018–2019, s.8).

Det beslut om självrättelse som Lumparlands kommun hänvisar till i besväret (s. 4, sista stycket) hade sin grund i en motsägelse i formuleringen av landskapsandelslagens 9, 17 och 19 §. Vid övergång till det nya landskapsandelssystemet, 1 januari 2018, fastställdes nya basbelopp för grundskolan i enlighet med landskapsandelslagens 50 § med nettodriftskostnaderna finansåret 2015 som grund. Basbeloppen beräknades i enlighet med 50 § 1 mom. i landskapsandelslagen genom tillämpningen av 18 § och 19 §. I förarbetet till ändring av 17 § i landskapsandelslagen konstateras att det ursprungliga lagförslaget medförde en möjlighet att tolka lagens 17 § så att basbeloppen för grundskolan skulle beräknas på ett sådant sätt att kommunernas sammanlagda normkostnader skulle motsvara nettodriftskostnaderna (LF 4/2018–2019, s. 5). Till följd av denna oklarhet i lagtolkningen rättade landskapsregeringen på eget initiativ beslutet om basbeloppen för landskapsandelarna för grundskolan för år 2018 (bilaga 3, ärende nr. 33). Ovan beskrivna oklarhet i lagen har korrigerats genom LL (2018/102) om ändring av 17 § i landskapsandelslagen som trädde i kraft den 1 januari 2019.

Lumparland kommuns yrkande om att basera utbetalning av landskapsandelar på landskapsregeringens beslut med beslutsnummer 191 U2 och diarienummer ÅLR 2018/8327 är inte juridiskt möjligt tillvägagångssätt. Nämnda beslut fattades eftersom det av 14 § i landskapsandelslagen tydligt framkommer att landskapsregeringen måste senast den 15 oktober varje år fastställa basbeloppen för det följande finansåret. I beslutet uppgavs uttryckligen att beslutet kommer att upphävas med anledning av kommande lagförslag och att nya basbelopp för år 2019 kommer att kalkyleras enligt den ursprungliga avsikten för år 2018. Nämnda beslut upphävdes med stöd av ikraftträdelsebestämmelsen till LL om ändring av 17 § i landskapsandelslagen som trädde i kraft 1 januari 2019. I enlighet med

ikraftträdelsebestämmelsen fastställde landskapsregeringen 8.1.2019 (ÅLR 2019/65) nya basbelopp för år 2019 med nettodriftskostnaderna för finansåret 2015 som grund som beräknades i enlighet med 18 och 19 §. Därmed är landskapsregeringens beslut av den 8.1.2019 fattat på ett i lagen angivet sätt.

Beredningen av lagförslaget har gjorts i enlighet med lag

Lumparlands kommun hävdar att kommunen inte getts möjlighet att utlåta sig om ändringen av 17 § i landskapsandelslagen. Enligt förarbetet till ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 7) har lagförslaget behandlats vid samråd mellan landskapsregeringen, Ålands kommunförbund och Mariehamns stad. Till följd av lagförslagets brådskande karaktär skickades förslaget inte på remiss men kommunerna informerades om landskapsregeringens intentioner att förtydliga lagen under beredningen av ändringsförslaget. Den 28 september 2018 skickades per e-post en kalkyl för landskapsandelarna 2019 till samtliga kommuner i vilken framgick det preliminära utfallet av lagändringen.

Att lagförslaget trädde i kraft i den ordning som avses i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen (1991:71) för Åland grundar sig på behovet av ikraftträdelse för verkställande av anslag i budgeten. Enligt 34 § i landskapsandelslagen är landskapsregeringen ålagd att betala landskapsandelarna till kommunerna senast den 11 varje månad. Utbetalning av landskapsandelar i sin tur förutsätter att landskapsregeringen kan fatta beslut om utjämning av landskapsandelar på korrekta grunder. Dessa särskilda skäl förutsatte att lagen behandlades enligt de undantagsbestämmelser som anges i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen.

Beslutet om fastställande av basbelopp för grundskola har kommit till i laga ordning

Lumparlands kommun hävdar att beslutsfattandet gällande fastställande av basbelopp för grundskola är delegerat till tjänstemannanivå genom landskapsregeringens delegeringsbeslut och att besluten därför tillkommit i fel ordning. Skrivningen i det delegeringsbeslut som ändringssökanden hänvisar till avser enbart den allmänna landskapsandel som fanns i det tidigare landskapsandelssystemet och som nu är avskaffad. När det gäller beslut om basbelopp och landskapsandelar för grundskolan har dessa inte delegerats till tjänstemannanivå utan besluten fattas på enskild föredragning av ansvarig minister. Landskapsregeringen kan dessutom konstatera att dessa ärenden inte är sådana att de enligt landskapsregeringens praxis skulle anses utgöra beslut av ”allmän eller principiell natur” och av den anledningen borde beslutas om i plenum. Landskapsregeringen anser därför att besluten fattats på korrekt beslutsnivå.

Sammanfattning

Enligt landskapsregeringen är lagstiftningen inte oklar till någon del, av landskapsandelslagen framkommer tydliga grunder för beräkning och fastställande av landskapsandelar för grundskolans del. Som ovan anförts beräknas normkostnaderna för olika kostnadsbaserade landskapsandelar från varandra avvikande sätt och detta har även relevans med avseende på normkostnadernas relation till

nettodriftskostnaderna. Av landskapsandelslagens förarbeten framkommer tydligt att detta varit lagstiftarens uttryckliga avsikt. Vidare ska definitionen av begreppet normkostnad och uttrycket ”har sin grund i” tolkas i enlighet med de specifika bestämmelserna för varje verksamhetsområde.

Landskapsregeringens beslut om basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolan 2019 (ÅLR 2019/65) av den 8 januari 2019 har fattats av minister Tony Asumaa i enlighet med landskapsregeringens delegeringsbeslut. Beslutet har fattats så som stadgas i ikraftträdelsebestämmelsen till landskapslagen om ändring av 17 § landskapsandelslagen om landskapsandelar till kommunerna. Därmed är även beslutet för beviljande och utbetalning av landskapsandel till Lumparlands kommun (ÅLR 2019/81) fattat på korrekta grunder. Ändringssökandens yrkanden ska således förkastas som grundlösa.

Nr 46

Yttrande till högsta förvaltningsdomstolen

i ärende dnr 2210/2/19 – Saltviks kommun

ÅLR 2019/90

170 U2

Högsta förvaltningsdomstolen begär Ålands landskapsregerings (nedan landskapsregeringen) yttrande om Saltvik kommuns besvär gällande beviljande och utbetalning av landskapsandel för driftskostnader för grundskolan år 2019.

Saltviks kommun yrkar att högsta förvaltningsdomstolen upphäver landskapsregeringens beslut ”Beviljande och utbetalning av landskapsandel 2019” daterat 8.1.2019 fattat av byråchef Elisabeth Storfors med diarienummer ÅLR 2019/90 (bilaga 1) och ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019” av 8.1.2019 fattat av minister Tony Asumaa med beslutsnummer 6 U2 och diarienummer ÅLR 2019/65 (bilaga 2). Därtill yrkar Saltviks kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolor för år 2019” eller att tillämpa landskapsregeringens upphävda beslut ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019” daterat 9.10.2018 fattat av minister Tony Asumaa med beslutsnummer 191 U 2 och diarienummer ÅLR 2018/8327 (bilaga 3, ärende nr. 35). Slutligen yrkar Saltviks kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande Saltviks kommuns landskapsandel för grundskola 2019 baserat på basbeloppen i det nya beslutet ”basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolor för år 2019” eller tillämpa landskapsregeringens upphävda beslut ”basbeloppen för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019 av 9.10.2018 fattat av minister Tony Asumaa med diarienummer ÅLR 2018/8327”. Som grunder för yrkandena anförs att besluten inte är förenliga med lag samt att besluten tillkommit i felaktig ordning.

Landskapsregeringen bestrider ändringssökandens yrkanden och grunder i dess helhet och yrkar på att högsta förvaltningsdomstolen förkastar ändringssökandens besvär i sin helhet.

Grunder för yttrande

Besluten är förenliga med lag

Utbetalning av landskapsandelar till kommunerna baserar sig på landskapslagen (2017:120) om landskapsandelar till kommunerna (nedan landskapsandelslagen) vilken trädde i kraft den 1 januari 2018 och började tillämpas från och med finansåret 2018. Bestämmelserna som berör beräkning av basbeloppen för grundskolan förtydligades genom landskapslag (2018/102) om ändring av 17 § landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna som trädde i kraft den 1 januari 2019.

I allmänhet kan det konstateras att landskapsandelar fördelas i icke-kostnadsbaserade landskapsandelar och kostnadsbaserade landskapsandelar. Skillnaden mellan dessa är att kostnadsbaserade landskapsandelar beräknas i relation till kommunernas driftskostnad för verksamhetsområdet ifråga medan icke-kostnadsbaserade landskapsandelar inte har någon koppling till kommunernas faktiska driftskostnader.

Landskapsandelarna för socialvården, den samordnade socialtjänsten, grundskolan och träningsundervisningen är kostnadsbaserade och fastställs med en normkostnad som grund. Med begreppet "normkostnad" avses enligt 2 § 4 punkten i landskapsandelslagen "en för varje kommun kalkylerad kostnad som har sin grund i kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för ett verksamhetsområde". Denna bestämmelse i sig utgör dock ingen grund för beräkningen av normkostnaden för respektive verksamhetsområde. Närmare bestämmelser om grunderna för beräkning av normkostnad för socialvårdsområdet finns i landskapsandelslagens andra kapitel och för grundskolan i det tredje kapitlet.

Av landskapsandelslagens 9 § framkommer att normkostnaden för grundskolan baserar sig på elevunderlaget i kommunen, det vill säga antalet invånare i åldern 6–15 år vid ingången av det kalenderår som föregår finansåret. Det är dock inte enbart det totala elevunderlaget som ligger som grund för beräkning av normkostnaden. I samband med att landskapsandelssystemet förnyades infördes det en intervallmodell för beräkningen av normkostnaden (LF 28/2016–2017, s. 27–28). Syftet med intervalluppdelningen var att ge kommuner med lågt elevunderlag en förhållandevis högre landskapsandel eftersom kostnaden per elev är högre när elevunderlag är litet. Samtidigt medför intervalluppdelningen att varje ny elev innebär en höjning av landskapsandelen.

Intervallmodellen innebär att elevunderlaget uppdelas i sex olika intervaller: 1–40 personer, 41–60 personer, 61–80 personer, 81–100 personer, 101–150 personer samt 151 eller fler personer. För varje intervall fastställs ett basbelopp, så att basbeloppet för det första intervallet är högst och basbeloppet för det sista intervallet lägst. Enligt definitionen i 2 § 5 punkt är basbelopp en kalkylerad kostnad per invånare. I förarbetet till landskapsandelslagen (LF 28/2016–2017, s. 25) konstateras basbeloppets koppling till begreppet normkostnad, det vill säga att i fråga om kostnadsbaserade landskapsandelarna motsvarar basbeloppet normkostnaden för en person.

Enligt landskapsandelslagen beräknas normkostnaderna som ligger som grund för utbetalning av de kostnadsbaserade landskapsandelarna olika beroende på vilket verksamhetsområde det är frågan om. Således blir också normkostnadernas relation till kommunernas sammanlagda nettodriftskostnad på respektive område olika. Vad gäller socialvårdsområdet anges det i lagförslaget om ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 4) att kommunernas sammanlagda normkostnader motsvarar kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för verksamhetsområdet i fråga. Vidare konstateras det i förarbetet att detta antagande inte stämmer för grundskolans del eftersom beräkningen av basbeloppen för grundskolans del i enlighet med landskapsandelslagens 9 § sker i två steg. Först divideras de sammanlagda nettodriftskostnader för grundskolan med antalet invånare i åldern 6–15 och kvoten för detta basbelopp utgör basbeloppet för det tredje intervallet (61–80 personer). I det andra steget beräknas basbeloppen för de övriga intervallen med hjälp av de koefficienter som anges i 19 § 3 mom. i landskapsandelslagen. Kommunens normkostnad för grundskolan fås således genom att antalet invånare i varje intervall multipliceras med basbeloppet för intervallet i fråga och det sammanlagda beloppet för alla intervall utgör kommunens normkostnad för grundskolan. Kommunens landskapsandel för grundskolan utgörs i enlighet med 10 § i landskapsandelslagen av 20 procent av normkostnaden för grundskolan.

Till följd av räkneoperationens andra steg motsvarar inte kommunernas sammanlagda normkostnader de sammanlagda nettodriftskostnaderna för grundskolan. Orsaken till att normkostnaderna blir lägre än nettodriftskostnaderna är att basbeloppen för de tre sista intervallen, som är lägre än det basbelopp som räknas i det första steget, tillämpas för en majoritet av eleverna i landskapet. I detaljmotiveringen till ändring av landskapsandelslagens 17 § (LF 4/2018–2019, s.8) konstateras uttryckligen att när det gäller grundskolan är förhållandet mellan nettodriftskostnaderna och normkostnaderna indirekt eftersom det bara är basbeloppet för ett intervall, det vill säga det tredje intervallet för 61–80 personer, som är direkt baserat på nettodriftskostnaderna. Enligt förarbetet var det också uttryckligen avsikten att normkostnadens relation till nettodriftskostnaderna för grundskolan skulle vara på detta sätt (LF 4/2018–2019, s.8).

Det beslut om självrättelse som Saltviks kommun hänvisar till i besväret (s. 5, sista stycket) hade sin grund i en motsägelse i formuleringen av landskapsandelslagens 9, 17 och 19 §. Vid övergång till det nya landskapsandelssystemet, 1 januari 2018, fastställdes nya basbelopp för grundskolan i enlighet med landskapsandelslagens 50 § med nettodriftskostnaderna finansåret 2015 som grund. Basbeloppen beräknades i enlighet med 50 § 1 mom. i landskapsandelslagen genom tillämpningen av 18 § och 19 §. I förarbetet till ändring av 17 § i landskapsandelslagen konstateras att det ursprungliga lagförslaget medförde en möjlighet att tolka lagens 17 § så att basbeloppen för grundskolan skulle beräknas på ett sådant sätt att kommunernas sammanlagda normkostnader skulle motsvara nettodriftskostnaderna (LF 4/2018–2019, s. 5). Till följd av denna oklarhet i lagtolkningen rättade landskapsregeringen på eget initiativ beslutet om basbeloppen för landskapsandelarna för grundskolan för år 2018 (bilaga 3, ärende nr. 33). Ovan beskrivna oklarhet i lagen har korrigerats genom LL (2018/102) om ändring av 17 § i landskapsandelslagen som trädde i kraft den 1

januari 2019.

Saltviks kommuns yrkande om att basera utbetalning av landskapsandelar på landskapsregeringens beslut med beslutsnummer 191 U2 och diarienummer ÅLR 2018/8327 är inte juridiskt möjligt tillvägagångssätt. Nämda beslut fattades eftersom det av 14 § i landskapsandelslagen tydligt framkommer att landskapsregeringen måste senast den 15 oktober varje år fastställa basbeloppen för det följande finansåret. I beslutet uttryckligen att beslutet kommer att upphävas med anledning av kommande lagförslag och att nya basbelopp för år 2019 kommer att kalkyleras enligt den ursprungliga avsikten för år 2018. Nämda beslut upphävdes med stöd av ikraftträdelsebestämmelsen till LL om ändring av 17 § i landskapsandelslagen som trädde i kraft 1 januari 2019. I enlighet med ikraftträdelsebestämmelsen fastställde landskapsregeringen 8.1.2019 (ÅLR 2019/65) nya basbelopp för år 2019 med nettodriftskostnaderna för finansåret 2015 som grund som beräknades i enlighet med 18 och 19 §. Därmed är landskapsregeringens beslut av den 8.1.2019 fattat på ett i lagen angivet sätt.

Beredningen av lagförslaget har gjorts i enlighet med lag

Saltviks kommun hävdar att kommunen inte getts möjlighet att utlåta sig om ändringen av 17 § i landskapsandelslagen. Enligt förarbetet till ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 7) har lagförslaget behandlats vid samråd mellan landskapsregeringen, Ålands kommunförbund och Mariehamns stad. Till följd av lagförslagets brådskande karaktär skickades förslaget inte på remiss men kommunerna informerades om landskapsregeringens intentioner att förtydliga lagen under beredningen av ändringsförslaget. Den 28 september 2018 skickades per e-post en kalkyl för landskapsandelarna 2019 till samtliga kommuner i vilken framgick det preliminära utfallet av lagändringen.

Att lagförslaget trädde i kraft i den ordning som avses i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen (1991:71) för Åland grundar sig på behovet av ikraftträdelse för verkställande av anslag i budgeten. Enligt 34 § i landskapsandelslagen är landskapsregeringen ålagd att betala landskapsandelarna till kommunerna senast den 11 varje månad. Utbetalning av landskapsandelar i sin tur förutsätter att landskapsregeringen kan fatta beslut om utjämning av landskapsandelar på korrekta grunder. Dessa särskilda skäl förutsatte att lagen behandlades enligt de undantagsbestämmelser som anges i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen.

Beslutet om fastställande av basbelopp för grundskola har kommit till i laga ordning

Saltviks kommun hävdar att beslutsfattandet gällande fastställande av basbelopp för grundskola är delegerat till tjänstemannanivå genom landskapsregeringens delegeringsbeslut och att besluten därför tillkommit i fel ordning. Skrivningen i det delegeringsbeslut som ändringssökanden hänvisar till avser enbart den allmänna landskapsandel som fanns i det tidigare landskapsandelssystemet och som nu är avskaffad. När det gäller beslut om basbelopp och landskapsandelar för grundskolan har dessa inte delegerats till tjänstemannanivå utan besluten fattas på enskild föredragning av ansvarig minister. Landskapsregeringen kan dessutom konstatera att dessa ärenden inte är sådana att de enligt

landskapsregeringens praxis skulle anses utgöra beslut av ”allmän eller principiell natur” och av den anledningen borde beslutas om i plenum. Landskapsregeringen anser därför att besluten fattats på korrekt beslutsnivå.

Sammanfattning

Enligt landskapsregeringen är lagstiftningen inte oklar till någon del, av landskapsandelslagen framkommer tydliga grunder för beräkning och fastställande av landskapsandelar för grundskolans del. Som ovan anförts beräknas normkostnaderna för olika kostnadsbaserade landskapsandelar från varandra avvikande sätt och detta har även relevans med avseende på normkostnadernas relation till nettodriftskostnaderna. Av landskapsandelslagens förarbeten framkommer tydligt att detta varit lagstiftarens uttryckliga avsikt. Vidare ska definitionen av begreppet normkostnad och uttrycket ”har sin grund i ” tolkas i enlighet med de specifika bestämmelserna för varje verksamhetsområde.

Landskapsregeringens beslut om basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolan 2019 (ÅLR 2019/65) av den 8 januari 2019 har fattats av minister Tony Asumaa i enlighet med landskapsregeringens delegeringsbeslut. Beslutet har fattats så som stadgas i ikraftträdelsebestämmelsen till landskapslagen om ändring av 17 § landskapsandelslagen om landskapsandelar till kommunerna. Därmed är även beslutet för beviljande och utbetalning av landskapsandel till Saltviks kommun (ÅLR 2019/90) fattat på korrekta grunder. Ändringssökandens yrkanden ska således förkastas som grundlösa.

Nr 47

Yttrande till högsta förvaltningsdomstolen
i ärende dnr 2210/2/19 – Sunds kommun

ÅLR 2019/90

171 U2

Högsta förvaltningsdomstolen begär Ålands landskapsregerings (nedan landskapsregeringen) yttrande om Sunds kommuns besvär gällande beviljande och utbetalning av landskapsandel för driftskostnader för grundskolan år 2019.

Sunds kommun yrkar att högsta förvaltningsdomstolen upphäver landskapsregeringens beslut ”Beviljande och utbetalning av landskapsandel 2019” daterat 8.1.2019 fattat av byråchef Elisabeth Storfors med diarienummer ÅLR 2019/76 (bilaga 1) och ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolorna för år 2019” av 8.1.2019 fattat av minister Tony Asumaa med beslutsnummer 6 U2 och diarienummer ÅLR 2019/65 (bilaga 2). Därtill yrkar Sunds kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolor för år 2019” eller att tillämpa beslutet för 2018 (landskapsregeringens anmärkning: bilaga 3, ärende nr. 33). Slutligen yrkar Sunds kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande Sunds kommuns landskapsandel för grundskola 2019 baserat på basbeloppen i det nya beslutet ”Basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolor för år 2019” eller tillämpa beslutet för 2018. Som grunder för yrkandena anføres att besluten inte är förenliga med lag samt att besluten tillkommit i felaktig ordning.

Landskapsregeringen bestrider ändringssökandens yrkanden och grunder i dess helhet och yrkar på att högsta förvaltningsdomstolen förkastar ändringssökandens besvär i sin helhet.
Grunder för yttrande

Besluten är förenliga med lag

Utbetalning av landskapsandelar till kommunerna baserar sig på landskapslagen (2017:120) om landskapsandelar till kommunerna (nedan landskapsandelslagen) vilken trädde i kraft den 1 januari 2018 och började tillämpas från och med finansåret 2018. Bestämmelserna som berör beräkning av basbeloppen för grundskolan förtydligades genom landskapslag (2018/102) om ändring av 17 § landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna som trädde i kraft den 1 januari 2019.

I allmänhet kan det konstateras att landskapsandelar fördelas i icke-kostnadsbaserade landskapsandelar och kostnadsbaserade landskapsandelar. Skillnaden mellan dessa är att kostnadsbaserade landskapsandelar beräknas i relation till kommunernas driftskostnad för verksamhetsområdet ifråga medan icke-kostnadsbaserade landskapsandelar inte har någon koppling till kommunernas faktiska driftskostnader.

Landskapsandelarna för socialvården, den samordnade socialtjänsten, grundskolan och träningsundervisningen är kostnadsbaserade och fastställs med en normkostnad som grund. Med begreppet "normkostnad" avses enligt 2 § 4 punkten i landskapsandelslagen "en för varje kommun kalkylerad kostnad som har sin grund i kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för ett verksamhetsområde". Denna bestämmelse i sig utgör dock ingen grund för beräkningen av normkostnaden för respektive verksamhetsområde. Närmare bestämmelser om grunderna för beräkning av normkostnad för socialvårdsområdet finns i landskapsandelslagens andra kapitel och för grundskolan i det tredje kapitlet.

Av landskapsandelslagens 9 § framkommer att normkostnaden för grundskolan baserar sig på elevunderlaget i kommunen, det vill säga antalet invånare i åldern 6–15 år vid ingången av det kalenderår som föregår finansåret. Det är dock inte enbart det totala elevunderlaget som ligger som grund för beräkning av normkostnaden. I samband med att landskapsandelssystemet förnyades infördes det en intervallmodell för beräkningen av normkostnaden (LF 28/2016–2017, s. 27–28). Syftet med intervalluppdelningen var att ge kommuner med lågt elevunderlag en förhållandevis högre landskapsandel eftersom kostnaden per elev är högre när elevunderlag är litet. Samtidigt medför intervalluppdelningen att varje ny elev innebär en höjning av landskapsandelen.

Intervallmodellen innebär att elevunderlaget uppdelas i sex olika intervaller: 1–40 personer, 41–60 personer, 61–80 personer, 81–100 personer, 101–150 personer samt 151 eller fler personer. För varje intervall fastställs ett basbelopp, så att basbeloppet för det första intervallet är högst och basbeloppet för det sista intervallet lägst. Enligt definitionen i 2 § 5 punkt är basbelopp en kalkylerad kostnad per invånare. I förarbetet till landskapsandelslagen (LF 28/2016–2017, s. 25) konstateras basbeloppets koppling till begreppet normkostnad, det vill

säga att i fråga om kostnadsbaserade landskapsandelarna motsvarar basbeloppet normkostnaden för en person.

Enligt landskapsandelslagen beräknas normkostnaderna som ligger som grund för utbetalning av de kostnadsbaserade landskapsandelarna olika beroende på vilket verksamhetsområde det är frågan om. Således blir också normkostnadernas relation till kommunernas sammanlagda nettodriftskostnad på respektive område olika. Vad gäller socialvårdsområdet anges det i lagförslaget om ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 4) att kommunernas sammanlagda normkostnader motsvarar kommunernas sammanlagda nettodriftskostnader för verksamhetsområdet i fråga. Vidare konstateras det i förarbetet att detta antagande inte stämmer för grundskolans del eftersom beräkningen av basbeloppen för grundskolans del i enlighet med landskapsandelslagens 9 § sker i två steg. Först divideras de sammanlagda nettodriftskostnader för grundskolan med antalet invånare i åldern 6–15 och kvoten för detta basbelopp utgör basbeloppet för det tredje intervallet (61–80 personer). I det andra steget beräknas basbeloppen för de övriga intervallen med hjälp av de koefficienter som anges i 19 § 3 mom. i landskapsandelslagen. Kommunens normkostnad för grundskolan fås således genom att antalet invånare i varje intervall multipliceras med basbeloppet för intervallet i fråga och det sammanlagda beloppet för alla intervall utgör kommunens normkostnad för grundskolan. Kommunens landskapsandel för grundskolan utgörs i enlighet med 10 § i landskapsandelslagen av 20 procent av normkostnaden för grundskolan.

Till följd av räkneoperationens andra steg motsvarar inte kommunernas sammanlagda normkostnader de sammanlagda nettodriftskostnaderna för grundskolan. Orsaken till att normkostnaderna blir lägre än nettodriftskostnaderna är att basbeloppen för de tre sista intervallen, som är lägre än det basbelopp som räknas i det första steget, tillämpas för en majoritet av eleverna i landskapet. I detaljmotiveringen till ändring av landskapsandelslagens 17 § (LF 4/2018–2019, s.8) konstateras uttryckligen att när det gäller grundskolan är förhållandet mellan nettodriftskostnaderna och normkostnaderna indirekt eftersom det bara är basbeloppet för ett intervall, det vill säga det tredje intervallet för 61–80 personer, som är direkt baserat på nettodriftskostnaderna. Enligt förarbetet var det också uttryckligen avsikten att normkostnadens relation till nettodriftskostnaderna för grundskolan skulle vara på detta sätt (LF 4/2018–2019, s.8).

Landskapsregeringen noterar att Sunds kommun yrkar att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut om basbeloppen för 2019 alternativt tillämpa beslutet för 2018. Med ”beslutet för 2018” tolkar landskapsregeringen att Sunds kommun avser det självrättelse av beslut som landskapsregeringen fattade 9.10. 2018 (bilaga 3, ärende nr. 33). Denna självrättelse föranleddes av motsägelser i formuleringen av 9, 17 och 19 § i landskapsandelslagen. I förarbetet till ändring av 17 § i landskapsandelslagen konstateras att det ursprungliga lagförslaget medförde en möjlighet att tolka lagens 17 § så att basbeloppen för grundskolan skulle beräknas på ett sådant sätt att kommunernas sammanlagda normkostnader skulle motsvara nettodriftskostnaderna (LF 4/2018–2019, s. 5). Därmed fattade landskapsregeringen beslutet om självrättelse för år 2018. Sunds kommuns yrkande om att basera utbetalning av landskapsandelar på

tidigare beslut är inte juridiskt möjligt tillvägagångssätt. Ovan beskrivna oklarhet i lagtolkning korrigerades genom LL om ändring av 17 § i landskapsandelslagen (ÅFS 2018:102) som trädde i kraft den 1 januari 2019. I enlighet med ikraftträdelsebestämmelsen fastställde landskapsregeringen 8.1.2019 (ÅLR 2019/65) nya basbelopp för år 2019 med nettodriftskostnaderna för finansåret 2015 som grund som beräknades i enlighet med 18 och 19 §. Därmed är landskapsregeringens beslut av den 8.1.2019 fattat på ett i lagen angivet sätt.

Beredningen av lagförslaget har gjorts i enlighet med lag

Sunds kommun hävdar att kommunen inte getts möjlighet att utlåta sig om ändringen av 17 § i landskapsandelslagen. Enligt förarbetet till ändring av 17 § i landskapsandelslagen (LF 4/2018–2019, s. 7) har lagförslaget behandlats vid samråd mellan landskapsregeringen, Ålands kommunförbund och Mariehamns stad. Till följd av lagförslaget brådskande karaktär skickades förslaget inte på remiss men kommunerna informerades om landskapsregeringens intentioner att förtydliga lagen under beredningen av ändringsförslaget. Den 28 september 2018 skickades per e-post en kalkyl för landskapsandelarna 2019 till samtliga kommuner i vilken framgick det preliminära utfallet av lagändringen.

Att lagförslaget trädde i kraft i den ordning som avses i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen (1991:71) för Åland grundar sig på behovet av ikraftträdelse för verkställande av anslag i budgeten. Enligt 34 § i landskapsandelslagen är landskapsregeringen ålagd att betala landskapsandelarna till kommunerna senast den 11 varje månad. Utbetalning av landskapsandelar i sin tur förutsätter att landskapsregeringen kan fatta beslut om utjämning av landskapsandelar på korrekta grunder. Dessa särskilda skäl förutsatte att lagen behandlades enligt de undantagsbestämmelser som anges i 20 § 3 mom. i självstyrelselagen.

Beslutet om fastställande av basbelopp för grundskola har kommit till i laga ordning

Sunds kommun hävdar att beslutsfattandet gällande fastställande av basbelopp för grundskola är delegerat till tjänstemannanivå genom landskapsregeringens delegeringsbeslut och att besluten därför tillkommit i fel ordning. Skrivningen i det delegeringsbeslut som ändringssökanden hänvisar till avser enbart den allmänna landskapsandel som fanns i det tidigare landskapsandelssystemet och som nu är avskaffad. När det gäller beslut om basbelopp och landskapsandelar för grundskolan har dessa inte delegerats till tjänstemannanivå utan besluten fattas på enskild föredragning av ansvarig minister. Landskapsregeringen kan dessutom konstatera att dessa ärenden inte är sådana att de enligt landskapsregeringens praxis skulle anses utgöra beslut av ”allmän eller principiell natur” och av den anledningen borde beslutas om i plenum. Landskapsregeringen anser därför att besluten fattats på korrekt beslutsnivå.

Sammanfattning

Enligt landskapsregeringen är lagstiftningen inte oklar till någon del, av landskapsandelslagen framkommer tydliga grunder för beräkning och fastställande av landskapsandelar för grundskolans del. Som ovan anförts

beräknas normkostnaderna för olika kostnadsbaserade landskapsandelar från varandra avvikande sätt och detta har även relevans med avseende på normkostnadernas relation till nettodriftskostnaderna. Av landskapsandelslagens förarbeten framkommer tydligt att detta varit lagstiftarens uttryckliga avsikt. Vidare ska definitionen av begreppet normkostnad och uttrycket ”har sin grund i ” tolkas i enlighet med de specifika bestämmelserna för varje verksamhetsområde.

Landskapsregeringens beslut om basbelopp för landskapsandelen för driften av grundskolan 2019 (ÅLR 2019/65) av den 8 januari 2019 har fattats av minister Tony Asumaa i enlighet med landskapsregeringens delegeringsbeslut. Beslutet har fattats så som stadgas i ikraftträdelsebestämmelsen till landskapslagen om ändring av 17 § landskapsandelslagen om landskapsandelar till kommunerna. Därmed är även beslutet för beviljande och utbetalning av landskapsandel till Sunds kommun (ÅLR 2019/76) fattat på korrekta grunder. Ändringssökandens yrkanden ska således förkastas som grundlösa.
