

## Protokoll fört vid enskild föredragning

Utbildnings- och kulturavdelningen

Utbildningsbyrån, U2

Beslutande	Föredragande	Justerat
Minister	Byråchef	Omedelbart
Tony Asumaa	Elisabeth Storfors	

---

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

---

### Nr 50

Yttrande till högsta förvaltningsdomstolen i ärende dnr  
3439/2/19 – Vårdö kommun

**ÅLR 2019/78**

175 U2

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

Vårdö 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 2019/78 (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 Vårdö 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 Vårdö kommun att högsta förvaltningsdomstolen ålägger landskapsregeringen att fatta ett nytt beslut gällande Vårdö 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 basbeloppet 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 basbeloppet 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 Vårdö 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.

Vårdö 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*

Vårdö 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*

Vårdö 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 beslutet 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 Vårdö kommun (ÅLR 2019/78) fattat på korrekta grunder. Ändringssökandens yrkanden ska således förkastas som grundlösa.

---