



CIRKULÄR 18:46

Avdelningen för juridik
Kristina Söderberg

Kommunledningen
Barn- och utbildningsnämnder

Beslut om bidragsbelopp till enskilda huvudmän överklagas genom förvaltningsbesvär

Sedan 2010 har enskilda huvudmän möjlighet att överklaga kommunens bidragsbeslut till allmän förvaltningsdomstol genom s.k. förvaltningsbesvär. Hösten 2009 publicerade SKL cirkulär 09:75, innehållande bl.a. råd om hur besluten om bidrag ska utformas. Sedan dess har redaktionella och vissa sakliga ändringar gjorts i gällande författningar och det har kommit domstolsavgöranden som förtydligar hur lagstiftningen ska tillämpas. Det finns därför skäl att uppdatera cirkulär 09:75 inför 2019 års bidragsbeslut.

Beslut om bidrag till enskilda huvudmän får överklagas

Enligt 28 kap. 5 § 2 och 9 punkterna skollagen (2010:800) får kommunens beslut i ärenden om bidrag till enskilda huvudmän överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Bidrag ska lämnas för varje barn eller elev vid den fristående skolan, förskolan eller pedagogisk omsorg enligt bestämmelserna i skollagen. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp.

Möjligheten för enskilda huvudmän att överklaga kommunens beslut om bidrag gäller såväl nivån på kommunens bidrag som ett beslut om att avslå en begäran om t.ex. tilläggsbelopp. På så sätt kan en kommuns beslut om bidrag bli föremål för en förvaltningsdomstols fullständiga prövning. Det innebär att domstolen kan pröva och fastställa bidragets storlek. Domstolens prövning kan t.ex. avse om kommunen har bestämt grundbeloppet efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Kommunen har rätt att överklaga domstolens beslut. I så fall ska överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Bidragsbeslutens utformning och innehåll

Vi bedömer att kommunerna bör hantera besluten på följande sätt:

Kommunfullmäktige fastställer budgeten för bl.a. skolverksamheten i kommunen för kommande kalenderår. Kommunfullmäktige eller nämnden fastställer sedan resursfördelningsmodell eller annan fördelningsgrund utifrån budgeten.

När det gäller bidragen till fristående verksamheter ska kommunen fatta ett särskilt beslut om bidrag för varje enskild huvudman där det finns barn och elever hemmahörande i kommunen. Dessa beslut ska fattas senast i december inför det kommande året. Det är möjligt att ha en ordning som innebär att nämnden fattar beslut om själva principerna för hur bidragen ska fastställas och att det är delegerat till en tjänsteman att fatta bidragsbeslutet för var och en av de enskilda huvudmännen.

För att ett beslut om bidrag till enskilda huvudmän ska kunna prövas genom förvaltningsbesvär, krävs att beslutet är riktat till just den part det berör (42 § förvaltningslagen [2017:900], FL). Det har dock visat sig att flera kommuner fattat generella beslut utan att ange en specifik mottagare, vilket domstolarna tidigare inte har gjort några invändningar emot. Högsta förvaltningsdomstolen har dock slagit fast att ett generellt utformat bidragsbeslut inte kan prövas genom förvaltningsbesvär (dom den 19 juni 2017, mål nr 5998-16) och därmed kan ett sådant beslut inte få en fullständig prövning. Ett sådant beslut är således inte utformat på det sätt som skollagen kräver.

Grundbeloppet i bidragsbeslutet kan vara generellt, liksom tilläggsbeloppet för modersmålsundervisning och lovskola. I bidragsbeslutet bör anges att tilläggsbelopp avseende barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd prövas och beslutas om i varje enskilt fall efter ansökan från huvudmannen.

Det måste finnas en beslutsformulering (t.ex. under rubriken ”Beslut”), där det anges vilka belopp per barn eller elev den aktuella fristående verksamheten har rätt till under det aktuella året. Innehållet i de olika besluten kan i flertalet fall vara likalydande. Besluten kan dock skilja sig åt t.ex. om kommunen tillämpar ersättning för fristående verksamheters faktiska lokalkostnader eller om kommunen använder sig av socioekonomisk viktning och därmed har olika belopp per barn eller elev till olika fristående verksamheter.

Varje beslut ska ha ett eget diarienummer. Besluten ska vara skriftliga, ange tillämplig lagbestämmelse och ska vara försedda med en motivering (t.ex. under rubriken ”Beslutsskäl”).

Motiveringen kan utgöras av ett beräkningsunderlag, gärna kompletterat med en förklarande text, som på ett sammanfattande sätt klart beskriver hur bidraget per barn eller elev har beräknats. Utgångspunkten bör vara att den enskilde huvudmannen utifrån beräkningsunderlaget ska kunna bedöma om kommunen använt samma grunder som vid fördelning av resurser till de egna verksamheterna. Enligt vår bedömning kan det göras genom en jämförelse av bidragsbeloppen till egen och fristående verksamhet. Eventuella skillnader bör förklaras, t.ex. om kommunens enheter gratis kan nyttja kommungemensamma resurser såsom städning eller måltider medan motsvarande kostnader ingår i bidragen till enskilda huvudmän.

En annan skillnad som kan behöva förklaras är att det i kommunens bidrag kanske ingår kostnader som finansieras via riktade statsbidrag som även enskilda huvudmän kan söka från ansvarig myndighet. I så fall ska kostnader motsvarande kommunens intäkter inte ingå i bidraget till enskilda huvudmän, eftersom de då blir dubbelkompenserade.

Förslagsvis redovisas även en sammanfattning av nämndens totala budget för att tydliggöra vilka resurser som finns utöver de som ingår i bidragsberäkningarna, t.ex. kostnader för myndighetsutövning, skolskjutsar och liknande övergripande kostnader.

Av den motiverande texten bör det också framgå att den fristående verksamheten är berättigad till de beslutade bidragen per barn eller elev som är inskrivet hos huvudmannen vid varje avläsningstillfälle under det aktuella året samt vilka avläsningstillfällen som kommunen tillämpar. När det gäller tilläggsbelopp för modersmålsundervisning och lovskola bör det framgå att den fristående verksamheten är berättigad till sådant bidrag för de elever som deltar under det aktuella året.

Slutligen ska varje beslut fördes med en underrättelse om hur man kan överklaga kommunens beslut. Varje enskild huvudman kan överklaga sitt beslut om bidrag.

Den enskilda huvudman som beslutet riktar sig till ska underrättas om beslutet. Underrättelsen om beslutet kan ske genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Normalt är det ändamålsenligt att parten får en kopia av besluts handlingen eller ett utdrag ur det protokoll där beslutet har tagits in. Underrättelse kan även ske genom e-post.

Kommunen kan behöva fatta fler eller nya bidragsbeslut under året

Kommunens beslut om bidragsbelopp för varje enskild huvudman gäller för samtliga *befintliga* barn eller elever från kommunen hos den huvudmannen vid tidpunkten för beslutet samt för alla under året *tillkommande* barn eller elever från kommunen hos den huvudmannen. Om nya barn eller elever börjar under pågående kalenderår behövs därför inget nytt beslut utan det räcker normalt med att kommunen hänvisar till det tidigare fattade beslutet.

Kommunens beslut i december bör alltså normalt omfatta flertalet av alla elever hos enskilda huvudmän. Om det i kommunen finns ett barn eller en elev som under året söker sig till en fristående verksamhet som startar under året och som därför inte tidigare har fått något bidrag, ska kommunen dock fatta ett beslut om bidrag till den huvudmannen under året. Samma sak gäller om det i kommunen finns ett barn eller en elev som under året söker sig till en fristående verksamhet som inte tidigare har fått något beslut från kommunen på grund av att inget barn eller elev från kommunen hade sökt sig dit vid tidpunkten för de beslut som fattas i december. Dessa beslut kan överklagas i samma ordning.

Vidare kan kommunen under året behöva pröva och besluta om tilläggsbelopp avseende barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, i den mån det inkommer nya ansökningar om sådana. Det är möjligt att ha en ordning som innebär att beslutanderätten i dessa fall är delegerat till en anställd i kommunen. Ett delegationsbeslut överklagas på samma sätt som nämndens beslut.

Enligt 14 kap. 2 § skolförordningen (2011:185) och 13 kap. 2 § gymnasieförordningen (2010:2039) gäller att om ytterligare resurser ges till den kommunala verksamheten under budgetåret, ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen. I sådana fall ska nya bidragsbeslut fattas. Besluten ska då endast avse storleken på tillskottsbeloppet. Om ersättningen till den kommunala verksamheten minskar under budgetåret, får motsvarande minskning göras till de enskilda huvudmännen. Denna minskning får göras genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ner. Även då ska nya bidragsbeslut fattas.

Förvaltningslagens regler om överklagande

Kommunens beslut om bidrag kan som framgår ovan överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom s.k. förvaltningsbesvär. Besluten överklagas till förvaltningsrätten. Av 29 kap. 10 § skollagen framgår vilka bestämmelser i förvaltningslagen som ska tillämpas i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild enligt skollagen hos en kommun. I 11 § samma kapitel anges att ytterligare bestämmelser i förvaltningslagen ska tillämpas i ärenden där beslut får överklagas enligt 28 kap skollagen.

I förvaltningslagen finns således närmare bestämmelser om överklagande som ska tillämpas. Av 33 § andra stycket FL följer att beslut ska förses med en underrättelse om hur beslutet kan överklagas. Det ska framgå av underrättelsen att överklagandet ska göras skriftligt och att det i skrivelsen ska anges vilket beslut som överklagas och på vilket sätt man vill att beslutet ändras. Vidare ska det framgå att skrivelsen ska ges in till den myndighet som har meddelat beslutet och att skrivelsen ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet (jfr 44 § FL). Se exempel nedan på utformningen av en underrättelse om hur man överklagar.

Enligt 45 § FL ska den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent ska den avvisas om inte förseningen beror på att myndigheten inte lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar eller överklagandet har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden. Om skrivelsen inte avvisas ska den myndighet som har meddelat beslutet skyndsamt överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till överinstansen i enlighet med 46 § FL.

Hur man överklagar

Vill ni överklaga Barn- och utbildningsnämndens i X kommun beslut ska ni skriva till Förvaltningsrätten i

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till Barn- och utbildningsnämnden i X kommun.

I skrivelsen ska anges vilket beslut som överklagas och på vilket sätt ni vill att beslutet ska ändras.

Överklagandeskrivelsen ska ha kommit in till Barn- och utbildningsnämnden i X kommun inom tre veckor från den dag då ni fick del av beslutet.

Frågor med anledning av detta cirkulär besvaras av

Kristina Söderberg, avdelningen för juridik, tfn 08-452 79 19

Mona Fridell, avd. för ekonomi och styrning, tfn 08-452 79 10

Eva-Lena Arefäll, avd. för utbildning och arbetsmarknad, tfn 08-452 79 45.

Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för juridik

Germund Persson

Kristina Söderberg