

Avdelningen för juridik
Mia Hemmestad

Statlig ersättning för extraordinära utbildningskostnader enligt 5 § förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Sammanfattning

Migrationsverkets tolkning av 5 § förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl., asylersättningsförordningen, medför att kommuner får avslag på ansökan om ersättning för vissa extraordinära utbildningskostnader från och med den 1 juli 2017 som tidigare har ersatts med stöd av äldre bestämmelser. Detta avser bland annat så kallade strukturella merkostnader, såsom kostnader för särskilt anordnade skollokaler för asylsökande barn och elever.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) delar inte Migrationsverkets tolkning av 5 § asylersättningsförordningen. Denna promemoria syftar till att ge landets kommuner vägledning vid överklagande av Migrationsverkets beslut. SKR anser att statlig ersättning för extraordinära utbildningskostnader kan avse så kallade strukturella merkostnader. Denna ståndpunkt grundas på i huvudsak följande skäl.

Begreppet ”sådan utbildning” i 5 § asylersättningsförordningen avser utbildning i de skolformer som uppräknas i 4 § samma förordning. Det finns inget i förarbetena som tyder på att regeringen haft för avsikt att begränsa ersättningen för extraordinära utbildningskostnader till kostnader som är kopplade till ett särskilt barn eller en särskild elev. Vidare saknas det koppling mellan bedömningen av statlig ersättning för extraordinära utbildningskostnader och beräkningen av bidrag till enskild huvudman för fristående skola i form av tilläggsbelopp. Staten ska ersätta kommuner och regioner för de utbildningskostnader som följer av asylmottagandet och det måste finnas en möjlighet att få ersättning för höga, oförutsebara kostnader av generell karaktär.

Bakgrund

Migrationsverket har med stöd av förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (den äldre asylersättningsförordningen), som är upphävd sedan den 1 juli 2017, beviljat kommuner ersättning för vissa så kallade strukturella

merkostnader avseende exempelvis särskilt anordnade skollokaler och personal till följd av mottagandet av ett stort antal asylsökande barn och elever.

Sedan den 1 juli 2017 gäller asylersättningsförordningen. Bestämmelsen om extraordinära utbildningskostnader har i denna författning en delvis annan formulering jämfört med äldre bestämmelser. Migrationsverket har till följd härav beslutat om ett nytt rättsligt ställningstagande, enligt vilket kommuner och regioner inte längre kan få ersättning för så kallade strukturella merkostnader (se vidare nedan).

SKR delar inte Migrationsverkets bedömning. I det nedanstående redovisas vår juridiska tolkning av 5 § asylersättningsförordningen utifrån bestämmelsens ordalydelse, förarbeten samt relevanta domstolsavgöranden.

Migrationsverkets rättsliga ställningstagande

Av Migrationsverkets rättsliga ställningstagande SR 11/2019¹ framgår bland annat följande.

Migrationsverket gör tolkningen att 5 § inte anses ge utrymme för att ersätta kommunen för strukturella merkostnader eller kostnader för kommunens utbildningsverksamhet som inte kopplas till ett enskilt barn eller en enskild elev och inte beviljats utifrån ett visat behov. Barn och elev anges numera i bestämd singular form till skillnad från tidigare lydelse. Bestämmelsen har språkligt harmoniserats med skollagens bestämmelser och bedömningen av extraordinära kostnader ”torde kunna göras på liknande vis som den som föregår utbetalning av tilläggsersättning enligt skollagen”². Om kommunen brister i sin uppgiftsskyldighet enligt 22 § asylersättningsförordningen och inte uppger vilka individer som kostnaderna avser kan Migrationsverket inte bedöma om kommunen är berättigad till ersättning.

Äldre bestämmelser om statlig ersättning för utbildningskostnader

I 5 § i den äldre asylersättningsförordningen regleras ersättningen till kommuner och landsting (numera regioner) för utbildningskostnader avseende bland annat asylsökande barn. I bestämmelsens fjärde stycke anges följande.

Efter särskild prövning får Migrationsverket betala ersättning till en kommun eller ett landsting för extra kostnader för barn i förskola eller elever med behov av särskilt stöd och för andra extraordinära kostnader för utbildningsverksamhet.

Den aktuella bestämmelsen har av domstolar tolkats på så vis att kommuner kan få ersättning för kostnader som inte är direkt knutna till en elev, såsom personalkostnader och kostnader för särskilt anordnade lokaler.³

¹ Rättsligt ställningstagande angående ersättning enligt 5 § asylersättningsförordningen för kostnader som inte är individknutna, den 11 april 2019

² A.a. s. 3

³ Se bland annat Kammarrättens i Sundsvall dom den 26 januari 2011 i mål nr 1643-10 och Kammarrättens i Jönköping dom den 8 november 2011 i mål nr 2651—2653-11

I förarbetena till bestämmelserna om bland annat asylsökande elevers rätt till utbildning i gymnasieskola, som numera finns i 29 kap. 2-3 §§ skollagen, bekräftas att statlig ersättning får lämnas till en kommun för elever med särskilt behov av stöd och för andra extraordinära kostnader.⁴ Det uttalas inte i förarbetena att ersättningen är avsedd att vara begränsad till kostnader som är kopplade till specifika barn och elever. Av äldre förarbeten angående mottagandet av asylsökande och flyktingar framgår att statlig ersättning för extraordinära kostnader kan avse strukturella merkostnader.⁵

Bestämmelser i asylersättningsförordningen

I asylersättningsförordningen regleras ersättningen för utbildningskostnader i 3-6 §§. I 4 § föreskrivs vilken schablonersättning för utbildningskostnader som utges i olika skolformer. I 5 § regleras möjligheten för kommuner eller regioner att få ersättning för bland annat extraordinära utbildningskostnader. Bestämmelsen har följande lydelse.

Utöver den schablonersättning som ska betalas ut enligt 4 § får, efter särskild prövning, ersättning betalas ut till en kommun eller en region för extra kostnader för ett barn i förskola eller för en elev med behov av särskilt stöd och för andra extraordinära kostnader för sådan utbildning.

Bakgrunden till asylersättningsförordningen var att regeringen fann behov av en översyn av ersättningsreglerna avseende kostnader för ensamkommande barn. I promemorian som låg till grund för asylersättningsförordningen, nedan kallad 2016 års promemoria, går det inte att utläsa någon avsikt att ändra bestämmelsen om ersättning för extraordinära utbildningskostnader i sak.⁶ I samband med asylersättningsförordningens ikraftträdande tog SKR kontakt med justitiedepartementet för att reda ut det bakomliggande syftet med vissa ändrade formuleringar i förordningen. Justitiedepartementet lämnade ett muntligt besked om att syftet med ersättningen för extraordinära utbildningskostnader var densamma som tidigare och att någon ändring i sak inte var avsedd.⁷

SKR:s bedömning av 5 § asylersättningsförordningen

Kommunen ska få ersättning för kostnader som följer av asylmottagandet

Dåvarande Regeringsrätten har uttalat att asylmottagandet är en statlig uppgift och att staten ska ersätta kommunerna för de merkostnader som asylsökande barns skolgång medför (se RÅ 2007 ref. 14). Tolkningen av 5 § asylersättningsförordningen ska enligt vår uppfattning göras i ljuset av nyssnämnda uttalande.

⁴ Se prop. 2000/01:115 s. 24.

⁵ Se prop. 1989/90:105 s. 26.

⁶ Se regeringens promemoria, Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga, 2016-06-21

⁷ Se SKR:s promemoria Nya ersättningar asyl- och flyktingmottagande, 2017-05-02, s. 4

Begreppet ”sådan utbildning” avser de skolformer som anges i 4 §

I 5 § asylersättningsförordningen görs inledningsvis en hänvisning till 4 § samma förordning. I denna bestämmelse specificeras de olika skolformer som kommunen får schablonersättning för, bland annat förskola, grundskola, grundsärskola och gymnasieskola. Ersättning enligt 5 § ges, utöver vad som följer av 4 §, dels för extra kostnader (första ledet), dels för extraordinära kostnader (andra ledet). Ersättning lämnas enligt första ledet för extra kostnader för ett barn i förskola och för en elev med behov av särskilt stöd, det vill säga kostnader som är kopplade till vissa barn och elever. Därutöver lämnas ersättning enligt andra ledet för andra extraordinära kostnader för sådan utbildning, det vill säga utbildning i de skolformer som finns uppräknade i 4 §.

Med hänsyn till hur 5 § formulerats ska den aktuella bestämmelsen, enligt vår bedömning, läsas tillsammans med 4 § och de skolformer som uppräknas i denna bestämmelse. Migrationsverket förefaller tolka 5 § isolerat från 4 § och gör gällande att begreppet ”sådan utbildning” åsyftar utbildningen för ett enskilt barn i förskola eller en enskild elev med behov av särskilt stöd. En sådan tolkning medför dock, enligt vår uppfattning, att syftet med bestämmelsen om extraordinära kostnader torde gå förlorat. Kostnader kopplade till ett enskilt barn eller en enskild elev med vissa behov ersätts som regel som extra kostnader med stöd av 5 § första ledet.

Att barn och elev omnämns i singularis form i 5 § första ledet hindrar därmed inte, enligt vår bedömning, att även generella kostnader som avser flera elever ersätts med stöd av bestämmelsens andra led. En annan sak är att kostnaderna ska avse personer som omfattas av 1 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl., det vill säga är asylsökande. Det är dock inte rimligt att kräva att kommunerna detaljredovisar varje kostnad på individnivå.⁸ Att kostnaderna ska avse asylsökande har gällt även när ersättning beviljats enligt den äldre asylersättningsförordningen. Vi har inte uppfattat att Migrationsverket krävt redovisning på individnivå vid prövningen enligt den äldre förordningen.

Migrationsverkets tolkning saknar stöd i förarbeten

Som framgår ovan kan det inte av förarbetena till reglerna om asylsökande elevers rätt till gymnasieutbildning utläsas annat än att såväl individknutna som generella utbildningskostnader kan ersättas av staten. Det finns inte något i 2016 års promemoria som tyder på att regeringen haft för avsikt att frångå tidigare gjorda förarbetsuttalanden och ge bestämmelsen om extraordinära utbildningskostnader en snävare innebörd. Med hänsyn till ovan nämnda uttalanden i RÅ 2007 ref. 14 anser vi att eventuella begränsningar av bestämmelserna i asylersättningsförordningen bör föregås av en redovisning avseende hur kommunens eventuella merkostnader ska täckas.

⁸ Se till exempel Kammarrättens i Sundsvall dom den 26 januari 2010 i mål nr 1643-10

Det saknas koppling till beräkningen av tilläggsbelopp

Kommunens skyldighet att lämna bidrag i form av tilläggsbelopp regleras i såväl skollagen som skol- respektive gymnasieförordningen.⁹ Det är viktigt att betona att de aktuella regleringarna endast avser kommunens skyldighet att lämna bidrag efter ansökan från enskilda huvudmän för fristående skolor. Hur kommunen kompenserar sina egna kommunala skolor för elever som exempelvis har omfattande behov av särskilt stöd är inte reglerat i skollagen. För dessa elever är det som regel inte aktuellt att bedöma det särskilda stödbehovet och huruvida detta behov föranleder ett tilläggsbelopp.

Tilläggsbelopp ska enligt 10 kap. 39 § skollagen lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, ska erbjudas modersmålsundervisning eller deltar i lovskola.¹⁰ Redan med hänsyn till att tilläggsbeloppet i grundskola ska lämnas även för andra elever än de som har ett omfattande behov av särskilt stöd är det uppenbart att beräkning av tilläggsbelopp inte kan jämföras med bedömningen av statlig ersättning enligt 5 § asylersättningsförordningen.

Av 14 kap. 8 § första stycket skolförordningen följer vidare att tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd avser ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler samt andra extraordinära stödåtgärder.¹¹ Bestämmelsen i asylersättningsförordningen avser ersättning för andra extraordinära kostnader för utbildning, utan att begreppet stödåtgärder nämns. Det finns således inte heller något i bestämmelsernas ordalydelse som stödjer uppfattningen att bedömningen av ersättning för extraordinära utbildningskostnader ska grundas på samma omständigheter som när bidrag i form av tilläggsbelopp till enskilda huvudmän för fristående skolor prövas. Vidare saknas det uttalanden i både förarbetena till bestämmelserna om asylsökande elevers rätt till gymnasieutbildning och 2016 års promemoria som kopplar samman bedömningen av statlig ersättning och beräkningen av bidrag i form av tilläggsbelopp.

Det ska dessutom framhållas att det finns uppenbara skillnader mellan kommunens åtagande i förhållande till asylsökande elever och åtagandet som en enskild huvudman för en fristående skola har enligt skolförordningarna. En enskild huvudman för en fristående skola har ingen skyldighet att ta emot fler elever än vad som får plats i den aktuella verksamheten. Kommunen är däremot skyldig att ta emot alla behöriga asylsökande barn och elever. Kommunen kan således tvingas finna och iordningställa nya lokaler skyndsamt om ett stort antal nya barn och elever kommer till Sverige inom

⁹ 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 19 kap. 45 § och 25 kap. 11 § skollagen samt 14 kap. 8 § skolförordningen och 13 kap. 7 § gymnasieförordningen

¹⁰ Jfr 16 kap. 54 § och 19 kap. 47 § skollagen som avser gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan. Enligt dessa bestämmelser ska tilläggsbelopp lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning.

¹¹ Motsvarande bestämmelse finns i 13 kap. 7 § gymnasieförordningen

en kort tidsperiod. En fristående skola har inte heller några åtaganden vad avser skolskjuts, till skillnad från kommunen.

Med hänsyn till det nu anförda ställer vi oss frågande till Migrationsverkets ståndpunkt vad gäller att statens ersättning till kommunen för utbildningskostnader som följer av asylmottagandet torde kunna motsvara prövningen av bidrag till enskilda huvudmän för fristående skolor i form av tilläggsbelopp.

Det måste finnas en ventil för stora och oförutsebara kostnader

Bestämmelsen om extraordinära utbildningskostnader syftar till att ersätta stora, oförutsebara kostnader som inte täcks av den ordinarie utbildningsschablonen enligt 3 § asylersättningsförordningen. I äldre förarbeten anges att kostnader för exempelvis skollokaler inte täcks av nyssnämnd schablon, eftersom asylsökande barn och elever förväntas inrymmas i befintliga lokaler.¹² Migrationsverket förefaller vara av samma uppfattning.¹³

Den situation som uppkom 2015 med en stor ökning av antalet asylsökande barn och elever inom en kort tidsperiod medförde att flera av landets kommuner tvingades iordningsställa nya lokaler, med i vissa fall mycket kännbara kostnader som följd. Det blev särskilt påfrestande för kommuner i vilka Migrationsverket etablerade stora asylboenden på campingplatser och där således antalet nya elever varierade kraftigt beroende på säsong. Migrationsverkets nya tolkning får till följd att kommuner och regioner riskerar att få betydande merkostnader som en direkt följd av ett statligt åtagande. För att upprätthålla ett fungerande och kvalitativt mottagande även vid en framtida ökning av antalet asylsökande krävs det att staten möjliggör ersättning till kommuner och regioner för såväl extra kostnader kopplade till individer med särskilda behov som höga, oförutsebara kostnader av mer generell karaktär.

¹² Se prop. 2000/01:115 s. 24

¹³ Ersättning för extra eller extraordinära utbildningskostnader för asylsökande barn och elever, Migrationsverket, <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning/Sok-ersattning-for-asylsokande/Ersattning/Extraordinara-utbildningskostnader.html>