

UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

Cirkulärnr: 23:44
Diariernr: SKR2023/01824
Handläggare: Johan Hardstedt
Ämnesord: Ämnesord
Avdelning: Sveriges Kommuner och Regioner
Sektion/Enhet: Avdelningen för juridik
Extern medverkan: Extern medverkan
Datum: 2023-10-17
Mottagare:
Rubrik: Beslut om bidragsbelopp till enskilda huvudmän
överklagas genom förvaltningsbesvär
Ersätter: Cirkulär 18:46

Sammanfattning

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. Med anledning av redaktionella och sakliga ändringar i gällande författningar samt förtydligande domstolsavgöranden publicerades ett nytt cirkulär 18:46 i slutet av 2019. Sedan dess har det tillkommit ytterligare förtydligande domstolsavgöranden som gör att det finns skäl att uppdatera cirkulär 18:46.

SLUT UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

CIRKULÄR 23:44

Sveriges Kommuner och Regioner
Johan Hardstedt

Beslut om bidragsbelopp till enskilda huvudmän överklagas genom förvaltningsbesvär

Enligt 28 kap. 5 § 2 punkten 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 den pedagogiska omsorgen 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.

Fråga om överklagbarhet genom förvaltningsbesvär

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, vilket domstolarna tidigare inte har gjort några invändningar emot. Högsta förvaltningsdomstolen har dock i två avgöranden sammanfattningsvis slagit fast att generella beslut, liksom andra generella ställningstaganden avseende bidrag, inte omfattas av överklagandebestämmelsen i skollagen. Sådana beslut kan i stället bli föremål för en laglighetsprövning enligt reglerna i kommunallagen.¹

¹ HFD 2017 ref. 35 (2017-06-19 i mål nr 5998-16) och HFD 2020 ref. 69 (2020-12-15 i mål nr 3918-19).

Beslutets karaktär i detta avseende förändras inte genom att ett sådant beslut i någon mening har individualiserats, t.ex. genom att en skolas namn har angetts på varje exemplar av beslutet eller att en kopia på beslutet tillsammans med en överklagandehänvisning har skickats till de olika huvudmännen. Det som är avgörande för om skollagens överklagandebestämmelse är tillämplig är i stället om kommunen genom ett beslut har tagit ställning till rätten till bidrag för en viss huvudman. Så är inte fallet när det gäller generella beslut om nivån på grundbeloppen. Sådana beslut speglar endast det kommunala budgetbeslutet samt den resursfördelningsmodell som kommunen har fastställt. Huvudmännens rätt till bidrag följer då inte av det aktuella beslutet utan av skollagens bestämmelser (se HFD 2020 ref. 69).

Med anledning av den rättspraxis som utvecklats väcks frågan om det överhuvudtaget går att individualisera generella beslut för att på så sätt kunna möjliggöra ett förvaltningsrättsligt överklagande. Rättsläget kan enligt vår bedömning betecknas som något oklart. Det finns dock exempel på praxis från förvaltningsrätter och kammarrätter som pekar på att det kan vara möjligt när kommunen genom ett beslut har tagit ställning till rätten till bidrag för en viss huvudman.

Kammarrätten i Jönköping (2023-04-28 i mål nr 2036-21) har i en dom konstaterat att kommunens individuella beslut som var ställda till den aktuella huvudmannen, utifrån ett tidigare generellt fattat beslut, hade inneburit ett ställningstagande i fråga om rätten till bidrag. Med detta ansåg Kammarrätten att besluten var tillräckligt individualiserade för att prövas som förvaltningsbesvär.² I de fall kommunens beslut däremot saknat ett ställningstagande om vilket bidragsbelopp som ska utgå till den enskilda huvudmannen har kommunens beslut endast kunnat bli föremål för en laglighetsprövning enligt kommunallagen.³

Med anledning av vad som har redovisats ovan finns det enligt vår bedömning inte underlag för att göra någon annan bedömning än vad vi tidigare gjort i cirkulär 18:46. För att öka möjligheten till en fullständig prövning som förvaltningsbesvär enligt skollagens bestämmelser bedömer vi därför tills vidare att kommunerna kan fatta ett särskilt beslut om bidrag för varje enskild huvudman, för att på så sätt ta ställning till rätten till bidrag i varje enskilt fall. Vi avser dock att noga följa rättsutvecklingen i detta avseende.

² Se också Förvaltningsrätten i Linköping (2021-10-22 i mål nr 2161-21). I målet har beslutets utformning ansetts vara riktat till en enskild huvudman och innehålla ett ställningstagande i vilken mån den enskilda huvudmannen har rätt till bidrag. Även om beslutet till viss del har bedömts innehålla delar av mer generell karaktär har kommunens beslut ändå ansetts innehålla ett sådant ställningstagande om bidrag till huvudmannen att det ska prövas genom förvaltningsrättsligt överklagande.

³ Se t.ex. Kammarrätten i Sundsvall (2021-07-05 i mål nr 1706-20) och Förvaltningsrätten i Malmö (2021-01-25 i mål nr 14636-19).

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.

Grundbeloppet i bidragsbeslutet kan vara generellt, liksom tilläggsbeloppet för modersmålsundervisning och lovskola. 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. I bidragsbeslutet bör också 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.

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 förses 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 beslutshandlingen 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.

När det gäller frågan om beslut om tillskott eller minskning enligt 14 kap. 2 § skolförordningen eller 13 kap. 2 § gymnasieförordningen kan överklagas genom förvaltningsbesvär eller laglighetsprövning är rättsläget oklart. Det finns exempel på kammarrättsavgöranden där sådana beslut har ansetts utgöra en del av det bidrag som enligt skollagen ska lämnas till fristående verksamheter. Beslutet har då kunnat angripas genom förvaltningsbesvär.⁴ Det finns också exempel på kammarrättsavgöranden där sådana beslut har ansetts kunna fattas med stöd av skol- och gymnasieförordningens bestämmelser och där beslutet endast får överklagas genom laglighetsprövning.⁵

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

⁴ Se t.ex. Kammarrätten i Jönköping (2015-01-09 i mål nr 175-14) och Kammarrätten i Stockholm (2020-06-25 i mål nr 1123-20).

⁵ Se t.ex. Kammarrätten i Stockholm (2013-09-16 i mål nr 3672-13), Kammarrätten i Göteborg (2020-12-28 i mål nr 258-20) och Kammarrätten i Jönköping (2021-06-16 i mål nr 788-21).

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.

Sveriges Kommuner och Regioner

Sara Catoni
Avdelningschef

Johan Hardstedt
Förbundsjurist