

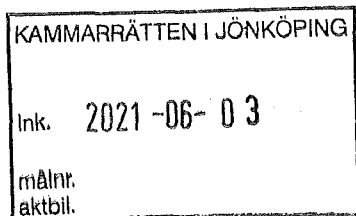


Anita Falkenhall
Telefon: 010-203 75 33

Överklagande
2021-06-03

Diarienummer
733-2018-754

HÖGSTA FÖRVALTNINGS-
DOMSTOLEN
Bered Enhet 2



Högsta förvaltningsdomstolen
Box 2293
103 17 Stockholm

INKOM: 2021-06-04
MÅLNR: 3291-21
AKTBIL: 1

Överklagande

Klagande

Migrationsverket
Rättsenheten, Rättsavdelningen
Box 1430
601 70 Norrköping

Motpart

Hultsfreds kommun

Överklagade domar

Kammarrätten i Jönköpings dom av den 27 maj 2021 i mål nr 3459-20

Saken

Statlig ersättning enligt förordningen (2017:193) om statlig ersättning för insatser för asylsökande m.fl. (asylersättningsförordningen)

Yrkande

Migrationsverket hemställer att Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) meddelar prövningstillstånd samt yrkar att HFD, med ändring av kammarrättens dom fastställer Migrationsverkets beslut.

Grunder och utvecklande av talan

Prövningstillstånd

Migrationsverket menar att det föreligger förutsättningar att meddela prövningstillstånd enligt 36 § första stycket 1 förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Migrationsverket anser att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att HFD prövar överklagandet och uttalar sig om hur begreppet ”andra

extraordinära kostnader för sådan utbildning” i 5 § förordningen (2017:193) om statlig ersättning för insatser för asylsökande m.fl. (asylersättningsförordningen) ska tolkas, mot bakgrund av den ändrade lydelsen i 2017 års förordning samt utifrån hur begreppet extraordinära kostnader tolkats i övrigt enligt skollagen (2010:800). Frågan är om extraordinära kostnader som anges i nu gällande förordning ska avse ett barns och en elevs behov för att beviljas, och om det därför kan jämföras med tilläggsbeloppet i 14 kap 8 § skolförordningen (2011:185) samt om rätt till strukturella merkostnader enligt asylersättningsförordningen numera saknas.

Migrationsverket anser därutöver att det är av vikt att HFD uttalar sig om vilka uppgifter som krävs från kommunen som ansöker om ersättning för att visa att kommunen är berättigad till ersättning för extraordinära kostnader. I den aktuella ansökan enligt 5 § asylersättningsförordningen har kommunen inte uppgivit uppgifter om vilka asylsökande barn i förskola som ansökan avser trots att sökt ersättning enligt bestämmelsen utbetalas efter särskild prövning för kostnader som går utöver schablonersättningen utbetald enligt 4 § asylersättningsförordningen.

Migrationsverket kan nu konstatera att den förteckning som inkommit till rätten avser totalt nio (9) asylsökande barn som har rätt till s.k. allmän förskola motsvarande 15 timmar i veckan. Migrationsverket anser inte att kommunen alltfjämt har visat att det under den aktuella ersättningsperioden funnits ett fortsatt behov av ytterligare lokaler.

Migrationsverket önskar även att HFD uttalar sig om vilken typ av kostnader som kan ersättas som extraordinära utbildningskostnader och om kostnader för exempelvis bygglov, städning, lokalhyra, arvode och kostnader för vatten och avlopp samt om internfakturerade personalkostnader kan ersättas som kostnader för barn i förskola utöver schablonersättningen.

Talan i sak

Migrationsverket vidhåller vad som anförts i verkets beslut, samt vad som har anförts i processen i förvaltningsrätten och kammarrätten. Utöver detta önskar Migrationsverket anföra följande.

Frågan om tillämpning av bestämmelserna i 5 § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. utifrån dess nuvarande lydelse

Av bestämmelserna i 5 § i den nu gällande asylersättningsförordningen, förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl., framgår följande: ”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”.

Dess språkliga utformning skiljer sig från 5 § femte stycket i den nu upphävda asylersättningsförordningen (2002:1118) där ersättning efter

särskild prövning kunde utbetalas för ”andra extraordinära kostnader för utbildningsverksamhet”. Termen utbildningsverksamhet är ett vidare begrepp som tidigare har tolkats att kunna infatta även strukturella merkostnader och begreppet finns inte med 2017 års förordning. Av lydelsen i 5 § asylersättningsförordningen framgår istället att Migrationsverket får bevilja ersättning efter särskild prövning och att bedömningen grundar sig i på omständigheterna i det enskilda ärendet.

Enligt 2 kap. 8 b § och 10 § skollagen (2010:800) föreligger ett ansvar för kommunen att fördela resurserna efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Kommunerna ersätts för asylsökande barn i förskola och skola i huvudsak genom schablonersättningar som framgår av 4 § asylersättningsförordningen. För ett barn i förskola som inte genomgår en utbildning under ett helt år betalas ersättning ut med ett belopp som för varje påbörjad fyraveckorsperiod uppgår till en tiondel av årsbeloppet. Schablonersättningen i asylersättningsförordningen har tidigare justerats årligen och höjdes även med 50 procent inför år 2016 för att förbättra kostnadstäckningen, se förordning (2015:897) om ändring i förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Det framgår inte av vad schablonersättningen avses täcka, men väsentligen kan samma typer av kostnader anses ingå i asylersättningsförordningens schablonersättning som i grundersättningen, med undantag för lokalkostnader där det finns särskilda bestämmelser om hur man beräknar dessa i grundersättningen (jfr 8 kap. 22 §, 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 §, 11 kap. 37 §, 16 kap. 53 §, 17 kap. 36 § och 19 kap. 46 § skollagen samt 14 kap. 4 – 8 §§ skolförordningen och 13 kap. 3 – 7 §§ gymnasieförordningen).

Schablonersättningen i 4 § asylersättningsförordningen kan därför anses likna den grundersättning som utgår till fristående förskolor och skolor (jfr 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 16 kap. 35 §, 17 kap. 52 § och 19 kap. 46 § skollagen).

Lokalkostnader för asylsökande barn ska i normalfallet inte ersättas särskilt då asylsökande elever förväntas inrymmas i existerande lokaler (prop. 2000/01:115 sid 24 samt Kammarrätten i Jönköpings dom från den 13 juni 2012 i mål nr 2651-2653-11).

Även personalkostnader ingår i utbildningsschablonen och ersätts i normalfallet inte särskilt (Kammarrätten i Sundsvalls dom från den 26 januari 2011 i mål nr 1643-10).

Hultsfreds kommun har ansökt om ersättning för kostnader för Råsebäcks förskola, modul 69996. Enligt ansökan avser kostnaderna bl.a. bygglov, lokalhyra och städning av lokaler under kvartal 4 2017. Av underlaget framgår att ersättningsanspråket på 708 637 kronor avser hyra för oktober - december 2017 betald till Cramo Instant AB, kostnader för arvode till M2

Arkitektur och byggkonsult, kostnader för vatten och avlopp till Östra Smålands Kommunaltjänstförbund samt internfakturerade personalkostnader för lokalvård och inköp av kemikalier och papper.

Kostnaderna avser inte kostnader som är prövade utifrån barnens behov av stöd och lokalerna har inte anpassats utifrån barnens individuella behov. Migrationsverket anser utifrån nuvarande lydelse att ersättning endast kan beviljas för merkostnader som prövats utifrån enskilda barns och elevers behov och för andra extraordinära kostnader för sådan utbildning. Migrationsverket anser därmed inte att de kostnader som Hultsfreds kommun ansökt om berättigar till ersättning enligt förordningen.

Frågan om kommunen visat att kostnaderna var extraordinära under höstterminen 2017

Om Högsta förvaltningsdomstolen tolkar bestämmelsen i 5 § i 2017 års asylersättningsförordning på så sätt att den alltså gör det möjligt för kommunen att få ersättning för strukturella merkostnader som inte grundar sig i asylsökande barn och elevers enskilda behov, likt den bestämmelsen som fanns i 5 § femte stycket i 2002 års förordning, anser Migrationsverket att bestämmelsen om extraordinära kostnader ska tillämpas restriktivt, jfr Kammarrätten i Sundsvalls domar från den 24 mars 2021 i mål nr 1805 – 1807-20 och Kammarrätten i Jönköpings domar från den 11 november 2011 i mål nr 2651 – 2653-11. Utgångspunkten är att asylsökande elever förväntas inrymmas i befintliga skollokaler, varför ersättning för lokal-kostnader endast kan medges i undantagsfall, se Kammarrätten i Sundsvalls domar från den 24 mars 2021 i mål nr 1805 – 1807-20.

Därmed är det kommunen som ska visa att eleverna inte rymts i existerande lokaler, i vilken utsträckning lokalerna har varit nödvändiga för dessa barn och elever som omfattas av personkretsen i lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) för vilka kommunen är hemkommun enligt skollagen samt att kostnaderna ska ses som extraordinära. I avsaknad av uppgifter om dossiernummer kan Migrationsverket inte avgöra om kostnaderna avser asylsökande elever för vilka kommunen anses vara hemkommun enligt 29 kap. 6 § skollagen. Om sådana uppgifter saknas anser Migrationsverket att kommunen brustit i sin uppgiftsskyldighet.

Uppgiftsskyldigheten framgår av 22 § asylersättningsförordningen där det framgår att sökande ska tillhandhålla de uppgifter som krävs för att Migrationsverket ska kunna bedöma om den kommunen har rätt till ersättning. Enligt 19 § förvaltningslagen (2017:900) ska det framgå redan när en part inleder ett ärende vid en myndighet vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran. Det är en förvaltningsrättslig princip att det är den part som ansöker om ersättning som ska visa att den är berättigad till ersättning. Migrationsverket vill även påtala att service- och utredningsskyldigheten gäller främst gentemot enskilda och inte gentemot företrädare för det allmänna (se bland annat prop. 2016/17:180 s 308, s 306

och s 333, men även i Ahlström, Förvaltningslag (2017:900) 19 § och 23 §, Lexino 2017-12-22 med uppdateringar 2020-07-01).

Enligt Migrationsverkets bedömning är utgångspunkten att kostnader för utbildning ska täckas av utbildningsschablonen enligt 4 § asylersättningsförordningen. Av 5 § asylersättningsförordningen framgår det att ersättning får betalas ut efter särskild prövning, vilket enligt verkets bedömning talar för restriktivitet. Av tidigare avgörande framgår att det är av betydelse hur omfattande kostnaderna är och om dessa kunnat undvikas (jfr RÅ 2007 ref 14, Kammarrätten i Sundsvalls domar i mål nr 1805 – 1807-20 och Kammarrätten i Göteborgs domar i mål nr 8469-8471-11).

Migrationsverket kan nu konstatera att schablonersättning för förskola utbetalats avseende fjärde kvartalet 2017 för dessa de nio (9) barn som framgår av den förteckning som inlämnats till förvaltningsrätten.

Det är enligt Migrationsverkets mening dock inte tillräckligt att endast vid överklagandet uppge vilka individer som vistats i lokalen även utifrån tidigare praxis enligt 2002 års förordning. Kommunen måste även visa att de extra och extraordinära kostnaderna inte gick att förhindra då asylsökande barn förväntas inrymmas i existerande skollokaler (jfr Kammarrätten i Sundsvalls domar från den 24 mars 2021 i mål nr 1805 – 1807-20 och Kammarrätten i Jönköpings domar i mål nr 2651-2653-11).

Det åligger inte Migrationsverket eller domstolarna att överpröva nyttjandet eller införskaffandet av de aktuella lokalerna eller kommunens myndighetsutövning enligt skollagen, men kommunerna måste dock visa omständigheter som är sådana att det finns utrymme att bevilja extra och extraordinära utbildningskostnader för att Migrationsverket ska kunna bevilja ersättning utifrån dess nuvarande lydelse i 2017 års förordning (jfr Kammarrätten i Göteborgs dom från den 6 oktober 2020 i mål 6226-19).

Kommunen har bevisbördan och det åligger kommunen att visa att det under den aktuella ersättningsperioden funnits ett fortsatt behov av ytterligare skollokaler i kommunen (jfr Kammarrätten i Sundsvalls dom från den 24 mars 2021 i mål nr 1805 – 1807-20). Att det tidigare funnits behov av extra lokaler eller att kommunen sedan tidigare har ett åtagande genom tecknade av långsiktiga avtal påverkar inte den bedömningen, utan det som är avgörande är hur elevunderlaget såg ut under den aktuella perioden i förhållande till elevunderlaget i stort.

Det finns heller ingen rätt till statlig ersättning för en avtalsmässig förpliktelse under en period när ingen undervisning bedrivs (jfr Kammarrätten i Sundsvalls dom från den 20 november 2020 i mål nr 3554-19).

Ersättning kan inte beviljas enligt asylersättningsförordningen för kostnader som avser barn eller elever som vistas i Sverige utan tillstånd (se förordning (2013:361) om statsbidrag för utbildning för barn som vistas i landet utan

tillstånd samt Kammarrätten i Göteborgs domar från den 10 januari 2018 i mål nr 3336-17 och från den 14 juni 2018 i mål nr 6198-, 6199 och 6200-18). Kommunen kan inte heller ersättas enligt asylersättningsförordningen för kostnader för nyanlända barn som omfattas bestämmelserna i förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (nyersättningsförordningen). Kommunen kan inte heller ersättas för barn och elever som har lämnat landet.

Hultsfreds kommun har beviljats 2 365 120 kronor i schablonersättning enligt 4 § asylersättningsförordningen som avser ersättning för barn i förskola under vårterminen 2016. För höstterminen 2016 har Hultsfreds kommun beviljats totalt 2 085 440 kronor i schablonersättning för asylsökande barn i förskola. Schablonersättning för asylsökande barn i förskola minskade ytterligare till 1 407 000 kronor för vårterminen 2017.

Utbetald schablonersättning för höstterminen 2017 minskade sedan drastiskt till 254 200 kronor för asylsökande barn i förskola, vilket motsvarar ungefär ersättning för knappt åtta (8) asylsökande barn i förskola totalt i kommunen under höstterminen 2017. Under kvartal 4 2017 utbetalades endast 117 800 kronor till kommunen för asylsökande barn i förskola.

Antalet asylsökande som ankom till Sverige var stort främst under år 2015 för att minska avsevärt efter att gränskontroller införts vid gränsen till Sverige redan i november 2015. Det kan därför ifrågasättas om kostnaderna kan ses som extraordinära och oförutsägbara av kommunen under fjärde kvartalet 2017 som nu är föremål för prövning. Som framgår av utbetald schablonersättning minskade antalet asylsökande barn under kvartalet jämfört med tidigare kvartal under året.

Under fjärde kvartalet 2017 hade dessutom ett antal av barnen som tidigare varit asylsökande beviljats uppehållstillstånd och tagits emot i kommunen. För kommunmottagning utbetalas istället en schablonersättning för nyanlända bland annat enligt 10 – 14 §§ nyersättningsförordningen. Under 2017 utbetalades 53 167 780 kronor till Hultsfreds kommun för nyanlända enligt de bestämmelserna. Utbildningskostnader för nyanlända barn i förskola ersätts inte särskilt utan ingår i schablonersättningen.

Som framgår av 4 § asylersättningsförordningen är det förskola enligt 8 kap. 4 § skollagen, s.k. allmän förskola, som ersätts enligt förordningen vilket motsvarar 15 timmars förskola per vecka under höst- och vårtermin.

Migrationsverket anser, till skillnad från Hultsfreds kommun, att kommunen under fjärde kvartalet 2017 hade rimliga planeringsförutsättningar för de nio (9) asylsökande barnen som deltog i förskoleverksamhet under motsvarande 15 timmar i veckan. Kommunen har inte uppgett några faktorer i övrigt som gett upphov till ett stort antal inflöde av asylsökande förskolebarn under kvartalet som inte kunnat planeras för i förväg. Migrationsverket anser att

förskoleeleverna borde kunnat inrymmas i existerande förskolelokaler och att de kostnader som ansöks om i övrigt inte kan ersättas särskilt.

Migrationsverket vidhåller mot bakgrund av det ovanstående att Hultsfreds kommun inte visat att kommunen är berättigad till ersättning för extraordinära kostnaderna under fjärde kvartalet 2017, utöver den schablonersättning som redan utbetalats.

Frågan vilka typer av kostnader som kan ersättas som extraordinära utbildningskostnader

Migrationsverket önskar även att Högsta förvaltningsdomstolen uttalar sig om vilken typ av kostnader som kan ersättas som extraordinära utbildningskostnader och om kostnader för exempelvis bygglov, städning, hyreskostnader och kostnader för vatten och avlopp samt interfaktureringskostnader av personalkostnader kan ersättas som kostnader för barn i förskola utöver schablonersättning och vilka typer av kostnader som kan ersättas.

Migrationsverket får in olika typer av ersättningsanspråk från olika kommuner som kan avse exempelvis personalkostnader för yrkesgrupper som skolkuratorer, skolsjuksköterskor, SYV, rektorer, personal i skolbespisning och vaktmästare men även administrativ personal, kommunens systemvetare, ekonomiadministratörer, kommunala chefer, etc. som utgör kommunens övergripande overheadkostnader. Det förekommer även ersättningsanspråk för larm och bevakning, kostnader för hyreskostnader, sophämtning, kostnader för vatten och avlopp, hantverkskostnader, ombyggnationer, hissinspektioner, reparationer, snöröjning, lokalvård, fastighetsinköp, inköp av telefoner och IT-utrustning som datorer och skrivare, byggmateriel, skrivarpapper, porto, läsplattor, bänkar, möbler, White boards och inventarier, resor, osv. som kommunerna ansöker för som extraordinära utbildningskostnader.

Migrationsverket anser därför att det är angeläget att HFD uttalar vilken typ av kostnader som kan anses utgöra extraordinära kostnader för utbildning i förskola och skola som kan ersättas enligt förordningen, till skillnad från vad som redan ersatts genom schablonersättning. Migrationsverket önskar även vägledning avseende internfaktureringskostnader inom kommunen exempelvis för redan anställd personal och om det kan ses som en kostnad som kan ersättas, men även vad som ligger i kommunens overheadkostnader som rimligtvis inte ska ersättas särskilt genom staten.

Migrationsverket ifrågasätter om lokalhyra, arvode, kostnader för vatten och avlopp, men även interndeckering för kommunens lokalvårdare, kan ses som för andra extraordinära kostnader för sådan utbildning, utöver extra kostnader för ett barn i förskola eller för en elev med behov av särskilt stöd, som särskilt ska ersättas av staten genom Migrationsverket.

Sammanfattande slutsats

Mot bakgrund av ovanstående anser Migrationsverket att HFD, med ändring av underinstansens avgöranden, ska fastställa Migrationsverkets beslut.

Detta överklagande har beslutats av rättschef Carl Bexelius.



Anita Falkenhall
Verksjurist

Registrator Kammarrätten i Jönköping - KJO

Från: Anita Falkenhall <anita.falkenhall@migrationsverket.se>
Skickat: den 3 juni 2021 14:27
Till: Registrator Kammarrätten i Jönköping - KJO
Kopia: GB-Göteborg-StatligErsättning; Jan Håkan Ottosson; GB-Rättsenheten; Jenni Johansson
Ämne: Överklagande av kammarrätten dom meddelad 27 maj 2021 i mål nr 3459-20
Bifogade filer: 20210603140748.pdf

Hej!

Översänder Migrationsverkets överklagande av Kammarrätten i Jönköpings dom meddelad 27 maj 2021 i mål nr 3459-20.

Med vänlig hälsning

Anita Falkenhall
VERKSJURIST

Rättsavdelningen
Rättsenheten
Box 1430 | 17127 Solna
DIREKT 010 203 75 33 | VÄXEL 0771 235 235

migrationsverket.se | [Linkedin](#) | [Facebook](#) | [Twitter](#)

