

Beslut med anledning av anmälan avseende beslut om bidrag till huvudman för fristående förskola

Beslut

Skolinspektionen förelägger Stockholms kommun att senast den 2 januari 2020 vidta åtgärder så att skollagens (2010:800) och skolförordningens (2011:185) krav avseende beslut om bidrag till huvudmän för fristående förskolor uppfylls.

I detta ingår att:

- Vidta åtgärder för att säkerställa att **individualiserade** beslut om bidrag till huvudmän för fristående förskolor fattas före kalenderårets början (8 kap 21-22 §§ skollagen och 14 kap 1 § skolförordningen).

De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag som ovan redovisas skriftligt till Skolinspektionen. Redovisningen ska lämnas av tjänsteman på nämndens vägnar, nämndordförande, utskott eller berörd nämnd.

Ärendet

Skolinspektionen har den 29 april 2019 tagit emot en anmälan från en enskild huvudman med förskoleverksamhet i Stockholms kommun, Verbala Stigar Förskolor Aktiebolag (i fortsättningen kallad bolaget), via ombudet FSO Fria förskolor. I anmälan uppges bland annat att Stockholms kommun inte fattat något enskilt beslut om bidrag till bolaget samt att beslutet inte fattats senast den sista december inför kommande verksamhetsår i enlighet med kravet som stadgas i skolförordningen.

Skolinspektionen ska i sin utredning ta ställning till om Stockholms kommun följt bestämmelserna avseende beslut om bidrag till bolaget för verksamhetsåret 2018. Skolinspektionen tar däremot inte ställning i frågan om bidragets storlek.

FSO Fria förskolor har uppgett bland annat följande

Den 23 januari 2018 fattade Stockholms kommun beslut om bidrag till huvudmän för fristående förskolor och pedagogisk omsorg. FSO Fria förskolor, på uppdrag av sin medlem bolaget, överklagade den 14 februari 2018 beslutet gentemot bolaget. Den 12 mars 2018 lämnade nämnden besked att överklagan översänts till förvaltningsrätten. FSO Fria förskolor anser att detta är alldeles för lång handläggningstid och menar att det var först efter påpekande från FSO Fria förskolor den 9 mars 2018 som nämnden lämnade besked om att överklagandet överlämnats till förvaltningsrätten.

FSO Fria förskolor menar vidare att nämnden inte uppfyllt det i skolförordningens 14 kap. 2 § stadgade kravet om att beslut om ersättning ska fattas senast den sista december inför kommande verksamhetsår. FSO Fria förskolor menar också att beslutet i sig inte uppfyller kriterierna för att betraktas som ett förvaltningsbeslut i enlighet med avgöranden av Högsta förvaltningsdomstolen i mål nr 1147-16 och 5998-16. Bolaget har därmed inte fått möjlighet att få beslutet prövat i enlighet med vad som anges i skollagen 28 kap 5 §. Detta har även förvaltningsrätten i Stockholm prövat och i sitt beslut i mål nr 45551- 18 konstaterat att beslutet gällande bidrag till bolaget endast kan prövas som laglighetsprövning.

Stockholms kommun har uppgett bland annat följande

2018 fattade Stockholms kommun omkring 300 individualiserade beslut om bidrag till huvudmän för fristående förskolor eller pedagogisk omsorg, bolaget var en av dessa huvudmän. Besluten motiverades och överklagandehänvisning gavs samtliga beslut. Ombud för bolaget inkom med överklagande den 14 februari 2018 och den 19 februari 2018 inkom ombudet med fullmakt. Efter omprövning och rättidsprövning sändes överklagandet och akten i ärendet till Förvaltningsrätten i Stockholm den 23 februari 2018.

Utbildningsnämnden fattar varje år cirka 500 beslut om bidrag till fristående huvudmän för förskola, grundskola och gymnasieskola. Besluten har samma utformning avseende till vem beslutet är ställt, beslutsmotivering och överklagandehänvisning. År 2018 överklagades två av dessa. Trots att de överklagade besluten hade samma utformning prövades de på olika sätt av domstol. Ett av besluten, det mot bolaget, prövades som laglighetsprövning och det andra prövades som förvaltningsbesvär.

Utbildningsförvaltningen följer den rättspraxis som utvecklas men har inte, utifrån 2018 års avgöranden, kunnat komma fram till att något av besluten från 2018 skulle vara felaktigt utformade. Utbildningsförvaltningen bevakar utfallen i de beslut som överklagats för år 2019. Beroende på vad domstolen beslutar i de överklaganden som avser innevarande års beslut om bidrag kan utbildningsförvaltningen komma att vidta åtgärder.

År 2018 fattades besluten om bidrag till fristående huvudmän i slutet av januari. Mot bakgrund av den interna budgetprocessen var det inte möjligt att fatta beslut tidigare det året. Utbildningsförvaltningen har därefter vidtagit åtgärder för att säkerställa att beslut fattas i december året innan det kalenderår som beslutet avser.

Stockholms kommun har i ärendet gett in dokumentation i form av 2018 års beslut om bidrag till bolaget samt dagboksblad och mejlkorrespondens angående ärendet.

Motivering till beslutet

Rättslig reglering

Enligt 8 kap. 21 § skollagen ska hemkommunen lämna bidrag till huvudmannen för en fristående förskola för varje barn vid förskolenheten. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 8 kap. 22 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 8 kap. 23 §.

Av 8 kap. 22 skollagen framgår att grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskola.

Bidraget från hemkommunen ska enligt 14 kap. 1 § skolförordningen grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början.

En hemkommuns beslut i fråga om bland annat bidrag till huvudmannen för en fristående förskola enligt 8 kap. 21 § skollagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, vilket framgår av 28 kap. 5 § 2 p. skollagen.

Motsvarigheten till bestämmelsen om överklagande i 28 kap. 5 § 2 p. skollagen fanns tidigare i 2 a kap. 19 § första stycket i 1985 års skollag. Den bestämmelsen infördes mot bakgrund av att lagstiftaren ansåg att möjligheten till endast laglighetsprövning var otillräcklig för att ta till vara den enskilde huvudmannens rättssäkerhet. Lagstiftaren synes ha haft uppfattningen att det för varje enskild huvudman skulle fattas ett särskilt beslut som skulle kunna bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande och en fullständig prövning av förvaltningsdomstol (se prop. 2008/09:171 s. 26 och 58 f. och SOU 2008:8 s. 103 ff.).

Skolinspektionens bedömning

Ett överklagbart kommunalt beslut kan överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725) eller genom förvaltningsbesvär enligt bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen (2017:900) eller tillämplig speciallagstiftning. En laglighetsprövning innebär en mer begränsad prövning än vad som är fallet vid ett förvaltningsrättsligt överklagande. Begränsningen avser bland annat prövningens omfattning och domstolens möjlighet att ändra ett felaktigt beslut. Även reglerna om vem som är berättigad att överklaga och om när överklagandetiden löper ut skiljer sig åt. Syftet med bestämmelserna om laglighetsprövning av kommunala beslut är framför allt att ge kommunmedlemmarna en möjlighet till domstolskontroll av beslutets laglighet, medan bestämmelserna om förvaltningsrättsligt överklagande syftar till att ge den som berörs av beslutet en möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat.

Skolinspektionen kan konstatera att det finns en uttrycklig bestämmelse i skollagen som innebär att ett beslut om bidrag till huvudmannen för en fristående förskola kan

bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande och en fullständig sakprövning. För att domstolen ska pröva ett beslut om bidrag har domstolen dock krav på beslutets utformning. Beslutet måste rikta sig till en viss enskild huvudman och innehålla ett ställningstagande beträffande frågan i vilken mån huvudmannen har rätt till bidrag för det aktuella kalenderåret (se Kammarrätten i Sundsvalls beslut den 12 oktober 2016, mål nr 1218-16, och Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 19 juni 2017, mål nr 5998-16 samt dom den 19 juni 2017, mål nr 1147-16).

Stockholms kommun har uppgett att kommunen fattat beslut om bidrag till bolaget och hänvisat till bifogad dokumentation. Dokumentationen består av dokument med överskriften "beslut om ersättning till fristående förskolor och pedagogisk omsorg för 2018". Beslutet från nämnden är adresserat till bolaget. Av beslutet framgår vilka principer som kommunen avser att tillämpa vad gäller fördelning av bidrag. Ersättningen består dels av bidrag enligt skollagen, socioekonomisk ersättning samt språkstöd. I bilagor till beslutet framgår när prestationsavläsningar ska göras samt hur pengarna till fristående anordnare av förskoleverksamhet ska fördelas mellan stadsdelarna.

Skolinspektionen kan konstatera att det bifogade beslutet, även om det är adresserat till bolaget, inte riktar sig till någon viss enskild huvudman utan utgör ett generellt beslut om vilken bidragsnivå (grundbelopp/elev) som kommunen avser att tillämpa för verksamhetsåret 2018. Beslutet från Stockholms kommun innehåller således inget ställningstagande kring frågan i vilken omfattning bolaget har rätt till bidrag för det aktuella kalenderåret. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett liknande avgörande (mål nr 1147-16) konstaterat att generella beslut avseende bidrag till enskilda huvudmän inte kan bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande och därvid avslagit ett överklagande. Skolinspektionen vill framhålla att för det fall en fristående huvudman inte får ett enskilt beslut från kommunen bör den fristående huvudmannen i första hand kräva ett sådant separat beslut av kommunen utifrån HFD:s avgörande, som sedan går att överklaga i enlighet med bestämmelsen i 28 kap. 5 § p. 2 skollagen.

Enligt Skolinspektionens bedömning är beslutet från Stockholms kommun utformat på ett sådant sätt att bolaget inte kunnat överklaga beslutet i enlighet med 28 kap. 5 § 2 p. skollagen. Att Stockholms kommun inte fattat ett enskilt beslut avseende bolaget, och inte heller utformat beslutet så att bolaget har möjlighet att överklaga det, utgör brister. Att ett av Stockholms kommun fattat beslut avseende bidrag till annan fristående huvudman har ansetts kunna bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande saknar i betydelse i detta ärende.

Beslut om bidrag ska fattas före kalenderårets början

Skolinspektionen kan vidare konstatera att Stockholms kommun inte fattat individualiserade beslut om bidrag till huvudmän för fristående förskolor och pedagogisk omsorg före kalenderårets början. Justitieombudsmannen (JO) har i beslut den 19 mars 2015, dnr 6103-2013, konstaterat att det inte finns något rättsligt stöd för att göra undantag från skyldigheten enligt 14 kap. 1 § skolförordningen att före årets

slut fatta ett formellt beslut om kommande års ersättning. Att Stockholms kommun hänvisar till sin interna budgetprocess är därför inte någon giltig ursäkt till fördröjningen. Att individualiserade beslut om bidrag inte fattats inom föreskriven tid utgör således en brist.

Sammanfattande bedömning

Skolinspektionen finner sammanfattningsvis att Stockholms kommun inte har följt skollagens krav avseende beslut om bidrag till huvudmän för fristående förskolor och förelägger Stockholms kommun enligt 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) att vidta åtgärder för att komma tillrätta med de påtalade bristerna.

På Skolinspektionens vägnar

X Fredrika Brickman

Enhetschef
Signerat av: Fredrika Brickman

X Frida Berglund

Föredragande
Signerat av: Frida Berglund

Kopia till
Anmälaren