

Kammarrätten i x

### **Klagande**

Skolan

### **Motpart**

Kommunen

### **Ärende**

Överklagande av Förvaltningsrättens i x, dom i mål nr. x. Skolan ./.. Barn- och utbildningsnämnden i Kommunen angående tillämpning av Skollagen, daterad den 4 augusti 2010.

### **Saken**

Bidrag till den fristående Skolan, enligt skollagen (1985:1100) och förordningen om fristående skolor (1996:1206), tillämpning av författningarnas bestämmelser, begäran om prövningstillstånd.

### **Yrkande**

Skolan yrkar att Kammarrätten i x beviljar tillstånd för prövning av Förvaltningsrättens i x ovan rubricerad dom och därefter undanröjer densamma samt prövar och fastställer ett nytt bidragsbelopp. Skolan yrkar vidare att Kammarrätten måtte begära in kompletterande uppgifter av kommunen för att Skolan, om så krävs, ska kunna komplettera sin talan med ett yrkande om ett visst belopp.

### **Utvecklande av grunderna för yrkandena**

Skollagen och förordningen om fristående skolor har fått förändrad lydelse. Hur lagstiftningen ska tillämpas har därför mycket stor principiell betydelse och det finns därför starka skäl att domen provas i högre instans. Enligt uppgifter från Friskolornas riksförbund finns indikationer på att även andra förvaltningsrätter kommer att kräva yrkanden med preciserade belopp för att alls pröva nivåerna på bidragsbeloppen liksom kommunens agerande vid ärenden om bidrag till de enskilda verksamheterna. Vi anser att det måste vara av oerhörd stor vikt att det klargörs vilka krav som ska ställas på en enskild part för att domstolen ska pröva ärenden i frågor om bidrag till fristående skolor och förskolor.

Vi vill därmed inledningsvis framföra att vår mening är att ett överklagande av en kommuns beslut om bidrag för den fristående skolan likväl kan behandla kommunens principer för fördelning av resurser, beräkningsgrunder och sätt att formulera beslut, t.ex. gällande beslutsmotiveringen (i detta fall beräkningsunderlaget). Vi anser att det framgår av 9 kap 17 § skollagen, där det anges att "kommunens beslut i ärenden om ... bidrag **enligt** 6§ ... får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol." (Vår kursivering). Vi tolkar lydelsen av beslut i "ärenden om... bidrag" som att detta är vidare än enbart ett preciserat belopp. 9 kap 6 § skollagen behandlar både vilka poster som ska ingå i det så kallade grundbeloppet och vilken beräkningsgrund som ska gälla.

När kommunen inte tydligt redovisar de belopp som ligger till grund för sin beräkning är det alltså nästan omöjligt för den enskilde parten att kunna avgöra vilket belopp som ska gälla i stället för det

överklagade och göra ett sådant preciserat yrkande – parten blir i stället nödsakad att besvära sig över beräkningsgrunden.

Vi förstår att ny lagstiftning inledningsvis kan leda till tolkningssvårigheter, tills ny praxis etablerats. I prop. 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor s. 20 anges dock att syftet med den utredning som ligger till grund för de nya bestämmelserna är att bidraget ”ska beräknas på ett öppet och förutsägbart sätt, så att en förvaltningsdomstol efter överklagande kan pröva nivån på kommunens bidrag till verksamheten.” Enligt förarbetena till bestämmelserna är ersättningssystemets utformning av central betydelse för de enskilda huvudmännens möjlighet att bedriva sin verksamhet. ”Reglerna måste därför vara tydliga och det måste råda fullständig tydlighet kring hur kommunen beräknat ersättningen till enskild verksamhet”. Skolverket skriver i sitt yttrande som fogats till rubr dom ”Så ska de enligt de nämnda förarbetena framgå att och hur alla de nämnda kostnadsslagen är inkluderade”. ”Detta brister i Kommunens beslut den 16 december 2009”.

Om domstolen menar att en parts överklagande av kommunens beslut om bidrag alltid måste innehålla ett yrkande om ett preciserat belopp skulle detta kunna leda till ett Moment 22. Om kommunen vägrar att redovisa hur den kommer fram till ett visst bidragsbelopp, eller anger en beräkningsgrund som strider mot författningarna, och domstolen inte anser att den kan pröva något annat yrkande än ett preciserat belopp kommer överklaganden av bidrag mycket sällan att leda till någon rättelse för den enskilde parten. Den lagstiftning som skulle leda till ökad transparens och lika villkor blir därmed verkningslös. Vi har svårt att se att detta skulle vara lagstiftarens mening. Vi ser inte heller att det skulle kunna vara till godo inför domstolens bedömning, att den fristående skolan lämnar ett yrkande om ett belopp som inte har någon egentlig grund, dvs beloppet är taget ur luften. Ett sådant yrkande skulle t.ex. kunna avse tidigare års bidragsbelopp. Det torde dock vara ett helt irrelevant yrkande, eftersom en av grundprinciperna i den nya lagstiftningen är att beräkningen av bidraget ska grunda sig på kommunens budget för innevarande bidragsår! Det enda sättet att korrekt kunna yrka ett preciserat belopp när kommunen inte själv lämnat ett tydligt beräkningsunderlag, är alltså för den enskilde parten att göra om kommunens budget för hela skolverksamheten, vilket naturligtvis är en omöjlighet.

Utifrån det rubr domslutet kan nu en kommun lämna så lite underlag som möjligt, låta bli att precisera vilka kostnader som finns med och vilka som är utelämnade eller hur olika kostnader är framräknade, utan att det leder till några konsekvenser för kommunen.

Vi vill i det här sammanhanget också ta upp frågan om partsförhållande och processföringen i förvaltningsmål. I allmänna tvistemål mellan jämbördiga parter står det enligt den så kallade förhandlingsprincipen klart att det är *parterna* och inte domaren som ska sörja för utredningen i målet. I ett mål som detta rör det dock en enskild part som fått möjligheten att överklaga en myndighets beslut och så vitt vi förstår blir också domstolens uppdrag något annorlunda i en förvaltningsprocess. Utifrån officialprincipen och 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska *rätten* se till att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. I rubr dom har både Skolverket i sitt yttrande och domstolen själv vitsordat att kommunens beräkningsunderlag inte är i överensstämmelse med lagstiftningen. I domskälen anger rätten att det ”inte är möjligt eller i vart fall mycket svårt att av kommunens beslut förstå hur bidraget räknats fram med avseende på kostnader i bidraget. Kommunens beslut är otydligt.” Vi uppfattar inte att domstolen, trots att både myndigheten och vi som enskild part fått yttra oss i ärendet, därmed utrett målet så som dess beskaffenhet kräver. Det omöjliggör också för oss att precisera ett belopp i ett yrkande.

I sammanhanget bör också ses att den enskilde parten i det här fallet är en fristående skola med mycket begränsade möjligheter till att göra egna utredningar. Målet rör inte ett jämställt partsförhållande mellan jämbördiga parter. Utifrån detta perspektiv bör ett tyngre ansvar åvila myndigheten som part och bevisbördan måste också ligga på myndigheten att, precis så som författningarna anger, redovisa hur bidraget till den fristående skolan beräknats. När så inte sker,

borde i stället domstolen ha möjlighet att förelägga kommunen att göra en sådan redovisning till dess att målet blir korrekt utrett och därmed också nivån på bidragsbeloppet kan prövas.

Vidare anser vi också att förvaltningsrätten inte behandlat alla delar av vårt ärende. De olika delar som bland annat är preciserade i vårt yttrande i målet 2010-03-08 har inte beaktats, t.ex. uträkning av lokalbidraget där kommunens hantering strider mot vad som framgår av förarbetena. Vi vidhåller därför de krav som påtalats tidigare i målet.

Ett sådant är att kommunen delat upp lokalkostnaderna i två delar, där ett bidrag går ut för glesbygdsskolor och ett för stadsskolor. Det strider mot skollagens bestämmelser. En kommun ska som huvudregel använda genomsnittskostnad för lokalbidrag till en friskola, dvs använda den totala lokalkostnaden för kommunens lokaler avseende denna skolform. Beloppet ska delas med det antal elever som går i den kommunala skolan. En kommun har sedan möjlighet att frånga huvudregeln om genomsnittskostnad, antingen genom en egen bedömning eller på förfrågan från den fristående skolan, och i stället utge faktisk lokalkostnad, dvs ersättning för den fristående skolans egna lokalkostnader, som en undantagsmöjlighet. De skäl som kommunen kan använda för att frånga huvudregeln om genomsnittskostnad och i stället använda faktiskt lokalkostnad finns reglerade i förordningen om fristående skolor. Något annat sätt att beräkna kostnaden för lokaler finns inte angivet i författningarna. Kommunen bryter därmed mot dessa. Inte heller här är möjligt för den fristående skolan att ange ett preciserat yrkande, då det inte går att visa vad kommunens totala lokalkostnad i förhållande till antalet elever är. Det kan däremot domstolen förelägga kommunen att räkna fram.

Denna begäran om prövningstillstånd kompletterades därefter med specifika frågeställningar som gällde Skolan i förhållande till kommunen.