

HFD 2020 ref. 69

En kommuns beslut om vilka nivåer på grundbelopp som kommunen avser att tillämpa i förhållande till enskilda huvudmän som bedriver undervisning i fristående skolor är inte av sådant slag att det med stöd av skollagen kan angripas genom ett förvaltningsrättsligt överklagande (jfr HFD 2017 ref. 35). Även fråga om kammarrätts möjlighet att meddela partiellt prövningstillstånd.

28 kap. 5 § skollagen (2010:800), 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 15 december 2020 följande dom (mål nr 3918-19).

Bakgrund

1. Kommuner är skyldiga att årligen fastställa och betala ut bidrag till enskilda huvudmän som bedriver fristående skolverksamhet (s.k. skolpeng). Skyldigheten åvilar elevens hemkommun och omfattar alla elever som kommunen ska erbjuda utbildning.

2. Bidraget består av grundbelopp och i vissa fall tilläggsbelopp. Grundbeloppen avser ersättning för bl.a. undervisning, läromedel, måltider, administration och lokalkostnader. Tilläggsbeloppen avser ersättning för dels särskilda stödåtgärder till elever som har behov av det, dels modersmålsundervisning.

3. Storleken på grundbeloppen varierar mellan olika kommuner utifrån den resursfördelningsmodell som kommunen har valt. En del kommuner låter ett grundbelopp omfatta i princip alla medel som ska tilldelas enskilda huvudmän, medan andra ger ett grundbelopp och därutöver en extra ersättning baserad på socioekonomiska faktorer, dvs. utifrån elevsammansättningen på skolan. Ytterligare faktorer som kan leda till skillnader mellan olika kommuner är hur mycket av de totala resurserna som fördelas på annat sätt än genom beloppet per elev, exempelvis genom fri tillgång till vissa nyttigheter.

4. Skollagstiftningen vilar på premissen att de kommunala och de fristående skolorna ska ges likvärdiga ekonomiska villkor att bedriva verksamheten. Grundbeloppen ska därför bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till motsvarande kommunala verksamheter, den s.k. likabehandlingsprincipen. I regel bestäms grundbeloppen till ett visst belopp per elev för olika årskurser eller ålderskategorier.

5. Kommunala beslut kan – beroende på hur regleringen på det aktuella området har utformats – överklagas antingen genom att

påkalla en laglighetsprövning eller genom ett förvaltningsrättsligt överklagande. Den senare formen av överklagande leder till en mer heltäckande överprövning och överinstansen är inte begränsad till att antingen upphäva eller fastställa beslutet utan den kan också, inom vissa gränser, ge beslutet ett annat innehåll.

6. För- och grundskolenämnden i Umeå kommun fastställde i december 2016 grundbeloppen för 2017. Beslutet är ställt till berörda skolor. Grundbeloppen anges i olika förteckningar som fogats som bilagor till beslutet. Av dessa framgår vilka belopp per elev som fastställts för respektive verksamhet (förskoleklass, grundskola och fritidshem) uppdelat på årskurser respektive, när det gäller fritidshem, ålder. Vad som ingår i varje kostnadsslag (undervisning, lärmiddel, lokaler osv.) redovisas översiktligt. Exempelvis anges att i posten undervisning ingår kostnader för bl.a. vissa personalkategorier, elevförsäkring och viss angiven verksamhet.

7. Minervaskolan i Umeå AB, som bedriver undervisning i fristående förskoleklass, grundskola och fritidshem, överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Umeå. Minervaskolan yrkade att domstolen skulle fastställa att den hade rätt till ytterligare bidrag för 2017 med vissa angivna belopp, dvs. att grundbeloppen till skolan skulle räknas upp genom en höjning av vissa kostnadsslag. Skolan anförde bl.a. att kommunen vid beräkningen av grundbeloppen hade bortsett från de budgeterade kostnaderna för vissa kommunala verksamheter på den grunden att de fristående skolorna hade rätt att nyttja dem på samma villkor som de kommunala, s.k. fria nyttigheter. Enligt skolan gavs huvudmännen därmed inte någon reell möjlighet att själva bestämma hur verksamheten ska utformas.

8. Förvaltningsrätten prövade överklagandet i den ordning som gäller för ett förvaltningsrättsligt överklagande. Domstolen biföll överklagandet delvis och förklarade att vissa kostnader skulle anses bidragsgrundande vid beräkningen av grundbelopp. I fråga om de fria nyttigheterna avlogs emellertid överklagandet med hänvisning till att de aktuella resurserna hade ställts till Minervaskolans förfogande och att kostnaderna därför inte var bidragsgrundande. Målet överlämnades till kommunen för att räkna om bidraget till Minervaskolan för 2017.

9. Efter att Minervaskolan överklagat domen till Kammarrätten i Sundsvall meddelade kammarrätten prövningstillstånd endast avseende frågan om fria nyttigheter. Enligt beslutet om prövningstillstånd stod förvaltningsrättens avgörande i övriga delar fast.

10. Vid prövningen av målet fann kammarrätten att kommunen inte med hänvisning till att den tillhandahåller fria nyttigheter hade rätt att beräkna bidraget utan att kostnaderna för dessa beaktades. Av de kostnadsposter som ingår i de fria nyttigheterna bedömde kammarrätten att en avsåg verksamhet som ska ersättas med tilläggsbelopp (modersmålsundervisning) och att fem avsåg verksamheter som ska ersättas med grundbelopp. Eftersom

Minervaskolan skulle kunna ha rätt till bidrag för dessa poster upphävde kammarrätten underinstansernas avgöranden i fråga om bidrag till Minervaskolan för 2017 i de delar som avsåg fria nyttigheter och visade målet åter till kommunen för ny handläggning.

Yrkanden m.m.

11. *Umeå kommun* yrkar att kammarrättens dom ska upphävas.

12. *Minervaskolan i Umeå AB* anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

13. Huvudfrågan i målet är om ett kommunalt beslut om att fastställa nivån på grundbelopp till enskilda huvudmän för ett visst år får överklagas genom ett förvaltningsrättsligt överklagande. I målet uppkommer även frågan om på vilket sätt en kammarrätt kan meddela ett partiellt prövningstillstånd.

Rättslig reglering m.m.

14. Enligt 9 kap. 19 § första stycket skollagen (2010:800) ska, i fråga om förskoleklass, hemkommunen lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten. I andra stycket anges att bidraget består av ett grundbelopp enligt 20 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 21 §.

15. I 9 kap. 20 § första stycket anges vilka kostnadsslag som ska ingå i grundbeloppet, bl.a. ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa och lokalkostnader. I 14 kap. 4 och 6 §§ skolförordningen (2011:185) preciseras vad de olika kostnadsslagen ska avse. Exempelvis anges att ersättning för undervisning ska avse kostnader för skolans rektor och andra anställda med ledningsuppgifter, undervisande personal, stödåtgärder till elever, arbetslivsorientering, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader. Enligt 9 kap. 20 § andra stycket skollagen ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskoleklass.

16. I allt väsentligt motsvarande bestämmelser finns avseende fristående grundskola i 10 kap. 37 och 38 §§ skollagen samt 14 kap. 4 och 6 §§ skolförordningen och avseende fristående fritidshem i 14 kap. 15 och 16 §§ skollagen samt 14 kap. 5 och 6 §§ skolförordningen.

17. I 14 kap. 1 § första stycket skolförordningen anges att ett bidrag till enskilda huvudmän ska fastställas per kalenderår. Enligt

andra stycket ska bidraget grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början.

18. I 10 kap. 39 § skollagen anges, såvitt gäller grundskola, att tilläggsbelopp ska lämnas bl.a. för elever som ska erbjudas modersmålsundervisning. Enligt 14 kap. 9 § skolförordningen ska en kommun som erbjuder modersmålsundervisning i egen förskoleklass också lämna motsvarande bidrag till sådan verksamhet i fristående förskoleklass.

19. Av 13 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen (2017:725) följer att beslut av kommunfullmäktige eller av en kommunal nämnd, som inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, kan angripas genom laglighetsprövning såvida det inte i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande.

20. Enligt 28 kap. 5 § 2 skollagen får en kommuns beslut om bl.a. bidrag enligt 9 kap. 19 § till huvudmannen för en förskoleklass, enligt 10 kap. 37 § till huvudmannen för en grundskola och enligt 14 kap. 15 § till huvudmannen för ett fritidshem överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

21. Enligt 34 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) får en kammarrätt begränsa ett prövningstillstånd till att gälla en viss del av ett beslut, om utgången i den delen inte kan påverka andra delar av det överklagade beslutet.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Modersmålsundervisning

22. Högsta förvaltningsdomstolen börjar med att konstatera att Umeå kommuns hantering av modersmålsundervisning beskrivs i det överklagade beslutet och att det där anges att den gemensamma organisationen för denna fritt kan nyttjas även av de enskilda huvudmännen. Något beslut avseende modersmålsundervisning kan emellertid inte anses ha fattats genom det beslutet och den frågan kan därför inte prövas i målet.

Enligt vilken ordning ska överklagandet av beslutet om grundbelopp prövas?

23. Den fråga som Högsta förvaltningsdomstolen först ska ta ställning till är om kommunens beslut avseende grundbelopp är av sådant slag att överklagandet ska prövas som ett förvaltningsrättsligt överklagande eller om målet ska handläggas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen.

24. Vilken form av överklagande som gäller för olika kommunala beslut bestäms genom den på området aktuella specialregleringen. Om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande av en viss typ av beslut får, om inte

annat är särskilt föreskrivet, beslutet överklagas genom ett förvaltningsrättsligt överklagande. Saknas sådana föreskrifter får beslutet i stället – med några begränsningar – överklagas med tillämpning av bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen.

25. I 28 kap. 5 § 2 skollagen föreskrivs att en kommuns beslut om bidrag till enskilda huvudmän som bedriver bl.a. fristående förskoleklass, grundskola och fritidshem överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Syftet med att införa denna särskilda överklaganderegeln var att bereda de enskilda huvudmännen ett förstärkt rättsskydd (jfr prop. 2008/09:171 s. 26 och 58 f., se även SOU 2008:8 s. 145 f. och prop. 2009/10:165 s. 913). I lagstiftningsärendet synes man ha utgått från och förutsatt att kommunerna ska fatta särskilda, individuella, beslut om bidrag för varje enskild huvudman. Tanken har således varit att även beslut om nivån på grundbeloppen ska omfattas av denna överklaganderegeln. Vid bedömningen av om så är fallet måste emellertid även följande förhållanden beaktas.

26. I skollagen åläggs kommunerna att lämna bidrag i form av bl.a. grundbelopp till enskilda huvudmän. Vidare föreskrivs att grundbeloppen ska innefatta ett antal kostnadslag, vilka sedan till viss del preciseras i skolförordningen. Grundbeloppen ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag. Denna reglering är ett uttryck för likabehandlingsprincipen. Principen syftar till att kommunalt och enskilt bedriven verksamhet ska ges likvärdiga ekonomiska villkor och att konkurrensneutralitet därmed ska råda mellan olika typer av skolor. Vid bidragsgivningen måste kommunen också beakta den kommunala likställighetsprincipen (2 kap. 3 § kommunallagen). Den principen innebär att de enskilda huvudmännen sinsemellan ska behandlas lika om det inte finns sakliga skäl för något annat.

27. Av nämnda principer följer att grundbeloppen som utgångspunkt ska vara samma för olika enskilda huvudmän och motsvara de resurser som tillförs kommunens motsvarande verksamheter. För att kunna uppfylla detta måste kommunerna göra generella ställningstaganden avseende nivån på grundbeloppen, vilka naturligen kommer till uttryck i ett beslut. En annan sak – som dock inte aktualiseras i detta mål – är att inget hindrar att det därutöver görs vissa tillägg för t.ex. skolor i socioekonomiskt svaga områden eller i glesbygd.

28. Mot denna bakgrund har Högsta förvaltningsdomstolen i rättsfallet HFD 2017 ref. 35 funnit att ett beslut om fastställande av grundbelopp inte var ett sådant beslut om bidrag som omfattas av överklaganderegeln i skollagen. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det aktuella beslutet inte riktade sig till någon viss enskild huvudman utan utgjorde ett generellt beslut om vilken

bidragsnivå som kommunen avsåg att tillämpa kommande kalenderår. Eftersom beslutet således inte innefattade något ställningstagande till den aktuella huvudmannens rätt till bidrag så kunde det inte bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande.

29. Av rättsfallet framgår att det som är avgörande för om skollagens överklaganderegler är tillämplig är om kommunen genom det aktuella beslutet 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. 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, förändrar inte beslutets karaktär i detta avseende.

30. Sammanfattningsvis omfattas inte generella beslut om nivån på olika bidrag, liksom inte heller andra generella ställningstaganden avseende bidrag, av överklagandebestämmelsen i skollagen. Sådana beslut kan i stället bli föremål för en laglighetsprövning enligt reglerna i kommunallagen.

31. Umeå kommun har genom det nu överklagade beslutet fastställt grundbeloppen till enskilda huvudmän enligt olika förteckningar som fogats som bilagor till beslutet. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att beslutet i sig inte ger Minervaskolan rätt till bidrag utan utgör ett generellt beslut om vilka bidragsnivåer som kommunen avser att tillämpa. Beslutet är således inte av sådant slag att det med stöd av 28 kap. 5 § 2 skollagen kan angripas genom ett förvaltningsrättsligt överklagande.

Målets fortsatta handläggning

32. Som har framgått ovan har kammarrätten meddelat ett partiellt prövningstillstånd avseende frågan om fria nyttigheter och angett att förvaltningsrättens avgörande i övriga delar står fast.

33. Enligt 34 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen får en kammarrätt begränsa ett prövningstillstånd till att gälla en viss del av ett beslut, om utgången i den delen inte kan påverka andra delar av det överklagade beslutet. Däremot medger inte regleringen att en kammarrätt begränsar ett prövningstillstånd, så som är möjligt för Högsta förvaltningsdomstolen (36 a § första stycket), till att gälla en viss fråga i målet (prejudikatfråga).

34. Vad som utgör en del av respektive en fråga i ett mål är många gånger svårbedömt. Viss ledning när det gäller gränsdragningen kan dock hämtas från förarbetena (se prop. 2012/13:45

s. 136 ff. och 141 f. avseende allmän förvaltningsdomstol samt prop. 1988/89:78 s. 21 ff. och prop. 2004/05:131 s. 187 f. avseende allmän domstol).

35. För att något ska anses utgöra en del av ett mål krävs att den delen kan särskiljas från övriga delar och att den kan avgöras slutligt utan att övriga delar av underinstansens beslut påverkas. De exempel som anges i motiven är eftergift vid återkrav av en socialförsäkringsförmån och spärrtid vid ett körkortsingripande (prop. 2012/13:45 s. 142). Om ett partiellt prövningstillstånd meddelas i en från övriga delar av målet särskiljbar del kan alltså överinstansen normalt skilja målet i övrigt ifrån sig utan att invänta utgången i den uppläppta delen.

36. Det som utmärker en prejudikatfråga är att det i regel handlar om en rättsfråga som kan utmynna i en förklaring med viss innebörd. En sådan förklaring innebär inte ett avgörande av målet utan är avsedd att läggas till grund för den fortsatta prövningen. När prövningstillstånd meddelas i en prejudikatfråga måste därför i regel frågan om prövningstillstånd beträffande målet i övrigt, eller en del av målet, förklaras vilande. Om slutsatsen sedan blir att underinstansen har bedömt prejudikatfrågan riktigt, kan prövningen stanna vid detta och något ytterligare prövningstillstånd blir inte aktuellt. Har överinstansen däremot en annan uppfattning än underinstansen såvitt avser den aktuella prejudikatfrågan, måste överinstansen utvidga prövningstillståndet för att kunna antingen meddela en dom med en annan utgång än underinstansens eller visa målet åter till någon av underinstanserna.

37. I det nu aktuella målet har Minervaskolan ansett att dess grundbelopp ska höjas med hänvisning till ett antal olika faktorer. En av dessa är att det inte är förenligt med skollagen att vid beräkningen av grundbelopp bortse från de budgeterade kostnaderna för fria nyttigheter. Detta kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte anses utgöra en särskiljbar del av målet i den mening som avses i 34 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen. Kammarrätten hade därmed inte rätt att begränsa prövningstillståndet på det sätt som skett.

38. I en situation där en kammarrätt har meddelat ett partiellt prövningstillstånd som den saknar stöd för bör målet visas åter till kammarrätten för förnyad prövning avseende frågan om prövningstillstånd ska meddelas. Det förhållandet att det i det tidigare beslutet om prövningstillstånd har angetts att förvaltningsrättens avgörande i övriga delar står fast innebär enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening ingen begränsning av den prövning som kammarrätten då ska göra. Frågan om prövningstillstånd helt eller delvis ska meddelas ska alltså avse förvaltningsrättens dom i dess helhet.

39. En återförvisning till kammarrätten i det nu aktuella målet bör – mot bakgrund av att Högsta förvaltningsdomstolen ovan har bedömt att kommunens beslut inte kan angripas genom ett

förvaltningsrättsligt överklagande – leda till att provningstillstånd meddelas samt att kammarrätten efter att ha undanröjt förvaltningsrättens dom visar målet åter till denna för provning enligt reglerna om laglighetsprovning i kommunallagen. Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att det i detta mål är lämpligast att upphäva kammarrättens och förvaltningsrättens domar samt visa målet åter till förvaltningsrätten för handläggning av Minervaskolans överklagande enligt bestämmelserna om laglighetsprovning i kommunallagen.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens domar samt visar målet åter till förvaltningsrätten för handläggning enligt bestämmelserna om laglighetsprovning i kommunallagen.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Ståhl, Saldén Enérus, von Essen* och *Rosén Andersson*. Föredragande var justitisekreteraren Sofia Hagström.

Förvaltningsrätten i Umeå (2018-05-30, ordförande Granholm):

Prövningen i sak

[Förvaltningsrättens motivering avseende posterna resursskolor, lokalkostnader och administration – måltider och elevhälsa har här utelämnats.]

Övrigt

När det gäller övriga poster som Minervaskolan tagit upp, bl.a. fria nyttigheter, Buibass och IT har dessa prövats av förvaltningsrätten i tidigare mål och även kammarrätten i målet gällande bidraget för 2014 utan någon ändring. När det gäller fria nyttigheter som skolbibliotekscentral, kulturaktiviteter samt hyra av isbanor och teknikbacke ansåg förvaltningsrätten i tidigare mål att dessa resurser ställt till förfogande för Minervaskolan och att kostnaderna inte skulle återföras som bidragsgrundande. När det gäller ersättning för Buibass fann förvaltningsrätten i målet om bidrag för 2015 i likhet med bedömningen i 2014-års mål, som delades av kammarrätten, att det inte framkommit skäl för ändring av bidragsbeslutet. När det gäller IT framgår av bidragsbeslutet för 2017 att IT-kostnader ingår i posten lärverktyg. Förvaltningsrätten finner sammantaget inte anledning att i nu aktuellt mål gällande bidraget för 2017 göra någon annan bedömning än i tidigare mål att Minervaskolan inte har rätt till ytterligare bidrag när det gäller övriga redovisade poster.

Inte heller i övrigt har det framkommit att bidraget till Minervaskolan för 2017 beräknats felaktigt eller att bidraget inte utgetts på lika villkor.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten har i målet prövat Minervaskolans invändningar mot kommunens beräkning av bidrag för 2017 och har funnit att kostnader hänförliga till "Resursskolor" i posten undervisning samt 50 procent av vaktmästarkostnaden i posten lokalkostnader som undantagits som bidragsgrundande ska återföras som bidragsgrundande för grundskolan. I övrigt har förvaltningsrätten inte funnit anledning att ändra beslutet om bidrag för 2017. Det får ankomma på kommunen att räkna om bidraget för 2017 till Minervaskolan i enlighet med det anförda. – Förvaltningsrätten ändrar delvis beslutet om bidrag för 2017 i den del som avser grundskola på så sätt att ytterligare bidrag ska utges i ersättning för 1) undervisningskostnader hänförliga till "Resursskolor" 2) lokalkostnader enligt vad som närmare framgår av skälen för avgörandet.

Det åligger Umeå kommun att räkna om bidraget samt göra de följändringar som avser schablon för administration och mervärdesskatt.

Förvaltningsrätten avslår överklagandet i övrigt.

Kammarrätten i Sundsvall (2019-06-28, Odmärk, Ebbing och Hemström):

Frågan i målet

Frågan i målet är om kommunen har haft rätt att vid fastställandet av bidragets storlek beakta att kommunen tillhandahåller tjänster, s.k. fria nyttigheter, som Minervaskolan får ta del av. Frågan är också om de kostnadsposter som ingår i de fria nyttigheterna motsvarar sådana kostnader som ska ligga till grund för bidrag enligt bestämmelserna i skollagen.

Allmänna utgångspunkter för prövningen av Minervaskolans rätt till bidrag

Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp.

En kommuns bidrag avseende grundbeloppet liksom tilläggsbeloppet för modersmålsundervisning för en elev i en fristående skola ska bestämmas enligt likabehandlingsprincipen. Detta innebär att bidraget ska beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen verksamhet av motsvarande slag.

Av 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 § och 14 kap. 16 § skollagen framgår vilka olika poster som ska ingå i grundbeloppet avseende de olika verksamheterna förskoleklass, grundskola och fritidshem. I 9 kap. 21 §, 10 kap. 39 § och 14 kap. 17 § skollagen finns bestämmelser om tilläggsbelopp.

Av förarbetena till skollagen framgår att avsikten med bidragssystemet inte är att kommunen ska besluta hur mycket varje enskild skola ska avsätta för var och en av de olika posterna i grundbeloppet. Den bidragsgivande kommunens bidragssystem ska vidare inte vara detaljstyrande för hur den fristående skolan disponerar sina resurser. Om t.ex. en enskild huvudman vill lägga större resurser på undervisning och pedagogisk verksamhet men mindre på utrustning och läromedel än vad fördelningen vid beräkningen av bidraget visade ska huvudmannen vara fri att göra detta (se prop. 2008/09:171 s. 33).

Kammarrättens bedömning

Fria nyttigheters betydelse för bidragets storlek

Som framgår ovan ska kommunens bidragssystem inte vara detaljstyrande för hur fristående skolor disponerar sina resurser, utan varje skola ska vara fri att göra sina egna prioriteringar avseende hur stora resurser som avsätts för ett visst ändamål. Vid fastställandet av bidragets storlek har kommunen att utgå från skollagens bestämmelser. Något utrymme för att genom fritt tillhandahållande av tjänster, egna överenskommelser eller avtal frångå dessa bestämmelser finns inte vid själva bestämmandet av bidragsbeloppet. I de fall en fristående skola vill använda sig av de tjänster som kommunen tillhandahåller får skolan istället separat sluta avtal med kommunen om att mot betalning få ta del av tjänsterna. Detta påverkar dock inte fastställandet av bidragets storlek i sig. Kommunen får alltså inte med hänvisning till att den tillhandahåller fria nyttigheter beräkna bidraget utan att sådana kostnader beaktas.

Kammarrätten har därefter att ta ställning till om de kostnadsposter som ingår i de fria nyttigheterna motsvarar sådana kostnader som ska ligga till grund för bidrag enligt bestämmelserna i skollagen.

Modersmålsundervisning

Skyldigheten att erbjuda modersmålsundervisning gäller för bl.a. grundskolan, men inte för förskoleklass och fritidshem (se 5 kap. 1 och 7-13 §§ skolförordningen [2011:185]). Om en kommun erbjuder modersmålsundervisning i egen förskoleklass, ska dock kommunen enligt 14 kap. 9 § skolförordningen lämna motsvarande bidrag till sådan verksamhet i fristående förskoleklass. Som framgår ovan ersätts modersmålsundervisning genom tilläggsbelopp.

I det överklagade beslutet tycks något tilläggsbelopp överhuvudtaget inte ha beviljats. Ett avsnitt om tilläggsbelopp finns dock i beslutet. Under den rubriken anges att modersmålsundervisning är en fri nytta för de fristående grundskolorna genom att kommunen har en överenskommelse med samtliga fristående grundskolor om en gemensam organisation för modersmålsundervisning. Som konstaterats ovan ger skollagen inte kommunen rätt att vid fastställandet av bidragets storlek beakta att tjänsten tillhandahålls fristående skolor av kommunen. Minervaskolan kan därmed ha rätt till bidrag i form av tilläggsbelopp för de elever i grundskolan som uppfyller villkoren för att erhålla modersmålsundervisning. Detsamma gäller bidrag för modersmålsundervisning i förskoleklass om kommunen erbjuder det i den egna verksamheten.

Studiehandledning på modersmålet

Skyldigheten att erbjuda studiehandledning på modersmålet gäller för bl.a. grundskolan, men inte för förskoleklass och fritidshem (se 5 kap. 1 och 4 §§ skolförordningen).

Enligt 14 kap. 4 § skolförordningen ingår i posten "Undervisning" i 10 kap. 38 § första stycket skollagen bl.a. kostnader för stödåtgärder till elever. Kostnader för studiehandledning täcks därför i normalfallet av grundbeloppet. Minervaskolan kan därmed ha rätt till bidrag för de elever i grundskolan som har rätt till studiehandledning på modersmålet.

Mottagningsenhet för nyanlända elever

I målet har framkommit att mottagningsenheten är en kommunal service för nyanlända familjer, där vårdnadshavarna bl.a. informeras om rätten att välja skola och om vilka skolor som finns i kommunen. En verksamhet av det slaget ryms inte inom någon av de poster som enligt skollagen ska ersättas genom grundbelopp eller tilläggsbelopp och är således inte bidragsgrundande.

Kommungemensamma förberedelseklasser

Kommunen uppger att det för närvarande endast är kommunen som har kommungemensamma förberedelseklasser. Vidare uppger kommunen att om de fristående skolorna hade haft motsvarande verksamhet så hade ersättning utgått till skolorna. Då Minervaskolan inte har någon kommungemensam förberedelseklass och inte heller några kostnader för detta kan det inte anses strida mot likabehandlingsprincipen att bortse från denna post vid fastställandet av bidraget till skolan.

Kompetenscentrum för språk- och kommunikation

Den aktuella verksamheten erbjuder undervisande lärare och annan skolpersonal i såväl kommunala som fristående skolor kompetensstöd avseende undervisning och lärmiljö när skolorna tar emot elever med språkstörning. Under punkten "Undervisning" i 9 kap. 20 § första stycket och 10 kap. 38 § första stycket och punkten "Omsorg och pedagogisk verksamhet" i 14 kap. 16 § första stycket skollagen ingår enligt 14 kap. 4 och 5 §§ skolförordningen kompetensutveckling av personalen. Minervaskolan kan därför ha rätt till bidrag i form av grundbelopp för denna post avseende förskoleklass, grundskola och fritidshem.

Kompetenscentrum hörsel

Av kommunens beskrivning av verksamheten framgår att den riktar sig både till skolans personal och till enskilda elever med hörselnedsättning. Den del som avser kompetensstöd till skolans personal kan vara bidragsgrundande avseende förskoleklass, grundskola och fritidshem på samma grunder som gäller för kompetensstödet avseende språkstörningar. Verksamheten i övrigt kan vara bidragsgrundande för grundbelopp avseende förskoleklass och grundskola med stöd av punkten "Elevhälsa" i 9 kap. 20 § första stycket och 10 kap. 38 § första stycket skollagen.

Mediacenter Region Västerbotten

När det gäller Mediacenter Region Västerbotten uppger kommunen att posten enligt skollagen ska ingå i grundbeloppet, men att bidrag inte betalas ut i denna del eftersom Minervaskolan använder sig av tjänsterna kostnadsfritt. Som konstaterats ovan ger skollagen inte kommunen rätt att vid fastställandet av bidragets storlek beakta att tjänsten tillhandahålls fristående skolor av kommunen. Kammarrätten instämmer i kommunens bedömning att posten kan vara bidragsgrundande för grundbelopp enligt punkten "Lärverktyg" i 9 kap. 20 § första stycket och 10 kap. 38 § första stycket skollagen och "Pedagogiskt material och utrustning" i 14 kap. 16 § första stycket skollagen. Minervaskolan kan därmed ha rätt till bidrag i

form av grundbelopp för denna post avseende förskoleklass, grundskola och fritidshem.

Kulturaktiviteter organiserade av kulturförvaltningen

I prop. 2008/09:171 (s. 34 f.) anges kulturaktiviteter som en av de kostnadsposter som enligt regeringens mening bör ersättas på samma sätt som läromedel m.m. I 14 kap. 4 § punkt 2 skolförordningen nämns dock inte kulturaktiviteter uttryckligen. Däremot nämns kostnader för studiebesök och liknande kostnader som sådana kostnader som ingår under punkten "Lärverktyg" i 9 kap. 20 § och 10 kap. 38 § skollagen. Kostnader för studiebesök och liknande kostnader anges i 14 kap. 5 § skolförordningen även ingå i punkten "Pedagogiskt material och utrustning" i 14 kap. 16 § skollagen. Kostnader för studiebesök och liknande kostnader får, särskilt mot bakgrund av vad som har uttalats i propositionen, anses innefatta även kostnader för kulturaktiviteter. Sådana kostnader kan därmed vara bidragsgrundande för Minervaskolan för grundbelopp avseende både förskoleklass, grundskola och fritidshem.

Sammanfattning

Kammarrätten har ovan konstaterat att det bidrag som Minervaskolan har rätt till ska fastställas utan beaktande av att kommunen tillhandahåller vissa tjänster som s.k. fria nyttigheter. Kammarrätten har vidare konstaterat att Minervaskolan kan ha rätt till bidrag utöver vad kommunen har beviljat och att detta gäller följande poster:

- Modersmålsundervisning (tilläggsbelopp för grundskola och förskoleklass)
- Studiehandledning på modersmålet (grundbelopp för grundskolan)
- Kompetenscentrum för språk- och kommunikation (grundbelopp för grundskola, förskoleklass och fritidshem)
- Kompetenscentrum hörsel (grundbelopp för grundskola, förskoleklass och i vissa delar fritidshem)
- Mediacenter Region Västerbotten (grundbelopp för grundskola, förskoleklass och fritidshem)
- Kulturaktiviteter organiserade av kulturförvaltningen (grundbelopp för grundskola, förskoleklass och fritidshem)

Det ankommer på kommunen att som första instans beräkna Minervaskolans rätt till bidrag. Mot bakgrund av ovanstående ska förvaltningsrättens dom och kommunens beslut upphävas i fråga om bidrag till Minervaskolan för 2017 i de delar som rör fria nyttigheter. Målet ska återförvisas till kommunen för förnyad handläggning.

– Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och Umeå kommuns beslut i fråga om bidrag till Minervaskolan för 2017 i de delar som avser fria nyttigheter (huvudgemensamma kostnader). Kammarrätten återförvisar målet till kommunen för förnyad handläggning.