

Utbildningsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till Utbildningsnämnden

Datum:
2023-03-10

Diarienummer:
UBN-2023-00561

Handläggare:
Ida Väisänen

Yttrande gällande överklagande av pedagogiska ersättningar 2023

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden beslutar

1. **att** lämna bilagt yttrande till förvaltningsrätten i mål nr. 7738-22 om ersättningar för pedagogisk verksamhet 2023,
2. **att** beslutet justeras omedelbart.

Ärendet

Utbildningsnämndens beslut den 24 november 2022 om ersättningar för pedagogisk verksamhet 2023 har överklagats. Uppsala kommun har förelagts att yttra sig över överklagandet. Beslutet har överklagats enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen (2017:725).

Sammanfattningsvis föreslås i bilagt yttrande ett svar som innebär att kommunen anser att beslutet har tillkommit på lagligt sätt.

Beredning

Ärendet har beretts i samarbete mellan utbildningsförvaltningen och juridiska enheten.

Förslaget har inga konsekvenser sett ur barn-, jämställdhets- eller näringslivsperspektivet.

Föredragning

Klaganden har överklagat utbildningsnämndens beslut om Ersättningar för pedagogisk verksamhet 2023. Klaganden yrkar att utbildningsnämndens beslut

upphävs i den delen som avser ersättning för lokalkostnader 2023 och att en fördelning görs i enlighet med skolförordningen. Det innebär enligt klaganden en fördelning baserad på skolformens totala kostnad fördelad på antalet elever.

Klaganden anför bland annat att ersättningen för lokaler ska sättas utifrån genomsnittskostnad och inte delas upp per stadium.

Utbildningsförvaltningen anser inte att den fördelning avseende ersättning för lokalkostnader som kommunen tillämpar för sin egen grundskoleverksamhet strider mot kravet på genomsnittskostnad enligt 14 kap. 6 § skolförordningen. Att ersättningen för lokaler är olika för skilda stadier (årskurs 1–3, 4–6 och 7–9) sammanhänger med att kostnaderna skiljer sig åt för dessa verksamheter/stadier. Den ersättning för lokaler som betalas utgör alltså ett genomsnitt per elev för de olika stadierna.

I de olika skolformskapitlen i skollagen framgår att grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskola, skola, etc. (jfr exempelvis 10 kap. 38 § skollagen). Då fördelningen av resurser för lokalkostnader bestäms efter samma grunder som vid fördelning till den egna skolan anser kommunen således att beslutet inte är olagligt i denna del.

Förvaltningens bedömning är att beslutet inte strider mot lag eller annan författning och att grund för att upphäva beslutet enligt 13 kap. 8 § kommunallagen (2017:725) inte föreligger.

Ekonomiska konsekvenser

Yttranden medför inga ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 10 mars 2023
- Bilaga 1, Förslag till yttrande till förvaltningsrätten i mål nr.7738-22
- Bilaga 2, Överklagande av nämndens beslut

Utbildningsförvaltningen

Susana Olsson Casas
Utbildningsdirektör

Utbildningsnämnden
Yttrande

Förvaltningsrätten i Uppsala

Handläggare:
Gustaf Wall, Hanna Asp

Yttrande i mål om laglighetsprövning (mål nr 7738-22)

Uppsala kommun – genom utbildningsnämnden – (fortsättningsvis kommunen) har förelagts att yttra sig i rubricerat mål. Kommunen motsätter sig det som begärs i överklagandet av följande skäl.

Lokalkostnader

Klaganden har yrkat att kommunens beslut upphävs i den delen som avser ersättning för lokalkostnader 2023 och att en fördelning görs i enlighet med skolförordningen. Det innebär enligt klaganden en fördelning baserad på skolformens totala kostnad fördelad på antalet elever och att det är skolformens genomsnittskostnad som ska utgöra grund för fördelningen.

Kommunen anser inte att den fördelning avseende ersättning för lokalkostnader som kommunen tillämpar för sin egen grundskoleverksamhet strider mot kravet på genomsnittskostnad enligt 14 kap. 6 § skolförordningen. Att ersättningen för lokaler är olika för skilda stadier (årskurs 1–3, 4–6 och 7–9) sammanhänger med att kostnaderna skiljer sig åt för dessa verksamheter/stadier. Den ersättning för lokaler som betalas utgör alltså ett genomsnitt per elev för de olika stadierna.

Enligt 14 kap. 6 § skolförordningen ska ersättning för lokalkostnader motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i motsvarande verksamhet. Eftersom grundskolans uppdrag skiljer sig åt mellan grundskolans olika årskurser anser därför kommunen att årskurs 1–9 inte bör bedömas som en och samma verksamhet. Dessutom blir det centrala innehållet i ämnena mer omfattande och mer avancerat. De praktiska momenten (laborationer) inom de naturorienterande ämnena samt i teknikämnet tilltar och blir mer avancerade ju äldre eleverna är. Allt detta ställer högre krav på lokalernas omfattning och utformning.

För att kunna möta de krav som styrdokumentet ställer på verksamheten krävs mer specialanpassade lokaler ju äldre eleverna blir. Specialsalarna behöver vara större till ytan än allmänna lärosalar och förses med kompletterande grupprum och förråd. De behöver anpassas för specifika ämnen och utrustas med till exempel extra vatten och avlopp, extra ventilation och extra ljudisolering. Dessutom behöver lokalerna ha fast inredning i form av till exempel spisar, diskbänkar och spånsug. Sammantaget innebär

detta att kostnaden för lokaler är högre ju äldre eleverna är och att detta måste återspeglas i grundbeloppet. Lös utrustning och maskiner ingår inte i kostnadsposten för lokaler utan är lärverktyg och ingår därför i posten för lärverktyg.

Kommunen har av dessa skäl valt att beräkna lokalerna separat för respektive stadium i grundskolan. Detta för att ge både kommunala och fristående verksamheter bättre förutsättningar för att möta läroplanens uppdrag i respektive årskurser. Beräkningarna bygger på det faktiska lokalnyttjandet i grundskolans respektive stadium i de kommunala skolorna och de kommunala skolorna betalar hyra enligt samma lokalindex som ligger till grund för lokalkostnadernas fördelning i grundbeloppen. Lokalersättningen motsvarar alltså både lokalnyttjandet och lokalkostnaden för respektive stadium i de kommunala skolorna.

Enligt skolförordningen ska ersättning för lokalkostnader motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i *motsvarande verksamhet*. Att lokalkostnader kan utgöra ett genomsnitt av verksamhetens kostnader indelat på grundskolans olika stadier kan i vart fall inte anses stå i strid med bestämmelsens ordalydelse om *motsvarande verksamhet*. Stöd för denna tolkning kan hämtas från prop. 2008/09:171 s. 41: ”Därför anser regeringen att ersättningen för lokalkostnader ska motsvara kommunens genomsnittliga lokalkostnader per barn eller elev i motsvarande verksamhet eller skolform.” Det är således kommunens uppfattning att förordningstextens lydelse inte utgör hinder mot att tolka genomsnittskostnad som kostnader för skilda stadier inom grundskolan. Som nämnts innehåller inte heller förarbetena någon tydlig hänvisning till att med uttrycket ”genomsnittliga lokalkostnad [...] i motsvarande verksamhet” avses den genomsnittliga lokalkostnaden för skolformen som sådan.

Klaganden framhåller att varken skollagen, skolförordningen eller förarbetena innehåller bestämmelser om olika uppdrag för olika årskurser med avseende på lokalkostnader. Som tidigare framgått anser Uppsala kommun att det inte stämmer utan att uppdraget för de olika stadierna är olika både vad gäller antalet ämnen, mängden undervisningstid och det centrala innehållet i respektive ämne vilket i hög grad påverkar lokalernas mängd, utformning och i slutändan den sammanlagda lokalkostnaden. Därför anser Uppsala kommun att beräkningen av lokalkostnader inte strider mot lag eller förordning då den motsvarar hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad för aktuell verksamhet. Beräkningen utgör ett genomsnitt av hemkommunens lokalkostnader för barn och elev i motsvarande verksamhet vilket i detta fall avser den verksamhet som bedrivs inom grundskolans olika stadier.

Klaganden hänvisar till Uppsala kommuns funktionsprogram för grundskolans lokaler och gör gällande att programmet stärker att grundskolans totala kostnader ska delas med antalet elever.

Ersättningen för lokaler är inte beräknad utifrån funktionsprogrammet. Uppsala kommun har genom åren utgått ifrån olika lokalprogram och funktionsprogram när nya skolor har byggts. I alla program har det funnits mer lokalyta per elev för högstadiet jämfört med lågstadiet, så även i det senaste funktionsprogrammet. Utgångspunkten för beräkningen av lokalersättningen i grundbeloppet är nuläget i Uppsala kommun. Ingen skola byggd enligt det nya funktionsprogrammet har ännu öppnat. Uppsala kommun vill dock betona att skillnaden i lokalyta mellan de olika stadierna kommer att kvarstå även i de skolor som byggs enligt det nya funktionsprogrammet.

Det finns skäl att påpeka att utgångspunkten vid bidrag till fristående skolor är att bidraget ska bestämmas enligt likabehandlingsprincipen och att det ska beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna

verksamheten av motsvarande slag (10 kap. 38 § skollagen, se även Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 2362–2363-22). Bestämmelsen i 14 kap. 6 § skolförordningen bör även ses i ljuset av den aktuella bestämmelsens andra stycke som innebär att avsteg från principen om genomsnittskostnad kan ske om det finns särskilda skäl att beräkna lokalkostnaderna utifrån den enskilde huvudmannens faktiska kostnader. Huvudregeln enligt första stycket är alltså att ersättning för lokalkostnaderna ska motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i motsvarande verksamhet. I linje med att grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan bör den genomsnittskostnad som avses i 14 kap. 6 § skolförordningen motsvara hemkommunens fördelning till de egna skolorna.

Det sagda innebär att beräkningen och fördelningen av lokalkostnader får anses förenliga med skollagens och skolförordningens bestämmelser.

Detaljreglering

Klaganden anför att kommunen inte ska detaljreglera fristående skolors verksamhet vilket sker om man bestämmer vilka årskurser som ska få extra medelstildelning till skollokaler.

Att fördela resurser till fristående skolor utifrån skollagens och skolförordningens bestämmelser medför inte att kommunen detaljreglerar de fristående skolornas verksamhet. För grundskolans räkning följer exempelvis av 10 kap. 38 § skollagen att grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan. Kommunens resursfördelning överensstämmer med principen om likabehandling och är inte ett utslag av någon detaljreglering av de fristående skolorna. Ersättning som lämnas till den enskilde huvudmannen för lokalkostnader motsvarar hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i motsvarande verksamhet, vilket i detta fall avser den verksamhet som bedrivs inom grundskolans olika stadier. Inte heller detta innebär att kommunen har agerat i strid med lag eller annan författning.

De ersättningar en fristående huvudman tilldelas av en elevs hemkommun utgör de grundläggande ekonomiska förutsättningar för en skolas verksamhet. Den redovisning av posterna i grundbeloppet som ges fristående huvudmän är i enlighet med skollagens bestämmelser och visar hur det totala grundbeloppet är fördelat på respektive kostnadspost. Det är sedan upp till respektive huvudman att planera och organisera sin verksamhet och fördela grundbeloppet utifrån den specifika verksamhetens behov. En fristående huvudman är inte bunden av den kostnadspostfördelning som redovisas av hemkommunen.

Redovisning hur bidraget har beräknats

Klaganden framhåller vidare att kommunen inte har redovisat hur beräkningen av lokaler gjorts utan hänvisar bara till faktiskt lokalnyttjande, vilket inte definierats. Termen ”faktiskt lokalutnyttjande” finns varken i lagen, förordningen eller förarbetena.

Kommunen anser att tiden som lokalen nyttjas inte är en faktor vid fördelningen av kostnaderna. Skoldagens längd spelar med andra ord inte någon roll i sammanhanget. Det faktiska nyttjandet baserar sig på antalet nyttjade kvadratmeter inom respektive stadium. Påståendet om att faktiskt lokalnyttjande grundar sig på hur många timmar eleverna är i skolan stämmer således inte.

I övrigt anser kommunen att den redovisning som finns gällande lokalkostnader är tillräcklig och i vart fall inte i strid med bestämmelsen i 14 kap. 10 § skolförordningen.

Sammanfattning

Kommunen anser att den beräkning av lokalkostnader som gjorts och det beslut som fattats av nämnden inte strider mot lag eller annan författning. Beslutet är inte heller olagligt på någon annan grund varför överklagandet ska avslås.

För utbildningsnämnden

Eva Christiernin
Ordförande

Josefin Lindström
Nämndsekreterare