

Handläggare
Asp Hanna
Holström Ingrid

Datum
2016-05-27

Diarienummer
UBN-2015-5080

Utbildningsnämnden

Anhållan om extra bidrag - Praktiska Sverige AB

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslås besluta

att anta föreslaget yttrande till förvaltningsrätten i mål nr 1524-16

Ärendet

Praktiska Sverige AB (fortsättningsvis Praktiska) överklagar utbildningsnämndens beslut från den 24 februari 2016 och yrkar att Uppsala kommun ska åläggas att utge extra bidrag till Praktiska motsvarande det underskott som kommunen haft i den kommunala gymnasieverksamheten under åren 2012, 2013 och 2014. Förvaltningsrätten anmodar Uppsala kommun att yttra sig över överklagandet.

Utbildningsnämnden yrkar avslag till överklagandet enligt bifogat yttrande.

Utbildningsförvaltningen

Birgitta Pettersson
Utbildningsdirektör

Handläggare
Hanna Asp
kommunjurist

Datum 2016-05-27 Diarienummer UBN-2015-5080

Förvaltningsrätten i Uppsala
Enhet 2
Box 1853
751 48 Uppsala

YTTRANDE

Mål nr 1524-16

Praktiska Sverige AB ./ Utbildningsnämnden i Uppsala kommun angående ersättning enligt skollagen (2010:800)

Uppsala kommun, genom utbildningsnämnden (fortsättningsvis Kommunen) har förelagts att yttra sig i rubricerat mål (aktbilaga 1).

Praktiska Sverige AB (fortsättningsvis Praktiska) yrkar att Kommunen ska åläggas att utge extra bidrag till Praktiska motsvarande det underskott som Kommunen haft i den kommunala gymnasieverksamheten under åren 2012, 2013 och 2014.

Kommunen bestrider bifall till överklagandet och anför följande.

Kommunen yrkar att överklagandet ska avslås. Grunden för yrkandet är att en fråga om ersättning, enligt Kommunen, ska prövas i samband med ett överklagande av det beslut om ersättning som fattas i slutet av varje år, inför kommande kalenderår. Det kan inte vara lagstiftarens mening att den här typen av frågor ska kunna hanteras på olika sätt, efter eget tycke och smak. Som exempel hänvisas till Förvaltningsrättens mål nr 115-16 som avser Jensen education college AB:s (Jensens) överklagande av Kommunens beslut om ersättning den 25 november 2015. Jensen är en av de skolor som valt att överklaga beslutet i korrekt ordning och som inte begärt ersättning på det sätt som Praktiska med flera andra skolor gjort. Det vore inte rimligt om frågan om grundbeloppets storlek skulle kunna prövas när som helst under året istället för att de fristående huvudmännen iakttar överklagandefristen och – såsom några skolor trots allt gjort – överklagar själva beslutet när kommande års ersättningar, dvs. grundbelopp, bestäms. Vidare kan det inte vara rimligt att en fristående huvudman – på skattebetalarnas bekostnad – ska kunna uppbära ytterligare bidrag, retroaktivt, för flera år när Praktiska valt att inte överklaga respektive års beslut om bidrag, vilket Kommunen således menar är det enda rätta sättet att angripa frågan. Praktiska har ju uppenbarligen kunnat driva sin verksamhet, och inte sett sig tvungen att begära mer pengar tidigare år. Som stöd för slutsatsen att ett tillskjutande av resurser ska hanteras varje enskilt år som utbetalning sker, och inte – så som Praktiska nu gör gällande – genom en flerårig retroaktiv ersättning,

åberopar Kommunen Högsta Förvaltningsdomstolens dom den 1 oktober 2015 i mål nr 3876-14. I första hand anser Kommunen således att Praktiskas talan ska avslås på formell grund.

I andra hand hävdar Kommunen att motpartens överklagande ska avslås på den grunden att det inte föreligger rätt till ytterligare ersättning. Som stöd för sin talan åberopar Praktiska en rad rättsfall som i flertalet fall tydliggör att det för att underskott i den kommunala verksamheten ska tillgodoräknas de fristående skolorna krävs att en *avskrivning* av underskottet har skett (jfr även Kammarrättens i Jönköpings dom den 14 augusti 2012 i mål nr 743-744-11). I Uppsala kommun har någon avskrivning av underskottet inte skett.

I den dom från Kammarrätten i Jönköping (mål nr 1230—1233-14) som motparten bl.a. åberopar fastslogs inte att kommunen inte får rulla ett budgetunderskott framför sig mer än tre år. Enligt kammarrättens mening kunde den *av kommunen föreslagna tiden* vara en utgångspunkt för bedömning av vad som är en rimlig tid, men framhöll samtidigt att det inte kunde vara uteslutet att efter omständigheter i det enskilda fallet göra en annan bedömning.

En ekonomisk omställning av den storleksordning som är aktuell kräver omfattande politiska beslut om att lägga ner utbildningar och skolor. Gymnasieskolan är en treårig skolform. Ledtiden att ställa om en utbildning eller skola är dock längre än så. Till att börja med bör ett beslut om t.ex. nedläggning av ett program ske ca ett år i förväg för att de elever som hade tänkt söka utbildningen ska få samma förutsättningar som andra elever att välja program och skola. Beslutet föregås av en tjänstemannahandläggning samt en politisk process som kan ta flera månader. Vidare har de elever som påbörjar sin utbildning *i en kommunal skola* rätt att få gå klart densamma. Att på ett sådant sätt fasa ut en utbildning som inte bär sig ekonomiskt medför ett fortsatt underskott under nedläggningstiden, mycket beroende på det successivt minskande elevunderlaget som ska bära utbildningens fasta kostnader i form av speciallokaler och personalkompetens för de aktuella kurserna. Först efter att utbildningen lagts ner kan arbetet med att återställa ett underskott påbörjas. Detsamma gäller vid nedläggning av skolor där lokalernas kontraktstid samt avveckling av personal med tillsvidareanställning fördröjer möjligheterna att påbörja återställandet av det egna kapitalet.

I Uppsala kommun fastställs kommunens budget per verksamhet, t.ex. förskola, grundskola och gymnasium, på kommunfullmäktigenivå. Detta sker i kommunens styrdokument "Mål & budget". Via detta dokument beslutar kommunens högsta politiska organ hur mycket som varje år ska avsättas per elev och verksamhet. Utifrån prognoser över antalet kommunmedborgare i olika ålderskategorier räknas ett totalbelopp per skolform fram. Denna summa betalas sedan ut till ansvarig nämnd, i detta fall utbildningsnämnden, i form av ett kommunbidrag. Utbildningsnämnden ansvarar sedan för att fördela denna totalsumma till ersättningar per elev och program, strukturstöd (en viss procent av kommunbidraget), tilläggsbelopp, gemensamma kostnader (t.ex. skolskjutsar) etc. Den del av kommunbidraget som finansierar programpriserna fördelas per program via en indexmodell där hänsyn tas till de olika programmets förutsättningar, t.ex. gruppstorlekar, ytor för speciallokaler, läromedel etc. Programpriserna bygger alltså inte på lokala skolbudgetar utan på kommunfullmäktiges beslut om kommunbidrag per elev och utbildningsnämndens indexmodell. I Uppsala kommun tas siffrorna således fram centralt för att sedan fördelas ut på ett likvärdigt sätt till alla skolor, oavsett om det rör sig om

kommunala eller fristående verksamheter. Det väsentliga i fråga om redovisningen av hur bidraget är beräknat är att ett minimikrav, om urskiljande av lokalkostnadsersättningen, administrationsschablonen och momskompensationen, är uppfyllt. Detaljeringsgraden i kommunens eget resursfördelningssystem är en fråga som kommunen själv förfogar över.

För det fall domstolen finner att Praktiska har rätt till ytterligare ersättning bör målet återförvisas till Kommunen då beloppets storlek måste beräknas av Kommunen. Bidrag för elever i gymnasieskola är bl.a. beroende av den inriktning utbildningen har och det är därför inte möjligt att schablonmässigt beräkna vilket tillskott Praktiska är berättigad till. Det krävs nämligen en noggrann uträkning på programnivå.

Skolförfattningarna saknar bestämmelser om rätt till ränta vid utbetalning av ytterligare bidrag i efterhand. De generella reglerna om ränta som finns i räntelagen (1975:635) avser endast fordringar på förmögenhetsrättens område. Det finns inte heller något annat författningsstöd för att bifalla yrkandet om ränta (jfr RÅ 2002 ref. 108). Rätt till ränta föreligger därmed inte (jfr Förvaltningsrättens i Falun dom den 13 oktober 2015 i mål nr 2845-13).

Uppsala, dag som ovan

Caroline Andersson
Ordförande

Uppsala 2016-03-16

Uppsala kommun
Utbildningsförvaltningen
753 75 Uppsala

Överklagande till Förvaltningsrätten

Inkommit i rätt tid
Marie-Louise Bredin

Klagande

Praktiska Sverige AB, organisationsnummer 556257-5786. Box 5164, 402 26 GÖTEBORG.

Motpart

Uppsala Kommun, Utbildningsnämnden, Utbildningsförvaltningen, 753 75 Uppsala

Överklagat beslut

Utbildningsnämnden, 2016-02-24, diarienummer UBF-2015-5080

Saken

Förvaltningsbesvär enligt 28 kap. 5 § skollagen (2010:800) avseende bidrag, tillämpningen av skollagen och gymnasieförordningen

Överklagan av avslag till bidrag för Praktiska Sverige AB utifrån Uppsala Kommuns budgetutfall 2012, 2013 samt 2014. Huvudmannen för Praktiska Sverige AB yrkar att Förvaltningsrätten i Uppsala län prövar utbildningsnämndens beslut och gör en tilldelning i enlighet med egen-regins underskott.

Yrkande

Praktiska Sverige AB yrkar att förvaltningsrätten upphäver kommunens beslut att avslå ansökan om extra bidrag utifrån Uppsalas kommun budgetutfall 2012, 2013 och 2014 och ger skolan ersättning i överensstämmelse som de extra bidrag egen-regin fått del av i form av budgetunderskott, motsvarande de underskott som byggts upp sedan 2012.

Praktiska Sverige AB yrkar ränta enligt räntelagen § 6 på respektive belopp från den 13 oktober 2015.

Praktiska Sverige AB yrkar att förvaltningsrätten förelägger kommunen att förtydliga sin redovisning av hur bidraget räknats fram. Då innevarande års resultatbudget har ett resultat på -55 miljoner kronor bör verksamhetsbidragen justeras så att fördelningen görs på ett nollresultat och inte ett negativt. Detta var omöjligt att veta vid tidpunkten då de nya ersättningsnivåerna gavs, eftersom ett beräkningsunderlag som gav en tydlig bild över situationen saknades.

Uppsala kommuns gymnasieskolor har drivits med stora underskott sedan 2012. Om kommunen år efter år skulle tillåtas rulla ett underskott framför sig, får detta mycket märkliga konsekvenser. Underskottet som uppstår då egen-regin inte håller sin egen budget utan gör av med mer medel än det som budgeterats innebär att de fristående skolorna får lägre ersättning eftersom verksamhetsbidraget baseras på budgeten. Dessutom ska sedan de fristående enheterna vara med och bära kommunens besparingar under alla de år

som underskottet förmodas kunna arbetas in. Hur många år detta sedan tar tycks kommunen inte ta någon hänsyn till, och de fristående skolorna blir dubbelt bestraffade för kommunens felberäkningar, eller oförmåga att hålla lagd budget. Den budget som lagts för 2016 visar dessutom ett resultat på -55 miljoner kronor, vilket innebär att man redan i förväg planerar att göra av med 55 miljoner kronor som de fristående enheterna inte ska få ta del av.

I förarbetena (Prop 2008/09:171 s. 29-30) framkommer:

”En kommuns bidrag per barn i enskilt bedriven verksamhet ska beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag. Bidrag till bl. a. fristående skolor ska innefatta ersättning för i princip alla kostnader som är förknippade med verksamheten/.../ om kommunen av andra skäl tillskjuter ytterligare resurser till den egna verksamheten under löpande budgetår, bör motsvarande resurser tilldelas de fristående skolorna.”

Verksamhetsbidragen grundas på kommunens budget. Dock blir frågan problematisk när budgeten inte hålls. SOU tar upp hur över - och underskott ska hanteras (SOU 2008:8”Bidrag på lika villkor s. 130):

”För de fristående skolorna finns inga alternativ utan årets resultat tas med till kommande år. I den kommunala skolverksamheten är detta, som framgår av Konkurrensrådets rapport, inte självklart. Den skillnaden medför att det finns risk för snedvridning ur ett konkurrensperspektiv/.../ Det är utredningens bedömning att en kommunal resursfördelning där avvikelser från budgeten godtas riskerar att leda till att resursfördelningen inte längre kan anses ske på lika villkor om inte detta också beaktas rörande de fristående skolorna. I den mån kommunen tillåter underskott i en kommunal skolverksamhet utan att de fristående skolorna i kommunen får någon kompensation i form av tilläggsbidrag har principen om lika villkor satts ur spel. I sådana fall måste bidragen till de fristående skolorna justeras. Det betyder m.a.o. att det inte bara är budgeten som sådan som har betydelse för bidragen utan också de senare resurstillskott som kan ske i den kommunala verksamheten.”

Om Uppsala kommun fortsätter att ignorera det faktum att de kommunala gymnasieskolorna i realiteten haft extra tillskott om totalt 168 miljoner kronor sedan 2012, vilket med årets förväntade budgetunderskott är uppe i 223 miljoner kronor, åsidosätter de likabehandlingsprincipen. Detta ger Uppsala kommun en snedvriden konkurrensfördel, då fristående enheter varje år måste förhålla sig till sitt faktiska resultat. Att dessutom beräkna en resurstilldelning utifrån en budget som har ett planerat underskott vittnar om kommunens ovilja att ta ansvar för alla elever i kommunen, och åsidosätta de individer som inte väljer egen-regin.

Som det angavs i vår första begäran om extra bidrag finns det ett antal förvaltningsrätts- och kammarrättsdomar som visar på att extra bidrag skall tillföras den fristående skolan om kommunen har ett budgetunderskott i den egna verksamheten.

En dom i Förvaltningsrätten i Växjö, 2013-09-13 mål nr 4299-12, med domslut att Älmhults Kommun skall höja skolbidraget till Virestads Friskola ekonomisk förening utifrån kommunens budgetunderskott. Älmhults Kommun överklagade domen i kammarrätten i Jönköping 2014-05-15, Mål nr 2824-13, som avslog överklagandet. Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att Virestads Friskola ekonomisk förening skall få höjt skolbidrag. Det finns även en dom från förvaltningsrätten i Uppsala som i domslut 526-13 beslutar att Håbo kommun skall göra en ny beräkning för skolpeng 2014. Ytterligare en dom från Kammarrätten i Jönköping 2015-02-02, Mål nr 1230-1233-14 fastslår att kommuner inte får rulla ett budgetunderskott framför sig i mer än tre år.

Siffror 2014

Avvikelse mot kommunens budget för gymnasiet 2014	44 220 000
kr	
Antal elever i den kommunala skolan i Uppsala kommun	6 415 elever
Underskottet per elev i den kommunala skolan	6 893 kr
Genomsnittligt antal elever vid Praktiska gymnasiet 2014 från Uppsala kommun	112 elever
Praktiska gymnasiet yrkar på bidragstillskott för 2014 med:	<u>772 016 kr</u>

Siffror 2013

Avvikelse mot kommunens budget för gymnasiet 2013 kr	57 126 000
Antal elever i den kommunala skolan i Uppsala kommun	6 625 elever
Underskottet per elev i den kommunala skolan	8 622 kr
Genomsnittligt antal elever vid Praktiska gymnasiet 2013 från Uppsala kommun	120 elever
Praktiska gymnasiet yrkar på bidragstillskott för 2013 med:	<u>1 034 640 kr</u>

Siffror 2012

Avvikelse mot kommunens budget för gymnasiet 2012 kr	61 561 000
Antal elever i den kommunala skolan i Uppsala kommun	6 877 elever
Underskottet per elev i den kommunala skolan	8 951 kr
Genomsnittligt antal elever vid Praktiska gymnasiet 2012 från Uppsala kommun	117 elever
Praktiska gymnasiet yrkar på bidragstillskott för 2012 med:	<u>1 047 267 kr</u>

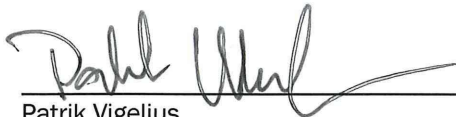
Praktiska Sverige AB, huvudman för Praktiska gymnasiet i Uppsala, anhåller om ett totalt bidragstillskott utifrån kommunens budgetutfall 2012, 2013 och 2014 på: 2 853 923 kr

På detta bidragstillskott anhåller vi om ränta enligt räntelagen § 6 på respektive belopp från den 13 oktober 2015.

För att se att detta går rätt till vill vi få del av de beräkningsunderlag som ligger till grund för kommunens budget. Om vissa verksamhetskostnader, som t ex elevvård, skolmåltider, administration, personalhantering, teknik eller lokaler hänförs till en annan förvaltning än utbildningsnämnden, ska dessa tas med i beräkningsunderlaget.

Då budgeten lagts fram med ett kraftigt underskott som verksamhetsbidragen räknats på anhåller vi om nya ersättningsnivåer, i nivå med en hållbar budget som de kommunala skolorna såväl som de fristående enheterna kan hålla sina kostnader inom.

Praktiska Sverige AB



Patrik Vigelius