



KLAGANDE

Migrationsverket
Box 2073
700 02 Örebro

MOTPART

Avesta kommun
774 81 Avesta

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 19 september 2011 i mål nr 2267-10, se bilaga A

SAKEN

Statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (asylersättningsförordningen)

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avvisar Migrationsverkets överklagande i den del det rör Migrationsverkets beslut med dnr 534-2009-24447.

Kammarrätten undanröjer förvaltningsrättens dom i de delar Avesta kommun har berättigats till ersättning som inte omfattas av det av Avesta kommun överklagade beslutet.

Med delvis bifall till överklagandet i övrigt ändrar kammarrätten förvaltningsrättens dom på så sätt att kammarrätten förklarar Avesta kommun berättigad till ersättning för den kostnad som kommunen har haft för platser i sommarförskola, för del under perioden den 1 juni – den 31 augusti 2008 och för del under perioden den 1 juni – den 19 augusti 2008 samt för fem timmar extra förskoletimmar under perioden den 1 september

– den 19 december 2008 för del. Målet överlämnas till Migrationsverket för beräkning av ersättningens storlek.

YRKANDEN M.M.

Migrationsverket yrkar att kammarrätten med ändring av förvaltningsrättens dom fastställer verkets beslut dels den 13 oktober 2009, dnr 534-2009-9393, att avslå Avesta kommuns ansökan om ersättning med sammanlagt 55 598 kr för kostnader för förskola till två ensamkommande barn, varav 49 998 kr avser förskoleavgift för perioden juni–augusti 2008 för båda barnen och 5 600 kr avser extra förskoletimmar under perioden den 1 september 2008 – den 19 december 2008 för ett av barnen, dels den 13 oktober 2009, dnr 534-2009-24447, att avslå Avesta kommuns ansökan om ersättning med 6 300 kr för förskoleavgift för ett av barnen under perioden den 7 januari – den 31 maj 2009.

Avesta kommun anser att överklagandet ska avslås.

Migrationsverket anför bl.a. följande till stöd för sin talan.

Av 5 § andra stycket asylersättningsförordningen framgår att en kommun i fråga om kostnader för förskola endast har rätt till ersättning för barn i förskola enligt 8 kap. 4 § skollagen (2010:800), dvs. sådan form av förskola som i dagligt tal kallas allmän förskola. En kommuns rätt till ersättning för kostnader för förskola omfattar inte förskola som erbjuds med stöd av bestämmelserna i 8 kap. 5–7 §§ skollagen, t.ex. förskola som med stöd av 8 kap. 7 § skollagen erbjuds barn, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola. Bestämmelsen om ersättning för s.k. allmän förskola överfördes den 1 juli 2011 från 6 § samma förordning.

I 8 kap. 4 § skollagen anges att barn från och med höstterminen det år barnet fyller tre år ska erbjudas förskola under minst 525 timmar om året. Bestämmelsen om s.k. allmän förskola fanns tidigare i 2 a kap. 8 a § i den numera upphävda skollagen (1985:1100). Kostnaderna för utbildning i sådan så kallad allmän förskola ersätts enligt 5 § asylersättningsförordningen av staten med schablonbelopp. Ersättningsbeloppet är detsamma även om en kommun erbjuder utbildning i förskola överstigande de minsta antal timmar som föreskrivs i skollagen. Storleken på den statliga ersättningen för kostnader allmän förskola påverkas inte heller av att sådan förskola tillhandahålls genom samverkan mellan två kommuner.

Bestämmelsen i 5 § femte stycket (tidigare tredje stycket) asylersättningsförordningen ger Migrationsverket möjlighet att efter särskild prövning betala ersättning till en kommun för extra kostnader för förskolebarn med behov av särskilt stöd och för andra extraordinära kostnader för utbildningsverksamheten. Bestämmelsen är dock inte avsedd att ge en kommun rätt till ersättning för kostnaderna för de timmar i allmän förskola som överstiger de antal timmar som en kommun minst ska erbjuda enligt 8 kap. 4 § skollagen. Bestämmelsen är inte heller avsedd att utvidga en kommuns rätt till ersättning för kostnader för barn i förskola enligt 8 kap. 5–7 §§ skollagen.

Det saknas således stöd i 5 § asylersättningsförordningen att bevilja Avesta kommun statlig ersättning för avgifter kommunen betalat för den tid fått utbildning i förskola som överstigit femton timmar per vecka samt för kostnaderna för köp av förskoleplats åt och under sommarmånaderna juni–augusti 2008.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Det saknas i målet anledning att göra annan bedömning än att barnen i egenskap av asylsökande omfattas av 1 § första stycket 1. lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Kammarrätten konstaterar till att börja med att Avesta kommun uttryckligen endast har överklagat Migrationsverkets beslut med dnr 534-2009-9393 och dnr 534-2009-24447 till förvaltningsrätten.

Vad gäller Migrationsverkets beslut med dnr 534-2009-24447 så återförvisade förvaltningsrätten målet i den delen till Migrationsverket för prövning av Avesta kommuns yrkande om ersättning för fem extra förskoletimmar per vecka och barn under perioden den 7 januari – den 31 maj 2009. Enligt 34 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) får talan föras mot beslut varigenom mål återförvisas till lägre instans endast om beslutet innefattar avgörande av fråga som inverkar på målets utgång. Eftersom förvaltningsrättens återförvisningsbeslut inte innehåller något sådant avgörande får talan inte föras mot återförvisningsbeslutet. Migrationsverkets överklagande ska därför avvisas i denna del.

Vad därefter gäller det av Avesta kommun överklagade beslutet av Migrationsverket med dnr 534-2009-9393 omfattar detta beslut endast frågan om ersättning med sammanlagt 55 598 kr för kostnader för förskola till två ensamkommande barn, varav 49 998 kr avser förskoleavgift för perioden juni–augusti 2008 för och och 5 600 kr avser extra förskoletimmar under perioden den 1 september 2008 – den 19 december 2008 för . Förvaltningsrätten har i domen tillerkänt Avesta kommun ersättning hänförliga till barnen även för andra perioder än vad som omfattas av det överklagade beslutet. Förvaltningsrättens dom ska därför undanröjas i de delar förvaltningsrätten har förklarat Avesta kommun berättigad till ersättning som inte omfattas av det av Avesta kommun överklagade beslutet.

Mot bakgrund av ovan angivna och eftersom det endast är Migrationsverket som har överklagat förvaltningsrättens dom är den fråga som kammarrätten då har kvar att pröva om Avesta kommun är berättigad till ersättning för den kostnad som kommunen har haft för platser i sommarförskola, för del under perioden den 1 juni – den 31 augusti 2008 och för del

under perioden den 1 juni – den 19 augusti 2008 samt för fem timmar extra förskoletimmar under perioden den 1 september – den 19 december 2008 för del.

Kammarrätten noterar att det av utredningen i målet inte har framkommit att någon schablonersättning betalas ut till Hedemora kommun från Migrationsverket avseende den tid av sommarförskolan som är aktuell i målet.

Lydelserna av 5 och 6 §§ asylersättningsförordningen har ändrats sedan 2008. Eftersom det inte finns några övergångsbestämmelser till ändringarna anser kammarrätten att det är de nya lydelserna av bestämmelserna som är tillämpliga i målet, med undantag av angivna schablonbelopp där 2008 års belopp gäller (jfr RÅ 2007 ref. 14).

Av 5 § första stycket asylersättningsförordningen framgår att en kommun har rätt till ersättning för kostnader för utbildning för barn till vissa i lagen angivna utlänningar. Av paragrafens andra stycke framgår att ersättning får betalas för barn som vistas i en kommun och som enligt 29 kap. 2 § andra stycket 1 eller 2 skollagen ska anses som bosatta här vid tillämpningen av nämnda lag och som därför har rätt till utbildning i förskola enligt 8 kap. 4 § skollagen. Ersättning enligt första och andra styckena betalas enligt tredje stycket med ett visst angivet schablonbelopp per år för ett barn i förskola enligt 8 kap. 4 § skollagen.

Den 1 januari 2002 infördes skyldigheten för kommunerna att erbjuda asylsökande barn förskoleverksamhet och skolbarnomsorg på i huvudsak samma villkor som gäller för barn som är bosatta i Sverige. Från och med den 1 januari 2003 infördes en rätt till ersättning för kommunerna för plats i förskola enligt den tidigare skollagens motsvarighet till 8 kap. 4 § skollagen. I förarbetena angavs bl.a. följande (prop. 2000/01:115 s. 24). Regeringen anser att en statlig ersättning till kommuner avseende allmän förskola för asylsökande barn m.fl. i åldern 4–5 år bör införas från och med den 1 janu-

ari 2003. Denna ersättning bör för detta år uppgå till 30 000 kr per barn och år. Förslaget innebär en utökning av det kommunala ansvaret att erbjuda förskoleverksamhet, skolbarnomsorg och utbildning. Kommunerna kommer att kompenseras för statligt beslutade åtgärder som riktas mot den kommunala verksamheten. Regeringen grundar sina bedömningar om schablonersättningar på marginalkostnadsberäkningar. Antalet asylsökande barn och ungdomar m.fl. utgör en relativt liten grupp av det totala antalet barn i skolan och kan därmed förväntas medföra endast mindre volymökningar som beräknas inrymmas inom befintliga lokaler. De föreslagna schablonbeloppen förväntas täcka de totala kostnaderna med undantag av kostnader för skollokaler. Ett flertal remissinstanser påpekar i sina remissvar att reformen kommer att leda till ökade kostnader för kommunerna till följd av att de ska erbjuda förskoleverksamhet och skolbarnomsorg till de aktuella barnen på samma villkor som barn bosatta i landet, dvs. om föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar eller om barnet har ett eget behov av verksamheten. I de fall 1–3 åringar tas emot i den kommunala förskolan kan en kommun liksom tidigare få ersättning för detta inom ramen för Migrationsverkets mottagandeverksamhet. I beräkningarna har tagits hänsyn till att ett visst antal barn i åldern 1–3 år kommer att gå i den kommunala förskolan och att kommunerna kan få ersättning för detta efter överenskommelse med Migrationsverket. Vad avser den allmänna förskolan bedömer regeringen att även asylsökande barn kommer att delta i denna och att en statlig ersättning till kommunerna därför bör lämnas för denna verksamhet.

När allmän förskola för fyra- och femåringar infördes angavs bl.a. följande i förarbetena (prop. 1999/00:129 s. 19). Regeringen anser att allmän förskola för fyra- och femåringar ska omfatta minst 525 timmar om året. En bestämmelse med denna innebörd ska införas i skollagen. Denna tidsrymd motsvarar i princip tre timmar om dagen under skolans terminer och är densamma som den minsta garanterade vistelsetiden i förskoleklass.

Enligt kammarrättens mening regleras i 5 § första–tredje stycket asylersättningsförordningen ersättning för den så kallade allmänna förskolan. Det schablonbelopp som utbetalas omfattar enligt kammarrätten endast sådana kostnader som är hänförliga till de timmar som kommunen tillhandahåller enligt 8 kap. 4 § skollagen. De timmar som rör den ersättning som nu är fråga om är timmar som kommunen har tillhandahållit enligt annan paragraf än 8 kap. 4 § skollagen. Frågan är då om det finns någon bestämmelse i asylersättningsförordningen som reglerar kommunens rätt till ersättning i dessa fall.

Av 5 § femte stycket asylersättningsförordningen framgår att Migrationsverket får, efter särskild prövning, betala ersättning till en kommun för extra kostnader för barn i förskola eller elever med behov av särskilt stöd och för andra extraordinära kostnader för utbildningsverksamhet. Ersättning enligt detta stycke begränsas inte till barn i förskola enligt 8 kap. 4 § skollagen, utan omfattar alla barn i förskola. Kammarrätten anser att ersättning kan betalas ut till kommuner enligt denna bestämmelse även för kostnader hänförliga till annan förskoleverksamhet än den så kallade allmänna förskolan.

Asylmottagande är en statlig uppgift. Åläggandet för kommunerna att svara för asylsökande barns skolgång har därför inte reglerats enligt den så kallade kommunala självfinansieringsprincipen. I stället ska staten ersätta kommunerna för de merkostnader som dessa barns skolgång medför. De i målet aktuella kostnaderna är enligt kammarrättens mening en följd av kommunens asylmottagande och kan inte såsom i fråga om kostnader för i kommunen boende förskolebarn anses som en kostnad som kommunen regelmässigt har att räkna med. Det kan inte heller antas att de förskolebarn som avses i asylersättningsförordningen normalt sett har sådana behov att de är berättigade till förskola utöver den tid som kommunerna erbjuder inom ramen för den allmänna förskolan. I fråga om de aktuella förskoleeleverna är det genom utredningen i målet visat att dessa barn har behov av särskilt stöd som endast kan tillgodoses genom de extra förskoletimmar som

de har beviljats. Avesta kommun är därmed berättigad till ersättning för den kostnad som kommunen har haft för platser i sommarförskola, för del under perioden den 1 juni – den 31 augusti 2008 och för del under perioden den 1 juni – den 19 augusti 2008 samt för fem timmar extra förskoletimmar under perioden den 1 september – den 19 december 2008 för del. Det får ankomma på Migrationsverket att räkna ut beloppet utifrån det nu sagda.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

referent



KLAGANDE

Avesta kommun
774 81 Avesta

MOTPART

Migrationsverket, Enheten i Örebro
Box 2073
700 02 Örebro

ÖVERKLAGADE BESLUT

Avesta kommuns båda beslut den 13 oktober 2009, ärendenr 534-2009-9393 och 534-2009-24447

SAKEN

Ersättning enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

DOMSLUT

Förvaltningsrätten förklarar Avesta kommun berättigad till ersättning för år 2008 med fem timmar extra per barn under ordinarie terminer samt för kostnader för köp av platser i sommarförskola, för del under perioden 1 juni – 31 augusti och för del under perioden 1 juni – 19 augusti. Målet överlämnas till Migrationsverket för beräkning av beloppens storlek. (Migrationsverkets ärendenr 534-2009-9393)

Förvaltningsrätten återförvisar målet avseende ersättning för år 2009 till Migrationsverket för prövning av Avesta kommuns yrkande om ersättning för 5 extra förskoletimmar per vecka och barn under perioden 7 januari – 31 maj. (Migrationsverkets ärendenr 534-2009-24447)

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Migrationsverket har i besluten den 13 oktober 2009 dels avslagit Avesta kommuns ansökan om ersättning för förskoleavgifter för barnen och lay för perioden juni – augusti 2008 och extratimmar i förskolan (Migrationsverkets ärendenr 534-2009-9393), dels avslagit timmar gällande förskoleplacering under perioden 7 januari – 31 maj 2009 (Migrationsverkets ärendenr 534-2009-24447). Besluten har motiverats med att Hedemora kommun har beviljats ersättning för förskoleavgifter för barnen, att Migrationsverket bekostar högst fem perioder om fyra veckor per termin och att sommarskola inte beviljas.

Avesta kommun yrkar att extratimmarna under terminerna ska beviljas eftersom Hedemora enbart har fått ersättning för ordinarie timmar. Avesta kommun yrkar vidare att ersättning ska beviljas för perioden juni – augusti eftersom barnen har ett mycket stort behov av förskola även under sommaren. Kommunen hänvisar till ett utlåtande från BUP i mars 2009 i vilket beskrivs att barnen varit med om ett flertal traumatiska händelser som kommer att påverka dem för resten av livet. Socialtjänsten i Avesta har bedömt att barnen har extraordinära behov då de bland annat visat tecken på apati och varit i stort behov av social och språkmässig träning. Behoven har bl.a. tillgodosetts genom beslut om extratimmar (20 timmar per vecka istället för ordinarie 15 timmar per vecka) och förskoleplats under sommaren.

Migrationsverket har inte funnit skäl att ändra besluten och anför att det saknas stöd att betala ut ersättning för månaderna juni – augusti, att Hedemora kommun erhållit ersättning för fem perioder per termin under år 2008 och att de extra fem timmarna inte kan anses som ett extraordinärt behov.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

I 5 § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. i dess fr.o.m. den 1 juli 2011 och i målet gällande lydelse stadgas följande.

En kommun eller ett landsting har rätt till ersättning för kostnader för utbildning för barn till sådana utlänningar som avses i 1 § första stycket samt 8 § andra och tredje styckena lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt för barn som vistas här enligt ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716).

Ersättning får betalas för barn som vistas på en mottagningsenhet eller i en kommun och som enligt 29 kap. 2 § andra stycket 1 eller 2 skollagen (2010:800) ska anses som bosatta här vid tillämpningen av nämnda lag och som därför har rätt till utbildning i förskola enligt 8 kap. 4 § skollagen, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola och, under de förutsättningar som anges i 29 kap. 3 § skollagen, gymnasieskola eller gymnasiesärskola.

Ersättning enligt första och andra styckena betalas med

- 37 200 kronor per år för ett barn i förskola enligt 8 kap. 4 § skollagen,
- 30 500 kronor per år för en elev i förskoleklass,
- 59 600 kronor per år för en elev i grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola, och
- 67 600 kronor per år för en elev i gymnasieskola eller gymnasiesärskola.

För ett barn i förskola eller en elev som inte genomgår utbildning under ett helt år betalas ersättning med ett belopp som för varje påbörjad fyraveckorsperiod utgör en tiondel av det belopp som anges i tredje stycket.

Efter särskild prövning får Migrationsverket betala ersättning till en kommun eller ett landsting för extra kostnader för barn i förskola eller elever med behov av särskilt stöd och för andra extraordinära kostnader för utbildningsverksamhet.

Utredningen i målet

är född 2003 och 2002.

Det framgår att ersättning har utgått till Hedemora kommun för tio påbörjade fyraveckorsperioder per barn. Kostnader avseende barnomsorg har uppgått till 10 320 kr för perioden 18 mars – 30 maj 2008 och för barnomsorg med samma belopp för motsvarande period. För perioden 1 september – 19 december 2008 har Hedemora kommun erhållit kostnadstäckning avseende barnomsorg med 13 760 kr. För barnomsorg har ersättning utgått med 11 320 kr för perioden 20 augusti – 19 december 2008.

Avesta kommun har enligt ingiven faktura köpt förskoleplats i Hedemora kommun för och avseende tiden 1 juni – 31 augusti 2008 till ett sammanlagt belopp om 49 998 kr.

Förvaltningsrättens bedömning

Ersättning hänförlig till år 2008 (Migrationsverkets Änr 534-2009-9393)
Migrationsverket har anfört att extratimmar inte kan beviljas mot bakgrund av att man enbart bekostar tio fyraveckorsperioder per kalenderår samt att sommarskola inte beviljas. De fem extratimmarna per vecka som Avesta kommun yrkar ersättning för hänför sig till de tio fyraveckorsperioder som Hedemora kommun beviljats ersättning för. Det är således inte

fråga om någon ytterligare ersättningsperiod. Det sammanlagda beloppet per barn understiger väl de beloppsgränser som uppställs i 5 § tredje stycket förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Därtill finns möjlighet att efter särskild prövning betala ersättning för extra kostnader som en kommun haft i anledning av barn som har behov av särskilt stöd. Den aktuella kostnaden för ytterligare fem timmars barnomsorg per barn och vecka utgör en kostnad till följd av kommunens asylmottagande, ryms inom schablonbeloppet och är därtill befogad med hänsyn till barnens särskilda behov. Avesta kommun ska således erhålla ersättning för fem timmars barnomsorg per vecka och barn under perioden 18 mars – 30 maj 2008 för både och , perioden 1 september – 19 december 2008 för och perioden 20 augusti - 19 december 2008 för . Det får ankomma på Migrationsverket att närmare beräkna beloppet.

Med avseende på den kostnad som kommunen ådragit sig genom att köpa förskoleplatser till de båda barnen under sommarmånaderna gör förvaltningsrätten bedömningen att kommunen, utifrån barnens särskilda behov av kontinuerlig social och språkmässig träning och de konsekvenser som frånvaro från förskolan visat föra med sig, haft stor och befogad anledning att bevilja denna form av särskilt stöd. Kostnaden ska återföras på staten genom kostnadstäckning från Migrationsverket. Eftersom det erlagda beloppet om 49 998 kr belöper på perioden 1 juni – 31 augusti 2008 och Hedemora kommun beviljats ersättning för 15 timmar per vecka fr.o.m. den 20 augusti 2008 för barnomsorg för måste beloppet dock sättas ned. Beloppet ska reduceras med $\frac{3}{4}$ av den kostnad som kan hänföras till ett barn under perioden 20 – 31 augusti 2008. Anledningen till att reduktionsbeloppet ska bestämmas till $\frac{3}{4}$ är att Hedemora kommun fått ersättning för 15 timmar per vecka medan resterande $\frac{1}{4}$ (5 timmar per vecka) har stannat på Avesta kommun och därmed ska ingå i det belopp

som nu beviljas. Det får ankomma på Migrationsverket att räkna om beloppet utifrån det nu sagda.

Ersättning hänförlig till år 2009 (Migrationsverkets Änr 534-2009-24447)

Avslaget har motiverats med att kostnaden är återsökt och utbetald till Hedemora kommun. Avesta kommun har anfört att Hedemora kommun endast sökt och erhållit ersättning för 15 timmar per vecka och barn medan den faktiska vistelsen varit 20 timmar per vecka och barn. Migrationsverket har inte invänt mot uppgiften att Hedemora kommun endast sökt för 15 timmar per vecka varför uppgiften får tas för god. Mot denna bakgrund får det anses att Migrationsverket inte prövat Avesta kommuns ansökan om ersättning för de 5 förskoletimmar per vecka och barn som man har betalat extra för under perioden 7 januari – 31 maj 2009. I denna del ska målet därför visas åter till Migrationsverket för prövning i enlighet med det anförda.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1B)

Föredragande har varit förvaltningsrättsjuristen

I avgörandet har även deltagit nämndemännen

och

UPPLYSNING

Den 15 februari 2010 lades landets 23 länsrätter samman till 12 förvaltningsrätter. Verksamheterna vid Länsrätterna i Värmlands och Örebro län har överförts till Förvaltningsrätten i Karlstad. Detta mål som kommit in till Länsrätten i Örebro län (mål nr 2753-09) har därför avgjorts av Förvaltningsrätten i Karlstad.