



KLAGANDE

Migrationsverket

MOTPART

Vilhelmina kommun

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Umeås dom den 15 juni 2020 i mål nr 1409-19, 1411-19 och 1412-19, se bilaga A

SAKEN

Statlig ersättning för asylsökande

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och fastställer
Migrationsverkets tre beslut den 27 maj 2019.

BAKGRUND

Migrationsverket avslog genom tre separata beslut den 27 maj 2019 Vilhelmina kommuns ansökningar om ersättning för extraordinära kostnader enligt förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (asylersättningsförordningen). Ansökningarna avsåg lokalkostnader för inhyrning av moduler under höstterminen 2017 samt vår- och höstterminerna 2018.

Förvaltningsrätten biföll kommunens överklaganden och bestämde att kommunen hade rätt till statlig ersättning med sammanlagt 916 153 kr för de aktuella perioderna.

YRKANDEN M.M.

Migrationsverket yrkar att kammarrätten fastställer myndighetens beslut och anför i huvudsak följande till stöd för sin talan.

Utgångspunkten i ersättningssystemet är att kommunens kostnader för utbildning ska ersättas genom schabloniserad ersättning och att det endast i undantagsfall finns skäl att bevilja ytterligare ersättning. Kostnader för skollokaler ingår inte i schablonbeloppet eftersom de asylsökande barnen och ungdomarna förväntas inrymmas i befintliga lokaler. I sammanhanget bör även beaktas att schablonersättningen successivt har höjts och år 2016 höjdes nivån på ersättningen för utbildningskostnader med strax över 50 procent.

Den ändring som gjorts i 5 § asylersättningsförordningen från ”utbildningsverksamhet” till ”sådan utbildning” medför att bedömningen av extraordinära kostnader numera knyts till ett barn eller en elev. Det krävs därför att kommunen visar att det funnits ett behov av ytterligare lokaler och att behovet går att koppla till specifika individer för att kommunen ska ha rätt

till ersättning för extraordinära kostnader. Ersättning kan utgå om det under en avgränsad period, på grund av de asylsökande barnen/eleverna, uppkommit en extraordinär situation som medför att det finns ett oundgängligt behov av extra lokaler.

De kostnader som kommunen ansökt om och de omständigheter som kommunen redogjort för når inte upp till vad som kan anses som extraordinära kostnader. Grunden för investeringen i modulerna var ytterligare 98 gymnasieelever under år 2016 och det totala antalet elever var då 366 stycken. Antalet asylsökande elever under år 2017 var mindre än hälften jämfört med år 2016. Avseende våren och hösten år 2018 utgjorde asylsökande gymnasieelever en fjärdedel respektive en tiondel av det elevunderlag som låg till grund för investeringen. Mot bakgrund av det vikande elevunderlaget kan en fortsatt investering i undervisnings-moduler inte anses stå i rimlig proportion till det faktiska elevunderlaget. Situationen har inte varit extraordinär för kommunen under någon av de aktuella perioderna. Det minskade antalet elever borde kunna ha inordnats i kommunens vanliga organisation för skolverksamhet. Modulerna kostade nästan dubbelt så mycket per kvadratmeter i jämförelse med vad de ordinarie skollokaler kostade.

Kommunen anser att överklagandet ska avslås och anför i huvudsak följande till stöd för sin inställning.

Att schablonbeloppet inte omfattar lokalkostnader är en följd av att de asylsökande ungdomarna enligt lagstiftaren förväntades kunna inrymmas i befintliga lokaler. Ersättning för lokalkostnader har tidigare beviljats som en extraordinär kostnad enligt den dåvarande asylersättningsförordningen. Den bakomliggande promemorian till den nya asylersättningsförordningen ger inte stöd för att den språkliga ändringen i 5 § skulle ha som syfte att inskränka rätten till ersättning för lokalkostnader som en extraordinär kostnad. Att schablonersättningen successivt har höjts saknar därför

relevans. Någon enskild bedömning för varje elev behöver inte göras. Det bör anses tillräckligt att hänföra den samlade kostnaden för lokalerna till specifika barn eller elever, vilka var och en kan föranleda ersättning för extraordinära kostnader enligt asylersättningsförordningen.

Det har handlat om en mycket stor ökning, cirka 37 procent, av antalet ungdomar till Språkintruktionsprogrammet. Kommunen behövde därför ordna ytterligare lokaler under år 2016. Antalet asylsökande minskade förvisso mellan åren 2016–2019, vilket dock var tvärtemot den prognos som kommunen hade gjort. Under de aktuella perioderna var 85, 95 respektive 44 elever inskrivna på Språkintruktionsprogrammet. Kostnaden för utbildningslokalerna kvarstod oförändrade dessa år eftersom avtalet för lokalerna omfattade en hyresperiod om 36 månader. En kortare hyresperiod för denna typ av moduler är inte kommersiellt gångbar då etableringskostnader, markberedning och avvecklingskostnader i sådana fall inte står i rimlig proportion till den totala hyreskostnaden. Lokalkostnaderna kunde inte anpassas/minskas i direkt anslutning till ett minskat elevunderlag och hyresmodulerna var det billigaste alternativet som fanns tillgängligt. Lokalkostnaderna är en direkt följd av kommunens mottagande av asylsökande ungdomar.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Tillämpliga bestämmelser framgår av förvaltningsrättens dom.

I förarbetena (prop. 2000/01:115 s. 24) till den tidigare asylersättningsförordningen uttalades bl.a. följande. 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.

Vid tillämpning av asylersättningsförordningen i tidigare lydelse har lokalkostnader ansetts kunna utgöra sådana extraordinära kostnader som gav rätt till ersättning (se Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 2417–2418-05).

Migrationsverket anser att den ändring som gjorts i 5 § asylersättningsförordningen från ”utbildningsverksamhet” till ”sådan utbildning” innebär att bedömningen av andra extraordinära kostnader numera knyts till ett barn eller en elev och att det för rätt till ersättning krävs att kommunen visar att det funnits ett behov av ytterligare lokaler och att behovet går att koppla till specifika individer.

Kammarrätten konstaterar inledningsvis att promemorian ”Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga” som föregick den nya asylersättningsförordningen, varken behandlar eller kommenterar den språkliga ändringen i 5 §. Det finns därmed inget som ger stöd för att lagstiftaren avsett att prövningen av extraordinära kostnader enligt bestämmelsen ska vara mer inskränkt än tidigare eller att formuleringen ”sådan utbildning” ska ha en annan innebörd än ”utbildningsverksamhet”. Det innebär vidare att det inte krävs en individuell bedömning utifrån varje enskild elevs behov utan att det räcker att det finns en koppling till de asylsökande barn eller elever som ansökningarna avser.

Huvudfrågan i målen är därmed om kommunen visat att den har rätt till ersättning för extraordinära kostnader i form av inhyrning av lokalmoduler för aktuella perioder.

Kammarrätten gör följande bedömning.

Utgångspunkten är att asylsökande elever förväntas inrymmas i befintliga skollokaler, varför ersättning för lokalkostnader endast kan medges i

undantagsfall. Det är fråga om extraordinära kostnader, vilket innebär att bedömningen är restriktiv.

Av utredningen framgår att antalet asylsökande ökade i kommunen under åren 2015–2016. Det medförde också ett ökat antal elever på Språkin introduktionsprogrammet, vilket innebar att kommunen bedömde att antalet elever inte kunde inrymmas i befintliga lokaler. Kommunen har för tidigare perioder erhållit ersättning för kostnader för modulerna. Kommunen har gjort gällande att under nu aktuella perioder var 85, 95 respektive 44 elever inskrivna på Språkin introduktionsprogrammet och har gett in underlag till stöd för vilka elever som ansökningarna omfattar. Migrationsverket har i sitt överklagande till kammarrätten vitsordat att 39, 24 respektive 9 elever ingår i personkretsen som ger rätt till ersättning enligt asylersättningsförordningen under samma period.

Även om kommunen har erhållit ersättning för lokalkostnader för tidigare perioder anser kammarrätten att kommunen för nu aktuella perioder inte har visat att det har funnits ett fortsatt behov av ytterligare skollokaler. Vad kommunen har anfört om att det saknades andra möjligheter för att lösa situationen under år 2016 än genom att teckna ett treårigt avtal om lokalmoduler föranleder ingen annan bedömning. Kommunen är därför inte berättigad till ersättning för extraordinära kostnader för aktuella perioder. Migrationsverkets överklagande ska därmed bifallas.

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

kammarrättslagman
ordförande

kammarrättsråd
referent

tf. kammarrättsassessor

kammarrättsfiskal
föredragande



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UMEÅ**

DOM
2020-06-15
Meddelad i Umeå

Mål nr
1409-19
1411-19
1412-19

KLAGANDE

Vilhelmina kommun

MOTPART

Migrationsverket

ÖVERKLAGAT BESLUT

Migrationsverkets tre beslut 2019-05-27, dnr ,
och

SAKEN

Statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandena och bestämmer att Vilhelmina kommun har rätt till statlig ersättning med 916 153 kr. Målen överlämnas till Migrationsverket för erforderliga åtgärder.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 193 901 05 Umeå	Nygatan 45 (Tingshuset)	090-17 74 00 E-post: forvaltningsratteniumea@dom.se www.forvaltningsratteniumea.domstol.se	090-13 75 88	måndag–fredag 08:00–12:00 13:00–16:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Under bl.a. höstterminen 2017 samt vår- och höstterminerna 2018 har Vilhelmina kommun hyrt s.k. skolmoduler för att täcka lokalbehovet i gymnasieskolan. Kommunen ansåg att hyran för dessa moduler var att betrakta som en extra eller extraordinär kostnad för utbildning enligt 5 § förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (asylersättningsförordningen) och ansökte hos Migrationsverket om ersättning med totalt 916 153 kr. Migrationsverket avlog ansökningarna i tre olika beslut. Som skäl för besluten angavs huvudsakligen att ersättningsberättigade kostnader måste ha beviljats utifrån ett enskilt barns eller en enskild elevs behov och att kostnaderna måste vara styrkta med individuppgifter, att asylsökande elever förväntades inrymmas i ordinarie lokaler samt att kommunen inte hade styrkt att Vilhelmina var hemkommun och att kostnaderna som kommunen haft rörde individer som omfattades av den ersättningsberättigande personkretsen.

Kommunen överklagar Migrationsverkets beslut och yrkar att den ska beviljas den sökta ersättningen.

Migrationsverket anser att besluten inte ska ändras.

TILLÄMPLIGA BESTÄMMELSER

Asylersättningsförordningen innehåller bestämmelser om kommuners och regioners rätt till statlig ersättning för vissa kostnader för asylsökande och vissa andra utlänningar (1 §). För vissa asylsökande och andra barn har kommunerna rätt till ersättning för den skolutbildning som kommunen anordnar (3 och 3 a §§). Ersättning betalas ut med ett schablonbelopp per år och barn eller elev (4 §). Utöver schablonersättningen får, efter särskild prövning, ersättning betalas ut för extra kostnader för ett barn i förskola eller

för en elev med behov av särskilt stöd och för andra extraordinära kostnader för sådan utbildning (5 §).

PARTERNAS TALAN

Kommunen har bl.a. hänvisat till att de ordinarie skollokaler inte har räckt till på grund av en kraftig ökning av deltagare i gymnasieskolans program för språkintröduktion och att 92 procent av deltagarna i det programmet ingår i asylerställningsförrödrningens personkrets. Kommunen har också gett in en förteckning över dessa elever. I september 2016 utgjorde eleverna på Språkintröduktionsprogrammet 30 procent av det totala elevantalet i skolan. Även om antalet elever på programmet har gått ner under åren 2017–2018 har kommunen haft kostnader för modulerna eftersom man varit tvungen att teckna ett kontrakt på tre år. Antalet elever på programmet har också varit betydligt högre än vad Migrationsverket har fått för sig.

Migrationsverket anser att asylerställningsförrödrningen, till skillnad från den före år 2017 gällande förrödrningen, ska tolkas så att kostnader enligt 5 § ska vara individanknutna. Till stöd för den ståndpunkten hänvisar Migrationsverket till sitt eget rättsliga ställningstagande. Migrationsverket anser att ett behov som hänför sig till en hel gymnasieklass inte kan ligga till grund för ersättning enligt 5 §. Migrationsverket anser vidare att kommunen kunde ha fördelat resurser från schablonersättningarna till lokalkostnader. Antalet elever på Språkintröduktionsprogrammet gick ned kraftigt under 2017–2018 och kommunen har alltså inte behövt ha extra lokaler under den ansökte tidsperioden.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Asylmottagande är en statlig uppgift, och kommunernas merkostnader för bl.a. skolgång för asylsökande barn ska därför ersättas av staten (jfr bl.a. RÅ 2007 ref. 14). Enligt förvaltningsrättens mening måste det antas att asylersättningsförordningen syftar till att åstadkomma en sådan kostnadstäckning och förordningen ska tolkas mot den bakgrunden (jfr beträffande den tidigare gällande förordningen nyss angivet rättsfall samt bl.a. Kammarrätten i Sundsvall 2011-01-26 i mål nr 1643-10 och Kammarrätten i Göteborg 2019-10-18 i mål nr 1764—1766-19. Jfr också vad som sägs nedan om prop. 2000/01:115).

Trots vad Migrationsverket har anfört om antalet elever i Språkin introduktionsprogrammet får det enligt förvaltningsrättens mening anses utrett att kommunens kostnader för skolmoduler har varit en följd av kommunens asylmottagande och inte någon kostnad för skolan som kommunen annars hade haft att räkna med. Utgångspunkten måste därför vara att kommunen har rätt till ersättning för dessa kostnader, om en sådan ersättning är förenlig med bestämmelserna i asylersättningsförordningen.

I Migrationsverkets rättsliga ställningstagande (SR 11/2019) angående ersättning enligt 5 § asylersättningsförordningen för kostnader som inte är individanknutna görs bl.a. gällande att den omständigheten att lokutionen i den tidigare gällande förordningen ”andra extraordinära kostnader för utbildningsverksamhet” har bytts ut mot ”andra extraordinära kostnader för sådan utbildning” i nu gällande förordning innebär att det inte längre finns utrymme för att ersätta kommunen för strukturella merkostnader eller kostnader för kommunens utbildningsverksamhet som inte kopplas till ett enskilt barn eller en enskild elev och inte beviljas utifrån ett visat behov.

Förvaltningsrätten anser att det saknas stöd för Migrationsverkets ställningstagande. Rent språkligt är formuleringen ”andra extraordinära kostnader för sådan utbildning” obegriplig eftersom bestämmelsen dessförinnan talar om barn och elever, och det alltså inte finns någon ”utbildning” som lokutionen ”sådan utbildning” kan syfta tillbaka till. Bestämmelsens lydelse i sig utesluter på intet sätt en tillämpning i linje med vad som gällde enligt den tidigare gällande förordningen. Migrationsverkets rättsliga ställningstagande är vidare tydligt med att lokalkostnader inte heller enligt det nu gällande ersättningssystemet avses ingå i schablonbeloppet, utan att eleverna förväntas inrymmas i existerande lokaler.

Migrationsverket har i målet och i sitt rättsliga ställningstagande hänvisat till ett uttalande i prop. 2000/01:115 s. 24 f. om att asylsökande barn och ungdomar utgör en relativt liten grupp av det totala antalet barn i skolan och därmed kan förväntas medföra endast mindre volymökningar som beräknas inrymmas inom befintliga lokaler. Schablonbeloppen är därför inte avsedda att täcka några lokalkostnader.

Enligt förvaltningsrättens mening stöder uttalandet inte Migrationsverkets inställning i målet. Om något talar det för en generös tillämpning av bestämmelsen om extra eller extraordinära kostnader i en situation där ett förhållandevis stort antal asylsökande barn och ungdomar medför ett behov för kommunen att ordna extra lokaler. Det är tydligt att schablonbeloppen inte är avsedda att täcka sådana kostnader, och alternativet till att medge ersättning för extra eller extraordinära kostnader är då att låta kommunen slutligt stå kostnaderna för asylmottagandet.

På grund av det anförda anser förvaltningsrätten att kommunen har rätt till statlig ersättning för sina merkostnader för lokaler under den aktuella perioden. Kommunens överklaganden ska bifallas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (FR-03)

I avgörandet, som är enhälligt, har rådmannen samt
nämndemännen , och
deltagit.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten*.

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.