

Cirkulärnr: 1992:105
Diariernr: 1992:1982
Handläggare: Ingegärd Hilborn
Lena Sandström
Ingrid Lindskog
Avdsek: J Komrätt
AK Barn
Datum: 1992-06-30
Mottagare: Kommunstyrelsen
Skolstyrelsen
Barn- och ungdomsnämnden eller den nämnd som ansvarar
för grundskolan
Rubrik: Bidrag till fristående skolor godkända för
vanlig skolplikt m m
Bilagor: 1 Yttrande från Kommunförbundet
2 Lagtext SFS 1992:710
3 Utdrag ur prop 1991/92:150 Bilaga II:5

Bidrag till fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m m

1 SAMMANFATTNING

Riksdagen behandlade nyligen regeringens proposition 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor med förslag till ändringar i skollagens bestämmelser i 9 kap om fristående skolor (UbU 22, rskr 346).

Regeringens förslag i propositionen innebar en skyldighet för kommunerna att lämna bidrag till fristående skolor godkända för vanlig skolplikt. Kommunerna föreslogs bli skyldiga att för varje elev tilldela skolan minst 85 % av sin egen genomsnittskostnad per elev i grundskolan.

Kommunförbundet uppvaktade utbildningsutskottet och framförde bl a att propositionen enligt förbundets bedömning innebar ett principiellt och ytterst gravt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Dessutom fann förbundet att förslaget skulle bli kostnadsdrivande. Enligt förbundets mening borde valfrihet i skolan kunna uppnås på annat sätt än genom detaljreglering av kommunernas resursfördelning (se bilaga 1).

Utbildningsutskottet inhämtade yttrande från lagrådet, som inte hade några principiella invändningar (UbU 22 s 28-29). Utskottet tillstyrkte regeringens förslag men ansåg att medelstillelningen skulle beräknas per stadium.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan, vilket innebär att propositionens lagförslag med smärre ändringar träder i kraft 1992-07-01.

Principen om att kommunens bidrag skall vara stadierelaterat har ännu inte kommit till uttryck i lagtexten. Kommunens bidrag skall därför i avvaktan på kommande lagändring utgå från den genomsnittliga kostnaden per elev i kommunens hela grundskola. Vi återkommer med information så snart regeringen har lagt ett förslag.

De ändringar i 9 kap skollagen (SFS 1992:710) som träder i kraft 1992-07-01 återges i bilaga 2.

I det följande redogör vi i korthet för de lagändringar som berör kommunerna.

I utskottsbetänkandet behandlas också frågan om rätt till skolskjuts när en elev tillåts gå i en annan skola än den kommunen vill anvisa. Vi redogör också för detta.

Slutligen redovisar vi den nya bestämmelsen i skollagens 15 kap som handlar om sanktioner mot kommunerna.

Bidragsmodellen

Bestämmelsen i 9 kap 4a § reglerar utförligt kommunens skyldighet att tilldela de fristående skolor, som är belägna i kommunen, och som godkänts för vanlig skolplikt, medel för verksamheten. Syftet med bestämmelsen är att ge de fristående skolorna på grundskolenivå förutsättningar att verka på i stort sett samma villkor som de kommunala grundskolorna.

I propositionen (s 15) lämnar föredragande statsrådet följande förklaring till att bidraget skall vara 85 % av genomsnittskostnaden.

Kommunen har - till skillnad från en fristående skola - ett övergripande ansvar för skolväsendet, både i fråga om planering och i fråga om skyldigheten att i sina skolor ta emot samtliga skolpliktiga elever som är hemmahörande i kommunen. En kommun kan således inte välja att i sina skolor enbart ta emot elever med en speciell intresse- eller begåvningsprofil. En kommun kan heller inte välja att endast ta emot det antal barn som ur ekonomisk synvinkel är mest fördelaktigt.

Skyldigheten att ta emot alla barn innebär också att kommunen måste ta emot barn som är resurskrävande, t ex barn med handikapp för vilka extra resurser kan behöva sättas in i form av lärartimmar, assistans och läromedel. Vidare måste kommunen ta ansvaret för de barn som inte längre kan eller vill gå i en fristående skola som de börjat i.

Kommunerna har också andra skyldigheter som inte en fristående skola har. Exempelvis är en kommun skyldig att anordna hemspråksundervisning för alla barn som har rätt till och som begär att få sådan undervisning. För eleverna i den kommunala grundskolan är kommunen dessutom skyldig att sörja för att det anordnas skolhälsovård och skolskjuts.

Sammantaget kan det därför vara rimligt att anta att kommunen får en högre genomsnittskostnad per elev än som normalt bör uppstå för den fristående skolan. Ett avdrag från genomsnittskostnaden bör därför kunna göras vid tilldelningen av medel. Avdraget bör få uppgå till högst 15 procent av den framräknade genomsnittskostnaden.

Kommunen kan på frivillig grund ge ett större bidrag till fristående skolor som gör större åtaganden än vad som sagts ovan. I propositionen (s 16) uttalas följande.

Bestämmelsen om avdrag med högst 15 procent av genomsnittskostanden ser jag som en minimireglering till de fristående skolornas värn. Om en fristående skola gör ett större åtagande, t ex genom att ta ansvar för alla barn i ett visst upptagningsområde eller genom att ta emot barn med särskilda behov eller behov av hemspråksundervisning, bör kommunen reducera avdraget från genomsnittskostnaden. Detta innebär att det är kommunens skyldighet att inte göra ett större avdrag än att den fristående skolan, utan andra intäkter, kan erbjuda en utbildning som till standard och omfattning kan anses motsvara kommunens.

Av 4a § framgår vidare att kommunerna i vissa fall kan göra större avdrag än 15 % men först efter medgivande av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. I propositionen (s 15-16) anføres om detta.

Vissa glesbygdskommuner har en mycket hög per capita kostnad för sitt skolväsende. Detta beror på att de har många små klasser. I sådana fall kan en fristående skola få orimligt höga bidrag i förhållande till kostnaderna, t ex om skolan ligger i kommunens tätort och därmed kan få en mera normal klassfyllnadsgrad. I sådana fall bör kommunen kunna sätta ner bidraget ytterligare, men först efter medgivande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Detta bör enligt min mening vara den enda grunden för en ytterligare bidragsreduktion.

Som tidigare nämnts skall till grund för bidraget fram till dess att en lagändring genomförs ligga den genomsnittliga kostnaden per elev i kommunens hela grundskola. Härmed menas

totalsumman av kommunens kostnader för grundskolan inkl lokalkostnader, dividerad med antalet elever i denna (UbU 22 s 8).

Elev från annan kommun

I 4a § tredje stycket regleras den situationen att en fristående skola har tagit emot en elev som är hemmahörande i en annan kommun än den där skolan ligger.

Det är för närvarande den kommun där den fristående skolan är belägen som skall utge bidrag. Enligt tredje stycket har lägeskommunen rätt till ersättning för sina kostnader för elevens utbildning från elevens hemkommun.

Av proposition (s 17) framgår att vid beräkningen av kostnaderna skall hänsyn tas till utgående statsbidrag vilket innebär att endast nettokostnaden kan ligga till grund för kravet mot elevernas hemkommuner.

Utbildningsutskottet har beträffande uttrycket "sina kostnader" uttalat följande (s 11).

Uttrycket "sina kostnader" avser de kostnader som lägeskommunen haft för eleven i den fristående skolan. Hemkommunens genomsnittskostnader för grundskoleeleverna är alltså i detta sammanhang ovidkommande. Det innebär att när en elev går i en fristående skola i en annan kommun så får hemkommunen inte det inflytande på storleken av sina utgifter för eleven som den får när eleven går i en fristående skola i hemkommunen. Det krävs inte heller något åtagande i förväg från hemkommunens sida för att betalningsskyldigheten skall gälla.

Enligt utskottets bedömning kommer det nya generella statsbidragssystemet att kunna göra det möjligt att ändra denna ordning. Ett system där hemkommunen alltid betalar till den fristående skolan kräver dock lagändring.

Skolor som inte omfattas av bidraget

Enligt 4a § fjärde stycket omfattas inte de fristående skolor för vilka regeringen har meddelat särskilda föreskrifter om statsbidrag av kommunens skyldighet att lämna medel. Riksinternatskolorna är exempel på sådana skolor. De skall även fortsättningsvis få statsbidrag i särskild ordning. Det är frivilligt för kommunen att lämna bidrag till en riksinternatskola.

Av bestämmelsen i fjärde stycket följer också att huvudmannen för en fristående skola kan skriftligen avstå från det bidrag som skolan är berättigad till. Konsekvensen av en sådan rättshandling är att skolan därefter inte kan kräva att få bidrag för den tid avståendet avser (UbU 22 s 29).

Tillsyn

Enligt 5 § första stycket står de fristående skolorna under tillsyn av statens skolverk. De är vidare skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering som sker genom skolverket.

Den omedelbara tillsynen utövas enligt andra stycket samma paragraf liksom idag av den kommunala nämnd som har ansvaret för skolväsendet i kommunen. Hur kommunens tillsyn skall gå till är inte reglerat. I propositionen (s 13) såg föredragande statsrådet det som naturligt att en fristående skola samarbetar med den kommun där den är belägen.

Skolplan

Det är inte reglerat att de fristående skolorna skall omfattas av kommunens skolplan. Beträffande skolplanen uttalar dock utbildningsutskottet (s 14-15) följande.

Utskottet finner det rimligt att en kommun, där en eller flera fristående skolor på grundskolenivå är belägna, i skolplanen nämner dessa, eftersom de ingår i de faktiska förutsättningarna för kommunens skolplanering. Vilka skolor som finns tillgängliga i

kommunen, och vilka eventuella profiler som erbjuds, kan på så sätt göras klart för alla berörda parter. Kommunen kan dock inte därigenom friskriva sig från skyldigheten att, om elever och föräldrar så väljer, ta emot alla skolpliktiga elever i kommunens skolor. Inte heller kan kommunen i skolplanen besluta om hur de fristående skolorna skall utvecklas.

Avgifter

Frågan om avgifter i fristående skolor har behandlats i SOU 1992:38 Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. Där föreslås att friskolor under vissa förutsättningar skall ha möjlighet att ta ut skäliga avgifter. Betänkandet bereds i utbildningsdepartementet och proposition är planerad till hösten 1992. Vi återkommer med information när ett förslag föreligger.

Entreprenadlösningar

För närvarande kan kommunerna inte lägga ut grundskolan på entreprenad. För att göra detta möjligt krävs lagändringar.

I propositionen uttalar föredragande statsrådet att hon har för avsikt att ta upp frågan om entreprenadskolor och andra mellanformer mellan kommunala och fristående skolor under riksmötet 1992/93.

Inom Kommunförbundet har just startat ett arbete med att ta fram en skrift om alternativa driftformer inom skolområdet.

3 SKOLSKJUTS

När det gäller elever i fristående skolor har kommunen liksom hittills ingen skyldighet att vare sig anordna eller betala skolskjuts.

När det gäller skolgång i den kommunala grundskolan har utskottet uttalat (s 15) att det skulle leda mycket långt att ge elever och föräldrar, som väljer en annan skola än den som kommunen anvisar och som normalt är den närmast belägna, rätt till gratis skolskjuts. Utskottet anser det rimligt att kommunen själv får avgöra om den skall bekosta skolskjuts även till annan skola än den som kommunen vill anvisa eleven.

För att tillämpa denna princip krävs dock ändringar i skollagen. Vi återkommer även här med information när ett förslag föreligger. I avvaktan på dessa ändringar kan det finnas skäl för kommunen att överväga tidsbegränsning av beslut om skolskjuts när en elev vill gå i en annan skola än den kommunen anvisar.

4 SANKTIONER

En ny bestämmelse har införts i 15 kap 15 § skollagen (SFS 1992:886) om sanktioner mot kommunerna. Bestämmelsen träder dock i kraft först den 1 januari 1993.

I bestämmelsen föreskrivs:

Har en kommun grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, får regeringen meddela de föreskrifter för kommunen eller, på kommunens bekostnad, vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa bristen.

Har staten haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av första stycket, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten eljest skulle ha betalt ut till kommunen.

Förarbetena till bestämmelsen finns i proposition 1991/92:150 Bilaga II:5 s 152 (se bilaga 3) samt finansutskottets betänkande 1991/92: FiU 29 (s 57-58).

Vid riksdagsbehandlingen uttalade utbildningsutskottet att möjligheter för staten att rätta till försummelser i den kommunala

skolverksamheten kan fylla en funktion bl a som skydd för de svagaste grupperna (FiU 29 s 58).

Frågan om s k lagtrots utreds av lokaldemokratikommittén (Dir 1992:12).

Frågor i anledning av detta cirkulär besvaras av Ingegärd Hilborn, juridiska avdelningen, och Ingrid Lindskog, Allmän kommunalpolitik. Under sommaren besvaras också frågor av Lena Sandström och Lena Dalman, juridiska avdelningen, och Louise Fernstedt och Mats Söderberg, Allmän kommunalpolitik tfn 08 - 772 41 00.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Juridiska avdelningen Allmän kommunalpolitik

Curt Riberdahl

Louise Fernstedt