



Emma Rydgren
Myndighetshandläggare
emma.rydgren@trelleborg.se

Tjänsteutlåtande avseende riktlinjer gällande skolpeng för studier utomlands

Bakgrund

Bildningsnämnden fattade den 29 mars 2017, § 47, att anta riktlinjer avseende bidrag i samband med skolgång utomlands. Det finns ingen lagstadgad skyldighet för en elevs hemkommun att bekosta studier i utlandet. Nämnden fattade därför beslut om att ansökningar om att ta med skolpengen vid utlandsstudier ska avslås i samtliga fall.

Det finns ett flertal kommuner som erbjuder familjer till elever att, under vissa förutsättningar, ta med skolpengen utomlands under en period, både för de obligatoriska skolformerna och/eller för gymnasieskolan. Frågan om rätten att ta med sig skolpengen utomlands har kommit upp till diskussion igen och förvaltningschefen har gett kvalitets- och myndighetsavdelningen i uppdrag att ta fram nya riktlinjer.

Rättsliga förutsättningar

Det finns inte någon skyldighet för kommuner, enligt skollagen (2010:800) eller någon annan författning, att finansiera elevers skolgång i skolor utanför rikets gränser. En bedömning av om det är möjligt för en kommun att på frivillig väg godkänna denna typ av ansökningar måste göras mot 2 kap. 1-3 §§ kommunallagen (2017:725). Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, har rekommenderat kommunerna att inte bevilja flytt av skolpengen utomlands, vare sig på grundskole- eller gymnasienivå, eftersom det kan strida mot kommunallagen. Ett bifall till ansökan skulle strida mot lokaliserings¹ och likställighetsprinciperna².

Det saknas tydlig rättspraxis på området. Högsta förvaltningsdomstolen har inte prövat frågan. Rättsläget är därmed osäkert.

¹ Regleras i 2 kap. 1 § kommunallagen. Den innebär att kommunen endast får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar.

² Regleras i 2 kap. 3 § kommunallagen. Den innebär att kommunen ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Bildningsnämndens beslut från den 29 mars 2017 har laglighetsprövats av Förvaltningsrätten i Malmö. Dom i mål nr 4365-17 meddelades den 16 februari 2018. Rätten konstaterar att det saknas bestämmelser rörande ersättning vid skolgång utomlands. Därmed föreligger det inte någon skyldighet för kommunen att finansiera elevers studier utomlands. Att avslå en ansökan om att ta med skolpengen utomlands strider därför inte mot lag, såtillvida en kommun inte har antagit riktlinjer för det.

Det finns två avgöranden från underrätterna som ger stöd för att det är lagenligt att finansiera elevers skolgång utomlands. Dåvarande Länsrätten i Skåne län har laglighetsprövat frågan om riktlinjer för överflyttning av skolpeng för grundskolestudier i annat nordiskt land. Dom i mål nr 11501-07 meddelades den 26 augusti 2008. Länsrätten konstaterade att det i rättspraxis har accepterats att den verksamhet som främjas genom kommunens medel inte ligger inom kommunens gränser förutsatt att kommunens invånare har intresse av verksamheten. Grundskola är en kommunal angelägenhet. Att erbjuda elever som är kommunmedlemmar att studera i ett annat nordiskt land under årskurs 9 kan ses som ett intresse som har anknytning till kommunen. Domstolen fann också att riktlinjerna inte stred mot likställighetsprincipen, eftersom erbjudandet riktades till samtliga kommunmedlemmar som ska börja årskurs 9 och därmed behandlas medlemmar i samma situation på samma vis. Frågan om överflyttning av skolpeng för utlandsstudier har också laglighetsprövats av Förvaltningsrätten i Växjö. Dom i mål nr 2547-13 meddelades den 16 juli 2014. Förvaltningsrätten fann att frågan om skolgång utomlands under ett läsår för en gymnasieelev som är folkbokförd i kommunen får anses vara någonting av allmänt intresse, som rör kommunmedlemmar och inte enbart ska hanteras av annan än kommunen. Domstolen bedömde också att beslutet inte stred mot likställighetsprincipen, eftersom kommunen avser att behandla andra som har framfört liknande önskemål på samma sätt. Några ytterligare kostnader för en elevs skolgång utomlands tillkommer inte, utöver den skolgång som kommunen är skyldig att bekosta.

JP Skolnet har publicerat en analys av juristen Madeleine Marjasin som rör frågan om att ta med skolpengen utomlands. Hon gör bedömningen att det finns stort utrymme för att argumentera för lagligheten beträffande dessa beslut. Det rör sig om frågor som är av allmänt intresse för kommunmedlemmarna. I rättspraxis har det accepterats att den verksamhet som främjas inte ligger inom kommunens gränser, förutsatt att kommuninvånarna har intresse av verksamheten. En förutsättning är att kommunen inte beviljar medflytt av skolpeng för elever som får statsbidrag enligt förordning (1994:514) om statsbidrag för utbildning av utlandssvenska barn och ungdomar, eftersom åtgärden i så fall ska handhas enbart av någon annan. Marjasin poängterar att kommunerna bör införa riktlinjer så att likställighetsprincipen kan följas. Dessa måste vara tydliga och behandla alla som är i samma situation lika. Särbehandling får bara ske om det sker på objektiv grund. Marjasin föreslår att ersättning inte bör betalas ut till de sökande, utan att det sker direkt till skolan i efterhand. Skolan ska kunna visa upp utbildningsbevis, betyg eller annan dokumentation som styrker vilka studier som har bedrivits. Flera kommuner medger endast överflyttning av skolpeng till skolor som Skolinspektionen godkänt som svensk utlandsskola. Marjasin pekar på att

avsaknaden av rättspraxis från högre instans samt förtydligande från lagstiftaren medför att inget kan sägas med säkerhet.

Andra kommuners regelverk

Det finns ett antal kommuner i riket som erbjuder familjer och elever möjligheten att ta med sig skolpengen utomlands under en avgränsad period. Nedan följer exempel från tre kommuner som antagit regler för bidrag till studier utomlands.

Vellinge kommun har antagit riktlinjer avseende bidrag för studier utomlands i förskoleklass, grundskola och gymnasium. Ansökan beviljas för en termin och som längst för två terminer efter ny ansökan med betyg och intyg. Bidraget motsvarar högst gällande skolpeng för friskola utan tillägg för mervärdesskatt. Det utgår inte bidrag för studier som täcks av statsbidrag eller annat likvärdigt bidrag. Ansökan ska vara förvaltningen tillhanda senast tre månader före studierna påbörjas.

Bidraget betalas ut månads- eller terminsvis mot faktura från utlandsskola.

Vellinge kommun ställer upp följande villkor för att ansökan ska behandlas:

- Eleven ska vara folkbokförd och bosatt i kommunen tillsammans med vårdnadshavare sedan minst 12 månader tillbaka.³
- Studierna måste omfatta en termin enligt skollagens bestämmelser om lärotider.
- Studierna ska vara likvärdiga med svensk skola och ska följa svensk läroplan.⁴
- Utlandsskolan ska vara godkänd av Skolinspektionen.
- Antagningsbesked från utlandsskolan ska bifogas ansökan.
- Intyg om studieuppehåll från svensk skola ska bifogas ansökan.

Sollentuna kommun har antagit regler avseende bidrag för studier utomlands i förskoleklass, grundskola och gymnasium. Elever som går i grundskola kan ta med sig skolpengen utomlands i maximalt sex månader. När det gäller gymnasiestudier utomlands kan programpengen⁵ tas med vid studier utomlands i högst ett år.

Ansökan beviljas inte för studier utomlands vid skolor som får statsbidrag.

Ersättning för kostnader som överstiger kommunens skol- respektive programpeng utgår inte. Ansökan ska vara förvaltningen tillhanda senast tre månader före studierna påbörjas. Vårdnadshavarna betalar avgiften till utlandsskolan som i sin tur skickar en faktura till kommunen med upplysning om att avgiften har betalats.

Utlandsskolan ansvarar för att återbetala beloppet till vårdnadshavarna. Sollentuna kommun ställer upp följande villkor för att ansökan ska behandlas:

- Eleven och vårdnadshavare ska vara folkbokförda i kommunen.
- För grundskoleelever ska ansökan om att få fullgöra skolplikten på annat sätt ha beviljats.

³ 12-månaderskravet avser inte elever på gymnasieskola. Myndig elev ansöker för egen del, men ska bo med förälder.

⁴ För gymnasieskola ska studierna vara likvärdiga med studier på svensk gymnasieskola. Studierna ska dessutom utgöra en del av elevens gymnasieutbildning.

⁵ Motsvarar skolpeng.

- Undervisningen vid skolan ska motsvara studier i svensk grundskola och för gymnasieskola ska skolan vara godkänd som svensk utlandsskola av Skolverket.
- Elever som går i grundskolan ska vara utskrivna från sin skola i Sverige.
- För gymnasieskola ska tim- och kursplaner stämmer överens mellan skolan i Sverige och utlandsskolan.

Nacka kommun medger att en elev under vissa förutsättningar kan ta med skolpengen för att bekosta sin utbildning utomlands. Reglerna gäller för både grund- och gymnasieskola. Ansökan beviljas för högst ett års studier. Det bidrag som beviljas motsvarar högst den summa som motsvarar den aktuella skolpengen i kommunen. Om utlandsskolans kostnader är lägre så utbetalas det lägre beloppet. Ersättning utgår endast till utländsk skola som står under tillsyn av nationella myndigheter eller som deltar i fastställda program för uppföljning och utvärdering. Om skolan erhåller statsbidrag för eleven utgår ingen ersättning. Utbetalning görs från kommunens utbildningsenhet direkt till skolan och inte till privatperson. Ersättningen betalas ut en gång per termin enligt överenskommelse mellan kommunen och skolan. Eleven ska ha nått minst godkänt betyg i samtliga ämnen/kurser under studierna för att ersättning ska utbetalas. Skolan ska därför skicka in nödvändig dokumentation. Det är inte möjligt att få ersättning för utbytesår eller annan kompletterande utbildning. Nacka kommun har lagt in ett återkallelseförbehåll som innebär att kommunen kan avbryta utbetalning av ersättning om svensk lagstiftning ändras. Nacka kommun ställer upp följande villkor för att ansökan ska behandlas:

- För grundskoleelev ska minst en vårdnadshavare följa med barnet utomlands.
- För omyndiga elever ska både elev och en vårdnadshavare vara folkbokförda i kommunen under hela studietiden utomlands.
- Myndig elev ska vara folkbokförd i kommunen under hela studietiden utomlands.
- Studierna ska omfatta minst sex månader utomlands
- Vårdnadshavare eller myndig elev ska ansöka om att byta skola.
- Studierna ska vara ett led i en kontinuerlig utbildning av hög kvalitet
- Utbildningen ska lägst motsvara den som det svenska skolväsendet erbjuder.
- Utbildningen måste kunna tillgodoräknas istället för den utbildning som eleven skulle ha fått i en svensk skola.

Vellinge, Nacka och Sollentuna kommuner har utarbetat riktlinjer eller regler som tydligt anger vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en ansökan om att medta skolpengen utomlands ska beviljas. Samtliga kommuner ställer upp krav som är rimliga och flera av dem är dessutom gemensamma. Det är av stor vikt att även bildningsnämnden riktlinjer är tydliga så att likställighetsprincipen upprätthålls.

Riktlinjer för bildningsnämnden

Samtliga tre kommuner har avgränsat möjligheten att ta med skolpengen utomlands i tid. Det är inte möjligt att få bidrag beviljat mer än för ett år. Enligt 20 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481) ska den som regelbundet tillbringar sin dygnsvila utom landet under minst ett år avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. Därmed är det rimligt att även bildningsnämnden inför en form av begränsning. Vellinge kommun beviljar bidrag för en termin i taget när det avser grundskola, vilket är skäligt. Den som ansöker om förlängning av utbetalning ska då också komplettera sin ansökan med betyg eller annat intyg. Bildningsnämndens riktlinjer bör innehålla sådana begränsningar.

Ingen av kommunerna betalar ut en högre skolpeng än den som gäller för pedagogisk verksamhet i Sverige, annars finns det en risk för att ett beviljande kan tolkas som understöd till enskild. Vellinge kommun betalar ut ersättning som motsvarar skolpengen för fristående huvudman med avdrag för mervärdesskatt. I Nacka kommun kan utbetalningen av ersättning bli lägre än aktuell skolpeng för det fall utlandsskolan har lägre kostnader för utbildningen. I bildningsnämndens riktlinjer bör det sålunda framgå att ersättningen högst motsvarar skolpengen för fristående huvudman med avdrag för mervärdesskatt samt att ersättningen blir lägre om utlandsskolan har lägre kostnader.

Samtliga kommuner ersätter inte kostnader för elever som utlandsskolan får statsbidrag för. Det ska inte vara möjligt för utlandsskolorna att få dubbel ersättning för en elev. Vellinge kommun har infört ytterligare begränsningar. Det förekommer att svenska företag betalar utbildningskostnaderna för anställdas barn, när de arbetar utom riket. Därmed bör inte heller bildningsnämndens riktlinjer medge bidrag när statsbidrag och/eller annat likvärdigt bidrag täcker kostnaderna för elevens utbildning.

För att underlätta handläggningen har Vellinge och Sollentuna kommuner infört krav på att ansökan ska ha inkommit till förvaltningen senast tre månader före studierna påbörjas. Detta bör också framgå av bildningsnämndens riktlinjer.

Samtliga kommuner har satt upp regler för utbetalningen av ersättningen. Vellinge kommun betalar ut ersättningen direkt till utlandsskolan månads- eller terminsbevis mot faktura. I Sollentuna är det vårdnadshavarna som betalar avgiften till utlandsskolan som skickar faktura till kommunen med information om att vårdnadshavarna betalt avgiften. Skolan tillser att beloppet återbetalas till vårdnadshavarna. Nacka kommun betalar ut ersättning direkt till utlandsskolan en gång per termin enligt överenskommelse med skolan. En förutsättning är att eleven ska ha fått godkänt betyg i de ämnen eller kurser denne läser och skolan ska skicka in nödvändig dokumentation. Av kommunerna är det Vellinge kommun som har de enklaste reglerna för utbetalning. För att inte komplicera processen i onödan bör bildningsnämnden införa regler som är snarlika Vellinge kommuns.

Med tanke på likställighets- och lokaliseringsprinciperna har samtliga kommuner ett krav på att eleven och minst en vårdnadshavare ska vara folkbokförda i kommunen. Under studieperioden utomlands ska elev och vårdnadshavare fortsatt vara folkbokförda i kommunen. I Vellinge kommun ska grundskoleelever och minst en av dennes vårdnadshavare ha varit folkbokförda i kommunen minst 12

månader före ansökan skickas in. Detta för att minska risken för att möjligheten missbrukas. Bildningsnämnden bör ha regler som ställer upp dessa krav. Erbjudandet ska avse kommunmedlemmar. De flesta kommuner erbjuder inte elever möjlighet att ta med sig skolpeng utomlands och då är det av vikt att minska riskerna för att detta utnyttjas. Bildningsnämndens riktlinjer bör ange att elev och minst en vårdnadshavare ska ha varit folkbokförda i kommunen i minst 12 månader före ansökan. Bestämmelsen bör gälla både för grund- och gymnasieskola.

Samtliga kommuner ställer krav på att de utlandsskolor eleverna väljer motsvarar den utbildning som erbjuds i svensk skola. Vellinge kommun beviljar endast ansökningar som avser utlandsskolor som har godkänts av Skolinspektionen för att säkerställa att studierna är likvärdiga och att läroplanen följs. På gymnasienivå ska studierna ingå som en del av elevens gymnasieutbildning. Sollentuna kommun beviljar enbart ansökningar för svenska utlandsskolor som har godkänts av Skolverket. Studierna ska motsvara studier i en svensk grund- eller gymnasieskola. När det gäller sistnämnda ska tim- och kursplaner stämma överens med den svenska gymnasieskolans. Nacka kommun ställer krav på att studierna ska vara ett led i en kontinuerlig utbildning av hög kvalitet och för grundskolans del ska utbildningen motsvara den som ges i svenska grundskolan. Studierna på en utlandsskola ska kunna tillgodoräknas istället för den utbildning som eleven skulle ha fått i Sverige. Skolorna ska stå under tillsyn av nationella myndigheter eller delta i program för uppföljning och utvärdering. Bildningsnämndens riktlinjer bör ställa krav på att den utlandsskola som erhåller bidraget följer svensk läroplan och att den står under Skolinspektionens tillsyn. Detta för att garantera att den utbildning eleven får motsvarar den utbildning som ges i svensk skola.

Vellinge och Nacka kommuner ställer krav på att studierna på svensk utlandsskola ska pågå i minst sex månader enligt skollagens bestämmelser om lärotider. För att säkerställa att studierna på utlandsskolorna så långt som möjligt följer den undervisning eleven hade fått i en svensk skola är det rimligt att bildningsnämnden ställer samma krav som ovanstående kommuner.

Vellinge kommun kräver att intyg om studieuppehåll från svensk skola ska bifogas ansökan. Sollentuna kommun ställer krav på att eleven ska skrivas ut från den svenska grundskolan och att det finns ett beslut om att eleven tillåts fullgöra skolplikten på annat sätt. Nacka kommun kräver att vårdnadshavarna ansöker om skolbyte. För att det ska vara möjligt krävs det att eleven är utskriven från skolan i Sverige. Det är nämligen utlandsskolan som ska erhålla skolpengen. Som ovan nämnts kräver en av kommunerna dessutom ett godkännande om att fullgöra skolplikten på annat sätt. Om den elev som bidraget avser fullgör sin skolplikt på en svensk skola som står under Skolinspektionens tillsyn så handlar det snarare om ett byte av skola. Nacka kommuns regler bör därför ligga till grund för bildningsnämndens riktlinjer.

Vellinge kommun kräver att antagningsbesked bifogas ansökan. Ett sådant intyg styrker att utlandsskolan är beredd att ta emot eleven. Bildningsnämnden bör även ställa krav på detta för att ansökan ska kunna behandlas.

Nacka kommun bifaller endast ansökningar för grundskola där det klart och tydligt framgår att en av vårdnadshavarna kommer att bo tillsammans med eleven under vistelsen i utlandet. Detta bör även bildningsnämnden beakta.

Nacka kommuns riktlinjer innehåller ett återkallelseförbehåll som innebär att kommunen kan avbryta utbetalning av ersättning om svensk lagstiftning ändras. Ett bifall till ansökan är ett gynnande beslut fattat av förvaltningen. Enligt 37 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900) kan ett sådant beslut enbart återkallas under vissa förutsättningar. Bildningsnämnden riktlinjer bör därmed innehålla ett tydligt återkallelseförbehåll där det framgår att utbetalningen kan komma att stoppas om lagstiftningen ändras, om eleven avbryter studierna och om det framkommer uppgifter om förändrade omständigheter. Ersättning som har betalats ut på felaktiga grunder kan komma att återkrävas.

Enligt tidigare nämndsbeslut från den 29 mars 2017, § 47, delegerades beslutsfattandet till verksamhetscheferna. Eftersom reglerna gäller för grund- och gymnasieskola bör utbildningscheferna för respektive skolform utses som delegater i Bildningsnämndens delegationsordning.

Sammanfattning

Frågan om det är möjligt att medge att elevens skolpeng tas med utomlands har åter aktualiserats. I nuläget saknas tydlig lagstiftning på området och det finns inga avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen eller kammarrätterna som kan ge vägledning. Däremot finns det två avgörande från underrätterna som pekar på att det är möjligt bifalla en sådan ansökan om vissa förutsättningar är uppfyllda. Skoljurist på JP Skolnet har gjort en analys av det rättsliga läget och har kommit fram till att rättsläget är osäkert, men att det finns ett stort utrymme att argumentera för ett sådant besluts laglighet. En grundförutsättning är dock att både lokalitets- och likställighetsprinciperna upprätthålls.

Kommuner som beviljar ansökningar om att medta skolpeng utomlands måste därför anta tydliga riktlinjer. Det finns flera svenska kommuner som har antagit riktlinjer för att ge kommunmedlemmar denna möjlighet. Vellinges, Sollentunas och Nacka kommuners regelverk har granskats. Utifrån vad som framkommit av deras regelverk har ett förslag till riktlinjer för bildningsnämnden tagits fram. Riktlinjerna finns i ett separat dokument.