



Yttrande

Utfärdat 2022-01-26

Diarienummer N609-4270/21

Handläggare

Sofie Fors Atterlöf, Karin Kindstedt, Karin Pettersson

Telefon: 031-366 49 57

E-post: karin.pettersson@grundskola.goteborg.se

Yttrande i mål nr 14619-21, Johan Borre ./ Göteborgs Stad, laglighetsprövning enligt kommunallagen

Bakgrund

Förvaltningsrätten har den 13 januari 2022 förelagt Göteborgs Stad att yttra sig över aktbilaga 1. Johan Borre har i överklagande till förvaltningsrätten anført att han anser att nämndens beslut om budget, om ersättning till fristående huvudmän samt om interkommunal ersättning (IKE) är beräknade på felaktig grund med anledning av att kommunalförbundet GR (där Göteborgs Stad ingår) fått i uppdrag av Göteborgs Stads kommunfullmäktige att ”bedriva internationellt inriktad förskoleklass-, grund- och gymnasieskoleverksamhet samt verksamhet för fritidshem och annan pedagogisk verksamhet inom ramen för gällande skollag och förordning”. Detta överlämnande menar Johan Borre innebär att det inte längre ligger inom grundskolenämndens beslutskompetens att betala ut ersättningar till skolor som har internationell inriktning. Johan Borre menar att besluten strider mot lag och att besluten inte har tillkommit i laga ordning. Johan Borre vill därför att förvaltningsrätten upphäver de överklagade besluten.

Grundskolenämndens inställning

Grundskolenämnden anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för Grundskolenämndens inställning

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 3 kap. 8 § kommunallagen (2017:725) får kommuner och regioner bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund.

Av 9 kap. 2 § kommunallagen framgår följande. Om inget annat anges eller följer av bestämmelserna om kommuner och regioner i kommunallagen, tillämpas dessa även för kommunalförbund. När ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning, ska den författningens bestämmelser om kommuner eller regioner tillämpas för förbundet. Om det i någon annan författning finns särskilda bestämmelser om kommunalförbund för ett visst ändamål, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i kommunallagen.

Av 29 kap. 6 § skollagen (2010:800) framkommer att med en persons hemkommun avses den kommun som personen är folkbokförd i.

En kommun som i sin grundskola har en elev från en annan kommun ska ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av elevens hemkommun. Sådan så kallad interkommunalersättning baseras på den ersättning hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskoleklass, skola och fritidshem. Detta framgår av 9 kap. 19 §, 10 kap. 34 § och 14 kap. 14 § skollagen.

För elever som går på en fristående skola ska ett grundbelopp betalas ut som grundar sig på hemkommunens budget. Vilka kostnadsslag som ingår i grundbeloppet framkommer av 9 kap. 20 § och 10 kap. 38 § skollagen. En mer detaljerad beskrivning av beräkningen av kostnadsposterna framgår av 14 kapitlet skolförordningen (2011:185).

Grundskolenämndens bedömning

Grundskolenämnden noterar att Johan Borre har hänvisat till ett beslut av kommunfullmäktige från år 2019 i vilket fullmäktige beslutade om revidering och komplettering av GRs förbundsordning. Detta beslut avser dock inte överlämning av bedrivande av inriktad skola till GR och saknar därför relevans för prövningen i målet.

Grundskolenämnden menar vidare att hemkommunansvaret enligt skollagen inte kan övergå till ett kommunalförbund, trots att Göteborgs Stad har lämnat över skötseln av vissa kommunala angelägenheter till ett sådant förbund i det aktuella ärendet.

Det är skillnad på det ansvar som en huvudman har och det ansvar som åligger en hemkommun. Enligt skollagen är den kommun hemkommun där eleven är folkbokförd. För det fall eleven saknar folkbokföringskommun finns reglering om hur det ska klarläggas vilken kommun som ansvarar för eleven, till exempel den kommun som eleven vistas i. Hemkommunansvaret är det yttersta ansvar som en kommun har för alla elever som bor i kommunen och innebär att se till att alla elever får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Rätten till utbildning är en grundlagstadgad rättighet. Det är därför av stor vikt att den del av hemkommunansvaret som är aktuell i målet aldrig ska kunna överlämnas till annan, i det här fallet ett kommunalförbund.

I *"Kommunallagen En kommentar"* framgår angående tolkningen av 9 kap. 2 § kommunallagen att bestämmelsens första stycke gäller kommunalförbund, men att detta bara gäller i tillämpliga delar och att denna lagstiftningsteknik kan ställa läsaren på svåra prov. Det framgår vidare att detta innebär att tillämpningen i viss mån får göras från fall till fall, samt att de närmare tillämpningsfrågorna får lösas i rättspraxis. Därutöver sägs att i vissa fall är det dock uppenbart att bestämmelser i kommunallagen inte kan tillämpas på kommunalförbund och att så t.ex. är fallet med bestämmelserna i 1 kapitlet kommunallagen om kommunindelning och medlemskap.^[1]

Grundskolenämnden menar mot bakgrund av ovanstående att det är uppenbart att 9 kap. 2 § kommunallagen inte ska tolkas på det sättet att hemkommunansvaret, alltså det yttersta ansvaret för elevers skolgång, ska kunna övergå till ett kommunalförbund. Hemkommunens ansvar för elevens rätt till utbildning (där en del utgörs av ersättningen som hemkommunen betalar till fristående huvudmän och andra kommunala huvudmän) är ett sådant omfattande och grundläggande ansvar där det inte får förekomma några

^[1] Kommunallagen En kommentar, Norstedts Juridik, JUNO version 3, 2021-02-02.

tveksamheter för varken elever, vårdnadshavare eller fristående huvudmän vem som har det yttersta ansvaret. Eftersom det i hemkommunansvaret även ingår att snabbt erbjuda elever som av olika anledningar slutar vid en fristående skola en kommunal skolplacering vore det också orimligt om hemkommunansvaret i det aktuella fallet skulle anses övergå till GR, eftersom GR i sådant fall skulle ha ansvaret för skolplacera elever som slutar från vissa skolor.

I aktuell situation menar grundskolenämnden vidare att formuleringen i GRs förbundsordning inte heller ska tolkas på något annat sätt än enligt dess ordalydelse; att GR för grundskolenämndens räkning ska bedriva internationellt inriktad förskoleklass- och grundskoleverksamhet samt verksamhet för fritidshem och annan pedagogisk verksamhet inom ramen för gällande skollag och förordning. Det har inte varit avsikten att hemkommunansvaret skulle lyftas bort från respektive medlemskommun. Det yttersta ansvaret för elevers skolgång ska alltså inte anses övergå till ett kommunförbund när en begränsad uppgift, som i det aktuella fallet, överlämnas till ett sådant förbund. Det kan heller inte enligt grundskolenämndens uppfattning ha varit lagstiftaren syfte att detta ansvar ska kunna överlämnas till annan.

Enligt grundskolenämndens mening medför således inte Johan Borres argument att de överklagade besluten har fattats av ett organ som inte har haft rätt att göra det eller att besluten strider mot lag. Det finns alltså inte skäl för förvaltningsrätten att upphäva besluten.

Internationella skolor och skolor med internationell inriktning

För det fall att förvaltningsrätten skulle göra en annan bedömning än grundskolenämnden avseende hemkommunansvaret vill grundskolenämnden anföra följande avseende Johan Borres definition av begreppet internationellt inriktad skola.

Regleringen om internationella skolor finns i skollagens 24 kapitel om särskilda utbildningsformer samt i förordning (2015:801) om internationella skolor. Internationella skolor är alltså inte en del av det svenska skolväsendet utan är en särskild utbildningsform med särskild reglering. Dock gäller även för internationella skolor att det krävs ett godkännande eller medgivande för att bedriva verksamheten och ett ansvar för hemkommunen att då betala bidrag bland annat för elever som fullgör sin skolplikt på en sådan skola. Det är alltså viktigt att hålla isär begreppet internationella skolor enligt skollagens definition och andra skolor som till exempel har en internationell profil. Av Johan Borres uppräkningslista är det mot denna bakgrund endast ISGRs internationella sektion som kan ses som något annat än en vanligt grundskola i lagens mening. Övriga uppräknade skolor med någon form av internationell profil är således ”vanliga” grundskolor, som ingår i det svenska skolväsendet och som följer svensk läroplan och samtliga fristående skolor söker sitt tillstånd hos Skolinspektionen.

”Vanliga” grundskolor kan ha tvåspråkig undervisning eller engelskspråkig undervisning och ska då anmäla detta till Skolinspektionen utifrån förutsättningarna som regleras i skolförordningens 9 kap. 12-19 §§. Detta innebär inte att skolan blir en internationell skola i skollagens mening. Kommunen (vare sig elevernas hemkommuner eller kommunen där skolan är belägen) har inte bestämmande eller tillsyn över sådana skolors inriktning och det finns inte heller några krav eller övriga kriterier för att objektivt och tydligt avgöra eller fastställa om en skola har internationell profil eller liknande. Med

vilka ord en skolhuvudman beskriver sin verksamhet är upp till respektive huvudman. Inte heller Skolinspektionen ger tillstånd med krav om att skolan måste uppge en särskild inriktning, mer än att tvåspråkig undervisning och engelskspråkig undervisning ska anmälas till Skolinspektionen.

Eftersom kommunen inte kan fastställa om en fristående skola ska ses som en skola med internationell inriktning eller internationell profil ifrågasätter grundskolenämnden Johan Borres förklaringsmodell av vilka grundskolor med internationell inriktning som finns i Göteborgs Stad och att GR skulle ansvara för hantering av bidrag till dessa fristående huvudmän. En sådan hantering skulle kunna bli godtycklig och osäker för de fristående huvudmännen.

Mot bakgrund av ovan gör grundskolenämnden bedömningen att den definition av begreppet internationellt inriktad skola som Johan Borre framfört är alltför vid. Om förvaltningsrätten skulle komma fram till att hemkommunansvaret, i motsats till nämndens bedömning, har övergått till GR kan det således inte komma ifråga att någon annan ersättning än den som ISGRs internationella sektion är berättigad till skulle falla under GRs ”hemkommunansvar”. Detta eftersom ISGRs internationella sektion följer en internationell läroplan enligt 24 kapitlet skollagen och därmed uppbär en annan ersättning än övriga skolor som Johan Borre hänvisar till. Övriga uppräknade skolor bedriver inte utbildning enligt 24 kapitlet skollagen och är således att betrakta som vanliga grundskolor ur ersättningshänseende som ersätts utifrån principen om lika villkor. Dessa fristående skolor ska därför inte ersättningsmässigt hanteras annorlunda än andra fristående huvudmän utan internationell profil eller inriktning.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis har det utifrån de grunder Johan Borre anfört inte framkommit att grundskolenämndens beslut om interkommunal ersättning, om ersättning till fristående huvudmän och om grundskolenämndens budget inte skulle ha tillkommit i laga ordning, eller att de skulle strida mot lag. Det saknas därför skäl för förvaltningsrätten att upphäva de överklagade besluten. Överklagandet ska därför avslås.