

## Nr 51

### *Utlåtande i anledning av väckta motioner om fördelningen mellan kommuner av skolkostnader i vissa fall.*

Andra lagutskottet har till behandling förehåft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr I: 324 av herr *Olsson, Erik, m. fl.* samt nr II: 394 av herr *Trana m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om lagförslag som i huvudsaklig överensstämmelse med vad i motionen förordats ger värdkommun rätt till ersättning från hemkommun för skolkostnader för skolpliktiga barn som omhändertagits och utplacerats i enskilda fosterhem.»

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sitt yrkande får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen I: 324.

Utskottet har i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande över motionerna från *socialstyrelsen* och *skolöverstyrelsen*. Därjämte har på utskottets begäran yttranden avgivits av *Svenska stadsförbundet* och *Svenska kommunförbundet*.

### **Motionerna**

I motionerna anföres följande.

En av barnavårdsnämnderna allmänt tillämpad form av samhällsvård för minderåriga är att dessa utackorderas i enskilda hem enligt bestämmelserna i BvL kap. 7 §§ 46—53. Därvid strävar man efter att placera barnen i en annan miljö, som ger lugn, trygghet och tillfälle till god karaktärsdaning. Denna utplacering i enskilda fosterhem sker i stor omfattning till platser belägna utanför hemkommunen, ofta långt från barnets hemort. Det hör därvid icke till ovanligheterna att barnen kommer till fosterhem belägna i genuin glesbygd. Tvärtom torde detta eftersträvas av barnavårdsnämnderna när det gäller barn som är eller hotas av att bli missanpassade i tätortssamhälle genom t. ex. dess destruktiva gängbildningar.

Inackordering i enskilt fosterhem medför emellertid att värdkommunen har att enligt skollagen svara för barnens skolundervisning dock utan att hemkommunen (den kommun som svarar för samhällsvården) är skyldig att ersätta värdkommunen härför (skollagen 46 § jämf. med 43 §). Man kan starkt ifrågasätta rimligheten i att hemkommunen på detta sätt kan överlasta hela undervisningskostnaden för barn på en annan kommun. Det är dessutom i allmänhet så att hemkommunen är en tätortskommun med

bättre skatteunderlag än värdkommunen, som ofta är en glesbygdskommun med svagt skatteunderlag.

Med hänsyn till ovan anförda bör värdkommunen, i de fall den måste bereda skolundervisning för barn utackorderade av främmande kommun, erhålla ersättning härför av hemkommunen. Denna ersättning bör utgå dels med belopp som för läsåret angives i k. kung. om vissa ersättningar vid kommunal samverkan på skolväsendets område och dels för övriga direkta kostnader för elev t. ex. extra skolskjuts eller annan anordning, som kan vara nödvändig för att bereda omhändertaget barn undervisning. Skolkostnaden för barnet bör lämpligen efter samråd med skolstyrelsen meddelas av värdkommunens barnavårdsnämnd i samband med dess yttrande över fosterhemmets lämplighet.

Som ett ytterligare argument för behovet av ändrade bestämmelser i enlighet med vad i motionen föreslagits får vi anförda, att det påtalade förhållandet med säkerhet inte underlättar för barnavårdsnämnderna att få fosterhem för omhändertagna barn. Tvärtom kan man på goda grunder antaga att de kommunala myndigheterna i en presumtiv värdkommun icke gärna medverkar till inackorderingar, som kan komma att åsamka kommunen kostnader för undervisning av barn från annan kommun, ett förhållande som ur den sociala ungdoms- och barnavårdens synpunkt är att beklaga.

#### Gällande bestämmelser m. m.

I 2 § *barnavårdslagen* stadgas, att varje kommun skall sörja för sin barnavård. I 25 § samma lag anges grunderna för barnavårdsnämnds skyldighet att vidta tillrättaförande åtgärder, och i 26—29 §§ lämnas anvisningar om de medel som därvid skall komma i fråga. Enligt 29 § skall, om förebyggande åtgärder bedöms vara gagnlösa eller om sådana åtgärder vidtagits utan att medföra rättelse, den underårige omhändertagas för samhällsvård. Sådan vård bör i första hand komma till stånd i enskilt hem (36 §). Därvid blir i allmänhet reglerna i 46—53 §§ *barnavårdslagen* om fosterbarns vård m. m. tillämpliga. En annan grupp barn som omfattas av dessa regler är sådana, som privat utackorderats av vårdnadshavaren. Placering i enskilda fosterhem kan ske även på platser utanför den kommun, vars barnavårdsnämnd omhändertagit barnet och i vilken barnet är kyrkobokfört. Placering i fosterhem medför, enligt uppgift av socialstyrelsen, regelmässigt att barnet kyrkobokföres i fosterhemskommunen.

Enligt 30 § *skollagen* gäller skolplikt för barn, som är bosatta i riket. Barn, som är skolpliktiga, skall enligt huvudregeln delta i undervisningen i grundskolan. Varje kommun skall sörja för undervisningen av barn i sådan skola. För grundskola samt för följande kommunala skolor, nämligen yrkesskola, fackskola och gymnasium, skall enligt *skollagen* (40 §) finnas elevområde. Enligt huvudregeln i 43 § *skollagen* hör till elevområdet den som är kyrkobokförd inom kommun, som ingår i elevområdet. Vidare skall vissa andra barn, som vistas i kommun, som ingår i elevområde för grundskola, anses tillhöra elevområdet. Så är fallet bl. a. om barnet är

intaget i barnhem eller liknande anstalt inom kommunen eller inackorderats eller eljest för längre tid vistas i enskilt hem därstädes och undervisningen ej ombesörjes av annan (43 § c).

Barn skall enligt 44 § skollagen mottagas i den grundskola, till vars elevområde barnet finnes höra. Vidare skall, om särskilda skäl är därtill, i grundskolan mottagas barn, som inte tillhör skolans elevområde. Beträffande övriga kommunala skolor — yrkesskola, fackskola och gymnasium — gäller särskilda regler i 45 §.

Endast i de fall en kommun — på grund av föreskrifter i 44 eller 45 §§ skollagen — för undervisning mottagit elev, som inte är kyrkobokförd inom kommunen eller, då det gäller elev i grundskolan, ej vistas där under sådana förhållanden att han likväl skall anses tillhöra elevområdet, är kommunen berättigad till ersättning för kostnaden för undervisningen (46 § 1 mom.). Ersättningen skall i allmänhet utgivas av den kommun, inom vilken eleven är kyrkobokförd. Ersättningen skall, om kommunerna ej överenskommer om annat, utgå med belopp, som fastställs av vederbörande läns skolnämnd enligt av Kungl. Maj:t utfärdade anvisningar. Sådana anvisningar meddelas för varje läsår i *kungörelse om vissa ersättningar vid kommunal samverkan på skolväsendets område* (senaste lydelse enligt SFS 1965: 554). Anvisningarna äger giltighet för hela riket med undantag av kommunerna i Stockholmsområdet. Enligt anvisningarna skall ersättning utgå med vissa schablonbelopp per elev och läsår. Beloppen är till sin storlek beroende av den undervisningsform eleven deltar i och har därjämte regional variation. För läsåret 1965/1966 var ersättningen, såvitt avsåg grundskola och folkskola, lägst 740 kronor och högst 835 kronor, vilket belopp i förekommande fall skulle ökas med 215 kronor, utgörande ersättning för fria skolmåltider.

Under vårsessionen 1965 antog riksdagen i huvudsak *Kungl. Maj:ts proposition nr 43 angående kommunal skatteutjämning m. m.* I propositionen, som grundats på *1958 års skatteutjämningskommittés* betänkande med titeln »Kommunal skatteutjämning m. m.» (SOU 1964:19), föreslogs, att en bidragsgivning i allmänt skatteutjämnande syfte till kommunerna skulle införas fr. o. m. år 1966. Författningsbestämmelserna återfinns numera i *förordningen den 3 juni 1965 om skatteutjämningsbidrag* (SFS 268/1965). Samtidigt med förordningens ikraftträdande slopades skatteersättningarna till kommunerna i anledning av 1957 och 1961 års ortsavdragsreformer samt skattelindringsbidraget till synnerligt skattetyngda kommuner. Bidragssystemet är uppbyggt så, att bidrag utgår *dels* till landskommuner, köpingar, städer, landstingskommuner och kyrkliga kommunenheter, när skattekraften, dvs. skatteunderlaget per invånare, i kommunen understiger en viss nivå (skatteutjämningsbidrag vid brist på skattekraft), *dels* till landskommuner, köpingar och städer, när den sammanlagda utdebiteringen för allmän kommunalskatt i kommunen överstiger medelutdebiteringen i riket (skatteut-

jämningsbidrag vid hög utdebitering). Utöver dessa bidrag kan efter ansökan ett extra skatteutjämningsbidrag utgå om synnerliga skäl föreligger.

Riksdagen biföll förslag i propositionen att vissa speciella bidrag till kommunerna skulle avlösas, nämligen bidragen till skolmältider, till anskaffande av inventarier för skolmältider, till skolskjutsar och inackordering, till pedagogisk utrustning, till de kommunala folkbiblioteken, till anordnande samt om- och tillbyggnad av ålderdomshem ävensom till uppförande eller inrättande av barnhem och till driften av barnhem. De genom avlösningen disponibla medlen överfördes till det allmänt skatteutjämnande bidragssystemet.

Reformen kunde enligt propositionen för budgetåret 1965/66 beräknas tillföra kommunerna ett nettotillskott av drygt 400 milj. kr.

Vid remissbehandlingen av skatteutjämningskommitténs förslag hade *skolöverstyrelsen* i fråga om bidragen till skolskjutsar m. m. anfört följande:

Starka skäl talar för att bidragen till skolskjutsar och inackordering avlöses och compensation beredes kommunerna genom en motsvarande justering av det allmänna skatteutjämningsbidraget. Med den starka kommunala förankring som skolväsendet nu har synes inte vara nödvändigt att upprätthålla en speciell bidragsgivning på detta utgiftsområde. Tvärtom kan ett bidrag med så hög bidragsandel, varom här är fråga, vara ägnat att motverka en naturlig inriktning av verksamheten. Skolöverstyrelsen understryker att det nuvarande skolskjutssystemet visat sina mest negativa verkningar på det pedagogiska området. Systemet har lett till att kommuner underlåtit att utnyttja de förbättringar i pedagogiskt avseende som varit möjliga eller utnyttjat dem på ett från pedagogisk synpunkt otillfredsställande sätt. Skolskjutsorganisationen har med andra ord fått styra skolarbetet i klart ogynnsam riktning. Det finns enligt skolöverstyrelsens uppfattning risk för att denna utveckling fortsätter och förs över i grundskolans högstadium, där den indirekt kan komma att verka dirigerande på den enskilde elevens rätt till en fritt vald studieväg.

*Föredragande departementschefen* uttalade i detta hänseende:

Det nu diskuterade skatteutjämningsystemet skapar såsom såväl kommittén som flera remissinstanser framhållit möjligheter till en förenklad bidragsgivning bl. a. genom en avveckling av speciella bidrag. De av skolöverstyrelsen anförda skälen för avlösning av bidragen till skolmältider, anskaffande av inventarier för skolmältidsverksamheten, skolskjutsar och inackordering av skolpliktiga elever finner jag bärande. Det torde inte längre föreligga utrymme för stimulansbidrag till verksamhetsgrenar av förevarande art. Några allvarliga ekonomiska konsekvenser för kommunernas ekonomi torde inte uppkomma genom dessa bidrags avveckling och överförande till det allmänt skatteutjämnande systemet. Tvärtom kommer medlen i fråga därigenom i första hand kommuner med sämre ekonomiska förutsättningar till godo. Genom införande av ett allmänt skatteutjämningsystem som i första hand garanterar kommunerna ett visst skatteunderlag undanrycks för övrigt grunden för skatteunderlagsgraderade speciella bidrag.

I sitt av riksdagen godkända *utlåtande nr 78* över ovannämnda proposition förklarade *statsutskottet* sig dela uppfattningen, att ett allmänt skatteutjämningsystem av föreslagen typ skapar goda förutsättningar för en rationalisering av den statliga bidragsgivningen i stort till kommunerna. Utskottet anslöt sig även till kommitténs uttalande att grundtanken i rationaliseringssträvandena bör vara att ett bidragssystem skall innehålla endast speciella bidrag med en från skatteteknisk synpunkt eller från stimulanssynpunkt angelägen funktion. Statsbidraget till skolskjutsar var enligt utskottets mening inte motiverat från någon av de anförda synpunkterna. Snarare syntes, med den starka kommunala förankring som skolväsendet nu har, det inte vara nödvändigt att upprätthålla en speciell bidragsgivning på detta utgiftsområde.

Som förut nämnts föreslogs i propositionen, att *extra skatteutjämningsbidrag* skulle kunna beviljas kommun, när synnerliga skäl därtill förelåg. Sådana bidrag borde dock inte förekomma annat än i undantagsfall. I samband med en diskussion om verkningarna i utdebiteringshänseende av sloandet av statsbidraget till skolskjutsar och inackordering underströk departementschefen att extra bidrag kan utgå för att åstadkomma den yttre utjämnings av utdebiteringarna i de av indragningen berörda kommunerna som kan vara motiverad sedan ordinarie bidrag utgått.

I motioner, väckta i anslutning till propositionen, uttalades farhågor för att en indragning av bidraget till skolskjutsar och inackordering skulle medföra svårigheter för en del kommuner, särskilt i glesbygderna, och hemställdes därför, att riksdagen måtte besluta att extra skatteutjämningsbidrag skall utgå även för att mildra obilliga verkningar av att i första hand bidraget till skolskjutsar avvecklas. Statsutskottet ansåg i sitt ovannämnda utlåtande, att en bidragsgivning i nämnt syfte inte var oförenlig med det av departementschefen gjorda, nyss återgivna uttalandet, men fann ett förtydligande på denna punkt vara påkallat. Utskottet föreslog därför, att riksdagen skulle uttala, att extra skatteutjämningsbidrag bör beviljas för att undanröja de obilliga verkningar i ekonomiskt hänseende för kommunerna som kan orsakas av en avlösning av statsbidragen till skolskjutsar och inackordering. Utskottet förklarade sig därjämte dela den i vissa motioner framförda uppfattningen att även glesbygdskommunerna bör erhålla den lättnad i utdebiteringshänseende som är skatteutjämningsreformens allmänna syfte och att denna verkan inte bör förhindras genom avvecklingen av statsbidraget till skolskjutsar och inackordering. Emellertid underströk utskottet, att fråga är om en bidragsgivning, som bör förekomma endast i undantagsfall, samt att bidragsgivningen till sin omfattning inte synes böra överstiga det belopp, som f. n. utgår i form av extra bidrag enligt skattelindringsförordningen, d. v. s. ca 10 milj. kr. per år.

## Historik

### *Interkommunal ersättning*

Riksdagen fattade år 1956 beslut om en genomgripande omläggning av skolväsendets lokala och regionala ledning. Skolstyrelserreformen trädde därefter i kraft den 1 juli 1958. Vid samma års riksdag upptogs till behandling vissa följdfrågor i anledning av reformen. Vid författningsarbetet hade inom ecklesiastikdepartementet *skolförfattningssakkunniga* biträtt.

I den intill den 1 juli 1958 gällande folkskolestadgan reglerades inte direkt skoldistrikts skyldighet att mottaga barn i sina obligatoriska skolor. Det torde dock allmänt ha ansetts att sådan skyldighet förelåg beträffande alla i distriktet kyrkobokförda barn. Kommunerna mottog emellertid därutöver i stor utsträckning i sina obligatoriska skolor barn, som ej var kyrkobokförda i kommunen, utan att skyldighet härtill torde ha förelegat och utan att ersättning härför begärdes av barnens hemkommuner (prop. 1958:93 s. 17).

*Skolförfattningssakkunniga* anförde, att — bl. a. med hänsyn till ökade skolkostnader och till ändrade statsbidragsregler — kommunerna möjligen inte skulle bli lika villiga i fortsättningen som ditintills att i sina obligatoriska skolor intaga elever, som de ej var författningsenligt skyldiga att mottaga. Föräldrarnas möjligheter att välja vistelseort för barnen skulle i så fall minskas. *De sakkunniga* ansåg en sådan utveckling ej vara önskvärd och föreslog därför vidgad skyldighet för kommunerna att mottaga elever. I sak torde förslaget ha nära anslutit sig till gällande praxis.

I enlighet med det sagda angav *de sakkunniga* (prop. 1958:93 s. 18) i fyra punkter de fall, då kommun skulle vara skyldig att i sina obligatoriska skolor mottaga i kommunen ej kyrkobokförda barn. Punkten c) avsåg det fallet, att »barnet är intaget i barnhem eller liknande anstalt i kommunen eller inackorderats eller eljest för längre tid vistas i enskilt hem därstädes». Beträffande denna punkt anförde *de sakkunniga* följande.

Under punkt c) har till en början upptagits det fallet, att ett barn är intaget i barnhem eller liknande anstalt i kommunen. Dylika barn kyrkobokföres som regel ej i den kommun, där anstalten är belägen, utan bibehåller sin kyrkobokföring hos föräldrarna. Starka sociala skäl talar för, att de likväl utan vidare skall mottagas i barnhemskommunens skolor. På liknande sätt förhåller det sig med barn som, efter omhändertagande enligt barnavårdslagen, inackorderats i enskilda hem. Dessa barn torde emellertid ofta kyrkoskrivas som »fosterbarn» i det nya hemmet. Annorlunda förhåller det sig då med vissa andra fall av inackordering. Understundom är omständigheterna sådana att ett barn måste inackorderas på främmande ort för att överhuvudtaget erhålla tillfredsställande undervisning, exempelvis i fråga om lots- och fyrapersonalens barn i vissa fall, barn i vissa ödebygder etc. Vidare kan inackordering ibland med hänsyn till barnets bästa vara att föredra framför en lång och tröttande skolskjuts. Den som på detta sätt vistas på en ort för att få undervisning vid läroanstalt skall ej kyrkobokföras där, så länge han kan anses ha sitt egentliga hem

annorstädes. Om ett barn på grund av förhållandena i föräldrahemmet, t. ex. moderns sjukdom, söndring i föräldrarnas äktenskap, för längre tid inackorderas på annan ort eller överlämnas till släktingar där, beror det ofta på tillfälligheter, om barnet får ändrad kyrkobokföring. I alla de fall, som här antytts, bör vistelsekommunen enligt de sakkunnigas mening, oavsett kyrkobokföringen, vara skyldig att mottaga barnet i sina skolor. De sakkunniga vill emellertid gå ett steg längre och föreslår, att dylik skyldighet skall föreligga så snart barnet för längre tid mottagits i enskilt hem i kommunen. Skälet är även här hänsynen till barnets bästa. Man torde kunna utgå ifrån att föräldrar, som på detta sätt låter sina barn mera stadigvarande vistas på annan ort, i det alldeles övervägande antalet fall har starka motiv för sin åtgärd — motiv som måste godtagas. Och om man i författning uppställde särskilda krav i fråga om motivens art eller styrka, skulle risk uppkomma för tolkningssvårigheter och för tvister, som lätt skulle kunna få menliga följder för barnet.

Beträffande interkommunal ersättning i fall varom här är fråga anförde *de sakkunniga* följande.

För skolpliktiga, som mottages av de skäl som nu angivits, bör kommun ej ha rätt till ersättning från hemkommunen för av skolgången föranledda kostnader. Denna belastning kan drabba kommunerna ojämnt, men i stort sett torde några mera betydande orättvisor icke uppkomma. I varje fall utgår statsbidrag till så stor del av kommunernas skolkostnader, att kommunerna bör kunna åläggas de med dessa föreskrifter förenade kostnaderna.

I likalydande remissyttranden från *Stadsförbundet* och *Landskommunernas förbund* framhölls (prop. 1958:93 s. 28), att skyldigheten att sörja för skolgång i obligatorisk skola för barn, som intagits på barnhem eller anstalt, kunde bli ganska betungande för mindre kommuner, varför det inte ansågs rimligt att vistelsekommun i sådana fall ålades att svara för de med dessa barns skolgång förenade kostnaderna.

*Departementschefen* anförde, att det naturligtvis kunde diskuteras om kommun skulle vara skyldig att i större utsträckning i sina skolor mottaga i kommunen icke kyrkobokförda barn utan ersättning. Härefter anförde han följande (prop. 1958:93 s. 34).

Vid remissbehandlingen har från några håll hävdats, att det med en sådan bestämmelse i vissa fall skulle kunna bli betungande för en mottagande mindre kommun, exempelvis om en större stad dit förlägger ett barnhem och kommunen blir skyldig att anordna undervisning för de skolpliktiga barnen på hemmet.

Sådana fall kan naturligtvis tänkas uppkomma, men detta förhållande är enligt min mening inte skäl nog att frångå de sakkunnigas uppfattning att rätt till ersättning inte skall föreligga. Det skulle nämligen stöta på praktiska olägenheter av betydande omfattning att hålla reda på, uträkna och utkräva olika belopp, ofta av absolut taget ringa storlek och i regel helt utan betydelse för kommunernas ekonomi. Skulle undantagsvis det motsatta förhållandet vara för handen, torde överenskommelser kommunerna emellan, liksom nu sker, kunna träffas utan särskild föreskrift därom. Vidare torde, som skolöverstyrelsen påpekat, ersättningsfrågan, där så erfordras, kunna lösas genom länskolnämndens medverkan.

Riksdagen (SU nr 89 år 1958) lämnade propositionen utan erinran, såvitt här är i fråga. I den nya *folkskolestadgan*, som utfärdades den 23 maj 1958 (SFS 399) upptogs här avhandlade bestämmelser (11 §).

*Skolberedningen* (SOU 1961:30 s. 816) föreslog i förevarande hänseende inte någon saklig ändring i fråga om kommuns skyldighet att mottaga barn som är kyrkoskrivna i annan kommun för undervisning i den obligatoriska skolan, *grundskolan*. Beredningen framhöll i detta sammanhang, att framför allt i många landsbygdskommuner fanns ett stort antal fosterbarn från andra kommuner. Dessa barns skolgång kunde bli betungande för de kommuner, där barnen vistades, vilket kunde leda till att denna verksamhet minskade i omfattning. För barnavården skulle en sådan utveckling vara olycklig. Denna fråga låg emellertid enligt beredningens mening vid sidan av beredningens arbete och beredningen ville endast göra det uttalandet att frågan borde beaktas vid utformningen av statliga eller kommunala ersättningar på barnavårdens område.

Beträffande ersättning för undervisningen kommuner emellan anförde beredningen vid den paragraf (33 §), som nu motsvaras av 46 § skollagen följande.

Enligt nu gällande bestämmelser utgår ersättning för mottagande av elever från annan kommun i regel endast om beslut om samverkan i detta hänseende föreligger. I 27 § skollagen har nu klarare än i skolstyrelselagen markerats den redan nu gällande principen, att varje kommun har ett allmänt ansvar för att barn och ungdom i kommunen får erforderlig utbildning. En konsekvens härav bör då vara, att denna kommun lämnar bidrag till annan kommun, som ombesörjer denna utbildning. Principiella skäl talar för att denna ersättningsskyldighet blir generell och alltså även gäller för elever, beträffande vilka beslut om samverkan icke föreligger. Även praktiska skäl talar för en sådan lösning. Om ersättning regelmässigt utgår för utsocknes elever, vilka kommunen är skyldig mottaga, vare sig de tillhör elevområdet eller ej, inverkar mottagandet av sådana elever mindre på kommunernas ekonomi. Detta torde medföra, att kommunerna blir mera benägna än nu att godtaga länskolnämndernas beslut om elevområden och att elever lättare än nu, då särskilda skäl föreligger, kan vinna inträde i skola utanför elevens elevområde.

Av anförda skäl förordar beredningen, att en generell regel införes om skyldighet för kommun att delta i kostnaderna, då de som tillhör kommunen anlitar annan kommuns skolor och sistnämnda kommun är skyldig mottaga dem som elever. Denna regel får något olika innebörd för grundskolan och för skolor, som anges i 3 §. Beträffande grundskolan har nämligen kommunen ett primärt ansvar även för barn, som vistas där utan att vara kyrkobokförda inom kommunen. För sådana barn kan vistelsekommunen ej begära ersättning av kyrkobokföringskommunen, även om förstnämnda kommun måste sända barnet till grundskolan i en tredje kommun för skolgång.

I den *proposition* (nr 136 år 1962), i vilken förslag till skollag förelades riksdagen, upptogs i 43—45 §§ av förslaget regler för elevområdessystemets funktion dels såsom ett medel att bestämma i vilka skolor barnen äger göra



anspråk att få gå och, vad avser grundskolan, är skyldiga att fullgöra skolgång, dels ock att vara grundval för regleringen av kommunernas samverkan. I specialmotiveringen redogöres för remissyttrande av *länsskolnämnden i Stockholm*, som anser att regeln om att vistelse inom elevområde för grundskola skall medföra elevområdestillhörighet kan leda till icke önskvärda konsekvenser i sådana fall, då en anstalt, exempelvis skolhem, inrättas i skolkommunen av annan än denna för inackordering av andra barn än skolkommunens eller då stadsbarn på barnavårdsmyndigheters eller läkares tillrådan inackorderas på landsbygden. Då dessa barn vistas i skolkommunen på sätt anges i beredningens förslag, blir kommunen skyldig att utan ersättning mottaga dem i sina skolor och kanske t. o. m. på egen bekostnad tillse att de får undervisning i skola i en tredje kommun. I anslutning till det här berörda spørsmålet ifrågasätter *skolöverstyrelsen*, om inte förhållanden av det antydda slaget bör uteslutas från att medföra ersättningsrätt för skolkommunen.

*Departementschefen* anför följande (prop. 136 år 1962 s. 84).

Den detaljutformning av elevområdesreglerna skolberedningen föreslagit synes mig vara ett godtagbart instrument för att åstadkomma en ändamålsenlig och rättvis fördelning av elever på olika skolor. Principerna för denna reglering ansluter också i stora drag till den ordning som hittills gällt. Med instämmande i beredningens motivering vill jag därför ge min anslutning till förslaget, och jag har med endast vissa redaktionella jämkningar upptagit detsamma i departementsförslaget. I anledning av det vid remissbehandlingen gjorda påpekandet i anslutning till bestämmelserna om att vistelse i vissa fall konstituerar elevområdestillhörighet kan jag framhålla, att samma regel gäller redan enligt nuvarande ordning. De ifrågavarande bestämmelserna får emellertid inte förstås så att man skall kunna, utan att i reguljär ordning åvägabrunga interkommunal samverkan, placera barn på anstalt i andra kommuner i direkt syfte att där skaffa dem skolundervisning.

*Riksdagen* (särskilda utskottets utlåtande nr 2 år 1962) biföll lagförslaget i denna del. Beträffande innehållet i 43 och 46 §§ skollagen hänvisas till »Gällande bestämmelser m. m.» ovan.

#### *Skolskjutskostnader*

Till kommuns skolkostnader utgår även statsbidrag. I fråga om kostnaderna för anordnande av skolskjutsar gällde intill den 1 januari 1966 bestämmelserna i *kungörelsen den 18 juni 1958 om statsbidrag till kostnaderna för skolskjutsar och inackordering* (ändrad senast genom SFS 1964: 455, upphävd genom SFS 1965: 452).

Bidraget utgick till kommun, skoldistrikt och kommunalförbund på skolväsendets område till kostnaderna för anordnande av skolskjutsar och inackordering för sådana elever i grundskolor, folkskolor och fortsättningskolor som hade lång eller besvärlig skolväg. Statsbidrag till skolskjutsar

utgick enligt huvudregeln med 80 % av kommunens verkliga kostnad. Fann länskolnämnden att skjutsningen kunnat anordnas till lägre kostnad, skulle bidraget utgå med 80 % av den kostnad nämnden prövade skälig. Om bidraget till skolskjuts skulle bli högre än bidrag till inackordering och antalet inackorderingsdagar skulle utgöra 1,2 gånger antalet skjutsdagar, fick bidraget till skolskjuts endast vid synnerliga skäl överstiga vad som skulle utgått som bidrag till inackordering. Vid självskjuts utgick statsbidrag med 80 % av kommunens verkliga kostnad. Bidraget fick dock inte beräknas efter högre kostnad per dag som eleven besökt skolan än 50 öre, om skolvägen var längre än 7 kilometer och 40 öre i annat fall. Statsbidraget till kostnaderna för inackordering utgjorde per elev och dag 3:25 kr. vid inackordering i enskilt hem och 3 kr. vid inackordering i elevhem.

I *motioner till 1965 års riksdag*, I:54 och II:67, påkallades lagförslag, som reglerade skolskjutskostnaderna för skolbarn, som omhändertagits för samhällsvård och utplacerats i främmande kommuner. Motionärerna fann det rimligt att dessa kommuner, då de åsamkades särskilda skolskjutskostnader för sådana barn, kunde av barnens kyrkobokföringskommuner få ersättning för nämnda kostnader, i den mån dessa inte täcktes av statsbidrag.

Motionerna föranledde inte någon riksdagens åtgärd. *Andra lagutskottet* pekade i sitt *utlåtande nr 73* på att införandet av det allmänt skatteutjämnande systemet — för vilket ovan redogjorts — kommer att förbättra den ekonomiska ställningen för de skattetyngda kommunerna. Utskottet anförde vidare, att det var att märka även att extra skatteutjämningsbidrag skulle kunna utgå till kommuner, som allmänt sett hade höga kostnader för bl. a. skolskjutsar. Mot denna bakgrund fann utskottet det inte motiverat att — på det begränsade område varom då var fråga — införa en särskild reglering.

### Remissyttrandena

*Svenska kommunförbundet* tillstyrker i princip bifall till motionerna medan övriga remissinstanser avstyrker eller eljest ställer sig avvisande till dessa.

*Socialstyrelsen*, som avstyrker motionerna, påpekar — under hänvisning till vad som anförts till stöd för motionsyrkandet — att motionärernas avsikt torde vara att interkommunal ersättning skall utgå inte blott då barn vistas i »fosterhem» enligt definitionen i 46 § barnavårdslagen utan även i övriga fall då av barnavårdsnämnd omhändertaget barn placeras i enskilt hem.

Vidare anför *socialstyrelsen* väsentligen följande.

Bland de barn, som omhändertages för samhällsvård och placeras i enskilda hem, ingår mycket olikartade fall. Däri ingår barn, som omhändertages jämlikt 25 och 29 §§ barnavårdslagen och som är psykiskt skadade

eller missanpassade på olika sätt. Enligt socialstyrelsens erfarenhet förekommer det, att från kommunalt håll motvilja visas mot placering av sådana barn inom den egna kommunen. Denna motvilja torde ha många orsaker. Man kan vara rädd för ofördelaktig påverkan på kommunens egna barn och ungdomar, för att skadegörelse skall drabba kommunen och enskilda invånare, för att barnavårdsnämnd och skola skall ställas inför svår-  
bemästrade uppgifter o. s. v. Vilken roll skolkostnaderna spelar i detta sammanhang är svårt att avgöra. Det förefaller socialstyrelsen som om motionärerna fäst alltför stort avseende vid deras betydelse. Bland de ifrågavarande barnen finns också sådana, som omhändertagits för samhällsvård jämlikt 31 § barnavårdslagen, exempelvis på grund av att vårdnadshavaren har avlidit eller saknar möjlighet att själv ha hand om barnet. Dessa barn placeras ofta som småbarn i fosterhemmet och tillbringar kanske hela sin uppväxttid där. De växer så in i fosterfamiljen, att de av omgivningen betraktas som familjens egna barn. Mot placeringar av detta slag torde ingen animositet råda i vistelsekommunen, och motionärernas ovan citerade argument är alltså inte hållbart i dessa fall. Extra kostnader för skolskjutsar torde kommunerna sällan behöva vidkännas för barn, som är omhändertagna för samhällsvård och utplacerade av barnavårdsnämnd. De socialvårdstjänstemän, som placerar fosterbarn, brukar vid bedömningen av ett fosterhems lämplighet också beakta möjligheterna för barnet till umgänge med jämnåriga. Placering i ensligt belägna fosterhem brukar undvikas. I den mån fosterbarn är placerade i sådana hem torde det som regel vara fråga om barn, som icke är omhändertagna av barnavårdsnämnd och som alltså icke beröres av motionärernas förslag.

Socialstyrelsen anser alltså, att det av motionärerna anförda argumentet, att placering av omhändertagna barn i främmande kommuner skulle underlättas om de föreslagna bestämmelserna infördes, endast skulle kunna gälla beträffande en del av de omhändertagna barnen, nämligen de s. k. svårplacerade. Mot placering av dessa barn torde emellertid motståndet av andra — ovan nämnda — skäl vara så stort, att de ifrågavarande bestämmelserna enligt socialstyrelsens bedömning även i dessa fall skulle sakna betydelse. Därtill kommer, att de föreslagna bestämmelserna torde medföra vissa svårigheter vid tillämpningen. Situationen kan exempelvis vara den, att av två fosterbarn, som går i samma klass, det ena är placerat av vårdnadshavaren medan det andra är omhändertaget för samhällsvård och placerat av barnavårdsnämnd. Endast för det senare skulle rätt till ersättning föreligga enligt motionärernas förslag. Risk finns, att krav utgår för båda såsom varande fosterbarn, eller att en förväxling sker, så att kravet kommer att gälla det icke omhändertagna barnet. Misstag och förväxlingar av detta slag torde bli svåra att undvika med åtföljande tvister mellan kommunerna.

*Skolöverstyrelsen* anser sig av följande skäl inte böra förorda bifall till motionerna.

Den åsyftade ändringen i skollagen skulle avse sådana barn som utplacerats i enskilda fosterhem med stöd av barnavårdslagen.

Överstyrelsen vill framhålla att anspråk på ersättning kan framföras på liknande grunder för skolpliktiga barn som på enskilt initiativ för längre tid vistad i enskilt hem i en värddkommun. Enligt skollagen 43 § c gäller vidare att vistelse inom elevområdet skall medföra elevområdestillhörighet

i de fall, då barn är intaget på barnhem eller liknande anstalt inom en kommun. Inom sistnämnda bestämmelse torde rymmas de fall där skolpliktiga barn för längre eller kortare tid vistas på sjukhus utanför hemkommunen.

Det synes överstyrelsen mycket tveksamt om frågan om ersättning i fall som dessa skall göras beroende av huruvida myndighet eller enskild person föranstaltat om barnets vistelse i annan kommun. Med lika rätt kunde motsvarande särbestämmelse diskuteras för de fall, då sådan elev kyrkobokförs inom värdkommunen.

I motionerna framhålls att det framför allt i landsbygdskommuner finns fosterbarn från andra kommuner och att dessa skolbarns skolgång kan bli betungande för de kommuner där barnen vistas. Det förstnämnda förhållandet är naturligt med hänsyn till de förutsättningar under vilka de barn som motionerna i första hand avser är utplacerade. Kommunernas merkostnader för dessa elever kan emellertid ej anses vara påfallande stora med hänsyn till att medveten koncentration av dessa barn i fosterhem ej torde förekomma. Annorlunda är förhållandet då barnhem eller liknande finns inom en kommun. I sistnämnda fall torde dock den egna kommunen naturligen böra svara för skolkostnaderna för flertalet av de intagna barnen.

Nu pågående och kommande sammanläggningar mellan kommuner kommer i betydande utsträckning att förena tätorts- och glesbygdskommuner. De marginella kostnaderna för de barn som placeras i enskilda fosterhem inom storkommunerna kommer därmed att minska. I en del fall kommer även naturligen förutsättningarna för ersättningsanspråken att utgå. Sammanläggningen mellan tätorter och landsbygdsområden medverkar även till att de eventuella ersättningsanspråk som tätortskommuner med t. ex. sjukhusanläggningar skulle kunna ställa gentemot glesbygdskommuner — om sådan ändring av skollagens 43 § förutsätts komma till stånd — även faller bort.

Ovan har angivits några av de förhållanden som ur skolväsendets synvinkel gör det svårt att klart urskilja någon särskild grupp av fosterbarn för vilka ensartat ersättningsanspråk för skolkostnader kan ställas. Överstyrelsen vill ej heller medverka till att särskilda kategorier av barn i enskilda fosterhem i värdkommuner urskiljs som underlag för ersättningsanspråk mellan kommuner.

Överstyrelsen kan emellertid tänka sig fall där samlad utplacering av barn i en värdkommun kan medföra påtagliga merkostnader för skolanordningarna inom denna kommun. I sådana fall bör dock uppgörelse kunna träffas mellan berörda kommuner om ersättning för merkostnader för skolans anordnande för dessa barn.

*Svenska stadsförbundet* finner att övervägande skäl talar för att ingen ändring företages i hittills gällande bestämmelser. *Förbundsstyrelsen* yttrar efter en hänvisning till 1958 års lagstiftning — för vilken redogjorts i historiken ovan — följande.

Utöver de skäl som angavs 1958 kan nu också framhållas att skatteutjämningsbidrag införts, varigenom de mindre och skattesvagare kommunerna erhåller vissa särskilda lättnader. Dessutom syftar den pågående kommunreformen till att skapa större kommunala enheter med kraftigare skatteunderlag.

Givetvis kan man, som motionerna gör, ifrågasätta det rimliga i att vistel-

sekommunen (vårdskommunen) skall svara för skolkostnaderna i de här aktuella fallen. Styrelsen ser emellertid problemet närmast så, att om man 1958 inte fann tillräckliga skäl att lägga kostnaderna på hemkommunen, så är skälen till en dylik ordning — med hänsyn till skatteutjämnings- och kommunreformerna — långt mindre i dag. Problemet begränsade räckvidd belyses också av att de belopp per fosterbarn, som skulle erläggas enligt kungörelsen om vissa ersättningar vid kommunal samverkan på skolväsendets område, inte är högre än 740—780 kronor per år i årskurserna 1—6 och 785—835 kronor per år i årskurserna 7—9. Någon kommunalekonomisk betydelse kan dessa belopp knappast ha.

Även *Svenska kommunförbundet* berör inledningsvis 1958 och 1962 års skollagstiftning. Förbundsstyrelsen framhåller — gentemot därvid gjorda uttalanden av departementschefen om reglering av kostnaderna utan uttryckligt lagstöd — att då frågan om interkommunal ersättningsskyldighet inom skolväsendet i övrigt är reglerat i skollagen förhåller det sig tveklöst så att frånvaron av laglig föreskrift om ersättning till vistelsekommunen för skolkostnader avseende fosterbarn eller barn intagna på barnhem eller anstalt, gör det praktiskt omöjligt för kommunen att utfä ersättning. Vidare anför *förbundsstyrelsen*.

Styrelsen delar den här tidigare refererade uppfattningen att den aktuella ersättningsfrågan är av ringa kommunalekonomisk betydelse. Samma kan emellertid vid en individuell bedömning sägas om andra fall av interkommunal ersättningskyldighet inom skolväsendet. Styrelsen hyser därför förståelse för den i motionen och av många kommuner hävdade uppfattningen, att man starkt kan ifrågasätta rimligheten i att hela kostnaden för skolgången överlastas på vistelsekommunen.

Vad som enligt styrelsens mening kan tala emot motionärernas förslag är de praktiska svårigheterna att få ett ersättningssystem att fungera på ett smidigt sätt. De administrativa svårigheterna har emellertid ej tillåtits verka hindrande för reglering i övrigt av interkommunal ersättningskyldighet inom skolväsendet. Styrelsen finner därför ej heller dessa skäl med avgörande tyngd tala emot bifall till motionen, varför styrelsen tillstyrker att frågan om interkommunal ersättning för skolkostnader avseende av barnavårdsnämnd omhändertagna och till fosterhem, barnhem eller anstalt överförda barn löses i huvudsaklig överensstämmelse med vad som i motionen föreslagits.

### Utskottet

Då en barnavårdsnämnd omhändertagit underårig för samhällsvård, skall enligt barnavårdslagen vården i första hand komma till stånd i enskilt hem. Den underåriga kan därvid komma att placeras i fosterhem, som är beläget utanför hemkommunen. Placeringen kan ha lång varaktighet och den underåriga kyrkobokföres i allmänhet i vistelsekommunen.

I skollagen regleras i vilka fall en kommun är skyldig att till annan kommun utgiva ersättning för barns skolgång. Såsom huvudregel gäller, att om en kommun — på grund av föreskrifter i lagen — för undervisning mottagit

elev som inte är kyrkobokförd i kommunen, är kommunen berättigad till ersättning för undervisningskostnaderna. Av kompletterande bestämmelser följer därjämte bl. a., att om barn, som placerats i fosterhem utanför hemkommunen, går i obligatorisk skola i vistelsekommunen, är denna kommun inte berättigad till ersättning för undervisningen även om barnet är kyrkoskrivet i den kommun, vars barnavårdsnämnd gjort omhändertagandet. Ersättningen för skolundervisningen skall, såväl beträffande den obligatoriska som den icke-obligatoriska skolan, i allmänhet utgivas av den kommun i vilken barnet är kyrkobokfört. Såvida kommunerna inte överenskommer om annat, skall ersättningen utgå med vissa av Kungl. Maj:t bestämda schablonbelopp.

För anordnande av skolskjutsar utgick t.o.m. föregående år statsbidrag till kommunerna. I samband med att förordningen om skatteutjämningsbidrag trädde i kraft den 1 januari i år avlöstes detta bidrag. Genom förordningen infördes en bidragsgivning till kommunerna i allmänt skatteutjämnande syfte. Bidrag kan utgå dels vid brist på skattekraft och dels vid hög utdebitering. Dessutom kan extra skatteutjämningsbidrag utgå om synnerliga skäl föreligger, t. ex. för att undanröja de obilliga verkningar i ekonomiskt hänseende för kommunerna, som kan uppstå genom avlösningen av statsbidragen till skolskjutsar.

Motionärerna yrkar, att lagförslag skall framläggas som ger vistelsekommun rätt till ersättning för skolkostnader för skolpliktiga barn, som av annan kommun omhändertagits för samhällsvård och utplacerats i enskilda fosterhem i vistelsekommunen. Ersättningsskyldigheten bör enligt motionärernas uppfattning omfatta dels ovan angivna schablonbelopp och dels övriga direkta kostnader för elev, såsom extra skolskjuts eller annan anordning som kan vara nödvändig för att bereda barnet undervisning.

Vid föregående års riksdag väcktes motioner med samma syfte som de förevarande. Motionärerna begränsade dock sitt yrkande till att avse särskilda skolskjutskostnader, som uppstått till följd av placeringen av fosterbarnen i kommunen.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande pekade andra lagutskottet på att införandet av det allmänt skatteutjämnande systemet skulle komma att förbättra den ekonomiska ställningen för de skattetyngda kommunerna. Utskottet underströk även att extra skatteutjämningsbidrag skulle kunna utgå till kommuner, som allmänt sett hade höga kostnader för bl. a. skolskjutsar. Mot angivna bakgrund fann utskottet det inte motiverat att — på det begränsade område varom då var fråga — införa en särskild reglering.

År 1958 vid tillkomsten av reglerna om den interkommunala skolersättningen påpekades att de kommunala kostnaderna för undervisningen av skolpliktiga barn från andra kommuner ofta var av ringa storlek och i regel helt utan betydelse för kommunernas ekonomi. Detta förhållande kan alltjämt antagas bestå. Att under sådana förhållanden införa en — sannolikt

administrativt komplicerad — specialreglering synes enligt utskottets mening mindre önskvärt. Härtill kommer att, såsom påpekats under remissbehandling av motionerna, nu pågående och kommande kommunsammanslagningar minskar eller i vissa fall undanröjer föreliggande ersättningsfråga. Utskottet anser sig också kunna utgå ifrån att barnavårdsnämnderna vid placeringen av fosterbarn, som omhändertagits för samhällsvård, tar hänsyn till problem som sammanhänger med fosterbarnens skolgång. Med hänsyn till det anförda och till de skäl som redovisades föregående år, kan utskottet icke biträda motionsyrkandet. Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motioner, I:324 och II:394, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 25 oktober 1966

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

*Vid detta ärendes behandling har närvarit*

från första kammaren: herr Strand, fru Carlqvist, fru Hamrin-Thorell\*, herr Lars Larsson, fru Nilsson, herrar Eric Carlsson, Erik Filip Petersson och Blomquist;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Lundberg, fru Ekendahl, fröken Wetterström, herrar Johansson i Södertälje, Wiklund\*, Svensson i Kungälv och Johansson i Skärstad.

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

### Reservation

av herrar *Eric Carlsson* och *Johansson* i Skärstad, vilka ansett,

*dels* att det avsnitt av utskottets utlåtande som börjar på sid. 14 med orden »År 1958 vid» och slutar på sid. 15 med orden »icke biträda motionsyrkandet» bort ersättas med text av följande lydelse:

»Förevarande motioner har ett vidare yrkande än de föregående år behandlade, och även om de aktuella beloppen inte är av någon mera anseelig storlek, kan frågan om ersättningsskyldigheten ha stor betydelse. Enligt utskottet är det mycket angeläget att sådana förhållanden skapas att inte myndigheterna i en presumtiv vistelsekommun av ekonomiska skäl tvekar att medverka till lämpliga placeringar av barn. Utskottet ifrågasätter liksom Svenska kommunförbundet starkt rimligheten i att hela kostnaden för skolgången överlastas på vistelsekommunen. Utskottet är medvetet om att vissa administrativa svårigheter kan uppstå. Detta har emellertid inte fått verka

hindrande för reglering av annan interkommunal ersättningsskyldighet inom skolväsendet. Utskottet tillstyrker därför motionerna.»

dels att utskottet bort hemställa,

»1) att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I:324 och II:394, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag i syfte att ge vistelsekommun rätt till ersättning från hemkommun för skolkostnader för skolpliktiga barn som omhändertagits och utplacerats i enskilda fosterhem; samt

2) att motionerna, i den mån de inte kan anses besvarade genom vad utskottet under 1) hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.»