

2021-10-28

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: UBN 2021/152

Revidering av riktlinje för skolpeng och programpeng utomlands

Underrubrik

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden

1. Utbildningsnämnden beslutar om riktlinjer för skolpeng utomlands i enlighet med bilaga 1 till tjänsteskrivelsen.
2. Utbildningsnämnden beslutar att riktlinjen gäller från 1 augusti 2022. Begränsningen till godkända utlandsskolor gäller ansökningar från och med höstterminen 2022.

Sammanfattning

Nacka kommun, genom utbildningsnämnden som hemkommun, har ansvar för folkbokförda elevers rätt till utbildning. Enligt huvudregeln ska skolplikten fullgöras i Sverige. I Nacka finns dock möjlighet att ta med sig skolpengen utomlands. De utredningar som gjorts av kommunens jurister av rättsläget kring medflytt av skolpeng visar att det inte är helt klarlagt kring om det är lagligt att låta skolpeng följa med en elev som studerar utomlands. Bedömningen är dock att det för elever som är borta mellan sex och tolv månader som inte omfattas av skolplikt finns möjlighet, men det finns ett behov av att bättre än i dag kunna säkerställa utbildningens kvalitet och innehåll.

Hösten 2021 är det 22 elever som beviljats skolpeng utomlands i grundskolan och lika många i gymnasiet. Flertalet elever går på någon av de godkända svenska utlandsskolorna. Undervisning på godkända svenska utlandsskolor motsvarar så långt det är möjligt den som elever får i Sverige, och verksamheten ingår i nationell tillsyn och uppföljning.

För att bättre kunna säkerställa utbildningens kvalitet och innehåll och att utbildningen respekterar de värderingar som en kommunal finansiering bör säkerställ blir det framöver enbart möjligt att ansöka om skolpeng utomlands för elever som går i godkända utlandsskolor.

Ärendet

I juni 2021 beslöt utbildningsnämnden om revidering av riktlinjen för skolplikt och skolpliktsbevakning. Utbildningsnämnden uppdrog samtidigt till utbildningsenheten att återkomma med förslag på ny riktlinje för skolpeng utomlands i ett separat ärende, och vilket ges i detta ärende. Tjänsteskrivelsen visar hur många elever som beviljas skolpeng utomlands över tid, systemet i andra kommuner samt rättsläget när det gäller medflytt av skolpeng utomlands, som beskrivs med stöd av kommunens jurister.

I skrivelsen används begreppet godkända utlandsskolor för de svenska utlandsskolor som är godkända av och står under tillsyn av nationella svenska myndigheter (se bilaga 3). Begreppet skolpeng används för skolpeng (grundskola) och programpeng (gymnasieskola).

Statistik

Tabellen nedan visar hur många elever som har beviljats skolpeng utomlands från läsåret 2016/2017 till och med höstettermen 2021 i Nacka. Denna höst var det 22 elever som beviljades skolpeng utomlands i grundskolan och lika många i gymnasiet. Det skedde en ökning av antal elever som sökte skolpeng utomlands fram till pandemin när det gäller grundskolan.

Av dessa 44 elever i grundskolan är det två elever som inte går i godkänd utlandsskola. Dessa elever går i skola i Etiopien. Andelen elever som går i godkänd utlandsskola varierar mellan åren när det gäller grundskola. I gymnasiet går flertalet elever i godkända utlandsskolor.

År	Grundskola		Gymnasiet	
	-antal elever	Varav i godkända utlandsskolor	-antal elever	Varav i godkända utlandsskolor
2016/2017	15	12	20	16
2017/2018	15	3	15	14
2018/2019	23	17	21	18
2019/2020	37	17	22	19
2020/2021	12	9	9	9
HT 2021*	22	20	22	22

Nedan följer en tabell som visar om Stockholms läns kommuner beviljar skolpeng utomlands eller inte. Nacka kommun är den enda kommun i Stockholms län som tillåter skolpeng utomlands till skolor utan begränsning. Det är sju kommuner som inte tillåter skolpeng utomlands. Fem av kommunerna tillåter ansökan om skolpeng för godkända grund- och gymnasieskolor utomlands medan 12 kommuner godkänner ansökan enbart till gymnasiet.

Antal kommuner i Stockholms län som (enligt kommunens webbplats)			
Tillåter skolpeng utomlands	Tillåter skolpeng utomlands enbart till godkända utlandsskolor för grundskola och gymnasiet	Tillåter skolpeng utomlands enbart till godkända utlandsskolor för gymnasiet	Inte har skolpeng utomlands
1	5	12	7

Godkända svenska utlandsskolor

Merparten av eleverna som har skolpengen med sig utomlands går alltså på en godkänd utlandsskola. Det finns för närvarande 15 godkända utlandsskolor (se bilaga 3).

Undervisning på godkända utlandsskolor motsvarar så långt det är möjligt den som elever får i Sverige. Skolorna följer de svenska läroplanerna, undervisningen är på svenska och de har rätt att sätta betyg. Skolinspektionen har tillsyn över verksamheten och Skolverket svarar för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Skolorna får statsbidrag för elever till vårdnadshavare som uppfyller vissa villkor när det gäller skälen till vistelsen utomlands, till exempel om vårdnadshavaren ska tjänstgöra vid en svensk myndighet eller vid ett svenskt företag, studera eller delta i verksamhet som bedöms som väsentlig för svenska samhället.

Regelverket för skolpeng utomlands i Nacka innebär att ersättning inte utbetalas för en elev som skolan får statsbidrag för, men skolpengen kan användas när vårdnadshavaren har en annan sysselsättning än den som krävs enligt det nationella reglerna.

Det finns andra skolor som kallar sig svenska utlandsskolor och andra utbildningar som varken får statsbidrag eller har rätt att sätta betyg enligt svensk lag. Sådana skolor står inte under svensk statlig uppföljning, utvärdering och tillsyn.

Tidigare utredning av rättsläget om medflyttning av skolpeng

Under 2014-2015 gjordes en översyn av hanteringen och regleringen kring möjligheten att ta med skolpeng och programpeng utomlands från Nacka kommun¹. I utredningen som gjordes konstaterades att rättsläget inte är helt klarlagt kring om det är lagligt att låta skolpeng följa med en elev som studerar utomlands. Utredningen konstaterar att det finns möjlighet att motivera medskick av skolpeng utomlands, men att det ställer krav på att det ska finnas en koppling till kommunen, till exempel att eleven och minst en vårdnadshavare är folkbokförd där under hela utlandsvistelsen. Den lagreglering som redogörs för närmare i utredningen både gällande skollagen och kommunallagen är fortsatt aktuell.

Utredningen ledde till en del förändringar i utbildningsnämndens regler så att de är i linje med kraven i lagstiftningen. Möjligheten att ta med sig skolpengen begränsades till vistelser mellan sex månader och ett år och relationen mellan den utländska skolan och utbildningsenheten tydliggjordes vilket bland annat innebär att ersättning numera endast betalas ut direkt till skolan och att skolan behöver skriva på ett avtal med kommunen.

Utveckling av rättsläget sedan 2015

Sedan denna utredning har Sveriges kommuner och regioner (SKR tidigare SKL) kommit med ett tydligare uttalande (SKR:s yttrande 18/00799 2018-06-08), där man sammanfattningsvis anser att det strider mot skollagen och kommunallagen att ge skolpeng för eller till elever som går i skola utomlands. Det poängteras att det inte finns lagstöd för att betala ut skolpeng direkt till vårdnadshavare eller en enskild person. Därtill anges att skolpeng betalas endast ut till en kommun i Sverige, genom så kallad interkommunal ersättning. SKR menar vidare att det även strider mot lokaliseringsprincipen i kommunallagen att ge skolpeng från kommuner till skolor utomlands.

Skolverket har 2017 i en skrivelse till regeringen lyft fram att kommunerna idag gör olika tolkningar av om det är förenligt med gällande rätt att skicka med elever skolpengen och att det behöver klargöras om kommunerna ska ha möjlighet att lämna bidrag till utlandsskolorna (dnr 4.2.2-2017:1873). Skolverket redovisade 2019-02-20 regeringsuppdraget (dnr 2018:1034) och föreslog bland annat att reglerna för vem som kan få statsbidrag för studier vid en utlandssvensk skola ska förenklas och att kriteriet ska vara att minst en av elevens vårdnadshavare är svensk medborgare och stadigvarande vistas sex månader i utlandet. Än så länge har förslaget dock inte lett till några förändringar i regelverket.

¹ Utredningen Medflyttning av skolpeng och programpeng utomlands redovisades för utbildningsnämnden i maj 2015.

Hemkommunens ansvar för skolpliktiga elever

Nacka kommun, genom utbildningsnämnden som hemkommun, har ansvar för folkbokförda elevers rätt till utbildning. Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt. Om barnet inte längre är/ska vara folkbokfört i Sverige enligt folkbokföringslagens bestämmelser har barnet ingen skolplikt. Enligt huvudregeln ska skolplikten fullgöras i Sverige.

I de situationer en elev fortsatt är folkbokförd i Sverige men ska vara utomlands en längre tid än att ledighet är aktuellt finns två delar som måste bedömas utifrån ansvaret för skolplikten:

- Först görs bedömningen om eleven ska anses *stadigvarande vistas utomlands*. I så fall omfattas eleven inte av skolplikten. Kommunen behöver göra en utredning av förhållandena i det enskilda fallet och därefter fatta beslut. Bevakningen av skolplikten ska dock fortsätta så länge eleven fortsatt är folkbokförd i kommunen utan att fullgöra skolplikten här.
- Om eleven inte anses stadigvarande vistas utomlands, utan fortsatt omfattas av skolplikt trots vistelsen utomlands, krävs att ansökan om att *fullgöra skolplikten på annat sätt* beviljas.

Det finns ingen angiven tidsgräns för hur lång vistelsen utomlands ska vara för att det ska bli aktuellt att besluta om att skolplikten inte gäller trots att folkbokföringen består. Vid bedömningen av om en elev ska anses vistas varaktigt i utlandet är det inte bara vistelsens längd utan samtliga omständigheter ska beaktas. Praxis från förvaltningsdomstolarna tillsammans med Skatteverkets krav gällande folkbokföringen² ger viss ledning i frågan och ger grund för en tolkning att vistelser mellan sex månader upp till ett år kan ses som stadigvarande vistelse. Kortare vistelse än sex månader kräver alltså istället medgivande att fullgöra skolplikt på annat vis.

När skolplikten upphör på grund av varaktig vistelse i utlandet upphör även hemkommunens ansvar för elevens utbildning och finansiering av denna.

Nacka kommuns erbjudande att ta med skolpengen utomlands

I samband med översynen skolplikt och skolpliktsbevakning tidigare i år i kommunen har åter frågan om att låta elever ta med skolpengen från Nacka kommun utomlands aktualiserats. Bedömningen är att rättsläget i stort sett är oförändrat sedan översynen 2015 gällande kommunens möjlighet att erbjuda elever att ta med skolpengen. Däremot

² Förvaltningsrätten i Jönköping (2017-03-07, mål nr 334-16) bedömde att en sammanhängande vistelse utomlands på sex månader fick anses vara varaktig. Personer som planerar att bo utomlands ett år eller mer ska anmäla detta till Skatteverket för ändring i folkbokföringen.

har det visat sig finnas risker i hanteringen som den ser ut när det gäller kommunens möjlighet att säkerställa kvalitet och värderingar i utbildningen.

Då skolpengen kan tas med utomlands avseende vistelser på minst sex månader och maximalt ett år gäller den för elever som enligt resonemanget ovan bedöms inte omfattas av skolplikten på grund av stadigvarande vistelse utomlands och där kommunens skolpliktsansvar är begränsat till att endast omfatta bevakning av om skolplikten åter blir aktuell.

Genom möjligheten och reglerna kring att ta med skolpengen utomlands har, i motsats mot vad som annars gäller i dessa fall, kommunen inte bara åtagit sig ett ansvar för finansiering utan även bedömning av utbildningens kvalitet och uppföljning av elevens skolgång. Det är svårt att säkerställa och följa upp innehållet och kvaliteten i den utbildning eleverna erhåller och som kommunen bidrar till att finansiera. Detta innebär en risk för att kommunen finansierar utbildningar som inte når upp till godtagbar kvalitet eller respekterar de värderingar som en kommunal finansiering bör säkerställa. Svårigheterna med insyn och kontroll från kommunen riskerar även att vara till nackdel för eleverna och deras utbildning.

Utbildningsenhetens förslag

De utredningar som gjorts av kommunens jurister av rättsläget kring medflytt av skolpeng visar att det inte är helt klarlagt kring om det är lagligt att låta skolpeng följa med en elev som studerar utomlands, och det bör noteras att det finns ett uttalande från SKR om att det strider mot lagstiftningen. Bedömningen är dock att det för elever som är borta mellan sex och tolv månader som inte omfattas av skolplikt finns möjlighet, men att det finns ett behov av att då bättre än i dag kunna säkerställa utbildningens kvalitet och innehåll.

En lösning som 17 kommuner av 25 kommuner i Stockholms län har är att de tillåter ansökan om att ta med skolpengen utomlands när eleven ska gå i en godkänd utlandsskola. Av dessa 17 kommuner är det 12 som enbart tillåter ansökan av godkända utlandsskolor för gymnasiet. Bakgrunden till det synsättet är sannolikt just att man ser det som en fristående skola så som vilken annan som helst med den enda skillnaden att den ligger utanför landets gränser. Detta är i linje med att Nacka kommun valt att erbjuda elever att ta med skolpengen viss tid.

För medgivande att fullgöra skolplikt på annat sätt, det vill säga för elever som är borta kortare tid än sex månader och därmed fortsatt har skolplikt, krävs att verksamheten framstår som ett fullgott alternativ och att möjlighet till insyn i verksamheten kan tillgodoses. Detta innebär att det i huvudsak kan bli aktuellt för utbildningar på godkända svenska utlandsskolor.

Det är rimligt att i vart fall ställa samma krav på verksamheten och möjligheten till insyn för de elever, även om de alltså sannolikt inte bedöms omfattas av skolplikt då de är borta mer än sex månader, får ta med skolpengen från kommunen för finansiering av utbildningen. Därför föreslår utbildningsenheten att medflytt av skolpeng framöver endast ska kunna göras till godkända utlandsskolor

Det åligger inte hemkommunen samma ansvar för elever i de frivilliga skolformerna men utbildningens och undervisningens kvalitet är självfallet viktig även i dessa fall och därför föreslås samma förändring för gymnasiet.

Merparten av de elever som idag tar skolpengen med sig utomlands – 42 av 44 elever i höst - börjar redan idag på en godkänd utlandsskola, men genom förändringen garanteras alla elever en utbildning som framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds i Sverige och behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses. Det minskar också risken för att kommunen ska behöva finansiera utbildningen ytterligare tid för elever som inte kan tillgodoräkna sig utbildningen utomlands. Detta särskilt för gymnasiet där det krävs att skolan följt ”programplanen” men även grundskolan där elever riskerar att få gå om i de fall de kommit efter på grund av tiden utomlands.

I förslaget till riktlinje tydliggörs att om eleven har stor frånvaro eller avbryter sin skolgång kan ersättningen krävas tillbaka. Kravet på godkänt betyg som funnits tidigare tas bort då det inte är relevant då utbildningen står under statlig tillsyn.

Riktlinjen lägger fast övergripande regler för medflytt av skolpeng. Utbildningsenheten bestämmer närmare anvisningar och regler för ansökan och ersättning och presenterar detta på nacka.se.

Ekonomiska konsekvenser

De föreslagna ändringarna har ringa ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för barn

De föreslagna ändringarna syftar till att säkerställa alla elevers rätt till utbildning utifrån kraven i svensk lagstiftning.

Bilagor

Bilaga 1 Förslag till ny riktlinje

Bilaga 2 Nu gällande riktlinje



Bilaga 3 Godkända svenska skolor utomlands

Carina Legerius
Enhetschef
Utbildningsenheten

Anna-Carin Olsson
Utbildningsexpert
Utbildningsenheten