

Högsta förvaltningsdomstolen, 1992-3422

RÅ 1995:12

Skollagen har inte ansetts grunda rätt för elever med fri skolskjuts att utan avgift få tillsyn inom ramen för den kommunala fritidsverksamheten under tiden mellan skoldagens slut och skolskjutsens avgång.

KAMMARRÄTTEN I STOCKHOLM

[Kvinnan] var med sin familj bosatt på en ö söder om Vaxholm. Hennes två barn, födda 1982 och 1984, fick under läsåret 1991/92 kommunal skolskjuts (taxibåt och anslutande taxibil). På grund av att kommunen samordnade skolskjutsningen för flera barn som var bosatta i skärgården kunde väntetider uppkomma. För den tillsyn som behövdes under väntetiderna erhöll barnen plats i kommunens fritidsverksamhet. [Kvinnan] begärde hos skolstyrelsen att kommunen skulle ta hela kostnadsansvaret för tillsynen.

Skolstyrelsen i Vaxholms kommun (1991-11-04) avslog [kvinnans] begäran.

Hos kammarrätten yrkade [kvinnan] att skolstyrelsens beslut skulle upphävas och anförde bl.a. Beslutet stod i strid mot 1 kap. 2 § skollagen (1985:1100) om alla barns rätt till lika tillgång till utbildning, eftersom hennes barns tillgång till utbildning försvårades avsevärt eller förhindrades helt om de inte hade en tillfredsställande tillsyn efter skolan till dess de kunde åka hem med skolskjutsen. Denna väntetid kunde vara 2-4 timmar. Att vältra över tillsynskostnaderna på föräldrarna stred mot 4 kap. 15 § skollagen som förutsatte kostnadsfri utbildning. Vidare stipulerades i 4 kap. 16 § samma lag kommunens ansvar i fråga om tillsyn av barn till följd av skolplaneringen. - Beslutet vilade på orättvis grund eftersom skolan för närvarande ansvarade för tillsyn av andras barn genom den s.k. skolvärdinneverksamheten, vilken inte ansågs rymma hennes barn.

Skolstyrelsen hemställde att besvären skulle avslås och anförde bl.a. Skolskjuts anordnades/erbjöds till de elever som var berättigade till sådan enligt de riktlinjer skolstyrelsen hade fastställt. Samordning av skolskjutsar gjordes där det var möjligt, vilket kunde medföra att väntetider uppstod. Inför varje års förslag till ny skolskjutsorganisation togs stor hänsyn till alla skolskjutsberättigade elever i kommunen och vid schemalaggningen beaktades självklart skolskjutsarna. När det gällde skolskjutsar för elever boende på öarna försökte kommunen samordna dessa så långt det var möjligt med hänsyn till kostnaderna. Tillsynsmöjligheter hade då erbjudits genom plats på fritidshem mot en fastställd avgift.

Kammarrätten i Stockholm (1992-06-02, Håkansson, Lundqvist Norling, referent) samt särskilda ledamoten H. yttrade:

Kommunalbesvär får enligt 7 kap. 1 § kommunallagen (1977:179) grundas endast på omständigheter som innebär att det överklagade beslutet inte har tillkommit i laga ordning eller står i strid mot lag eller annan författning eller på annat sätt överskrider den kommunala myndighetens befogenheter eller kränker klagandens enskilda rätt eller annars vilar på orättvis grund.

Enligt 1 kap. 2 § skollagen skall kommunen svara för att alla barn får lika tillgång till likvärdig utbildning. Vidare skall utbildningen enligt 4 kap. 4 § (tidigare 4 kap. 15 §) vara kostnadsfri för eleverna på så sätt att dessa utan kostnad skall ha tillgång till de hjälpmedel som behövs för utbildningen. Kommunen är även enligt 4 kap. 7 § (tidigare 4 kap. 17 §) skyldig att sörja för att kostnadsfri skolskjuts anordnas för eleverna i grundskolan, om sådan behövs med hänsyn till bl.a. färdvägens längd och trafikförhållandena i övrigt. För elever som måste bo utanför det egna hemmet på grund av skolgången skall kommunen enligt samma bestämmelse svara för att de får tillfredsställande förhållanden utan extra kostnader.

Angivna bestämmelser visar att kommunen har ett i princip fullständigt kostnadsansvar i förhållande till elever i grundskolan. Avsikten är att eleverna inte skall behöva betala för utbildning som de genom skolplikten är skyldiga att genomgå.

I förevarande mål är fråga om tillsynskostnader för barn som uppkommit till följd av hur kommunen praktiskt organiserat skolskjutsningen inom kommunen. Sådana kostnader kan inte anses omfattas av kommunens kostnadsansvar enligt angivna bestämmelser i skollagen. Det överklagade beslutet strider således inte mot lag eller annan författning.

Vad [kvinnan] anført i övrigt innefattar inte någon omständighet som kan medföra att det överklagade beslutet skall upphävas på någon av de grunder som anges i 7 kap. 1 § kommunallagen.

Kammarrätten avslår besvären.

Kammarrättslagmannen Rydholm och särskilda ledamoten Bergengren var av skiljaktig mening och anförde:

Enligt skollagens bestämmelser har kommunen ett i princip fullständigt kostnadsansvar i förhållande till elever i grundskolan. Avsikten är att eleverna inte skall behöva betala för utbildning som de genom skolplikten är skyldiga att genomgå. Kommunen får således inte ta ut avgifter för utbildning som anordnas i grundskolan.

Av lagstiftningens förarbeten (se betänkandet DsU 1981:4, s. 91) framgår att inte all verksamhet som förekommer i skolans regi är att anse som utbildning. Utanför begreppet faller exempelvis skolskjutsning. Kommunen har dock genom 4 kap. 7 § (tidigare 4 kap. 17 §) skollagen ålagts en skyldighet att anordna även kostnadsfri skolskjuts om sådan behövs på grund av färdvägens längd m.m.

När det gäller utformningen av grundskoleverksamheten är kommunen vidare, enligt 4 kap. 6 § skollagen, skyldig att beakta vad som för eleverna är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt. Om kommunen inte kan organisera skolan så att en elev kan bo kvar i hemmet under skolgången skall kommunen enligt 4 kap. 7 § svara för att eleven utan extra kostnader får tillfredsställande förhållanden.

I förevarande fall har Vaxholms kommun organiserat sin skolverksamhet och skolskjutsning på sådant sätt att behov av tillsyn av [kvinnans] barn uppkommit på grund av väntetider om 2-4 timmar per dag. Vid angivna förhållanden måste kommunen anses skyldig att, utan att extra kostnader uppkommer för [kvinnan], ordna erforderlig tillsyn under de väntetider som uppstår. Det förhållandet att tillsynen inte ordnats på annat sätt, exempelvis genom skolans skolvärldinneverksamhet, utan endast genom plats inom kommunens barnomsorg för vilken avgift normalt får tas ut, kan inte frånta kommunen ansvaret för de angivna tillsynskostnaderna. Vi finner således att det överklagade beslutet strider mot skollagens bestämmelser om kommunens kostnadsansvar och därför skall upphävas.

I Regeringsrätten fullföljde [kvinnan] sin talan.

Prövningstillstånd meddelades.

Regeringsrätten (1995-02-10, Tottie, Bouvin, Sjöberg, Swartling, Rundqvist) yttrade

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Av handlingarna i målet framgår bl.a följande. [Kvinnan] är med sin familj bosatt på en ö söder om Vaxholm. Hennes två barn, födda 1982 och 1984, fick under läsåret 1991/1992 kommunal skolskjuts (taxibåt och anslutande taxibil). På grund av att kommunen samordnade skolskjutsningen för flera barn som var bosatta i skärgården kunde väntetider uppkomma både före skoldagens början och efter skoldagens slut. För [kvinnans] barn uppgick väntetiderna till 2-4 timmar per dag. För den tillsyn som behövdes under väntetiderna erhöll barnen plats i kommunens fritidshemsverksamhet. [Kvinnan] har uppgett att hon under den aktuella perioden inte förvärvsarbetade och att behovet av kommunal tillsyn därför berodde uteslutande på skolans planering av skolskjutsningen och de därav föranledda väntetiderna. Hon begärde att skolstyrelsen i kommunen skulle ta hela kostnadsansvaret för tillsynen. I det beslut av den 4 november 1991 som är föremål för kommunalbesvär avslog skolstyrelsen hennes begäran. Socialnämnden beslöt senare att avgift för fritidshemsplats skulle tas ut för de båda barnen enligt den av kommunfullmäktige fastställda barnomsorgstaxan.

Den tillsyn som [kvinnans] barn erhöll under väntetiderna tillhandahölls således inom ramen för kommunens fritidshemsverksamhet. Sådan verksamhet regleras i socialtjänstlagen (1980:620). För plats i fritidshem får kommunen enligt 35 § socialtjänstlagen ta ut en skälig avgift enligt de grunder som kommunen bestämmer. Frågan i målet är om [kvinnan] ändå på grund av bestämmelserna i skollagen har haft fog för sin begäran att tillsynen av hennes barn skulle tillhandahållas utan avgift.

Enligt 4 kap. 4 § skollagen skall utbildningen i grundskolan vara avgiftsfri. Utanför utbildningsbegreppet faller vissa s.k. skolsociala verksamheter, bl.a. skolskjutsning och skolmåltider. Som huvudregel har ansetts gälla att skolsociala verksamheter som inte är obligatoriska för kommunen kan, om annat inte har föreskrivits, finansieras helt eller delvis med avgifter. Läget kompliceras emellertid av att vissa skolsociala verksamheter, som inte uttryckligen har ålagts kommunen, kan ha en så avgörande betydelse för elevernas möjligheter att delta i utbildningen att kommunens skyldighet att tillhandahålla en avgiftsfri utbildning medför skyldighet att tillhandahålla också den skolsociala verksamheten i fråga utan avgift. Det var tidigare i viss mån oklart om och i så fall i vilken utsträckning kommunerna på denna grund var skyldiga att svara för kostnadsfria skolskjutsar (jfr RÅ 1974 ref. 123, DsU 1981:4 s. 90-93 och prop. 1985/86:10 del B s. 59). Genom 1985 års skollag infördes en uttrycklig bestämmelse, numera intagen i 4 kap. 7 § första stycket, som föreskriver att hemkommunen skall sörja för att eleverna i grundskolan får kostnadsfri skolskjuts, om en sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd eller andra i bestämmelsen angivna omständigheter. Någon skyldighet att tillhandahålla fria skolmåltider föreskrevs inte. I förarbetena förklarades den skilda behandlingen med att skolskjutsningen berodde på skolgången medan måltider var nödvändiga även om barnen inte gick i skolan (prop. 1985/86:10 del A s. 101).

I skyldigheten att sörja för skolskjuts ligger att kommunen skall se till att transporter finns tillgängliga i anslutning till skoldagens början och slut. Någon fullständig anpassning av skolskjutsningen till varje elevs skoltider kan dock inte rimligen krävas. Kommunen bör ha frihet att i viss utsträckning samordna transporterna trots att detta leder till väntetider för vissa elever. I målet har inte gjorts gällande att den planering av skolskjutsningen som Vaxholms kommun gjorde för det aktuella läsåret i sig skulle ha inneburit att kommunen brutit mot föreskriften i 4 kap. 7 § första stycket skollagen. Frågan är emellertid om kommunens skyldighet att sörja för kostnadsfria skolskjutsar kan anses ha fört med sig en skyldighet att också bära hela kostnaden för tillsyn under de väntetider som uppkommit på grund av samordningen.

Det står klart att något generellt sådant kostnadsansvar, omfattande all tillsyn som behövs under väntetiderna, inte kan anses åvila kommunen. Ett behov av tillsyn genom kommunal försorg kan nämligen - t.ex. på grund av att barnets föräldrar förvärvsarbetar - föreligga helt oberoende av hur skolskjutsningen är organiserad. Av intresse i målet är emellertid det fallet att behovet av tillsyn beror uteslutande på väntetiderna. Det skulle kunna hävdas att tillsynsbehovet i ett sådant fall har ett så nära samband med den för kommunen obligatoriska och för eleven kostnadsfria utbildningen och skolskjutsningen att kommunen borde tillhandahålla även tillsynen kostnadsfritt. Emellertid ger varken de ovan berörda bestämmelserna i 4 kap. 4 och 7 §§ skollagen eller andra bestämmelser i den lagen tillräckligt stöd för att utsträcka det kostnadsansvar som kommunen har beträffande utbildning och skolskjutsning till att omfatta den form av tillsyn som tillhandahålls inom ramen för den kommunala fritidshemsverksamheten. Innehållet i denna verksamhet styrs av socialtjänstlagen och bestämmelserna i 35 § samma lag får anses avgörande för kommunens möjligheter att ta ut avgift för tillsynen.

Av det sagda följer att skolstyrelsens vägran att sörja för avgiftsfri tillsyn av [kvinnans] barn inte strider mot bestämmelserna i skollagen. Någon annan grund för att upphäva beslutet har inte visats föreligga. Socialnämndens beslut om avgiftsuttag är inte föremål för Regeringsrättens prövning.

Domslut

Regeringsrättens avgörande. Regeringsrätten fastställer det domslut som kammarrättens dom innehåller.
