

Utbildningsdepartementet

103 33 Stockholm

u.remissvar@regeringskansliet.se

U2017/01967/S

Yttrande över slutbetänkandet Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)

Skolväsendets överklagandenämnd har genom sin överprövning av kommunala beslut om elevers placering vid en skolenhet insyn och en samlad kunskap om hur placeringen av elever i kommunala skolor skiljer sig åt. Överklaganden som rör beslut om placering vid en skolenhet är nämndens till antal största ärendekategori. Nämnden yttrar sig främst utifrån denna samlade kunskap och i de delar som särskilt berör nämndens arbete.

Överklagandenämndens yttrande berör endast förslag som lämnas i avsnitt 10 (förslagen som berör bl.a. 1 kap. 9 §, 9 kap. 15 a §, 10 kap. 30 a-b §§ skollagen).

Inledning

Överklagandenämnden ser positivt på ansatsen att elever med olika bakgrund möts i skolan och syftet att öka likvärdigheten i skolan. Enligt nämndens uppfattning är skolsegregationen en komplex frågeställning skulle kunna motverkas genom en rad olika åtgärder, även utanför det område som Skolkommissionen berör. I det följande begränsar sig dock nämnden i huvudsak till frågan om Skolkommissionens förslag är ändamålsenligt utformade och kan förväntas få det avsedda resultatet.

Kommissionens förslag

10.6.1 Allsidig social sammansättning (föreslaget tillägg till 1 kap. 9 § skollagen och läroplan)

Överklagandenämnden ställer sig frågande till den föreslagna bestämmelsens utformning och dess effekt. Bestämmelsen är utifrån kommissionens perspektiv ett sätt att påverka elevsammansättningen på skolorna, i syfte att alla skolor ska vara bra skolor. Överklagandenämnden ställer sig frågande till om detta är rätt väg att gå. Utgångspunkten är alltså det fria skolvalet och nämnden ifrågasätter att

kommunens planeringsförutsättningar ska vara en faktor i utgångspunkten att skapa bra skolor. Kommissionen avser vidare att bestämmelsen ska utgöra en inriktningsbestämmelse, men ålägger trots detta kommunerna ett ansvar. Nämnden anser att det föreslagna tillägget kan orsaka en rad frågetecken för huvudmännen (och rektorerna, jfr föreslagen förändring avseende rektorns ansvar i läroplanen) kring hur en sådan inriktningsbestämmelse praktiskt ska tillämpas och genomföras. Begreppet "en social allsidig elevsammansättning" kan exempelvis komma att tolkas olika av olika huvudmän. Vidare uppkommer frågan hur sådan information som avser exempelvis elevernas socioekonomiska bakgrund ska komma till kommunens kännedom och vilka faktorer som ska vara styrande (bostadsadress, vårdnadshavarnas inkomst och/eller utbildning). Därutöver kvarstår frågan om hur kommunen ska kunna ta hänsyn till sådana faktorer vid tillämpningen av skolplaceringsbestämmelserna, enligt vilka vårdnadshavarnas önskemål är utgångspunkten för en placering.

Överklagandenämnden uppfattar betänkandet som att de främsta negativa effekterna av skolsegregationen är en konsekvens av kommunernas möjlighet att påverka sammansättningen av eleverna på de skolenheter som finns inom kommunen. Effekterna av det ansvar som föreslås för rektor (att inom skolenheten verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper) får således antas vara begränsad.

10.6.2 Förslaget om införande av ett aktivt skolval (nya bestämmelser 9 kap. 15 a § och 10 kap. 30 b § skollagen)

Nämnden har i ett flertal av sina ärenden sett att kommunen fattat beslut om att placera eleven vid en viss skolenhet efter ansökan av enbart en vårdnadshavare, trots att det rör sig om delad vårdnad. Detta gäller såväl vid placering av elev i årskurs 1 som vid ansökan om skolbyte. Överklagandenämndens behörighet gällande prövningen av skolplaceringar sträcker sig enbart till de fall där den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, eller då beslutet varit nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Överklagandenämnden har således inte ansett sig behörig att pröva vissa av dessa överklaganden utan har avvisat överklagandet.¹ Överklagandenämnden ställer sig bl.a. mot denna bakgrund positiv till att det förtydligas i förarbeten att ansökan om placering vid en skolenhet ska vara undertecknad av samtliga vårdnadshavare.

Som kommissionen anger ser även Överklagandenämnden i sina ärenden de många olika system vid val av skola som tillämpas av kommunerna. Bland dessa system finns såväl möjligheten till val genom blankettansökningar, som på förhand redan tilldelade, alternativt reserverade platser på en viss skola utifrån

¹ Se t.ex. Överklagandenämndens beslut den 23 mars 2017, dnr 2017:73.

folkbokföringsadress (ofta benämnda som "hänvisningsskolor" eller "anvisningsskolor"). Under 2016-2017 års skolplaceringssäsonger har nämnden i ett flertal ärenden² upphävt kommunens beslut med anledning av kommunen inte gett vårdnadshavarna möjlighet att välja skola före det att placering skett, alternativt att vårdnadshavarnas önskemål tagits in först efter kommunens placering vid "hänvisningsskola" och då endast tillgodosetts i mån av plats. Överklagandenämnden anser främst mot denna bakgrund, att ytterligare förtydliganden av det fria skolvalet är positivt. Nämnden vill dock även lämna följande synpunkter.

Som kommissionen själv påpekar är det, utifrån skollagens bestämmelser, dock inte möjligt att göra det obligatoriskt för vårdnadshavarna att välja skola då kommunen – i fall då något val av grundskola inte gjorts av vårdnadshavarna – ändå måste placera eleven. Mot bakgrund av detta avstyrker nämnden förslaget om att införa en bestämmelse i skollagen av innebörden att en placering ska föregås av en ansökan från vårdnadshavarna.

Överklagandenämnden vill även framhålla att det i många kommuner t.ex. endast finns *en* högstadieskola som i praktiken kan komma på fråga för en viss elev. Även i åtskilliga andra fall är valet självklart och den faktiska placeringen av eleverna okontroversiellt. Att då alltid kräva formella ansökningar från vårdnadshavare som i sin tur behöver hanteras av kommunerna får till följd att frågan om kommunernas resurser används på ett lämpligt sätt uppkommer.

Om en bestämmelse om ett aktivt skolval trots detta införs, föreslår nämnden att departementet i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväger en formulering av följande lydelse eller av liknande innebörd.

Elevers vårdnadshavare ska alltid beredas tillfälle att ansöka om skolplacering innan kommunen fattar beslut om placering vid en skolenhet enligt [...] §.

Alternativt kan en sådan bestämmelse begränsas till att gälla om det finns fler än en skola att välja på.

Vidare anger kommissionen (sid 296) att "en reglering av att en skolansökan ska föregå skolplaceringen, i kombination med en reglering av skyldigheten att informera om skolvalet (vår kursivering), bör (därför) bidra till att stärka vårdnadshavarnas reella möjligheter att göra informerade val." Överklagandenämnden har i flertalet ärenden bl.a. sett att vårdnadshavarna inte getts möjlighet att söka på lika villkor då de inte haft likvärdig tillgång till information om ansökningsförfarandet eller att de på annat sätt inte fått den information de behövt (exempelvis prioriteringsordning i kommunen) för att kunna göra ett medvetet val

² Se t.ex. Överklagandenämndens beslut den 11 augusti, dnr 2016:177 och dnr 2017:243, jfr även beslut den 15 juni 2017, dnr 2017:132

om vilken/vilka skola/skolor de önskar. Överklagandenämnden anser därför, i likhet med vad kommissionen anger, att kommunernas informationsskyldighet inför vårdnadshavarnas skolval behöver tydliggöras. Den ”reglering av skyldigheten att informera om skolvalet” som kommissionen hänvisar till saknas dock i förslagen.

Nämnden vill också framhålla konsekvenserna av ett aktivt skolval för frågan om bestämmelsen om skolskjuts (10 kap. 32 § skollagen). Nuvarande bestämmelse innebär att kommunen – innan vårdnadshavarna väljer skolenhet – måste informera om var eleven hamnar om de inte gör något val. Med ett obligatoriskt val skulle informationen i stället gälla vilket val som ger rätt till skolskjuts och vilka som inte gör det. Nämnden anser att det således är viktigt att framhålla att den utökade information som huvudmännen ska åläggas att ge vårdnadshavarna inför valet även måste omfatta frågan om skolskjuts. Denna fråga måste således alltid vägas in vid vidare utredning eller ställningstaganden kring ett aktivt skolval, vilket kommissionen inte berör i betänkandet.

Kommissionens slutsats är att förbättrad information i kombination med ett ”obligatoriskt” skolval kommer att leda till att fler vårdnadshavare väljer bort segregerade skolmiljöer med låg socioekonomisk status. Överklagandenämnden anser att den utredning kring detta som presenteras som grund för detta inte tycks vara entydigt. Det framkommer att en av de främsta orsakerna kring vad som påverkar vårdnadshavarnas val av skola är det geografiska avståndet till en skolenhet (närhet), vilket även är det argument som utmärker sig främst vid vårdnadshavarnas överklaganden av skolplaceringar till nämnden. Enligt Överklagandenämndens mening förefaller det således långt ifrån självklart att ett aktivt skolval som inte är obligatoriskt med förbättrad information från kommunerna i realiteten kommer att leda till förändrade sökmönster. Därutöver är det inte heller självklart att de ansökningar som då lämnas också kommer att leda till sådana sökmönster och effekter som kommissionen eftersträvar.

En följd av att fler väljer skolor med högre socioekonomisk status förutses bli att elevunderlaget tunnas ut på segregerade skolor och eleverna fördelas på andra skolor. Betänkandet ger dock inte svar på hur detta ska lösas praktiskt och inte heller kring konsekvensen av detta, dvs. frågan om de mindre segregerade skolorna (som fler förväntas välja) då ska utöka antalet platser. Ett alternativ till att vårdnadshavare väljer bort vissa oönskade skolor skulle t.ex. kunna vara att eftersträva en resurstilldelning som åstadkommer likvärdiga resultat i undervisningen i de olika skolorna, oberoende av elevsammansättning.

10.6.3 Förändrade regler för placering vid skolenheter med kommunal huvudman – i årskurserna 7-9 (ny bestämmelse i 10 kap. 30 a § skollagen)

Kommissionen föreslår att kommunen, när det finns fler sökande än platser till en skolenhet, får besluta att inte använda närhet till hemmet som urvalsgrund, och i stället grunda urvalet på lottning. Förslaget syftar till att främja en allsidig social sammansättning. Med anledning av den föreslagna bestämmelsen vill nämnden särskilt framhålla följande.

Den s.k. ”närhetsprincipen” som kommissionen anger som utgångspunkt för bestämmelsen är den princip som kommer till uttryck i 10 kap. 30 § skollagen *första stycket* (jfr 9 kap. 15 § skollagen gällande föreskoleklass), dvs. bestämmelsen enligt vilken vårdnadshavarnas önskemål om placering i vissa fall får ge vika för en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet. Kommunen ges i dessa fall möjlighet att placera eleven vid en annan skolenhet i syfte att alla elever ska tillförsäkras en skola nära hemmet.

Överklagandenämnden har i ett vägledande beslut³ i stället valt att betrakta denna möjlighet att frånga vårdnadshavarnas önskemål som en ”närhetsgaranti” för de elever vars vårdnadshavare inte har uttryckt något önskemål. Det rör sig således inte om någon närhetsprincip i den bemärkelsen att utgångspunkten för urvalet ska vara avståndet från elevens bostad till skolan. Utgångspunkten är i stället, som framgår ovan, vårdnadshavarnas önskemål i de fall ett sådant önskemål har framförts.

När vårdnadshavares önskemål skulle kunna uppfyllas utan att närhetsgarantin i första stycket tillämpas får kommunen ändå frånga vårdnadshavarnas önskemål i vissa fall. Detta får endast göras bl.a. om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen (10 kap. 30 § *andra stycket* 1 skollagen). I förarbetena anges att det självklara fallet då betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter kan uppkomma är då skolan i fråga inte har plats för alla som vill gå där (prop. 1992/93:230 s. 73).

Överklagandenämnden är endast behörig att pröva överklaganden av beslut som grundat sig på andra stycket i skolplaceringsparagrafen. Av nämndens praxis framgår att platsbrist på skolan, i enlighet med förarbetena, utgör sådana betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.

Kommissionen anger (s. 289) att det i 9–10 kap. skollagen beskrivs vad som åligger hemkommunen, villkor för antagning och vilka urvalskriterier som i allmänhet får tillämpas då antalet sökande överstiger antalet platser. Enligt Överklagandenämndens mening utgår kommissionen i denna del från ett felaktigt

³ Överklagandenämndens beslut den 16 juni 2016, dnr. 2016:45.

antagande. Några närmare bestämmelser om hur urvalet ska ske finns inte i skollagen, utöver den ovan berörda bestämmelsen om närhetsgarantin.

Överklagandenämnden har i praxis, efter att ha funnit sig vara behörig att pröva överklagandet, gått vidare och bedömt frågan om urvalet av de elever som beretts plats i förhållande till den elev som inte beretts plats har utgjort en godtagbar urvalsgrund, alternativt flera godtagbara urvalsgrunder. Eftersom några närmare bestämmelser om urvalet inte finns i skollagen har kommunen ett relativt stort utrymme att bestämma vilka principer för urvalet som ska tillämpas. Nämnden har dock, utifrån Högsta förvaltningsdomstolens praxis⁴, ansett att ett grundläggande krav är att urvalet sker på ett objektivt, sakligt och icke-diskriminerande sätt. Överklagandenämnden har hittills i sin praxis bl.a. ansett att boende i skolenhetens upptagningsområde, syskonförtur och absolut närhet varit godtagbara urvalsgrunder.⁵

Kommissionen verkar dock inte göra skillnad på denna ”närhetsgaranti” i första stycket och att ett flertal kommuner tillämpar någon form av närhet (relativ eller absolut) vid urvalet av elever när en skola har flera sökande än det finns platser (och då inte någon elev är beroende av en plats vid skolan för att få sitt berättigade krav på en skolenhet nära hemmet tillgodosedd). Högsta förvaltningsdomstolen uttalade även att en förutsättning för att undantaget i första stycket ska vara tillämpligt är att det finns andra elever vars berättigade krav på att få gå i en skola nära hemmet annars inte kan tillgodoses.

Eftersom kommissionen förefaller åsyfta ”närhetsgarantin” när man använder begreppet ”närhetsprincipen” förstår Överklagandenämnden det som att det är från 10 kap. 30 § första stycket skollagen kommissionen föreslår att undantag ska kunna göras i syfte att främja en allsidig social elevsammansättning. Detta är dock, enligt Överklagandenämndens mening, inte helt tydligt. Att kunna göra undantag från ”närhetsgarantin” kan vidare möjligen vara behövligt i vissa fall, i syfte att frigöra platser till elever med annan socioekonomisk bakgrund än som annars skulle ha företräde. Det kommissionen dock inte tar i beaktande i betänkandet är att det i många fall kan vara urvalsgrunder som relativ eller absolut närhet eller syskonförtur (i de fall då ingen elev är i behov av en plats på skolan för att få närhetsgarantin tillgodosedd) som i stället ställer upp hinder för elever från t.ex. ett socioekonomiskt svagare bostadsområde att få plats på en populär skola. En kommun har i princip möjlighet att på eget initiativ sluta tillämpa relativ eller absolut närhet som urvalsgrund, så länge som närhetsgarantin tillgodoses. Det innebär att det i viss mån förefaller överflödigt att föreskriva att kommunerna inte behöver använda närhet till hemmet som grund för urval. Som berörs ovan

⁴ HFD 2015 ref 50.

⁵ Se bl.a. Överklagandenämndens beslut den 16 juni 2016, dnr 2016:45 och dnr 2016:338 samt beslut den 8 september 2016, dnr 2016:300.

innehåller inte skollagen några närmare bestämmelser om hur urvalet ska ske. Mot denna bakgrund avstyrks förslaget i dess nuvarande utformning.

Frågan om möjligheten att överklaga frågan om särskilda skäl

Kommissionen lämnar även förslag till ett undantag från den ovan angivna föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 30 a § skollagen. Elever som på grund av sina personliga förhållanden har särskilda skäl att tas emot på en skolenhet i skälighets närhet till hemmet ska dock alltid ha rätt till en sådan placering (dvs. en placering nära hemmet). Som exempel anges funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden hos eleven.

Överklagandenämnden ifrågasätter kommissionens slutsats att denna bedömning inte kan anses vara av den karaktären att frågan ska kunna överklagas i särskild ordning till Överklagandenämnden och att möjligheten till laglighetsprövning således skulle vara tillräcklig. Enligt Överklagandenämndens mening är det svårt att se att denna begränsade form av legalitetskontroll, utan någon bedömning av lämplighet eller skälighet, lämpar sig för prövningen av om en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden hos en enskild elev utgör särskilda skäl.

Föreslagen utredning om "närhetsprincipen"

Överklagandenämnden noterar att det föreslås en utredning som ska se över hur närhetsprincipen kan förändras. Överklagandenämnden instämmer i att det finns en stor osäkerhet kring vad skollagens "närhetsprincip" närmare i enskilda fall innebär för enskilda elever. Överklagandenämnden erfar t.ex. att många vårdnadshavare är av uppfattningen att det innebär en rätt till placering på den närmsta skolan.

Överklagandenämnden anser att skolplaceringsbestämmelserna föranleder stor osäkerhet för elever, vårdnadshavare, kommuner samt överprövande instanser i fråga om tillämpning och överklagbarhet. Det finns således tungt vägande skäl för att se över bestämmelsernas innebörd och utformning såväl vad gäller den s.k. närhetsprincipen (första stycket), som placeringsbestämmelsens andra stycke. Från nämndens perspektiv finns det inte minst skäl att överväga om det är en rimlig ordning att ett och samma beslut kan överklagas i olika ordning beroende på vilken grund för avslag på en ansökan om skolplacering som har tillämpats.

10.6.4 Förändrade regler för mottagande vid skolenhet med enskild huvudman

Överklagandenämnden överprövar inte placeringsbeslut för fristående skolor och yttrar sig därför inte över dessa förslag i sak. Nämnden ser dock positivt på förslaget att i syfte att uppnå ökad tydlighet reglera de urvalskriterier som får användas vid antagning till fristående skolor. I syfte att förtydliga och öka

Dnr 01-2017:288

likvärdigheten gällande antagningen till kommunala respektive fristående skolor kan det dock finnas skäl att se över om samma urvalsregler bör gälla för urvalet till kommunala som fristående skolor. Detta även mot bakgrund av kommissionens förslag om att en gemensam antagningsprocess (avsnitt 10.7) bör utredas.

10.7 Förslag om en utredning i syfte att ta fram ett system för gemensam antagning

Överklagandenämnden kan ur ett rättssäkerhetsperspektiv se fördelar med en centraliserad antagning, eftersom många beslut om skolplacering enligt Överklagandenämndens erfarenhet är mycket bristfälligt utformade. Frågan om hur/om urvalsreglerna för fristående respektive kommunala skolor ska göras likalydande behöver då tas i beaktande.

Övrigt

Överklagandenämnden ser med oro på möjligheten att det skulle tillsättas en utredning att se över "närhetsprincipen" och en annan utredning för att ta fram ett system för centraliserad antagning. Dagens regler om skolplacering är svår-tillämpade och svåröverskådliga. Till detta kommer problematiken att beslut enligt olika stycken i samma bestämmelse överklagas till två olika instanser och genom två olika rättsmedel, vilket såväl Högsta förvaltningsdomstolen som Överklagandenämnden i andra sammanhang har påtalat. Överklagandenämnden vill därför återigen framhålla behovet och vikten av en samlad översyn av reglerna om skolplacering.

På Överklagandenämndens vägnar



Niklas Schüllerqvist

Yttrandet har beslutats av Niklas Schüllerqvist, ordförande i nämnden, samt Magnus Åhammar, Birgit Blomqvist, Einar Jakobsson, Gunilla Thole och Marie Johannessson efter föredragning av kanslichefen Anna-Karin Lundgren.