

Utbildningsdepartementet

103 33 Stockholm

u.remissvar@regeringskansliet.se

U2020/02667/S

Yttrande över remiss: En mer likvärdig skola – minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)

Sammanfattning

Skolväsendets överklagandenämnd har, utifrån det område Nämnden har att bevaka, sammanfattningsvis följande att framföra gällande det som föreslås i betänkandet. Se nedan för mer utförliga kommentarer i dessa avseenden.

- Överklagandenämnden har ingen erinran mot förslaget att skolval i framtiden ska administreras gemensamt av Skolverket.
- Överklagandenämnden tillstyrker utredningens förslag avseende skolbyte. Därutöver anser nämnden att ett sådant beslut ska kunna överklagas.
- Överklagandenämnden ställer sig positiv till den föreslagna nya utformningen av skolplaceringsbestämmelsen. Nämnden rekommenderar dock att särskilda skäl ändras till att vara en av de listade urvalsgrunderna som huvudmän kan ansöka om att få tillämpa istället för att behandlas separat från dessa. Nämnden förordar även att prövningar avseende särskilda skäl ska vara överklagbara.
- Överklagandenämnden framför synpunkter på de föreslagna urvalsgrunderna. Nämnden vill framför allt peka på svårigheter den kan identifiera avseende urvalsgrunderna skolspår, lika möjligheter och kvoter.

- Överklagandenämnden avstyrker förslaget att skolplaceringsbeslut grundade på i förväg godkända urvalsgrunder inte längre ska kunna överklagas.
- Överklagandenämnden rekommenderar avseende ekonomiska och organisatoriska svårigheter att lagtexten i sig även justeras för att tydliggöra att det avser en individuell bedömning.

Skolvalen ska i framtiden administreras gemensamt av Skolverket

Överklagandenämnden konstaterar att förslaget innebär en inskränkning av det kommunala självstyret och ser även att det rimligtvis kommer att innebära stora administrativa svårigheter att införliva en ny ordning såsom den föreslagna, men ser ingen anledning att ha någon erinran mot förslaget i denna del.

Skolbyten ska endast kunna ske vid terminsstart

Överklagandenämnden tillstyrker utredningens förslag att en elev endast ska kunna byta skola i samband med terminsstart och att det ska krävas särskilda skäl för skolbyte vid andra tidpunkter under terminen. En sådan ordning framstår som lämplig.

Av utredningens förslag framgår inte om beslut avseende skolbyten ska kunna överklagas. Nämnden är av uppfattningen att ett avslag på en ansökan om skolbyte, grundat på bedömningen att en elev inte omfattas av särskilda skäl, är så ingripande för den enskilde att de måste kunna överklagas.

Den föreslagna ändringen av skolplaceringsbestämmelserna

Överklagandenämnden konstaterar att den föreslagna ordningen på ett antal punkter skiljer sig från vad som gäller i dagsläget och vill lämna följande kommentarer.

Den nya lagtexten inleds med att säga att vårdnadshavarnas önskemål ska vara styrande, men att för det fall det inte finns plats för alla sökande ska ett urval göras. *Urvalet* görs därför till huvudregeln för när ett önskemål kan frångås, olikt dagens ordning där den s.k. *närhetsgarantin* presenteras som huvudregeln. Det framgår även att närhetsgarantin främst är till för att erbjuda ett stöd för de elever som inte har gjort något aktivt skolval, samt för de elever där det inte går att tillgodose något av deras önskemål. Närhetsgarantin ges därför inte längre en överordnad roll i lagtexten, utan presenteras mer som den *säkerhetsventil* den är menad att vara. Överklagandenämnden ställer sig positiv till denna föreslagna förändring, som gör lagtexten mer lättbegriplig och tydliggör den tänkta systematiken på ett ändamålsenligt sätt.

Nämnden är även positiv till att formuleringen ”en skolenhet nära hemmet” ändras till ”en skolenhet i rimlig närhet till hemmet”. Nämnden uppfattar det som

att den nya formuleringen inte är tänkt att innebära någon förändring av vad som redan är gällande rätt, utan är menad att förtydliga att lagtexten inte ska tolkas som en rätt till en skolplacering i skolan närmast hemmet. I detta avseende är den föreslagna nya lagtexten en förbättring.

Den metodik förslaget använder sig av för att införa en möjlighet att ge förtur till elever som omfattas av *särskilda skäl* framstår i Överklagandenämndens mening som något ogenomtänkt. Detta då särskilda skäl inte räknas upp som en av de flera urvalsgrunder huvudmän kan använda sig av, utan snarare som ett separat institut som existerar vid sidan av urvalet. Detta framstår som inkonsekvent, och det framgår inte tydligt hur särskilda skäl ska tillämpas. Den föreslagna lagtexten anger att huvudmän *får* avsätta platser åt elever som på grund av särskilda skäl *bör* ges företräde framför andra elever. Utredningen framför dock att en elev som omfattas av särskilda skäl *alltid ska* ha rätt till den behövda skolplaceringen. I övrigt är utredningen kortfattad avseende vad särskilda skäl innebär i praktiken. Det är inte tydligt om särskilda skäl är något huvudmannen kan välja att tillämpa, om huvudmannen kan välja hur många platser som ska avsättas, samt om huvudmannen måste besluta i förväg hur många platser som ska avsättas. Det är inte heller tydligt om särskilda skäl ska behandlas som en urvalsgrund, eller om det ska anses vara en princip som ska beaktas självständigt på samma sätt som närhetsgarantin.

Överklagandenämnden rekommenderar avseende denna fråga att särskilda skäl görs till en av de listade urvalsgrunderna som huvudmän kan ansöka om att få tillämpa på samma sätt som de andra. Detta skulle medföra att särskilda skäl skulle passa in i den föreslagna nya systematiken på ett mer lättförståeligt sätt.

Det framgår vidare inte om utredningen tagit ställning till huruvida ett beslut att neka ett önskemål om skolplacering på grund av att en bedömning görs att sökanden inte omfattas av särskilda skäl ska vara överklagbart. Nämnden anser att beslut av denna karaktär är ingripande för den enskilde och förordar därför att de ska kunna överklagas.

Urvalsgrunder

Utredningen har föreslagit ett antal lagstadgade urvalsgrunder som en kommunal respektive enskild huvudman ska få använda sig av när ett urval måste göras till följd av att det finns fler sökande än tillgängliga platser vid en skolenhet. I denna del vill Överklagandenämnden framföra följande synpunkter.

Generellt

Enligt utredningens förslag ska en huvudman, som önskar tillämpa flera urvalsgrunder för placering vid en skolenhet, i sin ansökan till Skolverket ange i vilken *rangordning* som dessa ska tillämpas och *i vilken omfattning*. Sett utifrån urvalsgrundernas respektive beskaffenhet och hur dessa förhåller sig till varandra

skulle en sådan ordning kunna leda till praktiska problem om huvudmannen själv får bestämma denna rangordning. Möjligen skulle det vara lämpligare att i lagtext ange en prioriteringsordning avseende vissa urvalsgrunder som till sin beskaffenhet lämpligen bör prioriteras framför andra. Den föreslagna ordningen skulle även kunna innebära svårigheter för huvudmannen att beräkna i vilken omfattning respektive urvalsgrund ska tillämpas. Det ställer höga krav på huvudmannen att på förhand kunna uppskatta hur många elever det är tänkt ska placeras utifrån respektive urvalsgrund vid varje skolenhet.

Syskonförtur och geografiskt baserat urval

Vad gäller urvalsgrunden *syskonförtur* finns en lång praxis från Överklagandenämnden där kommuners tillämpning av urvalsgrunden har godtagits. Nämnden har även i sin praxis godtagit olika varianter av geografiska mått som urvalsgrund som kan sägas vara kopplade till den föreslagna urvalsgrunden *geografiskt baserat urval*. Överklagandenämnden ser varken syskonförtur eller olika geografiska mått som problematiska.

Skolspår

Gällande utredningens föreslagna urvalsgrund *skolspår* ifrågasätter Nämnden om en sådan urvalsgrund är förenlig med de av utredningen uttalade styrande principerna för det fria skolvalet. Överklagandenämnden har i beslut den 5 september 2019, dnr 2019:801, uttalat att det inte är godtagbart för en kommun att bestämma att platser på en skolenhet ska reserveras för elever från en viss annan skolenhet. Detta då en sådan ordning skulle åsidosätta huvudregeln om att det är vårdnadshavarnas önskemål som ska vara styrande samt att en sådan förtur – utan att ens ha behövt ansöka till den andra skolenheten – innebär att urvalet inte sker på lika villkor.

Verksamhetsmässigt samband mellan skolenheter

Utifrån vad som framkommit i utredningen kan Överklagandenämnden se att det finns vissa likheter mellan urvalsgrunderna skolspår och *verksamhetsmässigt samband mellan skolenheter*. Resonemang som framförts ovan bör rimligen därför kunna överföras till vad som föreslås gälla för fristående huvudmän. Det finns därmed anledning att överväga om en sådan urvalsgrund är fullt ut förenlig med utgångspunkten att vårdnadshavares önskemål ska vara styrande och att skolvalet ska ske på lika villkor.

Lika möjligheter

Utredningen har föreslagit en urvalsgrund som benämnts *lika möjligheter*, dvs. slumpmässigt urval. Överklagandenämnden ser det som problematiskt ur ett förutsägbarhetsperspektiv om denna urvalsgrund tillåts vara en dominerande urvalsgrund för placering vid en skolenhet. Överklagandenämnden har i beslut den 18 juni 2020, dnr 2020:289, uttalat att lottnings som enda urvalsgrund brister i

grundläggande krav på förutsägbarhet och inte godtagit det. Även om information om lottningsförfarandet på förhand var känt för vårdnadshavarna ansåg nämnden att lottning som urvalsgrund är oförutsägbar i sig då det lätt kan uppstå osäkerhet och frågor samt att utfallet av lottningen inte går att förutse. Tillämpning av lottning har dock godkänts av nämnden när det endast använts som en utslagsgivande urvalsgrund (Överklagandenämndens beslut den 16 maj 2019, dnr 2019:195).

Kvoter

Utredningen har slutligen föreslagit att huvudmän ska kunna använda sig av urvalsgrunden *kvoter* där elever ska ges förtur i syfte att främja en allsidig social sammansättning. Enligt Överklagandenämndens mening är det förenat med stora svårigheter att införa en allmänt reglerad kvot med nämnda syfte såsom utredningen föreslår.

Att utforma en kvot på ett sådant sätt att den omfattar rätt grupp och samtidigt inte strider mot diskrimineringslagstiftningen och inte verkar stigmatiserande för den enskilde eleven är i sig en svår uppgift. Det blir sannolikt vanskligt för huvudmannen att utveckla skälen för kvoten och vilka bakgrundsfaktorer de vill använda sig av för att bestämma en elevs gruppstillhörighet i sin ansökan till Skolverket. Det lämnar huvudmannen med svåra överväganden där det ställs höga krav på att huvudmannen är insatt i diskrimineringslagstiftningen och besitter tillräcklig kompetens för att kunna formulera syftet med den önskade kvoten.

När Skolverket sedan ska ta ställning till huvudmannens ansökan ställer det även här krav på att kompetens finns hos Skolverket för att kunna avgöra om huvudmannens ansökan står i strid med diskrimineringslagstiftningen. Även om ett Skolverket skulle godkänna huvudmannens ansökan återstår frågan hur urvalsgrunden ska tillämpas i det enskilda fallet. Nämnden håller inte med utredningen om att risken för en hantering som står i strid med diskrimineringslagstiftningen kan mitigeras av att Skolverket granskar kvoter inom ramen för processen med att godkänna urvalsgrunder. Härvid ser Nämnden det som bekymmersamt att avgöra vilka uppgifter som måste krävas av de sökande för att kunna bedöma en elevs tillhörighet till kvoten med hänsyn tagen dels till risken för diskriminering men också till den personliga integriteten. Vidare kommer det oundvikligen att uppstå gränsdragningsfrågor som svårligen låter sig lösas.

I förlängningen ser Nämnden att det finns en risk för att huvudmän drar sig för att ansöka om att tillämpa denna urvalsgrund om den uppfattas som svår att tillämpa utan att vara i strid med diskrimineringsförbudet. Detta skulle i sin tur medföra att den föreslagna regleringen skulle få motsatt effekt mot den avsedda, dvs. att den inte främjar en allsidig social sammansättning.

Denna urvalsgrund kräver enligt nämndens mening mer eftertanke och det bör övervägas om det är lämpligt att i lag föra in en urvalsgrund om kvoter. Lagstiftningen bör vara neutral och frågan om diskriminering bör uppkomma först om en myndighet som tillämpar en viss neutral lagstiftning ändå diskriminerar vissa individer. Omständigheten därtill att Skolverkets beslut grundade på godkända urvalsgrunder, här om kvoter, föreslås inte vara överklagbara är i detta sammanhang försvårande.

Beslut om skolplaceringar utifrån i förväg beslutade urvalsgrunder ska inte längre kunna överklagas

Utredningen har föreslagit att beslut om skolplaceringar som Skolverket fattar grundade på i förväg godkända urvalsgrunder inte längre ska kunna överklagas. Överklagandenämnden konstaterar att utredningens förslag skulle innebära en inskränkning av den rätt individen idag har att få ett beslut om skolplacering överprövat av en högre instans.

Utredningen har uttalat att dagens ordning med överklagande av skolplaceringar till Överklagandenämnden är ett reaktivt system, där kommunernas hantering av sina skolval endast kommer under granskning för det fall någon elev känner sig förfördelad och väljer att överklaga sitt skolplaceringsbeslut, varpå kommunen (vid ett bifall av överklagandet) troligtvis kommer att justera sitt förfarande till nästkommande års skolval. Om huvudmän däremot endast får använda sig av i förväg godkända urvalsregler samt måste följa ett enhetligt system för hantering av skolvalet anser utredningen att behovet av att kunna få beslutet överprövat av en högre instans försvagas.

Överklagandenämnden delar inte fullt ut denna uppfattning, och avstyrker att skolplaceringsbeslut inte längre ska kunna vara överklagbara till Nämnden. Det är rimligtvis ett korrekt antagande att ett enhetligt system som det föreslagna skulle leda till en mer korrekt hantering av skolvalet, men Nämnden kan inte se att detta skulle förta vikten av att kunna få ett beslut överprövat. Nämnden har sett att dess beslut på området får genomslag i kommunernas hantering av sina skolval, och det kommer alltså att finnas en risk för att misstag sker eller att urvalsregler tillämpas på ett felaktigt sätt. Detta kan inte i tillräckligt stor utsträckning avhjälpas genom möjligheterna till rättelse eller omprövning enligt förvaltningslagen (2017:900). Ett beslut om skolplacering får konsekvenser för den enskilde under en lång tid, och det kommer alltså att finnas ett intresse för den enskilde att kunna säkerställa att beslutet verkligen är korrekt. Detta särskilt då nämnden är av åsikten att även beslut om skolbyten, samt beslut om eleven omfattas av särskilda skäl, bör kunna överklagas. Att införa en möjlighet för kommunen att överklaga Skolverkets beslut om godkända urvalsgrunder, men

frånta klagorätten från den enskilde individen, skapar dessutom en obalans som inte framstår som befogad.

Överklagandenämnden noterar att utredningen har föreslagit att Nämndens anslag bör minskas som en konsekvens av att beslut om skolplaceringar i nu nämnda avseende föreslås inte längre kunna överklagas. Då Nämnden inte delar utredningens bedömning i denna del kan Nämnden heller inte tillstyrka att resurser för att kunna hantera dylika beslut minskas.

Ekonomiska och organisatoriska svårigheter för kommunen

Överklagandenämnden noterar att utredningen anser att beslut fortsatt ska kunna överklagas till nämnden i de fall beslutet är grundat på "organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen". Detta ska dock ges en annan innebörd än enligt nuvarande rättspraxis, dvs. det ska röra sig om omständigheter som är hänförliga till en enskild elev och inte omfatta skolvalet i en vidare bemärkelse. Nämnden har inga invändningar mot detta i sak men ifrågasätter lämpligheten av att behålla samma ordalydelse på lagtexten som den nuvarande, men att denna ska ges en ny innebörd genom nya förarbetsuttalanden som förklarar hur den framöver ska tolkas. Detta är tveksamt ur ett tydlighetsperspektiv och riskerar att leda till misstolkningar. Lagtexten är heller inte helt enkel att tolka i dess nuvarande utformning, och både Överklagandenämnden och Högsta förvaltningsdomstolen haft olika åsikter om hur den ska förstås i praktiken.

Nämnden föreslår därför att, vid sidan av de nya förarbetsuttalandena som förklarar hur lagen framöver ska förstås, lagtexten i sig även bör justeras för att tydliggöra dess innebörd. Härvid skulle lagtexten kunna justeras enligt följande:

"Utöver vad som sägs i första stycket om urval får vårdnadshavares önskemål om en viss skolplacering även frångås om den önskade placeringen utifrån en individuell bedömning skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen."

Härvid skulle det förtydligas att frågan om organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen är väsensskilt från att kommunen gör ett urval för att det finns fler sökande än platser.

På Överklagandenämndens vägnar



Elin Carbell Brunner

Yttrandet har beslutats av Elin Carbell Brunner, ordförande i nämnden, samt Magnus Åhammar, Daniel Wanhatalo, Einar Jakobsson, Greger Bååt, Elisabeth Fernell och Eva Ekstedt Salzmänn efter föredragning av juristerna Isabella

Dnr 2020:1590

Markskog och Niklas Beijar Johansson. Ersättaren Jonas Hedström har även varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.