

Utbildningsnämnden

Motion – Syskonförtur i kommunala skolor

Motion den 27 maj 2019 av Khashayar Farmanbar (S) och Maria Raner (S).

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslår kommunfullmäktige att fatta följande beslut.

Kommunfullmäktige avslår motionen eftersom en statlig offentlig utredning har i uppdrag av regeringen att utreda skollagens placeringsregler.

Sammanfattning

Motionen ”Inför syskonförtur i kommunala skolor” av Khashayar Farmanbar (S) och Maria Raner (S) väcktes i kommunfullmäktige den 27 maj 2019. Kommunstyrelsen har den 17 juni 2019 remitterat motionen till utbildningsnämnden. I motionen föreslås att kommunstyrelsen tillsammans med utbildningsnämnden får i uppdrag att genomföra tillbörlig utredning i syfte att snarast införa syskonförtur i Nackas skolor.

Bedömningen är att motionen bör avslås eftersom en statlig offentlig utredning har i uppdrag att utreda skollagens bestämmelse om kommuners skolplaceringsbeslut. Utredningen ska vara klar senast i mars 2020. En utredning som tillsätts nu i Nacka kan därför inom kort bli inaktuell.

Ärendet

Motionen ”Inför syskonförtur i kommunala skolor” av Khashayar Farmanbar (S) och Maria Raner (S) väcktes i kommunfullmäktige den 27 maj 2019. Kommunstyrelsen har den 17 juni 2019 remitterat motionen till utbildningsnämnden. Även KSVU har ombetts lämna ett remissvar. Denna tjänsteskrivelse innehåller utbildningsenhetens förslag till beslut i utbildningsnämnden, med anledning av motionen.

Motionens förslag

Khashayar Farmanbar (S) och Maria Raner (S) föreslår i motionen att kommunstyrelsen tillsammans med utbildningsnämnden får i uppdrag att genomföra tillbörlig utredning i syfte



att snarast införa syskonförtur i Nackas skolor. Utbildningsnämnden har tilldelats motionen på remiss. Även KSVU har ombetts lämna ett remissvar.

Regler som styr placering av elever

Skollagen

Av 10 kap 30§ skollagen (2010:800) framgår följande bestämmelse för kommunala beslut om elevers skolplacering i grundskolan. Motsvarande bestämmelse gäller för förskoleklass (9 kap 15§).

”En elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan skolenhet inom sin grundskola.

Kommunen får annars frågå elevens vårdnadshavares önskemål endast om

1. den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, eller
2. det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Beslut enligt andra stycket 2 gäller omedelbart, om inte annat beslutas.”

Av 28 kap skollagen framgår att möjlighet för vårdnadshavare att överklaga ett skolplaceringsbeslut är begränsat till beslut som fattats utifrån andra stycket i skollagsbestämmelsen för skolplaceringar. Sådana överklaganden sker till Skolväsendets överklagandenämnd och kan komma att innebära att överklagandenämnden ändrar en kommuns placeringsbeslut eller upphäver det. Övriga placeringsbeslut – de som fattas med första stycket i skollagsbestämmelsen som grund – kan laglighetsprövas av medlemmar i kommunen, i enlighet med 10 kap kommunallagen.

Nacka kommuns riktlinjer för skolplacering

Utbildningsnämnden är enligt Nackas styrmodell ansvarig för frågor som rör kundvalet. Det framgår av nämndens reglemente. Det är således utbildningsnämnden som ansvarar för att utreda och besluta om riktlinjer för placeringar i Nackas kommunala skolor. Riktlinjerna tydliggör hur kommunen tolkar lagens krav. De riktlinjer som ligger till grund för skolplaceringar under 2019 beslutades av utbildningsnämnden i december 2018 (UBN 2018/198) och togs fram med vägledning av bland annat Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 5165-17 2018, i vilken kommunens tidigare riktlinje prövats.

Av riktlinjerna framgår att beslut om skolplacering sker utifrån vårdnadshavarnas önskemål och att relativ närhet används som urvalsgrund i situationer då urval behöver göras. Det innebär att placeringsbeslut i en urvalssituation fattas med stöd av första stycket i skollagsbestämmelsen och således sker utifrån vilken elev som är mest berättigad till platsen utifrån närheten till hemmet. Placeringsbeslut sker utifrån skollagsbestämmelsens andra



stycke i situationer när det inte är möjligt att ta emot en enda ytterligare elev på grund av att det är fullt i den aktuella årskursen på skolan.

Pågående utredning om skolplaceringsbestämmelsen

En statlig offentlig utredning, ”Utredningen om en mer likvärdig skola” (dir 2018:71) har i uppdrag av regeringen att senast den 30 mars 2020 utreda bland annat hur skollagsbestämmelsen om placering till förskoleklass och grundskola kan ändras för att bland annat säkerställa att kommuner alltid ska kunna använda syskonförtur som urvalskriterium.

Skollagens bestämmelse öppnar för olika tolkningar

Olika kommuner tolkar skollagens placeringsbestämmelse på olika sätt. Lagtexten är tydlig i den meningen att utgångspunkten vid kommuners beslut om skolplacering ska vara vårdnadshavarnas önskemål av skola. Det är också tydligt framskrivet att elever har rätt till placering nära hemmet och att detta inte får åsidosättas på grund av andra vårdnadshavares önskemål om skolplacering. En sådan avvägning som beskrivs i lagtextens första stycke mellan önskemål och närhet uppkommer i en urvalssituation, det vill säga när antalet platser på en skola inte räcker till. Några andra urvalsgrunder än närhet till skolan går inte att utläsa av lagtext eller förarbeten.

Hur avvägningen mellan önskemål och närhet mer exakt ska gå till är dock föremål för tolkning. En praxis har här utvecklats utifrån domstolsbeslut vid laglighetsprövning som med tiden har snävat in tolkningsmöjligheterna. Exempelvis är det fastslaget av Högsta förvaltningsdomstolen att ”närhet” avser relativ närhet snarare än enbart avståndet mellan hem och skola. Det finns exempel på kommuner som har använt syskonförtur som första urvalsgrund och fattat beslut om placering utifrån första stycket i skollagsbestämmelsen. Vid laglighetsprövning har dock detta förfarande ansetts lagstridigt, eftersom närheten till skolan då inte beaktats.

Vilka situationer som andra stycket i skollagsbestämmelsen handlar om, det vill säga när betydande organisatoriska och ekonomiska svårigheter för kommunen kan utgöra skäl för att frånga vårdnadshavares önskemål, tolkas också mycket olika av olika kommuner. Det framgår till exempel inte av lagtexten att det handlar om en urvalssituation. Den vägledning som ges av förarbeten till skollagsbestämmelsen är att det kan avse situationer där det inte finns plats för fler elever på skolan med mindre än att skolan behöver byggas ut. I det senaste förarbetet till bestämmelsen, prop 2009/10:16 ”Den nya skollagen”, så anges att det handlar om undantag från huvudregeln i första stycket och att det i den nya skollagen införs en möjlighet för vårdnadshavare att överklaga den här typen av placeringsbeslut för att de är så ingripande gentemot individen. Exempel ges på att det kan handla om elever i så stort behov av stöd att det skulle innebära en betydande organisatorisk eller ekonomisk svårighet för kommunen att tillgodose vårdnadshavarnas önskemål av skola i det enskilda fallet.



Skolväsendets överklagandenämnd har dock i bland annat ett beslut den 13 juni 2019 framhållit att de tolkar stycke två i skollagsbestämmelsen som att syskonförtur är en tillåten urvalsgrund för kommunala skolor, så länge det sker på ett rättssäkert och förutsägbart sätt. Skolplaceringsbeslut fattade utifrån andra stycket av skolplaceringsbestämmelsen skulle alltså kunna använda syskonförtur före närhet som urvalsgrund, enligt överklagandenämnden. Det innebär samtidigt att alla kommunens placeringsbeslut i urvalssituationer då också blir möjliga för vårdnadshavare att överklaga, det vill säga kommunens placeringsbeslut kan vid ett sådant överklagande komma att ändras av Skolväsendets överklagandenämnd.

Att regeringen gett ovan nämnda statliga offentliga utredning i uppdrag att se över skolplaceringsbestämmelsen är ett uttryck för den osäkerhet som finns om hur bestämmelsen ska tolkas.

Utbildningsenhetens bedömning

Större ändringar av kommunens riktlinjer som innebär en förändring i hur beslut fattas om elevers placering i kommunala skolor, till exempel i form av ändrade urvalsgrunder från relativ närhet till syskonförtur, behöver kommuniceras till vårdnadshavare innan skolvalsperiodens början, för att kunna tillämpas på placeringar till kommande läsårsstart. Om riktlinjerna ändras under eller efter skolvalsperioden blir placeringsbesluten inte förutsägbara för vårdnadshavare. Vägledning kring detta finns bland annat genom beslut av Skolväsendets överklagandenämnd, som upphävt placeringsbeslut fattade i sådana situationer. Utbildningsenhetens bedömning är därför att en utredning som syftar till beslut i utbildningsnämnden om ändrade urvalsgrunder tidigast kan komma att tillämpas för placeringsbeslut till läsårsstarten hösten 2021. Detta eftersom skolvalsperioden för nästkommande läsårsstart öppnar redan i början av januari. Ett beslut om ändrade urvalsregler ska dock föregås av tid för genomförande av utredningen, som behöver innefatta nödvändiga konsekvensanalyser såsom kostnadsberäkningar och behov av förändrat systemstöd. Därefter följer beredningstiden för beslut i nämnden och tid för utbildningsenheten att implementera detta praktiskt.

Samtidigt ska en statlig utredning senast i mars 2020 presentera förslag på ändrade skolplaceringsbestämmelser. Utifrån de beredningskrav som finns på nationell nivå skulle sådana ändringar i skollagen kunna träda ikraft till den 1 juli 2021. En lokal utredning som inte avvaktar den statliga utredningen riskerar därmed bli inaktuell innan dess resultat i form av nya riktlinjer har hunnit börja tillämpas. Mot denna bakgrund är utbildningsenhetens bedömning att motionen bör avslås i avvaktan på den statliga utredningen.

Utbildningsenhetens bedömning är också, vilket även framgår i den utredning om syskonförtur som genomfördes för ett år sedan, att fördelen med syskonförtur som urvalsgrund för vårdnadshavare med flera barn i skolan inte är så stor i en kommun som



Nacka, där förstahandsvalen av skola i mycket hög utsträckning tillgodoses. Detta eftersom önskemål om skola utifrån att syskon redan går där redan i hög grad tas omhand genom vårdnadshavarnas förstahandsval.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget till beslut är att avslå motionen. Förslaget innebär inte några ekonomiska konsekvenser. Vid ett beslut om att istället bifalla motionen så kommer den utredning som då ska tillsättas att behöva specificera kostnaderna som det innebär att införa syskonförtur som ny urvalsgrund. Det handlar främst om kostnader för att kunna hantera den ökning av antalet överklaganden, som följer av att varje placeringsbeslut som inte tillmötesgår förstahandsvalet blir möjligt för vårdnadshavare att överklaga. Det handlar även om kostnader som uppstår för ändrat systemstöd.

Konsekvenser för barn

Förslaget till beslut innebär inga konsekvenser för barn.

Carina Legerius
Enhetschef
Utbildningsenheten

Åsa Arnell
Utbildningsexpert
Utbildningsenheten