

Kommunfullmäktige

Utredning om syskonförtur

Bakgrund

Kommunfullmäktige gav i Mål och budget 2018–2020 utbildningsnämnden i särskilt uppdrag att under 2018, mot bakgrund av ny dom i förvaltningsrätten, utreda införande av syskonförtur vid antagning till grundskolan samt konsekvenserna av detta i Nacka. Utbildningsexpert Åsa Arnell vid utbildningsenheten har därför genomfört denna utredning om syskonförtur.

Syfte

Syftet med utredningen är att utifrån det nationella regelverket för skolplacering och den praxis som har utvecklats analysera huruvida införande av syskonförtur vid antagning till grundskolan kan ske på ett sätt som är förenligt med lagens krav på placeringar och konsekvenserna av att införa en sådan urvalsprincip skulle bli i Nacka.

Avgränsning

Kommunfullmäktiges uppdrag avser enbart antagning till grundskolan, utan att detta specificeras ytterligare. I de fall kommuner använder sig av syskonförtur som princip för urval vid skolplacering så sker dock detta som regel för de yngre åldrarna, främst till urval som avser förskoleklassen. Barn som är antagna till förskoleklassen säkerställs fortsatt placering på skolan. Sedan uppdraget gavs har därtill förskoleklassen blivit obligatorisk för sexåringar, så i princip alla placeringar som avser grundskolestarten sker alltså i praktiken i och med placeringen till förskoleklassen. När barnen når årskurs fyra är det inte vanligt med syskonförtur. Det är inte heller vanligt med urvalssituationer i årskurserna ett till tre. Därför fokuseras utredningen främst på syskonförtur vid urval till förskoleklassen.

Utredningens upplägg

Inledningsvis analyseras möjligheten att införa syskonförtur utifrån om skollagens krav vad gäller skolplaceringar. Aktuella domar där lagligheten i att använda syskonförtur som urvalsprincip vid skolplacering har prövats tas här också upp. Slutligen diskuteras konsekvenserna av om syskonförtur införs som princip för skolplacering i Nacka.

Analys av möjligheten att införa syskonförtur som urvalsgrund

Skollagens krav

Placeringar vid skolenheter regleras i 9 kap 15§ (förskoleklass) respektive 10 kap 30§ (grundskolan) i skollagen. Bestämmelserna är likalydande med undantag för andra stycket, som för grundskolan också inkluderar möjlighet för kommuner att frånga önskemål om skolplacering också i det fall det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

”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.

Kommunen får annars frånga elevens vårdnadshavares önskemål endast om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.” (9 kap 15§ skollagen)

Skollagsbestämmelsen ger uttryck för valfrihetsprincipen. I förarbetena anges att huvudregeln är att kommunerna vid fördelning av elever på olika skolor i första hand ska utgå från vårdnadshavarnas önskemål (prop 2009/10:165 s 364 f. och 724).

Vårdnadshavares önskemål ska dock frångås om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet annars åsidosätts, enligt första stycket. När kommunen tar placeringsbeslut med hänvisning till första stycket i 9 kap 15§ respektive 10 kap 30§, så kan kommunens beslut prövas enbart genom laglighetsprövning.

Kommunen får annars frånga vårdnadshavares önskemål om skolplacering enbart om det skulle innebära betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, enligt andra stycket. Förarbetena anger att det ankommer på kommunen att från fall till fall pröva hur sådana svårigheter ska vara beskaffade för att få beaktas, men att det självklara fallet är att skolan inte har plats för alla som går där (prop 2009/10:165 s 724 och 739, prop 1992/93:230 s 73).

Placeringsbeslut som fattas med stöd av stycke 1 i 9 kap 15§ respektive 10 kap 30§ kan enbart prövas genom laglighetsprövning. Placeringsbeslut som fattas med stöd av stycke 2 kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Det senare innebär att enskilda placeringsbeslut som kommunen fattat kan ändras av Skolväsendets överklagandenämnd.

Praxis



Tillämpningen av 9 kap 15§ 1 stycket för placering som avser förskoleklassen – och som motsvaras av 10 kap 30§ för grundskolan – har prövats av Högsta förvaltningsdomstolen i en dom från 2015 (HFD 2015 ref. 50). Skollagsbestämmelsen anger en närhetsprincip, men utan att ge vägledning för hur den ska tolkas. HFD har gjort tolkningen att olika elevers berättigade krav till en placering nära hemmet inte kan bedömas enbart genom att jämföra elevernas avstånd mellan hemmet och den önskade skolan ("absolut närhet"). HFD anger vidare i fallet från 2015 att det inte finns utrymme att åsidosätta en vårdnadshavares önskemål med stöd av 9 kap 15§ stycke 1 såvida inte de elever som beviljats plats i den aktuella skolan har varit beroende av placeringen för att kunna gå i en skola i närheten till hemmet.

Kammarrätten har i ett fall i juni 2017 (mål nr 28–17) ansett att en urvalsmodell som utformats och tillämpats för att säkerställa att önskemål av skolplacering kan tillgodoses utan att någon annans berättigade krav på en placering nära hemmet åsidosätts uppfyller lagens krav. Detta ansåg kammarrätten var ett tillräckligt krav och att en laglighetsprövning inte kräver att kommunen därutöver visar att ett enskilt placeringsbeslut varit nödvändigt utifrån en annan elevs berättigade krav på en placering nära hemmet. Detta är dock inte fullt ut i linje med HFD:s dom, som angavs ovan.

Genom olika domar har det utkristalliserats att det sätt kommuner kan säkerställa att kravet på placering nära hemmet inte åsidosätts i en urvalssituation är genom att jämföra elevernas *relativa* närhet till den önskade skolan. Det innebär att den elev som får störst förlängning av skolvägen om placeringen inte blir vid den önskade skolan har företräde till placering utifrån närhetsprincipen.

Införande av syskonförtur: modell I

Urvalsprinciper:

1. Syskonförtur
2. Relativ närhet

Den här typen av modell är vad som vanligtvis avses med syskonförtur vid antagning till skolan. Elever med syskon på skolan prioriteras i en urvalssituation först. Därefter görs urval på basis av relativ närhet, som utgör ett mått på närheten till hemmet. I den här modellen kan utfallet bli att en elev nekas placering på den skola som önskas på grund av att eleven inte har syskon på skolan, trots att eleven kan ha ett berättigat krav till placering där utifrån närheten till hemmet. Därmed uppfylls inte kraven i 9 kap 15§ 1 stycket respektive 10 kap 30§ 1 stycket.

Det bekräftas också av en kammarrättsdom från i juni 2018 (mål nr 6008–17), där laglighetsprövning skett av en sådan modell. I det aktuella fallet tillämpade kommunen till antagningen inför läsårsstarten syskonförtur före relativ närhet. Syskonförtur gällde som



urvalsprincip före relativ närhet för de som sökt till förskoleklass och hade äldre syskon i årskurserna 1–3 och som var folkbokförda inom en radie på två kilometer från den önskade skolan. Kommun menade att genom kravet att eleven också bor inom en radie av två kilometer från skolan, så påverkas inte principen om relativ närhet på sätt som strider mot 9 kap 15§ skollagen. Kammarrätten ansåg dock att skollagen inte ger utrymme för ett sådant antagningsförfarande, eftersom det då inte beaktas vilket avstånd som eleverna har till andra tillgängliga skolor. Kommunen hade därmed inte visat att eleverna som fått plats på grund av syskonförturen hade varit beroende av att placeras där för att kunna gå i en skola nära hemmet.

Det finns ett exempel på fall där förvaltningsrätten (juni 2017, mål nr 27077–16) har bedömt att syskonförtur som första urvalsgrund inte har varit oförenligt med skollagens krav. Det fallet avsåg dock Sveriges till ytan minsta kommun, där avstånden mellan skolorna i kommunen bedömdes vara så pass korta att urvalskriteriet inte medförde att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skola nära hemmet åsidosattes. Det är alltså inte en situation som föreligger i Nacka kommun. Förvaltningsrättens dom är heller inte vägledande och det är oklart om den skulle hålla vid prövning i högre instans. Den ovan nämnda kammarrättsdomen från juni 2018 är exempelvis inte i linje med denna dom från förvaltningsrätten.

Utredningen drar mot ovanstående bakgrund slutsatsen att en urvalsmodell där syskonförtur prioriteras före relativ närhet inte kan införas i Nacka på ett sätt som är förenligt med skollagens krav på placeringsbeslut i en urvalssituation (9 kap 15§ stycke 1 respektive 10 kap 30§ stycke 1).

Införande av syskonförtur: modell II

Urvalsprinciper:

1. Relativ närhet
2. Syskonförtur

I denna modell är relativ närhet första urvalsprincip. I steg två, det vill säga för de elever som har likvärdig relativ närhet, görs urval utifrån syskonförtur. Utifrån kammarrättens dom från juni 2017 (mål nr 28–17, se ovan) skulle en sådan modell kunna klara kraven vid en laglighetsprövning. Kammarrätten var dock mer generös i sin tolkning av lagkraven än HFD 2015 ref. 50 (se ovan). Utifrån HFD:s dom skulle modellen kunna anses strida mot lagen, eftersom utfallet av modellen kan bli att den sista tillgängliga platsen går till en elev tack vare att syskon går på skolan och inte utifrån att det finns ett berättigat krav av närhetsskäl.



Genomslagskraften för syskonförtur i en sådan här modell blir också ytterst begränsad, eftersom den då kan tillämpas enbart för att rangordna elever med likvärdig relativ närhet till skolan.

Utredningens slutsats är, mot ovanstående bakgrund, att det är tveksamt om placeringsbeslut utifrån denna modell är lagenlig. Utifrån lagens tydliga krav på att placering ska ske utifrån närhet till hemmet – i det fall allas önskemål inte kan tillgodoses – så ligger det mer nära till hands att elever med likvärdig relativ närhet rangordnas utifrån vem som bor närmast skolan snarare än utifrån om eleven har syskon på skolan eller inte.

Som nämnts ovan är de andra tillåtna grunderna som finns i skollagen för att en kommun ska kunna frånga en vårdnadshavares önskemål om skolplacering att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter skulle uppstå för kommunen (9 kap 15§ 2 st och 10 kap 30§ 2 st). Nacka kommuns tolkning av förarbetena till denna del av bestämmelsen är dock att denna del av bestämmelsen inte främst avser urvalssituationer utan enskilda placeringsbeslut som ska kunna överklagas och, om beslutet bedömts lagstridigt, ändras av Skolväsendets överklagandenämnd. Därför får placeringsbeslut, som stöds på 9 kap 15§ stycke 2 (förskoleklass) respektive 10 kap 30§ stycke 2 (grundskola), överklagas genom förvaltningsbesvär. Sådana fall handlar till exempel om en elev i behov av särskilt stöd nekas placering på grund av att betydande ekonomiska svårigheter annars skulle uppstå för kommunen. Med organisatorisk svårighet avses typiskt en situation då en skolplacering önskas, men där eleven inte kan tas emot på grund av att det redan är fullt i den sökta årskursen.

Diskussion om syskonförtur i en kommun där alla gör aktiva skolval

I uppdraget för utredningen ligger att se över konsekvenserna av att införa syskonförtur i Nacka kommun särskiljer sig från andra kommuner genom att framgångsrikt tillämpa obligatoriskt skolval – i princip alla vårdnadshavare vars barn ska börja skolan eller som behöver byta skola gör egna, aktiva skolval. Utgångspunkten vid placeringar till förskoleklass och grundskola är alltid vårdnadshavarnas önskemål och inte en av kommunen utsedd skola. Kommunen har en tydlig strävan att tillgodose så många förstahandsval vid placering som möjligt. Varje år tillgodoses också en mycket hög andel av förstahandsvalen, i synnerhet till förskoleklassen. I det senaste skolvalet var det 95,2 procent som fick placering i enlighet med sitt förstahandsval av skola till förskoleklassen, ett liknande resultat mot året innan (UBN 2018/81). Historiskt sett har utfallet också varit högt och ibland nått över 95 procent.

Genom att kommunen är så pass framgångsrik i att tillmötesgå förstahandsval till förskoleklassen minskar det genomslaget som ett eventuellt införande av syskonförtur skulle kunna få, särskilt med tanke på att det inte heller finns utrymme enligt skollagen att införa syskonförtur som första urvalsprincip (se ovan).



Fördelar med syskonförtur som urvalsgrund kan exempelvis handla om att det underlättar för vårdnadshavarna vid hämtning och lämning eller att det innebär en trygghet för det yngre barnet att börja på en skola där ett syskon finns. En nackdel med syskonförtur som urvalsprincip är att förstfödda barn och barn utan syskon systematiskt missgynnas framför barn med äldre syskon.

Att införa syskonförtur som urvalsprincip i en kommun där i princip alla gör aktiva skolval och där kommunen klarar av att tillmötesgå 95 procent av förstahandsönskemålen kan ha nackdelen av att det sänder signalen att vissa skäl (ett äldre syskon på skolan) för att välja en skola är viktigare än andra. Det kan tyckas gå emot likabehandlingsprincipen. Det kan exempelvis finnas skäl bakom vårdnadshavarens skolval som har att göra med trygghet, men som inte är kopplat till ett äldre syskon på skolan utan till andra faktorer på skolan. Likaså kan skäl finnas som har att göra med underlättad hämtning och lämning, men som är kopplat till var vårdnadshavaren jobbar. En fördel med att kommunen strävar efter att tillmötesgå så många förstahandsval som bara är möjligt, så som hittills varit fallet i Nacka, är att kommunen inte behöver värdera vad vårdnadshavarnas skäl bakom sina val är. Det underlättar för kommunala placeringsbeslut som är objektiva, sakliga och icke-diskriminerande.

Slutsats

Den sammantagna bedömningen är att det inte finns lagstöd för att införa syskonförtur som urvalsprincip före relativ närhet. Det är också osäkert om syskonförtur som urvalsprincip efter att hänsyn tagits till relativ närhet skulle hålla i en laglighetsprövning i högsta distans, givet lagens formulering och tidigare vägledande dom. I en sådan modell skulle också genomslaget för syskonförturen vara ytterst marginell. Genom att Nacka kommun klarar av att tillgodose 95 procent av förstahandsvalen vid placering till förskoleklassen så tillgodoses redan de allra flesta önskemål, inklusive för de som har äldre syskon på skolan.