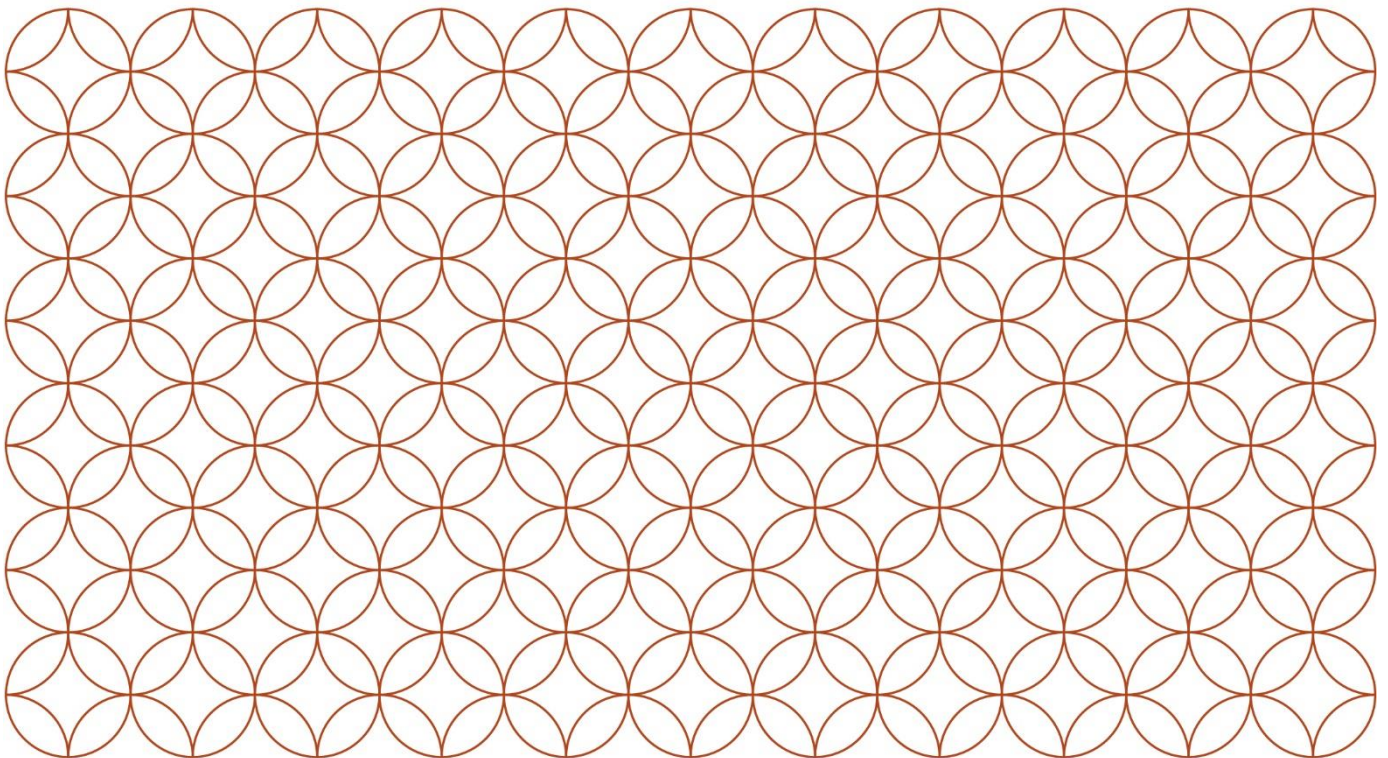




REDOVISNING AV
REGERINGSUPPDRAG

Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem



Skolverket

Publikationen finns att ladda ner som kostnadsfri
PDF från Skolverkets webbplats:

www.skolverket.se/publikationer

Dokumentdatum: 2023-09-06

Diarienummer: 2022:2932

Skolverket, Solna 2023

Innehåll

Sammanfattning	7
Huvudsakliga slutsatser	7
1. Inledning	11
1.1 Uppdraget	11
1.2 Genomförande och analys	11
1.3 Vad innebär ett nationellt skolvalssystem enligt SOU 2020:28?	13
1.3.1 Skolverkets roll enligt betänkandet	13
1.3.2 Skolhuvudmännens roll enligt betänkandet	14
1.3.3 Barn och vårdnadshavare	15
1.3.4 Andra aktörer	15
1.4 Redovisningens disposition	16
2. Nödvändiga författningsändringar	17
2.1 Ansvarsförhållandena mellan staten och kommunerna respektive huvudmännen påverkas	19
2.1.1 Ett nationellt skolvalssystem förskjuter ansvaret för skolan och ökar den statliga närvaron	19
2.1.2 Ett nationellt skolvalssystem kräver administrativa förutsättningar genom ändringar i skollagen	20
2.1.3 Statens skolverk handlägger ärenden om placering i förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola	21
2.1.4 Uppgiftsskyldighet	22
2.2 Bestämmelserna om skolplikt och skolpliktsbevakning påverkas av ett nationellt skolvalssystem	22
2.2.1 Vilka barn har skolplikt och vem har ansvar för att de går i skolan?	22
2.2.2 Skollagsbestämmelser som särskilt påverkas av ett nationellt skolvalssystem	23
2.3 Bestämmelserna bör placeras i ett eget kapitel	28
2.4 Bestämmelsen om rätt till utbildning för barn som inte är folkbokförda i Sverige kan påverkas	28
2.5 Bestämmelser om skolplacering vid skolenheter med offentlig huvudman behöver ses över	30
2.5.1 Bestämmelserna som styr placering av barn som inte har lämnat in någon ansökan om skolplacering	30
2.5.2 Bestämmelserna om möjligheten att frångå önskemål om skolplacering med hänsyn till ekonomiska och organisatoriska svårigheter	31
2.5.3 Bestämmelserna om möjligheten att frångå önskemål om skolplacering med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero	34

2.6	Bestämmelser om mottagande vid en fristående skolenhet med enskild huvudman behöver ses över	36
2.7	Bestämmelser om skolplacering och mottagande efter användning av färdighetsprov behöver ses över	37
2.8	Behov av vidare utredning om resursskolor ska ingå i ett gemensamt skolvalssystem	39
2.9	Bestämmelser om mottagande av en elev i någon av skolformerna i en annan kommun än hemkommunen behöver ses över	41
2.10	Bestämmelserna om fritidshemmet behöver ses över	42
2.10.1	Ska ansökan till fritidshemmet ske samtidigt som skolvalet?	43
2.11	Behöver sekretesskyddet utökas eller stärkas?	44
2.11.1	Sekretessen behöver stärkas om Skolverket behöver hantera fler uppgifter för handläggningen	45
2.11.2	Förslag på ändringar i offentlighets- och sekretesslagen	48
3.	En särskild reglering av skolbyten behöver utredas vidare	49
3.1	Ett särskilt regelverk är en förutsättning för att ansökningar om skolbyten ska kunna hanteras åtskilt från andra ansökningar om skolplacering	49
3.2	Begreppet skolbyte behöver definieras och förslag på en särskild reglering beredas	50
3.3	Överväganden i praxis belyser behovet av och svårigheterna med att särskilt reglera skolbyten	50
3.4	En särskild reglering kan få konsekvenser som behöver utredas vidare	51
3.4.1	Hanteringen av situationer där det alltid finns skäl för skolbyte	51
3.4.2	Frågan om förutsättningar att överklaga ett beslut om skolbyte	52
3.4.3	Konsekvenser för det fria skolvalet	52
4.	Preliminär integritetsanalys	52
4.1	Kartläggning av personuppgiftsbehandlingen	53
4.1.1	Kategorier av registrerade	53
4.1.2	Personuppgifter	53
4.1.3	Personuppgifter med särskilda integritetsrisker	55
4.2	Befintlig reglering och behovet av ny reglering	56
4.2.1	Känsliga personuppgifter	57
4.3	Bedömning av integritetsriskerna med behandlingarna	58
4.3.1	De sammanhang där uppgifterna kommer att förekomma och de aktörer som kan tänkas få tillgång till uppgifterna	58
4.3.2	Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen	59
4.3.3	Behovet av sökningar och sammanställningar av personuppgifter	59
4.3.4	Möjligheter att använda uppgifterna för att kartlägga en persons liv	60

4.4 De inblandade aktörernas roller i personuppgiftsbehandlingarna	61
4.4.1 Innebär förslagen att personuppgifter kommer att behandlas av någon av aktörerna för andra ändamål?	61
4.4.2 Spridning av personuppgifterna	62
4.4.3 Förekomst och begränsning av direktåtkomst till personuppgifterna	63
4.4.4 De registrerades information om de tänkta personuppgiftsbehandlingarna .	63
4.4.5 Undantag från de registrerades rättigheter enligt dataskyddsförordningen ..	64
4.4.6 Innebär personuppgiftsbehandlingen ett betydande intrång i den personliga integriteten?	64
4.5 Proportionalitets och nödvändighetsbedömning	65
5. Verksamhetsmässiga förutsättningar	68
5.1 Informationshantering	69
5.1.1 Preliminär informationsklassning	70
5.2 Tekniska förutsättningar	73
5.2.1 E-tjänster för information	73
5.2.2 Ett inre it-stöd för handläggning	74
5.2.3 Integration med register	74
5.2.4 Förutsättningarna för Skolverket att utveckla de tekniska komponenterna i skolvalssystemet	75
5.2.5 De system som byggs upp behöver minimera integritetsriskerna	76
5.3 Arkivhantering i ett gemensamt skolvalssystem	78
5.3.1 Arkivregelverket	78
5.3.2 Allmänna handlingar i skolvalssystemet	78
5.3.3 Registreringsskyldighet, sekretess och personuppgifter	79
5.3.4 Arkivering, bevarande och gallring	80
5.3.5 Vad ska arkiveras och när?	80
5.4 Aktörernas organisation och kompetens	81
5.4.1 Organisatoriska och kompetensmässiga förutsättningar för Skolverket	81
5.4.2 Utökad organisation för Skolverkets handläggning av vissa beslut	82
5.4.3 Skolverkets kostnader för att administrera ett system i linje med utredningen	82
5.4.4 Organisatoriska förutsättningar för hemkommuner och huvudmän	85
5.5 Information om skolvalet och skolvalssystemet	86
6. Konsekvenser	87
6.1 Skolverket	87
6.1.1 Skolverket får en ny roll	87
6.1.2 Kostnader för att utveckla och förvalta systemet	88

6.1.3 Kostnader för handläggning av beslut om skolplacering	89
6.1.4 Kostnader för kommunikationsinsatser.....	89
6.1.5 Kostnader för att bygga upp nödvändiga register	89
6.2 Kommunerna	90
6.2.1 Kommunerna kommer att påverkas på olika sätt.....	90
6.2.2 Minskad flexibilitet i arbetet med skolplaceringar	91
6.2.3 Möjligen minskade kostnader	91
6.2.4 Fungerande lokala skolvalssystem kommer att behöva avvecklas	92
6.3 Enskilda huvudmän	92
6.3.1 Konsekvenserna kommer att se delvis olika ut.....	93
6.4 Elever och vårdnadshavare.....	93
6.4.1 Risk att färre kommer att få sitt förstahandsval.....	93
6.4.2 Möjligheterna att utkräva ansvar kan försvåras	94
6.4.3 Olika förutsättningar att välja skola.....	94
6.5 Konsekvenser för andra aktörer	94
6.5.1 Skolinspektionen.....	94
6.5.2 Företag som tillhandahåller skolvalssystem	95
6.6 Tid för genomförandet	95
6.6.1 Fördjupad utredning av de rättsliga förutsättningarna	95
6.6.2 Tid för utveckling och utprövning	95
6.6.3 Tid för förvaltning och löpande förbättringar	96
7. Alternativa lösningar	97
7.1.1 Nationellt skolvalssystem i kombination med tydligare regelverk.....	98
7.1.2 Nationellt skolvalssystem men utan tydligare regelverk	98
7.1.3 Tydligare nationellt regelverk men utan gemensamt skolvalssystem.....	99
7.1.4 Inget gemensamt skolvalssystem eller tydligare regelverk.....	100
8. Skolverkets bedömning	100
Referenser	103

Sammanfattning

Skolverket har fått i uppdrag att lämna förslag på hur ett gemensamt skolvalssystem för förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola administrerat av Skolverket kan organiseras och genomföras (U2022/02561).¹

Huvudsakliga slutsatser

Med hänsyn till rådande juridiska förhållanden bedömer Skolverket att det inte är möjligt att införa ett gemensamt skolvalssystem i enlighet med den modell som föreslagits i betänkandet.

I Skolverkets remissvar över betänkandet var myndigheten till största delen positiv till det förslag som redovisades av utredningen. Myndigheten framförde dock att införandet av ett gemensamt skolvalssystem enligt utredningens föreslagna modell skulle utgöra en omfattande och genomgripande förändring som kräver ytterligare utredning och övervägande. Andra remissinstanser pekade på att konsekvenserna inte var tillräckligt belysta och att utredningens förslag därför var svåra att ta ställning till. I och med Skolverkets arbete med detta regeringsuppdrag har myndigheten fått en ökad kunskap om vad ett gemensamt skolvalssystem i enlighet med utredningens föreslagna modell skulle innebära.

Skolverket är av uppfattningen att det finns problem med nuvarande ordning för skolval och att mer behöver göras för att uppnå ökad likvärdighet och minska skolsegregationen i svensk skola. Myndigheten ser även positivt på ett ökat statligt ansvarstagande för skolan. Grunden för Skolverkets bedömning om att det inte är möjligt att införa ett gemensamt skolvalssystem enligt den modell som utredningen föreslår, är med andra ord inte principiell utan praktisk. Det saknas idag nödvändiga rättsliga förutsättningar för ett genomförande. Det är Skolverkets bedömning att utredningens förslag är ofullständigt på grund av de många juridiska oklarheter som Skolverket har identifierat. Skolverket bedömer att underlaget i betänkandet är otillräckligt för att myndigheten ska kunna lämna konkreta författningsförslag. Innan sådana kan lämnas, skulle frågor på ett antal områden behöva utredas vidare.

Alternativa lösningar

Eftersom Skolverket ser flera utmaningar med att införa ett nationellt skolvalssystem finns det ett värde i att undersöka alternativa lösningar för att åstadkomma de syften som utredningen utgick från i sitt betänkande. I arbetet

¹ Med utgångspunkt i relevanta analyser, slutsatser och förslag i betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28) ska Skolverket lämna förslag på hur ett gemensamt skolvalssystem för förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola administrerat av Skolverket kan organiseras och genomföras med utgångspunkt i de principer för urval som gäller i dag.

I enlighet med uppdraget har Skolverket analyserat de rättsliga och organisatoriska förutsättningarna för ett nationellt skolvalssystem med utgångspunkt i betänkandet En mer likvärdig skola samt nuvarande reglering. Skolverket har även belyst konsekvenserna av ett sådant eventuellt system för olika aktörer. Myndigheten har också gjort en uppskattning av hur lång tid som skulle behövas för ett genomförande.

med uppdraget har Skolverket kunnat urskilja fyra olika tillvägagångssätt för att organisera skolval.

Utredningen om en mer likvärdig skola föreslog ett nationellt skolvalssystem i kombination med ett tydligare regelverk. Skolverket har dock inom ramen för uppdraget utrett ett andra tillvägagångssätt som innebär ett nationellt skolvalssystem utan förändringar i regelverket. Ett tredje möjligt tillvägagångssätt är att införa ett tydligare nationellt regelverk men utan att införa ett gemensamt skolvalssystem på nationell nivå. Ett fjärde sätt är att bygga ut ett nationellt utformat stöd till skolväsendet utan genomförande av varken ett gemensamt skolvalssystem eller förändringar i regelverket. De olika tillvägagångssätten innefattar en varierande grad av ingripande i rådande skolsystem och bedöms i olika utsträckning kunna bidra till ökad likvärdighet, transparens och rättssäkerhet, samt till att minska skolsegregation.

Ett gemensamt skolvalssystem kräver många författningsändringar

Skolverket konstaterar att betänkandet enbart lämnar övergripande förslag på hur ett gemensamt skolvalssystem skulle kunna se ut. För att ett nationellt skolvalssystem ska komma till stånd behövs omfattande förändringar av skollagen och frågan behöver därför utredas vidare. Skolverket lämnar därför inte konkreta förslag på hur ett gemensamt skolvalssystem kan organiseras och genomföras. Av samma anledning lämnar Skolverket inga författningsförslag i denna redovisning.

Ett nationellt skolvalssystem, som innebär att staten (Skolverket) tar över ansvaret för beslut om placering och bedömning av urval, påverkar inte enbart regler som rör placering och urval utan en mängd andra bestämmelser i skollagen. Ett nationellt skolvalssystem för elever i förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola behöver ges en laglig grund genom ändrade bestämmelser i skollagen. I skollagen behöver också ett antal bemyndiganden om uppgiftsskyldighet och meddelandeskyldighet mellan staten (Skolverket) och hemkommunen samt huvudmän – både enskilda och offentliga – införas. Skolverket bedömer samtidigt att nu gällande lagstiftning i många delar kommer att behöva kvarstå som oförändrade eftersom vissa placeringar och urval, på grund av sin karaktär, kan behöva ligga utanför det nationella skolvalssystemet.

En särskild reglering av skolbyten behöver utredas vidare

Skolverket har fått i uppdrag att utreda och föreslå när och hur skolbyten ska kunna genomföras. Skolverket bedömer dock att det inte finns förutsättningar för Skolverket att inom ramen för detta uppdrag lämna sådana förslag. Frågan om en särskild reglering av skolbyten behöver utredas vidare.

Skolverket bedömer att en särskild reglering av skolbyten, som frångår skollagens systematik och är ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen, behöver ske genom lagstiftning. Skolverket bedömer därför att en utredning skulle behöva överväga en definition av skolbyte.

Sekretesskyddet kan behöva stärkas ytterligare

Skolverket har inom ramen för uppdraget kommit fram till att myndigheten kan komma att behöva ta in mer omfattande underlag för att handlägga och fatta beslut om skolplacering än vad betänkandet förutsåg. Skolverkets bedömning är att uppgifterna som myndigheten kan komma att behandla behöver omfattas av ett starkare skydd. Det saknas dock förutsättningar att inom ramen för uppdraget utreda vad som med bestämdhet ska utgöra föremål för sekretess.

Ett gemensamt skolvalssystem kan få negativ påverkan på elevers och vårdnadshavares integritet

Uppgifter om en relativt stor andel av befolkningen kommer att behandlas inom ett gemensamt skolvalssystem. Ur ett integritetsperspektiv blir effekterna för de registrerade stora på grund av en påtagligt ökad exponering. Risken för intrång i den enskildes integritet skulle därför behöva motverkas genom sekretessreglering eller organisatoriska åtgärder på Skolverket. Proportionalitetsbedömningen som Skolverket genomfört finner det svårt att motivera den påverkan på den enskildes integritet som ett nationellt skolvalssystem administrerat av Skolverket skulle innebära.

Flera verksamhetsmässiga förutsättningar behöver säkerställas hos Skolverket och skolhuvudmännen

De mer konkreta processerna för ett gemensamt skolvalssystem behöver beredas och utvecklas när de rättsliga förutsättningarna finns på plats. Skolverket har behövt göra en preliminär bedömning av konsekvenserna av ett nationellt skolvalssystem. Om ett nationellt skolvalssystem i enlighet med utredningens förslag skulle införas behöver sannolikt flera verksamhetsmässiga förutsättningar säkerställas hos Skolverket. Skolverket behöver kunna säkerställa en säker informationshantering för skolvalssystemet. En preliminär informationsklassning baserat på de uppgifter som sannolikt kommer att hanteras visar att ett nationellt skolvalssystem enligt Skolverkets bedömning ställer höga krav på informationssäkerhet, i synnerhet vad gäller riktighet och konfidentialitet.

Skolverket behöver också kunna säkerställa en teknisk infrastruktur som kan stödja skolvalssystemet. Det handlar bland annat om att kunna etablera ett antal e-tjänster för informationsöverföring, ett inre it-stöd för handläggningen av besluten och integration med ett antal register. I vissa fall handlar det om register som inte finns, och som det saknas författningsstöd för att etablera. Skolverket behöver även kunna etablera en säker arkivhantering av handlingar i ett sådant system.

Vidare behöver Skolverket, men även kommunerna och de enskilda huvudmännen, etablera en organisation och kompetens som behövs för att fullgöra sina roller i ett nationellt skolvalssystem. För Skolverkets del innebär detta nya uppgifter och behov av delvis nya kompetenser.

Stora konsekvenser för flera aktörer

Skolverkets preliminära konsekvensanalys bekräftar flera av de konsekvenser som utredningen lyfte i betänkandet, men Skolverket ser också delvis andra och i

vissa fall mer långtgående följer av ett sådant system. Bland annat ser myndigheten att:

- För Skolverket innebär ett nationellt skolvalssystem en ny roll för myndigheten som skulle kräva en väsentligt utökad organisation och kostnadsökningar för bland annat personal och it-utveckling.
- För kommuner och enskilda huvudmän kommer sannolikt flexibiliteten i arbetet med skolval och skolbyten att minska. Möjligen kan det innebära minskade kostnader för kommunerna men det beror på hur systemet närmare blir utformat. Såväl kommuner som enskilda huvudmän kommer oavsett utformning att behöva bibehålla en organisatorisk kapacitet för att fullgöra sin roll i ett gemensamt skolvalssystem. Ju större inslag av parallella system på nationell och lokal nivå desto mindre blir kostnadsminskningen för kommunerna.
- För elever och vårdnadshavare kan ett gemensamt skolvalssystem innebära att färre elever får sitt förstahandsval till följd av att flexibiliteten i placeringsarbetet bedöms minska. Samtidigt kan möjligheterna till ansvarsutkrävande försvåras om ansvaret för skolval och skolbyten delas mellan staten och skolhuvudmännen.

Tid för genomförandet

Eftersom mer utredningsarbete av de rättsliga förutsättningarna behövs innan ett nationellt skolvalssystem kan utvecklas är det svårt att bedöma tiden för genomförandet. Som jämförelse kan anföras att det tog UHR omkring sex år att utveckla antagningssystemet för högskolan och att Skolverkets utveckling av ett system för digitala nationella prov beräknas ta cirka sju år. Detta ger en indikation på hur lång tid det skulle kunna ta att utveckla ett gemensamt skolvalssystem administrerat av Skolverket. I ett första steg behövs en fördjupad utredning av de rättsliga förutsättningarna för ett gemensamt skolval. Först när de juridiska förutsättningarna är utredda blir det möjligt att göra en mer precis uppskattning.

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen gav den 30 juni 2022 Statens skolverk i uppdrag att lämna förslag på hur ett gemensamt skolvalssystem för förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola administrerat av Skolverket kan organiseras och genomföras (U2022/02561). Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2023.

Enligt uppdraget ska Skolverket med utgångspunkt i relevanta analyser, slutsatser och förslag i betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28) lämna förslag på hur ett gemensamt skolvalssystem för förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola administrerat av Skolverket kan organiseras och genomföras med utgångspunkt i de principer för urval som gäller i dag. Skolverket ska analysera de rättsliga och organisatoriska förutsättningarna för ett sådant system. Skolverket ska bland annat:

- Identifiera och redovisa vilka föreskrifter om Skolverkets handläggning som kommer att behövas för att genomföra en ordning med ett gemensamt skolvalssystem för förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola.
- Utredda och föreslå när och hur skolbyten ska kunna genomföras.
- Undersöka i vilken utsträckning de uppgifter som kan komma att behandlas i ovan nämnda situationer kommer att omfattas av sekretess och – med hänsyn tagen till å ena sidan elevens personliga integritet och å andra sidan behovet av insyn – om sekretesskyddet behöver utökas eller stärkas, samt vid behov lämna förslag på ändringar i offentlighets och sekretesslagen (2009:400).
- Analysera vilka personuppgifter som kan komma att behöva behandlas i ovan nämnda situationer och om dataskyddsregleringen behöver kompletteras och i så fall på vilket sätt.
- Identifiera de nödvändiga författningsändringar som den föreslagna ordningen kräver och lämna författningsförslag.
- Redogöra för konsekvenser av förslagen. Av redovisningen ska de ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenserna av förslaget framgå. Här ingår att redovisa vilka konsekvenser förslaget får för såväl fristående skolor med olika organisationsformer som kommunala skolor. Redovisningen ska också innehålla en uppskattning av hur lång tid som behövs för genomförandet av den föreslagna ordningen.

1.2 Genomförande och analys

Skolverket har i genomförandet av uppdraget tagit utgångspunkt i de förslag rörande ett gemensamt skolvalssystem som lämnades av Utredningen om en mer

likvärdig skola i betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28).² Hädanefter i denna redovisning refererad till som utredningen eller betänkandet.

Betänkandet innehöll ursprungligen flera förslag utöver det om ett nationellt skolvalssystem, vilka tillsammans syftade till att öka likvärdigheten i svensk skola. I Skolverkets uppdrag är dock inte alla de förslag som utredningen lämnade aktuella, vilket myndigheten har behövt förhålla sig till i arbetet. Av uppdraget framgår vidare att Skolverket i analysen ska ta utgångspunkt i de principer för urval som gäller i dag, inte de förslag som utredningen föreslog om en lagstadgad skyldighet för huvudmän att aktivt verka för en allsidig social elevsammansättning av elever vid sina skolenheter och en lagreglering av tillåtna urvalsgrunder.³

I arbetet med uppdraget har Skolverket inte heller utgått från det förslag om en regionaliserad förvaltning av skolvalssystemet som utredningen föreslog. Skolverket har inte uppfattat att regeringen avser att gå vidare med utredningens förslag i denna del.

Skolverket har genomfört uppdraget genom att belysa utredningens förslag ur tre analytiska perspektiv:

- En juridisk analys där myndigheten har bedömt de rättsliga förutsättningarna för utredningens förslag om gemensamt skolvalssystem. Analysen av de rättsliga förutsättningarna har omfattat dels en skoljuridisk analys, dels en förvaltningsjuridisk analys. I den förvaltningsjuridiska analysen har myndigheten bland annat bedömt om sekretesskyddet behöver utökas eller stärkas och gjort en preliminär integritetsanalys.
- En organisatorisk analys där Skolverket har undersökt vilka verksamhetsmässiga förutsättningar som skulle behöva finnas på plats hos Skolverket och andra berörda aktörer om ett nationellt skolvalssystem i enlighet med utredningens förslag skulle införas. I den analysen har myndigheten bland annat bedömt vilka tekniska förutsättningar som krävs och gjort en preliminär informationsklassning av den information som kan tänkas hanteras i systemet.
- En konsekvensanalys där Skolverket kartlagt vilka konsekvenser ett nationellt system i enlighet med betänkandets förslag kan komma att få för bland andra Skolverket, kommunerna, de enskilda huvudmännen samt elever och vårdnadshavare.

Till grund för analysen av utredningens förslag ligger flera underlag. Betänkandet och remissvaren på betänkandet har utgjort en central källa. Dessa underlag har analyserats ur de olika perspektiven av sakkunniga inom myndigheten. Även företrädare för ett antal relevanta organisationer har involverats i arbetet. Syftet

² Av betänkandet framgår att det nationella skolvalssystemet även ska gälla sameskolan, det finns emellertid inga mer preciserade författningsförslag rörande den skolformen.

³ Riksdagen har avslagit regeringens förslag, utom i de delar som avser urvalsgrund i resursskolor (bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406).

med dessa intervjuer har i huvudsak varit att inhämta kunskaper om de rättsliga och organisatoriska förutsättningarna för ett gemensamt skolvalssystem men också att bedöma konsekvenserna av ett sådant. Intervjuer har genomförts med företrädare för Sveriges kommuner och regioner (SKR), Universitets- och högskolerådet (UHR), Skolinspektionen, företaget Mitt skolval, Friskolornas riksförbund samt ett antal kommuner. Regeringens särskilda utredare i Utredningen om en mer likvärdig skola har också medverkat i en intervju.

1.3 Vad innebär ett nationellt skolvalssystem enligt SOU 2020:28?

Skolverkets uppgift i regeringsuppdraget är att med utgångspunkt i relevanta analyser, slutsatser och förslag i betänkandet lämna förslag på hur ett gemensamt skolvalssystem administrerat av Skolverket kan organiseras. Skolverket konstaterar att utredningen lämnar enbart övergripande förslag på hur ett gemensamt skolvalssystem skulle kunna se ut. Betänkandet ger inte mer detaljerade förslag på hur själva skolvalet ska gå till, det vill säga hur ett gemensamt skolval ska organiseras. Därtill är betänkandets författningsförslag generellt av övergripande karaktär.

För att åskådliggöra vad som skulle behöva finnas på plats när det gäller stöd i lag och annan författning, men också för att kunna bedöma de verksamhetsmässiga förutsättningarna och konsekvenserna, har Skolverket utifrån gällande rätt gjort en tolkning av hur utredningen har tänkt sig skolvalets organisering i det gemensamma systemet. För att visa vilka utgångspunkter som Skolverket haft i analysen redovisar myndigheten de övergripande delarna i denna tolkning nedan.

1.3.1 Skolverkets roll enligt betänkandet

Av utredningen framgår att Skolverket får flera nya uppgifter. Beskrivningen av dessa uppgifter kommer i den ordning som de uppträder i den tänkta processen.⁴

- Skolverket tar fram en prognos om behov av platser och informerar huvudmännen om det förväntade antalet barn som kan komma att göra en ansökan till höstterminen. Prognosen behöver upprättas i god tid före höstterminen (året innan) och innehåller uppgifter om elevunderlaget till höstterminen.
- Huvudmännen meddelar Skolverket hur många platser som finns på huvudmannens olika aktuella skolenheter samt vilka urvalsgrunder som gäller för respektive skolenhet. Uppgifterna behöver meddelas Skolverket under höstterminen året innan eleverna ska placeras vid en skolenhet vid höstterminens start.
- Skolverket får en informationsskyldighet mot vårdnadshavare inför skolvalet. Skyldigheten omfattar information till vårdnadshavare om att de kan ansöka

⁴ Detta är emellertid inte samma ordning som i betänkandet.

om placering och hur processen ser ut samt sprida information om de skolenheter som går att välja mellan. Informationen behöver ges under mitten av höstterminen året innan eleverna ska börja vid anvisad skola vid höstterminens start.

- Skolvalet görs av vårdnadshavare i en e-tjänst som tillhandahålls och handhas av Skolverket.
- Skolverket fattar mot bakgrund av informationen från huvudmännen, det vill säga urvalsgrunder och kapacitet på respektive skolenhet samt ansökningarna, beslut om skolplacering. Placeringarna är tänkta att ske med hjälp av en placeringsalgoritm. Emellertid ingår inte urvalsgrunderna enligt betänkandet i uppdraget. Det innebär att placering måste ske mot bakgrund av de urval som finns beslutade på kommunal nivå (kommunala riktlinjer). I fråga om enskilda huvudmän används de urvalsgrunder som de satt upp och som finns i respektive tillstånd beslutat av Skolinspektionen.
- Skolverket gör preliminära placeringsbeslut och informerar på grundval av beslutet huvudmännen om utfallet och hur dessa preliminära beslut matchar behov av platser. Från de huvudmän som vill revidera sin kapacitet behöver Skolverket kunna ta emot nya uppgifter. Hela förfarandet upprepas en andra och slutligen tredje omgång varefter Skolverket fattar slutgiltiga placeringsbeslut. Det slutgiltiga besluten tas i månadsskiftet mars-april samma år som eleverna ska börja vid anvisad skola vid höstterminens start.
- Skolverket informerar hemkommunen och huvudmän om skolplaceringsbesluten samt vårdnadshavare om respektive elevs skolplacering.
- Ansökningssystemet behöver hållas öppet för sent inkomna ansökningar och Skolverket behöver fatta placeringsbeslut även i dessa ärenden. I övrigt gäller för dessa ärenden att hemkommun, huvudman och vårdnadshavare behöver informeras om beslutet.

1.3.2 Skolhuvudmännens roll enligt betänkandet

Av utredningen framgår att även vid införandet av ett gemensamt skolvalssystem ska huvudmannen, offentlig eller enskild, vara den som har ansvar för att utbildningen genomförs. Förslagen innebär att huvudmännen får en uppgiftsskyldighet mot Skolverket. Enligt utredningen får huvudmännen en skyldighet att genomföra de placeringsbeslut som Skolverket fattar. Här beskrivs översiktligt de skyldigheter som huvudmännen enligt utredningens förslag ges gentemot Skolverket:

- Huvudmännen behöver bereda vilka urvalskriterier som ska tillämpas för respektive skolenhet samt hur många platser som finns på varje skolenhet inför höstterminen. Här är det tänkt att huvudmännen ska ha Skolverkets prognoser som stöd.

- När huvudmännen tagit ställning till kapacitet och urvalskriterier behöver de anmäla dessa uppgifter till Skolverket.
- För att processen ska fungera behöver huvudmännen ha kontroll på om det föreligger särskilda villkor för placeringsbesluten vid specifika skolenheter. Sådan information kommer att begränsa vilka skolenheter eleverna kan välja bland. Sådana villkor kan bland annat vara placering i kön till fristående skolor, resultat från färdighetsprov för skolor som får tillämpa färdighetsprov vid antagning eller ett beslut om placering i anpassad grundskola vid särskild skolenhet. Dessa villkor behöver huvudmännen rapportera in till Skolverket.
- Huvudmännen behöver kunna ta emot information från Skolverket om utfallet av de första preliminära skolvalsbesluten och hur de matchar behoven av platser. Med utgångspunkt i denna information kan huvudmännen revidera kapacitet i ytterligare två omgångar inför att Skolverket fattar slutgiltiga placeringsbeslut.
- Efter Skolverkets placeringsbeslut förväntas huvudmännen att förbereda skolstart för de elever som ska börja ny skola vid höstterminen. Det gäller både elever som gör skolval inom ordinarie skolvalsperiod och sent tillkommande elever.

1.3.3 Barn och vårdnadshavare

Utredningens förslag till skolvalssystem förutsätter att barn och vårdnadshavare behöver kunna agera enligt följande:

- I vissa fall kommer barn och vårdnadshavare göra aktiviteter som innebär att det skapas villkor för elevens skolplacering. Exempelvis kommer vårdnadshavare kunna ställa sina barn i kö till fristående skolenhet. Barn kommer också kunna genomföra färdighetsprov som ger dem rätt att söka en viss skolplacering.
- Utredningen föreslår att alla skolplaceringar ska föregås av ett aktivt val. Alla vårdnadshavare (och barn) förväntas därför kunna informera sig inför skolvalet. Den som ska välja behöver kunna förstå vad skolvalet innebär och veta när och hur skolvalet ska göras. Den som ska välja behöver också kunna undersöka vilka skolenheter som kan vara intressanta att välja mellan och rangordna dem.
- Vårdnadshavare (och barn) förväntas att göra sitt skolval via det skolvalssystem som Skolverket tillhandahåller.
- Vårdnadshavare (och barn) kommer också behöva kunna ta emot besked från Skolverket om vilken skolenhet som eleven placerats i.

1.3.4 Andra aktörer

Ytterligare ett antal aktörer förväntas utföra vissa uppgifter i, eller i anslutning till, skolvalssystemet:

- Skolinspektionen behöver (som idag) kunna besluta om vilka skolenheter som får använda färdighetsprov.
- Hemkommunerna behöver kunna kontrollera om alla elever som bor i kommunen fått en skolplacering och därmed kan fullgöra sin skolplikt. Hemkommunerna kommer som idag besluta om mottagande i anpassad grundskola.

1.4 Redovisningens disposition

Resterande delar av denna redovisning är disponerad på följande sätt:

- Kapitel 2 redogör för Skolverkets bedömning av de rättsliga förutsättningarna för ett gemensamt skolvalssystem. Kapitlet fokuserar på två rättsliga aspekter, dels hur skolförfattningarna skulle behöva förändras för att möjliggöra ett gemensamt skolvalssystem, dels huruvida sekretesskyddet behöver utökas eller stärkas i samband med införandet av ett gemensamt skolvalssystem i enlighet med utredningen.
- Kapitel 3 behandlar behovet av att utreda en särskild reglering av skolbyte.
- Kapitel 4 innehåller en preliminär integritetsanalys av ett gemensamt skolvalssystem som tar utgångspunkt i utredningens förslag.
- Kapitel 5 beskriver vissa verksamhetsmässiga förutsättningar som Skolverket behöver ha för att kunna utveckla och sedan handha ett gemensamt skolvalssystem. Utgångspunkten tas i den modell för gemensamt skolvalssystem som utredningen presenterade. Fokus riktas mot frågor om informationshantering, tekniska lösningar som stödjer ett nationellt skolvalssystem, arkivhantering samt den organisation och kompetens som behövs hos dem som ingår i skolvalssystemet. I kapitlet lyfter Skolverket också fram hur myndigheten skulle kunna arbeta i fråga om att tillhandahålla information till målgrupperna för ett nationellt skolvalssystem.
- Kapitel 6 beskriver de tänkbara konsekvenserna av ett gemensamt skolvalssystem för bland andra Skolverket, kommunerna, de enskilda huvudmännen, rektorer, elever och vårdnadshavare.
- I kapitel 7 presenteras möjliga alternativa lösningar för samordning av skolval.
- I kapitel 8 redovisas Skolverkets bedömning.

2. Nödvändiga författningsändringar

Skolverket har fått i uppdrag att identifiera de nödvändiga författningsändringar som en ordning med ett gemensamt skolvalssystem för förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola administrerat av Skolverket kräver och lämna författningsförslag.

Enligt uppdraget ska Skolverket med utgångspunkt i relevanta analyser, slutsatser och förslag i betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28) lämna förslag på hur ett gemensamt skolvalssystem för förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola administrerat av Skolverket kan organiseras och genomföras med utgångspunkt i de principer för urval som gäller i dag.

Skolverket ska bland annat analysera de rättsliga förutsättningarna för ett sådant system, identifiera de nödvändiga författningsändringar som ett sådant gemensamt skolvalssystem kräver och lämna författningsförslag.

Utredningen presenterar en modell för hur ett gemensamt, nationellt, skolvalssystem kan inrättas hos Skolverket.⁵ I modellen föreslås att ett sådant skolvalssystem ska inrättas inom ramen för nu befintligt regelverk där kommunerna och de enskilda huvudmännen alltså behåller huvudmannaskapet för de berörda skolformerna och det därmed det ansvar som följer med huvudmannaskapet. Utredningens förslag innebär inte ett förstärkande av grundskolan, anpassade grundskolan och förskoleklassen utan i stället att ansvaret för att fatta beslut om skolplacering vid kommunala och fristående skolenheter flyttas över till Skolverket inom ramen för befintligt system, dvs en uppdelning av ansvaret för besluten om placering vid kommunala skolor och mottagande vid fristående skolor och driften av skolenheterna. Utredningen presenterar även ett antal ändringar i författningarna som behöver göras för att ett sådant system ska komma till stånd, däribland:

- Ändringar i bestämmelserna om skolplacering i 9, 10 och 11 kap. skollagen.
- Förslag på nya bestämmelser om skolbyte i 9, 10 och 11 kap skollagen.
- Ändringar i bestämmelserna om överklagande i 28 kap. skollagen.
- Förslag på nya bestämmelser om Skolverkets handläggning av ärenden om skolplacering vid kommunala skolenheter och mottagande och placering vid fristående skolenheter i 2 kap. skollagen.
- Förslag på nya bestämmelser om bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om att meddela föreskrifter om ansökan om placering och mottagande i de berörda skolformerna.⁶

⁵ En illustration av den presenterade modellen finns i kapitel 5 i SOU 2020:28.

⁶ Se vidare på sidorna 31–55 i SOU 2020:28.

Skolverket har gjort en översyn över vilka bestämmelser i skollagen och med skollagen sammanhängande bestämmelser som kan komma att påverkas av en ordning med ett gemensamt skolval, såsom den presenteras i utredningen.

Skolverket bedömer sammantaget att det inte finns förutsättningar att inom ramen för uppdraget identifiera de författningsförändringar som behöver göras i befintligt system. Skolverket har i den översyn av bestämmelserna som myndigheten har gjort funnit att de förslag på författningsändringar som presenteras i utredningen inte är tillräckliga för att den föreslagna modellen ska fungera i praktiken. Den föreslagna modellen förhåller sig inte heller fullt ut till befintligt regelverk. De krävs mer omfattande regeländringar än vad som föreslås i modellen och betänkandet för att systemet och regelverket som helhet ska hänga ihop. För att det ska finnas förutsättningar att identifiera nödvändiga författningsändringar för en ordning med ett gemensamt skolvalssystem och lämna författningsförslag behöver frågan om hur en modell för ett gemensamt skolvalssystem kan se ut utredas på nytt på ett mer allsidigt sätt.

Vid översynen har Skolverket bland annat identifierat följande.

På vilket sätt de bestämmelser som utredningen har bedömt berörs och hur de bör regleras behöver utredas på nytt

Skolverket finner att de bestämmelser som utredningen har sett över och som presenterats ovan behöver ses över och utredas på ett mer allsidigt sätt för att kunna läggas till grund för en modell med ett gemensamt, nationellt, skolval.

Fler bestämmelser berörs än vad som har identifierats av utredningen

Skolverket har också identifierat att en större del av regelverket berörs av införandet av ett nationellt, gemensamt, skolvalssystem där Skolverket tar över ansvaret för beslut om placering och bedömning av urval än vad som har identifierats av utredningen. Skollagens bestämmelser om skolval innefattar regler om placering vid offentliga skolenheter mottagande vid skolenheter som drivs av enskilda huvudmän samt urval om det finns fler sökande än platser. Dessa bestämmelser har utredningen sett över. Dessa bestämmelser ingår dock i ett större och sammanhängande regelverk som bland annat rör vilka aktörer som får driva skola samt det ansvar och mandat som respektive aktör har.

Bestämmelserna om skolplacering hänger också samman med ansvaret för skolan och fritidshemmet. Även de bestämmelser som rör skolplikt och skolpliktsbevakning berörs liksom en mängd andra bestämmelser i skollagen. Vissa av bestämmelserna som styr ansvaret för skolplaceringar är av mer övergripande karaktär och införandet av ett nationellt skolvalssystem innebär därför att mer systemövergripande förändringar av regelverket kan behöva göras om skolvalet ska centraliseras. Även frågor som rör kommunala självstyrelsen och näringsfriheten för de enskilda huvudmännen kan komma att beröras.

Det regelverk som omger bestämmelser om skolplacering och mottagande som helhet behöver ses över om en utredning ska titta på frågan om en modell för ett nationellt, gemensamt skolvalssystem på nytt.

En modell med ett gemensamt skolval där Skolverket fattar placeringsbeslut men kommuner och enskilda behåller huvudmannskapet för skolformerna innebär behov av dubbla beslutsprocesser

En modell där huvudmannskapet för skolformerna ligger kvar hos kommunerna och de enskilda huvudmännen samtidigt som ansvaret för att handlägga skolplaceringsärenden och fatta skolplaceringsbeslut flyttas över till Skolverket skulle innebära att många delar av innehållet i nu gällande lagstiftning kan behöva kvarstå som oförändrade och att vissa placeringar och urval på grund av sin karaktär kan behöva ligga utanför det nationella skolvalssystemet. Införandet av ett nationellt skolvalssystem kan innebära att både stat, kommun och enskilda i olika omfattning kommer att fatta placeringsbeslut, vilket innebär att det finns behov av dubbla beslutsprocesser.

Det behöver finnas förutsättningar för Skolverket att handlägga skolplaceringsärenden och fatta skolplaceringsbeslut

För att Skolverket ska kunna fatta beslut om skolplaceringar i de berörda skolformerna behöver myndigheten få förutsättningar att handlägga dessa ärenden. Nya bestämmelser om Skolverkets ansvar för det nationella skolvalssystemet och handläggning behöver då införas i skollagen. Skolverket kan också behöva få bemyndiganden som ger möjlighet att meddela föreskrifter avseende meddelandeskyldighet och uppgiftsskyldighet riktade till barnens och elevernas hemkommuner samt mot huvudmännen.

2.1 Ansvarsförhållandena mellan staten och kommunerna respektive huvudmännen påverkas

2.1.1 Ett nationellt skolvalssystem förskjuter ansvaret för skolan och ökar den statliga närvaron

Vem som får vara huvudman för bland annat förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola samt fritidshemmet framgår av 2 kap. 2, 3, 4 och 5 §§ skollagen. Skolväsendet är primärt en kommunal angelägenhet vilket kan utläsas av bland annat 2 §. Statens huvudmannskap för specialskolan och sameskolan regleras särskilt genom 4 §. Enskildas huvudmannskap behöver godkännas av Skolinspektionen i enlighet med de regler som finns i 5 §.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun beskrivs närmare i de förarbeten som låg till grund för kommunaliseringen av skolan på 90-talet.⁷ Regeringen uttrycker det på följande sätt i propositionen Ansvaret för skolan:

”Inom de ramar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast skall kommunerna eller andra huvudmän för skolan ha stor frihet att avgöra hur verksamheten skall genomföras. Kommunerna skall besluta om hur skolan skall organiseras och administreras samt hur resurserna skall fördelas och disponeras. Till grund för dessa beslut skall givetvis ligga de mål och riktlinjer som anges i läroplanerna (prop. 1990/91:18 s. 18).

Skolverkets bedömning är att ett nationellt skolvalssystem innebär en större förskjutning i den ansvarsordning som beskrivits här ovan, än vad som beskrivs i utredningens betänkande. Frågan om en ny ansvarsordning i förhållande till ett nationellt skolvalssystem behöver utredas ytterligare, särskilt i förhållande till den kommunala självstyrelsen. Även frågor som rör eventuella inskränkningar i näringsfriheten och äganderätten för de enskilda huvudmännen bör utredas vidare. Det kan också finnas andra anslutande frågor som behöver ses över i ett sådant sammanhang.

Ett nationellt skolvalssystem för elever i förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola kan alltså enligt myndighetens bedömning endast ske genom ändringar i skollagen. En genomlysning av de bestämmelser som styr hemkommunens och huvudmäns ansvar i förhållande till placerings-, urvals- och mottagandebestämmelser bör göras i mot bakgrund av att kompetens behöver föras från kommunerna till staten. En mer ingående analys av denna kompetensöverföring behöver således ske.⁸

En av de mer komplicerade frågorna att bedöma vid utredningen av om ett nationellt skolvalssystem kan införas är huruvida det överhuvudtaget går att tillämpa ett sådant system på de enskilda huvudmännen. För dessa huvudmän råder näringsfrihet och de omfattas också av folkrättsliga och EU-rättsliga rättigheter om äganderätt och näringsfrihet. Om ett nationellt skolvalssystem kan inbegripa även de enskilda huvudmännen behöver utredas vidare.

2.1.2 Ett nationellt skolvalssystem kräver administrativa förutsättningar genom ändringar i skollagen

Ett nationellt skolvalssystem för elever i förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola kan endast införas om skollagen ändras så att det blir möjligt. Det bör rimligen ske genom en uttrycklig bestämmelse om att ansökningar till dessa skolformer ges in till den myndighet som ska handlägga ärendena (Skolverket). Utformningen av en sådan bestämmelse behöver ta hänsyn till en rad faktiska omständigheter som utgår från hur skolvalet idag är reglerat i skollagen.

Ett exempel i fråga om att ansökningar ska ges in till Skolverket är att skolvalet är frivilligt på så sätt att vårdnadshavare inte är ålagda att ansöka om placering för

⁷ Se bland annat prop. 1990/91:18 – Ansvaret för skolan och prop. 1997/98:6 – Förskoleklass och andra skollagsfrågor.

⁸ Se bland annat 8 kap. 18 § och 14 kap. 2 § regeringsformen samt 2 kap. 2 §, 9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 § skollagen.

sina barn. Vårdnadshavare ansvarar emellertid för att se till att deras barn går i skolan.⁹ Om en ansökan inte gjorts måste barnet placeras av hemkommunen i en av dess skolor. Skulle en vårdnadshavare inte inkomma med en ansökan måste en placering av barnet i fråga ändå göras. Om ett nationellt skolvalssystem införs kan det, beroende på hur regeln utformas, vara Skolverket som behöver göra dessa placeringar. Det skulle förutsätta att Skolverket har aktuell information om alla de barn som exempelvis ska börja förskoleklass till hösten ett visst år. I praktiken innebär det att staten kommer handha uppgifter som i dag ingår i kommunernas skolpliktsbevakning. Om inte ändringar av bestämmelserna som styr skolpliktsbevakningen inte föreslås.

Frågan kompliceras ytterligare av att skolvalet inte är ett val i egentlig mening, det handlar i stället om ett önskemål om en placering. Om denna ordning ska behållas behöver en bestämmelse som styr ansökan uttrycka att ansökan sker med ett slags frivillighet. En avvägning behöver också göras i fråga om det är en ansökan eller en anmälan om plats det handlar om, eftersom det inte är frivilligt att gå i skolan. För ett effektivt förfarande i fråga om skolvalet finns också behov av bemyndiganden kopplade till en sådan bestämmelse i skollagen. Det kan till exempel handla om att Skolverket kan få meddela föreskrifter om form för anmälan, datum, frister samt troligen även uppgiftsskyldighet i åtminstone vissa fall.

2.1.3 Statens skolverk handlägger ärenden om placering i förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola

Idag sker handläggning av alla placeringsärenden i förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola av de kommunala och de enskilda huvudmännen. Om ett nationellt skolvalssystem ska införas behövs således ett uttryckligt stöd för Skolverket att handha placeringsärenden införas i skollagen.¹⁰ Det bör även på något lämpligt sätt uttryckas i skollagen att kommunerna inte får handha sådana placeringsärenden, eftersom ansvaret för skolan är en kommunal angelägenhet och kommunerna annars kan handha samma placeringsärenden med stöd av den allmänna kompetensen i 2 kap. 2 § kommunallagen. Skolverket skulle troligen också komma att behöva ett bemyndigande som avser handläggning av placeringsärenden om ett nationellt skolvalssystem ska komma till stånd. Det kan nämligen finnas ett behov för myndigheten att meddela föreskrifter om handläggningen av placeringsärenden.

Om hemkommunen ska behålla sitt ansvar för skolpliktsbevakningen, i enlighet nuvarande reglering, behöver Skolverket meddela hemkommunen att ett skolpliktigt barn har getts en placering för att hemkommunerna ska kunna fullgöra sin skolpliktsbevakning. I fråga om de kommunala huvudmännen behöver meddelandet vara sådant att hemkommunen kan fullgöra sitt uppdrag enligt 7 kap. skollagen.

⁹ 7 kap. 20 § skollagen.

¹⁰ Det vill säga de placeringsärenden som inte är undantagna av någon anledning.

När det gäller de enskilda huvudmännen behöver meddelandet handla om att eleven är placerad hos dem och att kommunen delgivit det beslutet. Frågan om denna meddelandeskyldighet särskilt bör regleras eller om den kan sägas utgå från gängse förvaltningsrättsliga principer behöver utredas vidare.

2.1.4 Uppgiftsskyldighet

Om ett nationellt skolvalssystem införs behöver en rad uppgifter delas mellan olika aktörer för att var och en av dem ska kunna fullgöra sina skyldigheter, åligganden och åtaganden enligt lag och andra föreskrifter. Kommunerna behöver meddela Skolverket vilka barn och vårdnadshavare som ska få information om att de bör ansöka om skolplacering. Troligen behöver kommunerna meddela varför ett visst barn inte ingår i skolpliktsbevakningen under läsåret. Det kan innebära att Skolverket kan komma att få en rad uppgifter om enskildas hälsa och andra förhållanden.

Skolverkets bedömning i fråga om nya regler gällande myndighetens roll i ett nationellt skolvalssystem är att bestämmelserna bör placeras i ett eget kapitel. Exempelvis efter 7 kap. skollagen. De nya bestämmelserna bör i vart fall inte belasta 2 kap. skollagen eftersom det handlar om huvudmännen och deras ansvarsfördelning. Inte heller bör de nya bestämmelserna finnas i de skolformsspecifika kapitlen eftersom dessa kapitel riktar sig till hemkommunen och huvudmän samt innehåller bestämmelser om rättigheter och skyldigheter för elever och vårdnadshavare.

2.2 Bestämmelserna om skolplikt och skolpliktsbevakning påverkas av ett nationellt skolvalssystem

2.2.1 Vilka barn har skolplikt och vem har ansvar för att de går i skolan?

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt.¹¹ Bosatt anses den vara som ska vara folkbokförd i landet enligt folkbokföringslagen.¹²

Det är vårdnadshavare till skolpliktiga barn som har ansvar för att barnet fullgör sin skolplikt.¹³ Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola kommer till stånd för alla som har rätt till sådan utbildning och inte fullgör sin skolgång på annat sätt.¹⁴

Huvudmannen för den skola där en elev är inskriven ska se till att eleven fullgör sin skolgång. När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skola med en annan huvudman än hemkommunen ska huvudmannen snarast informera

¹¹ 7 kap. 2 § skollagen första stycket.

¹² 29 kap. 2 § skollagen.

¹³ 7 kap. 20 § skollagen.

¹⁴ 9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § 11 kap. 24 § skollagen.

hemkommunen om det. Detsamma gäller om det har inletts en utredning om en elevs frånvaro hos en annan huvudman än hemkommunen.¹⁵

2.2.2 Skollagsbestämmelser som särskilt påverkas av ett nationellt skolvalssystem

Skolverket har identifierat att ett antal bestämmelser i 7 kap. skollagen kan komma att påverkas om ett gemensamt skolvalssystem införs. Under rubrikerna här nedan finns sammanfattningar av hur dessa bestämmelser kan komma att påverkas. Som framgår rör det sig om ett stort antal bestämmelser och frågan om denna hur påverkan kan komma att se ut och behovet av ny eller ändrad lagstiftning behöver utredas vidare.

Barn som är bosatta i Sverige omfattas av skolplikten

7 kap. 2 § reglerar vilka barn i Sverige som omfattas av skolplikten. Bestämmelsen anger bland annat att den som är bosatt här har skolplikt om barnet inte stadigvarande vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att barnet uppenbarligen inte ska gå i skolan. Med bosatt i Sverige avses enligt huvudregeln i 29 kap. 2 § första stycket den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen (1991:481). I bestämmelsen skulle möjligen ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen utser införas om uppgiftsskyldighet för hemkommunen att delge uppgifter om de barn i kommunen som kommer att omfattas av skolplikten enligt första stycket med de undantag som anges i bestämmelsen. Observera att uppgiftsskyldighetens bemyndigande skulle behöva knytas till 7 kap. 2 § första och andra stycke men inte paragrafens tredje stycke. Tredje stycket innehåller nämligen en hänvisning till 29 kap. 2 § andra stycket vilket bland annat reglerar papperslösa barns bosättningsstatus. Det vore olämpligt och i viss mån omöjligt att uppgifter om dessa barn ingår i offentliga register.

Skolpliktens fullgörande

Bestämmelsen i 7 kap. 4 § reglerar att skolplikten ska börja fullgöras i förskoleklassen och därefter i grundskolan eller någon av dess motsvarande skolformer eller på annat sätt enligt 24 kap. skollagen. Skolplikten kan också börja fullgöras direkt i grundskolan eller någon av de motsvarande skolformerna. Om ett nationellt skolvalssystem införs behöver det bli känt för Skolverket vilka elever som ska börja fullgöra skolplikten i förskoleklass och sedan vilken skolform de ska fortsätta i. Det behöver också bli känt för Skolverket om eleven hoppar över förskoleklassen och börjar direkt i grundskolan eller någon av de motsvarande skolformerna. En uppgiftsskyldighet mellan kommun och stat i förhållande till denna regel behöver införas antingen i denna bestämmelse eller på annan plats i skollagen.

¹⁵ 7 kap. 22 § skollagen.

Mottagande i den anpassade grundskolan

Mottagande i den anpassade grundskolan regleras genom 7 kap. 5 §. Bestämmelsen omfattar barn som på grund av att de har en intellektuell funktionsnedsättning inte bedöms ha förutsättningar att uppfylla sådana betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som gäller för grundskolan och som minst ska uppfyllas. Ett sådant mottagande prövas av barnets hemkommun och ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Samråd sker med vårdnadshavare när utredningen genomförs. Bestämmelsen kan behöva ses över i förhållande till eventuella nya placeringsbestämmelser. Hemkommunen behöver meddela Skolverket att ett sådant mottagande skett, eftersom eleven annars inte skulle synas i systemet. En fråga som uppstår i detta sammanhang är om hela grunden för mottagandet i den anpassade grundskolan behöver delges Skolverket. Varje beslut måste nämligen ha ett beslutsunderlag för att kunna fattas och frågan är om det räcker att ett beslut om mottagande i den anpassade grundskolan skett. Det behöver därför utredas vidare hur ett sådant beslut passar in i den förvaltningsrättsliga ramen.

Mottagande i specialskolan

Mottagande i specialskolan regleras genom 7 kap. 6 §. Bestämmelsen omfattar barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller anpassade grundskolan. Kriterierna är att barnen är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, är döva eller hörselskadade, eller har en grav språkstörning. Ett sådant mottagande prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten och omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Specialpedagogiska skolmyndigheten eller hemkommunen skulle därför behöva meddela Skolverket att eleven mottagits i specialskolan. Informationen behövs för att Skolverket ska kunna ha underlag att undanta eleven från skolplacering i förskoleklass eller grundskola. Det behöver utredas vidare om grunderna för mottagandet behöver bifogas ett sådant meddelande.

Mottagande i sameskolan

Mottagande i sameskolan regleras genom 7 kap. 7 § och innebär att barn till samer får fullgöra skolplikten i sameskolan i årskurs 1–6 i stället för grundskolan. Även andra barn får fullgöra den delen av sin skolplikt i sameskolan, om det finns särskilda skäl. Frågan om ett barn ska få fullgöra sin skolplikt i sameskolan prövas av Sameskolstyrelsen. Att en elev fullgör sin skolplikt i sameskolan i stället för grundskolan skulle därför behöva meddelas Skolverket. Sådan information behövs för att Skolverket ska kunna ha underlag att undanta eleven från skolplacering i förskoleklass och grundskola. Det behöver utredas vidare om grunderna för beslutet behöver bifogas ett sådant meddelande.

Mottagande på försök i en annan skolform än den eleven går i

Mottagande på försök i en annan skolform regleras genom 7 kap. 8 §. Bestämmelsen möjliggör försöksperioder i andra skolformer och innebär att den

som är elev i grundskolan, anpassade grundskolan eller specialskolan kan på försök under högst sex månader tas emot som elev i en annan av dessa skolformer, om de huvudmän som berörs är överens om detta och elevens vårdnadshavare medger det. Inom ramen för bestämmelsens tillämpning ligger alltså en överenskommelse mellan den avlämnande huvudmannen och den mottagande huvudmannen. För att en tillämpning ska kunna komma till stånd behöver således huvudmännen vara överens och vårdnadshavare behöver därtill medge att barnet flyttas över till en annan huvudman eller skolenhet. Det är svårt att förutse om det i praktiken kommer bli så att beslut mot bakgrund av denna bestämmelse kan medföra problem inom ramen för ett nationellt skolvalssystem. Ett identifierat problem är emellertid att huvudmannen inte kommer ha samma kontroll över antalet platser som finns på varje skolenhet. Ett nationellt skolvalssystem innebär att placeringskompetensen flyttas över från huvudmännen till Skolverket. Huvudmännen kommer således att behöva rapportera in de platser som finns tillgängliga på huvudmannens skolenheter för att Skolverket ska kunna placera elever. Det innebär i sin tur att huvudmannens förutsättningar att ta emot en elev på försök som redan är mottagen i en annan skolform begränsas eftersom huvudmannen inte längre skulle ha kontroll över antalet platser. Skolverkets placeringskompetens handlar alltså inte enbart om att huvudmannen inte skulle ha kontroll över lediga platser på skolenheterna, utan om huvudmannens kontroll över alla platser. Frågan om mottagande på försök och placeringskompetens behöver således utredas vidare.

Integrerade elever

Bestämmelsen i 7 kap. 9 reglerar så kallade integrerade elever. En integrerad elev är mottagen grundskolan men kan få sin utbildning i den anpassade grundskolan. I paragrafen anges att huvudmän kan komma överens om en elev kan gå integrerat förutsatt att även vårdnadshavare ger sitt samtycke att deras barn ska få sin utbildning integrerat i en annan skolform än där eleven nu är mottagen. Eftersom dessa överenskommelser om att integrera elever sker på huvudmannanivå reses frågan om vad som kan komma att hända om placeringskompetensen flyttas från huvudmännen till staten. En följd kan vara att vi får en ordning där Skolverket får in ansökningar och placerar elever som inte kräver insatser i någon större utsträckning. På huvudmannanivå sker emellertid en rad åtgärder och annat som syftar till att elever ska kunna fullgöra sin skolplikt. En av de frågor som kan uppstå är vad som händer med den elev som placerats i fel skolform och det ska utredas och vem som i så fall ska bära ansvaret att eleven placeras på en skolenhet. Huvudregeln i ett nationellt skolvalssystem borde rimligen vara att det är Skolverket som placerar. När en placering ska ske enligt denna bestämmelse är det dock av vikt att det inte uppstår en situation där hemkommunen måste låta vårdnadshavaren inge en ansökan om placering till Skolverket. Det är därtill viktigt att en sådan ansökan inte klassas som ett skolbyte.¹⁶

¹⁶ Observera att skolbyte inte finns som term i nu gällande skollag.

Att en elev byter huvudman enligt denna bestämmelse är något som tillkommit på grund av en överenskommelse mellan huvudmän och vårdnadshavare för att eleven ska kunna fullgöra sin skolplikt. Det innebär att ett beslut som en huvudman fattar, mot bakgrund av denna regel, skulle behöva ligga utanför det nationella skolvalssystemet. Om så ska vara fallet behövs enligt Skolverkets bedömning ändrade bestämmelser samt ändrade förarbetsuttalanden som undantar eleven från placering enligt huvudregeln. Ett meddelande till Skolverket behöver komma in om beslut mot bakgrund av denna regel och att eleven har placerats av hemkommunen eller huvudmannen, vilket alltså skulle innebära att Skolverket inte ska placera eleven. Även i detta fall blir frågan om det räcker med ett meddelande att eleven är undantagen den ordinarie processen eller om det behövs ett mer ingående underlag. Det behöver således utredas vidare om grunderna för beslutet behöver bifogas ett sådant meddelande.

Skolpliktens inträde

Skolpliktens inträde regleras genom 7 kap. 10 § och bestämmelsen bör läsas ihop med 7 kap. 2 och 3 § som anger vilka som omfattas av skolplikten och rätten till utbildning. En hemkommun behöver bland annat ha kontroll över vilka elever som ska omfattas av skolplikten den aktuella hösten. Sådan information behöver lämnas över till Skolverket för att Skolverket ska få information om vilka barn och elever som behöver en skolplacering. Om och på vilket sätt Skolverkets skulle behöva verifiera dessa uppgifter är oklart men det kan innebära att Skolverket får ett mer utökat ansvar. Bestämmelsen innehåller också i en regel om uppskjuten skolplikt vid särskilda skäl. Det är idag hemkommunen som prövar beslut om särskilda skäl. Även denna bestämmelse kan behöva ses över om ett nationellt skolval inrättas hos Skolverket. Det behöver dessutom ses över om bestämmelsen ska delas upp på så sätt att hemkommunen först fattar ett beslut om särskilda skäl och Skolverket sedan fattar placeringsbeslutet. Om bestämmelsen inte delas upp skulle följden annars bli att Skolverket handlägger ärenden om särskilda skäl för uppskjuten skolplikt med allt vad det innebär i fråga om dokumentation och känsliga personuppgifter. Under sådana omständigheter behöver det utredas om en ändring av sekretesslagstiftningen blir aktuell.

Skolplikten inträder vid 6 års ålder. Varje år finns elever som avviker från denna ordning. Denna avvikelse behöver troligen noteras så att det syns i systemet att eleven inte ska placeras ett visst år, utan året därpå. Ur effektivitetssynpunkt är det tveksamt att hemkommunen först ska fatta ett beslut om uppskjuten skolplikt och Skolverket sedan ska besluta om placeringen, när det troligen är så att det pågår diskussioner mellan vårdnadshavare och hemkommunen samt huvudmän om barnet. I praktiken skulle det kunna innebära att vårdnadshavare först har kontakt med kommunen när det gäller den uppskjutna skolplikten, för att efterföljande läsår kontakta Skolverket för att få en placering. Det kan troligen för vissa vårdnadshavare förefalla överdrivet byråkratiskt. Även denna bestämmelse kan behöva kompletteras med bemyndiganden om meddelandeskyldighet eller uppgiftsskyldighet. Det behöver dessutom utredas vidare om grunderna för beslutet om uppskjuten skolplikt behöver bifogas ett sådant meddelande.

Tidigare mottagande i förskoleklass

Möjlighet för huvudmän att ta emot barn tidigare i förskoleklassen, det vill säga redan det år då barnet fyller fem år, regleras genom 7 kap. 11 §. Bestämmelsen behöver vid införandet av ett nationellt skolvalssystem troligen inte ändras i sak. Beslut som kommunen fattar utifrån bestämmelsen behöver kommuniceras med Skolverket. Eleven behöver efter mottagande också placeras vid en viss skolenhet med stöd av bestämmelserna i antingen 9 kap. 15 § som gäller hemkommunens förskoleklass eller 9 kap. 17 § mottagande i fristående förskoleklass.

Ett nationellt skolvalssystem skulle innebära att vårdnadshavare till dessa femåringar behöver inkomma med en anmälan till Skolverket inför höstterminen om de vill bli placerade på en skolenhet. Det skulle i så fall medföra att beslut behöver fattas i två led. Ett beslut av kommunen om tidigare skolstart samt ett placeringsbeslut fattat av Skolverket. Det bör också nämnas att eftersom huvudregeln är att barn börjar skolan när de är sex år, så får de femåringar som vill börja tidigare i skolan ofta göra detta i mån av plats. Skolverket behöver alltså ha kännedom om hur många femåringar som tagits emot i de olika kommunerna för att dessa ska kunna placeras vid en skolenhet där det finns platser kvar. Det behöver därtill också utredas vidare om grunderna för beslutet om att barnet börjar ett år tidigare behöver delges Skolverket.

Barn kan börja fullgöra skolplikten direkt i grundskolan eller någon annan obligatorisk skolform

Genom 7 kap. 11 a § kan barn få hoppa över förskoleklassen och börja direkt i någon av de andra obligatoriska skolformerna. Sådana beslut fattas i grundskolan och sameskolan av rektorn på den specifika skolenheten, Specialpedagogiska skolmyndigheten när det gäller barn som ska börja i specialskolan samt barnets hemkommun när det är frågan om den anpassade grundskolan. Även denna regel får liknande följder som exempelvis 7 kap. 10 §.

Effektiviteten i en ordning där exempelvis rektorn på en skola beslutar att en elev får börja på hans eller hennes skolenhet och där vårdnadshavaren ändå behöver lämna en ansökan till Skolverket kan starkt ifrågasättas. En relevant fråga i sammanhanget är vad som skulle hända om vårdnadshavarna inte inkommer med en anmälan om placering, och rektorn redan har beslutat att barnet ska börja i skolan. För sådana fall behöver Skolverket ha information om att det finns ett beslut om att eleven ska hoppa över förskoleklassen och vid vilken skolenhet eleven ska skrivas in. Även ett sådant förfarande kan anses byråkratiskt och det går att ifrågasätta nyttan och effektiviteten av ett sådant system. Det bör också tilläggas att möjligheten att exempelvis börja i den anpassade grundskolan vid sex års ålder handlar om att eleven ska få möjlighet att ta del av den anpassade grundskolans verksamhet utan att först gå i förskoleklass. Beslut som tas mot bakgrund av denna regel kan innehålla uppgifter av skiftande karaktär om eleverna. Att ett sådant beslut föreligger behöver meddelas Skolverket vid inrättandet av ett nationellt skolvalssystem. Det behöver utredas vidare om

grunderna för beslut enligt denna bestämmelse behöver bifogas ett sådant meddelande.

Mottagande direkt i den anpassade grundskolan

Bestämmelsen i 7 kap. 11 b § handlar om att vårdnadshavare till elever som beviljats uppskjuten skolplikt och som ska tas emot i den anpassade grundskolan kan begära att barnet tas emot i den anpassade grundskolan utan att först ha gått ut förskoleklassen. Beslut som tas mot bakgrund av denna regel kan innehålla uppgifter av skiftande karaktär om eleverna. Att ett sådant beslut föreligger behöver meddelas Skolverket. Det behöver utredas vidare om grunderna för beslut enligt denna bestämmelse behöver bifogas ett sådant meddelande.

2.3 Bestämmelserna bör placeras i ett eget kapitel

Skolverkets bedömning i fråga om nya regler gällande myndighetens roll i ett nationellt skolvalssystem är att bestämmelserna bör placeras i ett eget kapitel. Exempelvis efter 7 kap. skollagen. De nya bestämmelserna bör i vart fall inte belasta 2 kap. skollagen eftersom det handlar om huvudmännen och deras ansvarsfördelning. Inte heller bör de nya bestämmelserna finnas i de skolformsspecifika kapitlen eftersom dessa kapitel riktar sig till hemkommunen och huvudmän samt innehåller bestämmelser om rättigheter och skyldigheter för elever och vårdnadshavare.

2.4 Bestämmelsen om rätt till utbildning för barn som inte är folkbokförda i Sverige kan påverkas

Av 7 kap. 2 och 3 §§ skollagen framgår att de barn som är bosatta i Sverige, med vissa undantag, har skolplikt i Sverige. Av samma bestämmelser följer att vissa barn som inte omfattas av skolplikten också har rätt till utbildning i landet. Rätten till utbildning omfattar de barn som enligt 29 kap. 2 § skollagen ska anses bosatta i Sverige trots att de inte är folkbokförda här.

Det är den kommun som ska betraktas som barnets hemkommun vid tillämpningen av skollagen¹⁷, som ansvarar för att bedöma om barnet har rätt till utbildning enligt 29 kap. 2 § andra stycket skollagen och om så är fallet att ta emot barnet i sin förskoleklass, grundskola eller anpassade grundskola och placera barnet vid någon av skolenheterna i kommunen. Det följer av 7 kap. 2–3 §§, 9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 § skollagen.

Som bosatt i landet ska vid tillämpningen av skollagen anses bland annat de barn som har rätt till utbildning till följd av EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska unionen och

¹⁷ Den kommun där barnet stadigvarande vistas ansvarar för att bedöma om barnet har rätt till utbildning på denna grund om barnet inte är folkbokfört i landet. För de barn som saknar stadigvarande vistelseort är det den kommun där barnet tillfälligt uppehåller sig som bedömer om barnet har rätt till utbildning i förskoleklassen, grundskolan eller anpassade grundskolan (29 kap. 6 § skollagen).

dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer (29 kap. 2 § andra stycket 3 skollagen). Ett beslut om ett barn har rätt till utbildning till följd av EU-rätten får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd, ÖKN.¹⁸

Skolverket har tidigare påtalat att det inom detta område finns ett flertal frågor där det är problematiskt att med stöd av nationell eller internationell rätt utläsa vad som ska gälla, däribland vilka kategorier av barn och vuxna som har rätt till utbildning och annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten.¹⁹

Skolverket har identifierat att bestämmelserna om rätt till utbildning för de barn som inte är folkbokförda i Sverige enligt 7 kap. 2 och 3 §§ och 29 kap. 2 § andra stycket skollagen behöver ses över och kan komma att behöva ändras om ett gemensamt skolvalssystem införs. Hur bestämmelserna kan komma att påverkas och förslag på ny reglering behöver utredas vidare.

Skolverket bedömer att det vid inrättande av ett gemensamt skolvalssystem bland annat behöver utredas:

- Om det är hemkommunen eller Skolverket som ska fatta beslut om ett barn har rätt till utbildning enligt 29 kap. 2 § andra stycket skollagen.
- Om det är hemkommunen eller Skolverket som ansvarar för att placera en elev som har rätt till utbildning på denna grund vid en skolenhet i kommunen.

Skolverket bedömer att det dels behöver utredas om det är kommunen som även i fortsättningen ska ansvara för att göra bedömningen av om ett barn har rätt till utbildning eller om det i stället är Skolverket som ska ansvara för dessa bedömningar. Det kan få stora konsekvenser att flytta över bedömningen av om ett barn har rätt till utbildning till från hemkommunen till Skolverket. Det finns sparsam vägledning i den bestämmelse som reglerar rätten till utbildning och i förarbeten till bestämmelsen. Det finns inte heller någon omfattande praxis där Skolväsendets överklagandenämnd har prövat vilka grupper barn som har rätt till utbildning med stöd av EU-rätten. Om ansvaret för bedömningarna av vilka barn som har rätt till utbildning skulle tillfalla Skolverket skulle det vara Skolverket som ges möjlighet att etablera en praxis gällande vilka omständigheter som ska vara vägledande vid bedömningen. Det innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen och det kan få stora konsekvenser för kommunernas ekonomi. Dessa följder behöver utredas vidare. Ett beslut om ett barn har rätt till utbildning är vidare ingripande för det enskilda barnet. Om Skolverket skulle ta över ansvaret för att bedöma vilka elever som har rätt till utbildning behöver det också utredas vilka konsekvenser det kan få för möjligheten att överklaga beslutet till Skolväsendets överklagandenämnd.

Det behöver även utredas om det är hemkommunen eller Skolverket som ska ansvara för handläggningen av skolplaceringsärendet. Om Skolverket ska ansvara

¹⁸ Se 28 kap. 12–13 §§ skollagen.

¹⁹ Se Skrivelse om rätt till utbildning och annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten, Skolverkets dnr 2014:1204.

för skolplaceringsärendet och kommunen samtidigt skulle behålla ansvaret för att bedöma om barnet har rätt till utbildning behöver ett antal frågor utredas vidare. Däribland följande:

- Hur Skolverket får den information som myndigheten behöver för att kunna handlägga skolplaceringsärendet.
- Om en hantering av skolplaceringsärendet hos Skolverket kan få konsekvenser för möjligheten att skyndsamt tillgodose rätten till utbildning för de barn som har rätt till utbildning på denna grund.
- Vilka konsekvenser det kan få att i stället inrätta ett system där det är kommunen som ansvaret för såväl bedömningen av rätt till utbildning som handläggningen av skolplaceringsärenden för de barn som inte är bosatta i landet om ett gemensamt skolvalssystem inrättas hos Skolverket. Detta skulle förutsätta två system för skolplacering vid en och samma skolenhet, dels ett system hos kommunen för icke folkbokförda barn, dels ett hos Skolverket för de barn som är bosatta i Sverige. Det skulle behöva utredas vilka praktiska konsekvenser detta skulle få för hanteringen av ärendena och hur de två systemen förhåller sig till varandra.

2.5 Bestämmelser om skolplacering vid skolenheter med offentlig huvudman behöver ses över

Om Skolverket ska ta över handläggningen av ärenden och fatta beslut om skolplacering i ett system med nationellt skolval behöver vidare de bestämmelser som styr skolplacering vid en skolenhet med offentlig huvudman ses över.

2.5.1 Bestämmelserna som styr placering av barn som inte har lämnat in någon ansökan om skolplacering

Om Skolverket ska ta över handläggningen av ärenden och beslut om skolplacering i ett system med gemensamt skolval behöver Skolverket även kunna fatta beslut om skolplacering för de barn och elever vars vårdnadshavare inte har lämnat in någon ansökan om skolplacering.

Av förarbetena till bestämmelsen om skolplacering i grundskolan, som har utformats på motsvarande sätt för förskoleklassen och anpassade grundskolan, framgår att utgångspunkten ska vara ett aktivt skolval. Utgångspunkten ska vara vårdnadshavarnas önskemål om skolplacering för eleven.²⁰ Av samma förarbeten framgår dock att detta inte gäller undantagslöst. Vårdnadshavarnas önskemål om placering i en viss skola får inte gå ut över ett annat barns berättigade krav på placering i en skola nära hemmet. De elever vars vårdnadshavare inte har framställt något önskemål har rätt att bli placerade vid en skola nära hemmet.²¹ För dessa elever och i situationer då fler barn valt en skola än vad skolan har

²⁰ Se Prop. 1992/93:230 s. 73.

²¹ Se Prop. 1992/93:230 s. 73.

kapacitet att ta emot bör kommunen med hänsyn till alla berörda elevers skolväg finna den bästa samlade lösningen.²² För dessa elever och i situationer då fler barn valt en skola än vad skolan har kapacitet att ta emot bör kommunen med hänsyn till alla berörda elevers skolväg finna den bästa samlade lösningen.²³

Det skulle få konsekvenser som är svåra att överblicka om handläggningen av skolplaceringsärenden för de barn vars vårdnadshavare inte gjort något aktivt val i fortsättningen skulle ligga hos respektive kommun samtidigt som de skolplaceringar som bygger på en ansökan av vårdnadshavare skulle hanteras av Skolverket. Det skulle innebära att två aktörer fördelar platser för en och samma skolenhet. Med ett sådant system skulle det uppkomma praktiska svårigheter för respektive aktör att bedöma ansökningar och rangordna barn och elever i förhållande till varandra för att avgöra vilka barn eller elever som har rätt till en plats vid respektive skolenhet. Dessa konsekvenser behöver utredas vidare.

Det behöver även utredas vilka konsekvenser det skulle få om det i stället skulle vara Skolverket som ansvarar för handläggningen av skolplaceringsärenden där vårdnadshavarna inte har gjort någon ansökan om skolplacering. Skolverket har bland annat identifierat följande aspekter som behöver utredas vidare:

- Hur Skolverket får tillgång till uppgifter om vilka elever som behöver placeras vid en skolenhet i respektive kommun trots att de inte lämnat in någon ansökan eller anmälan. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om vilka elever som är mottagna i en annan skolform och vilka som har fått uppskjuten skolplikt.
- Hur Skolverket skulle få in de uppgifter som behövs för att kunna handlägga ärenden om skolplacering för de barn som inte ansökt och fatta beslut som uppfyller kraven i förvaltningslagen (2017:900), däribland vårdnadsförhållanden och folkbokföringsadresser.
- Hur de ansökningar som vårdnadshavare har gjort ska förhålla sig till beslut om placering för de som inte aktivt har ansökt om placering.
- Hur ”sena” ansökningar ska hanteras i förhållande till de ”egeninitierade” ärendena om skolplacering.
- Hur ett ärende om skolplacering kan inledas hos Skolverket när det inte inkommit någon ansökan.

2.5.2 Bestämmelserna om möjligheten att frångå önskemål om skolplacering med hänsyn till ekonomiska och organisatoriska svårigheter

En av förutsättningarna för att kommunen ska kunna frångå ett önskemål om skolplacering är att det skulle uppkomma betydande ekonomiska och organisatoriska svårigheter för kommunen att tillgodose önskemålet. I förarbetena preciseras inte i detalj hur väsentliga organisatoriska, praktiska eller ekonomiska

²² Se Prop. 1992/93:230 s. 58.

²³ Se Prop. 1992/93:230 s. 58.

svårigheter skall vara beskaffade för att få beaktas.²⁴ Svårigheterna ska dock vara av sådan art att de kan anses som betydande för kommunen. Det är inte tillräckligt att det uppkommer betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för en särskild skolenhet.²⁵

Ekonomiska och organisatoriska svårigheter som kan hänföras till behoven hos en specifik elev

Under vissa förutsättningar kan det uppkomma ekonomiska och organisatoriska svårigheter att tillgodose ett önskemål om skolplacering för en specifik elev. Av förarbetena framgår att för elever i behov av särskilt stöd är utgångspunkten att stödinsatserna ska ges i den skolenhet där eleven går. I vissa fall kan det emellertid vara nödvändigt att flytta en elev till en annan skola för att erforderligt stöd ska kunna ges. Om en elev under sin skolgång får så stort stödbehov att det skulle medföra betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för en kommun att ge stödet i den skola som eleven går, får eleven flyttas till en skola där stödet lättare kan ges.²⁶ Ett exempel på sådana svårigheter är att eleven är i behov av en anpassad och avskalad skolmiljö med tillgång till ett separat rum, anpassningar vid såväl utevistelsen som miljön inne i skolan och tillgång till personal med kompetens om vissa funktionsnedsättningar.²⁷

Vid inrättandet av ett gemensamt skolvalssystem beläget hos Skolverket behöver förutsättningarna för att bortse från ett önskemål om skolplacering med hänsyn till att behoven för en viss elev medför betydande organisatoriska och ekonomiska svårigheter ses över. Skolverket bedömer bland annat följande behöver utredas vid inrättande av ett gemensamt skolvalssystem.

- Om det även i fortsättningen ska finnas förutsättningar för en kommun att bortse från ett önskemål om skolplacering med hänsyn till att det uppkommer betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter att placera en viss elev vid den önskade skolenheten med hänsyn till omständigheter som kan hänföras till detta barn eller denne elev.
- Om denna grund för att bortse från ett önskemål även i fortsättningen ska kunna användas för att flytta på en elev som redan är placerad vid en viss skolenhet.
- Om det i förekommande fall är kommunen eller Skolverket som ansvarar för att bedöma om det föreligger sådana ekonomiska eller ekonomiska svårigheter.
- Om det är kommunen eller Skolverket som ansvarar för handläggningen av skolplaceringsärendet för det fall det är kommunen som gör bedömningen av om det föreligger ekonomiska eller organisatoriska svårigheter som kan hänföras till barnets eller elevens behov.

²⁴ Se Prop. 1992/93:230 s. 58.

²⁵ Se Prop. 2009/10:165 s. 379.

²⁶ Se Prop. 2009/10:165 s. 379.

²⁷ Överklagandenämndens beslut den 27 september 2018, dnr 2018:1001.

Skolverket bedömer inledningsvis att det behöver ses över om det fortfarande ska finnas förutsättningar för att bortse från ett önskemål om skolplacering med motiveringen att det föreligger betydande ekonomiska och organisatoriska svårigheter för kommunen att tillgodose önskemålet. Vid denna bedömning behöver det beaktas att bestämmelsen enligt nuvarande regelverk även kan användas för att flytta på en elev som redan är placerad vid en viss skolenhet.

Om denna grund för att frånga önskemålet ska finnas kvar behöver det också utredas om det är kommunen eller Skolverket som ansvarar för att göra denna bedömning. Skolverket har inte haft möjlighet att utreda denna fråga inom ramen för uppdraget. Myndigheten vill dock särskilt lyfta fram att det är förknippat med stora praktiska svårigheter att lämna över denna bedömning till Skolverket. Beslut som kan hänföras till en viss elevs behov vilar på hur de organisatoriska förhållandena, såsom hur kompetensen hos personalen och skolenheternas miljö, ser ut vid respektive skolenhet i kommunen. Det är någonting som kommunen har bäst kännedom om. En förutsättning är att det föreligger *betydande svårigheter* vilket innebär att det krävs ingående bedömningar av elevens personliga förhållanden och skolsituation. Det förutsätter omfattande handläggningsåtgärder och välmotiverade beslut. Att flytta över denna bedömning från kommunerna till Skolverket innebär vidare att kommunerna behöver lämna uppgifter om det föreligger sådana ekonomiska och organisatoriska svårigheter till Skolverket. Det kan resultera i att Skolverket behöver överpröva kommunens bedömning av vad som utgör ekonomiska och organisatoriska svårigheter. Detta utgör ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen som kan vara mindre önskvärt.

Om kommunen ska ansvara för bedömningen av om det föreligger betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter att tillgodose önskemålet om placering behöver det slutligen även utredas om handläggningen av skolplaceringsärendet ska skötas av kommunen eller Skolverket. Om Skolverket ska hantera handläggningen av skolplaceringsärendet behöver bestämmelsen om skolplacering brytas ut från resterande bestämmelser och utformas på ett annat sätt. Det skulle bland annat förutsätta en prövning i två steg där det första steget handläggs av kommunen och det nästföljande av Skolverket. Förutsättningarna för detta behöver utredas vidare. Om kommunen i stället skulle ansvara för handläggningen av skolplaceringsärendet innebär det att det behöver finnas parallella skolplaceringsförfaranden. Hur detta kan regleras och hur förfarandena kan förhålla sig till varandra behöver utredas vidare.

Ekonomiska och organisatoriska svårigheter som föreligger med hänsyn till att skolenheten inte har plats för alla som vill gå där

Av äldre förarbeten och praxis framgår att det självklara fallet då det föreligger betydande ekonomiska och organisatoriska svårigheter att tillgodose ett önskemål om skolplacering är att skolan inte har plats för alla som vill gå där.²⁸ Kommunen

²⁸ Se HFD 2015 ref. 50 och Överklagandenämndens beslut den 16 juni 2016, dnr 2016:45.

kan alltså bortse från en elevs önskemål om skolplacering om den önskade skolan har fler sökanden än platser.

Utgångspunkten är att kommunerna har ett relativt stort utrymme att själva bestämma vilka principer som ska tillämpas vid urvalet om en skola har fler sökanden än platser, men ett grundläggande krav är att urvalet sker på ett objektivt, sakligt och icke-diskriminerande sätt.²⁹

Om ett nationellt skolvalssystem skulle inrättas hos Skolverket behöver det ses över vilka grunder som kommunerna kan tillämpa vid urvalet när en offentlig skolenhet har fler sökanden än platser. Det behöver bland annat utredas om det finns skäl att begränsa kommunernas friutrymme att avgöra vilka urvalsgrunder som kan tillämpas om det är Skolverket som ska ansvara för handläggningen och fatta beslut i dessa ärenden.

Ett system med ett gemensamt skolval som är beläget hos Skolverket ställer krav på en effektiv och rättssäker handläggning av skolplaceringsärenden. Skolverket ska kunna motivera besluten utifrån regelverket och myndighetens överväganden och ställningstaganden behöver uppfylla kraven på förutsebarhet och objektivitet. Det är bland annat svårt för Skolverket att ta ställning till om vissa urvalsgrunder, såsom *särskilda kvoter* som är särskilt avsatta för en viss grupp elever, uppfyller dessa krav om det saknas vägledning i regelverket eller i förarbeten. Urvalsgrunden *särskilda skäl* kan också behöva avgränsas och tydligt definieras för att myndigheten ska kunna göra en objektiv, förutsebar och rättssäker bedömning av vilka faktorer som kan räknas in för att en viss elev ska kunna placeras utifrån denna grund.

Skolverket bedömer att det behöver ses över på vilka grunder som myndigheten kan placera elever på kommunala skolenheter och om det finns förutsättningar för myndigheten att bortse från urvalsgrunder som kommunerna har anmält med motiveringen att någon eller flera urvalsgrunder inte uppfyller kraven på objektivitet och förutsebarhet. Det kan vara lämpligt att bestämmelser om detta regleras i lag. Frågan om vilka urvalsgrunder som kan användas vid urvalet till offentliga skolenheter bör därför utredas på nytt.

Att införa en särskild reglering av vilka grunder för urval som får användas förutsätter sådana regeländringar som innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Skolverket bedömer att frågan om vilka konsekvenserna det kan få för den kommunala självstyrelsen också behöver utredas närmare.

2.5.3 Bestämmelserna om möjligheten att frångå önskemål om skolplacering med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero

Kommunen kan slutligen även frångå vårdnadshavares önskemål om skolplacering i grundskolan eller anpassade grundskolan om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. En elev kan även förflyttas

²⁹ Se Prop. 1992/93:230 s. 73 och Överklagandenämndens beslut den 16 juni 2016, dnr 2016:45.

till en annan skolenhet än den där eleven är placerad om det är nödvändigt på grund av att elevens handlingar påverkar andra elevers trygghet och studiero på ett negativt sätt. Denna grund för avsteg från önskemålet är avsedd att användas med återhållsamhet. Förutsättningarna är att det inte finns något annat sätt att tillförsäkra övriga elever en tillräckligt trygg skolmiljö och att andra, för den berörda eleven, mindre ingripande sätt att nå det eftersträvade resultatet har prövats och bedömts som otillräckliga.³⁰ Ett sådant beslut kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Enligt huvudregeln gäller beslutet omedelbart och om det överklagas kan Skolväsendets överklagandenämnd besluta om att det tills vidare inte ska gälla (inhibition).

Om ett gemensamt skolvalsystem inrättas hos Skolverket behöver även denna bestämmelse ses över. Hur förutsättningarna att bortse från ett önskemål eller att omplacera en elev på denna grund ska se ut behöver utredas vidare.

Det behöver bland annat utredas vidare:

- Vilken aktör som ansvarar för bedömningen av om det finns skäl att omplacera en elev på denna grund.
- Om denna grund för att bortse från ett önskemål även i fortsättningen ska kunna användas för att avslå en ansökan om placering vid en ny skolenhet.
- Vilken aktör som ansvarar för handläggningen av det nya skolplaceringsärendet för en elev som flyttats från sin befintliga skolplacering.
- Hur ansvarsfördelningen kan se ut om såväl kommunen som Skolverket deltar i handläggningen.

Skolverket konstaterar att det kan få stora konsekvenser att flytta över bedömningen av om det finns skäl att flytta en elev från den skolenhet där eleven är placerad från kommunen till Skolverket. Ett sådant beslut bygger på ett brett underlag från befintlig skolenhet. Många uppgifter i underlaget är av känslig natur och kan behöva hanteras av en begränsad krets. Beslutet behöver därutöver fattas skyndsamt. Ett beslut om omplacering av en elev med hänsyn till andra elevers trygghet och studiero är ett mycket ingripande beslut för eleven som måste kunna överklagas. Förutsättningarna för detta behöver också belysas vidare. Även om det i fortsättningen skulle vara kommunen som ansvarar för bedömningen av om det finns skäl att frånga önskemål om skolplacering med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero vid inrättande av ett nationellt skolvalssystem finns flera frågor som behöver utredas vidare. Att låta kommunen ansvara för dessa bedömningar förutsätter att dessa situationer bryts ut ur regelverket och regleras i särskild ordning.

Det behöver också utredas vidare om bestämmelsen endast ska avse situationen då en elev förflyttas från befintlig skolenhet eller om det, likt idag, även ska kunna användas som en grund för att bortse från ett önskemål om skolplacering.

³⁰ Se Prop. 2006/07:69 s. 13.

Frågan vilken aktör som ska ansvara för att eleven bereds en ny skolplacering om eleven inte kan gå kvar på den skolenhet där eleven tidigare varit placerad behöver också utredas vidare. Ett sådant beslut behöver fattas skyndsamt. Om både ärendet om *omplacering* och ärendet om nyplacering ska hanteras av kommunen förutsätter detta, såsom angetts ovan, att det finns parallella skolplaceringsförfaranden. Detta kan medföra praktiska svårigheter vid hanteringen.

Även konsekvenserna av att Skolverket ska ansvara för att bereda en elev som har omplacerats från en viss skolenhet en ny skolplacering behöver utredas vidare. Skolverket har bland annat uppmärksammat att viss information om elevens tidigare skolsituation kan behöva följa med eleven för att eleven ska få tillgång till det stöd som eleven är i behov av på den nya skolenheten.³¹ Om så är fallet kan det medföra att Skolverket får in en stor mängd känsliga uppgifter avseende enskilda elever. Frågan om denna information behöver finnas tillgänglig även för Skolverket vid beslut om ny skolplacering behöver belysas ytterligare.

2.6 Bestämmelser om mottagande vid en fristående skolenhet med enskild huvudman behöver ses över

I stället för att fullgöra sin skolplikt i en skolenhet med offentlig huvudman kan ett barn eller en elev tas emot i förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola vid en fristående skolenhet med enskild huvudman. Av bestämmelserna framgår att förskoleklassen vid en fristående skolenhet ska vara öppen för alla elever som ska erbjudas utbildning i förskoleklassen. Utbildningen får dock begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling (resursskola).³² Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass ska urvalet göras på grunder som är förenliga med bestämmelsen om mottagande och som godkänns av Skolinspektionen.³³

En fristående grundskola respektive anpassad grundskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan respektive anpassade grundskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse vissa årskurser, elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola), eller vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.³⁴ Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet till en fristående grundskola göras på grunder som är förenliga med bestämmelsen om mottagande och som godkänns av Skolinspektionen, om inte annat följer av föreskrifter som meddelats av regeringen eller Skolverket eller föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda

³¹ Se Prop. 2006/07:69 s. 13.

³² Se 9 kap. 17 kap. skollagen.

³³ Det finns en undantagsregel i 9 kap. 6 a § skollagen som avser att utbildningen får begränsas utifrån färdighetsprov i musik för vissa skolenheter.

³⁴ Se 10 kap. 35 § och 11 kap. 34 § skollagen.

utbildningar.³⁵ Om det inte finns plats för alla sökande i en fristående anpassad grundskola ska urvalet göras på grunder som är förenliga med bestämmelsen om mottagande och som Skolinspektionen godkänner.³⁶

Fristående skolenheter ska följaktligen, med vissa undantag, vara öppna för alla elever som har rätt till utbildning i respektive skolform. På samma sätt som kommunala skolenheter har enskilda huvudmän stor frihet att bestämma vilka urvalsgrunder som får användas om en skolenhet har fler sökanden än platser. Den enda begränsningen är att urvalsgrunderna ska godkännas av Skolinspektionen i samband med den enskilda huvudmannens ansökan om att få starta den fristående skolan.³⁷ Skolinspektionen bedömer bland annat om urvalsgrunderna är förenliga med öppenhetskravet i bestämmelserna.

I betänkandet som utgör utgångspunkt för uppdraget till Skolverket lämnas förslag på ett gemensamt nationellt skolvalssystem för skolformerna där det föreslås att Skolverket ska hantera både ansökningar om skolplacering i en kommunal skolenhet och om mottagande i en fristående skolenhet. Vid inrättandet av ett sådant system bedömer Skolverket att det även bör ses över på vilka villkor som en elev kan tas emot i en fristående skolenhets förskoleklass, grundskola och anpassade grundskola liksom vilka urvalsgrunder som får användas om en fristående skolenhet har fler sökanden än platser. Som har angetts ovan behöver Skolverket förutsättningar att fatta beslut som uppfyller kraven i förvaltningslagen, däribland kraven på förutsebarhet, objektivitet och motivering av beslut.³⁸ Det behöver bland annat utredas vidare om de grunder för urval som får användas vid en fristående skolenhet ska anges i lag. Vilka konsekvenser detta kan få för de enskilda huvudmännen, däribland för näringsfriheten, behöver också utredas vidare.

2.7 Bestämmelser om skolplacering och mottagande efter användning av färdighetsprov behöver ses över

Antagning till en viss skolenhet eller en elevgrupp inom skolenheten kan i grundskolan under vissa förutsättningar även ske genom användning av färdighetsprov. Färdighetsprov får också användas som grund för urval till en viss skolenhet eller elevgrupp om det finns fler sökanden än platser och som villkor för fortsatt utbildning inom en viss skolenhet eller elevgrupp.³⁹ När ett färdighetsprov används vid urvalet till skolenheten får inte någon annan grund för urvalet tillämpas.⁴⁰

³⁵ Se 10 kap. 36 § skollagen. Det finns en undantagsregel i 10 kap. 9 a § skollagen som avser att utbildningen får begränsas utifrån färdighetsprov i musik för årskurs 1 – 3 för vissa skolenheter.

³⁶ Se 11 kap. 35 § skollagen.

³⁷ Se 9 kap. 18 §, 10 kap. 35 § och 11 kap. 35 § skollagen.

³⁸ Se resonemanget under rubriken Ekonomiska och organisatoriska svårigheter som föreligger med hänsyn till att skolenheten inte har plats för alla som vill gå där under avsnitt 2.5.2.

³⁹ Se 10 kap. 9 § skollagen och 9 kap. 25 § skolförordningen (2011:185).

⁴⁰ Se 9 kap. 27 § skolförordningen.

Ett beslut om antagning till en kommunal skolenhet eller urval till en sådan skolenhet efter ett färdighetsprov kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Skolväsendets överklagandenämnd har konstaterat att ett grundläggande krav vid bedömningen är att urvalet sker på ett objektivt, sakligt och icke-diskriminerande sätt. För att detta ska gå att bedöma är det en förutsättning att kommunen presenterar dokumentation gällande de sökandes resultat i färdighetsprovet, vilka moment som ingått i färdighetsprovet eller hur de sökandes resultat i de olika kriterierna sammanvägs.⁴¹

Om Skolverket ska ta över handläggningen av ärenden och beslut om skolplacering i ett system med gemensamt skolval kan Skolverket behöva fatta beslut om skolplacering även i de fall som antagning och urval till skolenheten har äger rum efter ett förfarande med färdighetsprov. Under vilka förutsättningar så kan ske behöver utredas vidare.

Skolverket bedömer att bland annat följande frågor behöver utredas vidare:

- Vilken aktör, Skolverket eller respektive kommun eller enskild huvudman, som ska ansvara för handläggningen av skolplaceringsärenden där antagning eller urval har skett genom färdighetsprov.
- Vilka konsekvenser det kan få för kommuner samt enskilda huvudmän att behålla ansvaret för skolplaceringsärenden där antagning och urval skett genom färdighetsprov.
- Vilka konsekvenser det kan få för Skolverket att handlägga dessa ärenden.

Skolverket konstaterar att det får konsekvenser för Skolverket om myndigheten ska ansvara för handläggning av de ärenden där skolplacering och urval skett efter genomfört färdighetsprov. Dessa konsekvenser behöver utredas vidare. Det behöver bland annat belysas hur Skolverket ska få del av det underlag som krävs för att kunna göra en bedömning av vilka elever som ska placeras vid skolenheten och hur myndighetens informationshantering kan påverkas.

Om Skolverket ska ansvara för handläggningen av skolplaceringsärendet behöver myndigheten få del av allt underlag för att kunna ta ställning till vilka sökanden som uppfyller villkoren för att antas till en viss skolenhet och för att kunna bedöma hur sökanden ska rangordnas vid urvalet. För att uppfylla kraven i förvaltningslagen behöver Skolverket bland annat kunna motivera vilka omständigheter och skäl som har varit avgörande för ställningstagandet, vilka omständigheter som har tillmätts betydelse och hur omständigheterna har värderats. Skolverket behöver också kunna förklara hur eventuella invändningar som den enskilde har gjort i ärendet har bedömts och bemöta detta.⁴² Skolverket behöver få tillgång till uppgifter om hur färdighetsprovet har gått till, vad som har bedömts och hur sökandens prestationer har bedömts och värderats vid provtillfället för att kunna värdera och rangordna ansökningarna i förhållande till varandra och bedöma vilka elever som ska beredas plats utifrån regelverket.

⁴¹ Överklagandenämndens beslut den 10 november 2022, dnr 2022:686.

⁴² Prop. 2016/17:180 s. 321.

Skolverket behöver även få tillgång till samtliga uppgifter om hur färdighetsproven har genomförts och bedömts för att kunna bemöta eventuella invändningar från de sökanden som inte har tilldelats en skolplacering enligt sitt önskemål.

Skolverket behöver hantera en stor mängd information för att kunna ta ställning till urvalet vid de skolenheter där färdighetsprov ligger till grund för placering och urval. Denna information innefattar bland annat instruktioner för genomförande av färdighetsprov, uppgifter om prestation vid färdighetsprov för enskilda elever och listor med rangordning av elevers resultat. Det ställer också krav på manuell handläggning av dessa ärenden. Det kan ta stora resurser i anspråk och resultera i en parallell hantering av resultaten av färdighetsproven; dels hos respektive skolenhet, dels hos Skolverket. Förutsättningarna för detta behöver också utredas vidare.

Skolverket bedömer att det även behöver utredas om det i stället ska vara kommunerna eller de enskilda huvudmännen som ska behålla ansvaret för att handlägga skolplaceringsärenden efter färdighetsprov. Konsekvenserna av detta behöver dock belysas närmare. En sådan ordning skulle förutsätta att handläggningen av dessa ärenden formellt undantas från Skolverkets handläggning. Detta skulle bland annat innebära att det finns behov av parallella skolplaceringsförfaranden för denna typ av ärenden.

2.8 Behov av vidare utredning om resursskolor ska ingå i ett gemensamt skolvalssystem

De särskilda bestämmelserna om placering i resursskolor fanns inte på plats vid tidpunkten som utredningen lade fram betänkandet som ligger till grund för uppdraget till Skolverket. Om ett nationellt, gemensamt, skolvalssystem beläget hos Skolverket ska inrättas behöver bestämmelserna ses över. Det behöver särskilt utredas över hur bestämmelserna om skolplacering vid en resursskola ska förhålla sig till de övriga bestämmelserna om skolplacering i de tre skolformerna som föreslås omfattas av det gemensamma skolvalssystemet och hur ansvaret för handläggning och beslut om placering vid en resursskola i ett sådant system kan fördelas mellan kommunerna, de enskilda huvudmännen och Skolverket. Detta innefattar en bedömning av om resursskolorna ska omfattas av det gemensamma skolvalssystemet eller lämnas utanför.

Skolverket konstaterar att det finns ett antal frågor som behöver belysas särskilt om handläggningen av ärenden om skolplacering vid de särskilda resursskolorna ska hanteras av Skolverket.

Resursskolor är särskilda skolenheter där utbildningen får begränsas till elever som är i behov av särskilt stöd. Utifrån nuvarande reglering är det huvudmannen som avgör vilken form av stöd som en viss resursskola ska erbjuda. Det är också huvudmannen som ansvarar för att bedöma om sökanden tillhör målgruppen för resursskolan, dvs är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder, och

vilka elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder om ett urval behöver ske om det finns fler sökanden än tillgängliga platser vid skolenheten.⁴³

För att huvudmannen ska kunna ta ställning till vilka elever som har störst behov av stödet för det fall det finns fler sökanden än platser behöver huvudmannen ställa upp tydliga och förutsebara kriterier för mottagandet och se till att det är tydligt hur kriterier kan bedömas i förhållande till varandra för att elever som söker till resursskolan ska kunna rangordnas i förhållande till varandra på ett förutsebart sätt. I de flesta fall krävs att huvudmannen inför ett mottagande i resursskolan tar del av en mängd olika underlag. I en del kommuner finns det exempelvis mottagningsteam med olika professioner som granskar dokumentationen för att ta ställning till elevens placering i resursskolan.⁴⁴

Bedömningen vilka elever som har *störst behov* av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder förutsätter ingående kunskap om resursskolans målgrupp och förutsättningar hos de enskilda elever som söker till resursskolan. Många resursskolor är inriktade mot elever med vissa medicinska eller psykosociala svårigheter varför denna bedömning förutsätter inhämtande och bedömning av ett omfattande medicinskt, psykologiskt och pedagogiskt underlag. Att ta ställning till en sådan målgruppstillhörighet påminner om handläggningen inför ett beslut om mottagande i anpassad grundskola vilket för närvarande är ett ansvar för respektive kommun och mottagande i specialskola, vilket Specialpedagogiska skolmyndigheten ansvarar för. Det är verksamhet som är främmande för Skolverkets befintliga verksamhet. Förutsättningarna för detta behöver utredas vidare om resursskolorna föreslås ingå i ett gemensamt, nationellt, skolvalssystem beläget hos Skolverket.

Som regelverket är utformat är inrättandet av resursskolor en möjlighet för respektive huvudman. Det framgår att huvudmannen *får* begränsa utbildningen vid en viss skolenhet till att avse elever som är i behov av särskilt stöd. Det finns inte någon skyldighet för vare sig kommuner eller enskilda huvudmän att inrätta resursskolor. Respektive kommun avgör om det ska finnas särskilda skolenheter där en elev i behov av särskilt stöd ska placeras eller om elevens behov av särskilt stöd ska tillgodoses på annat sätt, exempelvis genom inrättande av särskilda undervisningsgrupper.⁴⁵ Om resursskolorna ska ingå i det gemensamma skolvalssystemet och omfattas av Skolverkets handläggning, behöver det utredas på vilket sätt detta påverkar kommunernas möjlighet att organisera det särskilda stödet på det sätt som passar kommunens behov och förutsättningar.

Det behöver även särskilt belysas utifrån vilka förutsättningar som de särskilda resursskolorna kan lämnas utanför det gemensamma skolvalssystemet om ett sådant föreslås inrättas hos Skolverket. Detta skulle få konsekvenser, såsom

⁴³ Regleringen finns i 10 kap. 31 a och 35 §§ och 11 kap. 30 a och 34 §§ skollagen för grundskola och anpassad grundskola. För förskoleklass regleras resursskolor i 9 kap. 15 § tredje stycket och 9 kap. 17 § andra och tredje stycket skollagen.

⁴⁴ Se Prop. 2021/22:156 s. 42.

⁴⁵ Se bland annat Prop. 2021/22:156 s. 49 ff.

behov av parallella skolplaceringssystem; dels hos kommunerna respektive de enskilda skolhuvudmännen, dels hos Skolverket. Förutsättningarna för detta, såsom hur information om beslut om skolplacering hos respektive aktör kan förmedlas, vid vilka tidpunkter som respektive aktör behöver fatta beslut för att elevens behov av skolplacering för att fullgöra sin skolplikt kan tillgodoses och de praktiska förutsättningarna för ett sådant förfarande behöver utredas vidare.

2.9 Bestämmelser om mottagande av en elev i någon av skolformerna i en annan kommun än hemkommunen behöver ses över

Som angetts ovan är det hemkommunen som ansvarar för att se till att ett skolpliktigt barn får sin rätt till utbildning tillgodosedd.⁴⁶ Ansvaret innefattar att anordna utbildning i de berörda skolformerna i den omfattning som krävs för att alla berörda elever ska kunna fullgöra sin skolgång.⁴⁷ Utifrån vissa förutsättningar kan ett barn eller en elev tas emot i en annan kommuns förskoleklass, grundskola eller anpassade grundskola.⁴⁸ Bestämmelserna om mottagande i en annan kommuns förskoleklass, grundskola eller anpassade grundskola hänger samman med efterföljande beslut om skolplacering i denna kommun. Även dessa bestämmelser behöver därför ses över om det skulle inrättas ett nationellt, gemensamt skolvalssystem beläget hos Skolverket.

Skolverket bedömer att det bland annat behöver utredas vidare:

- Om det är kommunen eller Skolverket som ska bedöma och fatta beslut om en elev som har en annan hemkommun har rätt att tas emot i denna kommuns förskoleklass, grundskola eller anpassade grundskola.
- Vilken aktör som ansvarar för att en elev som har tagits emot i en annan kommun får en skolplacering i denna kommun.

Ett barn eller en elev har rätt att bli mottagen i en annan kommun om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att gå i den kommunens förskoleklass, grundskola eller anpassade grundskola. Till särskilda skäl räknas bland annat mobbning och andra allvarliga konflikt-situationer. Särskilda skäl kan också finnas om eleven har närmare till en annan kommuns grundskola än en skola i hemkommunen. I de fall ett barn stadigvarande vistas i en annan kommun än hemkommunen måste detta faktum beaktas oberoende av orsaken till vistelsen. Kommunen ska därför pröva om det föreligger sådana särskilda skäl oavsett om barnets vårdnadshavare har ansökt om detta eller inte.

Om ett gemensamt skolvalssystem inrättas hos Skolverket behöver det ses över om respektive kommun eller Skolverket ska ansvara för att bedöma frågan om en elev har rätt att tas emot i denna kommun. Ett skäl till att frågan om mottagande

⁴⁶ Se 7 kap. 21 § skollagen.

⁴⁷ Se 9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 § skollagen.

⁴⁸ Se 9 kap. 13–14 §§, 10 kap. 25, 27 – 28 §§ och 11 kap. 25 – 27 §§ skollagen.

kan behöva hanteras av Skolverket är att detta beslut hänger samman med elevens skolplacering. Det kan dock få stora konsekvenser att flytta över bedömningen av frågan om mottagande från kommunen till Skolverket. Frågan behöver därför utredas vidare. En elev som befinner sig i en annan kommun än den där eleven är folkbokförd kan i vissa fall ha rätt att tas emot i en annan kommun för att få sin rätt till utbildning tillgodosedd. Beslutet om mottagande behöver i dessa fall fattas skyndsamt och utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Bedömningen av om det finns särskilda skäl för mottagande är ingripande för den enskilde eleven och bör kunna överprövas. Många av de situationer som i förarbeten och praxis kan anses utgöra särskilda skäl för mottagande i en annan kommun är vidare situationer som är känsliga för den enskilde eleven. Om handläggningen hanteras av Skolverket skulle en stor mängd känsliga uppgifter behöva lämnas över till en central förvaltningsmyndighet. Förutsättningarna för att flytta över denna bedömning till Skolverket eller om bedömningen ska kvarstå hos respektive kommun behöver således utredas vidare.

Bestämmelserna om mottagande i en annan kommun reglerar frågan om mottagande och inte elevens skolplacering. Om kommunen har tagit emot en elev från en annan kommun i sin förskoleklass, grundskola eller anpassade grundskola behöver kommunen också fatta beslut om att placera eleven vid en specifik skolenhet inom kommunen. Beslutet om skolplacering hänger samman med beslutet om mottagande och kan med nuvarande regelverk fattas samlat. Om ett gemensamt, nationellt, skolvalssystem skulle inrättas hos Skolverket behöver det därför också utredas om det är Skolverket eller respektive kommun som ska ansvara för att eleven får en skolplacering i denna kommun. Som även angetts ovan skulle det innebära att det behöver finnas parallella skolplaceringsförfaranden för det fall kommunen skulle ansvara för att fatta skolplaceringsbeslut avseende de elever som är folkbokförda i en annan kommun. Följderna av detta behöver belysas ytterligare. Det kan även få konsekvenser att lämna över handläggningen av skolplaceringsärendet till Skolverket. Beslut om placering vid en skolenhet i en annan kommun än den där eleven är folkbokförd är i många fall av brådskande karaktär. Det informationsutbyte som behöver ske mellan kommunen och Skolverket kan försena möjligheten att tillgodose barnets eller elevens rätt till utbildning. Skolverket kan också behöva ta del av en stor mängd uppgifter av känslig karaktär. Konsekvenserna av detta behöver utredas vidare.

2.10 Bestämmelserna om fritidshemmet behöver ses över

Fritidshemmet är inte en egen skolform men en del av skolväsendet. Verksamheten kompletterar de obligatoriska skolformerna tids- och innehållsmässigt.

Hemkommunen ordnar fritidshem åt eleverna i kommunens förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola. Hemkommunen ska också anordna

fritidshem för elever som går i en fristående skola om den huvudmannen inte erbjuder fritidshem.⁴⁹ Eleverna ska erbjudas fritidshem så snart det har framkommit att eleven har behov av sådan plats.⁵⁰

Fritidshem är behovsprövat.⁵¹ Av den bestämmelsen framgår att eleverna i de obligatoriska skolformerna ska erbjudas fritidshem i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Det typiska exemplet som enligt förarbetena kan utgöra en elevs eget behov av fritidshem kan nämnas elever med ett annat modersmål än svenska eller elever i glesbygd. Ett annat exempel är elever vars föräldrar deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller har en funktionsnedsättning som begränsar elevens fysiska eller psykiska utveckling. Även elever vars föräldrar är långtidssjukskrivna, sjuk- eller förtidspensionerade, fullgör värnpliktstjänstgöring eller är intagna på behandlingshem eller kriminalvårdsanstalt kan räknas in i gruppen.

Fritidshem kan också erbjudas elever av andra skäl än enligt 5 §. Elever kan erbjudas utbildning i fritidshem, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av sådan utbildning.⁵²

Fritidshem ska erbjudas till och med hösten det år då eleven fyller 13 år. Från och med höstterminen det år eleven fyller 10 år får öppen fritidsverksamhet enligt 25 kap. skollagen erbjudas. Elever som behöver utbildning i fritidshem på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl ska dock erbjudas fritidshem och ska således inte erbjudas öppen fritidsverksamhet.⁵³

Fritidshem ska erbjudas vid, eller så nära som möjligt, den skolenhet där eleven får utbildning.⁵⁴

Fritidshemmet är avgiftsbelagt enligt 14 kap. 12 och 19 §§ skollagen. Avgifter tas i alla kommuner ut enligt maxtaxan.⁵⁵

2.10.1 Ska ansökan till fritidshemmet ske samtidigt som skolvalet?

I praktiken gör vårdnadshavare en anmälan eller ansökan om plats i fritidshem samtidigt som ansökan om skolplacering. 83 procent av alla barn i Sverige går i fritidshemmet. I utredningen behandlas inte frågan om fritidshemmet. Enligt Skolverkets bedömning behöver således ett vägval göras om ansökan till fritidshemmet ska ske i samband med det nationella skolvalet eller om ansökan om plats i fritidshem ska ges in till huvudmannen. Om ansökan till fritidshemmet ligger utanför det nationella skolvalssystemet kommer huvudmännen att ha ett parallellt system för placeringar som omfattar i princip alla barn i skolpliktig ålder

⁴⁹ 14 kap. 3 § skollagen.

⁵⁰ 14 kap. 4 § skollagen.

⁵¹ 14 kap. 5 § skollagen.

⁵² 14 kap. 6 § skollagen.

⁵³ Jfr. 14 kap. 7 § skollagen.

⁵⁴ 14 kap. 10 § skollagen.

⁵⁵ Förordning [2001:160] om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.

där huvudmännen i fritidshemplaceringen av eleven behöver ta hänsyn till att fritidshem ska erbjudas vid eller så nära som möjligt den skolenhet där eleven får utbildning.⁵⁶

Huvudregeln är att barn till arbetande och studerande vårdnadshavare har rätt till fritidshem. I vissa kommuner erbjuds alla barn i aktuella åldersgrupper plats i fritidshem. Andra kommuner erbjuder barn till arbetslösa plats i fritidshem under vissa tider medan en stor del av kommunerna inte erbjuder utökad rätt till fritidshem. Utökad rätt innebär att kommuner erbjuder fler elever fritidshem än vad som följer av lagens krav. Det betyder att det i princip endast är barn till vårdnadshavare som arbetar eller studerar som går i fritidshemmet i de flesta kommuner.

Eftersom en vårdnadshavare kan ansöka om plats eller mer tid i fritidshemmet på grund av familjens situation i övrigt mot bakgrund av 14 kap. 5 § skollagen eller på grund av andra skäl enligt 14 kap. 6 § skollagen kan det till ansökan om plats i fritidshemmet ingå en rad olika uppgifter av mer personlig karaktär som gäller vårdnadshavare.

Fritidshemmet är en avgiftsbelagd verksamhet. Till en ansökan behöver därför alltid fogas inkomstuppgifter och annat som kan styrka att barnet har rätt till plats och platsens tidsomfattning. Uppgifterna som kan komma att efterfrågas är vårdnadshavares anställning, om de uppstår sjukersättning eller andra typer av ekonomiska ersättningar som exempelvis försörjningsstöd. Det är viktigt att känna till att kommuner gör olika bedömningar av huruvida en elev har rätt till plats i fritidshemmet eller inte och omfattning av placeringen i tid. Förarbetsuttalandena ger ingen vidare ledning av vem som ska bedömas som arbetande, vilket gör att det är upp till kommunerna att göra denna avvägning. I vissa kommuner anses exempelvis inte pensionärer vara arbetande vårdnadshavare. Barn till föräldralediga vårdnadshavare får i allmänhet inte plats i fritidshemmet utan får då ansöka om plats i enlighet med 14 kap. 5 § andra momentet eller 14 kap. 6 § skollagen.

Det finns således två huvudspår som behöver utredas vidare. Om ansökan till fritidshemmet inte ska ingå i det nationella skolvalet kommer kommunala och enskilda huvudmän ändå behöva upprätthålla ett system för skolplaceringar eftersom i princip alla barn i åldrarna 6–10 går i fritidshemmet. Om ansökan till fritidshemmet ska ingå i det nationella skolvalsystemet behöver frågan om de uppgifter som kan komma att ingå i en ansökan om plats och vilken typ av skydd dessa uppgifter kan komma att behöva utredas vidare.

2.11 Behöver sekretesskyddet utökas eller stärkas?

Skolverket har fått i uppdrag att analysera i vilken utsträckning de uppgifter som kan komma att behandlas i ett gemensamt skolvalssystem i enlighet med utredningen kommer att omfattas av sekretess och om sekretesskyddet behöver

⁵⁶ Se 14 kap. 10 § skollagen.

utökas eller stärkas. I arbetet med analysen har hänsyn tagits till å ena sidan elevens personliga integritet och å andra sidan behovet av insyn.

2.11.1 Sekretessen behöver stärkas om Skolverket behöver hantera fler uppgifter för handläggningen

Enligt utredningen ska sekretess gälla hos Skolverket i ärende om skolplacering för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att denne eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Den föreslagna bestämmelsen om sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ärende hos Skolverket om skolplacering är försedd med ett rakt skaderekvisit, det vill säga det gäller en presumtion för att uppgifterna är offentliga.

Skolverket finner dock med utgångspunkt från ovan identifierade behov, och de uppgifter som hanteras av dagens skolvalssystem, samt med stöd av förvaltningsrättsliga grundsatser, att det inte kan uteslutas att skyddet bör stärkas ytterligare.

Personal som arbetar inom skolan kommer alltid vara i kontakt med känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden och få ta del av information om elever och vårdnadshavare. Även ledamöterna i den kommunala nämnd och tjänstemän i den kommunala förvaltning som har ansvar för skolan i en kommun kan vara berörda. Dessa uppgifter kommer, även om de behandlas i ett gemensamt skolvalssystem av Skolverket i enlighet med utredningen, fortsatt att behandlas hos huvudmän och kommuner. Förslaget innebär därför att uppgifter om elevens personliga förhållanden kommer att behandlas i parallella system och få större spridning än idag. Detta får givetvis följder i form av ett ingrepp i den personliga integriteten. När informationen inkommer till Skolverket skulle den omfattas av bestämmelser med ett rakt skaderekvisit. Däremot skyddas uppgifterna inom skolväsendet och annan utbildningsverksamhet av bestämmelser med ett omvänt skaderekvisit.

Sekretesskyddet för uppgifter om enskildas personliga förhållanden inom det offentliga skolväsendet regleras i bland annat 23 kap OSL. Enligt 23 kap 2 § OSL gäller sekretess för enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa, som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Vidare gäller enligt 23 kap 3 § OSL sekretess för fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som erbjuds i stället för fritidshem för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

I 23 kap 4 § OSL stadgas att sekretess gäller i specialpedagogisk stödverksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Slutligen gäller enligt 23 kap 5 § OSL sekretess i annan utbildningsverksamhet än sådan som anges i 1–3 §§ för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller hos studie- och yrkesvägledningen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess med omvänt skaderekvisit gäller även inom den offentliga skolhälsovården, eftersom denna verksamhet omfattas av hälso- och sjukvårdssekretessen enligt 25 kap. 1 och 2 §§ OSL. Samtliga ovan nämnda bestämmelser omfattas därmed av ett omvänt skaderekvisit. För dessa uppgifter gäller alltså stark sekretess.

Enligt 29 kap. 14 § skollagen (2010:800) får ingen som är eller har varit verksam i en fristående skola obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om någons förhållanden i den elevstödande verksamheten. Med elevstödande verksamhet avses sådant särskilt stöd som går utöver det stöd som varje elev ska få inom ramen för den gemensamma undervisningen och sociala samvaron i skolan. Det har i förarbetena⁵⁷ betonats att bestämmelsen i 29 kap. 14 § skollagen och tystnadsplikten hos enskilda huvudmän ska i ”allt väsentligt” motsvara den sekretess som råder enligt OSL för det allmännas verksamhet.

Såsom Skolverket bedömer behovet, kommer underlag behöva lämnas från såväl huvudmän, annan utbildningsverksamhet samt enskilda individer om ett nationellt skolval anordnas. Skolverket omfattas dock inte av det offentliga skolväsendet eller annan utbildningsverksamhet. Aktuella bestämmelser i 23 kap. OSL blir därmed inte tillämpliga för Skolverket. Inte heller finns det någon bestämmelse om överföring av sekretess.

Utgångspunkten är enligt utredningen att huvudmän, vårdnadshavare eller rektorer inte ska rapportera in mer information än nödvändigt för att Skolverket ska kunna fatta placeringsbesluten. Skolverket ser dock att kommuner och enskilda huvudmän kommer att behöva vara skyldiga att inkomma med sådana uppgifter till Skolverket som har betydelse för skolplaceringarna, och att dessa uppgifter kan vara relativt omfattande. Skolverket behöver få in fullständiga uppgifter för att kunna handlägga ärenden om skolplacering och fatta beslut i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen. Det kan innebära att Skolverket kan komma att få en rad uppgifter om enskildas hälsa och andra förhållanden. Här följer ett urval av de fall som skulle kunna innebära att uppgifter om elever och deras vårdnadshavare behöver inkomma till Skolverket.

⁵⁷ Prop. 1995/96:200 s. 59.

Anpassad grundskola

Då det enligt förvaltningslagen normalt behöver finnas beslutsunderlag för att ett beslut ska kunna fattas behöver Skolverket troligtvis ta del av hela grunden för mottagandet till anpassad grundskola. Det kan innebära att Skolverket kan komma att få en rad uppgifter om enskildas hälsa och andra förhållanden.

Specialskola

Specialpedagogiska skolmyndigheten eller hemkommunen behöver meddela Skolverket att eleven mottagits i specialskolan. Det kan inte uteslutas att grunderna för mottagandet behöver bifogas ett sådant meddelande. Det kan komma att innebära att Skolverket kan komma att få en rad uppgifter om enskildas hälsa och andra förhållanden.

En elev som läser integrerat i en annan skolform

På huvudmannanivå sker en rad åtgärder och annat som syftar till att elever ska kunna fullgöra sin skolplikt. Om Skolverket ska fatta beslut om placering behövs troligtvis ett ingående underlag. Det kan innebära att Skolverket kan komma att få en rad uppgifter om enskildas hälsa och andra förhållanden.

Uppskjuten skolplikt eller hoppa över en årskurs

Skolplikt kan skjutas upp vid särskilda skäl. Det är idag hemkommunen som prövar dessa beslut. Det skulle i fråga om ett sådant beslut betyda att hemkommunen först fattar ett beslut om särskilda skäl och att Skolverket sedan fattar placeringsbeslutet. I annat fall skulle Skolverket behöva handlägga ärenden om särskilda skäl för uppskjuten skolplikt med allt vad det innebär i fråga om dokumentation och känsliga personuppgifter.

Om en elev behöver börja i den anpassade grundskolan vid sex års ålder (det vill säga hoppa över förskoleklass) eller få uppskjuten skolplikt, behöver ett sådant beslut meddelas Skolverket. Beslut som tas mot bakgrund av denna regel kan innehålla uppgifter av skiftande karaktär om eleverna. Det behöver utredas vidare om grunderna för beslut enligt denna bestämmelse behöver bifogas ett sådant meddelande.

Resursskola

Uppdraget innehåller, som redan nämnts, inte några avgränsningar avseende möjligheten att lämna specifika skolplaceringar utanför det gemensamma skolvalssystemet. Skolverket bedömer därför att det behöver utredas vidare om skolplaceringar vid de särskilda resursskolorna kan lämnas utanför det gemensamma skolplaceringssystemet. Om Skolverket ska fatta beslut om placering behövs troligtvis ett ingående underlag. Det kan innebära att Skolverket kan komma att få en rad uppgifter om enskildas hälsa och andra förhållanden.

Beslut att omplacera en elev i grundskolan eller anpassade grundskolan med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero

Beslutet bygger på ett brett underlag från befintlig skolenhet. Många uppgifter i underlaget är av känslig natur och kan behöva hanteras av en begränsad krets.

Beslutet behöver utöver detta kunna fattas skyndsamt. Ett system där Skolverket ansvarar för att omplacera en elev vid en annan skolenhet innebär troligtvis att Skolverket behöver ta del av det underlag som beslutet fattas på. Det kan innebära att Skolverket kan komma att få en rad uppgifter om enskildas hälsa och andra förhållanden.

Färdighetsprov

Skolverket behöver få del av underlaget från färdighetsprov som har legat till grund för urval vid placering vid en skolenhet för att kunna fatta beslut om skolplacering vid dessa skolenheter för enskilda elever. Det kan inte uteslutas att Skolverket kan komma att få en rad uppgifter om enskildas hälsa och andra förhållanden.

Fritidshem

Fritidshem ska erbjudas vid eller så nära som möjligt den skolenhet där eleven får utbildning. Utredningen har utelämnat om denna del ska kvarstå hos kommunen eller om Skolverket även ska ansvara för placering vid ett fritidshem. Om Skolverket ska fatta beslut om placering, då det kommer röra sig om en behovsprövning, behövs troligtvis ett ingående underlag.

Det kan till exempel röra sig om uppgifter som kan styrka att barnet har rätt till plats, som att vårdnadshavare har en anställning eller sjukersättning eller att eleven har en funktionsnedsättning. Även uppgifter om elever vars föräldrar är långtidssjukskrivna, sjuk- eller förtidspensionerade, fullgör värnpliktstjänstgöring eller är intagna på behandlingshem eller kriminalvårdsanstalt kan komma att behöva inkomma till Skolverket i så fall.

2.11.2 Förslag på ändringar i offentlighets- och sekretesslagen

Skolverkets bedömning är att det finns behov av ett starkare skydd än det utredningen föreslår. Det saknas dock förutsättningar att inom ramen för uppdraget utreda vad som med bestämdhet ska utgöra föremål för sekretess. Emellertid är det troligt att i vart fall psykologiska, psykosociala, medicinska eller specialpedagogiska undersökningar kommer behöva ingå. Denna del kommer dock kräva ytterligare utredning. Skolverket ser, i likhet med utredningen, att det finns skäl till att skyddet även gäller för närstående till den enskilde.

Skolverket föreslår en primär bestämmelse för Skolverket i ärende om skolplacering. Föremål för sekretessen skulle kunna vara uppgift om personliga förhållanden om en enskild eller någon närstående till denne, för uppgift som hänför sig till psykologisk, psykosocial, medicinsk eller specialpedagogiska undersökning och gälla med ett omvänt skaderekvisit. Det finns därmed en presumtion för sekretess och endast om det står klart att den enskilde eller någon närstående inte lider men⁵⁸ kan uppgifterna lämnas ut.

⁵⁸ Med lida men avses olägenhet av icke-ekonomisk eller ekonomisk art som vållats av röjandet av uppgift om personligt förhållande.

Vidare föreslås att sekretess gäller i övrigt i ärende om skolplacering för annan uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. För dessa uppgifter finns det då en presumtion för offentlighet.

3. En särskild reglering av skolbyten behöver utredas vidare

Skolverket har fått i uppdrag att utreda och föreslå när och hur skolbyten ska kunna genomföras. Skolverket bedömer dock att det inte finns förutsättningar för Skolverket att inom ramen för detta uppdrag lämna sådana förslag. Frågan om en särskild reglering av skolbyten behöver utredas vidare.

Skolverket bedömer att en särskild reglering av skolbyten, som frångår skollagens systematik och är ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen, behöver ske i lag. Skolverket bedömer därför att en utredning bör titta på en definition av skolbyte. En beskrivning av gällande rätt och praxis behöver vara en del av en sådan utredning, samt eventuellt även förslag på definition. Utifrån Skolverkets belysning av frågan presenterar dock Skolverket några överväganden som kan tas i beaktande om regeringen väljer att gå vidare med en särskild reglering av skolbyten.

3.1 Ett särskilt regelverk är en förutsättning för att ansökningar om skolbyten ska kunna hanteras åtskilt från andra ansökningar om skolplacering

Skolbyten är inte särskilt reglerade i skolförfattningarna. Även i de fall en elev vill byta skola under en pågående termin eller efter läsårets slut, trots att den årskurs eleven ska börja i finns på den skolenhet där eleven redan är placerad, används för kommunala skolhuvudmän bestämmelserna om skolplacering för respektive skolform i 9 kap. 15 §, 10 kap. 30 § och 11 kap. 29 § skollagen. Det är samma grunder som kommunen har att förhålla sig till för att frångå elevens önskemål om skolplacering som vid ett skolval inom ordinarie skolvalsperioder.

För enskilda huvudmän används motsvarande bestämmelser i 9 kap. 17–18 §§, 10 kap. 35 – 36 §§ och 11 kap. 34 – 35 §§ skollagen.

Om Skolverket vid inrättande av ett gemensamt, nationellt, skolvalssystem ska ha förutsättningar att handlägga ansökningar om skolbyten utifrån andra förutsättningar än ärenden som rör skolplacering i övrigt behöver förutsättningarna för en särskild reglering av skolbyten utredas vidare.

3.2 Begreppet skolbyte behöver definieras och förslag på en särskild reglering beredas

2015 års skolkommision och utredningen har tittat på förutsättningarna för att särskilt reglera skolbyten, men inte lämnat några förslag på hur begreppet kan definieras och avgränsas mot övriga skolplaceringar. Av betänkandena framgår dock bland annat att utredningarna med begreppet har avsett byten av skola mellan ansökningsperioder respektive utanför ordinarie skolvalsperioder.⁵⁹

Med en sådan definition täcks inte endast byten av skolenhet under ett pågående läsår. Innefattas gör också skolplaceringar i en årskurs vid en annan skolenhet inför kommande läsår om årskursen som eleven söker till inte ingår i det ordinarie skolvalet. Hur kommunen väljer att organisera sina skolenheter och dela in dem i årskurser kan vara avgörande för om det är fråga om ett skolbyte eller en ordinarie skolplacering. Det kan då vara slumpmässiga faktorer som avgör om ett byte av skola mellan två läsår betraktas som ett skolbyte eller en ordinarie skolplacering.

Innebörden av begreppet skolbyte behöver definieras för att det ska vara möjligt att föreslå en reglering där skolbyten ska vara skilda från och hanteras på ett annat sätt än andra beslut om att efter ansökan placera en elev vid en viss skolenhet. Det behöver utredas vilka konsekvenser det skulle få att avgränsa begreppet skolbyten på ett visst sätt och vilka skolplaceringar som ska täckas av definitionen skolbyte. Konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen och för de enskilda skolhuvudmännen behöver också beaktas inom ramen för en sådan utredning.

3.3 Överväganden i praxis belyser behovet av och svårigheterna med att särskilt reglera skolbyten

Skolväsendets överklagandenämnd och Skolinspektionen har i flera ärenden tagit ställning till om skolhuvudmännens förfaranden vid skolbyten är förenliga med skolförfattningarna.

Skolinspektionen har i ett ärende bedömt att det inte är förenligt med gällande bestämmelser att begränsa vårdnadshavares rätt att välja skola för sitt barn under en viss period under året.⁶⁰ I detta ärende fann Skolinspektionen att det inte finns stöd i nu gällande författningar för att begränsa skolbyten på så sätt att en elev endast får byta skola inför en ny termin eller annars om det inte föreligger synnerliga skäl utifrån elevens skolsituation.

Skolväsendets överklagandenämnd har i ett ärende bedömt att det av förutsebarhetsskäl är viktigt att huvudmannen (kommunen i detta fall) tillämpar sina fastställda rutiner för skolplacering även vid fördelningen av platser som

⁵⁹ Se Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35), s. 303 och En mer likvärdig skola (SOU 2020:28) s. 293.

⁶⁰ Se Skolinspektionens beslut den 16 april 2019, dnr 3.8-SI 2019:364.

uppstår efter det ordinarie skolvalet.⁶¹ Skolväsendets överklagandenämnd uttalade att det kan te sig naturligt att kommunen gör ett förnyat urval bland de elever som ursprungligen har sökt och nekats skolplacering vid en viss skola när det uppkommer en ledig plats vid denna skola. I ett särskilt uttalade framförde Skolväsendets överklagandenämnd vidare att kommunen i det aktuella ärendet tillämpade en ordning där vårdnadshavare på nytt behövde söka om skolplacering vid den aktuella skolan för att komma i fråga för en nytillkommen plats vid skolan, vilket bland annat innebar att en elev skulle hamna i en sämre position för en ledig plats om eleven överklagade en ursprunglig skolplacering än om eleven sökte på nytt. Det bedömde Skolväsendets överklagandenämnd vara otillfredsställande.

Överväganden belyser att det finns motstående intressen som behöver balanseras vid en särskild reglering av skolbyten. Skolväsendets överklagandenämnd har lyft att även skolbyten behöver hanteras på ett sätt som uppfyller kraven på likvärdighet och förutsebarhet. Beslutet i detta ärende försvårar möjligheten för kommuner att tillämpa en ”löpande hantering” av ansökningar om skolbyten och fördela platser utifrån principen ”först till kvarn”. Skolinspektionen har i stället lyft att det med gällande bestämmelser inte finns stöd för att begränsa hur ofta en elev får ansöka om byte av skola, vilket försvårar möjligheten att inrätta särskilda ”skolbytesperioder” där ansökningar om skolbyten samlas ihop och hanteras vid en viss tidpunkt. Det kan visa att det ur likvärdighetshänseende finns behov av en särskild reglering, men belyser också svårigheterna med hur en sådan reglering ska avgränsas och utformas. Dessa överväganden behöver belysas vidare.

3.4 En särskild reglering kan få konsekvenser som behöver utredas vidare

3.4.1 Hanteringen av situationer där det alltid finns skäl för skolbyte

I Skolverkets svar på remissen av betänkandet påpekade Skolverket att skolbyten alltid måste tillåtas i vissa situationer, till exempel vid längre flytt eller när elever får skyddad identitet. En utredning som ser över möjligheterna att reglera skolbyten behöver ta ställning till om det finns anledning att i lagtexten specificera i vilka situationer det alltid ska vara möjligt att byta skolenhet. Konsekvenserna av en begränsning för gruppen med skyddad identitet behöver också belysas ytterligare. Det behöver bland annat utredas om dessa barn blir lättare att identifiera om endast ett fåtal skolbyten får ske under terminen och hur den problematiken i så fall ska lösas.⁶²

⁶¹ Se Överklagandenämndens beslut den 27 september 2018, dnr 2018:865.

⁶² Utdrag ur Skolverkets dnr 4.2.1 – 2020:1055.

3.4.2 Frågan om förutsättningar att överklaga ett beslut om skolbyte

Enligt nuvarande reglering får ett beslut om skolplacering efter ansökan om skolbyte överklagas i samma ordning övriga beslut om placering vid en viss skolenhet. Om skolbyten ska regleras särskilt behöver det också utredas om dessa beslut ska vara möjliga att överklaga och i förekommande fall om samtliga beslut om byte av skola ska vara möjliga att överklaga.

3.4.3 Konsekvenser för det fria skolvalet

Av förarbetena till nu gällande skollag framgår att en genomgående ambition i förslaget till ny skollag är att stärka kvaliteten, likvärdigheten och valfriheten i de utbildningar och övriga verksamheter som regleras i lagen.⁶³ Begreppet valfrihet anknyter bland annat till rätten att välja skola eller skolform. I fråga om tester och prov vid antagning anförs att vårdnadshavares och elevers valfrihet samt närhetsprincipen ska vara utgångspunkter för fördelningen.⁶⁴

Lagstiftarens intention om att vårdnadshavares valfrihet att kunna välja bland olika skolor och huvudmän och i vissa fall även skolformer behöver beaktas vid en utredning av om det finns skäl att begränsa möjligheterna att byta skolenhet.

4. Preliminär integritetsanalys

När det kan förutses att reformer och förslag kommer att medföra integritetsrisker som inte är obetydliga behöver en integritetsanalys utföras. Integritetsfrågorna bör beaktas redan när lagstiftningsarbete inleds. Som en del av analysen av de rättsliga förutsättningarna för ett nationellt skolvalssystem har Skolverket därför gjort en preliminär integritetsanalys över utredningens förslag till gemensamt skolvalssystem. Den här preliminära integritetsanalysen är framtagen innan konkreta författningsförslag eller en tydlig beskrivning av hur ett eventuellt skolvalssystem enligt Skolverket kan utformas. Avsikten är att beskriva de faktorer som har störst betydelse för bedömningen av ett kommande förslags integritetspåverkan.

På ett flertal punkter har Skolverket tidigare i denna redovisning gjort bedömningen att ytterligare utredning krävs för att fastställa om och i så fall hur Skolverket skulle överta ansvaret för olika delar av beslut om placering i ett gemensamt skolvalssystem. Eftersom bedömningen av integritetspåverkan är beroende på hur långtgående ansvar som skulle tilldelas Skolverket samt vilket behov av underlag som bedöms nödvändigt för att fatta beslut så är den slutgiltiga

⁶³ Prop. 2009/10:165 s. 203

⁶⁴ a. prop. s. 370

påverkan på enskildas personliga integritet svårbedömd för det fall Skolverket skulle tilldelas ett mer eller mindre långtgående ansvar för skolplaceringsbesluten.

4.1 Kartläggning av personuppgiftsbehandlingen

4.1.1 Kategorier av registrerade

Ifall ett nationellt skolvalssystem infördes skulle de registrerade vara barn som vill eller behöver göra skolval samt uppgifter om deras syskon. Uppgifter om barnens och elevernas vårdnadshavare kommer också att behöva behandlas av Skolverket i samband med ansökan. Utöver det kommer uppgifter från personal hos skolhuvudmän och elevernas hemkommuner samt personal på Skolverket att behöva behandlas.

Många av personuppgifterna som skulle behöva behandlas tillhör barn. Barn anses enligt dataskyddsförordningen vara en särskilt skyddsvärd grupp⁶⁵ och deras uppgifter förtjänar ett särskilt skydd. Utöver det är skolgången för eleverna som regel obligatorisk i de fall som ett nationellt skolvalssystem enligt betänkandet ska omfatta. Det innebär att barnen och vårdnadshavarna i de allra flesta fall inte kommer att kunna välja bort att få personuppgifterna behandlade.

4.1.2 Personuppgifter

Ett gemensamt skolvalssystem där Skolverket skulle fatta beslut om placering för barn i berörda åldrar skulle innebära att Skolverket i vart fall skulle hantera uppgifter om: barnets personnummer, barnets adress och hemkommun, rangordnat skolval, eventuell nuvarande skolplacering, vilka som är vårdnadshavare (personnummer), eventuella syskon (personnummer), särskilda restriktioner för urval och placering vid en viss skola på grund av till exempel kötid. I utredningens förslag skulle det även innefatta behandling av uppgifter om godkänt resultat på färdighetsprov eller information om att särskilda skäl för skolbyte föreligger. En kontaktväg och behandling av personuppgifter för att meddela vårdnadshavarna om beslut i samband med skolval för deras barn skulle också behöva hämtas in och behandlas.

För att administrera beslut om skolplacering behöver Skolverket också få tillgång till uppdaterade listor över vilka barn som står i tur för att genomföra skolval inför terminsstart från hemkommunerna.

Under förutsättning att Skolverket skulle tilldelas ett större ansvar för placeringsbeslut kommer det tydligt påverka den mängd personuppgifter som Skolverket kommer att få del av i processen för hantering av ett gemensamt skolvalssystem.

För de ansökningar om placering där urvalet baseras på genomfört färdighetsprov kommer det i förhållande till från de begränsade behandlingar som beskrivs i

⁶⁵ Se skäl 38 till dataskyddsförordningen.

betänkandet att behöva behandlas en större mängd personuppgifter. I dessa fall kommer sannolikt underlagen från genomförda färdighetsprov hos skolenheten att behöva utgöra underlag även för Skolverkets bedömning vid handläggning av ett ärende om placering. Beroende på antagningsprovets form och typ kan underlagens innehåll variera såväl till omfattning som karaktär. Skolverket kommer sannolikt behöva få in och bedöma underlag gällande de sökandes resultat i färdighetsprovet, vilka moment som ingått i färdighetsprovet och de sökandes resultat i de olika kriterierna för att kunna sammanväga och genomföra en bedömning om urvalet skett på ett godtagbart sätt. Närmare vilka uppgifter som underlagen kan komma att innehålla är beroende av hur underlaget för färdighetsprovet utformas vid den aktuella skolenheten.

Skolverkets helhetsansvar för skolvalet skulle också kunna omfatta beslut om skolbyte. Om Skolverket ska bedöma grunderna för de angivna skälen och inte endast omständigheten som ligger till grund för en annan skolplacering skulle det innebära en utökad behandling av personuppgifter. Det går däremot inte med säkerhet att förutse vilka typer av omständigheter som kan anges som skäl för skolbyte av vårdnadshavare under pågående termin. Om Skolverket skulle överta bedömningen av dessa ärenden kan inte annat antas än att ett stort antal typer av uppgifter och underlag för att motivera en annan skolplacering skulle behöva bli en del av de uppgifter som behöver behandlas av Skolverket.

Ifall Skolverket skulle fatta placeringsbeslut vid anpassad grundskola skulle även dessa kunna behöva innefatta en bedömning av det underlag som finns för valet av en skolenhet som erbjuder sådan skolgång. Det kan bland annat komma att innefatta omständigheter som är kopplade kopplat till den intellektuella funktionsnedsättning som eleven har, men också andra uppgifter kopplat till elevens eller familjens förhållanden i övrigt.

I betänkandet har det vidare inte särskilt angivits om eller hur placeringsbesluten ska samordnas med placering vid fritidshemmet. Om även uppgiften att fatta beslut om placering i fritidshem skulle tillfalla Skolverket skulle det innebära inflöde av en bred variation underlag och uppgifter som rör elevens eller familjens behov, allt ifrån vårdnadshavares arbete, sjukskrivning, sysselsättning eller omständigheter i övrigt. Det går inte heller att här med säkerhet förutse vilka typer av uppgifter som kan komma att behandlas för att fatta ett sådant beslut.

Skolverket har ansett att bedömningar av vissa elevers förhållanden och skolsituation för att nå upp till betydande svårigheter enligt skollagen⁶⁶ bör kvarstå hos kommunen. Om det ändå skulle det åläggas Skolverket att fatta denna typ av beslut skulle det sannolikt innebära att mycket känsliga uppgifter kopplade till eleven skulle behöva behandlas av Skolverket.

Utöver nämnda uppgifter om barn och vårdnadshavare kommer även personuppgifter i form av användaruppgifter avseende personal hos

⁶⁶ Se 9 kap. 15 §, 10 kap. 30 § och 11 kap. 29 § skollagen.

skolhuvudmän, kommuner, vid Skolverket och eventuellt fritidshem att behöva behandlas för att administrera skolvalet.

4.1.3 Personuppgifter med särskilda integritetsrisker

Införandet av ett nationellt skolvalssystem skulle medföra att Skolverket skulle behöva behandla personnummer eller samordningsnummer för barn, vårdnadshavare och syskon. Dessa uppgifter har ett särskilt skydd genom bestämmelserna i 3 kap. 10 och 11 §§ dataskyddslagen.⁶⁷ Behandling får i detta fall endast ske när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering, eller något annat beaktansvärt skäl.

Skolverket bedömer att ett nationellt skolvalssystem också skulle medföra att uppgifter om skyddad folkbokföring och sekretessmarkering skulle behöva behandlas av Skolverket. Att personuppgifter omfattas av sekretess eller tystnadsplikt som syftar till att skydda enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden är något som talar för att det finns särskilda integritetsrisker. Det gäller också behandling av personuppgifter som avser personer med skyddade personuppgifter enligt beslut från Skatteverket.

En behandling av känsliga personuppgifter i systemet för skolval kommer också att behöva ske. I alla fall i förhållande till uppgifter om hälsa när det gäller att specifika elever är mottagna i anpassad grundskola och motsvarande skolformer. I fallen när det gäller dessa särskilt anpassade skolformer är själva uppgiften om att eleven är mottagen eller går i en sådan skola där eleven endast mottas utifrån specifika hälsotillstånd en uppgift om elevens hälsa och således en känslig personuppgift.

Ifall Skolverket skulle behöva ta ett helhetsansvar för besluten om skolval kommer det att öka mängden känsliga personuppgifter som Skolverket kommer att få del av inom ramen för skolvalssystemet. Det skulle innebära att särskilt integritetskänsliga uppgifter från färdighetsprov behöver behandlas av Skolverket, som känsliga personuppgifter kring hälsostatus i samband med tester vid färdighetsprov inom idrott- och hälsa.

Ifall det helhetsansvaret för skolvalet också skulle innebära att Skolverket fattade beslut om skolbyten under pågående termin skulle det medföra att Skolverket behandlade en mängd integritetskänsliga uppgifter kopplat till enskilda inom skolvalssystemet. Det är ärenden som kan innehålla uppgifter om mobbing och kränkningar, brott och socialt utanförskap men också uppgifter om hälsotillstånd och allmänna uppgifter om familjesituationen som vårdnadshavare anser motiverar byte av skolenhet. Det går inte att med säkerhet säga exakt vad vårdnadshavare kan tänkas anföra som skäl för en annan skolplacering.

Om Skolverket ska fatta placeringsbeslut kring anpassad grundskola kommer det också sannolikt att kräva att en större mängd känsliga personuppgifter kring elevens situation behandlas av Skolverket för att kunna fatta beslut om att placera

⁶⁷ Se också artikel 87 i dataskyddsförordningen.

eleven på en skola som är anpassad efter elevens situation på ett vis som överensstämmer med förvaltningslagen. Det kan röra sig om uppgifter kring elevens intellektuella funktionsnedsättning i psykologiska undersökningar, eller utredningar från habiliteringen och hälso- och sjukvården liksom uppgifter om eleven och familjens situation i allmänhet.

Beslut om placering av elever vid fritidshem har ett nära samband med skolplaceringsbeslutet. Ifall Skolverket ska fatta det beslutet kan det då även finnas behov av att myndigheten fattar beslutet om placering av elever vid fritidshem. Utifrån hur platserna vid fritidshem fördelas i dag skulle Skolverket i så fall behöva behandla en mängd uppgifter för att bedöma elevernas rätt till fritidshem. Det kan handla om uppgifter som till exempel vårdnadshavarens status på arbetsmarknaden, ekonomiska förutsättningar, vårdnadshavarens hälsotillstånd, i fall någon vårdnadshavare finns inom kriminalvården, förutsättningar hos barnet etc.

Beroende på hur mycket uppgifter kring placering av elever i specialskolan och sameskolan som det skulle bli aktuellt att Skolverket behövde hantera skulle det också kunna medföra en behandling av känsliga personuppgifter, i form av hälsa respektive etnicitet, kopplat till eleverna som ska placeras där.

Att en elev fullgör sin skolplikt i sameskolan eller specialskolan behöver enligt Skolverkets bedömning meddelas myndigheten i samband med placeringsbesluten eftersom staten har ett särskilt huvudmannaansvar för specialskolan och sameskolan som behöver samordnas med övriga placeringsbeslut. Skolverket behöver ha vetskap om en sådan elev inte ska placeras i de övriga skolformerna.

Regeringen har tidigare anfört att enbart en uppgift om att ett barn går i sameskolan inte ensamt ska anses avslöja elevens etniska ursprung, men att denna uppgift tillsammans med andra uppgifter, till exempel ett efternamn med samiskt ursprung, kan göra det.⁶⁸

4.2 Befintlig reglering och behovet av ny reglering

Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i EU:s dataskyddsförordning⁶⁹. Förordningen kompletteras i Sverige av bland annat lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen, och även förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Om förslagen införs kommer stödet för behandlingen av personuppgifterna vara att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning som följer av lag eller annan författning med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning.

⁶⁸ Jfr. prop. 2017/18:218 s. 133.

⁶⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med av-seende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

För att inblandade aktörer ska ha stöd för personuppgiftsbehandlingen krävs därför också att det införs författningsstöd som klargör att de inblandade aktörerna ska hantera frågorna om skolvalet. Om förslagen ska genomföras och Skolverket ska administrera ett nationellt skolvalsystem behöver den uppgiften särskilt slås fast.

Eftersom ett nationellt skolvalssystem inte finns i nuläget och de uppgifter som är nödvändiga inte utbyts mellan de involverade aktörerna ännu, saknas möjlighet att utbyta information om inte regler om uppgiftsskyldighet tillkommer. Det kommer också att behövas stöd för behandling av känsliga personuppgifter, jämför nedan om känsliga personuppgifter. Uppgiftsskyldigheten måste förenas med ändamålsbestämmelser med tydligt definierade ändamål som är tillräckligt precisa och förutsebara för de registrerade.

Skolverket har också gjort bedömningen att de uppgifter som vid ett genomförande av förslaget skulle behöva behandlas motiverar ett utökat sekretesskydd för uppgifter om enskilda, jämför avsnitt 2.11.

4.2.1 Känsliga personuppgifter

Enligt huvudregeln får behandling av känsliga personuppgifter inte ske enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning. Enligt 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen får dock behandling av känsliga personuppgifter ske om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag. Vidare får behandling ske om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Skolverket bedömer att offentliga skolhuvudmän och kommuner kommer att ha rätt att behandla de känsliga personuppgifter som kommer att aktualiseras med anledning av förslagen om skolval med stöd av 3 kap. 3 § dataskyddslagen. Enskilda huvudmän kommer att ha stöd att behandla känsliga personuppgifter bland annat om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet enligt 26a kap. 4 § första stycket skollagen (2010:800). Behandlingen som huvudmännen kommer att behöva utföra för att eleverna ska kunna mottas vid en skolenhet får ses som en del av att anordna och bedriva utbildning vilket har ansetts vara ett viktigt allmänt intresse.⁷⁰ Elevernas hemkommuner har också ett särskilt ansvar för att se till att elever får genomföra den obligatoriska delen av skolgången. Skolhuvudmännens och kommunernas behandling av känsliga personuppgifter kan behöva se annorlunda ut med anledning av förslagen, men mängden behandling av känsliga personuppgifter för kommuner och skolhuvudmän bör inte öka mer än marginellt.

Med hänsyn till att den nya behandlingen av personuppgifter för Skolverket, ifall ett nationellt skolvalssystem infördes, skulle bli omfattande, löpande och integritetskänslig anser Skolverket att det starkt kan ifrågasättas om myndighetens

⁷⁰ Se exempelvis prop. 2017/18:218 s. 143 ff.

behandling av känsliga personuppgifter i ett tänkt nytt skolvalssystem kan stödja sig på 3 kap. 3 § första stycket 3 dataskyddslagen. Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har i olika sammanhang⁷¹ anført att 3 kap. 3 § första stycket 3 dataskyddslagen inte kan utgöra grund för slentrianmässig behandling av känsliga personuppgifter i löpande verksamhet. Stöd för sådan behandling saknas i nuläget. Skolverket anser därför att sådan behandling av känsliga personuppgifter som förslagen medför behöver regleras särskilt i lag. Utifrån nuvarande förutsättningar går det inte med säkerhet att fastställa vilka behandlingar som skulle kunna stödja sig på lagstödet i 3 kap. 3 § första stycket 2 dataskyddslagen, för att behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende.

Enligt 3 kap. 3 § andra stycket i dataskyddslagen och 26a kap. 4 § andra stycket skollagen är det också förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter när behandlingen av de känsliga personuppgifterna sker med stöd av de aktuella bestämmelserna. Beroende på vilka möjligheter till sökningar som förslagen om ett samordnat skolvalssystem skulle kräva kan hindret för sökningar efter känsliga personuppgifter medföra begränsningar.

4.3 Bedömning av integritetsriskerna med behandlingarna

4.3.1 De sammanhang där uppgifterna kommer att förekomma och de aktörer som kan tänkas få tillgång till uppgifterna

Förslagen som lämnas innebär att personuppgifterna för skolval kommer att hanteras i system som Skolverket utvecklar eller upphandlar. Personal hos Skolverket, kommuner och huvudmän kommer i olika utsträckning att behöva ha tillgång till uppgifter. Ifall driften och support av systemet behöver ske utanför Skolverkets organisation är det troligt att leverantören i så fall kommer att behöva ha tillgång till uppgifter för att genomföra det uppdraget. Vårdnadshavare till elever kommer att behöva lämna information via e-tjänster kopplade till systemet och få information och meddelanden om till exempel skolplacering via systemet. Som myndighet måste Skolverket också beakta offentlighetsprincipen och det medför att informationen och handlingar som kommer in eller skapas i systemet för skolval kommer att behöva lämnas ut till den som begär med undantag för uppgifter som är sekretessbelagda.

Ifall Skolverket skulle ta ett helhetsansvar för besluten om skolval skulle myndigheten dessutom sannolikt behöva behandla en större mängd särskilt integritetskänsliga uppgifter som känsliga personuppgifter eller uppgifter om brott eller som är sekretessbelagda och kräver särskilda begränsningar när det gäller

⁷¹ Senast anfördes detta i remissvar från IMY rörande promemoria från Skolinformationsutredningen, IMY-2022-11271, 2022-12-21. Jfr. prop. 2017/18:105 s 89 f.

tillgång. En hel del av de uppgifterna har ett starkt sekretesskydd i huvudmännens och kommunernas verksamheter i dag och det skulle vara nödvändigt att ett sådant starkt sekretesskydd infördes också för uppgifterna i ett skolvalsystem drivet av Skolverket. Det gör att massutlämningar av uppgifterna till exempelvis andra intressenter och en eventuell leverantör generellt inte kommer att vara möjliga gällande dessa uppgifter. Därför påverkar detta också vilka uppgifter de olika aktörerna skulle kunna ha tillgång till.

4.3.2 Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen

Många barn och elever berörs av de personuppgiftsbehandlingar som skulle aktualiseras av ett genomförande av ett gemensamt skolvalssystem; under läsåret 2020/21 omfattades 1 100 000 elever i grundskolan. Utöver det kommer personal hos kommuner och skolhuvudmännens uppgifter, vårdnadshavare till elevers uppgifter, elevers syskons uppgifter och personal hos Skolverkets uppgifter att behöva behandlas. Personuppgifterna kommer att ge relativt fullständig information om var alla landets elever på grundskolenivå samt deras familjer befinner sig med tanke på att skolgång i den åldern är obligatorisk. Ett förslag om ett nationellt skolvalssystem där placeringsbeslut fattas av Skolverket kommer också innebära att personuppgifter om i princip alla elever och deras familjer på sikt kommer att finnas insamlade och behöva behandlas av Skolverket för att följa de författningar kring arkivering och omhändertagande av allmänna handlingar som gäller för myndigheten. Sammantaget kommer över tid uppgifter om en mycket betydande andel av Sveriges invånare att behöva behandlas. Detta är en markant skillnad mot förhållandena idag, när skolvalet endast sammanställs regionalt och lokalt – inte genom centrala, nationella register och behandlingar.

Som konstaterats ovan skulle ett helhetsansvar för Skolverket avseende placeringsbeslut kraftigt utöka mängden personuppgifter som Skolverket behöver behandla. Det skulle också innebära ett utökat uppgiftsutbyte mellan skolhuvudmännen och Skolverket, såväl inför beslut som efter att beslut fattats. Fördjupande uppgifter om hälsa avseende elever med funktionsnedsättning, individuppgifter om elever i sameskolan och underlag om särskilda skäl för annan skolplacering under pågående termin är uppgifter av särskilt känslig art som sticker ut när det gäller integritetskänslighet. Om även uppgiften att fatta beslut om fritidshem skulle tillfalla Skolverket skulle det medföra att uppgifter om sysselsättning för vårdnadshavare skulle behandlas. Eftersom 83 procent av eleverna i årskurs F-3 går i fritidshem skulle dessa uppgifter omfatta en mycket stor krets personer. Även detta är uppgifter som visar på personuppgiftsbehandlingar i mycket stor omfattning och i delar med mycket hög detaljrikedom.

4.3.3 Behovet av sökningar och sammanställningar av personuppgifter

Sammanställningar av personuppgifter kommer med stor sannolikhet vara nödvändiga för att kunna ta fram beslut om skolplaceringar i systemet för skolval.

Det skulle exempelvis kunna handla om att göra grupperingar av elever med vårdnadshavare som har en preferens för en viss skola för att kunna jämföra och få fram vilka elever som har rätt till de platser som finns tillgängliga. Ambitionen enligt betänkandet är att hanteringen av skolplacering ska kunna ske automatiserat.

Det finns också ett krav på Skolverket som myndighet när det gäller att kunna lämna ut allmänna handlingar enligt Tryckfrihetsförordningen (1949:105) och registerutdrag enligt dataskyddsförordningen. För att Skolverket ska kunna uppfylla de lagkraven kommer det krävas att det går att söka fram allmänna handlingar och de personuppgifter som behandlas om de registrerade.

Om Skolverket skulle få uppdraget att administrera placeringarna vid fritidshem också kan det leda till ett ökat behov av sammanställningar, rapportering och avstämningar mot hemkommunen rörande placeringarna jämfört med hur det fungerar i dag.

4.3.4 Möjligheter att använda uppgifterna för att kartlägga en persons liv

Om Skolverket skulle få till uppgift att administrera ett nationellt skolvalssystem skulle det innebära att det skulle skapas ett nytt centralt register med uppgifter om elevers hemadresser och uppgifter om vilken skola som en elev placeras vid. Uppgifterna kommer även att visa vilka skolor vårdnadshavare ansöker om för sina barn. Det innebär alltså att uppgifter kommer att finnas i systemet som gör att det går att följa var en elev tillfälligt och stadigvarande befinner sig. Uppgifter om var vårdnadshavare och eventuella syskon till eleven bor kommer många gånger också att framgå av registren. Ett gemensamt och nationellt skolvalssystem innebär större möjligheter att hitta och kartlägga en person eftersom uppgifterna inte kommer att vara fördelade på olika hemkommuner på det vis som det är idag. Besluten om skolplacering kommer att vara allmänna handlingar som omhändertas för bevarande och arkivering. Det innebär utredningens förslag också får till följd att det på sikt kommer att vara möjligt att följa var i princip alla barn i landet har gått i skola.

Om Skolverket skulle åläggas ett helhetsansvar för placeringsbeslut skulle, som beskrivet ovan, mängden uppgifter genom underlag för beslut och dess detaljrikedom öka markant. Med uppgifter om såväl geografisk placering, uppgifter om familjekonstellationer, eventuell funktionsnedsättning för elever med placering i den anpassade grundskolan, sysselsättningsform för vårdnadshavare med barn med placering vid fritidshem skulle det innebära långtgående möjligheter att kartlägga enskilda personers liv. Att nationellt samla in uppgifter om elever inom sameskolan på individbasis skulle också innebära en typ av insamling som kan innebära kartläggning av etnicitet som behöver motiveras väl eftersom fullgörande av skolplikten inom sameskolan är så starkt knutet till en etnisk tillhörighet.

4.4 De inblandade aktörernas roller i personuppgiftsbehandlingarna

Personuppgiftsbehandlingen kommer att involvera ett flertal aktörer som i olika skeden kommer att ta del av eller på annat sätt behandla personuppgifterna. Vårdnadshavare kommer att vara inblandade i egenskap av såväl registrerade som företrädare för eleven och eventuella syskon som är del av ansökan (den primära kategorin registrerade). De kommer kunna tillföra information om sig själva och de personer de företräder samt läsa och tillföra personuppgifter, preferenser och underlag till en ansökan under den tid skolvalssystemet hålls öppet för ansökningar samt ta del av slutligt placeringsbeslut. Behöriga personer hos hemkommunen kommer att få del av uppgifter om kommunens elever och dess företrädare för att kunna kontrollera att skolplikten kan fullföljas samt i förekommande fall besluta om mottagande i anpassad grundskola. Behöriga personer hos huvudmännen kommer till Skolverket att rapportera in uppgifter om elevers eventuella resultat av genomfört färdighetsprov för skolenheten, uppgift om elevers kötid samt eventuell information om att skäl föreligger för en viss placering samt ta del av preliminärt och slutligt placeringsbeslut. Behöriga företrädare för Skolverket kommer att kunna ta del av de uppgifter som kommer in i samband med ansökan samt de sammanställningar som skapas i samband med framställningen av de preliminära och slutliga placeringsbesluten. Om Skolverket vid etablering av en tjänst för hantering av skolvalet anlitar en eller flera tjänsteleverantörer kommer företrädare för dessa, beroende på tjänstens uppbyggnad, i varierande grad att ha tillgång till personuppgifter i det system som hanterar ansökningar och beslut. Även potentiella leverantörer som hanterar huvudmännens, hemkommunens eller Skolinspektionens system och tjänster kan, beroende på hur de valt att sätta upp sin it-infrastruktur, komma att ha tillgång till personuppgifter vid deras behandlingar.

Förutsatt att Skolverket får i uppdrag att tillhandahålla ett gemensamt skolvalssystem förutsätts myndigheten bestämma målen och medlen med den behandling av personuppgifter som behöver ske inom ramen för den tjänst där ansökning och beslut om skolplacering sker. I den egenskapen är Skolverket personuppgiftsansvarig för dessa behandlingar. Hemkommunerna och huvudmännen kommer, när de agerar inom tjänsten, sannolikt att göra det i egenskap av personuppgiftsbiträden. Utanför tjänsten kommer de att agera som personuppgiftsansvariga för sina egna behandlingar av de aktuella uppgifterna. Eventuella tjänsteleverantörer som tillhandahåller it-infrastruktur eller funktionalitet på ett sätt så att de behandlar personuppgifter för Skolverkets räkning kommer också att göra det som personuppgiftsbiträden till myndigheten.

4.4.1 Innebär förslagen att personuppgifter kommer att behandlas av någon av aktörerna för andra ändamål?

Skolverket och de medverkande externa aktörerna i skolvalsprocessen och deras eventuella underleverantörer skulle Skolverket inte ha tillgång till andra uppgifter

än de har genom den hantering som sker idag hos huvudmannen och inom hemkommunen. De aktörer som agerar under eget personuppgiftsansvar förutsätts i dagsläget ha stöd för sina respektive vidarebehandlingar av personuppgifterna. Om Skolverket skulle få uppdraget om ett gemensamt skolvalssystem kan myndigheten vilja följa upp skolvalen statistiskt för nationell uppföljning och utvärdering. Vidare behandling för statistiska ändamål kan anses vara förenliga med det ursprungliga ändamålet med anledning av undantaget i artikel 5.1. b) dataskyddsförordningen förutsatt att de i enlighet med artikel 89.1 omfattas av lämpliga skyddsåtgärder för den registrerades rättigheter och friheter. För de aktörer som agerar som personuppgiftsbiträden behöver möjligheten till vidarebehandling begränsas i personuppgiftsbiträdesavtal.

4.4.2 Spridning av personuppgifterna

Så som skolvalet hanteras i dagsläget innebär det att personuppgifterna om de sökande eleverna, deras vårdnadshavare och eventuella syskon (för behandling av syskonförtur) huvudsakligen behandlas på regional och lokal nivå, som ett mellanhavande mellan hemkommunen och de potentiellt aktuella huvudmännen. Om Skolverket skulle överta placeringsbesluten i en stor del av skolvalssystemet skulle det innebära en vidare spridning av dessa uppgifter. De aktörer som redan idag tar del av uppgifterna skulle alltjämt behöva behandla uppgifterna samtidigt som ett gemensamt skolvalssystem samlar in och överför uppgifterna för att behandlas i ett parallellt centraliserat system vid Skolverket.

Förslaget enligt betänkandet i sig skulle inte innebära att personuppgifter skulle behandlas i andra länder än Sverige. Uppgifter kan dock komma att behandlas utanför Sverige om Skolverket upphandlar en tjänst som tillhandahålls från annat land alternativt utvecklar en tjänst och väljer att upphandla en driftsmiljö för denna utanför Sverige. Om en upphandling med anledning av att förslaget genomförs behöver Skolverket beakta alla eventuella risker som personuppgiftsbehandling utanför Sverige kan innebära. Särskild hänsyn måste tas till de legala förutsättningarna och lämplighetsöverväganden med anledning av exponering mot tredje land genom utrustningens placering och leverantörens legala hemvist eftersom det kan påverka om behandling kan komma att ske utanför Sverige. Utöver krav på adekvat skyddsnivå eller lämpliga skyddsåtgärder enligt V kap. dataskyddsförordningen förutsätts att uppgifter om enskilda utanför Sverige inte får medföra en lägre skyddsnivå för de registrerade, exempelvis genom ett försämrat sekretesskydd.

Det kan inte heller uteslutas att uppgifter i praktiken kommer att behandlas utanför Sverige beroende på var vårdnadshavare befinner sig när de bereder sig tillgång till tjänsten.

Förslaget innebär inte att personuppgifter kommer att publiceras för allmänheten på internet utan skolvalet måste genomföras i en behörighetsstyrd tjänst med krav på inloggning och krav på tillräckligt stark autentisering för alla användare.

4.4.3 Förekomst och begränsning av direktåtkomst till personuppgifterna

Direktåtkomst anses vara den mest integritetskänsliga formen av utlämnande. Beroende på hur Skolverket skulle välja att realisera en tjänst för skolvalssystemet skulle de externa aktörernas tillgång till uppgifterna kunna innebära direktåtkomst. För att utlämnande inte ska ske genom direktåtkomst är det avgörande att utlämnandet sker genom att Skolverket måste reagera på den externa partens begäran om att få del av uppgiften. Baserat på ett huvudsakligt förfarande där vårdnadshavare ansöker om skolplacering för sina barn inför terminsstart framstår det som att de externa aktörernas kommer att behöva tillgång till information från systemet under ett antal tydligt definierade tidsperioder och begränsat till på förhand definierade registrerade. Det innebär att det bör vara möjligt att ha ett fungerande system som innebär att de externa aktörerna inte bereds direktåtkomst. För att tillmötesgå principen om uppgiftsminimering, minimera integritetsintrånget och reducera risken för stor tillgång till personuppgifter bör Skolverket inte bereda de externa aktörerna direktåtkomst till uppgifterna. Skolverket måste också konstruera tjänsten så att det finns en tydlig auktoriseringsprocess, väl fungerande behörighetshantering och prövning av utlämnande kopplat till begärd informationsmängd i en potentiell tjänst.

4.4.4 De registrerades information om de tänkta personuppgiftsbehandlingarna

Uppgifter om den primära gruppen registrerade kommer sannolikt initialt att behöva behandlas när underlag om vilka elever som ska genomföra skolvalet inkommer till Skolverket. När uppgifterna behandlas i detta förberedande skede har de registrerade rätt till information om behandlingen inom en rimlig period efter det att personuppgifterna har erhållits, dock senast inom en månad enligt art. 14 dataskyddsförordningen. Denna information om behandlingen bedöms kunna lämnas i samband med att vårdnadshavare informeras inför skolvalssystemets öppnande för ansökningar. Det förutsätter dock att uppgifter om vilka som ska genomföra skolval inte överförs till Skolverket tidigare än en månad innan skolvalssystemet öppnar. Den primära gruppen registrerades uppgifter kommer också att behandlas efter att vårdnadshavare tillfört en ansökan uppgifter som ska utgöra underlag för beslut om placering vid skolenhet. Innan denna behandling påbörjas har de rätt till information enligt art. 13 i dataskyddsförordningen. Denna information bedöms sannolikt kunna tillgodogöras senast i samband med att vårdnadshavaren ges möjlighet att logga in i tjänsten och genomföra skolvalet, eventuellt även redan i samband med den initiala informationen inför skolvalet.

Behöriga företrädare för externa parter ska ges motsvarande information enligt art. 13 och 14 avseende de uppgifter som registreras om dem respektive av dem i egenskap av företrädare i skolvalstjänsten.

Samtliga registrerade måste också genom en potentiell skolvalstjänst och Skolverkets hemsida kontinuerligt erbjudas information kring hur de uppgifter

som samlats in behandlas, oberoende vilken del i processen de befinner sig i. De registrerade måste även kunna begära ett registerutdrag för de uppgifter som är under behandling av Skolverket enligt art. 15 dataskyddsförordningen utan onödigt dröjsmål. Detta ska som regel verkställas senast inom en månad.

4.4.5 Undantag från de registrerades rättigheter enligt dataskyddsförordningen

Den enskildes rätt till radering framgår av artikel 17 dataskyddsförordningen. När det gäller allmänna handlingar har arkivlagstiftningen företrädare framför EU:s dataskyddsförordnings bestämmelser om längsta bevarandetid för personuppgifter. Rätten till radering kan inskränkas om behandling är nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål enligt artikel 89.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten till radering sannolikt omöjliggör eller avsevärt försvårar att uppnå syftet med behandlingen. Skolverket bedömer att såväl genomförandet som arkiveringen av de allmänna handlingarna som skulle bli ett resultat av det gemensamma skolvalssystemet, om det skulle genomföras, avsevärt skulle försvåras om rätten till radering skulle kunna hävdas oinskränkt. Skolverket bedömer därmed att undantaget i tredje stycket är tillämpligt i många delar av uppdraget.

Enligt art. 22 i EU:s dataskyddsförordning har den enskilde rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling om beslutet har rättsliga följder för, eller i betydande grad påverkar hen. Utgångspunkten i betänkandet inför förslaget om ett gemensamt skolvalssystem har varit att placeringsbesluten ska fattas på automatiserad väg med stöd av algoritmer. Om det finns förutsättningar att fatta dessa beslut helt automatiserat måste det, innan en sådan lösning tillämpas, beaktas att det som utgångspunkt finns en rätt för den enskilde att inte drabbas av sådana beslut. Det undantag som skulle kunna råda är om det i nationell rätt, enligt artikel 22.2 b) i EU:s dataskyddsförordning, tillåts sådant automatiskt beslutsfattande för skolvalssystemet och i författningen fastställs lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen. Ett sådant undantag får dock enligt artikel 22.4 i EU:s dataskyddsförordning inte omfatta beslut som baserar sig på känsliga personuppgifter, såsom uppgifter om hälsa. Skolverket bedömer att det skulle kunna begränsa möjligheterna att fatta automatiserade beslut avseende placering inom bland annat anpassad grundskola.

4.4.6 Innebär personuppgiftsbehandlingen ett betydande intrång i den personliga integriteten?

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes

personliga förhållanden. Inskränkning av detta skydd får endast göras genom lag.⁷²

Vid bedömningen av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett ”betydande intrång” ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär beaktas. Grundlagsskyddet omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning, eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter, innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär.⁷³

Omständigheten att de uppgifter som behandlas av en myndighet omfattas av stark sekretess bedömdes i förarbetena till bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket inte per automatik innebära att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet måste anses innebära ett betydande intrång enligt bestämmelsen. Även andra omständigheter måste beaktas vid bedömningen av hur långtgående intrång uppgiftsskyldigheten innebär när ställning tas till om föreskrifterna omfattas av bestämmelsen.⁷⁴

Skolverket gör bedömningen att det råder tveksamheter kring om det integritetsintrång som det föreslagna gemensamma skolvalssystemet innebär för elevkollektivet och deras närstående står i proportion till de eftersträlvade målen med förändringen. Om Skolverket skulle åläggas ett helhetsansvar för placeringsbeslut i skolvalssystemet skulle det dock medföra att mycket känsliga uppgifter, som i nuläget behandlas av de olika huvudmännen, skulle sambehandlas centraliserat, med följden att sökbarhet och kartläggning av enskildas personliga förhållanden skulle tillta påtagligt. Den mycket omfattande mängden uppgifter innebär att intrånget ökar för kollektivet som berörs. De uppgifter som bör lyftas fram som särskilt integritetskänsliga i placeringsbesluten och underlagen är uppgifter om hälsa för bland annat anpassad grundskola samt uppgift om placering i sameskolan, skäl för annan skolplacering samt underlagen för placering i fritidshem. Uppgifterna måste, som ovan redovisats, både för sig men framför allt sammantaget anses innebära ett intrång i den enskildes integritet som är påtagligt. Dessa risker skulle kunna mildras med hjälp av organisatoriska åtgärder inom Skolverket eller sekretessreglering.

4.5 Proportionalitets och nödvändighetsbedömning

De huvudsakliga motiven med att införa ett gemensamt skolvalssystem är enligt uppdraget till Skolverket att det förväntas leda till en ökad transparens, rättssäkerhet och effektivitet i skolvalsprocesserna samt bidra till minskad skolsegregation. Den personuppgiftsbehandling som ett sådant system skulle innebära behöver vara nödvändig och proportionerlig för att uppnå dessa syften för att behandlingen ska kunna motiveras.

⁷² Jfr. 2 kap 20 § RF.

⁷³ Jfr. prop. 2009/10:80 s. 183.

⁷⁴ Jfr. prop. 2009/10:80 s. 184.

Det förslag som Skolverket nu fått i uppdrag att ta fram är mindre omfattande än de som ursprungligen remitterades till myndigheten i utredningens betänkande. De delar som finns kvar är huvudsakligen fokuserade på att flytta administrationen av skolvalet från lokal till nationell nivå. Ur ett integritetsperspektiv blir effekterna för de registrerade stora eftersom en relativt stor andel av hela befolkningen i landet kommer att vara tvingade att få mycket mer uppgifter behandlade med en risk för ökad exponering som följd. Det krävs då att de positiva effekterna är proportionerliga i förhållande till det. Risken för ökad exponering behöver motverkas genom organisatoriska åtgärder på Skolverket eller sekretessreglering.

En ambition med ett nationellt skolvalssystem är att det ska leda till ökad rättssäkerhet vid skolval. Urvalsgrunderna som huvudmännen kan använda kommer dock inte att förändras. En hel del skolplaceringar kommer även vid ett gemensamt nationellt skolval administrerat av Skolverket fortsatt att vara beroende av en huvudmans bedömningar. Så skulle det till exempel bli vid antagningar efter olika färdighetsprov, eller vid mottagande till anpassad grundskola, olika resursskolor och när elever anger skäl för annan skolplacering. Det är osäkert om rättssäkerheten vid skolvalen skulle öka bara för att Skolverket skulle överta administrationen vid skolvalen när bedömningarna i flera fall kvarstår hos huvudmannen. Effekten på rättssäkerheten påverkas av i vilken omfattning som Skolverket kommer vara beroende av huvudmännens bedömningar för att kunna genomföra en skolvalsplacering. Transparensen kan potentiellt öka även om bedömningarna i ett gemensamt skolvalssystem görs på huvudmannanivå. Betänkandets förslag om att Skolverket ska hantera skolvalet måste även vägas mot andra sätt att åstadkomma samma eller större effekt för rättssäkerheten – utan att det medför samma integritetsintrång. Om man anser att det skulle ge positiva effekter för rättssäkerheten att Skolverket skulle pröva huvudmännens urvalsgrunder enligt förslaget, är det något som skulle kunna införas utan att administrationen av platstilldelningen vid skolorna tas över av Skolverket. I så fall skulle det inte medföra en behandling av den stora mängden uppgifter om elever och vårdnadshavare som en administration av ett nationellt skolval innebär.

Att se till att elever och vårdnadshavare får tillgång till tydligare och mer likvärdig information om skolvalet och de skolor som är relevanta är andra förslag som skulle kunna öka rättssäkerheten vid skolvalet, utan att det skulle medföra en omfattande ökning av personuppgiftsbehandlingen. Att författningsreglera krav som medför större tydlighet och transparens vid skolplaceringsbeslut och vad som varit avgörande för hur placeringen fallit ut är andra åtgärder som skulle kunna införas för att öka rättssäkerheten utan att det medförde motsvarande omfattande behandling av personuppgifter som en administration av ett gemensamt nationellt skolval medför.

Vid granskning av om det är proportionerligt att samordna skolvalet centralt ur ett resursperspektiv behöver det vägas in om det motsvarar kostnaderna för att bygga upp en administration och system för detta och driva det på Skolverket. Då måste

det tas med i beräkningen att kommuner och skolhuvudmän fortfarande skulle behöva sköta delar av och ha administration kopplat till skolvalet. Frågan är således om det går att minska kostnaderna hos kommun och skolhuvudmän tillräckligt. I vissa kommuner med få skolor kan administrationen av skolvalet vara av mycket liten omfattning idag. I det resonemanget måste också beaktas att det finns osäkerheter kring hur stor del av skolplaceringsbesluten som går att automatisera. Stor resurseffektivisering skulle förstås kunna vara möjlig om det gick att automatisera alla beslut, men det är tveksamt om det skulle vara genomförbart med de krav, bland annat juridiska sådana, som ställs på en sådan teknik. En betydande mängd av besluten om skolplacering bedöms inte kunna fattas genom enbart automatiskt beslutsfattande. Den bedömning som gjorts från Skolverkets håll är att mängden personal på myndigheten skulle behöva öka betydligt för att ha möjlighet att hantera alla beslut om skolplaceringar i så fall. Det förefaller därför tveksamt om det skulle gå att räkna hem de kostnader som förslaget skulle medföra.

Flera delar i betänkandets förslag som syftade till att motverka skolsegregation har inte genomförts, exempelvis nationella urvalskriterier. Det är tveksamt om de delar som finns kvar att lämna förslag om är tillräckliga för att syftet att kunna bidra till att motverka skolsegregationen kan uppnås. Därför bedömer Skolverket att den negativa effekten på den personliga integriteten inte uppvägs.

Om Skolverket skulle ta ett helhetsansvar för den fullständiga hanteringen av besluten om skolval skulle det leda till att uppgifter med en betydligt högre känslighet behövde hanteras av Skolverket kopplat till beslut om exempelvis skäl för annan skolplacering, behov av fritidshem och placering vid en skolenhet inom anpassad grundskola eller specialskola. Informationen i de ärendena innehåller ofta uppgifter om kränkningar, brott och uppgifter om en utsatt social situation eller känsliga personuppgifter som exempelvis kan ha sitt ursprung inom skolhälsovården eller rehabiliteringen och omfattas av stark sekretess. Detta är uppgifter som hanteras med stor försiktighet hos skolhuvudmännen i dag och risken för spridning av uppgifterna ökar om en ytterligare utomstående part som Skolverket blandas in. En lösning som innebar att dessa integritetskänsliga uppgifter skulle kunna behandlas av Skolverket ställer ännu högre krav på att syftena med behandlingen uppnås och är proportionerliga utöver det som redan konstaterats kring behandlingen av uppgifter kopplade till skolvalet i stort.

Skolverket skulle utgöra en tredje part i ett redan etablerat tvåpartsförhållande. Samtidigt skulle delar av detta tvåpartsförhållande sannolikt behöva bestå om inte avsikten är att genomföra omfattande ingrepp i det kommunala självbestämmandet.

Vid bedömningen av om personuppgiftsbehandlingen skulle kunna vara proportionerlig om Skolverket hade ett helhetsansvar för besluten kring skolvalet, så finns ett antal viktiga aspekter att beakta. Om en instans som Skolverket fattade i stort sett alla besluten kopplade till skolvalet så skulle det eventuellt finnas ökade möjligheter att uppnå mer likvärdiga beslut i lika fall. Kommunernas och

huvudmännens olika förutsättningar varierar dock och detta ska beaktas vid bedömningen. Om denna situation kvarstår finns det en risk för att skillnaderna som genererar olika utfall för eleverna beroende på vart de bor kommer att bestå även om besluten skulle fattas av Skolverket. Det är inte klart i vilken utsträckning som Skolverket är bättre kvalificerade att bedöma förutsättningarna för hemkommunerna och eleverna, och därigenom bidra till ökad likabehandling.

Utifrån vad som framkommit inom ramen för förevarande uppdrag framstår det inte som troligt att samtliga beslut och administration kopplat till skolvalet skulle kunna tas över av Skolverket – inte ens om Skolverket fick ett större ansvar för de besluten. Frågan om det går att minska kostnaderna hos kommun och skolhuvudmän tillräckligt och hur mycket parallella system som ändå skulle vara nödvändiga blir alltså även då aktuell. Det är också svårt att förutsäga om det skulle ha några tydliga effekter som skulle kunna minska skolsegregationen om Skolverket tog ett helhetsansvar för alla delar gällande beslut och administration av skolval. Med tanke på den ytterligare påverkan på den personliga integriteten, som ett förslag om att Skolverket skulle hantera i stort sett samtliga beslut kopplat till skolvalet skulle ha, går det så här långt inte att se att de syften som lyfts fram för ändringen kan anses överväga.

5. Verksamhetsmässiga förutsättningar

Som framgått i kapitel 2 och 3 kräver ett gemensamt skolvalssystem ett antal större författningsändringar och ändringar av systemövergripande karaktär för att kunna bli en realitet. Det finns också, vilket Skolverket beskrivit i kapitel 4, flera utmaningar för den personliga integriteten vid inrättandet av ett gemensamt skolvalssystem organiserat av Skolverket och på det sätt som utredningen föreslår.

Skolverket anser därför att i ett första steg behöver det stå klart att de rättsliga förutsättningarna finns innan mer konkreta förslag på hur ett nationellt skolvalssystem organiserat av Skolverket utvecklas. Hur ett gemensamt skolvalssystem kan se ut är beroende av vad ett fördjupat rättsligt utredningsarbete ger vid handen. Samtidigt ska Skolverket enligt uppdraget analysera de organisatoriska förutsättningarna för ett gemensamt skolvalssystem med utgångspunkt i utredningens betänkande. Betänkandets beskrivning av hur skolvalet kan organiseras kan användas som en preliminär modell för en sådan bedömning. Den verksamhetsmässiga bedömningen kan sedan revideras när ett mer konkret förslag finns efter nödvändiga rättsliga utredningar.

Skolverket bedömer att om ett gemensamt skolvalssystem i linje med betänkandets förslag införs kommer det kräva att vissa verksamhetsmässiga förutsättningar finns på plats hos Skolverket och övriga aktörer för att de ska kunna hantera ett nationellt skolvalssystem. Dessa utvecklas i de kommande avsnitten.

5.1 Informationshantering

Ett gemensamt skolvalssystem kommer, om det införs, att behöva hantera en mängd information. För att systemet ska kunna fungera behöver en effektiv och säker informationshantering säkerställas, som samtidigt tar hänsyn till kraven på myndigheters arkivering. Det handlar bland annat om att de aktörer som är inblandade i skolvalssystemet ska ha rättsligt stöd för hanteringen av de informationsmängder som de berörs av. Vidare behöver aktörerna ha fungerande riktlinjer som gör att informationen hanteras på ett säkert sätt i processens alla delar.

Exakt vilken information som skulle behöva hanteras i ett gemensamt skolvalssystem skulle behöva utredas i detalj i utvecklingen av systemet och med hänsyn till de förutsättningar som råder då.

Då det är fastställt vilka informationselement som det gemensamma skolvalssystemet behöver kan Skolverket ta fram de skyddsåtgärder som anses rimliga.

Information är värdefull och behöver skyddas utifrån gällande regelverk såsom exempelvis sekretessbestämmelser. Ett bra informationssäkerhetsarbete är en förutsättning för effektiv och korrekt informationshantering inom myndigheter.⁷⁵ Ett nationellt skolvalssystem skulle behöva vara informationssäkert i förhållande till de informationsmängder som det förväntas hantera. Det innebär att informationen i ett gemensamt skolvalssystem behöver skyddas så att:

- Information inte tillgängliggörs eller avslöjas till obehöriga individer eller organisationer (konfidentialitet).
- Informationens exakthet och fullständighet skyddas (riktighet).
- Informationen är åtkomlig och användbar vid begäran av behörig organisatorisk enhet/medarbetare (tillgänglighet).

Skyddet av informationen ska vara anpassat till de risker som finns om de uppgifter som hanteras av systemet inte hålls konfidentiella, inte är riktiga eller görs tillgängliga på det sätt som det är tänkt. Skolverket har en vägledning som styr klassificering av information hos myndigheten.⁷⁶ De olika nivåerna i klassningen utgår från vilka konsekvenser ett bristande skydd kan få.

⁷⁵ MSB (2023). Detta är informationssäkerhet. (<https://www.informationssakerhet.se/om-informationssakerhet2/vad-ar-informationssakerhet/>). Hämtad 2023-03-27.

⁷⁶ Skolverket (2022). Vägledning för informationsklassning. Diariernr 2022:726. Enligt den ska all information, oberoende av i vilken form eller miljö den förekommer, värderas och klassificeras. Målet med klassningen är att bedöma

5.1.1 Preliminär informationsklassning

I arbetet med det här uppdraget har Skolverket gjort en preliminär klassning av riskerna avseende konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet, med utgångspunkt i vilken information som ett nationellt skolvalssystem kan tänkas komma hantera. Klassningen kan senare jämföras med de krav på säkerhet som hanteringen rimligen kräver. Kraven kan kompletteras eller justeras efter förnyad riskanalys.

Informationsklassningen är gjord utifrån följande skala

- 1 "Försumbar" betyder att röjande av informationen medför ingen eller försumbar skada (K1), att information som obehörigen, av misstag eller på grund av en funktionsstörning ändrats medför ingen eller försumbar skada (R1) eller att ett avbrott medför ingen eller försumbar skada (T1).
- 2 "Måttlig" betyder att röjande av informationen medför måttlig skada (K2), att information som obehörigen, av misstag eller på grund av en funktionsstörning ändrats medför måttlig skada (R2) eller att ett avbrott medför måttlig skada (T2).
- 3 "Betydande" betyder att röjande av informationen medför betydande skada (K3), att information som obehörigen, av misstag eller på grund av en funktionsstörning ändrats medför betydande skada (R3) eller att ett avbrott medför betydande skada (T3).
- 4 "Allvarlig" betyder att röjande av information medför allvarlig skada (K4), Information som obehörigen, av misstag eller på grund av en funktionsstörning ändrats medför allvarlig skada (R4) eller att ett avbrott medför allvarlig skada (T4).

Skolverkets modell för informationssäkerhetsklassificering baseras på en bedömning av informationens skyddsbehov. Skyddsbehovet fastställs i en bedömning av den tänkbara skadan som kan inträffa om informationen sprids till obehöriga, går förlorad, är inte åtkomlig eller att utförda aktiviteter inte går att härledas. I Tabell 1 framgår Skolverkets preliminära klassning av riskerna avseende konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet för de tänkbara informationsmängderna i ett nationellt skolvalssystem.

Tabell 1. Preliminär klassning av möjlig information i ett nationellt skolvalssystem

Möjlig information i ett gemensamt skolvalssystem	Möjliga informationsbärarlager	Preliminär klassning
Huvudmännen skapar och rapporterar principiella urvalsgrunder per skolenhet till Skolverket i skolvalssystemet	<ul style="list-style-type: none">• Digitala eller skriftliga dokument hos huvudmannen.• Ingår i ärenden som lagras i handläggningssystemet och/eller i diariet och e-arkivet. Diarium/Arkiv hos huvudmannen och arkiv hos Skolverket.	K: 2 så länge uppgifterna är preliminära R: 1 T: 1

informationens skyddsbehov och utifrån det fastställda krav på hur Skolverkets information ska hanteras avseende konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet.

Skolverket lagrar urvalsgrunder per skolenhet i skolvalssystemet.	<ul style="list-style-type: none"> • Digitalt system administrerat av Skolverket. • Arkiv hos Skolverket 	K: 1 när informationen är beslutad R: 1 T: 1
Huvudmännen skapar och rapporterar information om antal platser per skolenhet till Skolverket i skolvalssystemet	<ul style="list-style-type: none"> • Digitala eller skriftliga dokument hos huvudmännen • Diarium/arkiv hos huvudmännen och Skolverket. 	K: 1 R: 2 kräver inmatningskontroll åtminstone för att undvika uppenbart felaktig inmatning T: 1
Elev gör färdighetsprov och berörda huvudmän skapar information om resultat på färdighetsprov	<ul style="list-style-type: none"> • Digitala eller skriftliga dokument hos huvudmännen 	K: 4 eftersom det kan förekomma skyddade personuppgifter R: 4 eftersom ovanstående information måste vara korrekt när den görs tillgänglig T: 1
Huvudmännen skapar antagningsrestriktioner utifrån sina urvalskriterier (tex elevers kötid, resultat av färdighetsprov, särskilda skäl till skolplacering) och rapporterar till Skolverket i skolvalssystemet	<ul style="list-style-type: none"> • Digitala eller skriftliga dokument hos huvudmännen. • Digitalt system administrerat av Skolverket (Diarium/arkiv) 	K: 4 eftersom det kan förekomma skyddade personuppgifter R: 4 eftersom ovanstående information måste vara korrekt när den görs tillgänglig T: 1
Skolverket förbereder öppnande av skolvalssystemet genom att hämta uppgifter om vilka elever som ska gå i skola, vilka skolor elever går i, personnummer, adress, hemkommun vilka vårdnadshavarna är vilka ev. syskon är ev. uppgift om skyddad folkbokföring, sekretessmarkering.	<ul style="list-style-type: none"> • Uppgifter hämtas från register (hos tex. Skatteverket, Skolverket, Lantmäteriet) • Uppgifter hanteras i digitalt system administrerat av Skolverket (Diarium/arkiv) 	K: 4 eftersom det kan förekomma skyddade personuppgifter R: 4 eftersom ovanstående information måste vara korrekt när den görs tillgänglig T: 1
Vårdnadshavare gör skolval och skapar information om rangordnat skolval kopplat till personnummer.	<ul style="list-style-type: none"> • Digitalt system administrerat av Skolverket 	K: 4 eftersom det kan förekomma skyddade personuppgifter R: 4 eftersom ovanstående information måste vara korrekt när den görs tillgänglig T: 1
Skolverket fattar ett automatiserat preliminärt placeringsbeslut per elev (kopplat till personnummer) i skolvalssystemet och återkopplar till huvudmännen	<ul style="list-style-type: none"> • Digitalt system administrerat av Skolverket • Digitala eller skriftliga dokument hos huvudmännen 	K: 4 eftersom det kan förekomma skyddade personuppgifter R: 4 eftersom ovanstående information måste vara korrekt när den görs tillgänglig T: 1

Skolverket fattar ett automatiserat slutgiltigt placeringsbeslut per elev (kopplat till personnummer). Besluten förmedlas till vårdnadshavare, till huvudmannen och till hemkommun i skolvalssystemet.	<ul style="list-style-type: none"> • Digitalt system administrerat av Skolverket • Digitala eller skriftliga dokument hos huvudmännen • Digitala eller skriftliga dokument hos hemkommunen • Arkiv hos Skolverket • Arkiv hos hemkommunen 	K: 4 eftersom det kan förekomma skyddade personuppgifter R: 4 eftersom ovanstående information måste vara korrekt när den görs tillgänglig T: 1
I handläggningen av skolvalssystemet skapas och lagras personuppgifter om anställda vid Skolverket, huvudmännen och hemkommun. Tex namn, personnummer, e-post, telefonnummer.	<ul style="list-style-type: none"> • Digitalt system administrerat av Skolverket • Digitala eller skriftliga dokument hos huvudmännen • Digitala eller skriftliga dokument hos hemkommunen 	K: 4 eftersom det kan förekomma skyddade personuppgifter R: 4 eftersom ovanstående information måste vara korrekt när den görs tillgänglig T: 1

Övergripande går det att konstatera att ett nationellt skolvalssystem enligt Skolverkets bedömning ställer höga krav på informationssäkerhet, i synnerhet vad gäller riktighet och konfidentialitet. Risken för konfidentialitet skattas högt ("allvarligt" K4), särskilt för informationsmängder där det i skolvalssystem kan förekomma skyddade personuppgifter. Det gäller exempelvis när vårdnadshavare gör skolval och skapar information om rangordnat skolval kopplat till personnummer. Risken för riktighet skattas högt ("allvarligt" R4) i situationer då informationen måste vara korrekt när den görs tillgänglig. Det gäller exempelvis när Skolverket förbereder öppnande av skolvalssystemet genom att hämta uppgifter om vilka elever som ska gå i skola, vilka skolor elever går i, personnummer, adress, hemkommun vilka vårdnadshavarna är, vilka eventuella syskon är och eventuella uppgift om skyddad folkbokföring och sekretessmarkering.

När det handlar om tillgänglighet för informationen som hanteras i skolvalssystemet gör Skolverket genomgående bedömningen att ett avbrott medför ingen eller försumbar skada (T1).

Informationsklassningen ovan är preliminär och bygger på en analys utifrån den modell som presenterades i utredningens betänkande. Om Skolverket får i uppdrag att administrera ett nationellt skolvalssystem behöver informationssäkerheten löpande värderas och ligga till grund för hur systemstöd, processer och arbetssätt utformas hos alla de aktörer som ingår i systemet. Det gäller både i utveckling och när systemet implementeras och förvaltas. Konkret kan det bland annat handla om att se till att lösningar för säkra kommunikationer kan användas i systemet, för kommunikation med vårdnadshavare.

5.2 Tekniska förutsättningar

Skolverket bedömer att ett nationellt skolvalssystem i linje med utredningens förslag skulle innebära att myndigheten behöver säkerställa ett antal tekniska förutsättningar. Vid ett eventuellt införande av ett gemensamt skolvalssystem behöver de tekniska förutsättningarnas närmare utformning preciseras på en mer detaljerad nivå. Utformningen av ett systemstöd sker bland annat mot bakgrund av omfattningen av det uppdrag som Skolverket får genom författningsändringar och nyttillkomna bestämmelser. Eftersom författningarna inte finns på plats är det svårt att bilda sig en helt klar uppfattning av behovet av tekniska förutsättningar.

5.2.1 E-tjänster för information

Ett skolvalssystem i enlighet med utredningens förslag som Skolverket administrerar kräver att myndigheten kan tillhandahålla ett antal e-tjänster där hemkommunen, huvudmän, rektorer och vårdnadshavare kan lämna den information som behövs för att Skolverket ska kunna handlägga besluten om skolplaceringar. I en sådan e-tjänst skulle också meddelanden från Skolverket kunna nå samma parter. Till dessa e-tjänster behöver behöriga personer – såsom administratörer hos huvudmännen, rektorer och vårdnadshavare – kunna legitimera sig. I dag sker sådan legitimering på olika sätt när vårdnadshavare ansöker om skola i sin hemkommun, en annan kommun eller hos en enskild huvudman. I vissa kommuner kan det röra sig om en helt analog process och i andra kommuner ansöker vårdnadshavare med hjälp av en e-legitimation. Även när det gäller de enskilda huvudmännen kan ansökan ske på olika sätt. Huruvida personal inom en utbildningsförvaltning eller liknande, hos en huvudman eller skolenhet har tillgång till en av arbetsgivaren utfärdad e-legitimation har visat sig inte vara klarlagt.

Skolverket behöver också tekniskt stöd för att på ett säkert sätt kunna kommunicera myndighetens beslut med både huvudman och vårdnadshavare som agerar i skolvalssystemet. För kommunikationen med huvudman kan en hypotes vara att använda lösningen Säker Digital Kommunikation (SDK) som Skolverket har i uppdrag att förbereda anslutningsmässigt till i september 2023.⁷⁷ För de huvudmän och vårdnadshavare som inte kan kommunicera digitalt behöver kommunikationen dock troligtvis ske över vanlig postgång.

All information behöver hanteras genom en säker inloggning till en e-tjänst för uppgiftslämning eller i samma system som det nationella skolvalet sker men i vilket det finns olika behörigheter och befogenheter. Det förutsätter en teknisk lösning för identitetshantering. Skolverkets referensarkitektur bygger idag på Sweden connect som är en identitetsfederation där e-legitimationsutfärdare och attribututfärdare på ett säkert och effektivt sätt levererar digitala intyg till förlitande parter.⁷⁸

⁷⁷ Idag är endast en minoritet av Sveriges kommuner anslutna till SDK, och hur fler (alla) ansluter skulle behöva lösas för att skapa en effektiv funktionalitet.

⁷⁸ Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) beskriver hur e-legitimeringen samverkar med en e-tjänst. Se mer info hos DIGG (2023). E-legitimering. (<https://www.digg.se/digitala-tjanster/e-legitimering>) Hämtad 2023-04-18.

För att behörighetshanteringen ska kunna fungera, behövs inte bara information om att en person är den personen utger sig för att vara utan också att personen har rätt roll för att använda e-tjänsten (alltså har befogenhet att använda tjänsten). Skolverket behöver därför korrekta och kompletta register att stämma av informationen mot för att kunna godkänna att någon faktiskt har rätt behörighet för att använda e-tjänsten.

I arbetet med att utforma en säker inloggning behöver Skolverket förhålla sig till att vissa elever och vårdnadshavare exempelvis saknar personnummer, samordningsnummer eller har skyddad identitet.

5.2.2 Ett inre it-stöd för handläggning

För handläggningsarbetet skulle Skolverket sannolikt behöva ha ett internt it-stöd. Utifrån den modell som beskrivs i betänkandet skulle en utgångspunkt vara att lösningen är automatisk, dvs. att e-tjänsterna som har beskrivits ovan förser it-stödet för handläggning med all den data som behövs och att handläggningen så långt som möjligt sker automatiskt med rättssäkra algoritmer. It-stödet för handläggningen behöver även ha tillgång till olika registerdata för att kunna utföra korrekta och rättssäkra matchningar gällande skolval eller skolbyte.

Handläggningssystemet behöver kunna hantera flera uppgifter:

- Den *första* uppgiften är att Skolverket handlägger (verifierar) huvudmannens inkomna uppgifter (till exempel urvalskriterier och kapacitet). Systemet behöver ta in uppgifterna från e-tjänsten samt nödvändiga registerdata, göra en riktig bedömning och generera ett resultat. Detta kommer att kräva komplexa algoritmer.
- Den *andra* uppgiften som Skolverket behöver handlägga är skolval. Avseende detta behöver systemet tillgång till varje huvudmans godkända urvalskriterier samt från vårdnadshavare önskade skolval från e-tjänsten. Ett flertal register behöver troligtvis utnyttjas för att säkert och rättvist tilldela varje elev en skolplats. Även detta kommer kräva komplexa algoritmer.
- Beroende på hur skolbyten ska hanteras i ett nationellt skolvalssystem kan handläggningssystemet behöva anpassas särskilt för att kunna hantera skolbyte för elev som önskar byta skola.

Handläggningssystemet bör också kunna förse diarium och e-arkiv med data (se vidare avsnitt 5.3). Vidare bör handläggningssystemet kunna analyseras genom att Skolverket har möjlighet att läsa in data till lämpligt analysverktyg, exempelvis kan det vara adekvat att analysera hur handläggningsalgoritmerna fungerar utifrån olika scenarion.

5.2.3 Integration med register

Både e-tjänsterna och it-stödet behöver vara integrerade med de olika register som behövs för inloggningen och för handläggningen av beslut. It-stödet behöver också kunna hantera relationer till andra delar av myndigheten såsom diarium och

arkiv. Om data från skolvalssystemet ska kunna användas för att analysera skolvalsmönster behöver också något analysverktyg kunna anslutas.

Skolverket bedömer att skolvalssystemet behöver ha integrationer med ett antal register. Exakt vilka register som behöver upprättas eller integreras och hur de behöver vara beskaffade för att kunna integreras går inte att med säkerhet känna till eftersom det rör sig om en tentativ modell. Frågan behöver alltså utredas vidare. Följande är exempel på register som det skulle kunna handla om:

- Folkbokföringsregister så som Skatteverkets Navet⁷⁹, för uppgifter om elevers personnummer, adresser, vårdnadshavare, eventuella syskon etcetera.
- Kartregister för uppgifter om avstånd mellan skolenheter och elevers bostäder (eventuellt från Lantmäteriet).
- Register över skolenheter och huvudmän med uppgifter om bland annat huvudmannaskap, skolenhetens lokalisering (koordinater) och ansvarig rektor (personnummer för inloggning).⁸⁰
- Elevregister med uppgifter om vilka elever som är aktuella, det vill säga samma uppgifter som hemkommunens skolpliktsbevakningsregister samt uppgifter om elevers skolplacering.⁸¹

Vissa register eller registeruppgifter som skulle behövas finns inte tillgängliga idag, vilket innebär att frågan om författningsstöd för att upprätta registren i fråga behöver utredas närmare.

5.2.4 Förutsättningarna för Skolverket att utveckla de tekniska komponenterna i skolvalssystemet

Utvecklingen av stora och komplexa it-system är resurskrävande. För att utveckla systemet behöver Skolverket veta vilka rättsliga förutsättningar som kommer att finnas på plats, så att systemkraven kan preciseras därefter. Den breda behovsbilden går att utröna mot bakgrund av modellen i betänkandet men det är av vikt att arbeta med kravbilden för att kunna ta ytterligare steg, det handlar om vilka kvalitetskrav som kommer att behöva beaktas, till exempel juridiska krav, arkivkrav, it-säkerhetskrav, informationssäkerhetskrav, tillgänglighetskrav (accessibility), arkitekturkrav (inklusive drift- och supportkrav). Det krävs också fördjupat arbete vad gäller så kallade funktionella krav, det vill säga hur systemets olika användare vill att det ska fungera.

Fördjupad analys genom behov, krav och RFI-arbete (Request for information) skulle kunna hjälpa Skolverket att få en fördjupad förståelse utifrån komplexitet, tid, kostnad samt vilken total förmåga som kommer krävas för att lyckas med ett

⁷⁹ Navet är Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället. Här kan alla offentliga aktörer hämta folkbokföringsuppgifter digitalt på ett enkelt, snabbt och säkert sätt. Uppgifterna i Navet är aktuella eftersom ändringar i folkbokföringen slår igenom direkt. Det är den mottagande aktören som avgör vilka uppgifter som ska hämtas, och på vilket sätt, förutsatt att den offentliga aktören har rätt att ta del av uppgifterna.

⁸⁰ Ett skolenhetsregister finns på Skolverket men har inte i dagsläget sådant innehåll och kvalitet att det kan användas för skolvalssystemet. Det uppdateras inte med tillräcklig frekvens och det saknas i vissa fall uppgifter om bland annat ansvarig rektor.

⁸¹ Ett elevregister finns på Skolverket idag inom statistikverksamheten och skyddas av statistiksekretess. Det kan därför inte användas för skolvalssystemet. Huvudmännen har egna elevregister.

praktiskt införande. För att genomföra ett skolvalssystem enligt ovan resonemang, skulle Skolverket behöva förstärka vissa kompetensområden, samtidigt som andra redan är etablerade inom myndigheten.

Utifrån befintlig kompetens skulle det idag vara möjligt för Skolverket att bygga e-tjänsterna som har beskrivits. Vidare har Skolverket tidigare byggt liknande e-tjänster. Något som idag saknas och som sannolikt skulle behövas är att e-tjänsterna förses med ett så kallat "eget utrymme", vilket innefattar att den som loggar in och gör något i e-tjänsten kan välja att avbryta för att komma tillbaka vid ett senare tillfälle och slutföra uppgiften. Till dess att en användare inte har "skickat in" kan denne välja att lägga till, ändra eller ta bort information i e-tjänsten utan att Skolverket har tillgång till uppgifterna.

Skolverket stärker sin tillgång till kommunikationstjänster genom ett pågående arbete under 2023 vad gäller implementering av SDK och säker meddelandehantering. Förmodligen är det lösningar som kommer kunna återanvändas och hanteras av befintlig personal på Skolverket.

5.2.5 De system som byggs upp behöver minimera integritetsriskerna

Om Skolverket skulle få i uppdrag att realisera ett nationellt skolvalssystem innebär det att Skolverket skulle behöva genomföra en grundlig analys av vilken driftsform som är laglig och lämplig för ett ändamålsenligt och integritetssäkert skolvalssystem. Uppdraget skulle även förutsätta genomförandet av en grundlig konsekvensbedömning avseende dataskydd. Det bedöms som nödvändigt eftersom behandlingarna enligt den redovisning som genomförts ovan bedöms innebära en hög risk för enskildas rättigheter och friheter.

Konsekvensbedömningen ger bättre förutsättningar för att göra rätt val för fastställande av rätt skydd för de enskildas rättigheter och friheter och åstadkomma inbyggt dataskydd som bemöter de förutsebara risker som ett gemensamt skolvalssystem skulle innebära.

En viktig framgångsfaktor för att Skolverket på ett integritetssäkert och effektivt vis ska kunna överta administrationen av skolvalet är möjligheten att anskaffa eller utveckla en tjänst där skolvalet kan genomföras, en driftsmiljö där tjänsten kan verka samt support i anknytning till tjänsten. Det skulle kunna genomföras i en eller flera olika driftsformer. Utmaningen att anskaffa eller utveckla ett lämpligt system för att hantera de uppgifter som uppdraget skulle medföra får inte underskattas. Skolverkets erfarenheter av att digitalisera de nationella proven visar att utmaningarna kan vara mycket stora. Möjligheterna att anskaffa eller utveckla ett ändamålsenligt och säkert system för skolvalet framstår enligt Skolverkets bedömning som en liknande, men med hänsyn till de många olika typer av beslut och underlag från olika aktörer, sannolikt än mer komplicerad uppgift.

Skolverket bedömer att de allra flesta molnbaserade driftstjänster som erbjuds bygger på att tjänsteleverantören kommer behöva behandla personuppgifter i

klartext för Skolverkets räkning och behöva ha tillgång till uppgifterna på ett sätt som inte är begränsat till teknisk bearbetning och lagring. Många tjänster på marknaden har också anknytning till eller är beroende av leverantörer med utrustning i eller som har ägarförhållanden som gör att de lyder under lagstiftning i tredje länder utan adekvat skyddsnivå. Det kan innebära risker för otillåtna tredjelandöverföringar och nyttjande av sådana kan bryta mot Skolverkets omsorgsplikt för de personuppgifter som myndigheten skulle vara ansvariga att behandla vid skolvalet. Nyttjande av molnbaserade lösningar för en eller flera delar i skolvalssystemet skulle därför innebära omfattande utmaningar för att finna legala och lämpliga lösningar och skulle kräva ett omfattande kravställnings- och förstudiearbete för att finna ett ändamålsenligt och integritetssäkert system.

Om Skolverket i stället skulle finna det lämpligare att ta fram ett skolvalssystem genom egen utveckling eller genom anpassning av en licensierad tjänst (on premise) innebär även det, med hänsyn till den bedömda komplexiteten, stora och utökade krav på verksamheten att genomföra kravställnings- och förstudiearbete samt kompetens för att bedriva ett säkert utvecklingsarbete.

Oavsett vilket av dessa alternativ som skulle komma att genomföras, eller om det skulle handla om en blandning av alternativen, är det helt avgörande att Skolverket såväl resursmässigt som finansiellt och tidsmässigt tilldelas rätt förutsättningar att fullgöra ett sådant uppdrag eftersom det bedöms som mycket komplext och tidskrävande.

Såsom tidigare berörts bedömer Skolverket också att det finns stora utmaningar att åstadkomma en handläggning av ärendena med det mått av automatisering som föreslås i betänkandet. I många delar bedöms ett automatiserat beslutsfattande inte genomförbart, framför allt i de delar där en bedömning av individuella omständigheter är nödvändiga. Om dessa förutsättningar inte förändras kommer behovet av manuell handläggningsskapacitet att öka påtagligt för myndigheten med stora kostnader som följd.

Om Skolverket skulle få ett helhetsansvar för skolvalssystemet, innefattande hantering av det omfattande och mycket integritetskänsliga underlag rörande enskilda som bedömts komma att ingå, skulle det minska valmöjligheterna att utkontraktera driften av en tjänst. Även med genomförande av den nya lydelsen som infördes i OSL genom bestämmelsen i 10 kap. 2a § OSL måste en lämplighetsbedömning genomföras vid en eventuell utkontraktering. Skolverkets bedömning att vissa av uppgifterna bör omfattas av ett förstärkt sekretesskydd, skulle också påverka möjligheterna att utkontraktera driften av en tjänst för att administrera skolvalssystemet. I upphandlade molnbaserade lösningar för drift bedöms det i många fall inte ens möjligt med hänsyn till att bestämmelsen om sekretessgenombrott endast avser behandling där den utomstående aktören får tillgång till uppgiften genom teknisk bearbetning och lagring enligt tryckfrihetsförordningens definition.

5.3 Arkivhantering i ett gemensamt skolvalssystem

5.3.1 Arkivregelverket

Statliga myndigheters arkivhantering regleras främst genom arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) och Riksarkivets föreskrifter.

Riksarkivets föreskrifter innehåller bindande regler för hur handlingar ska framställas, organiseras, redovisas, gallras, förvaras, skyddas och överlämnas.⁸²

Riksarkivets generella föreskrifter och allmänna råd (RA-FS) gäller för alla statliga myndigheter och vissa organ. Det finns föreskrifter om gallring som behandlar allmänt förekommande handlingar hos alla eller många statliga myndigheter. Hur myndigheterna tillämpar de generella föreskrifterna i sin verksamhet ska dokumenteras genom exempelvis ett tillämpningsbeslut⁸³.

Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter om gallring och annan arkivhantering gäller för en viss statlig myndighet eller för en grupp av statliga myndigheter (RA-MS). För Skolverket gäller exempelvis den myndighetsspecifika gallringsföreskriften RA-MS 2019:66. Föreskriften omfattar bland annat återlämnande av vissa allmänna handlingar och medger även gallring av pappersförlagor ett år efter s.k. ersättningsskanning.

Arkivregelverket syftar ytterst till att stödja offentlighetsprincipen i den del som gäller handlingsoffentligheten. Den ska garantera allmänhetens rätt till insyn i Skolverkets verksamhet. Med stöd i Tryckfrihetsförordningen har alla medborgare rätt att begära att få ta del av allmänna handlingar hos Skolverket.⁸⁴ Rätten att ta del av allmänna handlingar får dock begränsas om handlingarna innehåller uppgifter som är sekretessbelagda. Detta gäller även för elektroniska handlingar.⁸⁵

5.3.2 Allmänna handlingar i skolvalssystemet

Ett nationellt skolvalssystem behöver utformas i enlighet med reglerna för myndigheters arkivhantering och hantering av allmänna handlingar. En stor del av informationen rörande aktörerna som hanteras i skolvalssystemet är eller kommer att bli allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser.⁸⁶

Exempelvis skulle det som huvudmännen rapporterar in i systemet bli allmänna handlingar. De uppgifter som Skolverket skulle behöva hämta om till exempel vilka elever som ska gå i skola, vilka skolor elever går i, personnummer, adress, hemkommun, vilka vårdnadshavarna är och vilka eventuella syskon är, utgör

⁸² Se www.riksarkivet.se. Se även Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (RA-FS 1991:1, med ändringar).

⁸³ <https://riksarkivet.se/generella-foreskrifter>

⁸⁴ 2 kap 1 § TF.

⁸⁵ Se definitionen av elektroniska handlingar ”upptagning för automatiserad behandling i enlighet med 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (1949:105)) i dels Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling) RA-FS 2009:1 och dels i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling RA-FS 2009:2.

⁸⁶ 2 kap TF om allmänna handlingars offentlighet.

således allmänna handlingar. Likaså, i händelse av att Skolverket skulle fatta automatiserade placeringsbeslut, kommer dessa att bli allmänna handlingar.

5.3.3 Registreringsskyldighet, sekretess och personuppgifter

Huvudregeln är att allmänna handlingar ska registreras enligt 5 kap. 1 § OSL. Denna registreringsskyldighet innebär att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Det finns dock vissa undantag från registreringsskyldigheten:

- Om en myndighet hos en annan myndighet har elektronisk tillgång till en upptagning för automatiserad behandling som är en allmän handling ska handlingen registreras endast av den myndighet som gjort upptagningen tillgänglig för den andra myndigheten.
- Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats.
- Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

För de handlingar som registreras ska följande uppgifter föras in i registret enligt 5 kap. 2 § OSL:

- Datum då handlingen kom in eller upprättades.
- Diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen.
- I förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare.
- I korthet vad handlingen rör.

Uppgifter om avsändare och vad handlingen rör (punkt 3 eller 4 ovan) ska utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar ska kunna hållas tillgängligt för allmänheten.

Det ovan nämnda betyder att allmänna handlingar som omfattas av sekretess måste registreras. I händelse av att sekretessreglerade uppgifter inkommer till Skolverket inom ramen för skolvalssystemet gäller således registreringsskyldigheten enligt OSL. Exempel på uppgifter som omfattas av sekretessbestämmelser kan vara skyddade uppgifter enligt 21 kap. 3 § och 21 kap. 3a § OSL och uppgifter om hälsa enligt 21 kap. 1 § OSL och andra lagrum som kan vara tillämpliga.

Registreringen av allmänna handlingar kan göras till exempel i ett centralt diarieföringssystem eller till exempel i ett eventuellt skolvalssystem, förutsatt att systemet uppfyller offentlighets- och sekretesslagens tillämpliga bestämmelser för registrering. It-systemet behöver därför ha funktioner för att stödja kravet på uppmärkning av känsliga personuppgifter och sekretessreglerade uppgifter. För

allmänna handlingar som innehåller uppgifter som bedöms som känsliga ur integritetssynpunkt behöver Skolverket vidta lämpliga skyddsåtgärder.

5.3.4 Arkivering, bevarande och gallring

Huvudregeln enligt arkivförfattningarna är att allmänna handlingar ska bevaras och att gallring av allmänna handlingar utgör undantag. Allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar får statliga myndigheter gallra endast om det har stöd i lag, förordning, Riksarkivets föreskrifter eller beslut.

Om handlingar som inte är allmänna tillför sakuppgifter i ett ärende bör även dessa handlingar tillföras ärendet och tas om hand för arkivering. Detta gäller även om beslutet fattas automatiskt.

Uppgifterna som kommer att komma in till ett eventuellt skolvalssystem skulle utgöra allmänna handlingar och om dessa ska kunna gallras (tas bort) behövs en myndighetsspecifik gallringsföreskrift, som utfärdas av Riksarkivet. Med hjälp av en sådan gallringsföreskrift kan Skolverket sedan verkställa gallring av de allmänna handlingarna eller uppgifterna i de allmänna handlingarna.

Tillämpningen av gallring ska, i de allra flesta fall, också dokumenteras. Vissa allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar kan gallras med hjälp av en generell gallringsföreskrift från Riksarkivet, varpå det behövs ett lokalt tillämpningsbeslut som fattas av Skolverket enligt delegationsordningen för att uppgifterna ska kunna tas bort.

Arkiveringsskyldigheten enligt arkivlagen för allmänna handlingar som tillkommer hos myndigheter är överordnad uppgiftsminimeringen för personuppgifter enligt dataskyddsförordningen. För att få gallra personuppgifter ur allmänna handlingar krävs det därför stöd i en föreskrift från Riksarkivet.

5.3.5 Vad ska arkiveras och när?

Det är viktigt att skilja mellan å ena sidan de formella författningarnas regler för när allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar ska arkiveras eller räknas som arkiverade, å andra sidan det interna regelverk som Skolverket skulle behöva sätta upp för när handlingar och uppgifter exempelvis bör föras över från skolvalssystemet till en lagringsyta. Det kan till exempel göras när efterfrågan på informationen är mindre frekvent, varefter informationen exempelvis kan överföras till Skolverkets centrala e-arkiv. Formellt anses enligt arkivförordningen till exempel varje införd uppgift i ett fortlöpande fört register som arkiverad. Handlingar i ett ärende ska arkiveras när ärendet är slutbehandlat.

Handlingar och uppgifter, som inte utgjort allmänna handlingar vid handläggningen, blir allmänna handlingar om de följer med vid arkiveringen och inte rensas bort innan ärendet är slutbehandlat.

Handlingar och ärenden som ska bevaras, ska överföras till Skolverkets e-arkiv. När och hur detta skulle behöva ske i ett nationellt skolvalssystem behöver utredas senast vid överlämning till förvaltningen. Detta medför också att systemet

behöver ha en funktion för att hålla samman handlingar och lägga till metadata, som sammantaget gör dem sökbara också sedan beslutet i ett ärende är fattat och ärendet därefter är slutbehandlat. Handlingarna och ärendena ska kunna presenteras i ursprungligt skick och i läsbar form under hela ärendenas och handlingarnas livscykel.

5.4 Aktörernas organisation och kompetens

Ett gemensamt skolvalssystem ställer såväl organisatoriska som kompetensmässiga krav på Skolverket, huvudmän och hemkommuner. I detta avsnitt presenterar vi de organisatoriska och kompetensmässiga förutsättningar som behöver inrättas.

5.4.1 Organisatoriska och kompetensmässiga förutsättningar för Skolverket

För att lösa uppgifterna som i enlighet med utredningen följer av ett gemensamt skolvalssystem skulle några centrala organisatoriska komponenter behöva etableras vid myndigheten. Utredningen pekade primärt på fyra centrala funktioner, vilka vi presenterar nedan:

- Systemförvaltning. I funktionen för systemförvaltning säkerställs att systemet förvaltas och utvecklas efter att det tagits i bruk. Det kan exempelvis handla om driftsstöd och anpassning av systemet.
- Kommunikation och support. En supportfunktion kan säkerställa att frågor som elever och vårdnadshavare har inför skolval och efter placeringsbeslut hanteras.
- Utbildnings- och utvecklingsidéer. I funktionen för utbildnings- och utvecklingsidéer erbjuds stöd till skolor och huvudmän för att kunna leva upp till sina respektive roller i processen.
- Analys. I funktionen för analys analyseras utvecklingen av skolvalet och dess effekter i olika delar av landet.

Skolverket bedömer att de funktioner som utredningen pekade på är viktiga men inte tillräckliga. Erfarenheter från hanteringen av lärarlegitimationer visar att en avgörande funktion för skolvalssystemet handlar om Skolverkets handläggning av olika delar av processerna. I handläggningen ingår den formella hanteringen av skolvals- och skolbytesbeslut från ansökan till beslut. Detta kan jämföras med UHR:s arbete med placeringsbeslut för högskolan där just handläggningen av ärenden är den centrala arbetsuppgiften i processen för antagning till grundutbildning vid universitet och lärosäten.

Även om delar av handläggningen skulle komma att automatiseras behöver Skolverket också kunna hantera delar av de ansökningar och beslut som sker manuellt. Erfarenheter från Skolverkets hantering av lärarlegitimation och från

UHR indikerar att hanteringen av sådana i de processerna icke-typiska ansökningar tar mycket tid i anspråk.

Det finns olika sätt att säkra en lämplig organisatorisk ram för ovanstående funktioner. Funktionerna kan antingen integreras i befintlig avdelningsstruktur eller sorteras under en egen avdelning i myndigheten. Den organisatoriska hemvisten är underordnad men det finns praktiska aspekter som talar för att skapa en särskild avdelning om verksamheten blir tillräckligt omfattande.

Den kompetens som Skolverket behöver för att lösa sina uppgifter enligt den tentativa modell som presenteras i utredningens betänkande är knuten till ovannämnda funktioner. Flera av kompetenserna finns inom myndigheten i dag men behovet kommer att öka.

5.4.2 Utökad organisation för Skolverkets handläggning av vissa beslut

Som tidigare nämnts bedömer Skolverket att det är osäkert om handläggningen och besluten om placering kan separeras på det sätt utredningen föreslår med hänsyn till de krav som ställs på myndigheters handläggning enligt förvaltningslagen. Om Skolverket ska fatta beslutet om skolplacering bör myndigheten ha gjort handläggningen och haft tillgång till handlingarna som ligger till grund för besluten. I de allra flesta fall kommer Skolverket att ha tillgång till de uppgifter som behövs för att kunna handlägga och fatta beslut om skolplacering genom att vårdnadshavare rapporterar in uppgifter till Skolverket eller genom att Skolverket får tillgång till uppgifter från register. Men om ett barn ska tas emot i en viss skolenhet baserat på andra omständigheter än de som vårdnadshavaren själv rapporterar in i skolvalssystemet, eller om Skolverket inte kan hämta information från register, blir läget ett annat. Det kan handla om elever som enligt beslut från hemkommunen ska skrivas in i anpassad grundskola och som ska göra skolval och lämna in underlag för valet av en skolenhet som erbjuder sådan skolgång eller elever som genomfört färdighetsprov som villkor för antagning och urval för vissa speciella utbildningar vid en specifik skolenhet.

Om det är Skolverket och inte huvudmannen eller hemkommunen som ska handlägga denna typ av ärenden skulle det få omfattande konsekvenser för Skolverkets organisation. Det har inte varit möjligt för Skolverket att uppskatta antalet sådana elevärenden som det skulle komma att handla om. Men det rör sig om ett icke obetydligt antal elever per år. Skolverket skulle behöva bygga upp en kapacitet för den handläggningen, som innebär en funktion som myndigheten inte tidigare haft.

5.4.3 Skolverkets kostnader för att administrera ett system i linje med utredningen

Utredningen uppskattade i sitt betänkande att administration och förvaltning av skolvalssystemet skulle kräva 30 årsarbetskrafter med en årlig kostnad om cirka

26 mnkr kronor. Därutöver bedömer utredningen att det skulle krävas 10 årsarbetskrafter som hanterar analys och uppföljning av skolvalet.

För att bedöma rimligheten i utredningens tidigare skattningar av organisatoriska konsekvenser för Skolverket har myndigheten jämfört det gemensamma skolvalssystemet med kostnader för att administrera andra liknande verksamheter.

Skolverkets hantering av lärarlegitimation är en möjlig referenspunkt. Via Skolverket kan en lärare ansöka om legitimation och utöka sin legitimation med fler behörigheter. Verksamheten tjänar som jämförelse eftersom det är en verksamhet som Skolverket äger och som bygger på handläggning av enskilda ärenden. Verksamheten omfattar ca 15 000 ärenden per år varav 95 procent är digitala. Supportfunktionen tar emot drygt 6 000 mejl per år. Arbetet hanteras i följande funktioner:

- 24 handläggare
- 6 administrativa handläggare
- 4 teamledare, 2 chefer
- 1 verksamhetscontroller/processledare
- 1 produktägare IT
- 2 objektspecialister

Med antagandet att handläggningen i skolvalssystemet motsvarar den som krävs i hanteringen av lärarlegitimationerna är det möjligt att skatta en ungefärlig omfattning på verksamheten. Enligt Skolverkets statistik 2021/22 går drygt 122 000 elever i förskoleklass 2021/2022. Om man utgår från att det motsvarar det antal elever som börjar förskoleklass årligen och att ärendehandläggningen i övrigt kan jämföras med hanteringen av lärarlegitimationerna skulle behovet uppgå till ca 200 handläggare. Till det skulle de funktioner komma som krävs för att upprätthålla styrning, ledning och uppföljning.

Detta är en uppskattning som vilar på vissa specifika antaganden. Uppskattning av personella resurser utgår endast från antal ärenden vid antagning till förskoleklass. Skattningen omfattar inte hanteringen av skolbyten. Även om merparten av handläggningen automatiseras bedömer Skolverket att det är rimligt att anta att den samlade handläggningen av ett nationellt skolvalssystem skulle rymma en försvarlig andel manuell handläggning som potentiellt skulle kräva betydande handlägningsresurser. Andel manuell hantering är även beroende av skolplaceringsalgoritmens effektivitet.

En annan faktor som gör det svårt att tala om slutligt antal årsarbetskrafter är att behovet av resurser sannolikt skulle variera över en årscykel. Även om hanteringen av skolbyten skulle komma att kräva resurser under hela året skulle hanteringen av det ordinarie skolvalet kräva större insatser under våren än under hösten.

En annan möjlig referenspunkt är Universitet- och högskolerådets (UHR) hantering av ansökningar till grundutbildningen vid universitet och högskolor. Enligt UHR:s instruktion ska myndigheten på uppdrag av universitet och högskolor ”biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande”. Lärosätena som omfattar 40 universitet och högskolor är antagningsmyndigheter och de som slutligt fattar beslut om antagning. Processen genomfördes 2022 i sju nationella antagningsomgångar samt 52 lokala antagningsomgångar och sköts via NyA – ett gemensamt antagningssystem som används av UHR och samtliga lärosäten

Processen erbjuder möjlighet för studenter att söka platser vid olika grundutbildningar, kurser och program med start både höst och vår. Processen omfattade sammanlagt ca 375 000 individer och 922 000 ärenden år 2022. Sökande skapar ett konto och gör sin anmälan digitalt. Maskinell hämtning av uppgifter görs därefter via:

- Skatteverket – folkbokföringsuppgifter, uppgifter om medborgarskap (om EU/EES).
- Migrationsverket – uppgifter om uppehållstillstånd.
- Beda (nationell betygsdatabas) – uppgifter om gymnasie- eller komvuxmeriter.
- Ladok – uppgifter om akademiska meriter.
- Högskoleprovsresultat.

Meriter som inte hämtas maskinellt laddar sökande upp på sitt konto på sökandewebben eller skickar in per post, till exempel äldre avgångsbetyg och tjänstgöringsintyg. Dessa inskickade meriter registreras manuellt i antagningssystemet. Därefter prövar antagningssystemet behörighet:

- Om sökande är behörig räknas ett meritvärde ut maskinellt (i de allra flesta fall).
- Om sökande är obehörig sätts åtgärds-koder så att ärendet kan fångas upp för vidare handläggning.

Därefter granskar handläggare på UHR eller universitet och högskolor (UH) ärenden där sökande är obehöriga, både maskinellt och manuellt.

Bedömningsgrunderna varierar men enligt gällande rätt ska minst en tredjedel av platserna ska tillsättas utifrån betyg och minst en tredjedel utifrån resultat på högskoleprovet. Högst en tredjedel av platserna får tillsättas genom alternativt urval. Oftast är det betygsmeriter och resultatet av högskoleprov som är de huvudsakliga kriterierna.

Arbetet med ansökningarna administreras inom ett samlat system som UHR äger, men som utvecklats och förvaltas i samarbete med lärosätena. Även i handläggningen involveras tjänstemän på lärosätena i hög grad. Följande funktioner involveras:

- Produktionssamordnare som håller samman planeringsprocessen. Sju personer vid UHR. Samt ytterligare två personer per lärosäte.
- Support – externt supportcenter med 25 personer som jobbar på uppdrag av UHR.
- Första granskare. De går igenom uppladdade dokument. Styrkan uppgår till 23 heltidstjänster.
- Bedömare av utländska meriter. 38 heltidstjänster vid 25 UH.
- Handläggare på UHR. Omfattar 30 personer men som även har fler arbetsuppgifter än att endast sköta antagningen.
- Handläggare på lärosätena. Omfattar ca 300 personer. De har emellertid fler arbetsuppgifter än att endast sköta antagningen.
- Driftpersonalen omfattar 5 heltidstjänster. Driften är utlagd på externt företag.
- Webbredaktörer.

Totalt bedömer UHR att ca 400 handläggare handlägger antagningsprocessen men de är i olika hög grad involverade i hanteringen.

Jämförbara verksamheter kan bara tjäna som indikativa referenspunkter för ett gemensamt skolvalssystem administrerat av Skolverket. En del av hanteringen skulle avse enskilda ansökningar om skolval från elever och vårdnadshavare; i detta liknar den lärarlegitimationsverksamheten. Men processen rymmer också kontakten med huvudmän eftersom deras kapacitet och olika urvalsgrunder är central information för processen. I det avseendet liknar förslaget om nationellt skolval mer UHR:s process för antagning till högre utbildning. UHR bedriver emellertid handläggningen i antagningsprocessen i nära samarbete med lärosätena. Skolverket kommer sannolikt inte kunna ha samma slags nära samarbete med huvudmännen.

Även om inte ovanstående jämförelser kan tjäna som en utgångspunkt för en direkt översättning visar de att det är rimligt att anta att antalet årsarbetskrafter blir väsentligt större och kostnaderna i motsvarande grad högre än vad som framgår av utredningen.

Det är rimligt att vänta ett stort tryck på Skolverket från skolvalssystemets intressenter inför och när det implementeras. Ifall systemet med ett nationellt skolval skulle införas kräver det att Skolverket säkerställer en kraftfull supportorganisation som kan ge adekvat stöd till huvudmän och skolhuvudmän men också vårdnadshavare för att de ska kunna genomföra skolval. Det är viktigt att supportfunktionen finns på plats inför att ett sådant system driftsätts.

5.4.4 Organisatoriska förutsättningar för hemkommuner och huvudmän

Ett gemensamt skolvalssystem skulle ställa krav på vissa organisatoriska och kompetensmässiga komponenter hos hemkommuner och huvudmän. Utredningen

bedömer att omfattningen av de administrativa uppgifterna som åligger huvudmännen kommer att minska som en konsekvens av det gemensamma skolvalssystemet. Men av utredningens förslag framgår att det finns ett antal nya funktioner som huvudmän behöver säkra:

- Utformning av urvalskriterier: Huvudmän skulle behöva uppge vilka urvalsregler de använder, i vilken ordning de ska tillämpas och rapportera det till Skolverket.
- Rapportering av uppgifter till Skolverket: Huvudmän skulle behöva organisera rapporteringen av uppgifter till Skolverket i olika delar av processen. Det handlar om utbud av skolor, revideringar av platskapacitet, eventuella urvalsgrunder och hur de ska tillämpas på de olika skolorna, hur närhetsprincipen ska tillämpas samt planeringen av skolskjuts och hur valet av skola påverkar rätten till skolskjuts. De skulle också behöva rapportera in uppgifter till de nya register på Skolverket som behövs för det gemensamma skolvalssystemet.
- Förberedelser för skolplacering i linje med beslut: Huvudmännen behöver hantera beslut och anpassa skolorna efter det antal elever som förväntas.

Även om hemkommuner har ett tydligt utpekat ansvar i ett nationellt skolvalssystem så skiljer det sig inte från det ansvar hemkommunen redan har i dag. SKR pekar dock i sitt remissvar på att utredningens förslag fortfarande innebär att vissa placeringar, däribland mottagande av elever från annan kommun, fortfarande ska skötas av respektive kommun. Även utredningens förslag ställer alltså krav på att kommuner behöver ha kvar administrativa funktioner för att ta emot information från Skolverket om var elever går i skola för att kommunen ska kunna betala ut ersättningar och bidrag samt bevaka att alla elever hemmahörande i kommunen fullgör skolplikten.

5.5 Information om skolvalet och skolvalssystemet

En förutsättning för att det gemensamma skolvalssystemet ska fungera som avsett är att olika aktörer har tillräcklig kunskap för att kunna utföra de uppgifter som krävs. Skolverket bör, ifall ett nationellt skolval införs, ansvara för att tillhandahålla information om skolvalet som gör det möjligt för elever och vårdnadshavare att fatta informerade skolvalsbeslut.

Det finns redan idag kanaler på Skolverket som kan nyttjas för att stödja vårdnadshavares och elevers val av skola även i ett gemensamt skolvalssystem. Ett antal av de uppgifter och funktioner som utredningens betänkande lyfter fram som viktiga finns redan idag tillgängliga på Skolverkets webbplats Utbildningsguiden⁸⁷. Det gör att Utbildningsguiden även i ett framtida gemensamt skolvalssystem skulle kunna tjäna som huvudsaklig kanal för kommunikation till elever och vårdnadshavare om skolvalet.

⁸⁷ <https://utbildningsguiden.skolverket.se/>

I utredningens betänkande föreslås även information som idag inte finns tillgänglig, exempelvis andra slags indikatorer på skolkvalitet. Det är inte självklart vilka ytterligare indikatorer för skolkvalitet som är bäst lämpade som underlag för skolval. Det kommer till exempel krävas avvägningar mellan vilken information som Skolverket anser är lämplig och håller kvalitet och vilken information som vårdnadshavare och elever kan ta del av via andra kanaler. Särskilt utifrån perspektivet vilken information som skulle kunna bidra till minskad skolsegregation. Skolverket ser att det bör utredas vidare vilken information och vilka indikatorer som bör användas i ett nationellt skolvalssystem.

6. Konsekvenser

Skolverket har som framförts ovan bedömt att de närmare förutsättningarna för ett gemensamt skolvalssystem administrerat av Skolverket behöver utredas vidare. Eftersom förutsättningarna inte är utredda är det inte fullt ut möjligt att bedöma konsekvenserna av ett sådant system. Skolverket gör nedan ett resonemang om ett antal konsekvenser som ett sådant system skulle kunna få. Resonemanget utgår från modellen som tagits fram av utredningen.

6.1 Skolverket

I detta avsnitt presenteras uppskattningar av några verksamhetsmässiga konsekvenser och kostnader som kan antas uppkomma vid utveckling och förvaltningen av ett nationellt skolvalssystem hos Skolverket. Kostnaderna utgår från de funktioner som presenterades i kapitel 5. Skolverket har i kapitel 2 redogjort för en osäkerhet kring vilka underlag som myndigheten skulle behöva ta del av för att kunna fatta skolplaceringsbeslut i enlighet med förvaltningslagen. Om Skolverket exempelvis skulle behöva ta del av underlag i samband med sådant som färdighetsprov, skulle det få mer omfattande konsekvenser för myndigheten än vad som beskrivs i detta avsnitt.

6.1.1 Skolverket får en ny roll

Ett införande av ett nationellt skolvalssystem skulle innebära att Skolverket på flera sätt får en förändrad roll i skolväsendet. Sedan kommunaliseringen har Skolverket i huvudsak ansvarat för normering, nationell skolutveckling samt uppföljning och utvärdering. Införandet av skolvalssystemet skulle medföra att Skolverket skulle ta över uppgifter som tidigare varit skolhuvudmännens ansvar. I sitt remissvar på utredningen noterar exempelvis Skolinspektionen att med utredningens förslag, där Skolverket ska fatta placeringsbeslut, får Skolverket en

mer operativ roll i skolsystemet. Det skiljer sig från den roll som Skolverket har i dag.

Därtill skulle införandet också ändra det traditionella förhållandet mellan Skolverket och vårdnadshavare och elever. Skolverket fattar sedan tidigare beslut riktade mot enskilda medborgare i form av lärare och förskollärare i och med att myndigheten handlägger ansökningar om lärar- och förskollärlägitimation. Däremot fattar Skolverket inga beslut riktade mot enskilda barn och vårdnadshavare. Skolverkets roll som tjänsteleverantör av stora digitala systemstöd för skolväsendet skulle förstärkas.

Ett nationellt skolvalssystem administrerat av Skolverket skulle få stor inverkan på myndigheten och utgöra en ny stor verksamhetsgren. Myndigheten skulle i så fall behöva få kapacitet att utveckla, implementera och förvalta skolvalssystemet. Det skulle bland annat att kräva att myndigheten tillräckligt snabbt lyckas rekrytera rätt kompetens att leda, organisera och arbeta med utvecklingen av skolvalssystemets olika delar. Det kräver exempelvis kompetens att kravställa den typ av komplexa it-stöd och tekniska komponenter som ett skolvalssystem fordrar. Skolverket behöver också kunna säkerställa att den algoritim som skulle användas för skolvalsplacering är effektiv. Det innebär också att Skolverket behöver ha kapacitet att informera hemkommuner, huvudmän, vårdnadshavare och elever så att de kan agera som det är tänkt i skolvalssystemet.

Om ett gemensamt skolvalssystem administrerat av Skolverket skulle införas, skulle myndigheten få tillgång till ytterligare registeruppgifter som skulle kunna användas för att få ytterligare kunskap om hur skolsystemet fungerar.

6.1.2 Kostnader för att utveckla och förvalta systemet

Vid sidan om kostnader för att administrera systemet kommer resurser behöva avsättas för utveckling, anpassning och driftstöd av ett nationellt skolvalssystem. Utredningen pekar i sitt betänkande på att det finns flera system som redan används av kommuner, både enskilt och tillsammans, som kan ligga till grund för ett nationellt system. Alternativet vore att i stället konstruera ett helt nytt system. Det är också av stor vikt att den expertis som redan finns i frågan tas till vara vid en eventuell systemuppbyggnad. Utredningen bedömer att 50 mnkr per år behöver avsättas under 3 år för att systemet ska kunna utvecklas och implementeras.

Skolverket gör den preliminära bedömningen att kostnader för den tekniska utvecklingen av ett nationellt skolvalssystem skulle omsluta cirka 100–200 mnkr totalt under en projekttid på 3–4 år, därefter löpande kostnader för drift och förvaltning. Ifall förvaltningen endast inbegriper tekniskt vidmakthållande av det it-stöd som inkluderas i lösningen skulle förvaltningen kosta 3–5 mnkr per år. Om även mer verksamhetsnära förvaltning samt teknisk support till huvudmän, rektorer och vårdnadshavare inkluderas kan kostnaderna komma att uppgå till cirka 10–20 mnkr per år. Investeringar i it-stöd för ett skolvalssystem skulle medföra behov av avskrivningar. Kostnaden för vidareutvecklingen är beroende av komplexiteten av det system som byggs upp.

6.1.3 Kostnader för handläggning av beslut om skolplacering

Utredningen uppskattade i sitt betänkande att administration och förvaltning av skolvalssystemet skulle kräva 30 årsarbetskrafter med en årlig kostnad om cirka 26 mnkr. Därutöver bedömer utredningen att det skulle krävas 10 årsarbetskrafter som hanterar analys och uppföljning av skolvalet.

För att bedöma rimligheten i utredningens tidigare skattningar av organisatoriska konsekvenser för Skolverket har myndigheten undersökt kostnaderna för att administrera ett par liknande verksamheter; Skolverkets hantering av lärarlegitimationer och Universitet- och högskolerådets hantering av ansökningar till grundutbildningen vid universitet och högskolor (se 5.4.3). Även om inte jämförelserna kan tjäna som en utgångspunkt för en direkt översättning visar de att det är rimligt att anta att antalet årsarbetskrafter blir väsentligt större och kostnaderna i motsvarande grad högre än vad som framgår av utredningen.

Även om en stor del av handläggningen kan automatiseras bedömer Skolverket att ett nationellt skolvalssystem skulle medföra manuell handläggning som skulle kräva betydande handläggningsresurser.

Behovet av resurser skulle sannolikt variera över en årscykel. Hanteringen av skolbyten skulle komma att kräva resurser under hela året men hanteringen av det ordinarie skolvalet skulle kräva större insatser under våren än under hösten.

6.1.4 Kostnader för kommunikationsinsatser

Ett nationellt skolvalssystem förutsätter information till vårdnadshavare och elever. Om webbplatsen Utbildningsguiden kan användas som huvudsaklig plattform för sådan information är det troligt att inga betydande löpande kostnader tillkommer. De kostnader som i så fall kan tänkas uppstå handlar primärt om huruvida Skolverket kan komma att behöva utveckla innehållet i kommunikationen. Vissa kostnader kan också uppstå i hantering av postala utskick, men dessa är relativt sett små i sammanhanget. Det skulle även vara nödvändigt att säkerställa att Utbildningsguiden kan hantera ett ökat besökstal.

6.1.5 Kostnader för att bygga upp nödvändiga register

Skolverket skulle behöva etablera och förvalta register som kan komma att krävas för administration av ett nationellt skolvalssystem. Skolverket skulle också behöva hämta information från redan befintliga register som finns hos andra myndigheter. De register som kan komma i fråga är, som tidigare nämnts i avsnitt 5.2, bland annat Skatteverkets Navet samt eventuellt även Lantmäteriets kartregister. Vidare behövs även register över huvudmännens godkända urvalskriterier per skolenhet, register över skolenheter och huvudmän med uppgifter om bland annat huvudmannaskap, samt register liknande dem som hemkommunerna upprättar i fråga om skolpliktsbevakning. Till detta kan läggas register över placering på skolenhet och att befintliga register troligen behöver kompletteras och förstärkas.

Det är svårt att bedöma kostnaden för att etablera nödvändiga register. Kostnaden skattas här mot bakgrund av kostnaden för Skolverkets skolenhetsregister. Skolverkets personal och köp av tjänster relaterade till insamling och förvaltning av skolenhetsregistret uppgår enligt beräkningar till cirka 2,2 mnkr årligen. I dag hanteras skolenhetsregistrets verksamhetsdel av 2,6 personer som handläggare, till detta bör läggas så kallade produktägare som uppskattas vara 10 procent av en årsarbetskraft.

För den rena tekniska förvaltningen av skolenhetsregistret uppgår personalbehovet till cirka 2–3 helårsarbetare. Det innefattar en blandning av frontend, backend, databasutvecklare samt testare, ux-designers, scrum-masters i den omfattning de behövs under förvaltning.

6.2 Kommunerna

Införandet av ett nationellt skolvalssystem bedöms få flera konsekvenser för kommunerna. Konsekvenserna uppstår både i förhållande till kommunernas roll som hemkommunsansvariga och i rollen som huvudmän med ansvar för den obligatoriska skolan och fritidshemmet.

6.2.1 Kommunerna kommer att påverkas på olika sätt

Av såväl remissvaren på utredningen och av Skolverkets kontakter med kommuner under arbetet med regeringsuppdraget framkommer att kommunerna kommer att påverkas om ett nationellt skolvalssystem införs. Hur en sådan påverkan ser ut beror på flera faktorer bland annat antalet skolor i kommunen, eventuell förekomst av fristående skolor, huruvida kommunen redan samordnar skolvalvalet lokalt och hur kommunens administrativa resurser och arbetssätt ser ut. I flera kommuner med ett litet antal skolor är frågan om vilken skola en elev ska börja i en "icke-fråga" eftersom det bara finns en skolenhet på rimligt avstånd. I dessa kommuner kommer införandet inte att underlätta arbetet med placeringsbesluten. Exempelvis skriver Bräcke kommun i sitt remissvar på utredningen att det finns en risk att det byggs upp administrativa system som det egentligen inte finns behov av i många glesbygdskommuner. I andra kommuner där antalet skolor är fler och det finns många fristående skolor kan ett nationellt skolvalssystem öka möjligheterna till överblick och transparens i skolvalet och effektivisera placeringsbesluten för hemkommunen.

I ett nationellt skolvalssystem enligt modellen som bygger på utredningens förslag, är samtliga aktörers skolplaceringar sammanlänkande och därmed beroende av varandra. Sammanlänkningen bedöms motverka att en elev blir placerad på flera skolor samtidigt samt begränsa möjligheterna till strategiska val. Samtidigt kan vissa aktörer tvingas vänta in andra. Det är därmed tänkbart att system kan uppfattas som ineffektivt av vissa. Vinsten av att sammanlänka skolplaceringen i geografiskt avlägsna områden är ytterst begränsad eftersom få elever söker sig till skolor långt bort ifrån sitt hem.

Att kommuner har olika förutsättningar innebär att det är svårt att överblicka och beskriva konsekvenserna för kommunerna av att införa ett skolvalssystem. I följande avsnitt lyfter Skolverket fram några av de huvudsakliga konsekvenser som ett nationellt skolvalssystem skulle kunna få för kommunerna om det införs.

6.2.2 Minskad flexibilitet i arbetet med skolplaceringar

Flera av remissinstanserna framhåller att kommunernas dimensionering av elevgrupper och placering av enskilda elever underlättas av att kommunerna har god kännedom om lokala förhållanden. Bedömningar av kapacitet och placeringar underlättas också av att kommunerna har kunskap om den enskilda skolans och den enskilde elevens förutsättningar och behov. Förhållanden kan ändras snabbt över tid och nya behov hos enskild elev eller elevgrupper kan uppstå. Det finns en risk att ett ökat avstånd mellan beslut och genomförande som ett gemensamt skolvalssystem innebär bidrar till längre avstånd mellan beslutsinstans och utförare, vilket riskerar att påverka skolornas verksamhet och relationen till elev och vårdnadshavare negativt. Arbeta med att anpassa den kommunala organisationen för att så långt möjligt kunna tillmötesgå vårdnadshavarnas önskemål kommer att försvåras eftersom kommunerna innan sökmönstret är fullt ut känt måste ange platstillgången till Skolverket. Lokalkännedom, som är viktig för exempelvis beslut om skolskjuts, riskerar att gå förlorad om arbetet med skolplaceringar centraliseras utanför kommunen.

Skolverket bedömer att med ett gemensamt skolvalssystem kommer flexibiliteten för kommunerna i arbetet med skolval och placeringsbeslut att minska. För att systemet ska fungera kommer kommunerna att behöva förhålla sig till vissa tider då de ska rapportera in urvalsgrunder och kapacitet. Återkopplingen från Skolverket kring utfallet av de preliminära och slutgiltiga placeringsbesluten kommer att komma vid vissa tillfällen. Möjligheterna för kommunerna att löpande revidera kapaciteten minskar. Även om kommunerna med ett nationellt skolvalssystem kommer kunna revidera kapaciteten kan inte samma grad av flexibilitet som idag vara möjlig. Det riskerar att leda till att kapaciteten att tillgodose vårdnadshavares förstahandsval minskar om skolplaceringarna hanteras av Skolverket.

6.2.3 Möjligen minskade kostnader

Utredningen bedömer att ett gemensamt skolvalssystem kan minska kostnaderna för kommunerna. En eventuell besparings storlek beror på hur systemet konstrueras. Utredningens förslag innebär dock att kommunerna även i framtiden kommer behöva ha viss kapacitet att arbeta med skolvalet och därmed bära vissa kostnader. I rollen som huvudman kommer kommunerna exempelvis årligen behöva bedöma, revidera och rapportera kapacitet vid vissa datum. Kommunerna kommer även att till Skolverket behöva redovisa om det föreligger särskilda urvalsrestriktioner för vissa elever, till exempel på grund av att eleven ska mottas i anpassad grundskola eller antas vid en viss skolenhet efter godkänt färdighetsprov. I rollen som hemkommun ska kommunerna löpande kunna ta

emot placeringsbesluten från Skolverket och kontrollera att alla elever som bor i kommunen har en placering.

Hur mycket kostnaderna kommer att minska – om de överhuvudtaget minskar – kommer sannolikt att variera mellan olika kommuner. Det är inte otänkbart att vissa kommuner, där arbetet med skolval, placeringsbeslut och kontroll av skolpliktens fullgörande idag innebär ett begränsat arbete, kommer att få ökade kostnader vid införandet av ett gemensamt skolvalssystem. Det kan gälla temporärt eller mer långsiktigt.

6.2.4 Fungerande lokala skolvalssystem kommer att behöva avvecklas

Vissa kommuner samordnar redan idag skolvalet lokalt eller regionalt. Åtminstone finns en samordning i ett trettiotal kommuner.⁸⁸ Hur samordningen ser ut varierar, kommunerna har gått olika långt. Utredningen beskriver att under 2000-talet började de första kommunerna att utveckla sina system för skolval. Processen att utveckla lokala system har överlag varit något som kommunerna gått igenom var och en för sig. Kommunerna har skapat lokala regelverk, fastställt rutiner och processer och upphandlat systemstöd. Detta innebär att regelverk, processer och praktiska lösningar skiljer sig åt markant mellan kommuner. Kommunerna skiljer sig också vad gäller hur stor andel av de fristående skolorna som medverkar. De kommuner som Skolverket varit i kontakt med under uppdragets gång har lyft positiva erfarenheter av att samordna skolvalet lokalt.

Skolverket bedömer att de kommuner som har lokala system för att placera elever kommer att behöva avveckla dem och istället ingå i det nationella skolvalssystemet. Investeringar i tid och pengar för att utveckla och tillhandahålla lokala system skulle kunna gå förlorade för de kommuner som redan utvecklat lokala lösningar. Skolverket ser dock att viss lokal infrastruktur kopplad till skolvalet kan behöva finnas kvar, exempelvis för skolpliktsbevakning. Det är inte säkert att ett nationellt skolvalssystem, i synnerhet inte när det implementeras för första gången, uppfattas som mer välfungerande än den tidigare lokala, vare sig av vårdnadshavare eller kommunernas politiker och tjänstemän. Det innebär att i vissa kommuner kan en välfungerande lokal lösning komma att ersättas av en sämre fungerande nationell lösning.

6.3 Enskilda huvudmän

Utredningen konstaterar att förslaget att Skolverket tar över ansvaret för administration och beslut om antagning skulle påverka de enskilda huvudmännen. Tidigare i denna redovisning har Skolverket pekat på att en av de mer komplicerade frågorna att bedöma är om det överhuvudtaget går att tillämpa ett nationellt skolvalssystem på de enskilda huvudmännen. För dessa huvudmän råder näringsfrihet och de omfattas av folkrättsliga och EU-rättsliga rättigheter

⁸⁸ Baserat på antalet kommuner som använder tjänsten Mitt Skolval samt ytterligare kommuner som Skolverket hört talas om eller varit i kontakt med.

om äganderätt och näringsfrihet. Om ett nationellt skolvalssystem kan inbegripa även de enskilda huvudmännen behöver alltså utredas vidare. Om ett nationellt system skulle omfatta de enskilda huvudmännen ser Skolverket ytterligare ett antal konsekvenser för dessa huvudmän.

6.3.1 Konsekvenserna kommer att se delvis olika ut

De enskilda huvudmännen och de fristående skolorna varierar stort med avseende på storlek. Gruppen omfattar såväl mycket små huvudmän för en ensam skola som stora skolkoncerner. Av naturliga skäl varierar därför också konsekvenserna av ett gemensamt skolvalssystem. Rent principiellt kan man argumentera för att de enskilda huvudmännen oavsett storlek slipper en administrativ uppgift som överlämnas till Skolverket. Hur stor denna besparing eventuellt blir beror på hur stor denna uppgift är i dag.

Till detta kommer besparingen som följer om Skolverket och inte huvudmännen ska hantera handläggningen av bland annat färdighetsprov. Det skulle kunna innebära en minskad administration för de enskilda huvudmän som erbjuder verksamheter med profilklasser, men inte för övriga. Den minskade administrationens omfattning har inte kunnat uppskattas.

Även om placeringsbesluten tas av Skolverket skulle de enskilda huvudmännens inflytande också fortsättningsvis vara stort. I ett system som utgår från befintliga bestämmelser, så som anges i uppdraget för Skolverket, skulle de enskilda huvudmännen besluta om antalet platser och bestämma över vilka urvalsgrunder som ska användas när antalet sökande överstiger antalet platser vid en skolenhet.

6.4 Elever och vårdnadshavare

Ett obligatoriskt skolvalssystem administrerat av Skolverket skulle även få praktiska konsekvenser för elever och vårdnadshavare.

6.4.1 Risk att färre kommer att få sitt förstahandsval

Elever och vårdnadshavare skulle sannolikt möta ett mer trögrörligt skolvalssystem än tidigare. Ett av det gemensamma skolvalssystemets syften som det beskrivs i utredningen är att minska flexibiliteten och möjligheten för elever och vårdnadshavare att agera strategiskt i relation till skolvalet. I dag sker, som beskrivits ovan, ofta ett stort antal justeringar sent i skolvalsprocessen. I ett gemensamt skolvalssystem enligt utredningens förslag skulle dessa justeringar vara tre till antalet vilket kan antas leda till sämre anpassade beslut än i dag. Det innebär i praktiken att färre elever kommer att få sitt första val. Skolverket bedömer samtidigt att ett system som är riggat för att minska möjligheten till strategiska val för vårdnadshavare, elever och skolor kan leda till ökad likabehandling.

Det kan komma att upplevas som en begränsning av handlingsalternativen för elever och vårdnadshavare. Detta tillsammans med att ansvaret för

placeringsbeslut och genomförande kopplas isär riskerar att skapa en känsla av att skolvalet är en byråkratisk process som inte den enskilda eleven eller vårdnadshavaren kan påverka i samma utsträckning. Att elever som inte har flera skolor att välja emellan i sitt närområde likväl förväntas göra ett val kan bidra till den upplevelsen.

6.4.2 Möjligheterna att utkräva ansvar kan försvåras

Ett skolvalssystem administrerat av Skolverket betyder att ansvaret för skolplaceringar delas mellan huvudmännen och staten, staten ges ansvar för placeringsbesluten medan huvudmännen ska säkerställa att eleverna får en utbildning i enlighet med besluten. Utredningen föreslår ingen ändring i vare sig bestämmelsen om skyldigheten att tillgodose elevens rätt till utbildning eller den s.k. skolpliktsbevakningen. Det skulle enligt Skolverkets bedömning sammantaget kunna försvåra för elever och vårdnadshavare att utkräva ansvar. En fråga som uppstår är till vilken instans och hur vårdnadshavare som är missnöjda med sitt barns placering ska rikta sina klagomål – Skolverket eller hemkommunen.

6.4.3 Olika förutsättningar att välja skola

Även med ett obligatoriskt skolval skulle vårdnadshavare ha olika förutsättningar att välja skola i ett gemensamt skolvalssystem. Vårdnadshavare som exempelvis inte har grundläggande färdigheter i svenska, saknar tillgång till eller färdigheter att använda digitala verktyg och gränssnitt, lider av psykisk eller fysisk ohälsa eller saknar fast adress kommer att ha relativt sett sämre förutsättningar att göra aktiva skolval, även i ett nationellt skolvalssystem.

6.5 Konsekvenser för andra aktörer

Införandet av ett nationellt skolvalssystem kan få konsekvenser även för andra aktörer.

6.5.1 Skolinspektionen

Utredningen beskriver inte hur Skolinspektionen ska förhålla sig till ett nationellt skolvalssystem i myndighetens inspektionsuppdrag. Skolinspektionen påtalar i remissvaret att det i 26 kap. 3 § skollagen fastslås att myndigheten har tillsyn över skolväsendet. Enligt Skolinspektionen ligger tillämpningar av skolvalssystem inom ramen för detta uppdrag. Myndigheten väcker i remissvaret flera frågor i förhållande till detta ansvar: Ska den statliga myndigheten som ansvarar för skolvalssystemet till exempel kunna bli vitesförelagd om brister påtalas i arbetet? Skolinspektionen menar att en sådan ordning skulle vara ett avsteg från nuvarande rollfördelning mellan Skolverket och Skolinspektionen. Om denna del av skolväsendet inte längre ska stå under Skolinspektionens tillsynsansvar uppstår andra risker enligt myndigheten. En sådan utveckling skulle försämra insynen i

systemet och möjligheterna till ansvarsutkrävande vid brister i arbetet. Denna fråga ansåg Skolinspektionen behöver utredas vidare.

6.5.2 Företag som tillhandahåller skolvalssystem

Det finns företag som tillhandahåller tekniska lösningar till kommuner som valt att samordna sina skolval. Företag som har samarbeten med kommuner idag riskerar att förlora dessa samarbeten om ett nationellt system införs. Ett sådant företag är Mitt Skolval som i sitt remissvar på utredningens betänkande anger att vem som administrerar skolvalet har inverkan på företagets verksamhet och att de samarbeten företaget har med kommuner kommer att påverkas. Mitt Skolval anger att det är oklart vad effekten på verksamheten skulle bli av att flytta administrationen av skolvalet till en annan nivå. Mitt Skolval anger exempelvis att en nationell aktör har mer marknadsstyrka vilket potentiellt kan påverka företagets prissättning.

6.6 Tid för genomförandet

Skolverket har i uppdrag att göra en uppskattning av hur lång tid som behövs för genomförandet av den föreslagna ordningen. Myndigheten konstaterar att ett gemensamt nationellt skolvalssystem skulle innebära omfattande förändringar av nuvarande ordning och arbetssätt. Det gäller för såväl Skolverket som huvudmännen och hemkommunerna. Men också för många vårdnadshavare och elever. Med tanke på hur viktigt det är för både samhälle och individer att arbetet med skolplaceringsbesluten fungerar väl går det inte att tillåta att systemet helt eller delvis havererar. Systemet behöver i princip fungera för alla aktörer i processerna, från och med den dagen då Skolverket skulle komma att ta över den typen av beslut från huvudmännen.

6.6.1 Fördjupad utredning av de rättsliga förutsättningarna

Som tidigare beskrivits behövs omfattande förändringar av skollagen för att ett nationellt skolvalssystem överhuvudtaget ska kunna komma till stånd. Innan en mer konkret utveckling av ett skolvalssystem kan inledas behöver flera frågor utredas närmare och vägval göras. Skolverket har i denna redovisning resonerat om hur ett nationellt skolvalssystem med utgångspunkt i utredningens betänkande skulle kunna fungera och vilka förutsättningar som behöver etableras för att det ska vara möjligt.

6.6.2 Tid för utveckling och utprovning

Om Skolverket, efter en fördjupad utredning av de rättsliga förutsättningarna, får i uppdrag att administrera ett nationellt skolvalssystem behövs tid för utvecklingen av systemet. Utredningen bedömer i sitt betänkande att tre år behövs för att systemet ska kunna utvecklas och implementeras. Skolverket bedömer att det kommer att ta väsentligt mer tid. Ett resultat av arbetet med regeringsuppdraget

visar att flera delar av ett gemensamt skolvalssystem som inte finns idag behöver utvecklas eller anpassas.

Skolverket behöver exempelvis utveckla ett systemstöd med fungerande tekniska komponenter. Ett antal register behöver utvecklas eller anpassas. Dessa register behöver sedan integreras i systemstödet för att kunna fylla den tänkta funktionen. Skolvalssystemet behöver också vara informationssäkert, kunna motsvara reglerna för arkivering och säkerställa de inblandade individernas integritet. Skolverket behöver vidare utveckla informationen till elever, vårdnadshavare, hemkommuner och huvudmän så att de kan fylla sin funktion i skolvalssystemet. Dessutom behöver myndigheten, men även kommuner och enskilda huvudmän, säkra en fungerande organisation och kompetens för att fylla sina funktioner i skolvalssystemet.

Det är också avgörande att flödena i systemet och samtliga tekniska komponenter kan testas på ett ordentligt sätt innan det används i skarpt läge. Det går inte att systemet enbart fungerar för en del av skolväljarna och skolbyterna. Innan systemet implementeras i full skala bör Skolverket pröva och utvärdera det nationella systemet, till exempel i ett mindre antal kommuner eller regioner.

Tiden för att utveckla ett nationellt skolvalssystem ska inte underskattas och oförutsedda saker kan uppkomma i arbetet. Det kan exempelvis handla om utmaningar i juridiska frågor eller tillgången på tekniska lösningar. Som jämförelse kan anföras att Skolverket kommer att ha använt cirka sju år (2017–2024) för att utveckla ett system för digitala nationella prov. I kontakter med UHR framkommer att antagningssystemet för högskolan, som nog får sägas vara mindre komplext än ett gemensamt skolvalssystem, tog cirka sex år att utveckla. Det ger en indikation på hur lång tid det skulle kunna ta att utveckla ett gemensamt skolvalssystem som Skolverket ska administrera. Först när de juridiska förutsättningarna är utredda blir det möjligt att göra en mer precis uppskattning.

6.6.3 Tid för förvaltning och löpande förbättringar

Även med en omfattande utvecklingsfas skulle skolvalssystemet sannolikt inte fungera felfritt när det sätts i drift. Kontexten kring systemet kommer troligen att förändras på ett sätt som påverkar dess funktionalitet, exempelvis på grund av att målgrupperna förändrar sina beteenden som reaktion på systemet, att annan policy förändras eller att omvärldsfaktorer skapar nya premisser⁸⁹. Även den tillgängliga tekniken kommer att utvecklas vilket kan möjliggöra nya lösningar.

Efter att systemet är implementerat skulle Skolverket således kontinuerligt behöva utveckla och förbättra systemet på ett systematiskt sätt. Det handlar om att löpande använda intern och extern kunskap om systemets funktion för att göra det bättre i förhållande till intentionen med systemet.

⁸⁹ Exempelvis inverkan av kriser såsom ekonomisk turbulens eller stärkt beredskap.

7. Alternativa lösningar

Skolverket har haft i uppdrag att lämna förslag på hur ett gemensamt skolvalssystem administrerat av myndigheten kan organiseras och genomföras med utgångspunkt i de principer för urval som gäller i dag. Skolverket har ovan redogjort för att omfattande författningsändringar behöver komma på plats för att ett sådant system ska kunna införas samt vilka organisatoriska förutsättningar som behöver finnas hos Skolverket för att inrätta ett nationellt skolvalssystem.

Eftersom Skolverket ser flera utmaningar med att införa ett nationellt skolvalssystem finns det ett värde i att undersöka alternativa lösningar för att åstadkomma de syften som utredningen utgick från i sitt betänkande. Utgångspunkten är således hur ökad likvärdighet, minskad skolsegregation, ökad transparens och rättssäkerhet vid tillämpning av urvalsregler och skolplaceringar samt ökad effektivitet i skolvalsarbetet skulle kunna åstadkommas.

I arbetet med regeringsuppdraget har Skolverket erfarit att det finns olika sätt att se på möjligheten att åstadkomma dessa värden. Dessa synsätt framträder både i remissinstansernas svar på utredningens förslag och i de intervjuer som Skolverket gjort med olika aktörer i arbetet med regeringsuppdraget.

Övergripande går det att identifiera fyra lösningar utifrån hur olika aktörer bedömer att skolvalet skulle kunna reformeras (se Tabell 2). De tar utgångspunkt i två olika dimensioner avseende synen på hur skolval bör styras och organiseras:

- Graden av centralisering i organiseringen av skolval och skolbyte, det vill säga om skolvalet ska organiseras på nationell eller lokal (möjligen regional) nivå.
- Omfattningen av det nationella regelverket för skolval och skolbyte, det vill säga om de nationella reglerna för skolval och skolbyte ska vara mer eller mindre utförliga, till exempel avseende urvalskriterier eller när det ska vara möjligt att byta skola.

Tabell 2. Alternativa policyförändringar för ökad transparens, rättssäkerhet och likvärdighet i skolval

		Utförligare nationellt regelverk för skolval och skolbyte	
		Ja	Nej
Centralisering i organiseringen av skolval: Införa ett gemensamt (nationellt) skolvalssystem	Ja	A	B
	Nej	C	D

De fyra alternativen beskrivs utförligare nedan.

7.1.1 Nationellt skolvalsystem i kombination med tydligare regelverk

Utredningens ursprungliga förslag är att införa ett nationellt skolvalsystem i kombination med tydligare regelverk för skolval och skolbyte (A). Utredningen föreslog dels ett nationellt skolvalssystem där staten fattar placeringsbesluten, dels förändrade principer för placering, mottagande och urval samt att möjligheten till skolbyte skulle inskränkas.

Att införa ett nationellt skolvalsystem i kombination med tydligare regelverk för skolval och skolbyte (såsom nationella urvalsgrunder) skulle enligt utredningen kunna öka likvärdigheten, rättssäkerheten och transparensen i skolval och skolbyten men också minska skolsegregationen. Ett sådant system kan exempelvis bli tydligare gällande på vilka grunder skolor och huvudmän får ta emot elever. Genom att ansökan och placeringsbeslut görs centralt skulle det enligt utredningen bli lättare att säkerställa att elever får lika tillgång till olika skolplaceringar.

Samtidigt utmanar denna reforminriktning mål- och resultatstyrningen av skolväsendet där staten i huvudsak sätter de övergripande målen, medan kommunerna ansvarar för finansieringen och huvudmännen ansvarar för organisering och produktionen av skolverksamheten. Dessutom innebär modellen en avsevärt minskad flexibilitet i huvudmäns och skolors möjligheter att avgöra vilka elever som de ska ta emot och när.

Som framgår av denna redovisning saknas i dagsläget de juridiska förutsättningarna för att införa ett nationellt skolvalssystem på det sätt som utredningen föreslår.

7.1.2 Nationellt skolvalsystem men utan tydligare regelverk

I regeringsuppdraget har Skolverket haft i uppdrag att undersöka förutsättningarna för ett nationellt skolvalsystem men utan att regelverket för skolval (B) ändras. Som framgår av denna redovisning saknas i dagsläget de juridiska förutsättningarna för att införa ett nationellt skolvalssystem på det sätt som utredningen föreslår. Det skulle enligt Skolverkets bedömning krävas omfattande förändringar av regelverket för att kunna etablera ett nationellt skolvalssystem, det vill säga att införa en ordning även enligt lösning B.

Ett nationellt skolvalsystem utan tydligare regelverk för skolval har enligt Skolverkets bedömning i lägre grad möjlighet att stärka likvärdigheten och minska skolsegregationen. Detta jämfört med utredningens ursprungliga förslag (det vill säga A). Ett tydligare regelverk för skolval, exempelvis nationella urvalsgrunder eller reglering av skolbyten, skulle aktivt kunna gynna likvärdigheten genom att motverka att mer välinformerade elevgrupper har en fördel. Ett nationellt skolvalsystem utan ett tydligare regelverk för skolval och skolbyte innebär att de av utredningen önskade effekterna om ökad likvärdighet, rättssäkerhet och transparens inte har samma potential att realiseras som med utredningens ursprungliga förslag.

Ett nationellt skolvalssystem skulle däremot, med oförändrad reglering, i viss mån öka rättssäkerheten och transparensen i skolval och skolbyten. Detta eftersom alla vårdnadshavare ansöker samtidigt i ett och samma system och förväntas kunna få en överblick över vilka elever som söker och antas till vilka skolor.

7.1.3 Tydligare nationellt regelverk men utan gemensamt skolvalssystem

I arbetet med regeringsuppdraget framkommer att det finns aktörer som bedömer att det skulle vara möjligt att förtydliga regelverket för skolval och skolbyte men utan ett etablera ett nationellt skolvalssystem (C). I sitt remissvar på utredningen har exempelvis Statskontoret framfört att de effekter som utredningen vill se sannolikt skulle kunna åstadkommas utan ett nationellt skolvalssystem, men med ändrat regelverk.

Alternativ C skulle sannolikt kunna se ut på flera olika sätt. Regler för skolval som tvingar enskilda och kommunala huvudmän att samordna skolval och skolbyten under hemkommunens överinseende kan vara exempel på detta. Så gör redan huvudmän i vissa kommuner på frivillig basis idag. En alternativ ordning skulle kunna vara att införa nationella urvalskriterier (utredningens förslag kan ses som exempel på sådana) som huvudmän och skolor måste använda, men att ansökan och placeringsbeslut fortsatt hanteras av kommunerna och huvudmännen.

Att införa tydligare regelverk för skolval och skolbyte har enligt Skolverkets bedömning viss potential att – åtminstone lokalt – öka likvärdigheten, rättssäkerheten och transparensen i skolval och skolbyten men också att minska skolsegregationen. Ett upplägg där regelverket förtydligas utan att gemensamt skolvalssystem införs skulle medföra att arbetssätten kan komma att se olika ut i olika delar av landet. Dessutom kommer det sannolikt innebära att det kommunala självstyret i viss mån inskränks och kan utmana äganderätten och egendomsskyddet samt näringsfriheten. Samtidigt ger ett sådant upplägg större utrymme för lokala anpassningar och att bibehålla delar av den flexibilitet som finns idag. I exempelvis kommuner med få skolor kan systemen (till exempel skolvalsperioder) se annorlunda ut än i kommuner med många fristående och kommunala skolor.

Att införa en sådan ordning kräver också fortsatt utredningsarbete men är enligt Skolverkets bedömning i högre grad i linje med nuvarande styrning och organisering av skolväsendet, där staten anger de övergripande målen för utbildningen och kommuner och huvudmän har ansvar för finansiering och organisering. Att bereda och införa tydligare regler för skolval och skolbyten skulle sannolikt ge effekt snabbare än vad beredningen, utvecklingen och införandet av ett gemensamt skolvalssystem innebär.

7.1.4 Inget gemensamt skolvalsystem eller tydligare regelverk

En fjärde lösning är att varken införa ett gemensamt nationellt skolvalsystem eller tydligare regelverk för skolval och skolbyten (D). Det vill säga bibehålla det lokala ansvaret för organiseringen av skolval och skolbyten samtidigt som reglerna för skolval och skolbyten behålls oförändrade.

Detta alternativ behöver dock inte innebära att det inte sker förändringar jämfört med idag. Även i detta fall går det att se olika alternativ, som i huvudsak handlar om att staten stödjer och uppmuntrar kommuner och enskilda huvudmän att samordna skolval och skolbyte. Det kan handla om att sammanställa och genom stödmaterial och i lämpliga kommunikationsvägar sprida erfarenheter från lokala skolvalssystem till kommuner som idag inte har sådana upplägg. Möjligen skulle detta alternativ också kunna handla om att staten utvecklar och tillhandahåller ett systemstöd för skolval men som det är frivilligt för huvudmännen att ansluta sig till.

Flera av remissvaren på utredningen och aktörer som Skolverket varit i kontakt med under arbetet med regeringsuppdraget framför att det bästa vore att varken införa ett gemensamt nationellt skolvalsystem eller tydligare tvingande regelverk för skolval och skolbyten. Istället framförs att staten bör stimulera ökad samordning. Academedia skriver exempelvis i sitt remissvar på utredningen att det redan idag finns skolvalssystem som fungerar lokalt och att lokala system bör undersökas vidare. Att bygga upp en ny statlig byråkrati tar tid menar företaget och de föreslår därför att man i första hand undersöker om det system som de facto används kan skalas upp.

Att staten bara stimulerar en lokal samordning av skolvalet och skolbyten kan i mycket begränsad utsträckning antas öka likvärdigheten, rättssäkerheten och transparensen i skolval och skolbyten, eller minska skolsegregationen. Det vill säga det som var utredningens intention. Möjligen kan det få fler huvudmän och skolor att uppmärksamma betydelsen av skolvalet och skolbyten och därmed vilja arbeta med att öka likvärdigheten, rättssäkerheten och transparensen i skolval och skolbyten. Men eftersom det inte medför några tvingande regler eller sker en nationell samordning av skolvalet så kommer huvudmän och skolor att kunna välja att avstå från stödet.

8. Skolverkets bedömning

Med hänsyn till rådande juridiska förhållanden bedömer Skolverket att det inte är möjligt att införa ett gemensamt skolvalssystem i enlighet med den modell som föreslagits i betänkandet En mer likvärdig skola (SOU 2020:28).

I Skolverkets remissvar över betänkandet En mer likvärdig skola var myndigheten till största delen positiv till det förslag som redovisades av utredningen.⁹⁰ Skolverket framförde dock att införandet av ett gemensamt skolvalssystem enligt utredningens föreslagna modell skulle utgöra en omfattande och genomgripande förändring som kräver ytterligare utredning och övervägande. Andra remissinstanser pekade på att konsekvenserna inte var tillräckligt belysta och att utredningens förslag därför var svåra att ta ställning till. I och med Skolverkets arbete med detta regeringsuppdrag har myndigheten fått en ökad kunskap om vad ett gemensamt skolvalssystem i enlighet med utredningens föreslagna modell skulle innebära.

Skolverket är av uppfattningen att det finns problem med nuvarande ordning för skolval och att mer behöver göras för att uppnå ökad likvärdighet och minska skolsegregationen i svensk skola. Skolverket ser även positivt på ett ökat statligt ansvarstagande för skolan.⁹¹ Grunden för Skolverkets bedömning om att det inte är möjligt att införa ett gemensamt skolvalssystem enligt den modell som utredningen föreslår, har sin grund i att det saknas nödvändiga rättsliga förutsättningar. Det är Skolverkets bedömning att utredningens förslag är ofullständigt på grund av de många juridiska oklarheter som Skolverket har identifierat. Skolverket bedömer att underlaget i betänkandet är otillräckligt för att myndigheten ska kunna lämna konkreta författningsförslag. Innan sådana kan lämnas, skulle frågor på ett antal områden behöva utredas vidare.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun respektive huvudmän skulle behöva utredas vidare med hänsyn till den kommunala självstyrelsen samt eventuella inskränkningar i näringsfriheten och äganderätten. Detta inbegriper även frågor om uppgiftsskyldighet och eventuella lagförändringar för att Skolverket ska kunna handlägga ärenden och besluta om placering i förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola. I detta ingår även att utreda vilken aktör som ska genomföra olika slags bedömningar i samband med skolplacering, exempelvis bedömningar om vad som utgör ekonomiska och organisatoriska svårigheter. I ett gemensamt skolvalssystem behöver även frågor kopplade till skolpliktsbevakning utredas närmare.

Förutsättningarna för att Skolverket ska kunna handlägga och fatta placeringsbeslut behöver utredas vidare med hänsyn till förvaltningslagens krav. Ett exempel där frågan ställs på sin spets är i samband med färdighetsprov. Det behöver bland annat klargöras om och i vilken grad Skolverket behöver få del av det underlag som krävs för att bedöma elevers färdigheter inför beslut om skolplacering.

Om en vidare utredning skulle visa att Skolverket skulle behöva ta in ett mer omfattande underlag för att fatta placeringsbeslut, bedömer Skolverket att det finns behov av ett starkare sekretesskydd för vissa underlag jämfört med utredningens tidigare bedömning. Om Skolverket behöver hantera uppgifter om

⁹⁰ Skolverkets yttrande, dnr 4.2.1 2020:1055.

⁹¹ Skolverkets yttrande, dnr 4.2.1 2022:3181–2.

enskilds personliga förhållanden eller någon närstående till denne, som hänför sig till psykologiska, psykosociala, medicinska eller specialpedagogiska uppgifter. Skolverket bedömer att sådana uppgifter bör omfattas av sekretess med ett omvänt skaderekvisit. Det finns därmed en presumtion för sekretess och endast om det står klart att den enskilde eller någon närstående inte lider men kan uppgifterna lämnas ut. Skolverket kan idag inte fastställa vad som med bestämdhet skulle utgöra föremål för sekretess, utan det behöver utredas vidare.

Skolverket bedömer att en särskild reglering av skolbyten skulle behöva utredas vidare innan det går att föreslå när och hur skolbyten ska kunna genomföras. Enligt Skolverket skulle en sådan särskild reglering av skolbyten, som därmed frångår skollagens systematik och är ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen, behöva ske i lag.

Skolverket har, i den utsträckning det har varit möjligt, beskrivit de tänkbara ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenser som ett införande av utredningens föreslagna modell för ett gemensamt skolvalssystem skulle kunna medföra. Eftersom arbetet med uppdraget visat på behovet av vidare utredning har Skolverket inte haft möjlighet att bedöma ett gemensamt skolvalssystem konsekvenser fullt ut. Skolverket har emellertid identifierat flera konsekvenser som trots oklarheterna bedöms som sannolika.

En sådan konsekvens är risken för behov av parallella system på lokal och nationell nivå, exempelvis i samband med skolpliktsbevakning och skolskjuts eftersom ansvaret förutsätter en organisering på lokal nivå för att kunna hanteras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Skolverket ser även att ett gemensamt skolvalssystem skulle kunna leda till sämre kvalitet i skolvalsplaceringen eftersom flexibiliteten i skolvalssystemet sannolikt minskar när placeringsprocessen förs upp på nationell nivå. I vissa delar av landet kan en samordning av skolvalet troligen leda till ökad effektivitet i placeringarna av elever, exempelvis genom att undvika att en elev samtidigt får en plats på både en kommunal och en fristående skola. På andra håll spelar samordningen troligen en mindre roll. Effektiviteten kan även komma att minska om samtliga skolval i landet kopplas samman eftersom samtliga aktörers skolplaceringsförfarande då blir beroende av varandras.

Ett system där Skolverket hämtar in skolhuvudmännens beslutade urvalskriterier och handlägger dem enligt en fastställd process skulle kunna bidra till ökad transparens. I vilken utsträckning det leder till ökad transparens beror dock på hur skolvalssystemet är organiserat idag hos olika skolhuvudmän. Om alla elever och vårdnadshavare går in i samma system för att anmäla önskemål om placering, kan verktyget användas för att tillhandahålla en enhetlig information. Det bedöms kunna ha en marginell om än positiv effekt på skolsegregationen.

Referenser

Lagar

Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Regeringsformen (1974:152)

Arkivlagen (1990:782)

Folkbokföringslagen (1991:481)

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Skollagen (2010:800)

Kommunallagen (2017:725)

Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

Förordningar, föreskrifter och allmänna råd

Arkivförordningen (1991:446)

Skolförordningen (2011:185)

Riksarkivets generella föreskrifter och allmänna råd (RA-FS)

Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter (RA-MS)

Förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

Praxis

Högsta förvaltningsdomstolens beslut, HFD 2015 ref. 50

Skolinspektionens beslut den 16 april 2019, dnr 3.8-SI 2019:364.

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

Överklagandenämndens beslut den 7 maj 2018, dnr 2018:32

Överklagandenämndens beslut den 23 maj 2018, dnr 2018:142.

Överklagandenämndens beslut den 27 september 2018, dnr 2018:865.

Överklagandenämndens beslut den 27 september 2018, dnr 2018:1001.

Överklagandenämndens beslut den 10 november 2022, dnr 2022:686

Propositioner

Prop. 1990/91:18 Om ansvaret för skolan

Prop. 1992/93:230 Valfrihet i skolan

Prop. 1995/96:200 Fristående skolor m.m.

Prop. 1997/98:6 Förskoleklass och andra skollagsfrågor

Prop. 2006/07:69 Förbättrad ordning, trygghet och studiero i skolan
Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag
Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet
Prop. 2016:17:180 En modern och rättssäker förvaltning
Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag
Prop. 2017/18:218 Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet
Prop. 2021/22:156 Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd

Statens offentliga utredningar

SOU 2020:28 En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning
SOU 2017:35 Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet

Myndighetsrapporter, promemorior mm.

IMY rörande promemoria från Skolinformationsutredningen, IMY-2022-11271, 2022-12-21.

Vägledning för informationsklassning. Skolverket. Diariernr 2022:726.

Skrivelse om rätt till utbildning och annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten, Skolverket Skolverkets dnr 2014:1204.

Skolverkets dnr 4.2.1 – 2020:1055.

EU-författningar

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

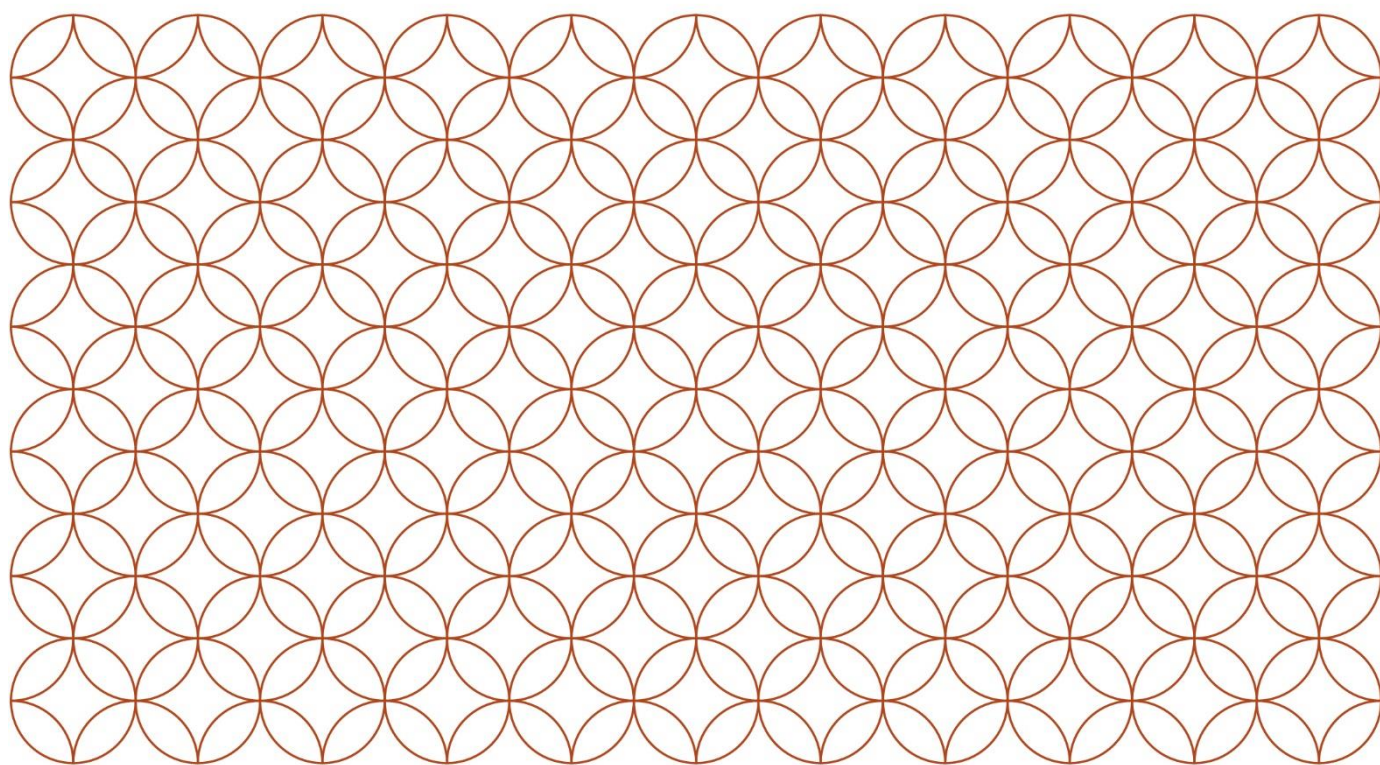
Webbplatser

MSB (2023). Detta är informationssäkerhet.

(<https://www.informationssakerhet.se/om-informationssakerhet2/vad-ar-informationssakerhet/>). Hämtad 2023-03-27.

DIGG (2023). E-legitimering. (<https://www.digg.se/digitala-tjanster/e-legitimering>). Hämtad 2023-04-18.

Utbildningsguiden. <https://www.utbildningsguiden.skolverket.se>.



Skolverket

www.skolverket.se