

Regeringens proposition 2015/16:184



Fler elever i fler skolor

Prop.
2015/16:184

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 26 maj 2016

Stefan Löfven

Gustav Fridolin
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till ändringar i skollagen (2010:800) som innebär att bestämmelserna om urvalsgrunder i fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor ska ändras så att det framgår att regeringen med stöd av regeringsformen kan meddela föreskrifter om undantag från urvalsgrunderna för vissa elever.

Regeringen redovisar också sin bedömning att det i förordning bör föreskrivas att en huvudman för en fristående skola som använder anmälningstid som en urvalsgrund bör få välja att ta emot ett begränsat antal elever per läsår (särskild kvot) som ges företräde framför övriga sökande. Den särskilda kvoten bör avse elever som varit bosatta i landet kortare tid än två år före starten av det aktuella läsåret.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 november 2016.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Antalet elever i svenska skolor har ökat på kort tid	7
5	Med nuvarande reglering är i praktiken inte alla fristående skolor öppna för nyanlända	8
6	Nuvarande bestämmelser	9
6.1	Hur går mottagande och urval till i fristående skolor i dag?	9
6.2	Bestämmelser i skollagen om nyanlända	11
6.3	Diskrimineringslagen	11
7	Fristående skolor som har kö ska ges möjlighet att ta emot fler elever	12
8	Ikraftträdande	19
9	Konsekvenser	19
9.1	Konsekvenser för staten	19
9.2	Konsekvenser för kommuner	20
9.3	Konsekvenser för företag	20
9.4	Konsekvenser för eleverna	21
9.5	Övriga konsekvenser	21
10	Författningskommentar	21
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Plats för nyanlända i fler skolor (SOU 2016:9)	23
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	24
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	27
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 maj 2016	28

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2015/16:184

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 18 §, 10 kap. 36 § och 11 kap. 35 § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

18 §

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass, ska urvalet göras på *de* grunder som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a §.

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass, ska urvalet göras på grunder *som är förenliga med 17 § första stycket och* som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a §.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

10 kap.

36 §

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på *de* grunder som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av

1. föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket,

2. andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, eller

3. ett beslut som har fattats med stöd av 9 a §.

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder *som är förenliga med 35 § första stycket och* som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av

1. föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket,

2. andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, eller

3. ett beslut som har fattats med stöd av 9 a §.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

11 kap.
35 §

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder som Statens skolinspektion godkänner.

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder *som är förenliga med 34 § första stycket och* som Statens skolinspektion godkänner.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag för vissa elever.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2016.

3 Ärendet och dess beredning

Den stora mängd asylsökande som kom till Sverige under hösten 2015 medförde att antalet elever i det svenska skolväsendet ökade stort på kort tid. I den allmänna debatten förde Friskolornas riksförbund i oktober 2015 fram önskemål om ändrade regler för urval till fristående skolor som har kö för att sådana skolor ska kunna ta emot nyanlända elever. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) framförde i en skrivelse som kom in till Regeringskansliet den 23 oktober 2015 önskemål om åtgärder med anledning av flyktingsituationen (A2015/02763/I). I en komplettering den 23 november 2015 framförde SKL att fler skolor bör kunna ta emot nyanlända och att en giltig urvalsgrund för fristående skolor bör kunna vara att eleven är nyanländ.

Regeringen kom den 23 oktober 2015 överens med Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna om insatser med anledning av flyktningkrisen. Som ett led i genomförandet av överenskommelsen när det gäller insatser på skolområdet beslutade regeringen den 26 november 2015 direktiv till en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för att tillgodose till Sverige nyanlända elevers rätt till utbildning (dir. 2015:122). I uppdraget ingick bl.a. att utreda hur kommuner i större utsträckning ska kunna placera elever i andra skolor än de närliggande för att främja en jämnare fördelning av nyanlända elever och förbättra förutsättningarna för integration samt att föreslå hur fristående skolor där det finns kö ska kunna ta emot nyanlända elever. Utredningen redovisade den 22 januari 2016 dessa delar av uppdraget i delbetänkandet Plats för nyanlända i fler skolor (SOU 2016:9). I denna proposition, som läggs fram som en del i överenskommelsen mellan regeringen, Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna, behandlas det sistnämnda förslaget. Regeringen avser att återkomma i den del som rör fördelning av elever mellan kommunala skolor inom ramen för samarbetet mellan regeringen och nämnda partier.

Betänkandet har remissbehandlats och ett remissmöte hölls den 1 februari 2016. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena och minnesanteckningar från remissmötet finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2016/00264/S).

Ett utkast till lagrådsremiss har beretts under hand med Förvaltningsrätten i Göteborg, Migrationsverket, Barnombudsmannen, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Skolväsendets överklagandenämnd, Diskrimineringsombudsmannen, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund och SKL. Utkastet till lagrådsremiss innehöll även förslag som inte behandlas i denna proposition. Inkomna yttranden finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2016/02609/S).

4 Antalet elever i svenska skolor har ökat på kort tid

Prop. 2015/16:184

Lärarprognosen och befolkningsprognosen

Det är brist på tillförlitliga data, vilket gör det svårt att bedöma och göra en säker prognos av det ökade elevunderlaget med anledning av flyktingsituationen och hur nivån på asylmottagandet kommer att påverka utbildningssystemet.

Elevunderlaget har ökat och väntas öka ytterligare. Statens skolverk gjorde i juni 2015 en lärarprognos. Elevunderlaget i denna prognos baseras på Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från 2014. I denna prognos antogs t.ex. en avtagande konflikt i Syrien och därmed en minskad invandring. I dag är flyktingsituationen en annan.

I april 2016 publicerade SCB en ny befolkningsprognos med höjda antaganden för invandring. I den baseras invandringen på Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos den 4 februari 2016. SCB:s prognos är en prognos över folkbokförda. Asylsökande är inte folkbokförda men folkbokförs om deras ansökan om uppehållstillstånd beviljas.

Migrationsverket publicerade den 27 april 2016 en ny verksamhets- och utgiftsprognos. I denna prognos har Migrationsverket reviderat sin tidigare prognos. Februariprognosen baserades på beräkningsalternativ där det högsta beräknade antalet asylsökande under 2016 var 140 000 och det lägsta 70 000. Motsvarande alternativ i aprilprognosen har beräknats till 100 000 respektive 40 000.

Beräkningarna i detta kapitel bygger på SCB:s befolkningsprognos från april 2016. Den är en prognos över den folkbokförda befolkningen, som inte inkluderar de individer som genomgår en asylprocess.

År 2015 fanns drygt 116 000 barn inskrivna i förskoleklassen. Det estimerade antalet barn 2019 baserat på SCB:s senaste befolkningsprognos är nästan 121 000, vilket är en ökning med 4 procent. I Skolverkets lärarprognos väntades antalet öka till 116 000 år 2019.

År 2015 fanns närmare 986 000 elever i grundskolan. Det estimerade antalet barn 2019 baserat på SCB:s senaste befolkningsprognos är 1 099 000, vilket motsvarar en ökning med 12 procent. I Skolverkets lärarprognos väntades antalet 2019 öka till 1 060 000, en ökning med 8 procent.

Antalet asylsökande och fördelningen mellan kommunerna

Som nämnts ingår inte asylsökande barn och elever i prognosen av elevunderlaget. Det går däremot att av den historiska statistiken se hur antalet asylsökande har ökat från januari till december 2015. Totalt hade 54 213 barn i skolåldern sökt asyl i Sverige under perioden januari–december 2015 och dessa barn utgör därmed ungefär en tredjedel av det totala antalet som sökt asyl. Statistik från Migrationsverket visar att antalet asylsökande under 2015 var ca 13 000 personer i åldersintervallet 7–12 år och ca 39 000 personer i åldersintervallet 13–17. Det totala antalet asylsökande i intervallet 0–17 år var ca 70 000.

Motsvarande uppgifter för de kommande fyra åren finns i nuläget inte att tillgå avseende asylsökande. Däremot finns prognoser om antalet barn

Prop. 2015/16:184 och unga som kommer att invandra till Sverige, innefattande asylsökande. Enligt SCB:s befolkningsprognos från april 2016 kommer antalet personer i åldern 7–17 år som invandrar till Sverige att variera de kommande fyra åren. Det kommer i genomsnitt att röra sig om ca 13 000 i åldern 7–12 år och ca 25 000 i åldern 13–17 år, dvs. totalt ca 38 000 i åldern 7–17 år per år. Det totala antalet personer i åldern 0–18 år som kommer att invandra är enligt SCB ca 54 000 per år. Med anledning av Migrationsverkets nedjusterade prognos i april i år kan det antas att dessa siffror i verkligheten kommer att bli något lägre.

Skolverket har publicerat uppgifter om nyanlända i åldern 1–18 år för november 2015 hämtade från Migrationsverkets statistik. Redovisningen visar att fördelningen av nyanlända i redovisade åldersgrupper är ojämn mellan landets kommuner.

Storstadskommunerna har andelsmässigt ganska få nyanlända och vissa mindre kommuner har förhållandevis många. De tio kommuner som har flest nyanlända i åldrarna 1–18 år, i relation till de folkbokförda i motsvarande åldrar, är Borgholm, Ljusnarsberg, Åsele, Norberg, Överkalix, Storfors, Askersund, Laxå, Älvdalen samt Hultsfred. Redovisningen visar också att det är fler äldre än yngre nyanlända barn och ungdomar som kommit till Sverige.

De svenska kommunerna har i genomsnitt tagit emot motsvarande ca två procent nyanlända under år 2015 i åldrarna 1–12 år (förskolan, förskoleklassen och årskurs 1–6 i grundskolan). Sedan stiger andelen nyanlända för de äldre barnen och ungdomarna. I åldrarna 13–15 år uppgår de nyanlända i riket till drygt fem procent och i gymnasieåldern 16–18 år ligger snittet nära åtta procent, jämfört med befolkningen i motsvarande åldrar.

5 Med nuvarande reglering är i praktiken inte alla fristående skolor öppna för nyanlända

Av de skrivelser som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) gett in till Regeringskansliet (se avsnitt 3) framgår att det ökade elevantal som blir en följd av det stora asylmottagandet tar stora resurser i anspråk hos kommunerna. Friskolornas riksförbund kontaktades under hösten 2015 av medlemmar som med anledning av flyktingsituationen gav uttryck för ett intresse att ta emot nyanlända elever i sina skolor. Förbundet har emellertid konstaterat att det med dagens bestämmelser inte är möjligt att låta nyanlända tas emot i en skola med lång kö (SOU 2016:9 s. 45). Som framgår av avsnitt 3 finns det önskemål från såväl SKL som Friskolornas riksförbund att en sådan möjlighet ska införas.

6.1 Hur går mottagande och urval till i fristående skolor i dag?

En fristående grundskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i den skolformen...

Ett barns vårdnadshavare kan välja mellan att ansöka om en kommunal eller fristående skola till sitt barn. En fristående grundskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan (10 kap. 35 § skollagen [2010:800]). En elevs vårdnadshavare kan därför ansöka om plats i en fristående grundskola i eller utanför hemkommunen. Att skolan ska vara öppen för alla innebär att enheten i mån av plats ska ta emot alla som söker dit (prop. 2009/10:165 s. 743). Det får inte finnas något krav på t.ex. etniskt ursprung eller församlingstillhörighet för att tas emot som elev vid en fristående skola (prop. 2009/10:165 s. 382). I kravet på öppenhet ligger också att den fristående skolan om det finns fler sökande än det finns platser tillämpar sådana urvalsregler som inte sätter öppenhetsprincipen åt sidan (prop. 1995/96:200 s. 70).

... men det finns vissa undantag

Det finns ett antal undantag från öppenhetskravet. Utbildningen får begränsas till att avse vissa årskurser, elever som är i behov av särskilt stöd och vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för (10 kap. 35 § första stycket 1–3 skollagen). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana speciellt anpassade utbildningar.

Enligt skollagen ska hemkommunen lämna bidrag till en huvudman för en fristående skola i form av ett grundbelopp för varje elev och ett tilläggsbelopp för en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller som ska erbjudas modersmålsundervisning (10 kap. 37–39 §§ skollagen). En enskild huvudman behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om hemkommunen har beslutat att inte lämna tilläggsbelopp för eleven. Hemkommunen är inte skyldig att betala ett sådant tilläggsbelopp för en elev om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen (10 kap. 35 § andra stycket och 39 § andra stycket skollagen). Hemkommunen har dock alltid skyldighet att själv erbjuda eleven utbildning och det särskilda stöd som eleven har behov av.

Närmare om vad som gäller när det finns fler sökande elever än platser

Det är huvudmannen för en fristående skola som bestämmer hur många elever som ska tas emot i skolan. När det finns fler sökande än platser till skolan måste huvudmannen göra ett urval bland de sökande (10 kap. 36 § skollagen). Urvalet måste göras på grunder som inte sätter kravet på öppenhet för alla elever ur spel. Urvalet ska göras på de grunder som Skolinspektionen godkänner om inte annat följer av föreskrifter om speciellt anpassade utbildningar, t.ex. utbildningar med särskild pedagogisk inriktning (10 kap. 36 § 1–3 skollagen).

Vilka urvalsgrunder som får tillämpas finns inte reglerat i skollagen eller någon annan författning. I förarbetena till skollagen anges kötid, syskonförtur och geografisk närhet som exempel på urvalsgrunder som anses förenliga med öppenhetskravet (prop. 1995/96:200 s. 70 och prop. 2009/10:165 s. 744).

Det är huvudmannen som beslutar vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid en fristående skola. I sin ansökan om godkännande som huvudman (2 kap. 5 § skollagen) får sökanden ange om den har för avsikt att tillämpa de urvalsgrunder som Skolinspektionen tidigare har godkänt. Om sökanden avser att tillämpa en annan urvalsgrund får sökanden ange vilken urvalsgrund som sökanden vill tillämpa och skälet till urvalsgrunden. En fristående grundskola kan välja en eller flera urvalsgrunder. Skolinspektionen prövar därefter de angivna urvalsgrunderna mot öppenhetskravet. Enligt Skolinspektionens praxis är en fristående skola inte bunden till de urvalsgrunder som angetts i beslutet om godkännande, utan huvudmannen får besluta om att göra förändringar i sina urvalsgrunder utan att få det prövat av myndigheten. Från och med 2014 framgår det därför inte av Skolinspektionens beslut om godkännande vilka urvalsgrunder som huvudmannen enligt sin ansökan avser att tillämpa.

De urvalsgrunder som Skolinspektionen hittills har godkänt med stöd av förarbetsuttalanden är:

- anmälningsdatum,
- syskonförtur,
- geografisk närhet,
- förtur för de elever som går i skolenhetens tillhörande förskoleklass, och
- verksamhetsmässiga samband: organisatoriska samband, t.ex. att en fristående förskola samutnyttjar lokaler eller personal med den aktuella skolan, eller pedagogiskt samband, t.ex. att waldorf- eller montessoripedagogik tillämpas.

Förskoleklassen och grundskolan kan ha samma urvalsgrunder. Det är möjligt att lämna förtur för de elever som går i förskoleklassen vid mottagande till grundskolan.

Huvudmannen måste vara tydlig med vilka urvalsgrunder som används till skolenheten och i vilken ordningsföljd de används. Urvalsgrunderna ska vidare vara transparenta och förutsägbara för de sökande. Urvalsgrunderna får inte ändras under pågående ansöknings- och antagningsprocess om de påverkar kravet på öppenhet.

Motsvarande gäller för fristående förskoleklasser och grundsärskolor

I det föregående har för enkelhetens skull det som gäller för grundskolan beskrivits. I huvudsak motsvarande bestämmelser om öppenhet och urvalsgrunder gäller för fristående förskoleklasser och fristående grundsärskolor (9 kap. 17 och 18 §§ samt 11 kap. 34 och 35 §§ skollagen).

Sedan den 1 januari 2016 finns det i skollagen särskilda bestämmelser om mottagande och undervisning av nyanlända och vissa andra elever. Med nyanländ avses i skollagen den som nu är bosatt i landet, men som tidigare har varit bosatt utomlands och som har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. Personens medborgarskap eller födelseland saknar betydelse i detta sammanhang. Det saknar också betydelse om han eller hon vid något tidigare tillfälle har varit bosatt i Sverige. Avgörande är i stället att personen inte har varit bosatt här i landet hela tiden till dess att han eller hon påbörjar sin skolgång här. Det saknar betydelse om eleven har anlänt till Sverige före eller efter ordinarie skolstart. Det avgörande är att eleven har påbörjat sin utbildning här efter skolstart (prop. 2014/15:45 s. 58). En elev ska inte anses vara nyanländ i skollagens mening efter fyra års skolgång här i landet.

Bestämmelserna om nyanlända innebär bl.a. att en bedömning av en nyanländs kunskaper ska göras inom en viss tid om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig. Bestämmelserna rör även placering i årskurs och undervisningsgrupp och förutsättningar för undervisning i förberedelseklasser (3 kap. 12 a–12 f §§). Bestämmelserna reglerar dock inte frågan om hos vilken skolenhet en elev ska placeras.

6.3 Diskrimineringslagen

I diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser om förbud mot diskriminering i samband med utbildning. Med direkt diskriminering avses att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med bl.a. etnisk tillhörighet (1 kap. 4 § 1). Med indirekt diskriminering avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfarings-sätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med bl.a. viss etnisk tillhörighet, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfarings-sättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (1 kap. 4 § 2). Med etnisk tillhörighet avses i diskrimineringslagen nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (1 kap. 5 § 5). Den som bedriver verksamhet som avses i skollagen får inte diskriminera något barn eller någon elev som deltar i eller söker till verksamheten (2 kap. 5 §).

Diskrimineringslagen genomför bl.a. rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung. Enligt direktivet får det inte förekomma någon direkt eller indirekt diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung (artikel 2.1). Direkt diskriminering ska anses förekomma när en person på grund av ras eller etniskt ursprung behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation (artikel

Prop. 2015/16:184 2.2 a). Indirekt diskriminering ska anses förekomma när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfarings-sätt särskilt missgynnar personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung jämfört med andra personer, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfarings-sättet objektivt motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta är lämpliga och nödvändiga (artikel 2.2 b). Av EU-domstolens praxis framgår att det inte krävs att den mindre förmånliga behandlingen eller det särskilda missgynnandet inkräktar på rättigheter eller berättigade intressen. EU-domstolen har ansett att en åtgärd som innebär mindre förmånlig behandling av invånarna i en stadsdel jämfört med invånarna i andra områden utgör direkt diskriminering om det visar sig att åtgärden har införts eller upprätthållits av skäl som hänger samman med det etniska ursprung som är gemensamt för de flesta av invånarna i den aktuella stadsdelen (EU-domstolens dom den 16 juli 2015 i mål C-83/14).

7 Fristående skolor som har kö ska ges möjlighet att ta emot fler elever

Regeringens förslag: De bestämmelser i skollagen som anger att fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor som inte har plats för alla sökande ska göra ett urval på grunder som Statens skolinspektion godkänner ska dels förtydligas så att det framgår att sådana urvalsgrunder ska vara förenliga med att skolan ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i den aktuella skolformen, dels ändras genom att det anges att regeringen med stöd av regeringsformen kan meddela föreskrifter om undantag från urvalsgrunderna för vissa elever.

Regeringens bedömning: Genom föreskrifter i förordning bör en huvudman för en fristående förskoleklass, grundskola eller grundsärskola som använder anmälningstid som en urvalsgrund få välja att ta emot ett begränsat antal elever per läsår (särskild kvot) som ges företräde framför övriga sökande. Den särskilda kvoten bör avse elever som varit bosatta i landet kortare tid än två år före starten av det aktuella läsåret.

Huvudmannen för en fristående skola som inför en sådan kvot bör vara skyldig att informera den kommun där skolan är belägen och Skolinspektionen om detta.

Förordningens giltighetstid bör, åtminstone inledningsvis, vara tidsbegränsad och regleringen bör utvärderas efter viss tid.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Utredningen föreslog att den särskilda kvoten skulle avse nyanlända elever. Utredningens definition av nyanlända elever omfattade utöver elever som anses nyanlända enligt 3 kap. 12 a § skollagen (2010:800) även vissa andra elever som varit bosatta utom-

lands. Utredningen föreslog inte att förordningens giltighet skulle vara tidsbegränsad.

Remissinstanserna: Nästan samtliga remissinstanser som yttrat sig tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Bland de som tillstyrker förslaget finns *Migrationsverket*, *Barnombudsmannen*, *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Linköpings universitet*, *Göteborgs kommun*, *Södertälje kommun*, *Friskolornas riksförbund*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Kunskapsskolan AB*, *Jensen Education AB* och *Lärarnas Riksförbund*.

Friskolornas riksförbund välkomnar att det nu öppnas en möjlighet för populära friskolor med kö att erbjuda utbildning även till nyanlända elever. Förbundet tillstyrker förslaget med tillägget att effekterna av denna lagändring bör utvärderas om tre år. Även *Skolverket* framhåller behovet av utvärdering och framhåller vidare en rad aspekter som myndigheten anser bör analyseras ytterligare och förtydligas. Till exempel anser myndigheten att innebörden av den särskilda kvoten behöver förtydligas, bl.a. avseende hur det ordinarie kösystemet ska relateras till de elever som kommer in genom kvoten (t.ex. avseende urvalsgrunden syskonförtur). Skolverket pekar också på att en permanent lösning innebär att det då finns ett förturssystem även under tider då landet kan ha ett begränsat mottagande av asylsökande. Beroende på de nyanländas behov och förutsättningar kan det då eventuellt komma att framstå som mindre motiverat med en ordning som åsidosätter det ordinarie kösystemet. *Skolinspektionen* anser att förslaget uppfyller syftet att fristående skolor ska ha möjligheter såsom kommunala skolor att ta emot nyanlända elever, men lyfter fram att även syskonförtur borde vara en möjlig fördelningsgrund inom den särskilda kvoten.

Kunskapsskolan AB välkomnar förslaget och ser fördelar med att i förväg förtydliga hur många elever som kan tas emot på skolenheten för att göra kvoten legitim och transparent för övriga elever i kön. Kunskapsskolan framhåller dock att det är viktigt att man är medveten om att fem procent av en skolas maximala elevantal i praktiken innebär en högre procentuell andel som undantas från kön vid det årliga intaget av elever. Flera remissinstanser, bl.a. *Falu kommun* och *SKL*, är undrande inför hur utredningen kom fram till att den särskilda kvoten ska vara just fem procent av skolans maximala elevantal. Även *Läraryrkesförbundet* ställer sig frågande till varför kvoten är maximalt fem procent. Förbundet framför också att då anmälningstid ska användas som urvalsinstrument inom kvoten kan det bli så att bara insatta föräldrar kommer att välja dessa skolor till sina barn. Läraryrkesförbundet anser i stället att kommunen ska ha rätt att anvisa plats även i fristående skolor.

Tjörns kommun, som överlag är positiv till förslaget, framhåller att då utredarens förslag innebär att förändringen är frivillig för enskilda huvudmän kan detta medföra en ökad segregation och minskad likvärdighet i antagningen till sådana huvudmän. Även *Malmö kommun* ställer sig övervägande positiv till förslaget men önskar att de fristående skolorna ska ha en skyldighet att informera den kommun där skolan är belägen att skolan väljer att ha en särskild kvot för nyanlända elever för att underlätta kommunens planering och för att kommunen ska kunna informera elever och vårdnadshavare om vilka fristående skolor som har denna särskilda kvot. Kommunen anser även att det är olyckligt att utred-

Prop. 2015/16:184 ningens definition av nyanlända är vidare än skollagens definition, då det i och med detta finns risk för otydlighet och försvårar huvudmännens tillämpning av lagändringarna.

Endast *Diskrimineringsombudsmannen (DO)* avstyrker förslaget. DO anser att utredningens förslag inger allvarliga betänkligheter ur ett diskrimineringsrättsligt perspektiv. Myndigheten konstaterar att det inte borde råda något tvivel om att den absolut övervägande delen av de personer som omfattas av begreppet nyanlända har ett annat etniskt ursprung än svenskt. Avseende förslaget om särskild kvot anför myndigheten att det föreligger en risk för att huvudmän för fristående skolor vid sina ställningstaganden kring huruvida de bör utnyttja möjligheten att införa en särskild kvot för nyanlända elever gör överväganden kopplade till etnisk tillhörighet. Den aktuella kvoten skulle då i praktiken, i strid mot förbudet mot direkt diskriminering, kunna komma att tillämpas som en ”etnisk” kvot. DO anser att det föreligger en beaktansvärd risk att utredningens förslag kan komma att leda till åtgärder som står i strid mot diskrimineringslagen och att det därför kan finnas skäl att överväga om dess genomförande förutsätter införandet av en uttrycklig undantagsbestämmelse i diskrimineringslagen. En sådan åtgärd bör dock inte vidtas utan att frågan om dess förenlighet med regeringsformens bestämmelser i relevanta avseenden särskilt beaktas.

Av de i avsnitt 3 nämnda myndigheterna och organisationerna som har beretts tillfälle att under hand yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss har *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Migrationsverket*, *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *Friskolornas riksförbund*, och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* yttrat sig. I utkastet till lagrådsremiss uttalades att det bör vara huvudmannen för den fristående skolan som bör avgöra storleken på den särskilda kvoten.

Förvaltningsrätten, Migrationsverket och SKL tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget och bedömningen i utkastet. Enligt DO bör det klargöras att etniska överväganden inte får förekomma vid beslut om att införa en kvot vid en viss skola. Enligt Friskolornas riksförbund har kvoten urvattnats till att inte längre handla om enbart asylsökande elever. Förbundet anser att betänkandets förslag om en särskild kvot för nyanlända är mer adekvat och bör ligga till grund för förordning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Utgångspunkter

Den flyktingsituation som råder i Sverige och Europa ställer det svenska asylmottagningssystemet inför stora utmaningar. Som en följd av det nuvarande och prognostiserade stora asylmottagandet väntas ett ökat elevunderlag i samtliga skolformer inom det svenska skolväsendet. Det kraftigt ökade antalet asylsökande under hösten 2015, varav många barnfamiljer och ensamkommande barn, har i flera kommuner lett till en stor ökning av antalet elever på kort tid. Det ställer stora krav på skolväsendet när det gäller nya skolplatser. Det ökade elevantalet har medfört ett behov av att bättre kunna utnyttja skolväsendets samlade resurser. Ett sätt att bidra till ett bättre resursutnyttjande kan vara att ge fler fristående skolor möjlighet att ta emot nyanlända elever.

Det är en viktig och grundläggande princip att en fristående skola ska vara öppen för alla som har rätt till utbildning i den aktuella skolformen. En elev som nyligen har anlänt till landet har inte samma möjligheter att välja en fristående förskoleklass, grundskola eller grundsärskola som tillämpar kötid som urvalsgrund och som har fler sökande än platser, som elever som har varit bosatta i Sverige en längre tid och har haft möjlighet att i tid ställa sig i kö.

När det gäller gymnasieskolan framgår det av skollagen att regeringen meddelar föreskrifter om urval bland mottagna sökande (15 kap. 13 §). I gymnasieförordningen (2010:2039) har det införts bestämmelser om en fri kvot för antagning till nationella program i gymnasieskolan. Enligt dessa bestämmelser ska ett begränsat antal platser avsättas bl.a. för dem som av särskilda omständigheter bör ges företräde framför de övriga sökande. Huvudmannen beslutar om det antal platser som ska avsättas (7 kap. 3 §). Några motsvarande bestämmelser om en kvot finns inte för förskoleklassen, grundskolan eller grundsärskolan. Regeringen bedömer att finns ett behov av att införa bestämmelser som möjliggör för enskilda huvudmän inom dessa skolformer att besluta att införa en särskild kvot.

Vilka ska ingå i en särskild kvot?

Utredningen föreslog att den särskilda kvoten skulle avse nyanlända elever samt vissa andra elever. *Diskrimineringsombudsmannen* (DO) har invänt att förslaget inger allvarliga betänkligheter ur ett diskrimineringsrättsligt perspektiv. Som DO konstaterar har innebörden av begreppet nyanländ i detta sammanhang inte avgränsats eller definierats med användning av begrepp eller termer som tar sikte på de enskilda individernas etniska tillhörighet. Som myndigheten konstaterar torde dock den absolut övervägande delen av de personer som omfattas av begreppet nyanlända ha ett annat etniskt ursprung än svenskt. Regeringen anser i likhet med DO att det utgör direkt diskriminering enligt diskrimineringslagen att vissa elever behandlas mindre förmånligt än andra vid urval till en viss skolenhet i syfte att uppnå en viss fördelning av eleverna med hänsyn till deras etniska tillhörighet (jfr NJA 2006 s. 683 som gällde antagning till högskoleutbildning). Ett urval som görs på grundval av andra faktorer än etnisk tillhörighet eller någon annan i diskrimineringslagen angiven diskrimineringsgrund är däremot neutralt i förhållande till dessa grunder.

Enligt utredningens förslag ska det i en särskild kvot ingå dels nyanlända i den mening som avses i 3 kap. 12 a § skollagen, dels vissa andra personer som inte omfattas av denna definition av nyanlända. Med nyanländ avses i skollagen den som har varit bosatt utomlands och som nu är bosatt i landet eller ska anses vara bosatt i landet och som har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då personen fyller sju år. Personens medborgarskap eller födelseland saknar betydelse. I detta sammanhang saknar det också betydelse om han eller hon vid något tidigare tillfälle har varit bosatt i Sverige. Avgörande är i stället att personen inte har varit bosatt här i landet hela tiden fram till dess att hon eller han påbörjar sin skolgång här (prop. 2014/15:45 s. 58).

Den personkrets som enligt utredningens förslag ingår i en särskild kvot definieras således genom kriterier som är neutrala i förhållande till de diskrimineringsgrunder som anges i diskrimineringslagen, t.ex. etniskt

Prop. 2015/16:184 ursprung. Regeringen konstaterar dock i likhet med DO att den större delen av de personer som enligt utredningens förslag kan ingå i en särskild kvot, måste antas ha ett annat etniskt ursprung än svenskt. Samtidigt konstaterar regeringen att ett kvotssystem, som tar sikte på skolor som har kötid som urvalsgrund, måste omfatta elever som inte haft möjlighet att ställa sig i kö för en plats för att vara meningsfullt. Regeringen anser det angeläget att fler fristående skolor ges möjlighet att bidra till ett bättre utnyttjande av skolväsendets samlade resurser genom att ta emot elever som har varit bosatta i landet så kort tid att de inte haft möjlighet att ställa sig i kö.

Fristående skolor tar emot elever från hela landet och det är därför inte möjligt att tillämpa något annat kriterium än att eleven varit bosatt i landet så kort tid att han eller hon inte haft möjlighet att ställa sig i kö. Skälet till att dessa personer särbehandlas är emellertid inte deras etniska tillhörighet, utan det faktum att de inte haft möjlighet att ställa sig i kö för en plats i en fristående skola. Regeringen bedömer att detta inte kan anses utgöra direkt diskriminering enligt diskrimineringslagen och det bakomliggande EU-direktivet. Däremot kan det anses som ett kriterium som utgör indirekt diskriminering, eftersom tillämpningen av kriteriet kan komma att särskilt missgynna elever med viss etnisk tillhörighet. För att kriteriet inte ska stå i strid mot förbudet mot indirekt diskriminering krävs då att det har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Syftet är att bättre använda skolväsendets samlade resurser och därigenom ytterst främja huvudmännens förutsättningar att nå i skollagen fastslagna mål. Regeringen vill särskilt framhålla att alla ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet oavsett geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden (1 kap. 8 §) samt att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §). Detta måste enligt regeringens mening vara ett sådant objektivt sett godtagbart och viktigt syfte som uppfyller kravet på att vara ett berättigat syfte i den mening som avses i diskrimineringslagen.

För att en särbehandling inte ska anses utgöra indirekt diskriminering krävs även att urvalskriteriet utgör ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå det angivna syftet, vilket innefattar en proportionalitetsprövning. Det har då betydelse om det finns andra icke diskriminerande medel eller mindre missgynnande åtgärder som kan vidtas för att uppnå syftet. Fristående skolor som tillämpar anmälningsstid som en urvalsgrund och som har så många fler sökande än platser att bara sökande med lång kötid tas emot står i praktiken inte öppna för elever som inte haft möjlighet att ställa sig i kö på grund av att de endast en kortare tid varit bosatta i landet innan urvalet ska göras. För att möjliggöra att sådana elever kan tas emot i fristående skolor som annars endast tar emot elever med lång kötid finns enligt regeringens mening inte något mindre ingripande alternativ till en särskild kvot för sådana elever med företräde framför övriga sökande. Användningen av ett urvalskriterium som innebär att förtur ges till en elev som varit bosatt i landet så kort tid att han eller hon inte tidigare haft möjlighet att ställa sig i kö för en plats i en fristående skola är enligt regeringens mening ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå det angivna syftet. Regeringen bedömer därför att använd-

ningen av ett sådant urvalskriterium inte står i strid mot förbudet mot indirekt diskriminering.

Som *DO* har påpekat i sitt yttrande över utkastet till lagrådsremiss bör det dock tydliggöras att bestämmelserna om direkt diskriminering blir tillämpliga, oaktat kriteriets neutrala utformning, om etniska överväganden de facto ligger till grund för ett urvalsbeslut i ett enskilt fall.

Friskolornas riksförbund har framfört att förslaget i utkastet till lagrådsremiss enligt förbundet är urvattnat och påpekat att förslaget även kan omfatta hemvändande svenskar som har svenska som modersmål. Regeringen konstaterar att betänkandets förslag avsåg bl.a. nyanlända i den mening som avses i skollagen (3 kap. 12 a §). Den definitionen omfattar inte enbart asylsökande, utan personer som har varit bosatta utomlands och nu är bosatta i landet (oavsett deras etnicitet). I detta avseende finns inte någon skillnad mellan utredningens förslag och regeringens bedömning.

Hur stor bör den särskilda kvoten vara?

Utredningen har föreslagit att den särskilda kvoten ska vara högst fem procent av den fristående skolans maximala kapacitet. Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet har tillstyrkt eller inte haft synpunkter på förslaget. Flera remissinstanser har dock ifrågasatt varför just detta procenttal har valts. Regeringen konstaterar att förslaget om särskild kvot innebär att vissa elever som söker till fristående skolor ges företräde framför andra sökande, varav många kanske har stått i kö under lång tid. Ett sådant undantag bör därför ha en begränsad omfattning. Regeringen anser att den av utredningen föreslagna begränsningen till högst fem procent innebär en lämplig avvägning av storleken på den särskilda kvot som regeringen bedömer att huvudmän för en fristående förskoleklass, grundskola eller grundsärskola bör få införa.

En huvudman måste enligt gällande rätt vara tydlig med vilka urvalsgrunder som används till skolenheten och i vilken ordningsföljd de används. Urvalsgrunderna ska vara transparenta och förutsägbara för de sökande. Urvalsgrunderna får inte heller ändras under pågående ansöknings- och antagningsprocess, om de påverkar kravet på öppenhet. Det gäller även i fråga om en särskild kvot, om huvudmannen väljer att införa en sådan. Huvudmannen kan däremot besluta att införa en särskild kvot under pågående läsår, t.ex. vid ett årsskifte. En särskild kvot har naturligtvis störst praktisk betydelse när nya elever tas emot inför nästa läsårsstart, men om det uppkommer lediga platser under pågående läsår kan elever som ingår i kvoten tas emot med förtur. Om det inte finns plats för alla sökande som ingår i den särskilda kvoten bör dessa sökande tas emot efter urval enligt samma urvalsgrunder som tillämpas vid urval till skolan i övrigt i enlighet med skollagen.

Huvudmannen bör ha en skyldighet att informera lägeskommunen och Skolinspektionen

Regeringen delar *Malmö kommuns* uppfattning att de fristående skolor som väljer att införa en kvot för elever som inte har haft möjlighet att tidigare ställa sig i kö hos den fristående skolan, bör ha en skyldighet att informera den kommun där skolan är belägen om detta för att underlätta

Prop. 2015/16:184 kommunens planering och för att kommunen ska kunna informera elever och vårdnadshavare om vilka fristående skolor som har denna särskilda kvot. Regeringen anser att den enskilda huvudmannen även bör ha en skyldighet att göra en motsvarande anmälan till Skolinspektionen.

Behöver skollagen ändras för att en särskild kvot ska kunna införas?

Fristående skolors skyldighet att vara öppna för alla elever som har rätt till utbildning i den aktuella skolformen är föreskriven i lag (t.ex. 10 kap. 35 § skollagen). Vid urval i fristående skolor som har fler sökande än platser får endast sådana urvalsgrunder tillämpas som är förenliga med öppenhetskravet. Detta framgår i dag endast av förarbetsuttalanden. Regeringen anser i likhet med bl.a. *Skolinspektionen* att det bör anges uttryckligen i lagtexten.

Som framgår ovan gör regeringen bedömningen att det bör meddelas föreskrifter som möjliggör för fristående skolor att för vissa elever frånga de urvalsgrunder som annars tillämpas vid urval till skolan. Regeringen får meddela sådana föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen). Denna föreskriftsrätt för regeringen brukar benämnas regeringens restkompetens. Med stöd av sin restkompetens kan regeringen exempelvis meddela föreskrifter, som visserligen avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, men som inte gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Sådana för enskilda gynnande föreskrifter kan alltså meddelas av regeringen utan stöd av något bemyndigande i lag. En sådan gynnande reglering kan också innehålla delar som innebär att en enskild som väljer att tillämpa regleringen också får skyldigheter, t.ex. en uppgiftsskyldighet.

Konsekvenserna av att en enskild efter ansökan godkänns som huvudman för en fristående skola är bl.a. att huvudmannen får rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. Bestämmelserna i skollagen om fristående skolor är enligt regeringens bedömning en för de enskilda huvudmännen gynnande reglering. Detta innebär att exempelvis föreskrifter om urvalsgrunder i fristående skolor hör till sådana föreskrifter som enligt grundlag inte måste beslutas av riksdagen utan får meddelas av regeringen med stöd av dess restkompetens (jfr prop. 2015/16:17 s. 35). Riksdagen har emellertid när det gäller dessa bestämmelser i skollagen stiftat lag på området för regeringens restkompetens. Regeringen anser att den bör utgå från att riksdagen, när den genom bestämmelser i skollagen reglerat en fråga som ligger inom området för regeringens restkompetens, skapat en reglering som är avsedd att vara uttömmande om inte något annat anges i lagen eller ändå framgår genom t.ex. förarbetsuttalanden. Det behövs därför en upplysningsbestämmelse i lagen om att regeringen med stöd av regeringsformen kan meddela föreskrifter om urvalsgrunder i fristående skolor (se prop. 2009/10:165 s. 209 f.).

Sammanfattningsvis bör det införas en upplysning i bestämmelserna om urval till fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor om att regeringen med stöd av regeringsformen kan meddela föreskrifter om undantag för vissa elever från de urvalsgrunder som normalt gäller.

Regeringen anser att de nya bestämmelserna om en särskild kvot bör införas på förordningsnivå. Bestämmelserna ska möjliggöra för huvudmän för fristående förskoleklasser, grundskolor eller grundsärskolor som har kötid som en urvalsgrund att ha en särskild kvot för elever som inte tidigare har haft möjlighet att ställa sig i kö hos den fristående skolan. Regeringen anser att det för att förenkla tillämpningen av den aktuella förordningen är lämpligt att uppställa en tidsgräns för när en elev kan räknas in i den särskilda kvoten. Enligt 3 kap. 12 a § ska en elev inte anses nyanländ i skollagens mening efter fyra års skolgång här i landet. Regeringen anser att en fyraårsgräns är för lång tid i nu aktuellt sammanhang. Det ska å andra sidan beaktas att det finns fristående skolor med många sökande där kötiden är lång. Regeringen anser att en lämplig avgränsning är att elever som varit bosatta i landet kortare tid än två år före starten av det aktuella läsåret kan räknas in i den särskilda kvoten.

Regeringen anser, i linje med vad *Skolverket* har anfört, att förordningen bör vara tidsbegränsad och att den bör utvärderas efter viss tid. Beroende på vad som framkommer under utvärderingen bör därefter ställning tas till om det finns skäl att permanenta förordningsregleringen.

8 Ikraftträdande

<p>Regeringens förslag: Ändringen i skollagen ska träda i kraft den 1 november 2016.</p>

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslog att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2016.

Remissinstanserna: Endast någon enstaka remissinstans har yttrat sig. *Statens skolverk* anser att skolorna får mycket kort tid på sig att förbereda sig inför lagändringen.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Den 1 november 2016 bedöms vara den tidigaste tidpunkt det kan ske. Det är frivilligt för fristående skolor att tillämpa en särskild kvot.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

9 Konsekvenser

9.1 Konsekvenser för staten

Statens skolinspektion prövar redan i dag enskildas ansökningar om godkännande som huvudman för en fristående skola. I prövningen ingår att bedöma de urvalsgrunder som sökanden i sin ansökan har uppgett

Prop. 2015/16:184 kommer att tillämpas vid skolan. Det ingår i dag i Skolinspektionens tillsynsuppdrag att granska vilka urvalsgrunder en enskild huvudman tillämpar när en fristående skola har fler sökande än platser. Regeringens förslag om särskild kvot innebär att Skolinspektionen har att granska ytterligare en bestämmelse avseende en enskild huvudmans organisering av mottagande till en skolenhet. Detta bör dock inte innebära någon betydande ökning av den tid som granskningen tar i anspråk.

Regeringen har gjort bedömningen att det bör meddelas bestämmelser i förordning som möjliggör för huvudmän för fristående förskoleklasser, grundskolor eller grundsärskolor som har kötid som en urvalsgrund att ha en särskild kvot för elever som har varit bosatta i landet kortare tid än två år före det aktuella läsåret. Huvudmännens tillämpning av dessa föreskrifter kommer att omfattas av Skolinspektionens tillsyn. Regeringen bedömer att detta inte kommer att innebära en kostnadsökning för Skolinspektionen och att myndigheten inte behöver något resurstillskott med anledning av regeringens förslag.

9.2 Konsekvenser för kommuner

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.

Förslaget om möjlighet för fristående skolor att tillämpa en särskild kvot får inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

9.3 Konsekvenser för företag

Regeringens bedömning att huvudmän för fristående förskoleklasser grundskolor och grundsärskolor bör få möjlighet att införa en särskild kvot för elever som har varit bosatta i landet kortare tid än två år före det aktuella läsåret får konsekvenser för de enskilda huvudmän som väljer att utnyttja möjligheten. Regeringen bedömer att de huvudmän som väljer att tillämpa särskild kvot vid mottagande kan komma att ta emot något fler elever än vad skolan tar emot i dag. Huvudmän för fristående skolor kommer dock att ersättas för sina kostnader via grundbelopp och tilläggsbelopp på samma sätt som i dag. Förslaget bedöms därför inte innebära ökade kostnader för skolföretagen. Regeringens bedömning innebär att en informationsskyldighet bör införas för de skolföretag som väljer att tillämpa särskild kvot. Regeringen bedömer dock att de enskilda huvudmännen redan i dag informerar om sina verksamheter och att det inte kan anses vara betungande för företagen och inte heller innebära mer än marginellt ökade administrativa kostnader att även informera om den särskilda kvoten.

Regeringen bedömer att förslaget ur ett barnrättsperspektiv överlag kommer att få positiva konsekvenser för de barn som berörs. De negativa konsekvenser som kan upplevas för sökande som inte får plats övervägs av syftet att bättre använda skolväsendets samlade resurser och därigenom ytterst främja huvudmännens förutsättningar att nå i skollagen fastslagna mål. Regeringen bedömer att förslaget ökar elevers rätt till likvärdig tillgång till utbildning och god kvalitet. Genom att elever som nyligen anlänt till landet får möjlighet att tas emot i flera fristående skolor får de tillgång till utbildning som är likvärdig den som elever vilka tidigare är bosatta i landet har tillgång till.

9.5 Övriga konsekvenser

Förslaget syftar till att skapa förutsättningar för ett bättre utnyttjande av skolväsendets samlade resurser. Förslaget är könsneutralt och bedöms inte ha några konsekvenser för jämställdheten. Genom att fler elever som varit bosatta en kortare tid i landet får möjlighet att gå i fler fristående skolor främjas förutsättningarna att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

10 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

9 kap.

18 § Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass, ska urvalet göras på grunder *som är förenliga med 17 § första stycket och* som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a §.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

Paragrafen innehåller bestämmelser om urval till fristående förskoleklasser som inte har plats för alla sökande.

Ändringen i *första stycket* förtydligar att urval ska göras på grunder som är förenliga med att en fristående förskoleklass som huvudregel ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i skolformen förskoleklassen. Detta anses redan gälla enligt förarbetena (se prop. 2009/10:165 s. 725 jämfört med s. 382 och 744 i samma proposition). Någon ändring i sak är inte avsedd.

I det nya *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse som klargör att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen, den s.k. restkompetensen, kan meddela föreskrifter som innebär att ytterligare undantag från urvalsgrunderna får göras för vissa elever utöver de som anges i paragrafens första stycke.

10 kap.

36 § Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder *som är förenliga med 35 § första stycket och* som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av

1. föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket,
2. andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, eller
3. ett beslut som har fattats med stöd av 9 a §.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

Paragrafen innehåller bestämmelser om urval till fristående grundskolor som inte har plats för alla sökande.

Ändringen i *första stycket* förtydligar att urval ska göras på grunder som är förenliga med att en fristående grundskola som huvudregel ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i skolformen grundskolan. Detta anses redan gälla enligt förarbetena (prop. 2009/10:165 s. 382 och s. 744). Någon ändring i sak är inte avsedd.

I det nya *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse i vilken det klargörs att regeringen med stöd av sin s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen kan meddela föreskrifter som innebär att ytterligare undantag från urvalsgrunderna får göras för vissa elever utöver de som anges i första stycket punkterna 1–3.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

11 kap.

35 § Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder *som är förenliga med 34 § första stycket och* som Statens skolinspektion godkänner.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag för vissa elever.

Paragrafen innehåller bestämmelser om urval till fristående grundsärskolor som inte har plats för alla sökande.

Ändringen i *första stycket* förtydligar att urval ska göras på grunder som är förenliga med att en fristående grundsärskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i skolformen grundsärskolan. Detta anses redan gälla enligt förarbetena (se prop. 2009/10:165 s. 758, jämfört med s. 382 och s. 744 i samma proposition). Någon ändring i sak är inte avsedd.

I det nya *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse som klargör att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen, den s.k. restkompetensen, kan meddela föreskrifter som innebär att undantag från urvalsgrunderna får göras för vissa elever.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

Placering av elever i kommunala skolor

Utredningen har i uppdrag att utreda hur kommuner i större utsträckning ska kunna placera elever i andra skolor än de närliggande för att främja en jämnare fördelning av nyanlända elever och förbättra förutsättningarna för integration.

I grundskolan och grundsärskolan ska en kommun få göra undantag från bestämmelserna om placering enligt vårdnads-havarnas önskemål och elevers berättigade krav på en placering nära hemmet om det finns särskilda skäl med hänsyn till kommunens mottagande av nyanlända elever eller andra elever som varit bosatta i landet en kortare tid.

I förskoleklassen ska en kommun få göra undantag från bestämmelserna om placering enligt vårdnadshavarnas önskemål och elevers berättigade krav på en placering nära hemmet om det finns särskilda skäl med hänsyn till kommunens mottagande av elever som varit bosatta i landet en kortare tid.

Fristående skolors möjlighet att ta emot nyanlända elever

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur enskilda huvudmän för skolenheter som har fler sökande än platser ska kunna ta emot nyanlända elever. Bestämmelserna i skollagen som anger att urvalsgrunder får användas om en fristående skolenhet inte har plats för alla sökande ska förtydligas. Det ska framgå att urvalsgrunderna som huvudregel ska vara förenliga med att skolan ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i den aktuella skolformen. Förtydligandet ska göras för skolformerna förskoleklass, grundskola och grundsärskola.

Bestämmelserna ändras så att det framgår att regeringen med stöd av regeringsformen kan meddela föreskrifter om undantag för vissa elever.

I sådana föreskrifter ska det få föreskrivas att en enskild huvudman som har fler sökande än platser till sin skolenhet och där skolan använder en urvalsgrund som t.ex. anmälningstid, får välja att ta emot ett begränsat antal platser för nyanlända elever per läsår (särskild kvot) som ges företräde framför övriga sökande. I föreskrifterna bör det anges vilka elever som omfattas, hur många och hur mottagandet i övrigt ska ske.

Ikraftträdande

De föreslagna ändringarna i skollagen och skolförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2016. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 15 och 18 §§, 10 kap. 30 och 36 §§ och 11 kap. 29 och 35 §§ skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

15 §

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

Kommunen får annars frångå elevens vårdnadshavares önskemål endast om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

En kommun får även i andra fall än som avses i andra stycket göra undantag från första stycket om det finns särskilda skäl med hänsyn till kommunens mottagande av elever som varit bosatta i landet en kortare tid.

18 §¹

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass, ska urvalet göras på de grunder som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a §.

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass, ska urvalet göras på grunder som är förenliga med 17 § första stycket och som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a §.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

¹ Senaste lydelse 2014:1013.

10 kap.

30 §

Prop. 2015/16:184

Bilaga 2

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

Kommunen får annars frångå elevens vårdnadshavares önske-mål endast om

1. den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, eller

2. det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

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

En kommun får även i andra fall än som avses i andra stycket 1 göra undantag från första stycket om det finns särskilda skäl med hänsyn till kommunens mottagande av nyanlända elever eller andra elever som varit bosatta i landet en kortare tid.

36 §²

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på *de* grunder som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av

1. föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket,

2. andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, *eller*

3. ett beslut som har fattats med stöd av 9 a §.

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder *som är förenliga med 35 § första stycket* och som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av

1. föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket,

2. andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar,

3. ett beslut som har fattats med stöd av 9 a §, *eller*

4. föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

² Senaste lydelse 2014:1013.

11 kap.
29 §

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

Kommunen får annars frångå elevens vårdnadshavares önskemål endast om

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

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

En kommun får även i andra fall än som avses i andra stycket 1 göra undantag från första stycket om det finns särskilda skäl med hänsyn till kommunens mottagande av nyanlända elever eller andra elever som varit bosatta i landet en kortare tid.

35 §

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder som Statens skolinspektion godkänner.

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder som är förenliga med 34 § första stycket och som Statens skolinspektion godkänner.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag för vissa elever.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

Följande remissinstanser har yttrat sig över betänkandet: Förvaltningsrätten i Göteborg, Migrationsverket, Barnombudsmannen, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolväsendets överklagandenämnd, Barn- och elevombudet, Linköpings universitet, Malmö högskola, Diskrimineringsombudsmannen, Askersunds kommun, Arvika kommun, Botkyrka kommun, Falu kommun, Gnosjö kommun, Gullspångs kommun, Göteborgs kommun, Kungälv kommun, Malmö kommun, Södertälje kommun, Tjörns kommun, Kunskapsskolan AB, Jensen Education AB, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund.

Följande remissinstanser har förklarat sig avstå eller har inte lämnat något yttrande: Riksdagens ombudsmän (JO), Arvidsjaurs kommun, Bjurholms kommun, Borgholms kommun, Boxholms kommun, Falköpings kommun, Hultsfreds kommun, Karlsborgs kommun, Kinda kommun, Klippans kommun, Kumla kommun, Köpings kommun, Laxå kommun, Norbergs kommun, Stockholms kommun, Storfors kommun, Tomelilla kommun, Älvdalens kommun, Överkalix kommun, Academia AB, Föräldraalliansen Sverige, Riksförbundet Hem och Skola, Sveriges Elevkårer, Sveriges elevråd SVEA, Sveriges Vägledarförening, Handikappförbunden, Lika unika.

Spontana yttranden har lämnats av Nacka kommun och Svenskt Näringsliv.

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 maj 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Regnér, Andersson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Hadzialic, Eriksson, Linde, Skog

Föredragande: statsrådet Fridolin

Regeringen beslutar proposition Fler elever i fler skolor