

TJÄNSTESKRIVELSE

2017-04-25

Utbildningskontoret

Utbildningsnämnden

Kommundelsnämnderna

Yttrande om "Möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor"**(Dnr hos Regeringskansliets U2017/01031/S)**

Dnr: UN 17/039

Sammanfattning av ärendet

Utbildningsdepartementet har i en promemoria lämnat förslag om möjligheten att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor. Det innebär en möjlighet för kommuner att göra undantag från närhetsprincipen vid placering av elever i vissa kommunala skolor. Syftet är att motverka konsekvenserna av boendesegregationen. Undantag från närhetsprincipen ska vara begränsad till maximalt fem procent av totala antal platser på skolan, enligt förslaget. Platserna ska fördelas till elever vars vårdnadshavare önskar att de ska gå vid den aktuella skolenheten. Bestämmelserna ska finnas i en särskild tidsbegränsad lag. Lagen ska träda i kraft den 1 februari 2018 och gälla till och med 2021.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse 2017-04-25

Utbildningsdepartementets remiss för yttrande från regeringskansliet

Ärendet

Södertälje kommun känner tydligt igen den problembild kring bostadssegregationens påverkan på elevsammansättningen på skolorna, som beskrivs i promemorian. I Södertälje kommun finns en medveten strategi för att fördela nyanlända för att inte belasta enstaka skolor utan istället få en god spridning på kommunens samtliga skolor samt att åstadkomma ett effektivare resursutnyttjande gällande t.ex. modersmålsundervisning och studiehandledning för ett kvalitativt mottagande. Södertälje kommun har också infört ett aktivt skolval som ett led i att motverka negativa effekter av bostadssegregationen. Förslag om möjligheten att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor skulle kunna vara ett av flera sätt att skapa en mer heterogen elevsammansättning.

Konsekvenser

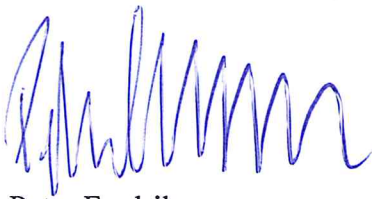
Södertälje kommun gör bedömningen att förslaget inte kommer medföra några nämnvärda effekter gällande elevsammansättningen då flertalet kommunala skolor utgörs av elevgrupper

från socioekonomiskt utsatta områden, med föräldrar med låg utbildningsbakgrund samt med utländsk bakgrund. I praktiken finns det därför få skolor av totala antalet kommunala skolor i Södertälje som kan bli aktuella för särskild kvot.

En konsekvens av förslaget kan vara ökad risk för missnöje, konflikter och utanförskap till följd av skolplaceringsbeslut utifrån att en grupp kvoteras vid placering på t.ex. en populär skolenhet.

Kontorets förslag till nämnderna:

Utbildningskontoret föreslår att förslagen i promemorian om möjlighet för kommuner att göra undantag från närhetsprincipen vid placering av elever i vissa kommunala skolor i syfte att motverka bostadssegregationens negativa effekter på elevsammansättningen stöds, då det kan vara ett av flera sätt för en kommun att påverka elevsammansättningen i positiv riktning.



Peter Fredriksson

Utbildningsdirektör

Handläggare: Tina Hammarström

Skolexpert

Staben

Telefon (direkt): 08-523 017 77

E-post: tina.hammarstrom@sodertalje.se

Beslutet skickas till

Utbildningsdepartementet i pappersformat

Elektroniskt i Wordformat till u.remissvar@regeringskansliet.se

Akten .

SÖDERTÄLJE KOMMUN

Protokoll fört den 17 mars 2017
över ärenden som kommunstyrel-
sens ordförande enligt kommun-
styrelsens i Södertälje delegations-
ordning har rätt att besluta i.

§ 8

Remittering av promemorian Möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor

Södertälje kommun har fått Regeringskansliet, Utbildningsdepartementets remiss för yttrande.

Beslut

Södertälje kommun överlämnar remissen till Utbildningsnämnden för beredning och direkt besvarande, med tillfälle för yttrande från kommundelsnämnderna.

Beslutet är fattat på kommunstyrelsens vägnar i enlighet med delegationsordningens regler om ordförandens beslutanderätt i brådskande ärenden.

På kommunstyrelsens vägnar



Boel Godner
Kommunstyrelsens ordförande



2017-03-03
U2017/01031/S

Utbildningsdepartementet
Skolenheten

SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2017 -03- 07	
Dnr	Rnr

SÖDERTÄLJE KOMMUN Utbildningskontoret	
Ink 2017 -03- 20	
Dnr 17/39	Rnr 9206

Remittering av promemorian Möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor

Härmed remitteras promemorian Möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor. Remissinstanserna bereds nu tillfälle att yttra sig över betänkandet.

Remissinstanser

1. Riksdagens ombudsmän (JO)
2. Kammarrätten i Sundsvall
3. Barnombudsmannen
4. Statskontoret
5. Statens skolverk
6. Statens skolinspektion
7. Specialpedagogiska skolmyndigheten
8. Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågor
9. Barn- och elevombudet
10. Diskrimineringsombudsmannen
11. Avesta kommun
12. Bodens kommun
13. Borgholms kommun
14. Borås kommun
15. Botkyrka kommun
16. Enköpings kommun
17. Falkenbergs kommun
18. Gotlands kommun
19. Göteborgs kommun
20. Hagfors kommun
21. Helsingborgs kommun
22. Hultsfreds kommun

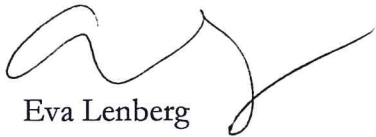
23. Jönköpings kommun
24. Kristianstads kommun
25. Kungsbacka kommun
26. Landskrona kommun
27. Linköpings kommun
28. Malmö kommun
29. Norrköpings kommun
30. Norrtälje kommun
31. Nynäshamns kommun
32. Stockholms kommun
33. Södertälje kommun
34. Trollhättans kommun
35. Umeå kommun
36. Upplands Väsby kommun
37. Uppsala kommun
38. Växjö kommun
39. Ängelholms kommun
40. Örebro kommun
41. Handikappförbunden
42. Lika unika
43. Lärarförbundet
44. Lärarnas Riksförbund
45. Riksförbundet Hem och Skola
46. Rädda Barnen
47. Svenskt Näringsliv
48. Sveriges Elevkårer
49. Sveriges elevråd SVEA
50. Sveriges Kommuner och Landsting
51. Sveriges Skolledarförbund
52. Sveriges Vägledarförening

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast den 1 juni 2017**. Svaren bör lämnas både på papper till Utbildningsdepartementet, 103 33 Stockholm och per e-post i ett format man kan kopiera textavsnitten från, t.ex. i Wordformat eller teckenläsbar PDF, till u.remissvar@regeringskansliet.se.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Eva Lenberg
Rättschef



Utbildningsdepartementet

Promemoria

2017-03-03

U2017/01031/S

Möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
1 Förslag till lag om särskild kvot vid placering av elever i vissa kommunala skolor	4
2 Tidigare och pågående utredningar om kommuners möjligheter att placera elever vid andra skolenheter än de närliggande	5
3 Strukturella faktorer påverkar skolans uppdrag.....	6
4 Nuvarande reglering.....	9
4.1 Vilka regler gäller för placering av elever i kommunala skolor? 9	
4.2 Vad innebär direkt och indirekt diskriminering?	10
5 En möjlighet för kommuner att ha en särskild kvot vid placering av elever i vissa skolor ska införas.....	12
6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	20
7 Konsekvenser	20
7.1 Konsekvenser för kommunerna	20
7.2 Konsekvenser för staten.....	20
7.3 Konsekvenser för företag	20
7.4 Konsekvenser för jämställdhet mellan flickor och pojkar	20
7.5 Konsekvenser för elever	21
7.6 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen	21
8 Författningskommentar	21
Referenser	25

Sammanfattning

I denna promemoria föreslås att det införs en möjlighet för kommuner att göra undantag från närhetsprincipen vid placering av elever i vissa kommunala skolor. Syftet är att motverka konsekvenserna av boendesegregation mot bakgrund av att antalet elever i svenska skolväsendet ökat stort under senare år. Möjligheten till undantag från närhetsprincipen ska vara begränsad till en viss andel av platserna – en särskild kvot – vid en eller flera av kommunens skolenheter. Bestämmelser om denna möjlighet ska finnas i en särskild lag med begränsad giltighetstid. Enligt den tidsbegränsade lagen ska en kommun vid placering av elever i skolenheter i förskoleklassen, grundskolan eller grundsärskolan få undanta ett antal platser i en eller flera skolenheter från den fördelning som ska göras enligt skollagens bestämmelser och låta dessa platser utgöra en särskild kvot. Platserna inom en särskild kvot ska fördelas till elever vars vårdnadshavare önskar att de ska gå vid den aktuella skolenheten. Lagen ska träda i kraft den 1 februari 2018 och gälla till och med 2021.

1 Förslag till lag om särskild kvot vid placering av elever i vissa kommunala skolor

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En kommun får vid placering av elever i skolenheter i förskoleklassen, grundskolan eller grundsärskolan undanta ett antal platser i en eller flera skolenheter från den fördelning som ska göras enligt 9 kap. 15 § första stycket, 10 kap. 30 § första stycket respektive 11 kap. 29 § första stycket skollagen (2010:800) och låta dessa platser utgöra en särskild kvot.

Det antal platser som ingår i den särskilda kvoten vid en viss skolenhet får uppgå till högst fem procent av det högsta antal elever som kommunen beslutar ska tas emot vid skolenheten.

2 § Kommunen ska fördela de platser som ingår i den särskilda kvoten till elever vars vårdnadshavare önskar att de ska gå vid den aktuella skolenheten enligt grunder som kommunen beslutar.

3 § En elev som tilldelas en plats vid en viss skolenhet inom den särskilda kvoten har samma rätt att gå kvar vid skolenheten som en elev som placerats där enligt bestämmelserna i skollagen (2010:800).

4 § En kommun som tillämpar denna lag ska anmäla detta till Statens skolinspektion.

5 § Ett beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Bestämmelser om laglighetsprövning finns i 10 kap. kommunallagen (1991:900).

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2018.
 2. Lagen upphör att gälla vid utgången av 2021.

2 Tidigare och pågående utredningar om kommuners möjligheter att placera elever vid andra skolenheter än de närliggande

Utredningen om utbildning för nyanlända föreslog i sitt delbetänkande Plats för nyanlända i fler skolor (SOU 2016:9) att en permanent reglering ska införas i skollagen som medger undantag från bestämmelserna om placering enligt vårdnadshavarnas önskemål och elevers berättigade krav på en placering nära hemmet. Enligt utredningens förslag ska en kommun, när det gäller grundskolan och grundsärskolan, 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 nyanlända elever eller andra elever som varit bosatta i landet en kortare tid. Vidare föreslogs att en kommun när det gäller förskoleklassen ska 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. Dessa förslag kritiserades av flera remissinstanser och har inte lett till lagstiftning.

Regeringen har gett en kommitté – 2015 års skolkommision – i uppdrag att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). Skolkommisionen ska bl.a. analysera orsakerna till de fallande skolresultaten och redovisa en samlad problembild och utifrån denna föreslå nationella målsättningar samt lämna förslag till en långsiktig plan med utvecklingsområden som utgår från de nationella målsättningarna och lämna förslag inom de identifierade utvecklingsområdena. Skolkommisionen har i sitt delbetänkande Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet (SOU 2016:38 s. 97) föreslagit som en övergripande målsättning att likvärdigheten ska förbättras. Som delmål har kommissionen föreslagit att grundskolorna ska ha en jämnare elevsammansättning med avseende på familjebakgrund, att sambandet mellan elevernas familjebakgrund ska minska och att skillnaderna i kunskapsresultat ska minska.

Kommisionen redovisar i betänkandet även sin bedömning när det gäller åtgärder mot skolsegregation och ett likvärdigt skolval (SOU 2016:38 s. 126 ff.). Enligt kommissionen är utvecklingen mot allt större skillnader i skolornas elevsammansättning med avseende på socioekonomisk bakgrund oroande. Kommissionen ser ett behov av att utveckla en modell som möjliggör val av skola samtidigt som segregation och minskad likvärdighet motverkas. Det föreslås att ett obligatoriskt skolval som kombineras med relevant och allsidig information till elever och vårdnadshavare bör övervägas. Även regelverket för skolplacering bör enligt

kommissionen ses över. Kommissionen anser vidare att det bör övervägas att införa en bestämmelse om att huvudmannen och rektorn ska verka för att skolenheter, klasser och arbetsenheter ska ha en så bred social sammansättning som möjligt. Kommissionen avser att återkomma med förslag till åtgärder i sitt slutbetänkande, som ska lämnas till regeringen senast den 20 april 2017.

3 Strukturella faktorer påverkar skolans uppdrag

Skolsegregationen har ökat

En av de grundläggande principerna för det svenska skolväsendet är att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning. Enligt skollagen (2010:800) ska elever ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. I utbildningen ska hänsyn tas till elevernas olika behov (1 kap. 4 §). Utbildningen ska vara likvärdig oavsett var den anordnas (1 kap. 9 §).

Skolsegregationen har dock ökat, såväl i bemärkelsen att skillnaderna i kunskapsresultaten mellan olika skolor ökar, som i att den socioekonomiska och etniska bostadssegregationen befästs i skolorna (SOU 2016:38). Enligt en studie från Skolverket har skolorna blivit mer homogena framför allt när det gäller uppdelningen mellan elever med svensk och utländsk bakgrund. Den största nivån på skolsegregation baserad på svensk eller utländsk bakgrund finns i storstäder och har ökat mer eller mindre kontinuerligt under perioden 2000–2011, från ungefär 27 till 32 procent (Skolverket, 2012a). Den av regeringen tillsatta Skolkommissionen anser att det är viktigt att motverka de negativa effekter som segregation kan leda till för enskilda elever, men också för samhället i stort (SOU 2016:38). I ett samhälle där elever från olika bakgrund i större utsträckning går i olika skolor finns risk för att toleransen mellan olika samhällsgrupper minskar och att skolans mål att förmedla en gemensam värdegrund försvåras. Att blanda elever med olika social och kulturell bakgrund på samma skolor och i samma klassrum kan således ha ett samhällligt värde utöver hur kunskapsresultaten eventuellt påverkas (Skolverket, 2012a).

Enligt Skolverket har även betydelsen av vilken skola som en elev har gått i, den s.k. skolnivåeffekten, ökat. Skolnivåeffekten är effekten på elevernas betyg beroende av skolans socioekonomiska sammansättning. Det vill säga elevernas prestation i olika skolor även efter det att hänsyn har tagits till elevernas socioekonomiska bakgrund (samt kön och utländsk bakgrund). Elever från skolor där andelen med högutbildade föräldrar är högre tenderar att prestera bättre än elever på skolor där andelen med högutbildade är lägre. Skolverkets tes till denna utveckling

är att det har skett en ökad sortering av elever mellan skolor utifrån variabler som studiemotivation och engagemang. Detta är en form av dold selektion, där elever som är mer studiemotiverade och har mer pådrivande föräldrar, oavsett deras socioekonomiska bakgrund, i ökad utsträckning samlas på vissa skolor. Skolnivåeffekten förstärks sedan ytterligare av kamrateffekter och lärarförväntningar (Skolverket 2012a).

En av de mest utsatta elevgrupperna inom skolväsendet när det gäller att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program utgörs av nyanlända elever. Elever med utländsk bakgrund är en heterogen grupp där föräldrarnas utbildningsbakgrund och tiden i svensk skola påverkar den enskildes förutsättningar att nå grundskolans kunskapsmål. Även elever vars föräldrar har lägre utbildning når behörighet till gymnasieskolans nationella program i lägre utsträckning än andra elever, oavsett om eleven har migrationsbakgrund eller ej (Skolverket, 2015, 2016b).

Det råder en ansträngd situation på många skolor

Många svenska skolor har en ansträngd situation där det ofta råder brist på såväl legitimerade och behöriga lärare som lokaler. Skälen till detta härrör t.ex. från den generella bristen på lärare i Sverige och på den demografiska situationen, där antalet barn ökat under de senaste åren, men även 2015 års asylmottagande med ett kraftigt ökat antal asylsökande barn (se t.ex. SCB:s befolkningsstatistik, www.scb.se). Enligt Skolverket tar tio procent av samtliga skolor i Sverige emot hälften av alla nyanlända elever och 75 procent av eleverna finns i 25 procent av skolenheterna (Skolverket, 2016).

Skolkommissionen (SOU 2016:38) anser att det är oroande att det ofta är de minst erfarna lärarna och rektorerna, mätt i antal år i yrket, som är verksamma vid de mest utsatta skolorna enligt rapporter från bl.a. Skolverket. Enligt Skolkommissionen är också andelen legitimerade lärare och andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen lägre i de mest utsatta skolorna. Det finns en risk för att förväntningarna på eleverna blir lägre och att nivån på undervisningen anpassas nedåt i skolor där en stor majoritet av eleverna har kortutbildade föräldrar enligt studier från OECD som Skolkommissionen refererar till i sitt betänkande.

Sammantaget innebär detta utmaningar för skolan, vissa skolor tar i dagsläget ett betydligt större ansvar än andra och det finns risker att det uppstår kvalitetsskillnader i undervisningen mellan skolor.

Många huvudmän har ett system för att fördela resurser efter behov och därigenom skapa mer lika förutsättningar för undervisningen i olika skolor. Enligt Statens skolinspektion fördelar kommuner resurser ofta främst efter elevers migrationsbakgrund, trots att betygsstatistiken visar att andra faktorer, främst föräldrarnas utbildningsbakgrund, har större inverkan på kunskapsresultaten. För att öka möjligheten till likvärdig

utbildning måste enligt Skolinspektionen högre anslag kombineras med andra åtgärder (Skolinspektionen, 2014).

Vissa kommuner med många nyanlända elever har förlagt förberedelseklasser till skolor med övervägande andel elever födda i Sverige. Där erbjuds de nyanlända eleverna sedan att gå kvar. Detta bidrar till att elevsammansättningen blir mindre homogen med hänsyn till elevernas bakgrund än då motsvarande verksamhet förläggs till skolor i områden med stor andel utlandsfödda elever (Skolinspektionen, 2014).

Vidtagna insatser för att stärka likvärdigheten

De lokala förutsättningarna ser olika ut i olika kommuner och i många kommuner kan det krävas fler insatser än dagens för att kommunen ska kunna erbjuda alla elever en likvärdig utbildning av hög kvalitet. För att långsiktigt förbättra en skolas möjligheter att erbjuda sina elever en likvärdig och kvalitativt god utbildning är det viktigt att huvudmannen aktivt arbetar med de åtgärder som forskning och beprövad erfarenhet identifierat som viktigast i detta avseende. Det vill säga t.ex. legitimerade och behöriga lärare som anpassar sin undervisning efter målgruppen, det pedagogiska ledarskapet, höga förväntningar på varje elev, särskilt stöd, systematiskt kvalitetsarbete och att fördela resurser efter behov (se t.ex. Skolinspektionen 2010, Skolverket 2011, 2012b, 2014, 2016). Regeringen har initierat ett flertal olika insatser för att stödja huvudmännen i detta arbete, t.ex. satsningar på lärare (bl.a. ökade medel till karriärsteg, insatser för att öka läraryrkets attraktivitet, kompetensutvecklingsinsatser för lärare, rektorer och annan personal i skolan, samt statsbidrag till huvudmännen för att anställa fler i lågstadiet). Regeringen har även beslutat om förstärkningar för elevhälsan, speciallärarutbildningen och specialpedagogutbildningen, samt om satsningar på samverkan för bästa skola och särskilda insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska.

Nuvarande reglering om skolplacering utifrån närhetsprincipen främjar dock inte regeringens målsättning att ansvaret för att ge nyanlända elever de bästa förutsättningarna för sin kunskapsutveckling ska delas av flera skolor. Som ett led i regeringens arbete att bättre nyttja skolans samlade resurser föreslog regeringen våren 2016 i propositionen Fler elever i fler skolor (prop. 2015/16:184) sådana ändringar i skollagen som skulle möjliggöra för regeringen att meddela föreskrifter om att en huvudman för en fristående skola som använder kötid som urvalsgrund ska få välja att ta emot ett begränsat antal elever per läsår (särskild kvot) som ges företräde framför övriga sökande. Den särskilda kvoten ska avse elever som varit bosatta i landet kortare tid än två år före starten av det aktuella läsåret. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och regeringen har meddelat de aktuella föreskrifterna (bet. 2016/17:UbU3, rskr. 2016/17:5, förordningen [2016:910] om särskild kvot i fristående

skolor). Det behövs dock ytterligare insatser för att huvudmännen ska kunna ge alla elever en likvärdig utbildning.

4 Nuvarande reglering

4.1 Vilka regler gäller för placering av elever i kommunala skolor?

I skollagen (2010:800) finns bestämmelser om hur kommunen ska organisera sin grundskola och grundsärskola med hänsyn till kommunikationerna mellan hemmet och skolan. Varje kommun är skyldig att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna (10 kap. 29 § första stycket). För grundsärskolan gäller en motsvarande bestämmelse (11 kap. 28 § första stycket). Däremot finns inte någon motsvarande bestämmelse för förskoleklassen.

Bestämmelserna innebär att elevernas intresse av att behöva lägga ned så lite tid som möjligt på att ta sig till skolan alltid måste vara en betydelsefull faktor vid planeringen och utformningen av skolverksamheten i kommunen. Enligt förarbetena måste avvägningar många gånger göras t.ex. mellan vissa elevers intresse av en kort skolväg och vikten av att skolorna får en rationell storlek. Det har inte ansetts möjligt att ge några detaljerade föreskrifter för hur dessa avvägningar ska göras, men det är kommunernas skyldighet att alltid finna sådana lösningar som ger varje elev en situation som vid en samlad bedömning av omständigheterna framstår som rimlig för eleven (se prop. 1990/91:115 s. 73 och prop. 2009/10:165 s. 738).

Bestämmelser om hur en kommun ska placera eleverna i sin grundskola i olika skolenheter finns i 10 kap. 30 § skollagen. 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 en placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan skolenhet (10 kap. 30 § första stycket). Kommunen får annars frångå elevens vårdnadshavares önskemål endast om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen eller det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet eller studiero (10 kap. 30 § andra stycket).

Motsvarande bestämmelser gäller för grundsärskolan (11 kap. 29 §). Detsamma gäller för förskoleklassen, med undantag för att det inte finns någon möjlighet att frångå ett önskemål om placering vid en viss skolenhet med hänsyn till övriga elevers trygghet eller studiero (9 kap. 15 §).

Bestämmelserna om att ett önskemål om placering vid en viss skolenhet inte får gå ut över ett annat barns berättigade krav på en placering vid en skolenhet nära hemmet blir tillämpliga även när en annan elevs vårdnadshavare inte framställt något önskemål om placering. Om det finns en skola nära hemmet har elever, vilkas vårdnadshavare inte framställt något önskemål, rätt att bli placerade där. Om det inte finns någon skola nära hemmet måste kommunen i enlighet med den princip som kommit till uttryck i 10 kap. 29 § första stycket ändå beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleven. I vissa fall kan flera skolor bedömas som likvärdiga från kommunikationssynpunkt även om de inte ligger på samma avstånd från hemmet. Eleven får dock inte drabbas av en allvarlig försämring beträffande sin skolväg. Det normala bör vara att elever och vårdnadshavare gör ett aktivt val. För elever vars familjer av något skäl inte väljer skola för sitt barn ska kommunen med hänsyn till berörda elevers skolväg finna den bästa samlade lösningen. I situationer då flera önskat bli placerade i en skola än det finns plats för i skolan ska samma principer vid urvalet gälla som då något önskemål inte framställts. En elev som inte kan beredas plats i den skola som vårdnadshavaren valt kan komma att påverka urvalet till en annan skola. I sådana situationer måste kommunen hitta den bästa lösningen för alla berörda elever (prop. 1992/93:230 s. 57 och s. 73 och prop. 2009/10:165 s. 378 och s. 739).

Varken i lagen eller i dess förarbeten definieras vad som avses med uttrycket ”nära hemmet”. Innebörden får antas vara beroende av de lokala förhållandena. Det blir därför upp till varje kommun att bestämma vilka kriterier som ska gälla med beaktande av faktorer som t.ex. elevernas ålder och avståndet mellan hemmet och olika tillgängliga skolenheter. En elev har inte en ovillkorlig rätt att bli placerad vid den skolenhet som ligger närmast hemmet. De elever som bor närmast en viss skolenhet kan inte bara av detta skäl ges företräde framför andra sökande i kommunen (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2015 ref. 50).

Bestämmelserna förutsätter att kommunen gör ett urval av de elever som måste placeras i en annan skolenhet än den önskade. Hur ett sådant urval ska göras är inte närmare reglerat i skollagen. Kommunen har en viss frihet att bestämma vilka kriterier som ska läggas till grund för prioriteringen. Ett grundläggande krav är att urvalet sker på ett objektiva, sakligt och icke-diskriminerande sätt och med hänsyn till vad som sammantaget är bäst för samtliga elever (se HFD 2015 ref. 50).

4.2 Vad innebär direkt och indirekt diskriminering?

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 diskrimineringslagen). Med indirekt diskriminering avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med bl.a. viss etnisk tillhörighet, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (1 kap. 4 § 2 diskrimineringslagen). Med etnisk tillhörighet avses i diskrimineringslagen nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (1 kap. 5 § 5 diskrimineringslagen). 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).

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 2.2 a). Indirekt diskriminering ska anses förekomma när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung jämfört med andra personer, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet 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).

5 En möjlighet för kommuner att ha en särskild kvot vid placering av elever i vissa skolor ska införas

Förslag: En särskild lag med begränsad giltighetstid ska införas. Enligt den särskilda lagen ska en kommun vid placering av elever i skolenheter i förskoleklassen, grundskolan eller grundsärskolan få undanta ett antal platser i en eller flera skolenheter från den fördelning som ska göras enligt skollagens bestämmelser och låta dessa platser utgöra en särskild kvot.

Det antal platser som ingår i den särskilda kvoten vid en viss skolenhet får uppgå till högst fem procent av det högsta antal elever som kommunen beslutar ska tas emot vid skolenheten.

Kommunen ska fördela de platser som ingår i den särskilda kvoten enligt grunder som kommunen beslutar.

En elev som tilldelas en plats vid en viss skolenhet inom den särskilda kvoten ska ha samma rätt att gå kvar vid skolenheten som en elev som placerats där enligt bestämmelserna i skollagen.

Beslut enligt den särskilda lagen ska inte få överklagas enligt förvaltningslagen. Lagen ska dock innehålla en upplysning om möjligheten till laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Skälen för förslaget

Det bör finnas en möjlighet för en kommun att göra undantag från närhetsprincipen vid placering av elever i kommunens skolor

De principer som gäller för statens styrning av skolväsendet och ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen innebär att huvudmännen ansvarar för att verksamheten genomförs inom de ramar som riksdagen och regeringen har lagt fast. Kommuner och andra huvudmän ska besluta om hur skolan ska organiseras och administreras samt hur resurserna ska fördelas och disponeras. Huvudmännen svarar bl.a. för en ändamålsenlig organisation av skolverksamheten och för att det finns lokaler, utrustning och personal (prop. 1990/91:18 s 20 ff.). I detta ligger att varje kommun beslutar om vilka skolenheter som ingår i kommunens skolorganisation och deras lokalisering och dimensionering.

I skollagen anges även att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar (2 kap. 8 a §). Att resurser viktas och fördelas utifrån dessa grunder är enligt förarbetena ett mycket viktigt instrument för att uppnå likvärdighet i utbildningen (prop. 2013/14:148 s. 19 ff.). Kommunerna kan då behöva ta hänsyn till socioekonomiska faktorer.

Varje kommun har således ett ansvar för att alla elever i dess skola ges en likvärdig utbildning oavsett vilken av kommunens skolenheter eleven går i. Hur eleverna fördelas mellan en kommuns skolenheter påverkar kommunens förutsättningar att ge alla elever en likvärdig utbildning oavsett deras bakgrund, förutsättningar och behov.

Sammansättningen av elevgruppen med avseende på elevernas behov och förutsättningar påverkar skolornas förutsättningar att leva upp till skolagens mål om likvärdig utbildning av hög kvalitet. En fördelning av resurser mellan olika skolenheter utifrån elevers behov och förutsättningar kan motverka sådana konsekvenser, men om detta inte är tillräckligt kan det finnas ett behov av att även påverka hur eleverna placeras vid skolenheterna. Enligt Skolkommissionen är det värdefullt att skolan är en mötesplats för elever med olika bakgrund och förutsättningar (SOU 2016:38). Utöver detta kan kamrateffekter och lärarförväntningar förstärka den ökande skolnivåeffekten, vilket kan missgynna vissa elevers studieresultat (Skolverket 2012a).

Mest utsatta är vissa skolor som har strukturella utmaningar så som att de är belägna i ett område där befolkningen i högre grad har lägre utbildning eller är beroende av försörjningsstöd och där färre elever blir behöriga till gymnasieskolans nationella program än i andra bostadsområden. Om skolans elever i lägre grad har svenska som modersmål och föräldrarna ännu inte har starka kunskaper i svenska, innebär det förutsättningar som skolan måste ta hänsyn till i undervisningen och i kontakten med föräldrarna. Det kan t.ex. behövas fler lärare med kompetens inom svenska som andraspråk, studiehandledare på modersmål, elevhälsopersonal och studievägledare med interkulturell kompetens och tolkar. För att kunna erbjuda en kvalitativ och likvärdig utbildning behöver skolan ta hänsyn till en elevgrupps storlek och sammansättning och det kan t.ex. finnas behov av undervisning i mindre grupper. Skolor som i dag har tagit emot många nyanlända elever kan behöva avlastas temporärt och ges tillfälle att arbeta med sin nuvarande elevgrupp och inte ständigt behöva organisera om sin verksamhet för att kunna ta emot nytillkomna elever.

För att både de elever som börjar i den svenska skolan liksom de elever som redan går i skolor med hög belastning ska ges de bästa möjligheterna att nå kunskapskraven, kan den kommunala huvudmannen behöva utnyttja sina samlade resurser mer effektivt. Detta innebär att en kommun utöver att styra olika former av resurser till en viss skolenhet även kan behöva styra placeringen av elever på ett sätt som inte är förenligt med nuvarande reglering.

Om fler skolor i en kommun tar emot elever med en socioekonomiskt utsatt bakgrund kan skolor i de mest utsatta områdena ges bättre

förutsättningar att leva upp till skollagens mål om likvärdig utbildning av hög kvalitet och de samlade resurserna utnyttjas bättre. Därmed ges fler elever ges bättre förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt enligt kunskapskraven.

En kommuns förutsättningar att främja en jämnare fördelning av eleverna mellan kommunens skolenheter begränsas dock av dess skyldighet enligt skollagen att ta hänsyn till alla elevers berättigade krav på en skolplacering nära hemmet – den s.k. närhetsprincipen. Även alla elevers möjlighet att fritt välja skola begränsas av närhetsprincipen. I enlighet med dessa bestämmelser placeras elever i stor utsträckning i en kommunal skola i sitt närområde. Det är t.ex. inte ovanligt att nyanlända bosätter sig i områden där andelen boende med liknande bakgrund redan är hög. I många kommuner innebär detta att boendesegregationen återspeglas även i skolorna.

Om det finns fler elever inom upptagningsområdet än som kan beredas plats i skolan med bibehållen kvalitet, kan kommunen behöva erbjuda elever en plats i en annan skola.

En kommun kan enligt gällande regler på frivillig väg placera elever i skolenheter som inte ligger nära hemmet om elevens vårdnadshavare accepterar ett erbjudande om en sådan placering. En sådan lösning förutsätter dock att inte andra elever måste ges företräde med hänsyn till sina berättigade krav på en placering nära hemmet. Det är dock viktigt att framhålla att det redan i dag är möjligt för en kommun att inom ramen för de nuvarande bestämmelserna i skollagen vidta åtgärder för att främja en jämnare fördelning av elever genom t.ex. planering, resursfördelning och informationsinsatser. Ett sätt att skapa en jämnare elevsammansättning kan vara att t.ex. lägga ned en skolenhet i ett socioekonomiskt utsatt område och sprida eleverna på andra skolenheter. Det är dock inte alltid realistiskt av resursskäl eller önskvärt på grund av konsekvenser för eleverna t.ex. i form av längre skolväg.

Dessa möjligheter bör tas tillvara så långt som möjligt. De lokala förutsättningarna ser emellertid olika ut och att det kan finnas kommuner där sådana insatser inte är tillräckliga för att få till stånd en jämnare fördelning av elever med hänsyn till deras socioekonomiska bakgrund.

Det finns därför ett behov av att ge kommunerna större möjlighet att fördela elever på ett sätt som tar hänsyn till lokala förhållanden med syftet att främja ett bättre resursutnyttjande. Det innebär att kommunernas möjlighet till placering av elever i andra skolor än de som ligger nära elevens hem bör öka jämfört med den nuvarande regleringen i skollagen.

Bestämmelserna bör finnas en särskild tidsbegränsad lag

Skolkommisionen har i sitt delbetänkande Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet (SOU 2016:38) redovisat att den ser ett behov av att utveckla en modell som möjliggör val av skola samtidigt som segregation och minskad likvärdighet motverkas. Enligt kommissionen bör bl.a. ett obligatoriskt skolval övervägas och regelverket för skolplacering ses över. Kommissionen avser att återkomma med förslag till åtgärder i slutbetänkandet.

I avvaktan på beredningen av Skolkommisionens kommande förslag framstår det som olämpligt att nu föreslå ändringar i den permanenta regleringen i skollagen. Det gäller i synnerhet ändringar som skulle innebära avsteg från de principer som i dag gäller för placering av elever i kommunala skolor. Den undantagsreglering som nu föreslås bör i stället vara tidsbegränsad och finnas i en särskild lag.

En kommun som har börjat tillämpa den särskilda lagen bör få fortsätta att göra det under lagens giltighetstid. En lämplig giltighetstid är tre år, dvs. till utgången av 2021. Lagen bör utvärderas efter viss tid och det kan därefter avgöras hur erfarenheterna av lagen kan tas tillvara.

Möjligheten till undantag från närhetsprincipen bör vara begränsad till en viss andel av platserna – en särskild kvot – vid en eller flera av kommunens skolenheter

Syftet med den tidsbegränsade lagen är att ge kommuner ett större utrymme att låta intresset av ett effektivt resursutnyttjande och en likvärdig utbildning påverka hur eleverna fördelas mellan kommunens olika skolenheter. Det kan dock inte bortses från att skolplacering utifrån närhetsprincipen har stor betydelse för många människor. Avståndet mellan skolan och hemmet har stor praktisk betydelse för både eleverna och deras vårdnadshavare. Det är därför inte lämpligt att ge kommuner möjlighet att helt frångå närhetsprincipen. Som framgår ovan finns det också redan enligt gällande bestämmelser möjligheter för kommunen att främja en jämnare fördelning av elever. Den möjlighet att göra undantag från placering enligt närhetsprincipen som nu föreslås bör utgöra ett komplement till dessa åtgärder som en kommun kan använda när de möjligheter att motverka skolsegregation som redan finns enligt skollagen inte är tillräckliga. Den bör därför bara gälla ett begränsat antal platser vid en eller flera av kommunens skolenheter.

Möjligheten att tillämpa en särskild kvot bör stå öppen för varje kommun som bedömer att en sådan kvot kan tillgodose ett behov av en jämnare fördelning av eleverna mellan kommunens skolenheter. Det bör därför inte gälla några särskilda villkor för att en kommun ska få tillämpa den särskilda lagen, utan det bör vara kommunens ansvar att göra en bedömning av behovet med hänsyn till lokala förhållanden.

Den 1 november 2016 trädde förordningen (2016:910) om särskild kvot i fristående skolor i kraft. Vid urval till en fristående förskoleklass, grundskola eller grundsärskola får huvudmannen avsätta ett begränsat antal platser per läsår för vissa elever (särskild kvot) som ges företräde framför de övriga sökande. Dessa platser får dock motsvara högst fem procent av det högsta antal elever som huvudmannen har beslutat att den fristående skolan har möjlighet att ge utbildning med bibehållen god kvalitet under det aktuella läsåret.

Det saknas underlag för att hävda att en annan storlek på en motsvarande särskild kvot i kommunala skolor skulle vara mer lämplig. I avsaknad av tillräckligt underlag för någon annan slutsats bör även i kommunala skolor en sådan kvot utgöra högst fem procent av det högsta antal elever som kommunen bedömer kan tas emot vid en viss skolenhet.

Det är kommunen som avgör hur många platser som ska finnas vid en viss skolenhet. Det kan t.ex. vara möjligt för kommunen att utöka antalet platser vid en viss skolenhet och reservera de tillkommande platserna för sökande inom den särskilda kvoten. Det bör dock inte finnas något hinder för kommunen att avsätta ett antal av de befintliga platserna vid en skolenhet till en särskild kvot även om det innebär att vissa elever som annars sannolikt hade placerats där med hänsyn till avståndet från hemmet måste placeras vid andra skolenheter. En huvudman kan dock inte skapa en kvot genom att omplacera elever som redan har fått plats vid en skolenhet. En elev som har fått en placering vid en viss skolenhet har som huvudregel rätt att gå kvar och kan bara omplaceras till en annan skolenhet mot vårdnadshavarnas önskemål om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen att låta eleven gå kvar eller det är nödvändigt av hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (9 kap. 14 §, 10 kap. 31 §, och 11 kap. 30 § skollagen). En kommun måste vid sitt beslut att inrätta en särskild kvot beakta att barnets bästa ska vara utgångspunkt i all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn (1 kap. 10 §). Detta förutsätter att en bedömning görs av vilka konsekvenser beslutet kan få för de barn som kan beröras (prop. 2009/10:165 s. 230).

En särskild kvot har således störst betydelse vid placering av elever inför en kommande läsårsstart. Inför läsårsstarten måste kommunen bedöma hur många platser som ska finnas vid varje skolenhet. Det bör dock inte närmare regleras i lagen. Om en kommun under pågående läsår måste utöka antalet platser i sitt skolväsende på grund av en plötslig tillströmning av ett stort antal nya elever bör kommunen vara oförhindrad att fastställa en ny kvot.

Vilka elever ska ingå i kvoten?

När det gäller vilka elever ska ingå i en särskild kvot bör kommunen ha frihet att göra överväganden med hänsyn till lokala förutsättningar. Vilka

faktorer som kan anses relevanta måste kunna anpassas till lokala förhållanden. Det är därför inte lämpligt att i den tidsbegränsade lagen ange närmare hur kommunen ska bestämma vilka elever som ska ingå i den särskilda kvoten.

En utgångspunkt bör dock vara att ett system med särskild kvot ska stärka möjligheten för fler elever att gå i den skola deras vårdnadshavare väljer. Kommunen bör därför bara kunna placera elever vid en skolenhet med särskild kvot vilkas vårdnadshavare vill att de ska gå där. Som ett led i att ge alla elever de bästa förutsättningarna för en likvärdig utbildning måste kommunen vinnlägga sig om att ge samtliga elever den information som krävs för att de ska kunna göra ett informerat och aktivt skolval. En kommun som väljer att tillämpa den tidsbegränsade lagen kan förutsättas göra det som ett led i en strategi för att motverka en segregationsproblematik och dess konsekvenser. Någon särskild reglering av hur kommunen bör informera behövs därför inte.

Diskrimineringslagstiftningen kan innebära begränsningar av hur kommunen kan besluta om en särskild kvot med tillämpning av den tidsbegränsade lagen. Som framgår ovan leder de nuvarande bestämmelserna i skollagen om placering av elever i kommunala skolor till att elever i stor utsträckning placeras i en skola i sitt närområde. En kommun som i stället tillämpar den särskilda tidsbegränsade lagen kan lägga större vikt vid andra urvalskriterier än närheten mellan hemmet och skolan i syfte att främja en likvärdig utbildning i samtliga skolenheter i kommunen. Beroende på hur sådana kriterier utformas kan de sägas gynna vissa elever framför andra. Det måste anses utgöra 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).

De elever som anses som nyanlända enligt definitionen i 3 kap. 12 § skollagen är i stor utsträckning elever som med diskrimineringslagens synsätt har ett annat etniskt ursprung än svenskt. Det är därför inte lämpligt att kvoten begränsas till att avse sådana nyanlända elever.

Oavsett ett kriteriums neutrala utformning är bestämmelserna om direkt diskriminering tillämpliga om etniska överväganden i faktisk mening i någon mån läggs till grund för ett beslut om urval. Däremot innebär det inte direkt diskriminering att tillämpa urvalskriterier som syftar till en jämnare fördelning av elever med hänsyn till t.ex. socioekonomisk bakgrund. Ett urval som görs på grundval av andra faktorer än de i diskrimineringslagen angivna diskrimineringsgrunderna, t.ex. etnisk tillhörighet, är neutralt i förhållande till dessa. Kommunen är redan skyldig enligt skollagen att fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar

och behov och kan då behöva ta hänsyn till socioekonomiska faktorer (se 2 kap. 8 a § skollagen och prop. 2013/14:148 s. 19 ff.). Med hänsyn till att det kan finnas samband mellan socioekonomisk status och utländsk bakgrund kan det dock inte uteslutas att urvalskriterier som tar hänsyn till socioekonomiska faktorer någon gång skulle kunna anses som ett missgynnande i den mening som avses i definitionen av indirekt diskriminering. Ett sådant förfaringsätt står emellertid inte i strid med diskrimineringsförbudet om det har ett berättigat syfte och är ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå detta.

Som exempel kan det tänkas en kommun där det finns såväl socioekonomiskt utsatta som gynnade bostadsområden och där skolenheterna är belägna så att elever från respektive område går i olika skolor. Om skolan i ett gynnat område är populär bland de boende i närområdet kan en fördelning av eleverna utifrån närhetsprincipen göra det mycket svårt eller till och med omöjligt för elever från det utsatta området att välja den skolan. Kommunen kan då, med föreliggande förslag, inrätta en särskild kvot vid antagning till den populära skolan och ge elever från utsatta områden, som annars skulle vara hänvisade till skolenheter med sämre strukturella förutsättningar, få företräde inom kvoten. Eleverna kan i detta exempel väljas ut efter var de är bosatta i kommunen med hänsyn till faktorer som t.ex. skillnader i utbildningsbakgrund i olika bostadsområden eller genomsnittliga kunskapsresultat och andelen behöriga lärare vid olika skolenheter. Om kommunen använder ett system med upptagningsområden för varje skolenhet kan kvoten vid en viss skolenhet omfatta elever från en annan skolenhets upptagningsområde. Ett kvotsystem som utformas med hänsyn till sådana faktorer i syfte att motverka negativa konsekvenser av boende- och skolsegregation måste anses ha ett sådant berättigat syfte som krävs för att vara förenligt med diskrimineringslagstiftningen.

Ett mer konkret exempel kan beskrivas på följande sätt. A-skolan är en kommunal grundskola som har plats för totalt 600 elever i samtliga årskurser som finns vid skolenheten. Skolan är populär med goda elevresultat och vid varje läsårsstart fylls platserna av elever som bor i skolans relativa närhet. I kommunen finns också B-skolan, som ligger bland bostadsområdena med svagare socioekonomisk situation och har sämre elevresultat. Kommunen vill därför att elever som normalt sett tillhör B-skolans upptagningsområde men som har önskat placering vid en annan skola, t.ex. A-skolan, ska kunna beredas plats där, även om denna inte har tillgängliga platser och eleven därför placeras i B-skolan. Inför nästa läsårsstart beslutar kommunen att inrätta en särskild kvot vid A-skolan. Den maximala kvoten kan bli 5 procent av 600 platser, dvs. 30 platser. Kommunen beslutar att 100 elever ska tas in. Av dessa 100 platser kan 30 ges till elever som söker från andra delar av kommunen trots bestämmelserna i skollagen om företräde för elever på grund av deras berättigade anspråk på en placering nära hemmet. Kommunen utformar

sina kriterier för vilka som ska tas in inom kvoten så att elever som annars skulle hänvisas till B-skolan får företräde. Detta innebär i sin tur att ett antal elever som skulle ha placerats i A-skolan enligt skollagens bestämmelser i stället placeras på en annan skola.

Om antalet sökande är fler än det finns platser inom kvoten måste ett urval göras bland de sökande. Det är dock inte lämpligt att i lagen ange närmare hur ett eventuellt urval av elever inom den särskilda kvoten ska göras. Vilka kriterier som kan anses relevanta vid ett sådant urval inom kvoten måste kunna anpassas till lokala förhållanden. Det bör inte finnas något som hindrar att t.ex. elever som bedöms ha störst behov ges företräde framför andra elever vid urval inom den särskilda kvoten. Som framgår ovan (avsnitt 4.1) är det inte närmare reglerat i skollagen hur ett urval ska göras och att kommunen har en viss frihet att bestämma vilka kriterier som ska läggas till grund för prioriteringen. Kriterier som anses godtagbara vid urval enligt den permanenta regleringen i skollagen bör också anses godtagbara vid urval inom en särskild kvot enligt den tidsbegränsade lagen. Ett grundläggande krav är att urvalet sker på ett objektivt, sakligt och icke-diskriminerande sätt och med hänsyn till vad som sammantaget är bäst för samtliga elever (se HFD 2015 ref. 50).

Tillsyn över kommunen och överklagande av kommunens beslut

Statens skolinspektion har enligt skollagen tillsyn över skolväsendet (26 kap. 3 § första stycket 1). En kommuns tillämpning av den tidsbegränsade lagen i dess egenskap av huvudman inom skolväsendet omfattas av Skolinspektionens tillsyn. För att underlätta tillsynen bör kommunen vara skyldig att anmäla sitt beslut till Skolinspektionen. Om Skolinspektionen bedömer att kommunens verksamhet inte uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter har den befogenhet att ingripa i sin egenskap av tillsynsmyndighet för skolväsendet.

Som framgår ovan innebär bestämmelserna i skollagen att vårdnadshavarnas placeringsönskemål ska frångås när det krävs för att tillgodose andra elevers berättigade anspråk på en placering nära hemmet. Placeringsbeslut inom en särskild kvot som fattas med stöd av den tidsbegränsade lagen kommer att innebära undantag från dessa bestämmelser. Sådana beslut enligt skollagen kan inte överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd, dit vissa andra placeringsbeslut kan överklagas. I konsekvens härmed bör inte heller placeringsbeslut inom en särskild kvot enligt den tidsbegränsade lagen kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. En möjlighet till rättslig prövning av sådana placeringsbeslut kommer dock att finnas genom möjligheten till laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900).

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagen ska träda i kraft den 1 februari 2018.

Skälen för förslaget

Det är angeläget att den föreslagna lagen träder i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som behövs för remittering av förslaget, beredning av förslaget inom Regeringskansliet, lagrådsgranskning, riksdagens behandling av förslaget och kungörande bedöms den 1 februari 2018 som den tidigaste möjliga ikraftträdandetidpunkten.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för kommunerna

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunerna som regel åtföljas av en statlig finansiering via det generella statsbidraget.

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip när det gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Förslaget innebär inte att några nya åligganden införs för kommunerna. Den lag som föreslås införs kommer att vara frivillig att tillämpa för en kommun. Förslaget bedöms därför inte få några konsekvenser för kommunernas ekonomi eller innebära någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

7.2 Konsekvenser för staten

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för staten.

7.3 Konsekvenser för företag

Förslagen omfattar endast kommunala huvudmän och förslaget bedöms därför inte få några konsekvenser för företag.

7.4 Konsekvenser för jämställdhet mellan flickor och pojkar

Förslaget bedöms inte få några negativa konsekvenser för jämställdhet mellan män och kvinnor eller flickor och pojkar. När resurserna nyttjas bättre kommer förutsättningarna för att öka utbildningens likvärdighet

att öka och fler elever kunna ges förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt enligt kunskapskraven. Detta torde särskilt gynna de elever som i dag har svårast att nå kunskapskraven och som därför har ett behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Statistik från Skolverket visar att pojkar i lägre grad än flickor når behörighet till gymnasieskolans nationella program och att pojkar som grupp har sämre resultat än flickor i alla ämnen utom idrott. Om fler pojkar når kunskapskraven kommer det att få positiva konsekvenser för jämställdheten mellan flickor och pojkar.

7.5 Konsekvenser för elever

Förslaget innebär positiva konsekvenser för eleverna. Syftet med ändringen är att bättre ta till vara på kommunens samlade resurser för grundskolan. Regeringen bedömer att ett bättre nyttjande av resurserna främjar en likvärdig utbildning för alla elever och ger fler elever bättre förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt enligt kunskapskraven.

När det gäller konsekvenserna för de elever som inte får plats vid den önskade skolan därför att elever inom en särskild kvot ges företräde ska beaktas att kommunens övriga skyldigheter enligt skollagen inte påverkas av att kommunen valt att tillämpa den tidsbegränsade lagen. Det innebär att kommunen är skyldig att vid utformningen av sin grundskola och grundsärskola beakta vad som är ändamålsenligt för alla elever från kommunikationssynpunkt. Ingen elev ska behöva bo utanför det egna hemmet på grund av skolgången (10 kap. 30 § och 11 kap. 29 § skollagen). En skolplacering längre bort från hemmet än den placering som elevens vårdnadshavare önskat kan påverka kommunens skyldighet att anordna skolskjuts om förutsättningarna för rätt till skolskjuts är uppfyllda (10 kap. 32 § och 11 kap. 31 § skollagen).

7.6 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Förslagen berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

8 Författningskommentar

1 § En kommun får vid placering av elever i skolenheter i förskoleklassen, grundskolan eller grundsärskolan undanta ett antal platser i en eller flera skolenheter från den fördelning som ska göras enligt 9 kap. 15 § första stycket, 10 kap. 30 § första stycket respektive 11 kap. 29 § första stycket skollagen (2010:800) och låta dessa platser utgöra en särskild kvot.

Det antal platser som ingår i den särskilda kvoten vid en viss skolenhet får uppgå till högst fem procent av det högsta antal elever som kommunen beslutar ska tas emot vid skolenheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om möjlighet för en kommun att med undantag från vissa bestämmelser i skollagen tillämpa en särskild kvot vid placering av elever i en eller flera skolenheter i kommunens förskoleklass, grundskola och grundsärskola.

Av *första stycket* framgår att en kommun får undanta ett antal platser vid en eller flera skolenheter i kommunen från den fördelning av eleverna på olika skolenheter som ska göras enligt de bestämmelser i skollagen som innebär att en elevs vårdnadshavares önskemål ska frångås om det krävs för att tillgodose en annan elevs berättigade anspråk på en placering nära hemmet. De platser som får undantas ska utgöra en särskild kvot vid urval bland sökande till den eller de aktuella skolenheterna. Inom den särskilda kvoten får elever placeras vid skolenheten om elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå där även om det skulle anses innebära att en annan elevs berättigade anspråk på en placering nära hemmet skulle åsidosättas.

Möjligheten att göra undantag från skollagen är begränsad till de bestämmelser som innebär att elevens vårdnadshavares placeringsönskemål ska frångås om det behövs för att en annan elevs berättigade anspråk på en placering nära hemmet skulle åsidosättas (dvs. 9 kap. 15 § första stycket, 10 kap. 30 § första stycket och 11 kap. 29 § första stycket). I övrigt gäller bestämmelserna i skollagen även när en kommun tillämpar den tidsbegränsade lagen. Exempelvis får kommunen frångå ett önskemål om placering med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero även när det gäller en elev som placeras inom en särskild kvot. Kommunen är vidare skyldig att vid utformningen av sin grundskola och grundsärskola beakta vad som är ändamålsenligt för alla elever från kommunikationssynpunkt. Ingen elev ska behöva bo utanför det egna hemmet på grund av skolgången (10 kap. 29 § och 11 kap. 28 § skollagen). En skolplacering längre bort från hemmet än den placering som elevens vårdnadshavare önskat kan påverka kommunens skyldighet att anordna skolskjuts om förutsättningarna för rätt till skolskjuts är uppfyllda (se 10 kap. 32 § och 11 kap. 31 § skollagen).

Av *andra stycket* framgår att det antal platser som ingår i den särskilda kvoten vid en viss skolenhet får uppgå till högst fem procent av det högsta antal elever som kommunen beslutar ska tas emot vid skolenheten. Med elever som ska tas emot vid skolenheten avses det totala antalet elever i de årskurser som finns vid skolenheten.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

2 § Kommunen ska fördela de platser som ingår i den särskilda kvoten till elever vars vårdnadshavare önskar att de ska gå vid den aktuella skolenheten enligt grunder som kommunen beslutar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur de platser som ingår i en särskild kvot ska fördelas.

Av paragrafen framgår att platserna inom en särskild kvot ska fördelas mellan elever vars vårdnadshavare önskar att eleven ska gå vid den aktuella skolenheten. Elever får alltså inte placeras vid en viss skolenhet mot sina vårdnadshavares önskemål. Om ett urval måste göras därför att det finns fler sökande än det finns platser inom den särskilda kvoten ska det göras enligt de grunder som kommunen beslutar. Sådana urvalsgrunder ska – i likhet med vad som gäller när urval görs enligt skollagens bestämmelser om skolplacering – vara objektiva, transparenta och icke-diskriminerande (jfr HFD 2015 ref. 50).

Av 1 § framgår vilka bestämmelser i skollagen som kommunen får göra avsteg från när den tillämpar den tidsbegränsade lagen. Som framgått ovan gäller övriga bestämmelser i skollagen för kommunens skolverksamhet. Det innebär bl.a. att vissa bestämmelser i skollagen medför begränsningar när det gäller vilka urvalsgrunder som får tillämpas. Exempelvis finns bestämmelser om i vilken utsträckning tester och prov får användas som grund för urval i grundskolan i 10 kap. 9 och 9 a §§ skollagen. Den aktuella bestämmelsen i paragrafen ger således inte kommunen någon möjlighet att låta tester eller prov vara en urvalsgrund när platser inom en särskild kvot fördelas utöver vad som är möjligt enligt bestämmelserna i skollagen (se 9 kap. 6 §, 10 kap. 9 och 9 a §§ och 11 kap. 10 § skollagen). Vidare har en elev som påbörjat sin utbildning i förskoleklassen och ska fortsätta i grundskolan vid samma skolenhet rätt att gå kvar vid skolenheten enligt 10 kap. 31 § skollagen. En sådan elev måste därför ges företräde framför andra elever även i en kommun som tillämpar särskild kvot (jfr prop. 2009/10:165 s. 740 f.). Det kan även finnas bestämmelser i annan lagstiftning som kommunen måste beakta, t.ex. diskrimineringslagen (2008:567). Enligt 2 kap. 5 § diskrimineringslagen får den som bedriver verksamhet enligt skollagen inte diskriminera någon som deltar i eller söker till verksamheten. Exempel på vad detta innebär finns i avsnitt 5.

3 § En elev som tilldelas en plats vid en viss skolenhet inom den särskilda kvoten har samma rätt att gå kvar vid skolenheten som en elev som placerats där enligt bestämmelserna i skollagen (2010:800).

Paragrafen innebär att bestämmelserna i skollagen om elevers rätt att gå kvar vid den skolenhet där de placerats även gäller för en elev som placerats vid en viss skolenhet inom den särskilda kvoten. Det innebär att en sådan elev i grundskolan eller grundsärskolan bara kan omplaceras till en annan skolenhet mot vårdnadshavarnas önskemål om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen att låta eleven gå kvar eller det är nödvändigt av hänsyn till

övriga elevers trygghet och studiero (se 9 kap. 14 §, 10 kap. 31 §, och 11 kap. 30 § skollagen).

Övervägandena finns i avsnitt 5.

4 § En kommun som tillämpar denna lag ska anmäla detta till Statens skolinspektion.

Av paragrafen framgår att en kommun som beslutar att tillämpa lagen är skyldig att anmäla detta till Statens skolinspektion, som har tillsyn över hur kommunen fullgör sina uppgifter som huvudman inom skolväsendet.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

5 § Ett beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Bestämmelser om laglighetsprövning finns i 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av kommunens beslut.

Av *första stycket* framgår att beslut enligt lagen inte får överklagas i den ordning som gäller enligt förvaltningslagen (1986:223).

I *andra stycket* finns en upplysning om möjligheten att överklaga kommunala beslut enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900). Kommunala beslut som fattats med stöd av den tidsbegränsade lagen kommer att kunna överklagas i enlighet med dessa bestämmelser.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Referenser

Direktiv, lagar, förordningar och propositioner

Diskrimineringslagen (2000:567)

Förordningen (2016:910) om särskild kvot i fristående skolor

Kommunallagen (1991:900) Proposition 1990/91:18 Ansvaret för skolan

Proposition 1992/93:230 Valfrihet i skolan

Proposition 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet

Proposition 2013/14:148 Vissa skollagsfrågor

Regeringsformen

Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung

Skollagen (2010:800)

Domar

EU-domstolen, dom den 16 juli 2015 i mål C-83/14

Högsta förvaltningsdomstolen, avgörande HFD 2015 ref. 50

Publikationer

Skolinspektionen (2010): *Framgång i undervisningen. En sammanställning av forskningsresultat som stöd för granskning på vetenskaplig grund i skolan*

Skolinspektionen (2014): *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet,*

Skolkommissionen (2016): *Samling för skolan – nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet,* SOU 2016:38

Skolverket (2011): *Planering och genomförande av undervisningen.*

Allmänna råd

Skolverket (2012a): *Likvärdig utbildning i svensk grundskola?* Rapport 374

Skolverket (2012b): *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet.*

Allmänna råd

Skolverket (2014): *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.* Allmänna råd

Skolverket (2015): *Beskrivande data 2014* Rapport 420

Skolverket (2016a): *Nyinvandrade elever i grundskolan,* PM 2016-05-10, dnr 2015:01339,

Skolverket (2016b): *Resultat på nationella prov i årskurs 3, 6 och 9, läsåret 2015/16,* PM 2016-12-01, dnr 2016 2016:1569, 2016:1574, 2016:1570

Skolverket (2016c) *Utbildning för nyanlända elever.* Allmänna råd

Utredningen om utbildning för nyanlända: *Plats för nyanlända i fler skolor,* SOU 2016:9

Webbkällor

www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/10/insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen
www.scb.se/Statistik/BE/BE0401/2016I60/BE0401_2016I60_SM_BE18SM1601.pdf
www.skolverket.se/statistik