

Plats för nyanlända i fler skolor

*Delbetänkande av
Utredningen om utbildning för nyanlända*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:9

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24407-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Gustav Fridolin

Regeringen beslutade den 26 november 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. utreda och föreslå åtgärder för att säkra kommuners möjlighet att tillgodose till Sverige nyanlända elevers rätt till utbildning.

Den 26 november 2015 förordnades kommunalrådet Ebba Östlin som särskild utredare för detta uppdrag.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 14 december 2015 juristen Christina Ridderman Karlsson, Statens skolinspektion och undervisningsrådet Åsa Strand, Statens skolverk. Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med samma dag kanslirådet Anna Castberg, Finansdepartementet, departementssekreteraren Therese Biller och departementssekreteraren Åsa Källén, Utbildningsdepartementet.

Som utredningssekreterare anställdes den 7 december 2015 departementssekreteraren Karin Flemström och ämnesrådet Per Eriksson från Utbildningsdepartementet.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om utbildning för nyanlända, överlämnar härmed sitt delbetänkande Plats för nyanlända i fler skolor (SOU 2016:9).

Stockholm i januari 2016

Ebba Östlin

/Karin Flemström
Per Eriksson

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	11
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	11
1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)	15
2 Utredningens uppdrag och arbete	19
2.1 Utredningens uppdrag.....	19
2.2 Begrepp och avgränsningar.....	19
2.3 Utredningens arbete	20
2.4 Betänkandets disposition.....	20
3 Befintligt elevunderlag och prognos	21
3.1 Elevunderlag och prognos	21
3.2 Förskoleklassen.....	22
3.3 Grundskolan.....	23
3.4 Antal asylsökande i skolåldern.....	24
3.5 Fördelningen av nyanlända mellan Sveriges kommuner	26
3.6 Fördelningen av nyanlända elever mellan kommunala och fristående skolor	27

4	Beskrivning av gällande rätt	29
4.1	Rätt till utbildning och mottagande av nyanlända.....	29
4.1.1	Rätten till utbildning enligt skollagen gäller den som är bosatt i landet.....	29
4.1.2	Det finns nästan inga särskilda bestämmelser om utbildning för asylsökande.....	30
4.1.3	Nya bestämmelser om mottagande av nyanlända.....	30
4.2	Mottagande och urval i fristående grundskola	32
4.2.1	En fristående skola ska vara öppen för alla elever	32
4.2.2	Om fler sökande än platser görs ett urval	33
4.2.3	Öppenhet och urvalsgrunder gäller också förskoleklassen och grundsärskolan	35
4.3	Placering i kommunen.....	35
4.3.1	Hur ska kommunen organisera sitt skolväsende?	35
4.3.2	Placeringsbeslut enligt valfrihets- och närhetsprinciperna	36
4.3.3	Placeringsbeslut på andra grunder	38
4.3.4	Hur överklagas kommunens placeringsbeslut?	39
4.3.5	Rätten att gå kvar	39
5	Fristående skolors möjlighet att ta emot nyanlända elever	41
5.1	Aktuell frågeställning	41
5.2	Begreppet nyanlända elever i betänkandet	41
5.3	Fristående skolor ska ta emot alla sökande.....	42
5.4	Svårt för nyanlända att tas emot i fristående skolor med fler sökande än platser.....	43
5.5	Ska urvalsgrunderna regleras i författning	44
5.6	Försöksverksamhet och andra förslag.....	45
5.7	Författningsändringar behövs	45

5.8	En långsiktig lösning har övervägande fördelar	46
5.9	Reglera undantag från urvalsgrunderna	47
6	Placering av elever i kommunala skolor.....	55
6.1	Exempel på hur kommuner organiserar placering i andra skolor än de närliggande.....	55
6.1.1	Botkyrka kommun	55
6.1.2	Södertälje kommun	56
6.2	Kommuners möjlighet att placera elever i andra skolor än de som ligger nära hemmet ska öka	57
7	Ikraftträdande	63
8	Konsekvensanalys.....	65
8.1	Konsekvenser för staten	65
8.1.1	Statens skolinspektion	65
8.1.2	Domstolarna och Skolväsendets överklagandenämnd.....	66
8.2	Konsekvenser för kommuner.....	67
8.2.1	Den kommunala självstyrelsen	67
8.3	Konsekvenser för företag	67
8.3.1	Förslaget om särskild kvot.....	67
8.4	Konsekvenser för eleverna	68
8.4.1	Förslaget om särskild kvot.....	68
8.4.2	Förslaget om placering i kommunala skolor.....	68
8.5	Övriga konsekvenser	69
8.5.1	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	69
8.5.2	Övriga konsekvenser.....	69
9	Författningskommentar	71
9.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	71
9.2	Förslaget om förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)	76

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:122.....	83
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv 2016:7	89

Sammanfattning

Utredningens förslag

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 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.

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.

Konsekvenser av förslagen

Syftet med förslagen är att säkra möjligheterna att tillgodose nyanlända elevers rätt till utbildning och att öka integrationen. Utredningen bedömer att förslagen kommer att få positiva effekter för elever och huvudmän. Förslagen kommer att påverka enskilda huvudmän inom skolväsendet, Statens skolinspektion, Skolväsendets överklagandenämnd, de allmänna förvaltningsdomstolarna samt kommunerna men bedöms inte medföra ökade kostnader för dem.

1 Författningsförslag

1.1 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. Förskoleklassen

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.

10 kap. Grundskolan

30 §

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 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

¹ Senaste lydelse 2014:1013.

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.

11 kap. Grundsärskolan

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.

² Senaste lydelse 2014:1013.

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.

1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185)

dels att 1 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 4 a kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Inledande bestämmelser

1 §³

I denna förordning finns följande kapitel:

- inledande bestämmelser (1 kap.),
- huvudmän (2 kap.),
- lärotider (3 kap.),
- elever (4 kap.),
- utbildningen (5 kap.),
- fjärrundervisning (5 a kap.),
- betyg (6 kap.),
- förskolan (7 kap.),
- förskoleklassen (8 kap.),
- grundskolan (9 kap.),
- grundsärskolan (10 kap.),
- specialskolan (11 kap.),
- sameskolan (12 kap.),
- fritidshemmet (13 kap.),
- bidrag till enskilda huvudmän (14 kap.),
- utbildning vid särskilda ungdomshem (14 a kap.), och
- övriga bestämmelser (15 kap.).

I denna förordning finns följande kapitel:

- inledande bestämmelser (1 kap.),
- huvudmän (2 kap.),
- lärotider (3 kap.),
- elever (4 kap.),
- *särskild kvot (4 a kap.)*,
- utbildningen (5 kap.),
- fjärrundervisning (5 a kap.),
- betyg (6 kap.),
- förskolan (7 kap.),
- förskoleklassen (8 kap.),
- grundskolan (9 kap.),
- grundsärskolan (10 kap.),
- specialskolan (11 kap.),
- sameskolan (12 kap.),
- fritidshemmet (13 kap.),
- bidrag till enskilda huvudmän (14 kap.),
- utbildning vid särskilda ungdomshem (14 a kap.), och
- övriga bestämmelser (15 kap.).

³ Senaste lydelse 2015:293.

4 a kap. Särskild kvot

Tillämpningsområde

1 § Bestämmelserna i detta kapitel gäller för enskild huvudman för mottagande i fristående förskoleklass, grundskola och grundskoleklass.

2 § Bestämmelserna i detta kapitel omfattar vissa barn och elever. I särskild kvot enligt 3 § får endast ingå

1. den som anses som nyanländ enligt 3 kap. 12 a § skollagen (2010:800), och

2. den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i landet och som ännu inte har påbörjat sin utbildning vid ordinarie skolstart, och

3. den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i landet och som ännu inte har påbörjat sin utbildning i förskoleklassen.

Som bosatt utomlands anses den som inte anses bosatt i landet enligt 29 kap. 2 § skollagen.

Ett barn får ingå i särskild kvot om det har anlänt till landet tidigast två år före ordinarie skolstart och som längst efter fyra års skolgång här i landet.

Särskild kvot

3 § Om skolenheten inte har plats för alla sökande får huvudmannen för skolenheten avsätta ett begränsat antal platser per läsår för elever enligt 2 § (särskild kvot) som ges företräde framför de övriga sökande. Övriga sökande ska tas emot efter urval på grunder som Statens skolinspektion godkänner.

Antalet platser som ingår i den särskilda kvoten får motsvara högst fem procent av skolenhetens maximala kapacitet.

4 § Om det inte finns plats för alla sökande till skolenheten som ska beredas plats med stöd av den särskilda kvoten ska urvalet för dessa sökande göras efter anmälningstid.

5 § Skolenhetens maximala kapacitet bestäms av huvudmannen och ska motsvara det högsta antal elever som skolenheten under det aktuella läsåret har möjlighet att undervisa med bibehållen god kvalitet.

Informationskyldighet

6 § Den huvudman som använder möjligheten att ta emot elever enligt bestämmelserna i detta kapitel ska på lämpligt sätt särskilt informera om att skolenheten avsätter ett visst antal platser till en särskild kvot. Huvudmannen ska också informera om hur många elever som tas emot i särskild kvot under läsåret.

Bemyndigande

7 § Statens skolinspektion får meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av detta kapitel.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2016 och ska tillämpas första gången läsåret 2016/17.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 26 november 2015 om direktiv till en utredning om vissa frågor om nyanlända elevers utbildning (dir. 2015:122). I uppdraget ingår att föreslå hur enskilda huvudmän för skolenheter som har fler sökande än platser ska kunna ta emot nyanlända elever, 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 ge exempel på hur t.ex. pensionerade lärare och lärarstudenter kan utgöra stöd för nyanlända elever och undersöka orsaker till att detta inte sker och om det finns behov av ytterligare insatser. Uppdraget skulle redovisas senast den 18 januari 2016. Den 26 november 2015 förordnades Ebba Östlin, kommunalråd och senare kommunstyrelsens ordförande i Botkyrka kommun, till särskild utredare. Regeringen beslutade den 21 januari 2016 om tilläggsdirektiv som innebär att den del av uppdraget som avser att ge exempel på hur t.ex. pensionerade lärare och lärarstudenter kan utgöra stöd för nyanlända elever och undersöka dels orsaker till att detta inte sker, dels om det finns behov av ytterligare insatser ska redovisas senast den 14 mars 2016 (dir. 2016:7).

2.2 Begrepp och avgränsningar

I skollagen finns från den 1 januari 2016 en definition av begreppet nyanländ. I direktiven används inte uttrycket nyanländ elev i den

mer preciserade betydelse som följer av definitionen utan avser helt enkelt en elev som nyligen har anlänt till Sverige.

För enkelhetens skull används begreppet nyanlända elever eller barn genomgående i betänkandet. Om inte något annat anges eller framgår av sammanhanget avser detta begrepp en utvidgad målgrupp utöver skollagens definition.

2.3 Utredningens arbete

Utredningen inledde sitt arbete i december 2015. Utredningen har biträtts av tre sakkunniga från Regeringskansliet (Finansdepartementet och Utbildningsdepartementet) och två experter från Statens skolverk och Statens skolinspektion. Utredningen har den 16 december 2015 haft ett möte med de sakkunniga och experterna.

Utredningen har den 21 december 2015 haft ett möte med företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Lärarnas Riksförbund och Sveriges elevråd – SVEA. Till mötet hade även Barnombudsmannen, Idéburna skolors riksförbund och Lärarförbundet inbjudits.

Utredningen har haft kontakt med och inhämtat uppgifter från Botkyrka, Södertälje och Luleå kommuner samt AcadeMedia AB.

2.4 Betänkandets disposition

En sammanställning av relevant statistik redovisas i kapitel 3 och i kapitel 4 beskrivs gällande rätt i relevanta delar.

Utredningens förslag redovisas i kapitel 5 och 6. I kapitel 7 redovisas förslag om ikraftträdande och i kapitel 8 redovisas förslagets konsekvenser.

I kapitel 9 finns kommentarer till författningsförslagen.

3 Befintligt elevunderlag och prognos

I kapitlet redovisas uppgifter om elevunderlag i dag och prognos fram till år 2019.

3.1 Elevunderlag och prognos

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

Elevunderlaget har ökat och väntas att öka ytterligare. Skolverket gjorde i juni 2015 en lärarprognos⁴. Elevunderlaget i denna prognos baseras på Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos⁵ 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 maj 2015 publicerade SCB en ny befolkningsprognos med höjda antaganden för invandring. I den baseras invandringen på Migrationsverkets *Verksamhet- och kostnadsprognos 2015-02-03*. Sedan dess har Migrationsverket höjt sina antaganden betydligt. SCB fick i uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet att göra en justerad befolkningsprognos baserad på Migrationsverkets prognos från 2015-10-22.

SCB:s justerade prognos sträcker sig fram till år 2021. SCB:s prognos är en prognos över folkbokförda. Asylsökande är inte

⁴ Skolverket (2015) Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier.

⁵ SCB (2014) Sveriges framtida befolkning 2014–2060. Statistiska Medelanden BE 18 SM 14 01.

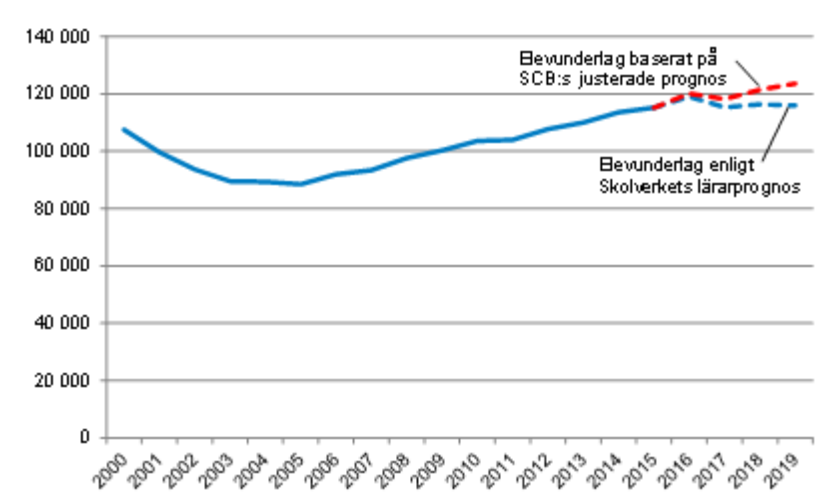
folkbokförda men folkbokförs om deras ansökan om uppehållstillstånd beviljas.

Beräkningarna i kapitlet bygger på SCB:s justerade befolkningsprognos. Eftersom prognosen är en prognos över den folkbokförda befolkningen och inte inkluderar de individer som genomgår en asylökningsprocess omfattas inte asylsökande barn och ungdomar av beräkningen av elevunderlaget. Personer som söker asyl i Sverige räknas in först då de beviljas uppehållstillstånd. Då asylsökande har rätt att påbörja en utbildning fram till det att de fyller 18 år är beräkningarna av elevunderlag med stor sannolikhet underskattade för grundskolan. Uppgifter gällande asylsökandes utnyttjandegrad saknas och prognoser över antalet asylsökande inom mindre åldersintervall är mycket osäkra, vilket gör det mycket svårt att beräkna hur stor denna underskattning kan vara.

3.2 Förskoleklassen

År 2014 fanns närmare 114 000 barn inskrivna i förskoleklassen. Det estimerade antalet barn år 2019 baserat på SCB:s justerade befolkningsprognos är nästan 124 000, vilket är en ökning med 9 procent. I Skolverkets lärarprognos väntades antalet öka med 2 400 eller 2 procent.

Figur 3.1 Antal elever i förskoleklassen 2000–2014 samt antal elever enligt Skolverkets lärarprognos och baserat på SCB:s justerade prognos 2015–2019

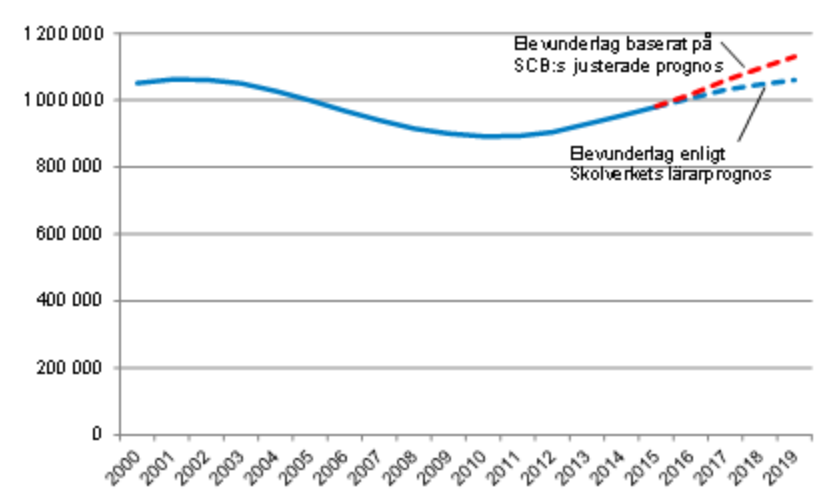


Källa: Skolverkets lärarprognos samt beräkningar baserade på SCB:s justerade befolkningsprognos från oktober 2015.

3.3 Grundskolan

År 2014 fanns närmare 949 000 elever i grundskolan. Det estimerade antalet barn år 2019 baserat på SCB:s justerade befolkningsprognos är 1 131 000, vilket motsvarar en ökning med 19 procent. I Skolverkets lärarprognos väntades antalet öka med 106 000 eller 11 procent.

Figur 3.2 Antal elever i grundskolan 2000–2014 samt antal elever enligt Skolverkets lärarprognos och baserat på SCB:s justerade prognos 2015–2019



Källa: Skolverkets lärarprognos samt beräkningar baserade på SCB:s justerade befolkningsprognos från oktober 2015.

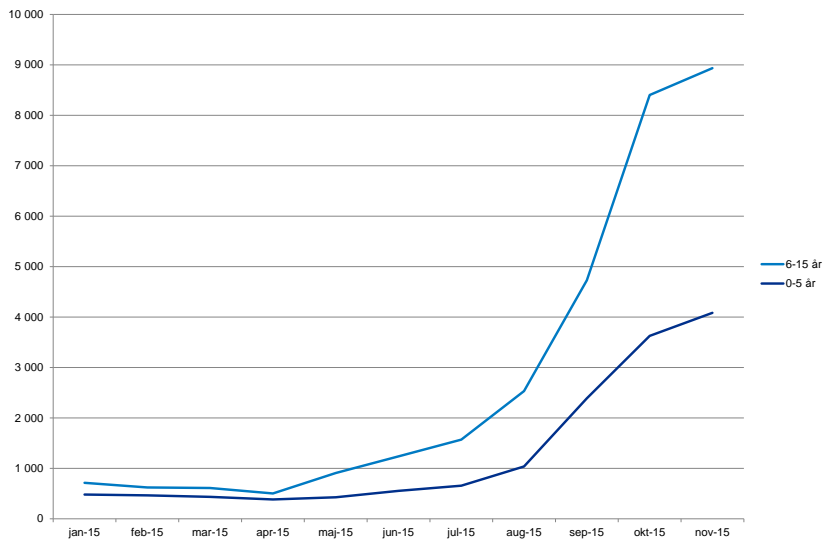
3.4 Antal asylsökande i skolåldern

Som framgår ovan ingår inte asylsökande barn och elever i prognosen av elevunderlaget. Det går däremot av den historiska statistiken se hur antalet asylsökande har ökat från januari till november 2015.

Totalt hade 53 882 barn i skolåldern sökt asyl i Sverige under perioden januari–november 2015 och utgör därmed drygt en tredjedel av det totala antalet som sökt asyl.⁶ Här nedan redovisas hur antalet fördelar sig över perioden; först i en figur och därefter i en tabell.

⁶ Källa: Migrationsverket.

Figur 3.3 Antal nya asylsökande över tidsperioden januari-november 2015 i åldersgrupperna 0–5 år och 6–15 år



Källa: Migrationsverket

Tabell 3.1. Antal nya asylsökande i siffror

Perioden januari– november 2015

2015	0-5 år	6-15 år
Jan	480	712
Feb	463	621
Mar	434	610
Apr	382	502
Maj	425	906
Jun	552	1 237
Jul	655	1 568
Aug	1 036	2 532
Sep	2 388	4 728
Okt	3 627	8 402
Nov	4 084	8 934
Totalt	14 526	30 752

Källa: Migrationsverket

3.5 Fördelningen av nyanlända mellan Sveriges kommuner

Skolverket har publicerat aktuella uppgifter om nyanlända i åldern 1–18 år för november 2015⁷ 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 10 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 med rätt till utbildning som kommit till Sverige.

De svenska kommunerna har i genomsnitt tagit emot motsvarande cirka 2 procent nyanlända under år 2015 i åldrarna 1–12 år (förskola, förskoleklass och grundskolans årskurser 1–6). Sedan

⁷ Skolverket – Nyanlända – aktuell statistik november 2015, PM 2016-01-11.

stiger andelen nyanlända för de äldre barnen och ungdomarna. I åldrarna 13–15 år uppgår de nyanlända i riket till drygt 5 procent och i gymnasieåldern 16–18 år ligger snittet nära 8 procent, jämfört med befolkningen i motsvarande åldrar.

Totalt har Sverige tagit emot cirka 40 000 barn och ungdomar i åldern 13–18 år, dvs. i de åldrar som motsvarar elever i grundskolans årskurser 7–9 och gymnasieskolan.

3.6 Fördelningen av nyanlända elever mellan kommunala och fristående skolor⁸

Antalet nyanlända elever har under senare år ökat i skolan. Läsåret 2014/15 var i genomsnitt omkring 5 procent av grundskolans elever nyanlända. Andelen nyanlända var något högre i kommunala skolenheter än i fristående skolenheter, 5 respektive 2 procent. I närmare 40 procent av de fristående och 23 procent av de kommunala skolenheterna fanns inte några nyanlända elever över huvud taget. Skolenheter där majoriteten av eleverna är nyanlända har ofta en riktad undervisning för nyanlända, såsom till exempel förberedelseklasser och mottagningsskolor. De kan också vara skolenheter med en internationell profil.

⁸ Källa: Skolverket januari 2016.

4 Beskrivning av gällande rätt

4.1 Rätt till utbildning och mottagande av nyanlända

4.1.1 Rätten till utbildning enligt skollagen gäller den som är bosatt i landet

I skollagen (2010:800) finns för varje skolform inom skolväsendet bestämmelser om vilka som har rätt till utbildning inom skolformen. Gemensamt för dessa bestämmelser är att rätten till utbildning i respektive skolform gäller den som är bosatt i landet.

I skollagen avses med bosatt i landet den som ska vara folkbokförd här (29 kap. 2 § första stycket). Vem som ska vara folkbokförd här framgår av folkbokföringslagen (1991:481).

Vid tillämpningen av skollagen ska även vissa personer som inte är folkbokförda här anses bosatta i landet (29 kap. 2 § andra stycket).

Asylsökande omfattas av denna bestämmelse. Förutom asylsökande gäller denna även för personer som har beviljats särskilda tidsbegränsade uppehållstillstånd i s.k. massflyktsituationer, för personer som har ansökt om uppehållstillstånd och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas samt för barn som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd (29 kap. 2 § andra stycket 1 skollagen jämförd med 1 § lagen [1994:137] om mottagande av asylsökande m.fl.).

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt (7 kap. 2 § första stycket skollagen). Skolplikten motsvaras av en rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (7 kap. 3 § skollagen och 2 kap. 18 § regeringsformen).

Skolplikten gäller inte barn som vid tillämpningen av skollagen ska anses bosatta i landet utan att vara folkbokförda. Dessa barn har dock samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn (7 kap.

2 § tredje stycket). Detta gäller t.ex. asylsökande barn, som har samma rätt till utbildning i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan som barn som anses bosatta i landet därför att de är folkbokförda här.

4.1.2 **Det finns nästan inga särskilda bestämmelser om utbildning för asylsökande**

När det gäller hur asylsökande barn ska tas emot i förskoleklassen, grundskolan eller grundsärskolan finns en särskild bestämmelse i 4 kap. 1 a § skolförordningen (2011:185). Sådana barn ska tas emot så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden. Det bör dock ske senast en månad efter ankomsten. Enligt förarbetena är en månad en rimlig tid med tanke på såväl det enskilda barnets behov som kommunens möjligheter att ta emot eleven (prop. 2000/01:115 s. 20).

I övrigt finns inte några bestämmelser i skolförfattningarna som särskilt avser utbildning för asylsökande elever i förskoleklassen, grundskolan eller grundsärskolan. För sådana elever i grundskolan och motsvarande skolformer följer av skollagen att de har samma rätt till utbildning som skolpliktiga elever i dessa skolformer (7 kap. 2 § tredje stycket). Eventuella anpassningar av utbildningens utformning, omfattning och innehåll för dessa elevers särskilda behov och förutsättningar måste göras enligt de regler som gäller generellt för utbildning inom skolformen.

4.1.3 **Nya bestämmelser om mottagande av nyanlända**

Den 1 januari 2016 infördes i skollagen (2010:800) bestämmelser om mottagande av och utbildning för nyanlända elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan.

Med nyanländ avses i skollagen en person som har varit bosatt utomlands och som nu är bosatt i landet och som har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då personen fyller sju år (3 kap. 12 a § första stycket). En person ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet (3 kap. 12 a § andra stycket).

En bedömning av en nyanländ elevs kunskaper ska göras om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig (3 kap. 12 c § första stycket). Om det behövs ska en sådan bedömning göras även för en elev som har varit bosatt utomlands och som har påbörjat sin utbildning här senast vid höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. Detta gäller alltså elever som i likhet med nyanlända har bott utomlands men inte anses som nyanlända, därför att de har påbörjat sin utbildning här i landet senast vid höstterminens start det år eleven fyller sju år. Behov av att göra en bedömning av en sådan elevs kunskaper kan anses föreligga t.ex. om eleven har anlänt till Sverige och börjat i förskoleklassen sent på våren före årskurs ett och har brister när det gäller kunskaper i svenska (prop. 2014/15:45 s. 59). Även för en elev som efter skolgång i Sverige har varit bosatt utomlands och därefter har återvänt hit för att återuppta sin utbildning här ska en sådan bedömning göras, om det behövs (3 kap. 12 c § andra stycket).

Bedömningen ska göras skyndsamt. När det gäller nyanlända elever ska bedömningen slutföras i sådan tid att beslut om vilken årskurs och undervisningsgrupp eleven ska placeras i kan fattas inom två månader från det att eleven för första gången har tagits emot i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan. Detsamma gäller en elev som tidigare har gått i svensk skola och som efter bosättning utomlands har återvänt till Sverige för att återuppta sin skolgång här. När det gäller en elev som har varit bosatt utomlands och som har påbörjat sin utbildning här senast vid höstterminens start det kalenderår han eller hon fyller sju år, ska en bedömning, om en sådan behövs, göras senast inom två månader från det att eleven har tagits emot i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan (3 kap. 12 d § första stycket).

Rektorn ska senast inom två månader från det att en nyanländ elev för första gången har tagits emot i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan besluta om placering i en årskurs och i en undervisningsgrupp. Eleven ska placeras i en årskurs som är lämplig med hänsyn till elevens ålder, förkunskaper och personliga förhållanden i övrigt (3 kap. 12 e § första stycket).

En nyanländ elev som saknar tillräckliga kunskaper i det svenska språket för att kunna följa och tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen får delvis undervisas i förberedelseklass. Även en

annan elev, som har varit bosatt utomlands och vars kunskaper har bedömts, får under motsvarande förutsättningar undervisas delvis i förberedelseklass (3 kap. 12 f §).

En elevs undervisning i förberedelseklass i ett visst ämne ska avbrytas så snart eleven bedöms ha tillräckliga kunskaper för att kunna delta i den ordinarie undervisningen i det aktuella ämnet. En elev ska inte få ges undervisning i förberedelseklass längre tid än två år (3 kap. 12 f § andra stycket).

Det är inte möjligt att besluta att en elev bara ska gå i förberedelseklass. Ett beslut om undervisning i förberedelseklass kan bara avse att en elev delvis ska undervisas i en sådan klass. I praktiken innebär det att eleven också ska placeras i en ordinarie undervisningsgrupp (prop. 2014/15:45 s. 45).

4.2 Mottagande och urval i fristående grundskola

4.2.1 En fristående skola ska vara öppen för alla elever

En vårdnadshavare kan välja mellan att ansöka om en kommunal eller fristående grundskola till sitt barn. Eftersom en fristående skola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan så kan vårdnadshavaren ansöka om plats i eller utanför hemkommunen (10 kap. 35 § skollagen [2010:800]). 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 komma ifråga som elev vid en skola. I kravet på öppenhet ligger också att skolan vid fler sökande än det finns platser tillämpar sådana urvalsregler som inte sätter öppenhetsprincipen åt sidan (prop. 1995/96:200 s. 70).

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 § p. 1–3 skollagen). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådant speciellt anpassade utbildningar. Det innebär att regeringen kan meddela föreskrifter om att fristående grundskolor får bedriva utbildning som är speciellt anpassad för

nyanlända elever och enbart ta emot sådana elever samt att särskilda urvalsregler ska gälla för sådan utbildning.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 10 kap. 39 § andra stycket skollagen. I den paragrafen anges att hemkommunen inte är skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Huvudmannen för en fristående skola får bidrag för varje elev från hemkommunen. Bidraget består av ett grundbelopp och för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller som ska erbjudas modersmålsundervisning ska ett tilläggsbelopp lämnas (10 kap. 37–39 §§ skollagen).

Så långt det är möjligt bör lika ekonomiska villkor gälla för enskilda och offentliga huvudmän.

4.2.2 Om fler sökande än platser görs ett urval

Det är huvudmannen som bestämmer hur många elever som ska tas emot i skolan.

När det finns fler sökande än platser till skolan måste den fristående skolan göra ett urval bland de som söker (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 (10 kap. 36 § p. 1–3 skollagen). Att Skolinspektionen ska godkänna urvalsgrunderna syftar till att de urvalsgrunder som en fristående skola avser att tillämpa ska granskas av Skolinspektionen i samband med dess prövning av en ansökan om godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen. I förarbetena anges som exempel på urvalsgrunder som anses förenliga med öppenhetskravet; kötid, syskonförtur och geografisk närhet (prop. 2009/10:165 s. 744).

Vilka urvalsgrunder som ska godkännas finns således inte reglerat i skollagen eller annan författning. Utgångspunkten är dock, enligt förarbetena till lagen, att urvalsgrunderna ska överensstämma med skollagens öppenhetskrav.

Urvalsgrunder som har godkänts av Skolinspektionen

I samband med Skolinspektionens prövning av ansökan om godkännande och i myndighetens tillsyn av fristående skolor görs en bedömning av de urvalsgrunder som huvudmannen för skolenheten har valt och hur de förhåller sig till skollagens krav på öppenhet.

Det är huvudmannen som beslutar vilka urvalsgrunder som ska användas. I ansökan om godkännande som huvudman får sökanden ange om de 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 fler urvalsgrunder under förutsättning att de är godkända/godkänns av Skolinspektionen.

De urvalsgrunder som Skolinspektionen hittills har godkänt med stöd av förarbetsuttalanden är:⁹

- anmälningsdatum
- syskonförtur
- geografisk närhet
- förtur för de elever som går i skolenhetens tillhörande förskoleklass
- verksamhetsmässiga samband:
 - organisatoriska samband till exempel att en fristående förskola samutnyttjar lokaler och/eller personal med den aktuella skolan
 - pedagogiskt samband till exempel Waldorf och Montessori.

Förskoleklassen och grundskolan kan ha samma urvalsgrunder.

Det är möjligt att lämna förtur för de elever som går i förskoleklassen vid mottagande till grundskolan.

Enligt Skolinspektionens praxis är inte en skolenhet bunden till de urvalsgrunder som finns angivna i ett beslut om godkännande utan huvudmannen får besluta om att göra förändringar i sina

⁹ Skolinspektionen, Informationsblad, Urvalsgrunder för förskoleklass, grundskola och grundsärskola, publicerad 15-09-28.

urvalsgrunder utan att få det prövat av myndigheten. Från och med år 2014 framgår det därför inte av Skolinspektionens beslut vilka urvalsgrunder som huvudmannen, enligt sin ansökan, avser att tillämpa.

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 som söker till skolenheten. Urvalsgrunderna får inte ändras under pågående ansöknings- och antagningsprocess om de påverkar kravet på öppenhet.

4.2.3 Öppenhet och urvalsgrunder gäller också förskoleklassen och grundsärskolan

I ovanstående har för enkelhetens skull utredningen beskrivit vad som gäller för grundskolan avseende öppenhetsprincipen och urvalsgrunder som får tillämpas om skolenheten har fler sökanden än platser. 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).

4.3 Placering i kommunen

4.3.1 Hur ska kommunen organisera sitt skolväsende?

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.

Bestämmelsen innebär att elevernas intresse av att behöva lägga ned så lite tid som möjligt på att ta sig till skolan alltid måste utgöra 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).

4.3.2 Placeringsbeslut enligt valfrihets- och närhetsprinciperna

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 (se 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 (se 9 kap. 15 §).

Bestämmelserna i 10 kap. 30 § första stycket innebär att kommunen vid placering av en elev vid en viss skolenhet i första hand ska utgå från elevens vårdnadshavares önskemål. Ett önskemål om placering vid en viss skolenhet får emellertid inte gå ut över ett annat barns berättigade krav på en placering vid en skolenhet nära hemmet. Detta blir aktuellt även när en annan elevs vårdnadshavare inte framställt något önskemål om placering. Elever, vilkas vårdnadshavare inte framställt något önskemål, har rätt att om det finns en skola nära hemmet bli placerad 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 hem 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 objektivt, sakligt och icke-diskriminerande sätt och med hänsyn till vad som sammantaget är bäst för samtliga elever (se HFD 2015 ref. 50 och Statens skolinspektions beslut den 11 december 2014, dnr 41-2011:3129).

4.3.3 Placeringsbeslut på andra grunder

Enligt skollagen är andra elevers berättigade krav på en placering nära hemmet inte den enda grunden för en kommun att frångå ett önskemål från en elevs vårdnadshavare om placering av eleven vid en viss skolenhet. Kommunen får även fatta ett sådant placeringsbeslut om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen (9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket 1, 11 kap. 29 § andra stycket 1).

Staten har inte med detaljreglering försökt precisera hur dessa svårigheter ska vara beskaffade för att få beaktas, utan det är upp till kommunen att pröva detta från fall till fall. Enligt förarbetena är det självklara fallet att skolan inte har plats för alla som vill gå där (se prop. 1992/93:230 s. 58 och s. 73 och prop. 2009/10:165 s. 739).

Bestämmelsen har även tillämpats för en elev med behov av omfattande stödinsatser som inte kan tillgodoses vid den skolenhet där eleven fullgör sin utbildning. Enligt förarbetena bör det särskilda stöd som en enskild elev kan behöva i de flesta fall kunna lämnas i den skola som eleven valt, men skulle detta inte vara möjligt måste kommunen kunna placera eleven vid en skola som har sådana resurser (se prop. 1992/93:230 s. 58 och s. 73 och prop. 2009/10:165 s. 739).

Platsbrist kan vara ett exempel på en situation där den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Om kommunens beslut överklagas ska den kunna visa att den gjort en individuell prövning av önskemålet om placering och redovisa vilka åtgärder eller utgifter som den önskade placeringen skulle kräva (prop. 2009/10:165 s. 580, jfr t.ex. Skolväsendets överklagandenämnds beslut den 16 oktober 2012, dnr 2012:428).

I grundskolan och grundsärskolan får ett placeringsbeslut också fattas i strid med vårdnadshavarnas önskemål om det är nödvändigt av hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (10 kap. 30 § andra stycket 2 och 11 kap. 29 § andra stycket 2).

Av förarbetena framgår att bestämmelsen är avsedd att tillämpas när det inte finns något annat sätt tillförsäkra övriga elever en bra skolmiljö och möjligheterna att nå det eftersträfvade resultatet genom andra för eleven mindre ingripande åtgärder har prövats och bedömts

som otillräckliga (prop. 2006/07:19 s.19 och prop. 2009/10:165 s. 379).

4.3.4 Hur överklagas kommunens placeringsbeslut?

En kommuns beslut att placera en elev i förskoleklassen, grundskolan eller grundsärskolan i en annan av kommunens skolenheter än den där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå kan överklagas på ett av två olika sätt beroende på vilken bestämmelse kommunen har grundat sitt beslut på. Kommunens beslut kan bara överklagas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunalagen (1991:900), om beslutet har fattats med stöd av 9 kap. 15 § första stycket, 10 kap. 30 § första stycket eller 11 kap. 29 § första stycket, dvs. därför att en annan elevs berättigade krav på en placering vid en skolenhet nära hemmet skulle åsidosättas (28 kap. 18 § första stycket jämförd med 28 kap. 12 § första stycket 6). Beslutet kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd om det har fattats med stöd av andra stycket i någon av de angivna bestämmelserna, dvs. därför att den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen eller, i grundskolan och grundsärskolan, det är nödvändigt av hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (28 kap. 12 § första stycket 6).

4.3.5 Rätten att gå kvar

I grundskolan har den som blivit placerad vid en viss skolenhet rätt att gå kvar där. Detsamma gäller den som har tagits emot i förskoleklassen och som ska fortsätta sin utbildning i grundskolan vid samma skolenhet. Kommunen får dock placera eleven vid en annan skolenhet om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen att låta eleven gå kvar eller det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (10 kap. 31 § första stycket). Detta innebär bl.a. att den elev som tagits in i förskoleklassen vid en skolenhet som ligger längre från hemmet än den där eleven placerats om inget aktivt val gjorts vid starten i grundskolan får företräde framför elever som

bor nära skolenheten men inte gått i förskoleklassen där (prop. 2009/10:165 s. 379).

Rätten att gå kvar vid en skolenhet gäller inte för en nyanländ eller en annan elev som efter att ha genomgått en bedömning av sina kunskaper ska placeras i en årskurs som inte anordnas vid skolenheten (10 kap. 31 § andra stycket).

Detsamma gäller i grundsärskolan (11 kap. 30 §).

5 Fristående skolors möjlighet att ta emot nyanlända elever

I detta kapitel redogörs för de möjligheter att ta emot nyanlända elever i fristående skola som finns idag och utredningens överväganden när det gäller möjligheten för nyanlända elever att tas emot i en fristående skola där det finns fler sökande än platser.

5.1 Aktuell frågeställning

Fördelningen av nyanlända elever mellan grundskolorna i Sverige är ojämn. Det har bland annat därför efterfrågats författningsändringar som möjliggör för fristående skolor där det inte finns platser för alla sökande att ta emot nyanlända elever. Regeringen har tillsammans med Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna enats om insatser med anledning av flyktingkrisen, den s.k. migrationsöverenskommelsen.¹⁰ Att utreda enskilda huvudmäns möjligheter att ta emot nyanlända elever i sina skolor utgör ett led i genomförandet av migrationsöverenskommelsen när det gäller insatser på skolområdet.

5.2 Begreppet nyanlända elever i betänkandet

Den 1 januari 2016 infördes en definition av begreppet nyanländ i 3 kap. 12 a § skollagen (2010:800). Enligt definitionen avses med nyanländ den som har varit bosatt utomlands och som nu är bosatt i landet och har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens

¹⁰ Överenskommelse om insatser med anledning av flyktingkrisen den 23 oktober 2015.

start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. En elev ska inte anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet.

Med bosatt i landet avses enligt 29 kap. 2 § skollagen den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen (1991:481).

Den målgrupp som utredningen avser med begreppet nyanländ i betänkandet och som omfattas av förslagen som lämnas av utredningen avser dock ytterligare barn och elever.

Målgruppen omfattar den som avses som nyanländ enligt 3 kap. 12 a § skollagen (2010:800) och den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i landet och som ännu inte har påbörjat sin utbildning vid ordinarie skolstart, samt den som ännu inte har påbörjat sin utbildning i förskoleklassen.

Ett barn ingår i målgruppen om det har anlant till landet tidigast två år före ordinarie skolstart och som längst efter fyra års skolgång här i landet.

Förslagen omfattar således också barn som har anlant till Sverige före ordinarie skolstart och förskoleklass, dvs. de som har anlant kort tid innan han eller hon ska påbörja sin utbildning. Anledningen till utvidgningen av målgruppen är att barn som ska börja förskoleklassen också ska omfattas.

För enkelhetens skull skriver utredningen nyanlända elever, men avser den av utredningen utvidgade målgruppen enligt ovan.

5.3 Fristående skolor ska ta emot alla sökande

Alla fristående skolor ska ta emot alla elever som har rätt till utbildning i den aktuella skolformen¹¹ och söker till skolan förutsatt att det finns lediga platser. Härutöver finns det inget som hindrar den enskilde huvudmannen att välja att utöka sin verksamhet för att kunna ta emot fler elever så länge verksamheten fungerar och huvudmannen kan följa skolförfattningarnas krav. I Skolinspektionens beslut om godkännande som huvudman för en fristående skola finns inte någon begränsning i antalet elever som skolan får ta emot. Det är huvudmannen som bestämmer hur stor skolenheten ska vara och hur den ska organiseras.

¹¹ Förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan.

Eftersom en fristående skola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan så kan vårdnadshavaren ansöka om plats i eller utanför hemkommunen (10 kap. 35 § skollagen).¹² Det innebär att en elev kan välja att gå i en fristående skola oavsett om den ligger i eller utanför hemkommunen. Vilken kommun som är hemkommun för en nyanländ elev framgår av 29 kap. 6 § skollagen. Hemkommunen är den kommun som eleven vistas i eller om eleven saknar stadigvarande vistelseort den kommun som han eller hon för tillfället uppehåller sig i.

Detta innebär att nyanlända elever har möjlighet att tas emot i en fristående skola oavsett i vilken kommun den ligger förutsatt att det finns lediga platser till skolan. Mottagandet begränsas således inte till att avse endast hemkommunen.

Enligt 10 kap. 35 § punkten 3 skollagen kan öppenhetsprincipen begränsas till att avse utbildning till vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådant speciellt anpassade utbildningar. Det innebär att regeringen kan meddela föreskrifter om att fristående grundskolor får bedriva utbildning som är speciellt anpassad för nyanlända elever och enbart ta emot sådana elever samt att särskilda urvalsregler ska gälla för sådan utbildning. Detta är således en möjlighet som finns redan i dag att bereda platser för nyanlända elever i fristående skolor.

5.4 Svårt för nyanlända att tas emot i fristående skolor med fler sökande än platser

Att tas emot som nyanländ elev i de fristående skolor som har fler sökande än platser och som använder urvalsgrunden anmälningstid kan vara svårt eller omöjligt. Dagens bestämmelser om öppenhet och den praxis som bildats avseende godkända urvalsgrunder innebär att nyanlända elever inte kan tas emot i de fristående skolor som har fler sökande än platser där anmälningstid används som urvalsgrund och kön är lång. Många elever anmäls och ställs i kön när de föds eller flera år innan de ska börja i skolan och den möjligheten har inte en nyanländ elev.

¹² Angående öppenhetskravet och en redogörelse över gällande rätt se avsnitt 4.2.1.

Det finns inte förutsättningar för en fristående skola att använda gruppen ”nyanlända elever” som en urvalsgrund till sin skolenhet och på så sätt ta emot nyanlända elever. En urvalsgrund får inte rikta in sig på en viss grupp elever utan ska vara så objektiv som möjligt i förhållande till vilka elever som kan komma att omfattas och mottas. Att godkänna nyanlända elever som urvalsgrund skulle strida mot öppenhetsprincipen. Det är därför inte möjligt och inte heller lämpligt att godkänna en sådan urvalsgrund med de bestämmelser och den praxis som finns i dag.

Den fristående skolan skulle också bryta mot öppenhetsprincipen och urvalsgrunderna om den lämnar förtur till nyanlända elever, t.ex. genom att göra undantag från anmälningstiden. Om den fristående skolan har valt att använda anmälningstid som urvalsgrund ska den gälla för alla som söker till skolan. Vilka elever som får tas emot måste alltid ske inom ramen för en av Skolinspektionen godkänd urvalsgrund som inte sätter öppenhetsprincipen ur spel.

Det kan således konstateras att de bestämmelser och den praxis som finns i dag är ett hinder som begränsar möjligheten att ta emot nyanlända elever om den fristående skolan har fler sökanden än platser och använder urvalsgrunden anmälningstid.

5.5 Ska urvalsgrunderna regleras i författning

I dag regleras inte urvalsgrunderna i detalj i lag eller förordning. Däremot kan det utläsas genom förarbetsuttalanden att en urvalsgrund kan godkännas endast om den inte strider mot öppenhetsprincipen (10 kap. 35 och 36 §§ skollagen). Det finns ett antal exempel på urvalsgrunder som inte strider mot öppenhetsprincipen i förarbetena till skollagen (prop. 2009/10:165, s. 744) och det har utvecklats en praxis med godkända urvalsgrunder hos Skolinspektionen, vilka grundar sig på förarbetsuttalandena.

Enligt utredningen bör det i skollagen förtydligas att urvalsgrunderna inte får strida mot öppenhetsprincipen. Däremot saknas anledning att ytterligare reglera vilka urvalsgrunder som får tillämpas i urvalet av sökanden.

5.6 Försöksverksamhet och andra förslag

Friskolornas riksförbund har kontaktats av ett flertal enskilda skolhuvudmän som undrat hur skolor som redan har ett högt söktryck ändå ska kunna ta emot nyanlända elever. Förbundet har konstaterat att det inte är möjligt med dagens bestämmelser att låta nyanlända tas emot genom förtur i en skola till vilken det finns fler sökanden än platser. Förbundet har föreslagit en försöksverksamhet med fri kvot, liknande den vid gymnasieantagningen, för att ta emot nyanlända elever i fristående skola. Det skulle i så fall, enligt förbundet, vara fråga om en begränsad period och vara frivilligt för de enskilda huvudmännen att delta. Syftet skulle vara att möjliggöra att göra avsteg från öppenhetsprincipen och urvalsreglerna i skollagen.

Utredningen har varit i kontakt med AcadeMedia AB som är en av de största skolkoncernerna i Sverige. Bolaget har uppgivit att det finns ett stort intresse att ta emot nyanlända elever i sina skolor men ser inte att det går att ta emot dessa i skolor som har fler sökanden än platser och där de tillämpar urvalsgrunden anmälningstid. I flertalet av skolorna har barnen ställts i kö när de föds och det finns exempel på skolor som har köer med tusentals köande barn. AcadeMedia AB efterfrågar tydliga undantagsbestämmelser som gör det möjligt för de fristående skolorna att göra undantag från urvalsgrunderna.

5.7 Författningsändringar behövs

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det med dagens bestämmelser finns möjlighet för nyanlända elever att tas emot i fristående skolor som har platser, eftersom en fristående skola ska ta emot alla elever som söker till skolan förutsatt att det finns lediga platser. Det finns också möjlighet för nyanlända elever att tas emot i fristående skolor som bedriver en sådan speciellt anpassad utbildning som avses i 10 kap. 35 § punkten 3 skollagen.

Däremot begränsar dagens bestämmelser och praxis möjligheten att som nyanländ elev tas emot i en fristående skola som har fler sökande än platser. Det gäller särskilt till skolenheter där anmälningstid tillämpas som urvalsgrund. Den valda urvalsgrunden ska gälla för alla sökande elever. Det kan konstateras att fler skolor

behöver kunna ta emot nyanlända elever, bl.a. för att skapa bättre förutsättningar för integration. För att det ska vara möjligt krävs författningsändringar.

5.8 En långsiktig lösning har övervägande fördelar

Utredningen har övervägt om de författningsändringar som krävs, för att kunna ge möjlighet för fristående skolor med fler sökande än platser att ta emot nyanlända elever med förtur, ska vara tidsbegränsade eller permanenta och långsiktiga.

Det finns, enligt utredningen, övervägande fördelar med en permanent och långsiktig lösning framför en tidsbegränsad lösning. Även om flyktingströmmen minskar så är situationen för nyanlända elever densamma. De har inte samma förutsättningar som redan tidigare bosatta elever, vilka har möjlighet att anmäla sig till en fristående skola flera år innan skolstart. Nyanlända elever kommer även fortsatt att vara i en utsatt situation och det talar för en långsiktig lösning. Utredningens bedömning är att tidsbegränsade bestämmelser ger svårigheter bland annat med bedömningen för hur lång tid, när och i vilken situation som bestämmelserna ska gälla.

De förslag som utredningen lämnar i detta delbetänkande om mottagande i kommunala skolor är långsiktiga och därför är det även av den anledningen lämpligare att bestämmelserna om mottagande i fristående skolor får en långsiktig lösning. Det ger en ökad rättssäkerhet och trygghet för alla elever.

Med anledning av ovanstående har utredningen gjort bedömningen att det är att föredra en långsiktig lösning framför en tidsbegränsad och föreslår därför permanenta bestämmelser. De bestämmelser som utredningen föreslår kommer inte att utgöra en skyldighet för de enskilda huvudmännen att tillämpa utan ger de fristående skolorna en möjlighet att ta emot nyanlända elever med förtur.

5.9 Reglera undantag från urvalsgrunderna

Utredningens förslag: Bestämmelserna i skollagen som anger att urvalsgrunder får användas om det inte finns 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.

En möjlighet att göra undantag från urvalsgrunderna

Den flyktingsituation som råder i dag i Sverige och Europa är akut och utmaningarna för det svenska asylsystemet är mycket stora. Som en direkt följd av det nuvarande och prognosticerade stora flyktingmottagandet väntas ett ökat elevunderlag i samtliga skolformer inom det svenska skolväsendet.¹³

En nyanländ elev har i vissa fall inte möjlighet att tas emot i en fristående skola i samma utsträckning som i en kommunal skola. För att utöka möjligheten att välja att få utbildning och tas emot i en fristående i lika stor utsträckning som i en kommunal skola behövs det bestämmelser som möjliggör för fristående skolor med högt söktryck att ta emot nyanlända elever. På så sätt möjliggörs ett mottagande av nyanlända elever till fler fristående skolor och samtidigt ökar förutsättningarna för integration. Det är enligt migrationsöverenskommelsen lämpligt att det finns en möjlighet

¹³ Se närmare i kapitel 3 för prognos.

för enskilda huvudmän att i vissa fall kunna frånga de urvalsgrunder, som annars gäller, för att underlätta mottagandet av nyanlända elever till en fristående skola som har fler sökande än platser.

Att en fristående skola ska vara öppen för alla som har rätt till utbildning i den aktuella skolformen är en viktig och grundläggande princip när det gäller mottagande i fristående skola. Det finns dock vissa undantag från öppenhetsprincipen som anger att utbildningen får begränsas att avse vissa årskurser, elever som är i behov av särskilt stöd och vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.¹⁴

Utöver de undantag som räknas upp i bestämmelsen gäller som huvudregel att en utbildning ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan¹⁵. Det får inte finnas något krav på t.ex. etniskt ursprung eller församlingstillhörighet för att komma ifråga som elev vid en skola (prop. 1995/96:200, s. 70).

Om det inte finns plats för alla sökande ska ett urval göras. Urvalsgrunderna regleras inte i detalj i lag eller förordning. Urvalet ska göras på de grunder som Skolinspektionen godkänner (10 kap. 36 § skollagen) och urvalsgrunderna kan inte godkännas om de strider mot öppenhetsprincipen. Detta framgår av förarbetsuttalanden (prop. 2009/10:165, s. 744).

Att kunna göra avsteg från urvalsgrunderna som är förenliga med öppenhetsprincipen skulle ge fristående skolor möjlighet att ta emot nyanlända barn även till skolor där det är fler sökande än platser och där skolan t.ex. har valt urvalsgrunden anmälningstid. Det kräver dock författningsändringar.

Utredningen anser att lämpligaste sättet att möjliggöra detta är att regeringen meddelar föreskrifter om att undantag får göras från urvalsreglerna för vissa elever. I en sådan föreskrift får det föreskrivas om att en enskild huvudman får möjlighet att avsätta ett begränsat antal platser för nyanlända elever (särskild kvot) som ges företräde framför övriga sökanden i en situation där skolenheten har fler sökande än platser. Det innebär att skolenheten får göra undantag från den urvalsgrund som tillämpas, t.ex. anmälningstid.

¹⁴ Angående Bestämmelserna i 10 kap. 35 § skollagen (2010:800) se mer utförlig redogörelse i avsnitt 4.2.1.

¹⁵ Detsamma gäller förskoleklassen och grundsärskolan.

En sådan särskild kvot skulle ge en fristående skola möjlighet att ta emot nyanlända elever trots att den har fler sökande än platser.

Bemyndigande eller upplysningar om föreskrifter

I dagens skollag finns bestämmelser som tidigare fanns i förordning. Regleringen i skollagen är dock inte uttömmande och vid sidan om lagen behövs det föreskrifter som meddelas av regeringen i förordning, eller av statliga förvaltningsmyndigheter med stöd av bemyndiganden från regeringen. I nu aktuellt fall gäller det bestämmelser som rör enskilda.

Regeringen får enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen meddela sådana föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen, dvs. regeringens s.k. restkompetens. Med stöd av restkompetensen kan regeringen meddela gynnande föreskrifter, som visserligen avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, men som inte gäller skyldigheter eller ingrepp. Sådana föreskrifter kan alltså meddelas av regeringen utan något stöd av bemyndigande i lag.

När det gäller bestämmelserna som gäller fristående skolor så handlar det om gynnande lagstiftning för de enskilda huvudmän som önskar driva en skola. För att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om undantag från urvalsgrunder som är förenliga med öppenhetsprincipen bör trots att det kan anses röra sig inom regeringens restkompetens behövas en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen föreskriver får meddela föreskrifter. Detta behöver särskilt göras då riksdagen har stiftat lag på området för regeringens restkompetens. I samband med införandet av den nu gällande skollagen ifrågasatte lagrådet en sådan konstruktion. Med hänsyn till att det under ett antal år har formulerats sådana upplysningar så ansåg regeringen dock att det inte fanns skäl att frånga den tekniken (se prop. 2009/10:165, s. 209). En upplysning om att regeringen kan meddela sådana föreskrifter som nu föreslås ska därför, enligt utredningens uppfattning göras i skollagen.

Den s.k. öppenhetsprincipen är formulerad i lag som är beslutad av riksdagen (10 kap. 35 § skollagen). Urvalsgrunder som ska tillämpas vid mottagande i fristående skolor som har fler sökanden

än platser (10 kap. 36 § skollagen), som Skolinspektionen ska godkänna, får enligt lagens förarbeten inte strida mot öppenhetsprincipen. Flyktingsituationen har medfört att det finns behov av att kunna göra undantag från urvalsgrunderna när det gäller mottagande av nyanlända elever till fristående skolor som har fler sökande än platser.

Det bör därför finnas en upplysning i bestämmelserna om urval om att regeringen får utfärda föreskrifter om undantag från det som normalt gäller för vissa elever. I en sådan föreskrift kan regeringen föreskriva hur mottagandet i stället får se ut.

En enskild huvudman får möjlighet att ge förtur till nyanlända elever

Det är enligt utredningen lämpligt att regeringen föreskriver om att undantag får göras från urvalsgrunderna för vissa elever samt att den myndighet som regeringen föreskriver får meddela verkställighetsföreskrifter.

I en föreskrift om att en enskild huvudman får göra undantag från urvalsgrunderna bör det framgå i vilken situation det kan vara aktuellt och om hur mottagande i den fristående skolan istället får göras. Med vissa elever avses den målgrupp som utredningen föreslår enligt avsnitt 5.2. Det bör tydligt framgå i föreskrifterna vilka elever som avses.

Utredningen bedömer att sådana föreskrifter bör innehålla bestämmelser om att ett begränsat antal platser ska avsättas till nyanlända sökande som då får ges företräde framför övriga sökande till skolan.

Utredningen bedömer att de enskilda huvudmännen bör få möjlighet att, om skolenheten har fler sökande än platser, inom en särskild kvot göra undantag från de urvalsregler som skolan tillämpar. En sådan särskild kvot föreslås, av utredningen, utformas liknande den fria kvot som gäller för antagning till nationella program i gymnasieskolan. Enligt bestämmelserna om en fri kvot i gymnasieskolan ska ett begränsat antal platser avsättas bland annat för dem som på grund av särskilda omständigheter bör ges företräde framför de övriga sökande (7 kap. 3 § första punkten gymnasieförordningen [2010:2039]).

Bestämmelserna, som utredningen föreslår, bör således ange att en enskild huvudman får möjlighet att avsätta ett visst antal platser till skolan under ett läsår i en särskild kvot för nyanlända elever i fall skolenheten har fler sökande än platser. De nyanlända eleverna får då företräde framför de övriga sökande. Den särskilda kvoten bör begränsas och utredningen föreslår att den för ett läsår får motsvara högst fem procent av den fristående skolans maximala kapacitet. Den fristående skolans maximala kapacitet bestäms av den enskilde huvudmannen och ska motsvara det högsta antal elever som skolan under det aktuella läsåret har möjlighet att undervisa med bibehållen god kvalitet och som möjliggör att huvudmannen i övrigt kan följa skolförfattningarnas krav. Den särskilda kvoten föreslås således ställas i proportion till storleken på skolenheten. Platserna som avsätts till den särskilda kvoten får endast omfatta nyanlända elever. Inom den särskilda kvoten ska anmälningstid användas som urval om det är fler nyanlända sökanden än platser inom kvoten. Huvudmannen bestämmer om det antal platser som ska ingå i den särskilda kvoten.

Det är viktigt att det är tydligt för allmänheten att en enskild huvudman kommer att utnyttja möjligheten att använda sig av en särskild kvot för nyanlända elever vid sin skolenhet. En enskild huvudman som vill utnyttja möjligheten med särskild kvot, när den har fler sökande än platser till skolan, måste därför särskilt informera om att skolenheten har avsatt ett begränsat antal platser för nyanlända elever i en särskild kvot och att dessa kommer att tas emot i första hand och därefter tas de övriga sökande emot enligt den urvalsgrund som skolenheten tillämpar. Det ska av informationen framgå hur många nyanlända elever som kommer att kunna ingå i en särskild kvot under läsåret. Med att särskilt informera menas att det exempelvis bör framgå av information på skolans webbplats och av eventuella utskick till vårdnadshavare att skolenheten kommer att tillämpa särskild kvot för nyanlända elever och att det innebär att dessa ges företräde framför de övriga sökande i en situation att skolan har fler sökande än platser.

Enligt utredningen är det tillräckligt att den enskilda huvudmannen särskilt informerar om detta och att det därför inte behövs någon form av anmälningsförfarande. Vid en ansökan till Skolinspektionen från en enskild om godkännande som huvudman för en fristående skola bör dock denne uppge om särskild kvot för

nyanlända kommer att utnyttjas vid den sökta skolenheten. Hur den särskilda kvoten hanteras vid mottagandet till skolenheten bör granskas i Skolinspektionens tillsyn. Om Skolinspektionen i sin tillsyn uppmärksammar att den särskilda kvoten har använts på ett sätt som strider mot föreskrifterna kan Skolinspektionen ingripa enligt bestämmelserna i 26 kap. skollagen. Det bör tilläggas att Skolinspektionen även fortsättningsvis ska godkänna urvalsgrunder som en enskild huvudman avser att tillämpa och även granska dessa i sin tillsyn. De föreslagna bestämmelserna innebär inte någon förändring av detta.

Bestämmelser om att kunna frånga urvalsgrunderna och på så sätt ge företräde till ett begränsat antal nyanlända elever skulle ge fristående skolor möjlighet att ta emot nyanlända elever till skolan när det är fler sökande än platser till skolan.

Tillämpning av särskild kvot vid höstterminens start – exempel 1

Den fristående skolan Betaskolan har fler sökande än platser och tillämpar anmälningstid som urvalsgrund. Huvudmannen för Betaskolan bedömer att skolan kan undervisa högst 200 elever under läsåret för att kunna bibehålla en undervisning med god kvalitet. Den särskilda kvoten får då omfatta högst 10 nyanlända elever under ett läsår (dvs. 5 procent av 200). Huvudmannen för Betaskolan har bestämt att skolan ska utnyttja möjligheten att ta emot nyanlända elever och beräknar att fem elever kan ingå i en särskild kvot under läsåret 2017/18.

När Betaskolan ska ta emot elever inför höstterminen är det 8 nyanlända elever som har sökt till skolan och 50 elever som är placerade i kö efter anmälningstid. Inför antagningsomgången avsätter Betaskolan de platser som ska ingå i den särskilda kvoten. Restarande platser fördelas utifrån den urvalsprincip som Betaskolan valt att tillämpa; anmälningstid. När alla nyanlända elever ur den särskilda kvoten har tagits emot till skolan (dvs. det antal som skolan har beslutat ska ingå i kvoten, alternativt om färre nyanlända elever har sökt, samtliga dessa elever) tas övriga sökande elever emot efter anmälningstid.

Betaskolan tar således emot fem nyanlända elever ur den särskilda kvoten och eftersom skolan har fler nyanlända sökande än

platser i den särskilda kvoten så tas de emot efter anmälningstid. Härefter tar Betaskolan emot sökande i turordning efter anmälningstid.

Tillämpning av särskild kvot under läsåret – exempel 2

Förutsättningarna är här desamma som i exempel 1 avseende den särskilda kvotens storlek, men med skillnaden att Betaskolan inte fyller den särskilda kvoten vid mottagandet vid höstterminens start. Skolan tar endast emot tre nyanlända elever vid höstterminens start då det vid mottagandet till höstterminen var färre nyanlända elever som sökte till skolan än de som skolan beräknat att ta emot i en särskilda kvot.

Under året tillkommer nyanlända elever som söker till skolan. De söker även till olika årskurser. Det är fortfarande fler sökande än platser till skolan. När det då blir en ledig plats får Betaskolan ta emot ytterligare en nyanländ elev ur den särskilda kvoten. Om det senare under läsåret blir fler lediga platser så får skolan ta emot nyanlända elever till det antal elever som avsatts till den särskilda kvoten har uppnåtts. Härefter ska skolan följa den urvalsgrund som den tillämpar.

Det bör tilläggas att om det däremot är så att det inte är fler som söker än det finns platser till en viss årskurs kan de som ansöker till den årskursen tas emot enligt öppenhetsprincipen, dvs. då tillämpas inte bestämmelser om urval och särskild kvot.

6 Placering av elever i kommunala skolor

6.1 Exempel på hur kommuner organiserar placering i andra skolor än de närliggande

Utredningen ska enligt direktiven ge exempel på hur placering av elever i andra skolor än de närliggande kan organiseras. Det som redovisas nedan är utredningens sammanfattning av det underlag som har lämnats av kommunerna.

6.1.1 Botkyrka kommun

Nyanlända barn och ungdomar i åldrarna 6–19 år hänvisas alltid till kommunens mottagningsenhet. När nyanlända elever kommer till mottagningsenheten skrivs de in och därefter startar ett mottagningsarbete. Inskrivningen betyder att eleverna är placerade i en skolenhet och har en rektor.

Huvuduppdraget för mottagningsenheten består i att genomföra hälsoundersökningar, kartläggningar av elevernas tidigare skolerfarenheter, deras kunskaper och deras sociala situation samt en första introduktionsundervisning.

På mottagningsenheten ges vägledning till någon av skolorna i kommunen efter den inledande kartläggningen och hälsoundersökningen. I vissa fall ges dessutom introduktionsundervisning i åtta veckor samt fördjupad pedagogisk kartläggning. Detta gäller framför allt elever i årskurs 4-9.

Det fria skolvalet gör att mottagningsenheten erbjuder familjer och barn orienterande och vägledande samtal med tolk för att vägleda till lämplig skola.

Efter tiden på mottagningsenheten börjar eleverna i lämplig klass utifrån de kartläggningar som gjorts. Det kan vara i en förberedelseklass eller direkt in i en ”vanlig” klass. Detta avgörs i samarbete mellan mottagningsenheten och rektorn på den aktuella skolan och på grundval av den information som lämnas över av mottagningsenheten. Modersmålsundervisning och studiehandledning beställs från kommunens modersmålsenhet.

Alla skolor har inte förberedelseklasser men alla skolor tar emot nyanlända elever i större eller mindre omfattning. Mottagandet sker i samarbete med mottagningsenheten.

Den tid som elever går i någon av kommunens förberedelseklasser varierar mellan ett antal månader och högst två år. Därefter slussas de ut i vanlig klass. De flesta skolor arbetar med att redan från början inkludera eleverna i undervisningen i så många ämnen som möjligt. En skola har en språkspecialiserad förberedelseklass där tvåspråkig undervisning i arabiska sker, med mycket gott resultat, och där en lärare i arabiska och en lärare i svenska som andraspråk arbetar parallellt.

6.1.2 Södertälje kommun

Utifrån ett resurs- och kvalitetsperspektiv styr kommunen mottagandet av nyanlända i årskurs 5–9 från den dominerande språkgruppen, arabisktalande, till två skolor åt gången. Dessa skolor har beredskap att ta emot upp till 30 nyanlända elever vardera. När 30 elever är mottagna tar nästa skola vid.

Kommunen styr även mottagandet av nyanlända från några andra stora språkgrupper. Nyanlända från dessa språkgrupper placeras på skolor där det sedan tidigare finns elever med samma språkliga tillhörighet.

Kommunen styr genom att informera vårdnadshavare om hur mottagandet är organiserat och vilka fördelar det skulle medföra för deras barn att gå på de berörda skolorna. Ytterst få vårdnadshavare väljer något annat än det som kommunen rekommenderar. Enligt kommunen förstår vårdnadshavarna värdet av att deras barn kan komma till en skola där mottagandet är förberett, där det finns elever med samma språkliga tillhörighet, där det finns lärare med

adekvat kompetens, där det finns modersmållärare som kan undervisa i modersmålet och ge studiehandledning i en större omfattning.

Södertälje kommun har ingen mottagningsenhet. Det är varje skolas ansvar att ta emot nyanlända, att introducera vårdnadshavare i det svenska skolsystemet, att göra en pedagogisk kartläggning och att göra en medicinsk bedömning. För den dominerande språkgruppen, den arabisktalande, har kommunen dock en modell där mottagningen styrs mot två skolor åt gången. För denna grupp finns därför en centralt placerad person som har det första inledande samtalet med vårdnadshavare för barn som tillhör elevgruppen i årskurs 5-9.

För att säkra likvärdighet används ett kommungemensamt material för introduktion och kommungemensamma dokument och strukturer för den pedagogiska kartläggningen samt för uppföljning och bedömning av nyanländas skolgång.

När det gäller undervisningen finns i Södertälje inga direktiv om hur undervisningen för nyanlända ska organiseras – i direktintegrering eller i förberedelseklass. Kravet från huvudmannanivå är att varje skola ska organisera undervisningen för nyanlända utifrån de enskilda elevernas behov och förutsättningar. Det betyder att nyanländas skolgång ser olika ut. Några går i en grupp som består av andra nyanlända, vilken kan vara språkligt homogen eller heterogen, de går alltså i en förberedelseklass. Några går till viss del i en grupp med andra nyanlända. Några är helt direktintegrerade i ordinarie klass.

6.2 Kommuners möjlighet att placera elever i andra skolor än de som ligger nära hemmet ska öka

Utredningens förslag: I grundskolan och grundsärskolan 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 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.

Skälen för förslaget

Nuvarande placeringsregler medför i kombination med boendesegregation negativa konsekvenser

Alla elevers rätt till en likvärdig utbildning är en av de grundläggande principerna för det svenska skolväsendet. Principen om rätten till likvärdig utbildning kommer även till uttryck i 1 kap. 4 § skollagen, där det anges att en strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att till godogöra sig utbildningen. Varje kommun har 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.

Nuvarande bestämmelser om placering av elever i kommunala skolor leder till att såväl elever vars vårdnadshavare inte gör ett aktivt skolval som elever vars vårdnadshavare gör det i stor utsträckning placeras i en skola i sitt närområde. Boendesegregation inom en kommun medför ofta en ojämn fördelning av eleverna i kommunens skolväsende med hänsyn till deras sociala bakgrund. Den sociala sammansättningen i områden med en hög andel boende med bakgrund som nyanlända återspeglas därför i stor utsträckning i elevsammansättningen i kommunala skolor i de områdena. Ett sätt för en kommun 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. Detta är dock inte alltid realistiskt av resursskäl eller önskvärt med tanke på hur viktig närheten till en bra skola är för ett bostadsområdes utveckling. En jämnare fördelning av eleverna kan ha betydelse för att främja en likvärdig utbildning för alla elever. En heterogen elevsammansättning är gynnsam för

kunskapsutvecklingen för både elever som har en stark kunskapsutveckling och för elever som är i behov av mer stöd. (Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer, Skolverket 2009 s. 93 ff.). Kommunen har som huvudman ett ansvar för att skapa förutsättningarna för en likvärdig utbildning. Kunskapen om att förutsättningarna för att ge alla elever en likvärdig utbildning kan påverkas negativt av en ojämn fördelning av eleverna med hänsyn till deras bakgrund behöver därför ligga tillgrund för planeringen av kommunens skolverksamhet. Boende- och skolsegregation kan i dagsläget inte motverkas tillräckligt effektivt eftersom det inte finns möjlighet att placera elever i andra skolor än de i närområdet även om det innebär att önskemål från elevers sida frångås.

Ökade möjligheter att placera elever i andra skolor än närliggande behövs för kommuner som tar emot många nyanlända

Den rådande flyktingsituationen ställer stora krav på kommunernas skolverksamhet. Lokaler, personal och andra resurser behöver kunna användas effektivt. Som framgår av avsnitt 3 är mottagandet av nyanlända ojämnt fördelat mellan landets kommuner. I vissa kommuner som tagit emot ett stort antal nyanlända elever är fördelningen av eleverna ojämn inom kommunen. I flera kommuner bosätter sig nyanlända i bostadsområden där andelen boende med liknande bakgrund redan är hög. Kommunernas möjligheter att främja en jämnare fördelning begränsas inte minst genom deras skyldighet att ta hänsyn till alla elevers berättigade krav på en skolplacering nära hemmet, även de vars vårdnadshavare inte gjort något aktivt skolval. I utredningens uppdrag ingår att utreda hur kommunerna i större utsträckning ska kunna placera elever i andra skolor än de närliggande för att främja en jämnare fördelning av nyanlända elever och skapa bättre förutsättningar för integration. I utredningens uppdrag ingår inte att göra en allmän översyn av bestämmelserna.

Som framgår av exemplen i avsnitt 6.1 kan en kommun 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 att inte andra elever måste ges företräde med hänsyn till sina berättigade krav på en placering nära hemmet. Enligt direktiven är möjligheten till

frivillig placering inte tillräcklig, utan kommunens möjligheter till placering av elever i andra skolor än de som ligger nära elevens hem ska öka.

Det bör därför skapas en möjlighet för kommunerna att göra avsteg från valfrihets- och närhetsprinciperna vid fördelningen av elever mellan olika skolenheter om det finns särskilda skäl med hänsyn till kommunens mottagande av nyanlända. Vad som utgör särskilda skäl måste avgöras genom en bedömning i det enskilda fallet. Det bör vara fråga om ett mottagande av nyanlända i relativt stor omfattning som med hänsyn till kommunens förutsättningar får konsekvenser för dess möjligheter att upprätthålla likvärdighet och kvalitet i utbildningen. Vid en sådan bedömning är inte bara omfattningen i sig av kommunens mottagande av nyanlända relevant utan även andra faktorer som t.ex. hur många elever med sådan bakgrund som sedan tidigare går i kommunens skolor samt förekomsten av boende- och skolsegregation i kommunen och hur denna kan förväntas påverkas av kommunens mottagande. Om förhållandena ändras och t.ex. antalet nyanlända sjunker till en nivå där situationen inte längre är lika ansträngd ska undantagsbestämmelsen inte få fortsätta att tillämpas.

Enligt direktiven ska ökade möjligheter att placera elever in andra skolor än de närliggande främja en jämn fördelning av nyanlända elever och skapa bättre förutsättningar för integration. En jämnare fördelning av nyanlända elever är naturligtvis i sig en integrationsfrämjande åtgärd. Utredningen anser att skolväsendet utöver en jämnare fördelning av eleverna kan skapa bättre förutsättningar för integration främst genom att främja nyanlända elevers kunskapsutveckling och måluppfyllelse. Detta kan göras genom olika organisatoriska lösningar beroende på lokala förutsättningar. Kommunerna bör därför ges stort utrymme att fördela elever på det sätt som är anpassat till hur kommunen har valt att organisera mottagande och utbildning av nyanlända med hänsyn till lokala förhållanden.

Kommunernas behov av att kunna utforma sin skolverksamhet och fördela tillgängliga resurser på ett effektivt sätt med hänsyn till lokala behov och förutsättningar kan i dag beaktas som grund för att frångå ett önskemål om skolplacering endast om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. I praxis ställs också relativt höga krav på

kommunerna att visa att den önskade placeringen skulle medföra sådana svårigheter för kommunen. Om det t.ex. kommer många elever till en kommun med samma modersmål kan eleverna samtidigt utveckla sina ämneskunskaper och sin andraspråksinläring genom att undervisningen bedrivs samtidigt av lärare i svenska och det andra språket. Detta kan förutsätta att kommunen kan styra resurser och elever till en viss skolenhet. Kommunen bör därför kunna ge företräde för vissa elever även om det kräver att andra elever som bor i närområdet mot sina vårdnadshavares önskemål hänvisas till längre bort liggande skolor. I en sådan situation bör kommunen kunna frånga placeringsönskemål av organisatoriska eller ekonomiska skäl även om det inte skulle uppstå sådana betydande svårigheter för kommunen som krävs enligt gällande bestämmelser.

Vilka är "nyanlända"?

Vem som anses som nyanländ enligt skollagen framgår av 3 kap. 12 a §. Med nyanländ avses i skollagen den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i landet och har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det år han eller hon fyller sju år. En elev som påbörjar sin utbildning här senast vid denna tidpunkt men har anlänt till Sverige endast en kort tid dessförinnan är alltså inte nyanländ enligt skollagens definition.

I utredningens direktiv talas också om nyanlända, men i direktiven anges att med detta uttryck avses den som nyligen har anlänt till Sverige. Utredningen tolkar direktiven som att även elever som varit bosatta utomlands och påbörjar sin utbildning här i landet senast vid höstterminens start det år de fyller sju år ska ingå i den relevanta gruppen. Det är inte lämpligt att använda uttrycket nyanlända i de aktuella bestämmelserna i en annan mening än i skollagen i övrigt. Det bör därför framgå av lagtexten att inte bara kommunens mottagande av elever som anses som nyanlända enligt definitionen i skollagen är relevant, utan även av andra elever som varit bosatta i landet endast en kortare tid. Det är inte nödvändigt att i lagen ange en exakt tidsgräns för vad som anses som en kortare tids bosättning. Den grupp elever som främst är aktuell i sammanhanget är asylsökande som påbörjar sin utbildning i det svenska skolväsendet senast vid höstterminens start det kalenderår de fyller sju

år och som med hänsyn till sin vistelsetid i Sverige kan antas vara i behov av samma insatser som nyanlända (jfr prop. 2014/15 s. 29 och 59).

Övrigt

Kommunens övriga skyldigheter enligt skollagen påverkas inte av den föreslagna undantagsmöjligheten. Även när en kommun med avsteg från valfrihets- och närhetsprinciperna placerar elever i sin grundskola eller grundsärskola är kommunen exempelvis skyldig att beakta vad som ändamålsenligt för alla elever från kommunikationssynpunkt. När en kommun med stöd av undantagsbestämmelsen placerar en elev i en skolenhet som inte ligger nära elevens hem kan kommunen bli skyldig att anordna skolskjuts om förutsättningarna för rätt till skolskjuts är uppfyllda. Förskoleklassen är inte obligatorisk för eleverna och där finns inte motsvarande bestämmelser. En kommun som väljer att tillämpa undantagsbestämmelsen vid placering av elever i förskoleklassen får förutsättas beakta att berörda elever får en rimlig situation.

De föreslagna undantagsbestämmelserna har inte någon retroaktiv verkan för elever som har blivit placerade i en viss skolenhet före ikraftträdandet. Elever i grundskolan och grundsärskolan har enligt 10 kap. 31 § respektive 11 kap. 30 § skollagen rätt att gå kvar i den skolenhet där de har blivit placerade och får därmed omplaceras bara under de förutsättningar som anges i dessa bestämmelser.

Ett placeringsbeslut med tillämpning av närhetsprincipen överklagas till allmän förvaltningsdomstol i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen. Ett placeringsbeslut på grund av att den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen överklagas däremot till Skolväsendets överklagandenämnd i den ordning som gäller enligt förvaltningslagen. Placeringsbeslut som fattas med stöd av den föreslagna undantagsbestämmelsen bör på grund av dess samband med bestämmelserna om placering utifrån vårdnadshavarnas önskemål och närhet till hemmet inte kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. En möjlighet till rättslig prövning av kommunala beslut med undantagsbestämmelsen som grund kommer dock att finnas genom möjligheten till laglighetsprövning enligt kommunallagen.

7 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Ändringarna i skollagen och skolförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2016.

Skälen för förslaget

De föreslagna ändringarna i skollagen bör träda i kraft så snart som möjligt. De förordningsändringar som föreslås avseende urvalsgrunder för fristående skolor bör träda i kraft samtidigt som lagändringarna. Den 1 juli 2016 bedöms vara en lämplig tidpunkt. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

8 Konsekvensanalys

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. En beräkning av eventuella konsekvenser samt, i förekommande fall, förslag till finansiering ska också redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas.

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska detta också redovisas.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska föreskrifternas konsekvenser redovisas i en konsekvensutredning i enlighet med bestämmelserna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I kapitlet redovisas identifierade konsekvenser av de förslag som presenteras i betänkandet.

8.1 Konsekvenser för staten

8.1.1 Statens skolinspektion

Konsekvenser för Skolinspektionens prövning av godkännanden

Skolinspektionen prövar redan i dag enskildas ansökningar om godkännande som huvudman för fristående skola. I prövningen ingår bland annat att bedöma de urvalsgrunder som sökanden har

uppgett i sin ansökan. Vad Skolinspektion har att pröva är om en urvalsgrund strider mot öppenhetsprincipen. Utredningen har föreslagit att enskilda huvudmän ska få möjlighet att utnyttja en särskild kvot för nyanlända elever som får tillämpas i fall det är fler sökande än platser till skolenheten. Utredningen föreslår vidare att den som ansöker om att godkännas som huvudman för en fristående skola ska uppge i ansökan att sökanden avser att utnyttja möjligheten att ta emot nyanlända elever i en särskild kvot. Utredningen bedömer att den uppgiften bör kunna prövas i samband med urvalsgrunderna i ansökan.

Utredningen bedömer att förslaget inte innebär en kostnadsökning för Skolinspektionen och att myndigheten inte behöver resurstillskott med anledning av utredningens förslag.

Konsekvenser för Skolinspektionens tillsyn

Det ingår redan i dag i Skolinspektionens tillsynsuppdrag att granska hur en kommun tillämpar bestämmelserna om placering av elever i kommunens skolor och vilka urvalsgrunder en enskild huvudman tillämpar när en skolenhet har fler sökande än platser. Utredningens 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 en betydande ökning av den tid som granskningen tar i anspråk. Detsamma gäller beträffande förslaget om möjlighet för kommunerna att göra undantag från gällande placeringsbestämmelser.

Utredningen bedömer att förslagen inte innebär en kostnadsökning för Skolinspektionen och att myndigheten inte behöver resurstillskott med anledning av utredningens förslag.

8.1.2 Domstolarna och Skolväsendets överklagandenämnd

En kommuns beslut om placering av elever i skolenheter inom sin förskoleklass, grundskola eller grundsärskola överklagas antingen till Skolväsendets överklagandenämnd eller till allmän förvaltningsdomstol genom laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900) beroende på vilken bestämmelse i skollagen som kommunen grundar

beslutet på. Förslaget om möjlighet för kommuner att göra undantag från nuvarande placeringsbestämmelser innebär att en kommuns beslut med stöd av den föreslagna undantagsbestämmelsen endast kommer att kunna överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning. Konsekvensen kan bli att fler beslut överklagas till de allmänna förvaltningsdomstolarna och färre till Skolväsendets överklagandenämnd. Antalet mål om laglighetsprövning hos de allmänna förvaltningsdomstolarna bedöms som mest bara öka marginellt till följd av utredningens förslag i denna del. En eventuell kostnadsökning bedöms därför rymmas inom befintliga anslag. En minskning av antalet ärenden hos överklagandenämnden bedöms inte ha sådan omfattning att det motiverar en anslagsförändring.

8.2 Konsekvenser för kommuner

8.2.1 Den kommunala självstyrelsen

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 kommunerna att göra undantag från gällande placeringsbestämmelser innebär inte någon begränsning av den kommunala självstyrelsen i jämförelse med nuvarande reglering.

8.3 Konsekvenser för företag

8.3.1 Förslaget om särskild kvot

Utredningens förslag om att enskilda huvudmän får möjlighet att ta emot nyanlända elever i särskild kvot till fristående skolor med högt söktryck får konsekvenser för de enskilda huvudmän som väljer att utnyttja möjligheten. Det är den enskilde huvudmannen som avgör hur många nyanlända elever som skolenheten kan ta emot genom särskild kvot. Utredningen 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 sker i dag. Enligt utredningen kommer förslagen därför inte att innebära ökade kostnader för skolföretagen. Utredningens förslag innebär en informationsskyldighet för de skolföretag som väljer att tillämpa särskild kvot. Utredningen bedömer dock att de enskilda huvudmännen redan i dag informerar om sina verksamheter och att även informera om den särskilda kvoten kan inte anses vara betungande för företagen och inte heller innebära mer än marginellt ökade administrativa kostnader.

8.4 Konsekvenser för eleverna

8.4.1 Förslaget om särskild kvot

Utredningen bedömer att förslaget ur ett barnrättsperspektiv överlag kommer att få positiva konsekvenser för de barn som berörs. De eventuella negativa konsekvenser som kan upplevas för sökande som inte får plats övervägs av vikten att nå målen som utredningen vill uppnå med förslaget. Förslaget utökar möjligheten för de nyanlända barn som annars skulle ha haft det svårt eller omöjligt att tas emot i en fristående skolenhet där det är ett högt söktryck.

Utredningen bedömer att förslaget ökar elevers rätt till likvärdig tillgång till utbildning och god kvalitet. Genom att nyanlända elever får möjlighet att tas emot i flera fristående skolenheter får de tillgång till utbildning som är likvärdig den som elever vilka tidigare är bosatta i landet har tillgång till.

8.4.2 Förslaget om placering i kommunala skolor

Förslaget om möjlighet för kommunerna att göra undantag från nuvarande placeringsbestämmelser innebär att elever i vissa fall kommer att placeras i en annan skolenhet än den som deras vårdnadshavare önskar eller i en skolenhet som ligger längre bort från hemmet än där de annars skulle ha placerats. Utredningen bedömer dock att dessa konsekvenser uppvägs av att förslaget bedöms främja kommunernas möjlighet att erbjuda alla elever en likvärdig utbildning av god kvalitet.

8.5 Övriga konsekvenser

8.5.1 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Utredningens förslag syftar till att möjliggöra och öka förutsättningarna för integration. Genom att införa en möjlighet för enskilda huvudmän att ta emot nyanlända genom en särskild kvot ökar också möjligheten till en större fördelning mellan de fristående skolorna samt större möjlighet för en nyanländ att tas emot i en fristående skola.

Förslaget om en möjlighet för kommunerna att under vissa förutsättningar göra undantag från nuvarande placeringsbestämmelser främjar de integrationspolitiska målen genom att möjliggöra en jämnare fördelning av nyanlända elever eller andra organisatoriska lösningar som främjar nyanlända elevers kunskapsutveckling och måluppfyllelse.

8.5.2 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att utredningens förslag – utöver vad som redovisats om de integrationspolitiska målen – inte medför några sådana konsekvenser som avses i 15 § kommittéförordningen.

9 Författningskommentar

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

9 kap. Förskoleklassen

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om placering av elever i skolenheter inom en kommuns förskoleklass.

Det nya tredje stycket innebär att en kommun när den placerar elever i olika skolenheter får göra undantag från bestämmelserna i paragrafens första stycke, om det finns särskilda skäl med hänsyn till kommunens mottagande av elever som har varit bosatta i Sverige en kortare tid. Det krävs då inte att det finns sådana betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter som avses i andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

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 hur en fristående skolenhet med förskoleklass ska göra urval om det inte finns plats för alla sökande.

I paragrafens första stycke görs en ändring genom ett förtydligande om att urval ska göras på grunder som är förenliga med 17 § första stycket, där det som huvudregel anges att en utbildning ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i förskoleklassen (öppenhetsprincipen). Ändringen är endast ett förtydligande av det som redan anses gälla enligt förarbetena och innebär inte någon förändring i sak. En urvalsgrund får inte godkännas om den inte är förenlig med öppenhetsprincipen.

I paragrafens andra stycke, som är nytt, klargörs att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § 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. Avsikten är att det i sådana föreskrifter ska 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 ha 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.

Övervägandena finns i avsnitt 5.9.

10 kap. Grundskolan

30 §

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om placering av elever i skolenheter inom en kommuns grundskola.

Det nya fjärde stycket innebär att en kommun vid placering av elever i skolenheter får göra undantag från bestämmelserna i paragrafens första stycke utan att det finns sådana betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter som förutsätts enligt andra stycket, om det finns särskilda skäl med hänsyn till kommunens mottagande av nyanlända och andra elever som har varit bosatta i Sverige en kortare tid. Det som i praktiken främst blir aktuellt är att kommunen frångår önskemål från elevers vårdnadshavare. Om kommunen erbjuder nyanlända elever placering i en skolenhet som inte ligger nära deras hem och deras vårdnadshavare accepterar erbjudandet, kan det dock uppkomma ett behov av att placera andra elever som bor nära den aktuella skolenheten i andra skolenheter som ligger längre bort. Om ett sådant förfarande i något fall skulle anses innebära ett åsidosättande av en sådan närboende elevs berättigade krav på en placering nära hemmet ger den nya bestämmelsen möjlighet till detta.

Med nyanländ avses den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i landet och har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år (3 kap. 12 a § första stycket). Därutöver omfattas andra elever som har varit bosatta i landet en kortare tid, men inte anses som nyanlända därför att de påbörjar sin utbildning här senast vid höstterminens start det kalenderår då de fyller sju år.

Särskilda skäl kan vara t.ex. att en kommun, som sedan tidigare har tagit emot nyanlända och andra som varit bosatta i landet en kortare tid och att bostadssituationen i kommunen är sådan att segregationen och dess negativa effekter på likvärdighet och kvalitet i kommunens utbildning sannolikt kommer att förvärras om fördelningen av eleverna mellan kommunens skolor sker enbart utifrån valfrihets- och närhetsprinciperna.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

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,
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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur en fristående skolenhet med grundskola ska göra urval om det inte finns plats för alla sökande.

I paragrafens första stycke görs en ändring genom ett förtydligande om att urval ska göras på grunder som är förenliga med 35 § första stycket, där det som huvudregel anges att en utbildning ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan (öppenhetsprincipen). Ändringen är endast ett förtydligande av det som redan anses gälla enligt förarbetena och innebär inte någon förändring i sak. En urvalsgrund får inte godkännas om den inte är förenlig med öppenhetsprincipen.

I punkten fyra, som är ny, klargörs att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § 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 punkterna 1–3. Avsikten är att det i sådana föreskrifter ska 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 ha 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.

Övervägandena finns i avsnitt 5.9.

11 kap. Grundsärskolan

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 grundskola.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om placering av elever i skolenheter inom en kommuns grundskola.

Det nya fjärde stycket har samma innebörd som motsvarande ändring i 10 kap. 30 §, se kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

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 hur en fristående skolenhet med grundsärskola ska göra urval om det inte finns plats för alla sökande.

I paragrafens *första stycke* görs en ändring genom ett förtydligande om att urval ska göras på grunder som är förenliga med 34 § första stycket, där det som huvudregel anges att en utbildning ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundsärskolan (öppenhetsprincipen). Ändringen är endast ett förtydligande av det som redan anses gälla enligt förarbetena och innebär inte någon förändring i sak. En urvalsgrund får inte godkännas om den inte är förenlig med öppenhetsprincipen.

I paragrafens *andra stycke*, som är nytt, klargörs att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, den s.k. restkompetensen, kan meddela föreskrifter som innebär att ytterligare undantag från urvalsgrunderna får göras för vissa elever. Avsikten är att det i sådana föreskrifter ska 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 ha 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.

Övervägandena finns i avsnitt 5.9.

9.2 Förslaget om förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

1 kap.

1 §

I denna förordning finns följande kapitel:

- inledande bestämmelser (1 kap.),
- huvudmän (2 kap.),
- lärotider (3 kap.),
- elever (4 kap.),
- *särskild kvot* (4 a kap.),
- utbildningen (5 kap.),
- fjärrundervisning (5 a kap.),

- betyg (6 kap.),
- förskolan (7 kap.),
- förskoleklassen (8 kap.),
- grundskolan (9 kap.),
- grundsärskolan (10 kap.),
- specialskolan (11 kap.),
- sameskolan (12 kap.),
- fritidshemmet (13 kap.),
- bidrag till enskilda huvudmän (14 kap.),
- utbildning vid särskilda ungdomshem (14 a kap.), och
- övriga bestämmelser (15 kap.).

Paragrafen upplyser om vilka kapitel som skolförordningen innehåller.

Paragrafen ändras genom att det införs en hänvisning till det nya 4 a kapitlet.

4 a kap.

I skolförordningen införs ett *nytt kapitel* som anger hur mottagande i särskild kvot föreslås att regleras.

Övervägandena finns i avsnitt 5.9.

1 §

Bestämmelserna i detta kapitel gäller för enskild huvudman för mottagande i fristående förskoleklass, grundskola och grundsärskola.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka huvudmän och skolformer som kapitlet gäller.

Bestämmelserna i kapitlet gäller endast enskilda huvudmän och mottagande i fristående skola i skolformerna förskoleklass, grundskola och grundsärskola.

2 §

Bestämmelserna i detta kapitel omfattar vissa barn och elever. I särskild kvot enligt 3 § får endast ingå

1. den som avses som nyanländ enligt 3 kap. 12 a § skollagen (2010:800), och

2. den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i landet och som ännu inte har påbörjat sin utbildning vid ordinarie skolstart, och

3. den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i landet och som ännu inte har påbörjat sin utbildning i förskoleklassen.

Som bosatt utomlands anses den som inte anses bosatt i landet enligt 29 kap. 2 § skollagen.

Ett barn får ingå i särskild kvot om det har anlänt till landet tidigast två år före ordinarie skolstart och som längst efter fyra års skolgång här i landet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka barn och elever som får ingå i den särskilda kvoten.

I *första stycket första punkten* anges att den som är nyanländ enligt skollagens definition i 3 kap. 12 § skollagen får ingå i särskild kvot. I *andra punkten* anges att även den som varit bosatt utomlands och som nu är bosatt i landet och ännu inte har påbörjat sin utbildning vid ordinarie skolstart (dvs. grundskolan eller grundsärskolan) får ingå i särskild kvot. I *tredje punkten* anges att utöver de två första punkterna så ingår även den som varit bosatt utomlands och som nu är bosatt i landet men som ännu inte har påbörjat sin utbildning i förskoleklassen får ingå i särskild kvot. Det innebär en nödvändig utvidgning av begreppet nyanlända i skollagens mening eftersom även barn som ska börja förskoleklassen eller grundskolan/grundsärskolan och endast vistats en kort tid i landet ska kunna tas emot enligt de föreslagna bestämmelserna om särskild kvot.

I *andra stycket* finns ett förtydligande om vad som avses med att vara bosatt utomlands med en hänvisning till 29 kap. 2 § skollagen.

I *tredje stycket* finns en begränsning i tid för barn som får ingå i särskild kvot. Ett barn får ingå i särskild kvot om det har anlänt till landet tidigast två år före åldern för ordinarie skolstart i Sverige (dvs. grundskolan eller grundsärskolan) och som längst efter fyra års skolgång. Tiden för hur länge barnet/eleven kan ingå i särskild kvot sammanfaller med hur länge en elev anses vara nyanländ enligt skollagen.

3 §

Om skolenheten inte har plats för alla sökande får huvudmannen för skolenheten avsätta ett begränsat antal platser per läsår för elever enligt 2 § (särskild kvot) som ges företräde framför de övriga sökande. Övriga sökande ska tas emot efter urval på grunder som Statens skolinspektion godkänner.

Antalet platser som ingår i den särskilda kvoten får motsvara högst fem procent av skolenhetens maximala kapacitet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om särskild kvot.

I *första stycket* anges att en enskild huvudman som har fler sökande än platser till sin skolenhet får avsätta ett begränsat antal platser per läsår för vissa elever i en särskild kvot. De elever som avses är endast de elever som omfattas av målgruppen enligt 2 § i detta kapitel. De elever som ingår i särskild kvot har företräde framför de övriga sökande som får tas emot när eleverna i den särskilda kvoten har tagits emot. För övriga sökanden gäller de urvalsgrunder som huvudmannen har valt att tillämpa och som Skolinspektionen godkänner enligt skollagen. Att huvudmannen för skolenheten *får* avsätta ett begränsat antal platser indikerar att det inte är en skyldighet utan en möjlighet för en enskild huvudman att ta emot elever ur en särskild kvot.

I *andra stycket* anges hur många platser som får ingå i den särskilda kvoten. Den får högst motsvara fem procent av skolenhetens maximala kapacitet. Det innebär att huvudmannen får bestämma hur många som ska ingå i den särskilda kvoten upp till den begränsning som paragrafen anger.

4 §

Om det inte finns plats för alla sökande till skolenheten som ska beredas plats med stöd av den särskilda kvoten ska urvalet för dessa sökande göras efter anmälningstid.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur skolenheten ska göra om det inte finns plats för alla sökande till skolenheten som ska beredas plats med stöd av den särskilda kvoten. Eleverna ska då beträffande denna kvot tas emot efter anmälningstid. Dvs. om det finns fem platser i den särskilda kvoten och det är sju sökande som

tillhör den målgrupp som anges i 2 § så ska urval till den särskilda kvoten göras efter anmälningstid.

5 §

Skolenhetens maximala kapacitet bestäms av huvudmannen och ska motsvara det högsta antal elever som skolenheten under det aktuella läsåret har möjlighet att undervisa med bibehållen god kvalitet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som avses med en skolenhets maximala kapacitet.

I 3 § andra stycket finns begreppet skolenhetens *maximala kapacitet*. Med detta avses vad som enligt huvudmannens bedömning är det högsta antalet elever som skolenheten kan ta emot under det aktuella läsåret utan att samtidigt riskera att kvaliteten sänks eller att möjligheten för huvudmannen att följa skolförfattningarna saknas.

6 §

Den huvudman som använder möjligheten att ta emot elever enligt bestämmelserna i detta kapitel ska på lämpligt sätt särskilt informera om att skolenheten avsätter ett visst antal platser till en särskild kvot. Huvudmannen ska också informera om hur många elever som tas emot i särskild kvot under läsåret.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att huvudmannen är skyldig att lämna viss information om särskild kvot.

Av paragrafen framgår att om huvudmannen väljer att ta emot elever enligt kapitlets bestämmelser om särskild kvot så följer en informationsskyldighet. Huvudmannen ska på lämpligt sätt informera om detta. Att informera på *lämpligt sätt* innebär att informationen är tillgänglig för sökande till skolenheten, t.ex. på skolans webbplats eller utskick till vårdnadshavare. Huvudmannen ska också informera om storleken på den särskilda kvoten, dvs. hur många nyanlända elever som skolenheten kommer att kunna ta emot under läsåret. Syftet med att huvudmannen ska lämna information om detta är att det ska vara öppet och tydligt för alla som söker plats på skolenheten. Huvudmannen får även lämna mer

information om t.ex. skolenhetens maximala kapacitet, men det är inte ett krav.

7 §

Statens skolinspektion får meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av detta kapitel.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att regeringen får ge Statens skolinspektion bemyndigande att utfärda föreskrifter om verkställighet.

Det kan exempelvis avse föreskrifter om vad huvudmannen ska ange på ansökan till myndigheten.

Kommittédirektiv 2015:122

Vissa frågor om nyanlända elevers utbildning

Beslut vid regeringssammanträde den 26 november 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att föreslå åtgärder för att säkra kommuners möjlighet att tillgodose till Sverige nyanlända elevers rätt till utbildning. Förslagen ska bidra till att upprätthålla kvaliteten på undervisningen för alla elever i skolväsendet.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur enskilda huvudmän för skolor där det finns kö ska kunna ta emot nyanlända elever,
 - 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,
 - undersöka om det finns behov av ytterligare insatser för att exempelvis pensionerade lärare och lärarstudenter ska kunna utgöra stöd för nyanlända elever, och
 - lämna nödvändiga författningsförslag.
- Uppdraget ska redovisas senast den 18 januari 2016.

Migrationsöverenskommelsen

Regeringen har tillsammans med Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna enats om nödvändiga insatser för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och stärka etableringen av nyanlända. Syftet med insatserna är att skapa ordning och reda i mottagandet, en bättre etablering och att dämpa kostnadsökningarna. Dessa direktiv utgör ett led i genomförandet av överenskommelsen när det gäller insatser på skolområdet.

Begreppet nyanlända elever

Den 1 januari 2016 införs en definition av begreppet nyanländ i skollagen (2010:800). Enligt definitionen avses med nyanländ den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i landet och har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet. I dessa direktiv används dock uttrycket nyanländ elev inte i den mer preciserade betydelse som följer av definitionen. Här avses med nyanländ elev helt enkelt elev som nyligen har anlänt till Sverige.

Beskrivning av gällande rätt

Det råder i vissa fall osäkerhet om vad det finns för möjligheter enligt gällande rätt att hantera den för många kommuner uppkomna situationen med många nyanlända elever, lärarbrist m.m. En sammanhållen analys av gällande rätt utifrån den uppkomna situationen kan därför vara av stort värde för kommuner och andra huvudmän som ska tillämpa lagar och förordningar.

Utredaren ska därför

- analysera och sammanställa gällande rätt i relevanta delar.

Hur kan enskilda huvudmäns möjligheter att ta emot nyanlända elever i sina skolor förbättras?

Fördelningen av nyanlända elever mellan grundskolorna i Sverige är ojämn. Det har därför bl.a. efterfrågats regeländringar som gör det lättare för fristående skolor där det finns kö att ta emot nyanlända elever.

För alla fristående grundskolor gäller att om det inte finns plats för alla sökande ska urvalet göras på grunder som Statens skolinspektion godkänner (10 kap. 35 och 36 §§ skollagen), om inte något annat följer av t.ex. föreskrifter om speciellt anpassade utbildningar. De urvalsgrunder som tillämpas vid en fristående grundskola ska vara förenliga med kravet att skolan ska vara öppen för alla som har rätt till utbildning i skolformen. Urvalsgrunder som anses förenliga med öppenhetskravet är t.ex. kötid, geografisk närhet eller syskonförtur. Motsvarande bestämmelser om öppenhet och urvalsgrunder gäller för fristående förskoleklasser och fristående grundsärskolor (se 9 kap. 17 och 18 §§ och 11 kap. 34 och 35 §§ skollagen). Så långt som möjligt bör lika ekonomiska villkor gälla för enskilda och offentliga huvudmän.

Dagens bestämmelser om mottagande av elever innebär i praktiken att nyanlända elever inte kan tas emot i de fristående skolor där kötiden är lång. Regeringen anser, liksom bl.a. Friskolornas riksförbund, att fler skolor behöver kunna ta emot nyanlända elever, bl.a. för att skapa bättre förutsättningar för integration.

Utredaren ska därför

- föreslå hur enskilda huvudmän för skolor där det finns kö ska kunna ta emot nyanlända elever,
- överväga om föreslagna åtgärder ska vara tidsbegränsade, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Har kommunerna tillräckliga möjligheter att placera elever på andra skolor än de närliggande?

Enligt skollagen är varje kommun skyldig att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna och organisera sin grundskola

så att ingen elev på grund av skolgången behöver bo utanför det egna hemmet (10 kap. 29 §). En elev i kommunal grundskola 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 i sin grundskola (10 kap. 30 § första stycket). Om ett urval måste göras därför att alla elever inte får plats vid den önskade skolan har kommunen en viss frihet att bestämma vilka kriterier som ska ligga till grund för prioriteringen (jfr prop. 1990/91:115 s. 58 f. och prop. 1992/93:230 s. 57 f. och 73). Kommunens handlingsutrymme begränsas dock av skyldigheten att ta hänsyn till alla elevers berättigade krav på en skolplacering nära hemmet, även de vars vårdnadshavare inte gjort något aktivt skolval. 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 om placering vid en kommuns skolenheter gäller för förskoleklassen och grundsärskolan (9 kap. 15 § och 11 kap. 29 §).

Regeringen anser att fler skolor ska kunna ta emot nyanlända elever för att bl.a. skapa bättre förutsättningar för integration. Det finns redan i dag möjligheter att främja en fördelning av nyanlända elever genom att erbjuda plats i andra skolor än de som ligger nära elevernas hem. Detta förutsätter bl.a. att eleven accepterar en placering på en annan skola än en närliggande. Regeringen anser att detta inte är tillräckligt.

Utredaren ska därför

- ge exempel på hur placering av elever i andra skolor än de mest närliggande kan organiseras,
- 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, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjlighet för bl.a. pensionerade lärare och lärarstudenter att arbeta i skolväsendet

Det finns enligt skollagen inget som hindrar att pensionerade lärare arbetar som lärare inom skolan. Jobbskatteavdragets nuvarande utformning innebär också att personer som har fyllt 65 år beskattas lägre än personer som inte har fyllt 65 år. Studenter kan vid sidan av studierna bidra till att stödja nyanlända elever i skolväsendet.

Utredaren ska därför

- ge exempel på hur t.ex. pensionerade lärare och lärarstudenter kan utgöra stöd för nyanlända elever och undersöka orsaker till att detta inte sker och om det finns behov av ytterligare insatser.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Redogörelsen ska även innehålla en beskrivning av konsekvenser för elevers rätt till likvärdig tillgång till utbildning av god kvalitet. Utredaren ska också analysera och redovisa konsekvenser för möjligheten att välja skola. I konsekvensanalysen ska det särskilt belysas om och hur förslaget kan komma att påverka grupper av elever med särskilda behov. Därtill ingår att redovisa konsekvenserna för elever ur ett barnrättsperspektiv.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta information och synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Barnombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, berörda fackliga organisationer och elevorganisationer samt andra berörda myndigheter och organisationer med relevans för uppdraget.

Utredaren ska vidare inhämta synpunkter från andra relevanta utredningar, såsom 2015 års skolkommision (U 2015:03), Gymnasieutredningen (U 2015:01) och Utredningen om bättre

möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad (Dir. 2015:112).

Uppdraget ska redovisas senast den 18 januari 2016.

Betänkandet får överlämnas innan det har tryckts och getts ut i Statens offentliga utredningar (SOU).

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2016:7

Tilläggsdirektiv till Utredningen om utbildning för nyanlända (U 2015:12)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 januari 2016

Förlängd tid för delar av uppdraget

Regeringen beslutade den 26 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda vissa frågor om nyanlända elevers utbildning (dir. 2015:122). I uppdraget ingår bl.a. att ge exempel på hur t.ex. pensionerade lärare och lärarstudenter kan utgöra stöd för nyanlända elever och undersöka orsaker till att detta inte sker och om det finns behov av ytterligare insatser. Uppdraget skulle redovisas senast den 18 januari 2016.

Den 10 december 2015 beslutade regeringen genom ett tilläggsuppdrag (dir. 2015:135) att utredaren även ska utreda vissa frågor om hur kunskap och kompetens hos både asylsökande och personer som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare snabbt kan tas till vara i det svenska skolväsendet. Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 14 mars 2016.

Utredningstiden förlängs nu för den del av uppdraget som avser att ge exempel på hur t.ex. pensionerade lärare och lärarstudenter kan utgöra stöd för nyanlända elever och undersöka dels orsaker till att detta inte sker, dels om det finns behov av ytterligare insatser. Denna del av uppdraget ska, i likhet med tilläggsuppdraget, redovisas senast den 14 mars 2016.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]
EU på hemmaplan. [x]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]
Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]
Framtid sökes –
Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]
Plats för nyanlända i fler skolor. [9]