

Lagradsremiss

Ett mer likvärdigt skolval

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 17 februari 2022

Lina Axelsson Kihlblom

Eva Lenberg
(Utbildningsdepartementet)

Lagradsremissens huvudsakliga innehåll

I denna lagrådsremiss föreslås ändringar i skollagen (2010:800) om urvalsgrunder för förskoleklass, grundskola och grundsärskola för ett mer rättvist skolval. Dessutom föreslås förtydliganden av bestämmelserna om villkor för nyetablering av fristående skolor. Förslagen i lagrådsremissen syftar till att öka likvärdigheten i skolan och minska skolsegregationen. Det föreslås bl.a. följande.

- Huvudmän för förskoleklass och grundskola ska så långt det är möjligt aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter, och, om en sådan är uppnådd, vidta sådana åtgärder som behövs och är möjliga att vidta för att upprätthålla en sådan sammansättning.
- Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om huvudmännens arbete för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter.
- De urvalsgrunder som ska få användas vid urval till skolenheter med kommunal och enskild huvudman för förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska regleras i skollagen.
- Skolinspektionen ska vid prövning av ansökningar från enskilda om att bli godkända som huvudmän vid nyetableringar av fristående skolor särskilt beakta elevers rätt till en likvärdig utbildning. Kommuner ska vara skyldiga att yttra sig över ansökningar om godkännande. Närstående berörda kommuner ska ges tillfälle att yttra sig över en ansökan som avser en gymnasieskola med enskild huvudman.

Lagändringarna i fråga om allsidig social sammansättning och urvalsgrunder för kommunala och enskilda huvudmän föreslås träda i kraft den 1 juli 2023. Bestämmelserna om urval ska tillämpas första gången i fråga

om utbildning som påbörjas höstterminen 2024. Lagändringarna i fråga om tydligare villkor för nyetablering av fristående skolor föreslås träda i kraft den 2 januari 2023.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	6
3	Ärendet och dess beredning	20
4	Alla elever har rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet	21
4.1	Skolsegregationen försvårar elevernas rätt till en likvärdig utbildning	22
4.2	Skolmarknaden förstärker skolsegregationen ytterligare.....	24
5	Nuvarande reglering.....	26
5.1	Kort om skollagen	26
5.2	Placering av elever vid offentliga och fristående skolor	28
5.3	Prövningen av ansökningar från enskilda om att bli godkända som huvudmän enligt skollagen.....	32
6	Huvudmännen ska verka för en allsidig social elevsammansättning	35
7	Lagfästa urvalsregler för förskoleklass, grundskola och grundsärskola för ett mer rättvist skolval	55
7.1	Urvalsgrunderna ska regleras i skollagen	55
7.2	Urvalsgrunder för skolor med kommunal huvudman.....	59
7.3	Urvalsgrunder för skolor med enskild huvudman	79
8	Bestämmelserna om villkor för nyetablering av fristående skolor ska förtydligas	98
8.1	Kriterierna för att bli godkänd som huvudman ska förtydligas och elevers rätt till en likvärdig utbildning ska få större betydelse	98
8.2	Kommuner ska vara skyldiga att yttra sig över ansökningar om godkännande	102
9	Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning.....	105
9.1	Det finns EU-rättsliga och nationella bestämmelser om personuppgiftsbehandling.....	106
9.2	Ytterligare rättsligt stöd för behandling av personuppgifter behövs inte.....	110
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	118
11	Konsekvenser	120
11.1	Förslagen om allsidig social sammansättning och reglerade urvalsgrunder	120
11.2	Förslagen om att förtydliga bestämmelserna vid nyetablering av fristående skolor.....	131
12	Författningskommentar.....	134

Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)153
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag (SOU 2020:28) i relevanta delar.....157
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2020:28).....164
Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66).....166
Bilaga 5	Betänkandets lagförslag (SOU 2016:66) i relevanta delar.....167
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser (SOU 2016:66)168

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)¹

dels att nuvarande 9 kap. 15 a–15 d §§ ska betecknas 9 kap. 15 b–15 e §§,

dels att 2 kap. 1 och 5 §§, 9 kap. 17, 18 och 21 a §§, 10 kap. 31 a, 35 och 36 §§, 11 kap. 30 a, 34 och 35 §§ och 28 kap. 5, 7, 8, 14 och 15 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 9 kap. 15 b, 15 c och 15 d §§ ska sättas närmast före 9 kap. 15 c, 15 d respektive 15 e §,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 2 kap. 8 c §, 9 kap. 15 a §, 10 kap. 30 a § och 11 kap. 29 a §, och närmast före 2 kap. 8 c §, 9 kap. 15 a §, 10 kap. 30 a § och 11 kap. 29 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §²

I detta kapitel finns bestämmelser om

- huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),
- kommuners resursfördelning (8 b §),

*– huvudmannens ansvar i fråga om
allsidig social sammansättning (8 c §),*

- ledningen av utbildningen (9–12 §§),
- lärare och förskollärare (13–24 §§),
- elevhälsa (25–28 §§),
- studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),
- registerkontroll av personal (31–33 §§),
- kompetensutveckling (34 §), och
- lokaler och utrustning och tillgång till skolbibliotek (35 och 36 §§).

*Lydelse enligt lagrådsremissen Tydli-
gare krav på förskolor, skolor och fri-
tidshem med konfessionell inriktning*

Föreslagen lydelse

5 §³

¹ Senaste lydelse av

9 kap. 15 a § 2017:1115

9 kap. 15 b § 2017:1115

9 kap. 15 c § 2017:1115

9 kap. 15 d § 2017:1115

rubriken närmast före 9 kap. 15 b 2017:1115

rubriken närmast före 9 kap. 15 c § 2017:1115

rubriken närmast före 9 kap. 15 d § 2017:1115.

² Senaste lydelse 2018:608.

³ Senaste lydelse 2022:000.

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem.

Godkännande ska lämnas om den enskilde

1. genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten,

2. har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och

3. i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 5 a § andra stycket bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

För att godkännande ska lämnas krävs därutöver att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om *godkännandet* avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser *godkännandet* förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

För att godkännande ska lämnas krävs därutöver att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. *Vid bedömningen av om utbildningen innebär påtagliga negativa följder ska det särskilt beaktas att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning.* Om *ansökan* avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser *ansökan* förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Avser ansökan förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, ska ett yttrande inhämtas från den kommun där utbildningen ska bedrivas. Kommunen ska i ett sådant fall inkomma med ett yttrande. Avser ansökan gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska närliggande kommuner som kan antas bli berörda av ansökan ges tillfälle att yttra sig. En kommun

som yttrar sig ska bifoga en bedömning av konsekvenserna av om ansökan skulle bifallas. Konsekvensbeskrivningen ska innehålla en analys av ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser utifrån de aspekter som anges i fjärde stycket.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskolenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning.

Huvudmannens ansvar i fråga om allsidig social sammansättning

8 c §

En huvudman för förskoleklass och grundskola ska så långt det är möjligt aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter. Om en allsidig social sammansättning är uppnådd ska huvudmannen vidta sådana åtgärder som behövs och är möjliga att vidta för att upprätthålla en sådan sammansättning.

Arbetet enligt första stycket ska utföras kontinuerligt och med god framförhållning i förhållande till huvudmannens beslut om vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid placering eller mottagande vid huvudmannens skolenheter. I arbetet ingår att bedöma om elevsammansättningen på huvudmannens skolenheter är socialt allsidig. Om så inte är fallet eller om det finns en risk för att en allsidig social sammansättning blir mindre allsidig, ska huvudmannen utreda och analysera vilka åtgärder som är möjliga att genomföra och som kan väntas bidra till en mer allsidig social elevsammansättning eller till upprätthållande av en sådan sammansättning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur huvudmannens arbete enligt första stycket ska bedrivas.

9 kap.

Urval

15 a §

Om det inte finns plats för alla som har uttryckt önskemål om placering vid en viss skolenhet med förskoleklass ska ett urval göras.

Följande urvalsgrunder får användas för placering av elever:

- 1. förtur för elever som har ett syskon som redan går vid skolenheten (syskonförtur),*
- 2. förtur baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),*
- 3. förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl,*
- 4. slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter), och*
- 5. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a § (färdighetsprov i musik).*

Lika möjligheter får inte användas som enda urvalsgrund.

Om utbildningen vid en viss skolenhet har begränsats till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola) gäller inte första–tredje styckena och 15 § första stycket andra meningen. Om det inte finns plats för alla som har uttryckt önskemål om placering vid en viss resursskola, ska ett urval göras, där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

*Lydelse enligt lagrådsremissen Resurs- Föreslagen lydelse
skolor och tilläggsbelopp för särskilt
stöd*

17 §⁴

Varje fristående förskoleklass ska vara öppen för alla elever som ska erbjudas utbildning i förskoleklassen. Utbildningen får dock begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling (resursskola).

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Det särskilda stödet ska behövas för att eleven ska utvecklas i riktning mot de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas i lågstadiet i den eller de skolformer som det kan bli aktuellt för eleven att gå i eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skol-situation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

*För en resursskola gäller inte 18 §.
Om det inte finns plats för alla sökande
till en viss resursskola ska ett urval
göras, där de elever som har störst
behov av det särskilda stöd som resurs-
skolan erbjuder ska prioriteras.*

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 21 § andra stycket.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §⁵

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.

Om det inte finns plats för alla sökande till en *viss* skolenhet med förskoleklass ska *ett urval* göras.

Följande urvalsgrunder får användas för mottagande av elever:

- 1. förtur för elever som har ett syskon som redan går vid skolenheten (syskonförtur),*
- 2. förtur baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),*
- 3. förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl,*

⁴ Senaste lydelse 2022:000.

⁵ Senaste lydelse 2016:911.

4. slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter), och

5. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a § (färdighetsprov i musik).

Geografiskt baserat urval får som mest tillämpas på hälften av de tillgängliga platserna vid skolenheten.

Lika möjligheter får inte användas som enda urvalsgrund.

21 a §⁶

Hemkommunen ska anordna skol- skjuts för elever som går i en fristående förskoleklass inom kommunen under samma förutsättningar som enligt 15 b § andra stycket andra meningen gäller för elever som valt en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem.

Hemkommunen ska anordna skol- skjuts för elever som går i en fristående förskoleklass inom kommunen under samma förutsättningar som enligt 15 c § andra stycket andra meningen gäller för elever som valt en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem.

10 kap.

Urval

30 a §

Om det inte finns plats för alla som har uttryckt önskemål om placering vid en viss skolenhet med grundskola ska ett urval göras.

Följande urvalsgrunder får användas för placering av elever:

1. förtur för elever som har ett syskon som redan går vid skolenheten (syskonförtur),

2. förtur baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

3. förtur till en viss skolenhet med högre årskurser för elever som går vid en viss skolenhet med lägre årskurser (skolspår),

⁶ Senaste lydelse 2017:1115.

4. förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl,

5. slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter),

6. urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket (tester och prov), och

7. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 9 a § (färdighetsprov i musik).

Om skolspår tillämpas på en skolenhet med högre årskurser som tar emot elever från en viss skolenhet, ska eleverna vid den skolenheten ingå i urvalet till skolenheten med högre årskurser även om elevernas vårdnadshavare inte har uttryckt önskemål om placering vid den skolenheten.

Lika möjligheter får inte användas som enda urvalsgrund.

Lydelse enligt lagrådsremissen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd

Föreslagen lydelse

31 a §⁷

En kommun får begränsa utbildningen vid en viss skolenhet till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola). För en resursskola gäller inte 30 och 31 §§.

Kommunen ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola, efter ansökan av elevens vårdnadshavare. Ansökan får göras av elevens rektor i stället för av vårdnadshavare, om eleven är placerad vid en av kommunens skolenheter och elevens vårdnadshavare medger det.

Om det inte finns plats för alla sökande, ska ett urval göras, där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

⁷ Senaste lydelse 2022:000.

35 §⁸

Varje fristående grundskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse

1. vissa årskurser,
2. elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola), eller
3. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

För en resursskola gäller inte 36 §. Om det inte finns plats för alla sökande till en viss resursskola ska ett urval göras, där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 39 § tredje stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana speciellt anpassade utbildningar som avses i första stycket 3.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 §⁹

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

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

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela före-

Om det inte finns plats för alla sökande till en viss skolenhet med grundskola ska ett urval göras.

Följande urvalsgrunder får användas för mottagande av elever:

⁸ Senaste lydelse 2022:000.

⁹ Senaste lydelse 2016:911.

skrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

1. förtur för elever som har ett syskon som redan går vid skolenheten (syskonförtur),

2. förtur baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

3. förtur till en viss skolenhet för elever som går vid en viss skolenhet om skolenheterna har ett organisatoriskt eller pedagogiskt samband (verksamhetsmässigt samband),

4. förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl,

5. slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter),

6. urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket (tester och prov),

7. urval enligt andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, och

8. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 9 a § (färdighetsprov i musik).

Geografiskt baserat urval får som mest tillämpas på hälften av de tillgängliga platserna vid skolenheten.

Lika möjligheter får inte användas som enda urvalsgrund.

11 kap.

Urval

29 a §

Om det inte finns plats för alla som har uttryckt önskemål om placering vid en viss skolenhet med grundsärskola ska ett urval göras.

Följande urvalsgrunder får användas för placering av elever:

1. förtur för elever som har ett syskon som redan går vid skolenheten (syskonförtur),

2. förtur baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

3. förtur till en viss skolenhet med högre årskurser för elever som går vid en viss skolenhet med lägre årskurser (skolspår),

4. förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl, och

5. slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter).

Om skolspår tillämpas på en skolenhet med högre årskurser som tar emot elever från en viss skolenhet, ska eleverna vid den skolenheten ingå i urvalet till skolenheten med högre årskurser även om elevernas vårdnadshavare inte har uttryckt önskemål om placering vid den skolenheten.

Lika möjligheter får inte användas som enda urvalsgrund.

Lydelse enligt lagrådsremissen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd

Föreslagen lydelse

30 a §¹⁰

En kommun får begränsa utbildningen vid en viss skolenhet till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola). För en resursskola gäller inte 29 och 30 §§.

Kommunen ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola, efter ansökan av elevens vårdnadshavare. Ansökan får göras av elevens rektor i stället för av vårdnadshavare, om eleven är placerad vid en av kommunens skolenheter och elevens vårdnadshavare medger det.

Om det inte finns plats för alla sökande, ska ett urval göras, där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

¹⁰ Senaste lydelse 2022:000.

34 §¹¹

Varje fristående grundsärskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundsärskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse

1. vissa årskurser,
2. elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola), eller
3. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

För en resursskola gäller inte 35 §. Om det inte finns plats för alla sökande vid en viss resursskola ska ett urval göras, där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 38 § andra stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana speciellt anpassade utbildningar som avses i första stycket 3.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 §¹²

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.

Om det inte finns plats för alla sökande till en viss skolenhet med grundsärskola ska ett urval göras.

Följande urvalsgrunder får användas för mottagande av elever:

1. förtur för elever som har ett syskon som redan går vid skolenheten (syskonförtur),
2. förtur baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),
3. förtur till en viss skolenhet för elever som går vid en viss skolenhet om skolenheterna har ett organisatoriskt eller pedagogiskt samband (verksamhetsmässigt samband),

¹¹ Senaste lydelse 2022:000.

¹² Senaste lydelse 2016:911.

4. förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl, och

5. slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter).

Geografiskt baserat urval får som mest tillämpas på hälften av de tillgängliga platserna vid skolenheten.

Lika möjligheter får inte användas som enda urvalsgrund.

28 kap.

Lydelse enligt prop. 2021/22:78

Föreslagen lydelse

5 §¹³

Beslut av en kommun eller en region får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller 25 kap. 10 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 c eller 15 §,

2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 §, 22 kap. 18 § eller 25 kap. 11 §,

3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,

4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,

5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,

5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 c § första stycket, 9 kap. 15 d § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,

6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,

7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,

8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13, 14 a, 14 c eller 15 §,

9. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller

10. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

¹³ Senaste lydelse 2022:000.

7 §¹⁴

- | | |
|--|---|
| <p>Beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten får överklagas <i>hos</i> allmän förvaltningsdomstol i fråga om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §, 2. kostnadsfria resor enligt 9 kap. 15 <i>d</i> § första stycket eller 12 kap. 25 § första stycket, eller 3. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §. | <p>Beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten får överklagas <i>till</i> allmän förvaltningsdomstol i fråga om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §, 2. kostnadsfria resor enligt 9 kap. 15 <i>e</i> § första stycket eller 12 kap. 25 § första stycket, eller |
|--|---|

8 §¹⁵

- | | |
|---|--|
| <p>Beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas <i>hos</i> allmän förvaltningsdomstol i fråga om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §, eller 2. kostnadsfria resor enligt 9 kap. 15 <i>d</i> § första stycket eller 13 kap. 23 § första stycket. | <p>Beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas <i>till</i> allmän förvaltningsdomstol i fråga om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §, 2. kostnadsfria resor enligt 9 kap. 15 <i>e</i> § första stycket eller 13 kap. 23 § första stycket. |
|---|--|

14 §¹⁶

- | | |
|---|--|
| <p>Beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten får överklagas <i>hos</i> Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. barns mottagande i specialskolan enligt 7 kap. 6 §, 2. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §, 3. åtgärder enligt 9 kap. 15 <i>d</i> § andra stycket eller 12 kap. 25 § andra stycket för en elev som inte bor hemma, eller 4. rätt till utbildning för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3. <p>Beslut som avses i första stycket 1 får överklagas endast av barnet.</p> | <p>Beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten får överklagas <i>till</i> Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 6 §, 2. skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §, 3. åtgärder enligt 9 kap. 15 <i>e</i> § andra stycket eller 12 kap. 25 § andra stycket för en elev som inte bor hemma, eller |
|---|--|

15 §¹⁷

- | | |
|---|--|
| <p>Beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas <i>hos</i> Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om</p> | <p>Beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas <i>till</i> Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om</p> |
|---|--|

¹⁴ Senaste lydelse 2017:1115.¹⁵ Senaste lydelse 2017:1115.¹⁶ Senaste lydelse 2017:1115.¹⁷ Senaste lydelse 2017:1115.

1. barns mottagande i sameskolan enligt 7 kap. 7 §,
 2. åtgärder enligt 9 kap. 15 d § andra stycket eller 13 kap. 23 § andra stycket för en elev som inte bor hemma, eller
 2. åtgärder enligt 9 kap. 15 e § andra stycket eller 13 kap. 23 § andra stycket för en elev som inte bor hemma, eller
 3. rätt till utbildning för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.
- Beslut som avses i första stycket 1 får överklagas endast av barnet.
-

1. Denna lag träder i kraft den 2 januari 2023 i fråga om 2 kap. 5 § och i övrigt den 1 juli 2023.
2. Bestämmelser om urval i 9 kap. 15 a, 17 och 18 §§, 10 kap. 30 a, 31 a, 35 och 36 §§ och 11 kap. 29 a, 30 a, 34 och 35 §§ ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas höstterminen 2024.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 19 juli 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att minska skolsegregationen och förbättra resurstilldelningen till förskoleklass och grundskola i syfte att öka likvärdigheten inom dessa skolformer (dir. 2018:71). Utredaren skulle bl.a. analysera och ta ställning till hur bestämmelserna om dels placering vid kommunala skolenheter, dels mottagande och urval till fristående skolor, bör ändras för att i större utsträckning främja en allsidig social sammansättning av elever inom förskoleklass och grundskola samt, vid behov, grundsärskola. Genom tilläggsdirektiv den 5 mars 2020 förlängdes utredningstiden (dir. 2020:25). Utredningen, som antog namnet Utredningen om en mer likvärdig skola, överlämnade i april 2020 betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28). En sammanfattning av betänkandet i relevanta delar finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag i dessa delar finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2020/02667).

I denna lagrådsremiss behandlas de förslag i betänkandet som rör allsidig social sammansättning och reglerade urvalsgrunder (avsnitt 4.6.1, 6.5.1 och 6.5.2 i betänkandet).

Regeringen beslutade den 14 september 2014 att en särskild utredare skulle kartlägga hur budgetering och redovisning går till i kommuner och hos enskilda huvudmän för fristående skolor (dir. 2014:126). I tilläggsdirektiv gavs utredaren i uppdrag att bl.a. utreda hur kommunerna kan ges ett avgörande inflytande över nyetableringar av skolor som är avsedda att drivas med vinstsyfte (dir. 2015:37). Utredningen, som antog namnet Skolkostnadsutredningen, redovisade sitt uppdrag i betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66) i november 2016. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 4* och betänkandets lagförslag i relevant del finns i *bilaga 5*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2016/04280).

I denna lagrådsremiss behandlas det förslag i betänkandet som avser förtydligade bestämmelser vid nyetablering av fristående skolor (avsnitt 5.6.2 i betänkandet).

Under den fortsatta beredningen har vissa myndigheter getts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som huvudsakligen överensstämmer med förslagen i denna lagrådsremiss. Detta gäller Integritets- och skyddsmyndigheten, Statens skolverk, Statens skolinspektion och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Inkomna synpunkter behandlas i avsnitt 7 och 9. De synpunkter som har lämnats finns tillgängliga i ärendet (U2020/02667).

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har getts tillfälle att yttra sig över ett utdrag ur ett utkast till lagrådsremiss med förslag om dels att den s.k. närhetsgarantin inte ska gälla för kommunala resursskolor med förskoleklass, dels om en urvalsbestämmelse för sådana skolor. Förslagen överensstämmer med förslaget i denna lagrådsremiss. Inkomna synpunkter

ter behandlas i avsnitt 7.2. De synpunkter som har lämnats finns tillgängliga i ärendet (U2020/02667).

Ett antal organisationer har getts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss med förslag till bestämmelser om urval för fristående resursskolor som överensstämmer med förslagen i denna lagrådsremiss. Detta gäller Idéburna skolors riksförbund, Friskolornas riksförbund, Riksförbundet Attention, Autism- och Aspergerförbundet, Riksförbundet för barn, unga och vuxna med intellektuell funktionsnedsättning FUB, Utvecklingspedagogik Sverige AB, Vintertullsskolan i Stockholm AB och Funktionsrätt Sverige. Inkomna synpunkter behandlas i avsnitt 7.3. De synpunkter som har lämnats finns tillgängliga i ärendet (U2020/02667).

4 Alla elever har rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet

En av de grundläggande principerna för det svenska skolväsendet är att alla barn och elever har rätt till en likvärdig utbildning. Det anges i skollagens (2010:800) inledande kapitel att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Alla ska ha lika tillgång till utbildningen i skolväsendet, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden (1 kap. 8 och 9 §§). Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, som sedan den 1 januari 2020 gäller som lag i Sverige (se lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter) har varje barn samma rättigheter till utbildning och utveckling (artikel 2, 6, 28 och 29). I artikel 29 anges att barnets utbildning ska syfta till att bl.a. utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga samt förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle. Som anges i förarbetena till skollagen bärs ansvaret för en likvärdig utbildning gemensamt av stat och skolhuvudman (propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, prop. 2009/10:165, s. 229).

Kravet på en likvärdig utbildning innebär att alla elever ska ha tillgång till en verksamhet med en så hög kvalitet att de fastställda målen för utbildningen nås, oavsett var i landet eleverna bor eller vilken skola de går i. Hur verksamheten ska utformas för att nå de fastställda målen kan dock variera beroende på lokala behov och förutsättningar. Likvärdighet innebär inte likformighet eller att alla elever ska få lika mycket resurser (prop. 2009/10:165, s. 229 och 638). I stället ska kommunerna fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b § skollagen). Utbildningen inom skolväsendet syftar till att eleverna ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Alla barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt och en strävan ska vara att uppväga skillnader i deras förutsättningar att tillgodogöra sig

utbildningen (1 kap. 4 § skollagen). Som anges i förarbetena ligger i detta att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag beträffande de som har sämre förutsättningar (prop. 2009/10:165, s. 221). Det finns också bestämmelser i skollagen om stöd och särskilt stöd till barn och elever. Utgångspunkten i all verksamhet enligt skollagen ska vara barnets bästa och med barn avses varje människa under 18 år (1 kap. 10 §).

Enligt 2 kap. 18 § regeringsformen (RF) har alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Det allmänna ska också verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person (1 kap. 2 § RF). Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. Lag eller annan föreskrift får inte heller innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt (2 kap. 12 och 13 §§ RF).

Principen om icke-diskriminering – på grund av bl.a. ras, hudfärg, kön, språk, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt – är också central i såväl FN:s konventioner om mänskliga rättigheter som i Europakonventionen och EU-rätten. Det råder förbud mot diskriminering i hela skolväsendet. Skollagen hänvisar till diskrimineringslagen (2008:567) som har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 8 §). Såväl direkt som indirekt diskriminering är förbjuden.

4.1 Skolsegregationen försvårar elevernas rätt till en likvärdig utbildning

I de första PISA-undersökningarna från tidigt 00-tal, bedömdes Sverige ha ett skolsystem som var mer likvärdigt än de flesta övriga OECD-länder. Sedan PISA 2009 har däremot Sverige bedömts vara ett genomsnittsland när det gäller likvärdighet. Sverige är internationellt sett medelmåttigt när det gäller att kompensera för elevernas socioekonomiska bakgrundsfaktorer och förmågan att uppväga elevernas socioekonomiska förutsättningar. Svensk skola är också mindre likvärdig jämfört med övriga nordiska länder. I ett internationellt jämförande tidsperspektiv, dvs. relativt övriga OECD-länder, har Sverige således tappat mark när det gäller likvärdighet och det går inte att se någon återhämtning under senare år (15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap, Skolverket PISA 2018).

Inte heller sett ur ett nationellt likvärdighetsperspektiv är utvecklingen över tid i grundskolan i Sverige positiv. Familjebakgrundens betydelse för

skolresultaten är stor och har dessutom ökat under de senaste 20 åren (Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor, Skolverket 2018, Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019 [SOU 2019:40]). Betydelsen av familjebakgrund för elevernas kunskapsresultat har ökat, även om familjebakgrundens betydelse för skolresultaten när det gäller svenskfödda elever har varit förhållandevis konstant under en lång period. Den kanske mest nedslående trenden i svensk skola är den kraftigt ökade spridningen i skolornas kunskapsresultat sedan början av 1990-talet. Det råder bred enighet om att dessa ökade skillnader mellan skolor i mycket hög grad kan hänföras till ökad skolsegregation. Elever har blivit allt mer uppdelade mellan olika skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund (bilaga 7 till SOU 2019:40). Skolsegregationen riskerar att påverka skolans kompensatoriska förmåga, dvs. skolans arbete med att motverka att elevernas skilda förutsättningar får genomslag i resultaten, något som drabbar elever med svagare socioekonomisk bakgrund hårdast (De mångkulturella innerstadsskolorna: Om skolval, segregation och utbildningsstrategier i Stockholm, Avhandling Stockholms universitet, Kallstenius, 2010, Förorten, skolan och ungdomskulturen – reproduktion av marginalitet och ungas informella lärande, Sernhede, (red) 2011, Schools, choice and reputation: Local school markets and the distribution of symbolic capital in segregated cities. Research in Comparative and International Education 1, s. 1–18, Daidalos, Bunar och Ambrose, 2016).

2015 års Skolkommision pekar ut den ökande skolsegregationen som en allvarlig systemsvaghet i den svenska skolan. Skolkommisionen konstaterar att det finns en risk för att nivån på undervisningen och förväntningarna på elevernas prestationer anpassas till deras bakgrundsförutsättningar. Skolor med en mer utmanande elevsammansättning har också ofta svårt att attrahera skickliga lärare med lång erfarenhet, vilket i sin tur riskerar att få konsekvenser för elevernas prestationer (Samling för skolan Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet [SOU 2016:38]). Långtidsutredningen finner att grundskolor med svaga elevförutsättningar har högre lärartäthet jämfört med skolor med starkare elevförutsättningar och konstaterar att fördelningen av lärarresurser i detta avseende är kompensatorisk (bilaga 7 till SOU 2019:40). Däremot fördelas lärares kompetens snarare så att initiala skillnader i förutsättningar förstärks. Kommunala skolor med svaga elevförutsättningar har lärare med lägre kompetens än de kommunala skolorna med starka elevförutsättningar. Långtidsutredningen konstaterar också att omsättningen av lärare är högre på skolor med svaga elevförutsättningar eftersom lärare arbetar på dessa skolor under kortare tid.

Statens skolverk slår i sin lägesbedömning 2020 fast att vilken skola en elev går i får allt större betydelse för elevens resultat. Elever som går i en skola med många elever med sämre förutsättningar tenderar generellt sett att nå sämre kunskapsresultat, liksom det omvända. Dessa så kallade skolnivåeffekter, det vill säga elevsammansättningens betydelse för den enskilda elevens resultat, har ökat betydligt under 2000-talet. Skillnader som har observerats mellan skolor kan, enligt viss forskning, även förklaras av kamrateffekter där en elevs resultat påverkas av hur väl övriga skolkamrater presterar. Att kamrateffekter existerar finns det i forskningen

relativt samstämmigt stöd för enligt Skolverket och Långtidsutredningen. Enligt en forskningsöversikt från Institutet för arbetsmarknadspolitisk och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är evidensen för att kamrater har effekter för skolresultaten inte entydiga i forskningen, men det finns starkare evidens för att kamrateffekter har betydelse för individen på lång sikt när det gäller sociala utfall och beteenden (Vad kan den national-ekonomiska forskningen lära oss om framgångsfaktorer i skolan?, Holmlund, IFAU, Rapport 2020:10). Elevsammansättningen påverkar vad läraren gör och kan göra i undervisningen. Vilka som är en elevs klasskamrater har därför stor betydelse för vad eleven lär sig. En ökad skolsegregation kan med tiden göra att sådana så kallade kamrateffekter och lärarförväntningar får ett större genomslag.

Skolsegregationen har inte bara betydelse för skolans förutsättningar att klara av det kompensatoriska uppdraget och att stödja elevernas utveckling mot de nationella målen. Den kan också leda till stigmatisering av elever som går i skolor med mindre gynnsam socioekonomisk sammansättning och ha en negativ påverkan på den sociala sammanhållningen i samhället (Skolverkets lägesbedömning 2020). I ett samhälle där elever med olika bakgrund möts i mindre utsträckning finns det en risk för att förståelsen och toleransen mellan olika samhällsgrupper minskar. Det innebär att skolans mål att förmedla en gemensam värdegrund försvåras. Att elever med olika social och kulturell bakgrund går på samma skolor och arbetar i samma klassrum kan alltså ha ett samhällligt värde utöver hur kunskapsresultaten eventuellt kan påverkas.

För att alla barn och unga ska ges goda framtidsutsikter krävs insatser för att minska skolsegregationen. Om skolsegregationen leder till sämre kunskapsresultat, får det följden att unga vuxna får sämre möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och därmed sämre ekonomiska förutsättningar. Därmed riskerar den socioekonomiska segregationen att förstärkas ytterligare. I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation konstateras att skolsegregation också får negativa konsekvenser för elevernas sociala utveckling och för sammanhållningen i samhället som helhet. I vuxen ålder kan det leda till ökade klyftor, ökat misstroende och mindre tolerans för olikheter.

4.2 Skolmarknaden förstärker skolsegregationen ytterligare

Friskolereformen och införandet av det fria skolvalet gav upphov till fler enskilda huvudmän och större möjlighet att välja mellan skolor ...

I början av 1990-talet infördes friskolereformen och möjligheten att välja skola utökades vilket förde med sig nya krav på kommunerna, bland annat med avseende på planering och dimensionering av skolorna och utbetalande av ersättning till enskilda huvudmän för fristående skolor. Reformerna gav upphov till fler enskilda huvudmän och större möjlighet för elever att välja mellan skolor, såväl mellan olika kommunala skolor som mellan det offentliga skolväsendet och fristående skolor. En av de bakomliggande tankarna var att införandet av marknadsmekanismer skulle leda till pedagogisk förnyelse, vara mer resurseffektivt och höja kvaliteten

i hela skolväsendet. Högsta möjliga kvalitet för alla elever skulle uppnås till den av ersättningen givna kostnaden genom att marknadskrafterna fick verka. Andra viktiga anledningar till reformerna var föräldrars och elevers möjligheter att själva välja, liksom en strävan efter större mångfald av skolor med olika inriktningar och pedagogik. Eleverna skulle få möjlighet att välja skola och utbudet skulle anpassas till vårdnadshavares och elevers efterfrågan (Regeringens proposition om valfrihet och fristående skolor [prop. 1991/92:95] och propositionen Valfrihet i skolan [prop. 1992/93:230]). Sedan friskolereformen har ökningen av antalet skolor med enskilda huvudmän varit mycket snabb. 1992 fanns det 66 statsunderstödda fristående skolor på grundskolenivå, vilket kan jämföras med 822 fristående skolenheter inom grundskolan läsåret 2020/21 (prop. 1991/92:95 och Skolverkets statistik).

... men har också lett till ökad skolsegregation

Reformerna har lett till att det på skolområdet har införts marknadsliknande drag. Utredningen om en likvärdig skola anför att etableringsfrihet för kommunala och fristående skolor, skolval mellan kommunala och fristående skolor samt att en ersättning följer med eleven när eleven flyttar mellan olika huvudmän brukar anses vara av särskild betydelse i beskrivningen av den s.k. skolmarknadens olika delar. Det finns dock ingen fullständig etableringsfrihet på skolområdet. Den som vill starta en fristående skola måste först godkännas av Statens skolinspektion som huvudman och ett antal villkor måste vara uppfyllda för att detta ska kunna ske (2 kap. 5 § skollagen).

Utredningen konstaterar att det råder bred konsensus i forskningen om att skolval och en ökad förekomst av fristående skolor har bidragit till ökad, snarare än minskad, social och etnisk segregation i den svenska grundskolan, även om huvuddelen av den ökade skolsegregationen sedan 1990-talets början kan hänföras till det segregerade boendet. Denna slutsats ligger också i linje med de internationella erfarenheterna av skolval.

Enligt utredningen kan den s.k. skolmarknaden i dag, i likhet med vad Valfärdsutredningen (SOU 2016:78) konstaterar när det gäller den offentligt finansierade välfärden generellt, inte anses fungera väl och kunna leda till högre kvalitet. Detta anses bero bl.a. på svårigheter att mäta skolors kvalitet och variationen i vilken information som finns tillgänglig för elever och vårdnadshavare i samband med skolval. Långtidsutredningen drar liknande slutsatser och konstaterar att kunskapsläget och andra förutsättningar skiljer sig åt mellan elevgrupper. Detta riskerar leda till att skolvalet bidrar till att platserna på skolor med hög kvalitet i högre grad tillfaller elevgrupper med goda förutsättningar, vilket påverkar skolans likvärdighet. Enligt Långtidsutredningen finns det dessutom tecken på att detta mönster har förstärkts över tid. Jämlikhetskommissionen konstaterar att skolvalets nuvarande konstruktion innebär att elevers och föräldrars individuella önskemål visserligen kan komma till uttryck, men att systemet inte ger utrymme för att väga samman individuella önskemål och samhällliga mål om integration och kontakter mellan barn med olika bakgrund (SOU 2020:46). Enligt Långtidsutredningen kan cirka en tredjedel av den totala ökningen av skolsegregationen förklaras av

skolvalet. Skolvalet i dess nuvarande utformning förstärker den socioekonomiska segregationen och sambandet mellan boendesegregation och skolsegregationen. Det nuvarande systemet för skolval som bl.a. tillåter kötid innebär också att barn i familjer som är nyinflyttade i en kommun i vissa fall inte har några möjligheter att komma in på en populär fristående skola. Det innebär att skolvalet i dess nuvarande utformning inte ger alla vårdnadshavare lika möjligheter att välja skola för sina barn. För att öka likvärdigheten i svenskt skolväsende krävs därför verkningsfulla åtgärder.

Lagrådsremissens disposition

I denna lagrådsremiss behandlas förslag om att verka för en mer allsidig social elevsammansättning på skolenheterna (avsnitt 6), förslag om lagfästa urvalsregler för en mer blandad elevsammansättning i skolorna (avsnitt 7) och förslag om förtydligade bestämmelser vid nyetablering av fristående skolor (avsnitt 8). Först lämnas dock en inledande redogörelse för nuvarande reglering (avsnitt 5).

5 Nuvarande reglering

5.1 Kort om skollagen

Det finns olika skolformer

I skollagen regleras dels skolväsendet, dels viss annan verksamhet. I skolväsendet ingår skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning. Fritidshem ingår i skolväsendet men är inte en skolform (1 kap. 1 § skollagen). Grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola är obligatoriska skolformer. Förskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning är frivilliga skolformer.

Förskoleklassen var tidigare en frivillig skolform, men omfattas sedan höstterminen 2018 av skolplikt. Grundsärskolan, specialskolan och sameskolan kompletterar grundskolan. Grundsärskolan är en skolform som är anpassad för elever med utvecklingsstörning (11 kap. 2 § skollagen). Specialskolan är en skolform för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan och som har vissa i skollagen angivna funktionsnedsättningar (7 kap. 6 § och 12 kap. 2 § skollagen). Sameskolan ger en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen i årskurserna 1–6 i grundskolan (13 kap. 2 § skollagen). Elever från sameskolan läser årskurs 7–9 i grundskolan.

Det finns olika huvudmän

Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola. Övriga obligatoriska skolformer kan antingen ha en kommunal eller enskild huvudman. En enskild kan bara vara huvudman om denne efter ansökan har godkänts som

sådan (2 kap. 5 § skollagen). Prövningen görs av Statens skolinspektion när det gäller förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. En vårdnadshavare kan framföra önskemål om att barnet ska bli placerat i en viss kommunal eller en viss fristående skola.

Skollagens struktur

Skollagen inleds med skolformsövergripande kapitel (1–7 kap.). Bestämmelsernas tillämpningsområde framgår av respektive kapitel. Övergripande bestämmelser om huvudmän för bl.a. de obligatoriska skolformerna finns i 2 kap. och bestämmelser om skolplikt och rätt till utbildning finns i 7 kap. skollagen. Efter de skolformsövergripande kapitlen följer de s.k. skolformskapitlen som innehåller särskilda bestämmelser för respektive skolform (8–20 kap.). Bestämmelser om förskoleklass finns i 9 kap., grundskolan regleras i 10 kap. och grundsärskolan i 11 kap. Bestämmelser om överklagande finns i 28 kap. skollagen.

Kommunen har en lagstadgad skyldighet att ansvara för att barn får utbildning

Som nämnts i avsnitt 4 har alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten enligt grundlagen rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (2 kap. 18 § RF). Därutöver har även andra barn rätt till utbildning i enlighet med vad som anges i skollagen. Det gäller bl.a. barn som vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd eller har rätt till utbildning här enligt EU-rätten (se 7 kap. 3 § och 29 kap. 2 § skollagen).

Det är enligt skollagen hemkommunen som har skyldighet att se till att alla barn i kommunen som har rätt till utbildning får denna rätt tillgodosedd. När det gäller förskoleklassen ansvarar hemkommunen för att utbildning i förskoleklass kommer till stånd för alla barn i kommunen som enligt skollagen har rätt att gå i förskoleklass och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt. Skyldigheten ska fullgöras genom att hemkommunen anordnar förskoleklass i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som är berörda. Om det finns särskilda skäl får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att denna i sin förskoleklass ska ta emot barn vars utbildning hemkommunen ansvarar för (9 kap. 12 § skollagen). Motsvarande bestämmelser finns för grundskolan (10 kap. 24 §). När det gäller grundsärskolan ansvarar hemkommunen för att utbildning kommer till stånd för alla som enligt skollagen har rätt att gå i grundsärskolan och inte fullgör sin skolgång på annat sätt. Denna skyldighet ska fullgöras genom att hemkommunen anordnar grundsärskola i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som är berörda eller kommer överens med en annan kommun om att den i sin grundsärskola ska ta emot de elever som hemkommunen ansvarar för (11 kap. 24 § skollagen).

Enligt 7 kap. 21 § skollagen ska hemkommunen även se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskoleklass, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.

Som framgår ovan ska kommunen erbjuda utbildning inom sin egen verksamhet, om inte barnets vårdnadshavare väljer en fristående förskoleklass eller fristående skola till sitt barn. Vid utformningen av den kommunala skolan ska kommunen beakta vad som är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt för eleverna (10 kap. 29 § och 11 kap. 28 § skollagen). Det innebär att elevernas intresse av att behöva lägga ned så lite tid som möjligt på att ta sig till skolan alltid måste vara en betydelsefull omständighet vid planeringen och utformningen av skolverksamheten i kommunen (propositionen om vissa skolfrågor m.m. [prop. 1990/91:115, s. 73] och propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet [prop. 2009/10:165, s. 738]).

5.2 Placering av elever vid offentliga och fristående skolor

Placering vid skolenheter med kommunal huvudman

En elev ska i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan i första hand placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå (9 kap. 15 § första stycket, 10 kap. 30 § första stycket och 11 kap. 29 § första stycket skollagen). Kommunerna ska alltså vid fördelning av elever på olika skolor i första hand utgå från vårdnadshavarnas önskemål. Kommunen är skyldig att ta hänsyn även till elever vars vårdnadshavare inte har framfört något önskemål om placering vid en viss skolenhet. Om antalet sökande elever till en skola är större än antalet platser bedömer kommunen vilka elever som har rätt till plats. Om den av vårdnadshavaren önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska kommunen placera eleven vid en annan av kommunens skolenheter än den önskade. Vid fler sökande än platser gäller således en närhetsprincip. Vad som i skollagen avses med uttrycket ”nära hemmet” är inte närmare definierat vare sig i lagen eller i dess förarbeten. Innebörden får antas vara beroende av de lokala förhållandena, varför det i första hand får anses ankomma på varje kommun att för sig bestämma vilka kriterier som ska gälla, med beaktande av faktorer som t.ex. elevernas ålder och avståndet mellan hemmet och olika tillgängliga skolor. Bestämmelserna kan dock inte anses ge utrymme för att de elever som bor närmast en viss skola enbart av detta skäl ges företräde framför andra sökande i kommunen.

Kommunen får annars frånga vårdnadshavares önskemål om placering om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Av förarbetena framgår att det måste ankomma på kommunen att från fall till fall pröva hur sådana svårigheter ska vara beskaffade för att få beaktas, men att det självklara fallet är att skolan inte har plats för alla som vill gå där (se prop. 2009/10:165, s. 724). Vad avser grundskolan och grundsärskolan, kan kommuner även frånga vårdnadshavares önskemål om placering om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket och 11 kap. 29 § andra stycket skollagen).

Hur en kommun ska göra ett urval av de elever som måste placeras i en annan skolenhet än den önskade 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 dock 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).

Utöver vad som anges ovan framgår det av domstolspraxis (HFD 2017 ref. 50) att kommuner kan specialisera sin verksamhet vid vissa skolenheter för elever i behov av särskilt stöd (jfr prop. 2009/10:165, s. 382), s.k. resursskolor. Av domen framgår att den behovsprövning som sker i samband med placering vid en kommunal skola med inriktning mot elever i behov av särskilt stöd är förenlig med skollagen.

Mottagande vid skolenheter med enskild huvudman

Huvudregeln för fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor är att de ska vara öppna för alla elever, oavsett om de är bosatta i den kommun där skolan ligger eller inte (9 kap. 17 §, 10 kap. 35 § och 11 kap. 34 § skollagen). En elevs vårdnadshavare kan därför ansöka om plats i en fristående grundskola i eller utanför hemkommunen. Att skolan ska vara öppen för alla innebär att enheten i mån av plats ska ta emot alla som söker dit (prop. 2009/10:165, s. 743). Det får inte finnas något krav på t.ex. etniskt ursprung eller församlingstillhörighet för att tas emot som elev vid en fristående skola (prop. 2009/10:165, s. 382).

Det finns dock en möjlighet för enskilda huvudmän att begränsa utbildningen i fristående förskoleklasser till att avse elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling (9 kap. 17 §), s.k. resursskolor. Det finns även möjlighet att begränsa utbildningen i fristående grundskolor och grundsärskolor till att avse 1. vissa årskurser, 2. elever som är i behov av särskilt stöd (s.k. resursskolor), och 3. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för (10 kap. 35 § och 11 kap. 34 § skollagen). Med det sistnämnda avses enligt förarbetena t.ex. engelskspråkig undervisning (prop. 2009/10:165, s. 382). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana speciellt anpassade utbildningar.

Om det finns fler sökande än platser till en fristående förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska urvalet göras på grunder som är förenliga med att en fristående förskoleklass, grundskola eller grundsärskola som huvudregel ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i skolformen och som Skolinspektionen godkänt (9 kap. 18 §, 10 kap. 36 § och 11 kap. 35 § skollagen). I förarbetena till skollagen anges kötid, syskonförtur och geografisk närhet som exempel på urvalsgrunder som ska anses vara förenliga med öppenhetskravet (propositionen *Fristående skolor m.m.* [prop. 1995/96:200, s. 70] och prop. 2009/10:165, s. 744). De urvalsgrunder som Skolinspektionen hittills har godkänt med stöd av förarbetsuttalanden är anmälningstid, syskonförtur, plats i förskoleklass, geografisk närhet och verksamhetsmässigt samband (organisatoriskt eller pedagogiskt).

Avvikelse från huvudregeln kan förekomma med stöd av föreskrifter som tillåter vissa tester och prov som villkor för antagning eller grund för urval (se vidare nedan) eller, när det gäller grundskolan, andra föreskrifter

som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar. Exempel på sådana utbildningar är särskild utbildning med judiska studier och förberedande dansarutbildning (se 10 kap. 6 a § skollagen, förordningen [2011:398] om särskild utbildning med judiska studier i grundskolan och förordningen [2011:7] om dansarutbildning).

Den 1 november 2016 infördes genom förordningen (2016:910) om särskild kvot i fristående skolor en möjlighet för huvudmän för fristående skolor att inrätta en särskild kvot för elever som har varit bosatta i Sverige kortare tid än två år före starten av det aktuella läsåret. Bestämmelserna om den särskilda kvoten upphörde att gälla vid utgången av 2021.

Tester och prov som villkor för antagning eller grund för urval

Huvudregeln i skollagen är att tester och prov inte får utgöra villkor för antagning eller grund för urval till eller inom en skolenhet till utbildning i förskoleklass och grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola (9 kap. 6 §, 10 kap. 9 §, 11 kap. 12 §, 12 kap. 9 § och 13 § 9 § skollagen).

Regeringen får dock besluta att färdighetsprov i musik får utgöra villkor för antagning och grund för urval till utbildning i förskoleklass eller årskurs 1–3 i grundskolan vid eller inom en skolenhet. Ett sådant beslut får bara fattas om färdighetsprov användes vid antagning eller urval till utbildningen före utgången av juni 2011 och det finns särskilda skäl (9 kap. 6 a § och 10 kap. 9 a § skollagen).

För utbildning från och med årskurs 7 och, om det finns särskilda skäl, årskurs 4 finns det ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter som innebär undantag från förbudet mot tester och prov för antagning, urval och fortsatt utbildning. Sådana föreskrifter får innebära att närhetsgarantin åsidosätts (10 kap. 9 § tredje stycket). I förarbetena framhålls att färdighetsprov kan fylla en viktig funktion i samband med antagning och urval till utbildningar som kräver särskilda färdigheter. Där uttalas vidare att ett syfte med sådana tester är att bedöma möjligheten för en elev att följa en utbildning som erbjuds inom ramen för en viss profil. Det kan enligt förarbetena inte anses ligga i en elevs intresse att påbörja en utbildning med viss profil för att sedan efter ett tag upptäcka att hon eller han saknar förutsättningar för att kunna slutföra den (prop. 2009/10:165, s. 371). Regeringen har med stöd av bemyndigandet meddelat föreskrifter om färdighetsprov i skolförordningen (2011:185). Där anges att en huvudman som anordnar utbildning i grundskolan som kräver att eleven har särskilda färdigheter i bild, idrott och hälsa, musik eller slöjd från och med årskurs 7 får använda färdighetsprov för antagning, urval och fortsatt utbildning. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till utbildningens innehåll och inriktning får Skolinspektionen besluta att en sådan huvudman får använda färdighetsprov redan från och med årskurs 4. När färdighetsprov används som grund för urval till en viss skolenhet får ingen annan urvalsgrund tillämpas (9 kap. 25–27 §§ skolförordningen). Regleringen gäller både kommunala och enskilda huvudmän. Även för den förberedande dansarutbildningen finns det en bestämmelse om urval baserat på ett färdighetsprov (9 § förordningen [2011:7] om dansarutbildning).

Det finns också s.k. spetsutbildningar i årskurs 7–9 där Skolverket kan ha medgivit andra antagnings- och urvalsregler (förordningen [2011:355]

om försöksverksamhet med riksrekryterande spetsutbildning i grundskolans högre årskurser). Utbildningen kan inriktas mot något eller några av ämnena matematik, naturorienterande ämnen (biologi, fysik eller kemi), eller samhällsorienterande ämnen (geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap), engelska och språkval.

Vilka möjligheter finns det att överklaga skolplaceringsbeslut?

En kommuns beslut om att neka en viss skolplacering kan överklagas antingen till Skolväsendets överklagandenämnd eller till förvaltningsdomstol, beroende på vilken grund för avslag som kommunen har tillämpat.

Beslut om att placera en elev vid en annan skola än den som vårdnadshavare önskat som grundas på att den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen eller, när det gäller grundskolan och grundsärskolan, om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero, kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd genom ett s.k. förvaltningsrättsligt överklagande (9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket, 11 kap. 29 § andra stycket skollagen och 28 kap. 12 § 6 skollagen). Beslut enligt det första stycket i respektive paragraf, dvs. beslut att neka en elev den placering som elevens vårdnadshavare har önskat på den grunden att en sådan placering skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, kan dock bara överklagas genom s.k. laglighetsprövning (28 kap. 18 § skollagen).

När det gäller skillnaderna mellan förvaltningsrättsligt överklagande och laglighetsprövning kan följande lyftas fram. Laglighetsprövningen regleras i 13 kap. kommunallagen (2017:725) och innebär att varje kommunmedlem kan få lagligheten av kommunens eller regionens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten, oavsett om beslutet angår honom eller henne personligen. Domstolen prövar vidare endast beslutets laglighet, inte om beslutet är lämpligt eller skäligt, och domstolen får inte ändra eller ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut. Utmärkande för förvaltningsrättsligt överklagande, som regleras bl.a. i förvaltningslagen (2017:900), är att endast den person eller det företag som beslutet angår får överklaga, om det har gått honom eller henne emot. Domstolen prövar både beslutets laglighet och lämplighet och domstolen kan upphäva, ändra eller helt ersätta det tidigare beslutet med ett nytt beslut.

Enligt dagens bestämmelser finns det ingen möjlighet att överklaga enskilda huvudmäns beslut om att neka en elev mottagande. Offentlighetsprincipen gäller i dag inte heller för enskilda huvudmän varför det inte finns någon möjlighet för enskilda att ta del av och granska ansökningarna till en skola med enskild huvudman.

Det råder förbud mot diskriminering i skolväsendet

Skollagen hänvisar till diskrimineringslagen (2008:567) som har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 8 § skollagen). I diskrimineringslagen finns bestämmelser om förbud mot diskriminering i samband

med utbildning. Den som bedriver verksamhet som avses i skollagen får enligt diskrimineringslagen inte diskriminera något barn eller någon elev som deltar i eller söker till verksamheten (2 kap. 5 §). Såväl direkt som indirekt diskriminering är förbjuden.

Med direkt diskriminering avses att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Med indirekt diskriminering avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer utifrån någon av de ovan angivna diskrimineringsgrunderna, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (1 kap. 4 § diskrimineringslagen).

Med etnisk tillhörighet avses i diskrimineringslagen nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (1 kap. 5 §). Som anges i förarbetena avses med nationellt ursprung att personer har samma nationstillhörighet, som t.ex. finländare, polacker eller svenskar (prop. 2007/08:95, s. 496).

Diskrimineringslagen genomför bl.a. rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung. Av EU-domstolens praxis framgår att det inte krävs att den mindre förmånliga behandlingen eller det särskilda missgynnandet inkräktar på rättigheter eller berättigade intressen. EU-domstolen har ansett att en åtgärd som innebär mindre förmånlig behandling av invånarna i en stadsdel jämfört med invånarna i andra områden utgör direkt diskriminering om det visar sig att åtgärden har införts eller upprätthållits av skäl som hänger samman med det etniska ursprung som är gemensamt för de flesta av invånarna i den aktuella stadsdelen (EU-domstolens dom den 16 juli 2015 i mål C-83/14).

5.3 Prövningen av ansökningar från enskilda om att bli godkända som huvudmän enligt skollagen

Grundläggande krav för att enskilda ska godkännas som huvudmän

Valfrihetsreformen som genomfördes inom skolväsendet i början av 1990-talet gav vårdnadshavarna möjlighet att inom det obligatoriska skolväsendet välja skola för sitt barn. Möjligheten att välja skola omfattar samtliga kommunala och fristående skolor i hemkommunen och i vissa fall även i en annan kommun än hemkommunen. Reformen innebar också att villkoren för fristående skolor blev mer lika de villkor som gällde för kommunala skolor och att ett kommunalt bidrag till huvudmännen för de fristående skolorna infördes (Regeringens proposition om valfrihet och fristående skolor [prop. 1991/92:95] och propositionen Valfrihet i skolan [prop. 1992/93:230]).

Tillstånd att starta en fristående skola meddelades inledningsvis av Skolverket. Uppgiften övergick senare till Skolinspektionen, som i dag har ansvaret enligt skollagen för att handlägga ärenden om godkännande av enskild som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Ärenden om godkännande som huvudman för en förskola handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas (2 kap. 5 och 7 §§ skollagen).

Det grundläggande kravet för att Skolinspektionen ska godkänna en enskild som huvudman är att denne har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Godkännande ska endast beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat den insikt i de gällande föreskrifter som krävs för att bedriva verksamheten och som har ekonomiska förutsättningar att följa föreskrifterna. Den enskilde ska även i övrigt bedömas som lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att följande personer bedöms lämpliga: den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Vidare krävs att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs för godkännande även att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt (2 kap. 5 och 5 a §§ skollagen).

Skolinspektionen ska utöva tillsyn över att enskilda som godkänts förlöpande uppfyller kraven. Enskilda huvudmän, som är juridiska personer, ska anmäla förändringar i den krets av personer som lämplighetsprövningen enligt skollagen ska avse till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen. Skolinspektionen får återkalla ett godkännande om den enskilde inte längre uppfyller vissa förutsättningar för godkännande. Det gäller bl.a. kraven på att den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt ska ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, att den enskilde ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och att den enskilde i övrigt ska bedömas som lämplig (2 kap. 5 b §, 26 kap. 3 och 14 §§).

Kommunen ska ges tillfälle att yttra sig

När Skolinspektionen ska pröva en ansökan från en enskild om att få starta förskoleklass, grundskola eller grundsärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med någon av dessa skolformer, ska den kommun där utbildningen ska bedrivas ges tillfälle att yttra sig. Om kommunen väljer att yttra sig bör en konsekvensbeskrivning bifogas till yttrandet (2 kap. 2 §

skolförordningen [2011:185]). Motsvarande bestämmelser finns i fråga om ansökan från en enskild om att starta gymnasieskola och gymnasiesärskola (2 kap. 2 § gymnasieförordningen [2010:2039]). För utbildning på gymnasienivå gäller att även de närliggande kommuner som kan antas bli berörda av ansökan ska ges tillfälle att yttra sig.

Enligt Skolinspektionens information på myndighetens webbplats bör kommunens yttrande alltid innehålla en konsekvensbeskrivning av vilka ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser som kan uppstå om den fristående skolan startar eller utökar sin verksamhet. Beskrivningen bör visa vilka konsekvenser som etableringen kan medföra från starten och fem år framåt i tiden.

Samråd

En enskild huvudman som vill etablera sig i en kommun ska samråda med kommunen om den verksamhet som ska startas. Samrådet ska äga rum innan huvudmannen startar utbildning inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Om utbildningen ska bedrivas i form av gymnasieskola eller gymnasiesärskola, ska kommunen ge närliggande kommuner tillfälle att medverka i samrådet. Det är den enskilde huvudmannen som ansvarar för att samrådet dokumenteras. Genom en sådan dokumentation kan den enskilde huvudmannen visa att samråd har skett vid den etableringskontroll som Skolinspektionen ska genomföra inom ramen för sin tillsyn innan utbildningen startar (2 kap. 6 a § och 26 kap. 9 a § skollagen).

Syftet med ett samråd är att den enskilde huvudmannen och den berörda kommunen ska kunna ta upp och diskutera allehanda frågor som har samband med verksamheten. Någon reglering av vilka specifika frågor och omständigheter som ska behandlas i ett samråd finns inte utan det är upp till parterna att ta upp de frågor som är relevanta i det aktuella fallet, utifrån de lokala förhållandena (propositionen Villkor för fristående skolor m.m., prop. 2013/14:112, s. 17).

Andra planerade ändringar i skollagen som rör samma delar av regleringen

Regeringen har under januari och februari 2022 beslutat fyra andra lagrådsremisser där det föreslås ändringar i ovan redovisat regelverk.

I lagrådsremissen Dimensionering av gymnasial utbildning för en bättre kompetensförsörjning, beslutad den 27 januari 2022, föreslås bland annat att det ska införas en ny bestämmelse i 2 kap. skollagen som innebär att om en ansökan att godkännas som huvudman avser gymnasieskola ska utbildningen bidra till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023 med tillämpning vad gäller gymnasieskolan på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025.

I lagrådsremissen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning, beslutad den 3 februari 2022, föreslås bland annat att ett godkännande som huvudman även ska avse att en fristående förskoleenhet eller fristående skolenhet får ha en konfessionell inriktning, där en sådan inriktning är aktuell. Vidare föreslås en ny

bestämmelse i 2 kap. skollagen som innebär att en sökande inte ska anses som lämplig om det finns en risk för att barn eller elever i verksamheten kommer att utsättas för 1. våld, tvång eller hot, 2. diskriminering eller kränkande behandling, eller 3. påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket (demokrativillkor). Lämplighetsprövningen ska enligt förslaget omfatta såväl företrädare för den juridiska personen som den juridiska personen själv. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. För de huvudmän som vid lagens ikraftträdande, den 1 januari 2023, redan har fått ett godkännande i enlighet med äldre bestämmelser finns särskilda övergångsbestämmelser.

I lagrådsremissen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, beslutad denna dag, föreslås ändringar i skollagen som tydliggör regelverket för kommunala s.k. resursskolor (se avsnitt 5.2) inom grundskolan och grundsärskolan. Det föreslås att elever som har störst stödbehov prioriteras vid ett urval till sådana skolor. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 juli 2022. De nya bestämmelserna om resursskolor föreslås tillämpas för utbildning som bedrivs efter den 1 juli 2023.

I lagrådsremissen Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning, beslutad denna dag, föreslås namnändringar som innebär att grundsärskola respektive gymnasiesärskola ändras till anpassad grundskola respektive anpassad gymnasieskola. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 juli 2023.

I sistnämnda lagrådsremiss redovisas en sammanjämkning av de förslag till ändringar i 2 kap. skollagen som lämnats i den lagrådsremissen, lagrådsremissen Dimensionering av gymnasial utbildning för en bättre kompetensförsörjning, lagrådsremissen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning och förevarande lagrådsremiss.

6 Huvudmännen ska verka för en allsidig social elevsammansättning

Regeringens förslag: Huvudmän för förskoleklass och grundskola ska så långt det är möjligt aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Om en allsidig social sammansättning redan är uppnådd ska huvudmannen vidta sådana åtgärder som behövs och är möjliga att vidta för att upprätthålla en sådan sammansättning.

Huvudmännen ska bedriva detta arbete kontinuerligt och med god framförhållning i förhållande till huvudmannens beslut om vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid placering eller mottagande vid huvudmannens skolenheter. I arbetet ska ingå att bedöma om elevsammansättningen på huvudmännens skolenheter är socialt allsidig. Om så inte är fallet eller om det finns en risk för att sammansättningen blir mindre allsidig, ska huvudmannen utreda och analysera vilka åtgärder som är möjliga att genomföra och som kan väntas bidra till en mer allsidig

social elevsammansättning eller till upprätthållande av en sådan sammansättning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur huvudmännens arbete i dessa avseenden ska bedrivas.

Regeringens bedömning: En rektor för en skolenhet med förskoleklass eller grundskola bör inom givna ramar ha ett ansvar för att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper.

Utredningens förslag och bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Utredningen föreslår att huvudmän för förskoleklass och grundskola aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Utredningen föreslår inte någon bestämmelse om att huvudmännen ska vidta sådana åtgärder som behövs och är möjliga att vidta för att upprätthålla en allsidig social sammansättning om en sådan sammansättning redan är uppnådd. Utredningen föreslår inte heller någon bestämmelse om hur huvudmännen ska bedriva sitt arbete för en allsidig social elevsammansättning och föreslår inte heller något bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur detta arbete ska bedrivas.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslagen. Det gäller bl.a. *Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Barnombudsmannen, Högskolan Dalarna, Stockholms universitet, Universitets- och högskolerådet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Delegationen mot segregation, Bodens, Göteborgs, Karlstads, Malmö, Lidingö och Västerås kommuner, Region Jönköpings län, Idéburna skolors riksförbund, Sveriges skolledarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Föräldraalliansen, Funktionsrätt Sverige, Sveriges elevråd, Sveriges elevkårer, Nätverket för en likvärdig skola och Landsorganisationen i Sverige (LO).*

Flera av de remissinstanser som är positiva till förslaget lyfter fram att ändamålet är positivt och viktigt. Ett flertal remissinstanser för fram att det är viktigt att det vidtas åtgärder för att bryta skolsegregationen så att alla barn får rätt till en likvärdig utbildning och att den föreslagna bestämmelsen kan vara en sådan åtgärd. Barnombudsmannen, som tillstyrker förslaget, anser att förslaget är positivt ur ett barnrättsperspektiv, framför allt med beaktande av artikel 2 och artikel 29 i barnkonventionen som föreskriver att varje barn ska ha samma rättigheter till utbildning och utveckling. *Delegationen mot segregation* som ställer sig mycket positiv till förslaget lyfter fram att en allsidig social sammansättning av elever ger förståelse för olikheter och solidaritet med andra i samhället och skapar därmed bättre förutsättningar att genomföra skolans demokratiuppdrag.

Några av de remissinstanser som är positiva till förslaget, bl.a. *Barnombudsmannen* och *Bodens kommun*, gör dock bedömningen att det inte kommer att få tillräckligt stor effekt och menar att ytterligare åtgärder behövs. Bland annat *Norrtälje kommun*, som inte har invändningar mot förslaget i sig, menar att förslaget kommer att vara verkningslöst i mindre kommuner och i glesbygdskommuner. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anger att man förstår bakgrunden till förslaget men ifrågasätter om

den föreslagna regleringen är nödvändig och menar att den riskerar leda till att alla kommuner kommer att uppleva sig tvingade att vidta åtgärder för att påverka elevsammansättningen, oavsett om det finns behov av att göra så eller inte.

LO, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund, som är positiva till förslaget, anser att förslaget dock inte kan stå för sig självt utan behöver kompletteras med verktyg, som t.ex. utredningens förslag när det gäller skolplacering och urval, som gör det möjligt för huvudmännen att aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever.

Lärarförbundet för fram att förslaget även bör omfatta åtminstone gymnasieskolan och fritidshemmet och att det bör övervägas om det även bör innefatta förskolan.

Uppsala universitet ser förslaget som lovtvårt, men anser att det vore lämpligare att i lagtexten uttrycka det som egentligen avses, nämligen elevgrupper med olika socioekonomisk bakgrund, i stället för "allsidig social sammansättning". *Funktionsrätt Sverige* tillstyrker förslaget, men anser att funktionsrättsperspektivet saknas i resonemangen och i analysen av vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en allsidig social sammansättning av elever ska kunna bli verklighet och ställer sig frågande till varför grundsärskolan inte omfattas av förslaget. *SPSM*, som tillstyrker förslaget, anser att begreppet "allsidig social sammansättning" bör breddas till "allsidig sammansättning utifrån elevers olika förutsättningar".

Flera remissinstanser, bl.a. *Statens skolinspektion, Skolverket, Diskrimineringsombudsmannen, Göteborgs universitet, Karlstads kommun, SKR, Friskolornas riksförbund, Academedia AB, Kunskapskolan i Sverige AB, Svenskt Näringsliv* och *Nätverket för en likvärdig skola*, menar att det finns otydligheter i förslaget eftersom det saknas en tydlig definition av vad som avses med begreppen "allsidig social sammansättning" och "aktivt verka för". Enligt remissinstanserna innebär otydligheterna dels en osäkerhet för huvudmännen när det gäller vilka åtgärder som är förenliga med regeringsformen, barnkonventionen, diskrimineringslagen (2008:567) och andra relevanta regelverk, dels svårigheter kopplade till Skolinspektionens möjligheter att granska efterlevnaden av bestämmelsen inom ramen för tillsynen.

Flera remissinstanser, bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen*, menar att förslaget riskerar att strida mot diskrimineringslagstiftningen eftersom utredningen föreslår att tillämning av kvoter vid urval till skolenheter ska vara ett sätt att uppnå en allsidig social elevsammansättning (se närmare avsnitt 7).

Några remissinstanser, bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen* och *Skolinspektionen*, lyfter fram att det är svårt att förstå vilka verktyg, utöver den av utredningen föreslagna urvalsgrunden kvot, som i praktiken skulle finnas för huvudmännen att använda i arbetet för en allsidig social sammansättning av elever.

Friskolornas riksförbund och *Svenskt Näringsliv*, som avstyrker förslaget, anser bl.a. att det inte kommer att leda till en likvärdig utbildning för eleverna, att det strider mot krav på transparens och rättssäkerhet och att det inte är förenligt med det s.k. fria skolvalet.

Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen) avstyrker förslaget bl.a. mot bakgrund av att det inte har gjorts någon analys av förslagets inverkan på den enskildes personliga integritet.

När det gäller rektorns ansvar för sammansättningen av undervisningsgrupperna lyfter bl.a. *Göteborgs kommun*, *SKR*, *Sveriges skolledarförbund* och *Lärarnas Riksförbund* fram att det i första hand bör vara pedagogiska avvägningar som ska ligga till grund för beslut på undervisningsgruppsnivå. *IFAU*, som ställer sig tveksamt till bedömningen om rektorernas ansvar för en allsidig sammansättning i undervisningsgrupper inom skolor, lyfter fram att det är rimligt att vissa undervisningsmoment tillåts att genomföras med nivågruppering eller individanpassning om det gynnar alla elevers kunskapsutveckling.

Som nämns i avsnitt 3 har ett antal myndigheter getts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer med förslagen i rutan. *Skolverket* och *Skolinspektionen* har inga synpunkter på förslaget. *SPSM* tillstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Det behövs en mer allsidig social elevsammansättning i Sveriges skolor

Som framgår av avsnitt 4 är det en grundläggande princip för det svenska skolväsendet att alla barn och elever har rätt till en likvärdig utbildning. Det framgår av skollagen att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §) samt att utbildningen i grundskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap och ge en god grund för ett aktivt deltagande i samhället (10 kap. 2 §). Det finns dock inte någon bestämmelse som anger att denna strävan ska kopplas till organisationen av skolan lokalt. I 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr 80) inleddes däremot avsnittet Likvärdig utbildning på följande sätt: ”Alla ska, oberoende av kön, geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i grundskolan. Skolstyrelsen bör verka för att eleverna grupperas så att en så allsidig social sammansättning som möjligt uppnås i klasser och arbetsenheter.” Innehållet i den första meningen fördes in i 1985 års skollag och fördes sedan över till 2010 års skollag. Innehållet i den andra meningen finns dock inte längre i läroplanerna. Däremot anges i läroplanerna bl.a. att alla som arbetar i skolan ska medverka till att utveckla elevernas känsla för samhörighet, solidaritet och ansvar för människor också utanför den egna gruppen. I förarbetena till den nuvarande skollagen anges att det är av stort värde mot bakgrund av grundskolans fostrande uppgift att elever med olika bakgrund och skilda förutsättningar kan mötas i skolan (prop. 2009/10:165, s. 366 och 367). Ett tydligt framskrivet krav på en allsidig social sammansättning saknas däremot i dagens reglering.

Som nämnts i avsnitt 4 är utvecklingen när det gäller likvärdigheten i grundskolan i Sverige inte positiv. Familjebakgrundens betydelse för skolresultaten är stor och har dessutom ökat under de senaste 20 åren. Socioekonomiska faktorer såsom föräldrarnas utbildningsnivå, arbetsinkomst och långvarigt beroende av ekonomiska bistånd har betydelse för elevers kunskapsresultat. Spridningen i skolors kunskapsresultat har ökat kraftigt och det råder bred enighet om att dessa ökade skillnader mellan skolor i mycket hög grad kan hänföras till ökad skolsegregation. Elever har blivit alltmer uppdelade mellan olika skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund. Sammansättningen av elevgrupper, med avseende på elevernas behov och förutsättningar, påverkar skolors förutsätt-

ningar att leva upp till skollagens mål om en likvärdig utbildning av hög kvalitet.

Utvecklingen mot allt större skillnader mellan skolor med avseende på elevernas socioekonomiska bakgrund är mycket oroande. Regeringen arbetar aktivt för att stävja konsekvenserna av den ökande skolsegregationen och har vidtagit en rad åtgärder för att stärka likvärdigheten i svensk skola. I syfte att nå målet om en mer jämlik kunskapsskola beslutade t.ex. regeringen i februari 2018 om ett statligt stöd för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling i förskoleklassen och grundskolan. Det statliga stödet ska komma alla huvudmän och elever till del men baseras på elevernas skilda socioekonomiska förutsättningar (se förordningen [2018:49] om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling). Sedan 2015 genomför vidare Skolverket på regeringens uppdrag riktade stödåtgärder med syfte att främja likvärdighet och bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever (U2019/03786). Regeringen har också i instruktionerna för Skolverket respektive Skolinspektionen förtydligat att myndigheterna inom ramen för sitt arbete ska främja en stärkt likvärdighet mellan skolor och mellan förskolor (förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk och förordningen [2011:556] med instruktion för Statens skolinspektion). Dessa förordningsändringar trädde i kraft den 1 februari 2018.

Det är emellertid inte tillräckligt att vidta åtgärder för att hantera de negativa effekterna av skolsegregationen. Regeringen ser det som en avgörande framtidsfråga för den svenska skolan att skolsegregationen minskar. Åtgärder som syftar till att stoppa och reducera denna segregation och främja en allsidig elevsammansättning i Sveriges skolor måste genomföras.

Lagstiftning för att stödja arbetet för en allsidig social elevsammansättning har tidigare övervägts ...

Förslaget att huvudmannen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter lades ursprungligen fram av 2015 års skolkommission. Kommission lyfte fram att den bristande likvärdigheten är ett allvarligt problem i den svenska skolan (Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet [SOU 2017:35]). I propositionen Samling för skolan föreslog den dåvarande regeringen att det skulle införas en bestämmelse om att huvudmän för förskoleklass, grundskola och gymnasieskola aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter (prop. 2017/18:182). Förslaget röstades dock ned i riksdagen (bet. 2017/18:UbU27, rskr. 2017/18:310). Regeringen tillsatte därefter Utredningen om en mer likvärdig skola. Utredningen gör bedömningen att förslaget om allsidig social sammansättning bör läggas fram igen.

... och bör nu genomföras

Nuvarande regelverk i kombination med andra faktorer medför att elever delas upp mellan skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och om elever är utrikes födda, vilket bidrar till skolsegregationen. Därmed påverkas skolenheters förutsättningar att leva upp till skollagens mål om en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Skolsegregationen riskerar att

försämra den svenska skolans kompensatoriska förmåga, dvs. skolans arbete med att motverka att elevernas skilda förutsättningar får genomslag i resultaten. Detta drabbar elever med en svagare socioekonomisk bakgrund hårdast. *Delegationen mot segregation* framför att unga som växer upp i socioekonomiskt utsatta miljöer har betydligt sämre livschanser än unga från andra områden varför skolans kompensatoriska roll är särskilt viktig för barn från socioekonomiskt utsatta områden. Dessvärre är det svårare att rekrytera erfarna lärare och rektorer till skolor i områden med socioekonomiska utmaningar och det finns en stor risk för att förväntningarna sänks på elever i dessa skolmiljöer. *IFAU* pekar på att det finns studier som visar att skolor med ett svagare elevunderlag tappar lärare och får en högre personalomsättning och att skolsegregation kan leda till ökad kriminalitet.

Forskningen om skolsegregationens konsekvenser är dock komplex och som t.ex. *IFAU* lyfter fram är det i många fall svårt att särskilja effekten av skolans elevsammansättning från elevens individuella förutsättningar att lyckas i skolan och längre fram i livet. Effekterna av elevgruppens sammansättning på elevers skolprestationer genom s.k. kamrateffekter, där en elevs resultat påverkas av hur väl övriga skolkamrater presterar, är metodologiskt svårfångade men långt ifrån avfärdade av forskningen (se avsnitt 4.2). Som beskrivits ovan blir vidare en följd av skolsegregationen att det kan bli svårare att upprätthålla skolans likvärdighet inte minst på grund av att skolornas möjligheter till god personalförsörjning blir alltmer olikartade. En skolas allmänna ambitionsnivå kan också påverkas av vilka elever skolan möter. Detta är givetvis allvarligt. Det ska också understrykas att skolsegregation inte enbart kan ha en negativ inverkan på skolans förutsättningar att klara av det kompensatoriska uppdraget och därmed elevernas kunskapsresultat utan även innebära t.ex. stigmatisering av elever och en negativ påverkan på den sociala sammanhållningen i samhället. Regeringen menar att det därför har ett stort värde i sig att elever med olika bakgrund möts i skolan för att stärka sammanhållningen och bibehålla demokratiska grundvärden i samhället. Detta försvaras dock av den ökande skolsegregationen.

Skolan har ett brett uppdrag som inte bara består av ett kunskapsuppdrag, utan också av ett demokratiuppdrag. Det framgår av de inledande bestämmelserna i skollagen att utbildningen inom skolväsendet syftar till att eleverna ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på (1 kap. 4 §). Enligt 10 kap. 2 § skollagen ska utbildningen i grundskolan bl.a. främja allsidiga kontakter och social gemenskap och ge en god grund för ett aktivt deltagande i samhällslivet. Regeringen vill betona vikten av skolans breda uppdrag och att socialt allsidigt sammansatta skolor och klasser sett ur detta perspektiv har stor betydelse. I likhet med vad *Sveriges Skolledarförbund* och *Läraryrket för en likvärdig skola* anför har såväl samhället som skolenheter och elever att vinna på en mer allsidig social sammansättning av elever på skolenheterna. Skolan har förutsättningar att vara en av dagens samhälles naturliga mötesplatser för barn och elever med olika bakgrund och kan därmed också vara av grundläggande betydelse för den svenska demokratin och samhälls-

utvecklingen. Med den skolsegregation som råder i dag får skolan svårt att svara mot de ambitioner samhället har med skolan när det gäller en demokratisk delaktighet, samhällsutveckling och social sammanhållning.

Att vända utvecklingen och skapa en ökad allsidig social sammansättning i skolan är enligt *Skolinspektionen*, *Sveriges skolledarförbund*, *Stockholms universitet* och flera andra remissinstanser mycket angeläget. Regeringen kan inte annat än instämma i detta. Som tidigare konstaterats och som flera remissinstanser, bl.a. *Delegationen mot segregation*, framför skapar en allsidig social sammansättning av elever bättre förutsättningar att genomföra skolans demokratiuppdrag. Det ligger också i linje med de mål som regeringen slagit fast i den nationella strategin för att minska och motverka segregation som beslutades 2018 (Ku2018/01462). För utbildningsområdet har regeringen slagit fast målsättningen att skolsegregationen och sambandet mellan elevers socioekonomiska bakgrund och kunskapsresultat ska minska. Regeringen anser därför, i likhet med flera remissinstanser, att åtgärder måste vidtas för att bryta den negativa utvecklingen när det gäller skolsegregationen. Regeringen delar utredningens och flertalet remissinstansers bedömning att det bör ställas tydliga krav på huvudmännen att aktivt arbeta för att motverka skolsegregationen. Det bör därför införas en bestämmelse som ålägger huvudmännen en skyldighet att verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter i enlighet med utredningens förslag. Regeringen bedömer att en sådan bestämmelse kommer att bidra till att motverka skolsegregationen. Som flera remissinstanser påpekar behöver dock bestämmelsen kompletteras med andra verktyg (se vidare avsnitt 7). Bestämmelsen behöver också kompletteras i vissa avseenden. Regeringen återkommer till detta nedan.

Vad avses med en allsidig social sammansättning?

Förslaget om en allsidig social sammansättning tar sikte på att elevgrupper med olika socioekonomisk bakgrund ska mötas i skolan. Det är väl belagt i forskningen att särskilt föräldrarnas utbildningsbakgrund men även faktorer som elevernas socioekonomiska förutsättningar i form av exempelvis familjens inkomst, föräldrarnas yrke, förekomst av syskon och typ av bostadsområde samvarierar starkt med sannolikheten att eleverna ska lyckas i skolan (se t.ex. Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan – Bilaga 7 till SOU 2019:40).

En kommuns förutsättningar att främja en jämnare och mer blandad fördelning av elever mellan kommunens skolenheter begränsas av dess skyldighet enligt skollagen att ta hänsyn till alla elevers berättigade krav på en skolplacering nära hemmet – den s.k. närhetsgarantin. Som en följd av denna garanti placeras eleverna i stor utsträckning i en kommunal skola i sitt närområde. I många kommuner, på såväl större som mindre orter, innebär det att boendesegregationen återspeglas i skolorna.

Mindre eller glest befolkade kommuner, mer tätbefolkade kommuner respektive storstadskommuner kan ha vitt skilda behov och förutsättningar att verka för en mer blandad elevsammansättning på sina skolenheter. Av den anledningen har utredningen inte sett det som meningsfullt att i lag definiera begreppet allsidig social sammansättning eller ange vilka omständigheter som ska råda för att målsättningen ska anses vara uppfylld.

Utredningen har i stället gjort bedömningen att det bör vara upp till varje huvudman att avgöra detta utifrån lokala förutsättningar och behov inom ramen för gällande regelverk.

Flera remissinstanser, bl.a. *Skolinspektionen*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Göteborgs universitet*, *Karlstads kommun*, *Friskolornas riksförbund*, *Academedi AB* och *Kunskapsskolan i Sverige AB*, menar att det finns otydligheter i utredningens förslag eftersom det saknas en närmare definition av begreppet ”allsidig social sammansättning”. Enligt bl.a. Skolinspektionen och Diskrimineringsombudsmannen innebär förslaget dels en osäkerhet för huvudmännen, dels svårigheter kopplade till Skolinspektionens möjligheter att granska efterlevnaden av bestämmelsen. Skolinspektionen anser att det är nödvändigt att ge tydligare exempel på omständigheter som talar för att det på en skolenhet råder en allsidig sammansättning eller omständigheter som talar för att det inte förhåller sig så. *Skolverket* framför liknande synpunkter.

Generellt kan sägas att segregation handlar om att människor lever och verkar separerade från varandra. Det kan handla om uppdelning utifrån socioekonomiska faktorer såsom utbildning eller inkomst. Denna åtskillnad innebär att det blir koncentrationer av människor med liknande bakgrund till exempel på arbetsplatser, i bostadsområden och i skolor. Ofta innefattar begreppet segregation också att en hierarkisk skillnad mellan grupper upprättas eller bekräftas. Segregation är ett relationellt fenomen. Det innebär att segregation definieras av relationer mellan två eller flera grupper eller bostadsområden. Det är alltså inte bara ett bostadsområde, en stadsdel eller en skola som är segregerad utan hela kommuner eller regioner eftersom graden av segregation påverkas av hur stora skillnaderna är mellan grupper. Att segregationen är relationell innebär att utvecklingen i exempelvis olika skolor och bostadsområden påverkar varandra. I regeringens långsiktiga strategi mot segregation definieras begreppet ”områden med socioekonomiska utmaningar” som sådana områden som i jämförelse med riksgenomsnittet karakteriseras av bl.a. hög arbetslöshet och långtidsarbetslöshet, bristande skolresultat och lågt valdeltagande. Det går att analysera segregation utifrån flera olika bakgrundsvariabler: socioekonomisk segregation, etnisk segregation och demografisk segregation. Socioekonomisk segregation anses bäst förklara uppkomsten av segregationsmönster i Sverige. Socioekonomisk segregation betyder att människor som tillhör olika social-, inkomst- och yrkesgrupper lever sina liv skilda från varandra och därmed får olika förutsättningar. Det kan således handla om att barn från olika social-, inkomst- och yrkesgrupper går i olika skolor (Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation 2018).

Syftet med förslaget är att åstadkomma en ökad blandning av elever med olika socioekonomisk bakgrund. Som angetts ovan innebär segregation koncentrationer av människor med liknande bakgrund. Huvudmännens skyldighet att vidta åtgärder för att öka den allsidiga sociala sammansättningen torde inträda i de fall då en övervägande del av eleverna på en skolenhet har ur ett socioekonomiskt perspektiv likartad bakgrund. Det bedöms inte vara möjligt eller lämpligt att ange någon exakt brytpunkt för när det inom eller mellan en huvudmans skolor ska anses råda skolsegregation eller tvärtom, en allsidig social sammansättning. Den skolenhet eller de skolenheter som i fråga om elevsammansättning skiljer sig

påtagligt från hur proportionen mellan socioekonomiskt starka respektive svaga grupper i kommunen ser ut, kan anses vara segregerade. I sådana skolenheter bör huvudmännen vara skyldiga att, i de fall det är möjligt, vidta åtgärder för att åstadkomma en ökad blandning av elever. Kravet innebär en skyldighet att så långt det är möjligt arbeta för att öka mångfalden på skolenheten genom att söka få in elever med en ur ett socioekonomiskt perspektiv olikartad bakgrund. Skyldigheten avser generella åtgärder och inte åtgärder som avser enskilda individer då individcentrerade åtgärder riskerar både att vara diskriminerande och integritetskränkande.

Det kommer att finnas verktyg för att bedöma om elevsammansättningen på en skolenhet är homogen eller heterogen, jfr bidragsfördelningen enligt förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling som grundar sig på ett av Statistiska centralbyrån (SCB) beräknat socioekonomiskt index som omfattar alla huvudmän för förskoleklass eller grundskola (se 4 §). Ett sådant index finns även tillgängligt på skolenhetsnivå och kan användas av huvudmännen i deras arbete (se Skolverket, dnr 8.1.2–2020:73), se vidare avsnitt 9. Vilka verktyg det finns för att verka för en allsidig social elevsammansättning om elevsammansättningen på en skolenhet på ett påtagligt sätt skiljer sig från hur proportionen mellan socioekonomiskt starka respektive svaga grupper i kommunen ser ut återkommer regeringen till nedan.

Skyldigheten att verka för att en skolenhet har en allsidig social elevsammansättning bör också innebära en skyldighet för huvudmän för skolor där elevsammansättningen är heterogen att se till att den allsidiga sammansättningen upprätthålls och inte försämras med tiden.

SPSM anser att begreppet ”allsidig social sammansättning” bör breddas till ”allsidig sammansättning utifrån elevers olika förutsättningar”, där ”förutsättningar” bl.a. kan inbegripa men inte behöver vara begränsat till såväl socioekonomisk bakgrund som kön och funktionsnedsättning. *Funktionsrätt Sverige* saknar ett djupare resonemang kring elever med funktionsnedsättning och pekar på att det inte framgår om dessa också är tänkta att ingå i begreppet allsidig social sammansättning.

Det kan finnas anledning för huvudmän att vidta åtgärder i syfte att främja en blandad elevsammansättning även utifrån andra faktorer än socioekonomiska, som t.ex. funktionsnedsättning eller kön. När det gäller elever med behov av särskilt stöd har skolan redan i dag en skyldighet att arbeta inkluderande. Huvudregeln är att elever som har ett sådant behov i första hand ska få det särskilda stödet i sin ordinarie undervisningsgrupp (3 kap. 5, 7 och 8 §§ skollagen). Detta inkluderande synsätt förekommer också i flera internationella konventioner som Sverige har ställt sig bakom. Av Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning framgår bl.a. att personer med funktionsnedsättning på samma villkor som andra ska få tillgång till en inkluderande utbildning och att de ska ges skäligen anpassning utifrån personliga behov (SÖ 2008:26, artikel 24). Av barnkonventionen, som gäller som svensk lag (se avsnitt 4), framgår att barn med funktionsnedsättning har rätt till stöd som bl.a. ska syfta till att säkerställa att barnet har reell tillgång till och får utbildning på ett sätt som bidrar till barnets största möjliga integrering i samhället och individuella utveckling (artikel 23).

Även när det gäller blandade skolor och undervisningsgrupper utifrån ett könsperspektiv finns det en reglering. Av förarbetena till skollagen framgår det att könsuppdelad undervisning är något som skolan endast bör kunna använda tillfälligtvis, om det är rimligt i syfte att undvika att känsliga situationer uppstår för enskilda elever eller grupper av elever. Som exempel på en sådan situation där flickor och pojkar tillfälligtvis bör kunna skiljas åt anges simundervisning (prop. 2009/10:165, s. 341). Av läroplanerna för bl.a. grundskolan och förskoleklassen framgår det att skolan ska organisera utbildningen så att eleverna möts och arbetar tillsammans samt prövar och utvecklar sin förmåga och sina intressen med samma möjligheter och på lika villkor oberoende av könstillhörighet (Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr 11). Nuvarande regelverk innebär med andra ord att utbildningen och undervisningen inte regelmässigt och systematiskt får delas upp efter elevernas könstillhörighet.

Huvudmän har alltså redan i dag har en skyldighet att se till att vid indelning av elever i skolor och undervisningsgrupper verka för allsidighet och inkludering utifrån köns- och funktionsnedsättningsperspektiv. Som framgår ovan kan vidare av integritetshänsyn endast generella åtgärder användas för att verka för en allsidig social sammansättning av eleverna. Det går att ta fram socioekonomiska index som går att använda i arbetet med en allsidig social sammansättning, men det går inte att på samma sätt ta fram uppgifter om funktionsnedsättningar. Regeringen gör därför bedömningen att det inte finns skäl att bredda begreppet allsidig social sammansättning på det sätt som SPSM och Funktionsrätt Sverige föreslår.

Uppsala universitet anser att det vore lämpligare att i lagtexten ange "elevgrupper med olika socioekonomisk bakgrund" i stället för "allsidig social sammansättning". *Högskolan i Dalarna* framför liknande synpunkter. Som nämnts tidigare tar bestämmelsen, precis som Uppsala universitet påpekar, sikte på elevers socioekonomiska bakgrund. Med det i beaktande kan det framstå som rimligt att använda det begrepp som universitetet förordar. Regeringen kan samtidigt konstatera att det av utredningen föreslagna begreppet "allsidig social sammansättning" är etablerat sedan tidigare. Som nämnts har det förekommit i grundskolans läroplan (Lgr 80), och är även det begrepp som Skolkommissionen föreslog (SOU 2017:35). Regeringen gör därför bedömningen att det begrepp som bör användas är "allsidig social sammansättning".

Skyldigheten bör bara avse åtgärder som är möjliga att vidta och som kan antas få effekt

Regeringen delar remissinstansernas bedömning att det behöver vara tydligt för huvudmännen vilka skyldigheter som åligger dem i och med den föreslagna bestämmelsen. Som bl.a. *Uppsala universitet* framför är det ur ett huvudmannaperspektiv en central fråga för rättssäkerheten att veta omfattningen av de krav som ställs på verksamheten.

SKR framhåller att den föreslagna bestämmelsen riskerar att leda till att alla kommuner upplever sig tvingade att vidta åtgärder för att påverka elevsammansättningen, oavsett om det finns behov av att göra så eller inte. Regeringen instämmer i det som *SKR* för fram om att det naturligtvis inte bör tvingas fram åtgärder hos huvudmän där det inte finns något behov av

sådana. Skyldigheten att vidta åtgärder bör inträda i det fall det finns ett sådant behov. Som nämnts ovan får emellertid behov anses finnas i såväl skolor med homogen elevsammansättning som i skolor där elevsammansättningen är heterogen men där det av olika anledningar kan befaras att den allsidiga sammansättningen kan försämrats. Det senare fallet kan bli aktuellt vid exempelvis större utflyttningar från ett område eller utbyggnader av områden med en större ökning av befolkningen och därmed ett förändrat befolkningsunderlag som följd.

Det står samtidigt klart att det i vissa delar av landet varken finns eller kan skapas möjligheter att åstadkomma en ökad blandning av elever, trots att det förekommer viss skolsegregation. Som tidigare beskrivits kan de geografiska förutsättningarna och närhetsgarantin begränsa kommunens möjligheter i detta avseende. Skyldigheten för huvudmän att verka för en mer allsidig social sammansättning bör gälla så långt detta är möjligt. Huvudmän ska inte behöva vidta en åtgärd som i och för sig är möjlig men som på grund av omständigheter som inte huvudmannen råder över inte kan väntas leda till önskat resultat. Det innebär att det vid såväl huvudmännens fullgörande av skyldigheten enligt bestämmelsen som Skolinspektionens granskning av detsamma måste tas hänsyn till både lokala förutsättningar och de begränsningar som bl.a. närhetsgarantin och att vårdnadshavares önskemål ska vara styrande vid skolplaceringar innebär.

Av dessa skäl föreslår regeringen att bestämmelsen om den nya skyldigheten ska justeras och kompletteras i förhållande till utredningens förslag. Bestämmelsen föreslås få lydelsen ”En huvudman för förskoleklass och grundskola ska så långt det är möjligt aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter. Om en allsidig social sammansättning är uppnådd ska huvudmannen vidta sådana åtgärder som behövs och är möjliga att vidta för att upprätthålla en sådan sammansättning”.

Bestämmelsen behöver kompletteras för att skapa förutsättningar för en effektiv tillsyn

Flera remissinstanser, däribland *Skolinspektionen*, *Högskolan i Dalarna* och *Uppsala universitet*, framhåller vikten av att det vid införande av den nya bestämmelsen skapas fullgoda förutsättningar för en rättssäker och effektiv tillsyn av huvudmännens arbete för en allsidig social sammansättning. Skolinspektionen hänvisar i sammanhanget till Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2020 ref. 28 där det framgår att Skolinspektionen i vissa fall har begränsade möjligheter att använda vitesinstrumentet eftersom skollagen i vissa delar är alltför oprecis för att ligga till grund för att ett föreläggande ska kunna förenas med vite. Regeringen delar remissinstansernas bedömning. Avsikten är att kommunernas arbete med åtgärder för att öka eller bibehålla den allsidiga sociala sammansättningen ska följas upp inom ramen för Skolinspektionens regelbundna tillsyn och det får inte råda några tvivel om vad som krävs av huvudmännen för att leva upp till bestämmelsen.

Ovan föreslås att en huvudman för förskoleklass och grundskola ska så långt det är möjligt aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter. Om en allsidig social sammansättning är uppnådd ska huvudmannen vidta sådana åtgärder som behövs och är möjliga

att vidta för att upprätthålla en sådan sammansättning. Som regeringen återkommer till i avsnitt 7 kommer huvudmännen att få konkreta verktyg i form av lagfästa urvalsregler som de kan använda i sitt arbete för att öka eller upprätthålla den socioekonomiska blandningen av elever på skolenheterna. Huvudmännen behöver bedriva ett systematiskt arbete utifrån hur det ser ut i kommunen och kunna redogöra för på vilket sätt arbetet förväntas bidra till att elevsammansättningen blir mer heterogen eller att en heterogen elevsammansättning upprätthålls. Det bör därför införas en skyldighet för huvudmännen att bedöma om elevsammansättningen på huvudmannens skolenheter är socialt allsidig. Om så inte är fallet eller om det finns en risk för att sammansättningen blir mindre allsidig, ska huvudmannen utreda och analysera vilka åtgärder som är möjliga att genomföra och som kan väntas bidra till en mer allsidig social elevsammansättning eller till upprätthållande av en sådan sammansättning. Arbetet bör utföras kontinuerligt och med god framförhållning i förhållande till huvudmannens beslut om vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid placering eller mottagande vid huvudmannens skolenheter.

Av en sådan analys som nämns ovan bör det för kommunens del bl.a. framgå hur förhållandena på skolan ser ut i relation till andra skolor i kommunen, vilka geografiska förutsättningar som råder och hur kommunen vägt in närhetsgarantin. Enskilda huvudmän bör, om de har en socioekonomiskt homogen elevsammansättning, överväga hur de kan arbeta för att uppnå en mer heterogen elevsammansättning, t.ex. genom placering av nya skolenheter, val av urvalsgrunder och förändring av eventuella rutiner för reklamutskick. För att stärka upp och stödja huvudmännens arbete med att verka för en mer allsidig social sammansättning på sina skolenheter och för att regleringen ska bli tillräckligt specificerad för att Skolinspektionen – vid konstaterade brister – ska kunna förena sina förelägganden med vite, föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om hur huvudmännens arbete ska bedrivas. Med en sådan reglering kommer det inte att råda något tvivel om vad som krävs av huvudmännen för att leva upp till sin skyldighet att aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter eller – om det finns en risk för att en allsidig social sammansättning blir mindre allsidig, t.ex. vid större utflytningar eller utvidgningar av områden – att verka för upprätthållandet av en allsidig social elevsammansättning. Regeringen bedömer att det med ett sådant bemyndigande också skapas förutsättningar för att den föreslagna regleringen ska bli så preciserad som behövs för att Skolinspektionen inte bara ska kunna granska huvudmännens arbete utan också agera vid brister.

Med vilka verktyg kan huvudmän verka för en mer allsidig social elevsammansättning?

Flera remissinstanser framför att förslaget är otydligt eftersom det saknas en närmare definition av begreppet ”aktivt verka för”. *Skolverket* påpekar att det i förarbetena behöver förtydligas vilka åtgärder som en rektor eller en huvudman kan vidta för att leva upp till bestämmelsen. Det förs fram av bl.a. *Södertälje kommun* att en kommuns förutsättningar att främja en jämnare och mer blandad fördelning av elever mellan kommunens skolenheter påverkas av dess skyldighet enligt skollagen att ta hänsyn till alla

elevers berättigade krav på en skolplacering nära hemmet – den s.k. närhetsgarantin. Som nämnts innebär denna garanti att elever i stor utsträckning placeras i en kommunal skola i sitt närområde.

Flera av de remissinstanser som är kritiska mot förslaget anser att det är svårt att förstå vilka verktyg, utöver den föreslagna urvalsgrunden kvot, som i praktiken skulle finnas för huvudmännen att använda i arbetet för att uppnå en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Ett flertal av dessa remissinstanser, bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen* och *Skolinspektionen*, är dessutom kritiska mot förslaget om kvot som urvalsgrund, bl.a. då det anses riskera att strida mot diskrimineringslagstiftningen. Det framförs också att det behöver genomföras insatser för att stödja huvudmännen i arbetet och att det måste tydliggöras vilka åtgärder som är förenliga med regeringsformen, barnkonventionen, diskrimineringslagen och andra relevanta regelverk när det gäller t.ex. vilken information om elever som skolan kan använda sig av eller införskaffa samt vilka åtgärder som är tillåtna. Regeringen instämmer med de remissinstanser som anser att kvot med den utformning som utredningen har föreslagit är tveksam utifrån bl.a. diskrimineringsaspekter och gör, som regeringen närmare utvecklar i avsnitt 7, bedömningen att utredningens förslag om kvot som möjlig urvalsgrund inte bör genomföras.

Trots de begränsningar som närhetsgarantin innebär, finns det redan i dag flera metoder och arbetssätt som huvudmän kan använda för att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att sammansättningen inom och mellan huvudmannens skolenheter ska bli mer allsidig. Huvudmän kan arbeta för en mer allsidig social sammansättning av elever t.ex. vid planeringen av nya skolor, genom att organisera undervisningen inom en skolenhet på ett sätt som gynnar en allsidig social sammansättning, eller vidta olika former av informationsinsatser. Som *Västerås kommun* för fram kan det t.ex. ske genom planering av skolstrukturen i en kommun. Ett sådant aktivt arbete pågår också redan i dag i flera kommuner. Det finns alltså redan ett utrymme för huvudmännen att vidta åtgärder som syftar till att möjliggöra, uppmuntra och underlätta för elever att göra skolval som leder till en mer allsidig social elevsammansättning.

Som nämnts lämnas i avsnitt 7 förslag till ett antal reglerade urvalsgrunder som huvudmännen ska kunna använda sig av i de fall det är fler sökande än vad det finns platser för vid en viss skolenhet, dvs. när ett urval behöver göras. Regeringen gör bedömningen att de urvalsgrunder som föreslås kommer att kunna användas på ett sådant sätt att de kan utgöra ytterligare verktyg för att åstadkomma en mer allsidig social sammansättning. Vidare bedöms breda informationsinsatser vara ett verkningsfullt verktyg. I dag kan det förekomma att en huvudman t.ex. riktar reklam för sin verksamhet enbart till socioekonomiskt starka områden. Effekten av att information om en skolas verksamhet i stället sprids brett ska inte underskattas. En skola kan också använda ett inkluderande sätt att presentera informationen. Regeringen gör således bedömningen att huvudmännen kommer att ha de verktyg som de behöver för att kunna arbeta för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter.

Flera remissinstanser påpekar att närhetsgarantin även med de föreslagna urvalsreglerna kommer att försvåra huvudmännens möjligheter att påverka de effekter som boendesegregationen får på skolegregationen och att detta gäller särskilt i de lägre årskurserna. *Föreningen Sveriges*

skolchefer och *Skellefteå* och *Västerås kommuner* pekar på de svårigheter som glesbygdskommunerna har i detta hänseende, där avstånden mellan skolor ofta är stora. Som remissinstanserna för fram kan det t.ex. för landsbygdsskolor och andra små skolenheter vara svårt att påverka den sociala elevsammansättningen. Regeringen instämmer i remissinstansernas synpunkter om att förutsättningarna är olika för olika huvudmän samt att hänsyn måste tas till dessa skillnader. Regeringen är också medveten om att det, som en följd av bl.a. närhetsgarantin och den rådande boendesegregationen, även med de föreslagna urvalsreglerna finns begränsningar när det gäller vad en kommun faktiskt kan göra för att åstadkomma en mer blandad social sammansättning av elever. Som *Göteborgs kommun* påpekar är det viktigt att det finns realistiska förväntningar på vilken effekt den föreslagna inriktningsbestämmelsen kan ha i praktiken, eftersom de åtgärder som kan vidtas måste ske inom ramen för annan lagstiftning. Som nämnts innebär regeringens förslag att huvudmännen så långt det är möjligt ska vidta åtgärder som syftar till att åstadkomma en mer heterogen elevsammansättning. Det är viktigt att huvudmän gör det som behöver och kan göras med de verktyg som faktiskt står till buds.

Alla barn har rätt till en likvärdig utbildning – oavsett socioekonomisk bakgrund

Förbudet mot diskriminering inom skolväsendet innebär att den som bedriver verksamhet som avses i skollagen inte får diskriminera något barn eller någon elev som deltar i eller söker till verksamheten (2 kap. 5 § diskrimineringslagen). Såväl direkt som indirekt diskriminering är förbjuden (för en närmare beskrivning av bestämmelserna i diskrimineringslagen se avsnitt 5). Som flera remissinstanser påpekar innebär diskrimineringsförbuden generellt begränsningar av vilka åtgärder som huvudmännen kan vidta för att åstadkomma en mer allsidig social sammansättning. Det måste anses utgöra direkt diskriminering att behandla vissa elever mindre förmånligt än andra vid urval till en viss skolenhet i syfte att uppnå en önskad fördelning av eleverna med hänsyn till deras etniska tillhörighet (jfr NJA 2006 s. 683 som gällde antagning till högskoleutbildning). Med etnisk tillhörighet avses i diskrimineringslagen nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (1 kap. 5 §). Som anges i förarbetena till diskrimineringslagen avses med nationellt ursprung att personer har samma nationstillhörighet, t.ex. finländare, polacker eller svenskar. Även diskriminering av invandrare innefattas i samlingsbeteckningen etnisk tillhörighet. Att någon är invandrare har ansetts vara detsamma som att ha ett annat nationellt ursprung än majoritetsbefolkningen (prop. 2007/08:95, s. 496 och 497). Det kan också, som bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen* påtalar, bli fråga om indirekt diskriminering om tillämpningen av ett neutralt kriterium kan komma att särskilt missgynna elever med exempelvis viss etnisk tillhörighet. För att kriteriet inte ska stå i strid med förbudet mot indirekt diskriminering krävs då att det har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Diskrimineringslagen genomför bl.a. rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung. Av EU-domstolens praxis

framgår att det inte krävs att den mindre förmånliga behandlingen eller det särskilda missgynnandet inkräktar på rättigheter eller berättigade intressen. EU-domstolen har ansett att en åtgärd som innebär mindre förmånlig behandling av invånarna i en stadsdel jämfört med invånarna i andra områden utgör direkt diskriminering om det visar sig att åtgärden har införts eller upprätthållits av skäl som hänger samman med det etniska ursprung som är gemensamt för de flesta av invånarna i den aktuella stadsdelen (EU-domstolens dom den 16 juli 2015 i mål C-83/14).

Barnombudsmannen påpekar att alla barn har rätt till en likvärdig utbildning, oavsett föräldrarnas socioekonomiska tillhörighet eller bostadsområde. Regeringen vill understryka att alla barn har rätt till en likvärdig utbildning, oavsett socioekonomisk bakgrund eller var barnet bor. Som beskrivits tidigare påverkar skolsegregationen skolans förutsättningar att klara av det kompensatoriska uppdraget, vilket tycks drabba elever med svagare socioekonomisk bakgrund hårdast. Men skolsegregationen har inte bara betydelse för skolans förutsättningar att klara av det kompensatoriska uppdraget och att stödja elevernas utveckling mot de nationella målen, utan kan också ha en negativ påverkan på den sociala sammanhållningen i samhället. Möjligheterna att lyckas med skolans breda samhällsuppdrag, att stödja elevers utveckling till ansvarskännande individer och medborgare, att bidra till demokratiska värderingar, att främja aktning för varje människas egenvärde, förståelse mellan människor och förmåga till solidaritet och medmänsklighet, är i hög grad avhängigt hur skolan fungerar som mötesplats. Värdet i att elever med olika bakgrund möts i skolan relaterar i stor utsträckning till de kärnvärden som såväl skollag som läroplan uttrycker och som skolan har i uppgift att inte bara förmedla utan även att gestalta. I grund och botten är alltså skolans förmåga att svara mot några av samhällets ambitioner och framtidsutmaningar en fråga om dess funktion som mötesplats för elever med olika familjebakgrund. Att fler skolor än i dag når en mer allsidig social sammansättning ger skolväsendet som helhet bättre förutsättningar att leva upp till skollagens mål om likvärdig utbildning av hög kvalitet samtidigt som de samlade resurserna utnyttjas bättre. Därmed ges fler elever bättre förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt. Att vidmakthålla en skolsegregation utifrån barns olika familjebakgrund är därför inte rättvist och inte heller gynnsamt för skolväsendet eller samhället i stort. Regeringen gör därför bedömningen att den föreslagna ordningen där huvudmän åläggs att så långt det är möjligt aktivt verka för en allsidig social elevsammansättning är nödvändig för att leva upp till målet om en likvärdig skola. Regeringen gör bedömningen att förslagen har ett sådant berättigat syfte som krävs för att vara förenligt med diskrimineringslagstiftningen. De medel som används måste vara såväl lämpliga som nödvändiga för att uppnå syftet. Det är givetvis centralt att de avvägningar som görs sker på ett transparent och rättssäkert sätt.

När det gäller de medel som kan användas finns det, som tidigare har berörts, redan i dag ett flertal olika metoder, åtgärder och arbetssätt som huvudmännen kan använda sig av för att främja en mer heterogen elevsammansättning med avseende på socioekonomisk bakgrund. Det kan handla om olika modeller för att bestämma skolors upptagningsområden, åtgärder vid planering av nya skolor liksom vid organiserandet av undervisningen inom en skolenhet och olika former av informations-

insatser. Regeringen kan inte se att främjandet av ett sådant systematiskt och framåtsyftande arbete på lokal nivå skulle riskera att strida mot diskrimineringslagstiftningen.

När det gäller de förslag till lagfästa urvalsgrunder som lämnas i avsnitt 7, som kan utgöra verktyg i arbetet med att åstadkomma större social allsidighet, anser flera remissinstanser, däribland *Diskrimineringsombudsmannen*, *Friskolornas riksförbund* och *Svenskt Näringsliv*, att förslagen riskerar att strida mot diskrimineringslagstiftningen. Bland annat Diskrimineringsombudsmannen menar att förslaget innebär en överhängande risk för att huvudmännen utformar kriterier för urval mot bakgrund av överväganden kopplade till etnisk tillhörighet.

Som nämnts tar bestämmelsen om en allsidig social sammansättning av elever sikte på elevers socioekonomiska bakgrund. Att tillämpa urvalskriterier som syftar till en jämnare fördelning av elever med hänsyn till t.ex. socioekonomisk bakgrund innebär inte direkt diskriminering. Ett urval som görs på grundval av andra faktorer än de i diskrimineringslagen angivna diskrimineringsgrunderna, t.ex. etnisk tillhörighet, är neutralt i förhållande till dessa faktorer. Mot bakgrund av att det kan finnas samband mellan t.ex. socioekonomisk bakgrund och etnicitet kan det dock inte uteslutas att urvalskriterier som tar hänsyn till socioekonomiska faktorer skulle kunna anses som ett missgynnande i den mening som avses i definitionen av indirekt diskriminering. För att kriteriet inte ska stå i strid med förbudet mot indirekt diskriminering krävs, som nämnts, att det då har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Regeringen anser att en skyldighet att verka för en allsidig social elevsammansättning utifrån skolans kunskaps- och demokratiuppdrag i syfte att uppnå en likvärdig utbildning är ett berättigat syfte. Som regeringen återkommer till i avsnitt 7 gör vidare regeringen, till skillnad från utredningen, bedömningen att förslaget om kvot som möjlig urvalsgrund inte bör genomföras.

Regeringen vill i sammanhanget också lyfta, som har nämnts tidigare, att socioekonomiska faktorer redan i dag används inom skolväsendet, exempelvis som grund för ett socioekonomiskt index som har tagits fram av Statistiska centralbyrån (SCB). Detta index baseras på uppgifter om t.ex. elevers kön, föräldrars utbildningsnivå, om eleven är född i Sverige eller utomlands, eventuellt invandringsår, vårdnadshavares inkomst, om eleven bor med en eller flera vårdnadshavare, eventuellt ekonomiskt bistånd till vårdnadshavare, elevens boendeområde etc. Det socioekonomiska indexet används vid Skolverkets fördelning av vissa statsbidrag, däribland bidraget enligt förordningen om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Socioekonomiska faktorer och olika index utgör också underlag för bl.a. kommunerna vid deras fördelning av resurser till skolenheterna. Enligt 2 kap. 8 b § skollagen ska kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Uppgifter som vanligen används av kommuner enligt rapporter från SKR är (på skolnivå) elevuppgifter som föräldrarnas utbildningsbakgrund, migrationsbakgrund, elevens kön, förekomsten av försörjningsstöd i elevens familj och familjesammansättningen liksom elevens boendeområde. I sammanhanget kan också nämnas att SCB den 5 juli 2021 redovisade ett regeringsuppdrag om att lämna förslag på hur en rikstäckande områdesspecifik statistik över hur

socioekonomiska faktorer kan utvecklas (Rikstäckande områdesindelning för statistisk uppföljning av socioekonomisk segregation – Slutrapportering av uppdrag till Statistiska centralbyrån att ta fram en rikstäckande områdesindelning för statistisk uppföljning av socioekonomisk segregation [Ku2018/01729]).

Särskilt om enskilda huvudmän

Som nämnts lämnar regeringen i avsnitt 7 förslag till nya regler för urval vid fristående och kommunala skolor. Regeringen gör bedömningen att även enskilda huvudmän i och med förslagen ges konkreta verktyg för att verka för en socialt allsidig elevsammansättning. De enskilda huvudmännen kan exempelvis använda sig av urvalsgrunden geografiskt baserat urval, som föreslås i avsnitt 7, på ett sätt som gynnar en mer allsidig sammansättning av elever. Med geografiskt baserat urval avses att huvudmännen ska kunna ge förtur till elever baserat på olika geografiska mått. Som kommer att utvecklas längre fram behöver det geografiska baserade urvalet inte nödvändigtvis vara baserat på närhet, utan kan t.ex. avse urval som siktar in sig på att fånga upp elever bosatta i glesbygd eller ett urval som ger förtur till elever som är folkbokförda på ett visst postnummer. Ytterligare medel som, liksom redan i dag, står enskilda huvudmän till förfogande för att verka för en allsidig social sammansättning är t.ex. val av geografisk placering vid etablering av fristående skolor. Ett annat verkningfullt medel är riktade kommunikationsinsatser. Även att utöka kapaciteten på populära fristående skolor så att fler elever kan få sina önskemål tillgodosedda kan vara ett verktyg för att verka för en allsidig social sammansättning. Sammantaget kommer det enligt regeringens bedömning att finnas flera möjliga verktyg för enskilda huvudmän att använda i syfte att minska skolsegregationen.

Friskolornas riksförbund och *Svenskt Näringsliv* anser att förslaget riskerar att leda till bristande transparens och ökad osäkerhet på alla nivåer, från huvudmännen till elever och vårdnadshavare. Det framförs även att förslaget strider mot principen om likvärdighet och innebär att elevers behov och bästa ska kunna åsidosättas. Friskolornas riksförbund menar att förslaget inte heller är förenligt med rätten att välja skola och anser att det kommer att innebära att skolplaceringar inte blir förutsägbara eller rätts-säkra för den enskilde individen eftersom det, enligt förbundet, kommer att bli omöjligt för denne att förutse utfallet av skolplaceringarna. Regeringen vill här erinra om att vårdnadshavares önskemål, precis som i dag, kommer att vara styrande för skolplaceringar. Förslaget om att huvudmännen aktivt ska verka för en allsidig social elevsammansättning innebär inga förändringar i det avseendet. De förslag som lämnas innebär snarare att fler barn får chans att få sitt val tillgodosett eftersom t.ex. urvalsgrunden kötid föreslås tas bort. Den urvalsgrunden utgör i dag ett hinder för t.ex. nyinflyttade att få plats på populära skolor. Det är vidare inte heller i dag möjligt att helt förutse utfallet av skolplaceringar. Dagens reglering innebär att vårdnadshavare har möjlighet att lämna önskemål om vilken skola deras barn ska placeras vid. Dessa önskemål ska som huvudregel beaktas så långt möjligt, med hänsyn till andra barns berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet, men det rör sig inte om en rätt att få den önskade placeringen. Regeringen gör bedömningen att de förslag om

reglerade urvalsgrunder som presenteras i avsnitt 7 snarare kommer att leda till en ökad rättssäkerhet och förutsägbarhet för vårdnadshavare och elever. De föreskrifter som den myndighet som regeringen bestämmer ska meddela om hur huvudmännen ska arbeta för att verka för en allsidig social sammansättning kommer att bidra till att systemet blir transparent. Om skolorna dessutom tydligt informerar om vilka urvalsgrunder som gäller vid respektive skola kommer förfarandet att vara transparent även på skolenhetsnivå. Slutligen vill regeringen framhålla att syftet med förslaget är ökad likvärdighet för eleverna, både utifrån skolans kunskapsuppdrag och dess demokratiuppdrag.

Förslaget bör omfatta förskoleklassen och grundskolan

Funktionsrätt Sverige menar att funktionsrättsperspektivet saknas i de begreppsliga resonemangen likväl i analysen av vilka förutsättningar som krävs för att en allsidig social sammansättning ska kunna bli verklighet och ifrågasätter varför inte grundsärskolan omfattas av utredningens förslag. Grundsärskolor är inte öppna för alla elever på samma sätt som grundskolor. Som framgår av avsnitt 5.1 ska grundsärskolan ge elever med utvecklingsstörning en för dem anpassad utbildning som ger kunskaper och värden och utvecklar elevernas förmåga att tillägna sig dessa. För att ett barn ska tas emot i grundsärskolan krävs en utredning om målgrupps-tillhörighet (7 kap. 5 § skollagen). Många huvudmän har bara en eller ett fåtal grundsärskolor i sin organisation varför upptagningsområdena för dessa skolor är stora. De elever som placeras i grundsärskola är följaktligen ofta bosatta i olika områden och kan antas ha olika socioekonomisk bakgrund. Samma sak gäller specialskolan. Som framgår av avsnitt 5.1 är specialskolan en skolform för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller sarskolan och som har vissa i skollagen angivna funktionsnedsättningar (7 kap. 6 § och 12 kap. 2 § skollagen). SPSM är huvudman för specialskolan och driver totalt tio specialskolor i olika delar av landet. Även för att ett barn ska tas emot i specialskolan krävs utredning om målgrupps-tillhörighet (7 kap. 6 § skollagen). Inte heller sameskolan är öppen för alla elever på samma sätt som grundskolan. Barn till samer får fullgöra sin skolplikt i sameskolan i stället för i årskurs 1–6 i grundskolan. Även andra barn får fullgöra den delen av sin skolplikt i sameskolan, om det finns särskilda skäl. Det är Sameskolstyrelsen som är huvudman för sameskolan och som ansvarar för sammanlagt fem sameskolor (7 kap. 7 § skollagen). Även när det gäller denna skolform är eleverna ofta bosatta i ett stort upptagningsområde och kan antas ha olika socioekonomisk bakgrund. Regeringen bedömer därför att elever som tas emot i nämnda skolformer även utan en reglering därom har olika socioekonomisk bakgrund och delar utredningens bedömning att förslaget inte bör omfatta grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Läraryrket för fram att förslagen även bör omfatta åtminstone gymnasieskola och fritidshem, men att det även bör övervägas om det också bör innefatta förskolan. Utredningens uppdrag har inte omfattat gymnasieskola, förskola och fritidshem. När det gäller gymnasieskolan har dock Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola i betänkandet Gemensamt ansvar – en modell för planering

och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33) lämnat förslag i frågan. I betänkandet föreslås att huvudmännen för gymnasieskolan aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet. När det gäller fritidshemmet menar regeringen att den verksamheten i regel bedrivs i anslutning till en förskoleklass och grundskola varför den elevsammansättning som föreligger på skolenheten i huvudsak bedöms avspeglas även i fritidshemmets verksamhet. När det gäller förskolan saknas för närvarande beredningsunderlag för att ta ställning i frågan.

Även rektorn bör verka för en allsidig social sammansättning

Som nämnts är en central målsättning för svenskt skolväsende att elevernas utbildning ska vara likvärdig. Målsättningen om en likvärdig utbildning för alla elever gäller såväl mellan som inom skolor. Verksamheten inom en skola ska hålla samma jämna höga kvalitet, så att alla elever oavsett skriftande behov och förutsättningar ges möjligheter att nå målen för utbildningen (1 kap. 9 § skollagen, prop. 2009/10:165, s. 229 och 638 och Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet). Som också nämnts har resultatskillnaderna mellan skolor ökat. Det finns studier som visar att även variationen i resultat mellan klasser har ökat i Sverige över tid, dvs. att skillnader i elevers resultat ökar även inom skolor (Skolverkets rapporter Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdigheten över tid, 2012 och Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor, 2018).

Målsättningen om en allsidig social sammansättning bör inte enbart gälla mellan skolenheter utan även inom skolenheter. Rektor har det övergripande ansvaret för att utbildningen som helhet på skolan inriktas mot de nationella målen och att den utvecklas (2 kap. 9 § skollagen och Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet). Vidare har rektor redan i dag ansvar för att fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn beslutar också om sin enhets inre organisation (2 kap. 10 § skollagen). Som nämnts tidigare fanns det en liknande målsättning redan i 1980 års läroplan. Där angavs att Skolstyrelsen bör verka för att eleverna grupperas så att en så allsidig social sammansättning som möjligt uppnås i klasser och arbetsenheter. Regeringen gör bedömningen att även rektor ska ha ett ansvar för att inom sin skolenhet verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper.

Redan i dag pågår det i många skolor ett sådant målinriktat arbete som förslaget innebär. Skolinspektionen konstaterar i sin kvalitetsgranskning Resultatskillnader inom skolor – Rektors arbete med att analysera klassresultat och främja goda studieresultat för alla elever (dnr. SI-2019:1437) att majoriteten av rektorerna för de granskade skolorna i årskurs 7–9 har som princip att blanda elever som har gått på olika skolor när eleverna ska börja i årskurs 7. Det innebär enligt granskningen ofta att elever med olika socioekonomisk bakgrund blandas i klasserna. Regeringen bedömer att det även när det gäller rektorns ansvar är av vikt att i författning slå fast målsättningen om en allsidig elevsammansättning så att arbetet med att verka för en sådan sammansättning kan främjas även på klassrumsnivå.

Regeringen gör som utredningen bedömningen att en sådan bestämmelse bör föras in i läroplanen.

Diskrimineringsombudsmannen lyfter fram att elever kan diskrimineras vid gruppindelning om indelningen har samband med en diskrimineringsgrund och någon elev missgynnas, t.ex. genom att indelningen i sig upplevs som negativ. Regeringens ambition med förslagen är att främja det arbete som kan göras på en mer övergripande och strukturell nivå. Som angetts ovan kan det finnas ett värde i att elever från bostadsområden med olika socioekonomisk bakgrund möts i såväl skolan som klassrummet. Det är givet att rektor ska fullgöra sin skyldighet inom ramen för gällande lagstiftning, t.ex. diskrimineringslagen. Det kan vidare finnas begränsningar i form av yttre omständigheter, t.ex. om skolan bara har en klass i varje årskurs, varför det bör framhållas att förslaget till ändring i läroplanen innebär att rektorn ska verka för målsättningen ”inom givna ramar”.

Diskrimineringsombudsmannen påpekar att utöver det faktum att det finns en risk för att rektorer beaktar etnisk tillhörighet vid indelningen finns det också en betydande risk för att kön beaktas på ett sätt som står i strid med diskrimineringslagen. Indelning som helt eller delvis baseras på kön innebär enligt ombudsmannen också en risk för att elever diskrimineras på ett sätt som har samband med könsöverskridande identitet eller uttryck. Regeringen vill här understryka att begreppet allsidig social sammansättning tar sikte på socioekonomiska faktorer och inte etnicitet eller kön. Det framgår av läroplanerna för samtliga skolformer att skolan ska organisera utbildningen så att eleverna möts och arbetar tillsammans samt prövar och utvecklar sin förmåga och sina intressen med samma möjligheter och på lika villkor oberoende av könstillhörighet. Vidare ska skolan i enlighet med grundläggande värden främja interaktion mellan eleverna oberoende av könstillhörighet.

Sveriges skolledarförbund anser att bedömningen om att rektorer bör ges ett ansvar för en allsidig social sammansättning i undervisningsgrupperna är en rimlig konsekvens av den utveckling som vi ser i svensk skola. Förbundet anser dock, i likhet med bl.a. *Göteborgs kommun*, *SKR* och *Lärarnas riksförbund*, att det i första hand bör vara pedagogiska avvägningar som ska ligga till grund för beslut på undervisningsgruppsnivå. *IFAU* lyfter fram att det är rimligt att vissa undervisningsmoment tillåts att genomföras med nivågruppering eller individanpassning om det gynnar alla elevers kunskapsutveckling. Regeringen delar remissinstansernas bedömning om att pedagogiska avvägningar självfallet utgör en viktig grund för beslut om sammansättning av undervisningsgrupper, men menar att det även finns utrymme för att göra andra avvägningar i förhållande till faktorer som exempelvis socioekonomi. Rektor bör i varje enskilt fall göra en helhetsbedömning och en sådan bedömning bör göras med utgångspunkt i en rad olika faktorer, såsom bl.a. pedagogiska avvägningar och avvägningar utifrån ett likvärdighetsperspektiv. Utgångspunkten ska vara barnets bästa (1 kap. 10 § skollagen).

Integritetsaspekter

Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen) avstyrker förslaget mot bakgrund av att det inte har gjorts någon analys av förslagets inverkan på den enskildes personliga integritet. En sådan analys finns i avsnitt 9.

7 Lagfästa urvalsregler för förskoleklass, grundskola och grundsärskola för ett mer rättvist skolval

7.1 Urvalsgrunderna ska regleras i skollagen

Regeringens förslag: Om det inte finns plats för alla sökande till en viss skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska, liksom hittills, ett urval göras. De urvalsgrunder som ska kunna tillämpas för placering vid skolenheter med kommunal huvudman och mottagande vid skolenheter med enskild huvudman ska regleras i lag.

För placering vid kommunala skolenheter med förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska närhetsgarantin, liksom hittills, vara överordnad bestämmelserna om urval. Närhetsgarantin ska dock inte gälla för placering av elever vid kommunala resursskolor med förskoleklass, dvs. skolenheter där utbildningen har begränsats till elever i behov av särskilt stöd.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår även ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om urval. Utredningen föreslår inte någon reglering av urval eller förhållandet till närhetsgarantin när det gäller kommunala resursskolor med förskoleklass.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Statens Skolverk*, *Barnombudsmannen*, *Delegationen mot segregation*, *Stockholms universitet*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, *Bodens*, *Göteborgs*, *Melleruds*, *Malmö*, *Norrtälje*, *Salems*, *Södertälje* och *Täby kommuner*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Sveriges skolledarförbund*, *Lärarnas Riksförbund*, *Nätverket för en likvärdig skola* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)*. Bland de som är positiva till förslaget förs det fram att det är bra att det råder så lika villkor som möjligt mellan enskilda och kommunala huvudmän samt att förslagen kan bidra till ökad likvärdighet. Sveriges Skolledarförbund, som tillstyrker förslaget, gör bedömningen att förslaget har potential att ge skolvalsprocessen ökad legitimitet och förutsägbarhet genom att urvalsgrunderna gäller lika för alla.

Skolverket ställer sig positivt till att det finns utrymme för kommunerna att själva välja tillämpning av urvalsgrunderna, men ser samtidigt att detta riskerar att påverka likvärdigheten negativt.

Helsingborgs kommun menar att samma urvalsgrunder bör gälla för alla huvudmän inom en och samma kommun så att systemet blir mer enhetligt för vårdnadshavare och elever. *Västerås kommun* framför liknande synpunkter.

Skolväsendets överklagandenämnd, som är positiv till vissa delar av utredningens förslag, menar att det möjligen skulle vara lämpligare att i lagtext ange en prioriteringsordning avseende vissa urvalsgrunder som till sin beskaffenhet lämpligen bör prioriteras framför andra.

Hedemora kommun anser inte att förslagen gör någon skillnad jämfört med i dag eftersom närhetsgarantin fortsatt ska gälla för kommunala skolor.

Som nämns i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* getts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer i huvudsak med förslagen i rutan. *Skolverket* och *Skolinspektionen* har inga synpunkter på förslaget. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* tillstyrker förslaget att urvalsgrunderna ska regleras i skollagen och ställer sig positiva till att närhetsgarantin inte ska gälla för kommunala resursskolor med förskoleklass.

Skälen för regeringens förslag: Hur elever fördelas mellan skolor påverkar såväl kommunala som enskilda huvudmäns förutsättningar att ge alla elever en likvärdig utbildning oavsett elevernas bakgrund, förutsättningar och behov. Som nämns i avsnitt 4 är utvecklingen när det gäller likvärdigheten i de obligatoriska skolformerna i Sverige inte positiv. Spridningen i skolors kunskapsresultat har ökat kraftigt och det råder bred enighet om att dessa ökade skillnader mellan skolor i mycket hög grad kan hänföras till ökad skolegregation. Om skolegregationen ska minska behöver elevsammansättningen vid landets skolor förändras.

En elev ska enligt skollagen som huvudregel placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Så länge det finns plats för alla elever vid den skola som elevens vårdnadshavare har önskat är det alltså önskemålet som, utom i vissa undantagsfall, styr placeringen. Så fort platserna inte räcker till för att tillgodose alla vårdnadshavares förstahandsval, behöver ett urval göras. I dessa fall ges rätten till en skolplacering nära hemmet, den s.k. närhetsgarantin, företräde framför rätten att placeras vid den valda skolan. Detta uttrycks i skollagen på så sätt att en önskad placering inte får medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts (9 kap. 15 §, 10 kap. 30 § och 11 kap. 29 §). Det ska uppmärksammas att ”nära hemmet” inte betyder ”närmast hemmet”.

Det saknas i dag reglering av urvalsgrunder för placering vid kommunala skolenheter. I många kommuner finns det flera skolor som kan uppfylla närhetsgarantin för en och samma elev. Eftersom det saknas lagfästa urvalsregler blir det problematiskt att avgöra prioritetsordningen för alla de elever som inte måste ha en skolplacering vid en viss skolenhet för att närhetsgarantin ska vara uppfylld. De allra flesta kommuner löser detta genom att tillämpa någon form av närhetsprincip, oftast relativ närhet, som enda placeringsregel. Relativ närhet innebär att kommunen mäter elevens avstånd till den valda skolan i förhållande till avståndet till övriga närliggande kommunala skolor. Avståndet jämförs sedan med motsvarande avstånd för andra elever som har valt skolan. Den elev som får störst för-

längning av skolvägen om eleven inte placeras vid den valda skolan får med den valda metoden företräde till den valda skolan. När ett urvalskriterium består av ett kontinuerligt mått, som exempelvis avstånd i meter, blir det i praktiken omöjligt att ta hänsyn till lägre rankade prioriteter än detta. Det innebär att kommuner som väljer denna metod har begränsade möjligheter att arbeta med urvalsgrunder. På så sätt riskerar urvalsgrunder som har potential att leda till en mer allsidig social sammansättning vid skolenheterna att inte komma till användning. Tillämpningen av relativ närhet kan också få orimliga resultat och utfallet kan ibland bli svårbegripligt för vårdnadshavare. Det gäller inte minst för de elever som bor nära flera skolor. En elev som bor mitt emellan två populära skolor i ett område där det bor många barn kommer inte att få en speciellt bra relativ närhet till någon av dessa skolor eftersom avståndet till de två skolorna jämförs med varandra. Om eleven inte kommer in på någon av dessa två skolor och ska testas mot den tredje närmsta skolan mäts den relativa närheten i förhållande till den närmsta skolan. Detta trots att eleven blivit nekad plats där. Förlängningen av elevens skolväg kommer då inte att anses vara så stor som den är i verkligheten och risken är stor att eleven inte kommer att bli placerad där heller. Denna situation blir värre och värre varje gång eleven blir nekad plats på en skola och till slut kommer eleven att bli placerad på en skola där det inte finns fler sökande än platser. Detta kan antas vara svårt att förutse för den förälder som bor i ett område med närhet till flera attraktiva skolor och som på grund av just närheten till flera skolor upplevt en viss förutsägbarhet vad gäller barnens skolgång. Skolväsendets överklagandenämnd har konstaterat att resultatet vid tillämpningen av relativ närhet kan bli otillfredsställande just för de elever som har ett flertal skolor i närområdet men som på grund av tillämpningen av urvalsgrunden relativ närhet blir placerad på en skola långt bort, men konstaterar samtidigt att relativ närhet uppfyller kraven för en urvalsgrund och därmed är godtagbar (se bl.a. Skolväsendets överklagandenämnds beslut, diarienummer 2017:274).

Det står klart att urval av elever kan göras utifrån andra faktorer än närhet så länge närhetsgarantin kan tillgodoses. Detta innebär i vissa fall en möjlighet att få den skolsegregation som beror på boendesegregationen att minska. Det råder emellertid stor osäkerhet i kommunerna om vad skolagens närhetsgaranti i enskilda fall innebär för rättigheter för elever, och därmed också vilka begränsningar den innebär för kommunens möjlighet att välja och tillämpa urvalsgrunder i syfte att minska skolsegregationen. Som framgår ovan innebär närhetsgarantin inte att en elev har rätt att gå i den närmaste skolan, utan att en elev har rätt att gå i en skola nära hemmet. Som framgår av avsnitt 5.1 ska kommunen vid utformningen av sin skolorganisation beakta vad som är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt för eleverna (10 kap. 29 § och 11 kap. 28 § skollagen). Det innebär att elevernas intresse av att behöva lägga ned så lite tid som möjligt på att ta sig till skolan alltid måste vara en betydelsefull omständighet vid planeringen och utformningen av skolverksamheten i kommunen. Det innebär också, som nämnts ovan, att det i en kommun kan finnas flera skolor som kan uppfylla närhetsgarantin för en och samma elev. Förutsättningarna för att åstadkomma en mer heterogen elevsammansättning bedöms kunna öka om de urvalsgrunder som kommunerna och de enskilda huvudmännen får tillämpa i situationer där det är fler sökande än antal

platser vid en skolenhet regleras. Det finns därför starka skäl för att urvalsgrunder som ska kunna tillämpas vid urval till kommunala och fristående skolenheter med förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska regleras i skollagen. Till skillnad mot vad som föreslås gälla i fråga om förslaget om allsidig social sammansättning finns det enligt regeringens bedömning ingen anledning att undanta grundsärskolan från sådana reglerade urvalsgrunder.

Flera remissinstanser, bl.a. *IFAU* och *Hedemora kommun*, menar att det är osäkert hur stor förändring i elevsammansättningen som förslagen om bl.a. urvalsregler kan förväntas medföra eftersom närhetsgarantin och föräldrars preferenser ändå kan leda till ett segregerat utfall. Regeringen vill poängtera att den föreslagna skyldigheten att verka för en mer allsidig social sammansättning innebär att det inte kommer att stå huvudmännen fritt att avstå från att använda sådana urvalsgrunder som i det enskilda fallet kan väntas motverka skolsegregationen. I de fall det är möjligt med hänsyn till närhetsgarantin, måste alltså huvudmän vid urval till de skolenheter där elevsammansättningen inte är socialt allsidig, tillämpa urvalsgrunder som har potential att bidra till en mer allsidig social sammansättning. Samtidigt står det, som remissinstanserna påpekar, också klart att alla platser vid en översökt skolenhet som regel inte kommer att kunna fördelas med tillämpning av urvalsgrunderna. Så länge närhetsgarantin ligger fast kommer ett antal platser alltid att fördelas utifrån denna. Närhet till skolan har en stor praktisk betydelse och ett stort värde för vårdnadshavare och elever. En skolplacering nära hemmet minskar avstånden i vardagen och underlättar kontakten med skolan. Skolor väljs ofta i ett socialt sammanhang och många vårdnadshavare och elever anser att det är viktigt att eleverna på en skola lätt kan umgås även utanför skolan. Mot bakgrund av detta anser regeringen, i likhet med utredningen och så gott som alla remissinstanser som uttalat sig i frågan, att närhetsgarantin, även om den är förenad med vissa nackdelar, bör behållas.

I lagrådsremissen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd föreslås att närhetsgarantin inte ska gälla kommunala skolenheter med grundskola och grundsärskola där utbildningen begränsas till elever i behov av särskilt stöd (resursskolor). Regeringen föreslår i denna lagrådsremiss att motsvarande regler för placering ska införas för kommunala resursskolor med förskoleklass som i nämnda lagrådsremiss föreslås för kommunala resursskolor med grundskola och grundsärskola, dvs, att elever med störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras, se avsnitt 7.2. Regeringen anser därför att närhetsgarantin inte heller ska gälla för placering av elever vid kommunala resursskolor med förskoleklass.

Förslag till urvalsgrunder för skolor med kommunal huvudman presenteras i avsnitt 7.2 och de urvalsgrunder som föreslås få användas av enskilda huvudmän presenteras i avsnitt 7.3. De elever som kommer att komma i fråga för ett urval, och som således kommer att placeras med tillämpning av urvalsgrunderna, är de vars vårdnadshavare har önskat skolplacering vid den skolenhet där urval behöver göras. Detta bör gälla för samtliga urvalsgrunder utom den som benämns skolspår (se vidare avsnitt 7.2 och 7.3). Sistnämnda urvalsgrund innebär att en elev som går vid en viss skolenhet ges förtur till en skolenhet med högre årskurser som tar emot elever från elevens skola. Denna urvalsgrund bör även omfatta

elever vars vårdnadshavare inte har gjort något aktivt skolval (se avsnitt 7.2 och 7.3).

Regeringen bedömer att lagfästa urvalsgrunder kommer att ge huvudmännen verktyg för att minska skolsegregationen, samtidigt som sökande får mer likvärdiga chanser att få den önskade skolplaceringen, oavsett var i landet de bor. Lagfästa urvalsgrunder kan också skapa en ökad legitimitet för skolvalssystemet och därmed kunna bidra till att fler vårdnadshavare gör aktiva val.

Skolväsendets överklagandenämnd anser att det möjligen skulle vara lämpligare att i lagtext ange en prioriteringsordning avseende vissa urvalsgrunder som till sin beskaffenhet lämpligen bör prioriteras framför andra. I avsnitt 6 föreslår regeringen att en huvudman ska vara skyldig att aktivt verka för en allsidig social elevsammansättning på skolenheten och det preciseras att detta arbete ska utföras kontinuerligt och med god framförhållning i förhållande till huvudmannens beslut om vilka urvalsgrunder som ska tillämpas. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det inte i lagen ska fastställas i vilken ordning urvalsgrunderna ska tillämpas, utan att det i stället är lämpligare att huvudmän får möjlighet att bestämma prioriteringsordning med utgångspunkt i förhållandena vid de enskilda skolenheterna.

Av förslaget i avsnitt 6 följer att alla huvudmän för förskoleklass och grundskola så långt det är möjligt aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter och att arbetet ska utföras med god framförhållning i förhållande till huvudmannens beslut om vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid mottagande vid huvudmannens skolenheter. Den föreslagna lagtexten förutsätter att huvudmännen ska besluta urvalsgrunderna före skolvalet. För att urvalet ska ske på ett rättssäkert, likvärdigt och transparent sätt är det centralt att huvudmännen inför skolvalet tydligt kommunicerar beslutet om vilka urvalsgrunder som kommer att tillämpas vid skolenheterna.

Föreskrifter om urval är så pass centrala att de bör finnas på lagnivå. Bestämmelserna bör tas in i skollagen. Regeringen ser, till skillnad från utredningen, inget behov av något bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om urval.

7.2 Urvalsgrunder för skolor med kommunal huvudman

Regeringens förslag: Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska ett urval göras.

Vid urvalet till en kommunal skolenhet ska en eller flera av följande grunder få användas för fördelning av de platser som återstår sedan elevers rätt att få en skolplacering nära hemmet har säkerställts:

- syskonförtur,
- geografiskt baserat urval,
- skolspår,
- förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl,

- lika möjligheter, och
- tester och prov samt färdighetsprov i de fall sådana är tillåtna enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen.

Om skolspår tillämpas på en skolenhet med högre årskurser som tar emot elever från den skolenhet där eleven går, ska en elev ingå i urvalet till skolenheten med högre årskurser även om elevens vårdnadshavare inte har uttryckt önskemål om placering vid den skolenheten.

Lika möjligheter ska inte få användas som enda urvalsgrund.

Det ska i skollagen anges att de föreslagna bestämmelserna om urvalsgrunder inte blir tillämpliga vid urval till skolenheter med förskoleklass där utbildningen har begränsats till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskolor), resursskolor med grundskola eller resursskolor med grundsärskola. För resursskola med förskoleklass ska i stället, på motsvarande sätt som föreslås för resursskolor med grundskola och resursskolor med grundsärskola i lagrådsremissen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, gälla att om det inte finns plats för alla sökande ska ett urval göras där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

Regeringens bedömning: Förslaget om kvot som möjlig urvalsgrund bör inte genomföras.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Förslaget om skolspår när vårdnadshavare inte har uttryckt önskemål om skolplacering har en något annorlunda språklig och lagteknisk utformning. Utredningen föreslår inte att lika möjligheter inte ska få användas som enda urvalsgrund. Utredningen föreslår att kvot ska kunna användas som urvalsgrund. Utredningen föreslår att platser ska få avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever. Utredningen föreslår inte att det i lagtexten ska tydliggöras att de urvalsgrunder som utredningen föreslår inte ska gälla för resursskolor. Utredningen föreslår inte heller någon reglering av hur urval till kommunala resursskolor med förskoleklass ska göras.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslagen. Det gäller bl.a. *Statens Skolverk*, *Barnombudsmannen*, *Stockholms universitet*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, *Delegationen mot segregation*, *Bodens*, *Göteborgs*, *Melleruds*, *Malmö*, *Norrtälje*, *Salems*, *Södertälje* och *Täby kommuner*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Sveriges skolledarförbund*, *Lärarnas Riksförbund*, *Föräldraalliansen*, *Nätverket för en likvärdig skola* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)*.

Statens skolinspektion anser att det bör finnas en allmän definition av syskonförtur, så att denna urvalsgrund blir likvärdig för alla elever i landet. Enligt *Eskilstuna* och *Västerås kommuner* finns det en risk att urvalskriteriet syskonförtur upprätthåller sociala sammansättningar och försvårar skapandet av allsidigt sammansatta grupper.

När det gäller urvalsgrunden kvot är bl.a. *LO* och *Malmö kommun* positiva då urvalsgrunden anses vara viktig för att bidra till minskad skolsegregation. De anser dock att det behövs stöd till huvudmännen. *Academia AB* är positivt till sådana kvoter som innebär att valfriheten finns kvar för familjerna och att de i de allra flesta fall får sitt val av skola tillgodosett. *Friskolornas riksförbund* föreslår att användande av kvot kan

vara frivilligt och att huvudmän som väljer att tillämpa kvot ska anmäla det till Skolinspektionen. Förbundet för också fram att den särskilda kvot för nyanlända som enskilda huvudmän i dag kan välja att använda bör behållas. *UNICEF Sverige* anför att det är högst tveksamt om en frivillighet avseende kvotgrunden kommer att få den effekt som syftet med förslaget är. Ett antal remissinstanser avstyrker dock eller har omfattande synpunkter på förslaget om urvalsgrunden kvot. Detta gäller bl.a. *Skolverket, Statens skolinspektion, Skolväsendets överklagandenämnd, Diskrimineringsombudsmannen, Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen), Göteborgs och Helsingborgs kommuner och Sveriges Kommuner och Regioner*. Den vanligaste kritiken är att förslaget riskerar att stå i strid med diskrimineringslagstiftningen och reglerna om dataskydd samt att det saknas stöd till huvudmännen i hur urvalsgrunden kvot ska kunna användas på ett sätt som överensstämmer med lagstiftningen.

Läraryrket anser att geografiskt baserat urval endast ska kunna användas när det bidrar till en mer allsidig sammansättning eller när det finns logistiska eller geografiska skäl av annan art.

Skolväsendets överklagandenämnd ifrågasätter om urvalsgrunden skolspår är förenlig med de av utredningen uttalade styrande principerna för det fria skolvalet. Även *Nacka kommun* är kritisk till urvalsgrunden skolspår och menar att den kan låsa ute elever från populära kommunala skolor om elevens vårdnadshavare inte från början har valt den skola som ingår i skolspåret.

Skolväsendets överklagandenämnd ser det som problematiskt ur ett förutsägarhetsperspektiv om urvalsgrunden lika möjligheter tillåts vara en dominerande urvalsgrund för placering vid en skolenhet. Bland annat *Nacka kommun* och *Kunskapsskolan i Sverige AB* menar att urvalsgrunden lika möjligheter riskerar att leda till minskad legitimitet för skolvalet. *Nacka kommun* anser också att denna urvalsgrund inte är transparent och därmed försvårar för vårdnadshavare att få insyn i att urvalet gått till på ett sätt som inte gynnat någon specifik elevgrupp. *Lidingö kommun* menar att ett slumpmässigt urval i form av lottning ställer höga krav på att urvalsmetoden görs på ett oklanderligt sätt och efterfrågar ett resonemang om hur det kan säkerställas att urvalsgrunden inte missbrukas. *Kunskapsskolan i Sverige AB* konstaterar att det saknas empiriska studier från utlandet om hur lottning påverkar elevunderlaget.

Skolväsendets överklagandenämnd anser att förtur för elever som omfattas av särskilda skäl bör vara en urvalsgrund. Nämnden anser vidare att det inte framgår om utredningen har tagit ställning till om ett beslut att neka ett önskemål om skolplacering på grund av att en bedömning görs att sökanden inte har särskilda skäl ska kunna överklagas. Även *SKR, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* och *Nacka kommun* ifrågasätter utredningens förslag om särskilda skäl och menar att det tydligare måste framgå vad som avses med särskilda skäl.

Förvaltningsrätten i Malmö har synpunkter på den språkliga utformningen av författningsföreläggningen.

En majoritet av remissinstanserna har inte uttalat sig om bedömningen att kommunala huvudmän fortsatt ska kunna använda tester och prov som villkor för antagning till eller inom en skolenhet. Några remissinstanser bl.a. *Idéburna skolor riksförbund, Eskilstuna kommun* och *Waldorflärohuset* tillstyrker bedömningen. *IFAU* anser att enskilda skol-

huvudmäns möjligheter att använda sig av färdighetsprov måste regleras på ett sätt som gör att dessa inte används för att frångå skolvalet och de föreslagna urvalsgrunderna vilket annars skulle kunna ske exempelvis genom ökad etablering av profilskolor. *Läraryrket* för fram att färdighetsprov bör användas restriktivt och att sådana prov i huvudsak inte bör omfatta samtliga platser på en skola.

Som nämns i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* getts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer i huvudsak med förslagen i rutan. *Skolverket* och *Skolinspektionen* har inga synpunkter på förslagen. *SPSM*, som tillstyrker delar av förslaget, anser att det är positivt att regeringen i sitt förslag förtydligat att behov av särskilt stöd kan utgöra särskilda skäl. *SPSM* anser dock att det bör framgå av bestämmelserna om urval att platser får avsättas för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl, och att detta inte ska ses som en urvalsgrund bland andra. Myndigheten ser en risk med att förslaget kan innebära att denna urvalsgrund inte väljs eller inte kommer i första hand, trots att det kan finnas sökande med sådana behov. *SPSM* anser att utredningens förslag om att platser ska få avsättas för elever med särskilda skäl på ett bättre sätt tillgodoser dessa elevers rätt till en skola i enlighet med deras särskilda behov. *SPSM* är kritisk till att möjligheten att frångå önskemål om viss skolplacering med hänvisning till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen ska finnas kvar. *SKR* tillstyrker förslaget om att skollagen ska kompletteras så att bestämmelserna om urvalsgrunder inte blir tillämpliga vid urval till en resursskola. *SKR* ställer sig även positiv till en reglering av hur urval till kommunala resursskolor ska göras. *SKR* anser att det är av stor vikt att de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras utifrån kommunens professionella bedömning. *SKR* ser dock en risk i att barn så tidigt som i förskoleklass skrivs in vid en resursskola och anför att detta behöver ske med stor varsamhet. *SKR* anser att de allra flesta elever bör få en chans att börja i en ordinarie grundskola med anpassat stöd som kontinuerligt utvärderas och formas utifrån elevens behov innan placering vid resursskola sker.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen har i avsnitt 7.1 tagit ställning för dels att närhetsgarantin som huvudregel fortfarande ska vara överordnad urvalsgrunderna, dels att de urvalsgrunder som huvudmän för skolenheter ska kunna använda sig av ska regleras i skollagen. En elev vars vårdnadshavare inte har anmält önskemål om skolplacering ska placeras enligt närhetsgarantin. Detsamma gäller elever vars vårdnadshavares önskemål om att eleven ska placeras på en viss skolenhet inte har kunnat tillgodoses. De platser vid en skolenhet som ska fördelas vid urvalet är alltså de som återstår sedan närhetsgarantin har säkerställts. I detta avsnitt presenteras de urvalsgrunder som föreslås få användas av kommunala huvudmän.

När det gäller resursskolor, dvs. skolenheter där utbildningen har begränsats till elever i behov av särskilt stöd, har det i lagrådsremissen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd föreslagits dels att bl.a. närhetsgarantin inte ska gälla för kommunala resursskolor med grundskola

och grundsärskola, dels att det för sådana skolenheter bara ska finnas en urvalsgrund, nämligen att den elev som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras. I avsnitt 7.1 har det föreslagits att närhetsgarantin inte heller ska gälla för kommunala resursskolor med förskoleklass. Som regeringen närmare utvecklar nedan föreslås att ovan nämnda urvalsgrund även ska gälla kommunala resursskolor med förskoleklass. Vad som anges nedan om andra urvalsgrunder är således inte relevant för resursskolor. Regeringen återkommer till frågan om urvalsgrund för resursskolor i samband med den nedan föreslagna urvalsgrunden förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl.

Syskonförtur ska få användas som urvalsgrund

Det kan underlätta familjers vardag om alla barn i familjen går i en och samma skola. Det kan vidare utgöra en trygghet för särskilt yngre barn att kunna gå på samma skola som sina äldre syskon. Syskonförtur ökar förutsägbarheten för familjer och kan främja kontakten mellan familj och skola, vilket kan vara av särskild vikt för elever med studiemässiga eller sociala problem. Syskonförtur har inte några uppenbara konsekvenser för en skolas sociala sammansättning eftersom yngre årskullar i stort sett kommer att möta samma urvalssituation som äldre. Syskonförtur fördröjer och saktar förvisso ner övriga urvalsreglers genomslag på elevkompositionen på skolorna, men över tid bedöms övriga urvalsregler dominera. Samtidigt innebär syskonförtur naturligtvis en begränsning av andra elevers möjligheter att få en plats på en efterfrågad skola.

Syskonförtur är den vanligaste urvalsgrunden som kommuner tillämpar i dag. Så länge samtliga elever kan erbjudas plats på en skolenhet nära hemmet finns det enligt gällande rätt inget hinder för att så sker. Bestämmelserna om placering i förskoleklassen (9 kap. 15 § skollagen) har dock i praxis inte ansetts ge utrymme för att elever som bor inom en viss radie från en skola och som har ett syskon som redan går i skolan enbart av dessa skäl ges företräde framför andra sökande. En sådan prioriteringsordning innebär att det över huvud taget inte beaktas vilket avstånd eleverna har till andra tillgängliga skolor (Kammarrätten i Stockholms dom den 25 juni 2018 i mål nr. 6009-17). Domen har fått som konsekvens att flertalet kommuner har ansett sig förhindrade att använda syskonförtur och har därför helt tagit bort syskonförtur som urvalsgrund.

Det är angeläget att systemet för placering av elever tar hänsyn till familjernas förutsättningar och behov och samtidigt bidrar till att skapa förutsättningar för att minska skolsegregationen. Såväl närhetsgarantin som syskonförtur syftar till att underlätta för familjer i vardagen. Regeringen anser, i likhet med i stort sett samtliga remissinstanser som uttalat sig om denna del av förslaget, att kommunerna ska kunna använda syskonförtur som urvalsgrund. Som framgår ovan kommer närhetsgarantin även fortsättningsvis att vara överordnad urvalsgrunderna och därmed även syskonförtur. Inte heller med förslagen i denna lagrådsremiss kommer det därmed vara tillåtet att ge ett syskon förtur till en viss skolplacering om det skulle innebära att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet i närhet till hemmet därmed åsidosätts. En sådan ordning skulle riskera att få orimliga konsekvenser i form av förlängd resväg för den elev

vars närhetsgaranti då sätts åt sidan. I många fall finns det dock flera skolor som kan tillgodose denna garanti. I dessa situationer blir det med förslaget tydligt att kommunerna ska kunna tillämpa syskonförtur som urvalsgrund. Att tillämpa syskonförtur kan i vissa fall medföra organisatoriska svårigheter för huvudmannen. Platserna på en skola med start i ett högre stadium kan exempelvis enskilda år fyllas av elever med syskonförtur vilket kan göra det svårt för kommunen att upprätthålla närhetsgarantin. Många kommuner har därför begränsat syskonförturen till att bara kunna tillämpas vid val till vissa årskurser. En vanlig modell är att syskonförtur bara gäller för val till förskoleklass och om barnet har ett syskon som under det läsår som valet avser kommer att gå i årskurs 1–5 på den aktuella skolenheten. De praktiska och sociala skälen för syskonförtur är starkare för yngre än för äldre barn eftersom föräldrars behov av att ha samtliga barn vid en och samma skola torde avta i takt med barnens stigande ålder. Syskonförtur är därför inte lika självklart när äldre syskon går i högstadiet som när de går i lågstadiet. Regeringen anser i likhet med utredningen att det bör vara upp till de kommunala huvudmännen att, inom ramen för de begränsningar som närhetsgarantin sätter, besluta om de närmare förutsättningarna för hur syskonförtur ska tillämpas vid skolenheterna.

Många kommuner som i dag använder sig av syskonförtur som urvalsgrund definierar syskon som ”barn som bor i samma hushåll”. Utredningen har inte funnit anledning att reglera vad som avses med syskon i detta avseende utan anser att begreppet bör vara en fråga för huvudmännen att avgöra. *Skolinspektionen*, som tillstyrker förslaget i denna del, anser att det bör finnas en allmän definition av syskonförtur, så att urvalsgrunden blir likvärdig för alla elever i landet. Skolinspektionen anser att detta är viktigt då det inte finns några lokala variationer mellan kommuner som motiverar att begreppet syskon och urvalsgrunden syskonförtur tillåts variera mellan olika kommuner. Regeringen, som delar Skolinspektionens uppfattning, anser att syskonförtur är ett begrepp som mot bakgrund av att urvalsgrunden syftar till att underlätta familjers vardag åsyftar barn som bor i samma hushåll på hel- eller deltid. De kan t.ex. vara hel- eller halvsyskon, s.k. bonussyskon eller fosterbarn. Regeringen anser att det räcker att detta framgår av författningskommentaren, se avsnitt 12.

Geografiskt baserat urval ska få användas som urvalsgrund

Som nämnts har alla elever ett berättigat krav på en skolplacering vid en kommunal skolenhet nära hemmet. Denna s.k. närhetsgaranti kommer även med förslagen om reglerade urvalsgrunder att vara överordnad urvalsgrunderna. Det är kommunerna som med beaktande av faktorer så som bl.a. kommunstruktur, kommunikationsmöjligheter och elevens ålder avgör vad som avses med begreppet nära hemmet. Det är givet att kommunerna, för att säkerställa närhetsgarantin, behöver beakta de lokala geografiska förutsättningarna. Det kan emellertid finnas skäl för kommunerna att använda geografiska kriterier även vid urval till sina skolenheter.

Geografiskt baserat urval innebär att förtur ska kunna ges till elever baserat på olika geografiska kriterier. Det kan t.ex. handla om att kommunen fastställer ett eller flera geografiska områden, s.k. förtursområden för var och en av sina skolenheter och elever som bor inom förtursområdet för en viss skola ges förtur i urvalet till skolenheten i fråga. *Läraryförbundet*

lyfter fram att förslaget om geografiskt baserat urval möjliggör att mer renodlade geografiska områden för urval skapas, men att sådana områden till stor del tillgodoses av rätten till en skolplacering nära hemmet. Regeringen instämmer i att en kommuns modell för att säkerställa närhetsgarantin i vissa fall kan vara tillräckligt för att besluta om placering av elever vid de olika skolenheterna. Det gäller exempelvis i sådana fall där samtliga elever är beroende av en viss skolplacering för att deras närhetsgaranti ska kunna säkerställas och även uttrycker önskemål om skolplacering i enlighet med det. I sådana situationer är det inte nödvändigt med några urvalsregler eftersom alla elever placeras med närhetsgarantin som enda grund för placeringen. Om alla elever inte kan erbjudas plats på den skola som de önskar och behöver gå på för att få rätt till en skolplacering nära hemmet, behöver kommunen anpassa kapaciteten på sina skolenheter till behoven. I dessa fall finns det med andra ord, precis som i dag, behov av att utöka antalet platser på vissa skolor för att närhetsgarantin ska kunna säkerställas. I många fall är de geografiska förutsättningarna dock sådana att det finns flera skolor som kan uppfylla närhetsgarantin för eleverna boende i en kommun, vilket innebär att eleverna inte är beroende av att gå vid en specifik skola för att få en skolplacering nära hemmet. I dessa fall behöver ett urval göras till de skolor där antalet sökande överstiger antalet platser och regeringen bedömer att geografiska kriterier bör kunna användas som grund för urval.

Regeringen gör i likhet med utredningen bedömningen att eftersom lokala förhållanden skiljer sig markant är det varken möjligt eller önskvärt att reglera hur det geografiskt baserade urvalet ska tillämpas. Som beskrivits i avsnitt 6 innebär dock den föreslagna bestämmelsen om allsidig social sammansättning att de kommuner där det förekommer skolsegregation är skyldiga att vidta åtgärder för att söka minska den. Geografiskt baserat urval är en urvalsgrund som kan användas för att minska den segregation som boendet ger upphov till. Detta kan t.ex. ske genom strategiskt dragna förtursområden, dvs. områden där socioekonomiskt utsatta respektive gynnsamma områden ingår i förtursområdet för en och samma skola. Det kan t.ex. vara fråga om hela eller delar av det socioekonomiskt gynnsamma område där en skola är belägen och hela eller delar av ett mindre socioekonomiskt gynnsamt område. Som har redogjorts för i avsnitt 6 måste urvalsgrunderna tillämpas med beaktande av diskrimineringslagstiftningen. Det anses vara fråga om indirekt diskriminering om tillämpningen av ett neutralt kriterium kan komma att särskilt missgynna elever med exempelvis viss etnisk tillhörighet. Eftersom det kan finnas samband mellan t.ex. socioekonomisk status och utländsk bakgrund kan det inte uteslutas att urvalskriterier som tar hänsyn till socioekonomiska faktorer skulle kunna anses som ett missgynnande i den mening som avses i definitionen av indirekt diskriminering. Ett sådant förfaringsätt står emellertid inte i strid med diskrimineringsförbudet om det har ett berättigat syfte och är ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå detta. Att tillämpa geografiskt baserat urval i syfte att motverka negativa konsekvenser av boende- och skolsegregation måste anses ha ett sådant berättigat syfte som krävs för att vara förenligt med diskrimineringslagstiftningen.

För att tillämpningen av urvalsgrunden ska vara förenlig med diskrimineringslagstiftningen är det också centralt att uppgifter om enskilda elevers socioekonomiska bakgrund inte ställs mot varandra vid ett even-

tuellt urval. Om det finns fler sökande som bor inom det eller de i förväg bestämda förtursområdena för en viss skola, borde urvalsgrunden lika möjligheter tillämpas för att avgöra vilka elever som ska placeras vid den aktuella skolan. På så sätt bedöms det kunna säkerställas att platserna på skolan fördelas mer jämt mellan områdena samtidigt som man undviker ett tillvägagångssätt där enskilda elevers bakgrundsfaktorer ställs mot varandra.

I områden där det inte förekommer segregation eller där de geografiska förhållandena är sådana att det inte bedöms möjligt att använda geografiska kriterier för att åstadkomma en ökad social blandning av elever utan att samtidigt åsidosätta närhetsgarantin bör geografiskt baserat urval kunna användas i syfte att skapa förutsägbarhet för skolväljande familjer. Geografiskt baserat urval kan då användas på ett sådant sätt att elever boende i ett visst område ges förtur till skolplacering vid en viss skolenhet. Som *Läraryförbundet* lyfter fram kan geografiskt baserat urval t.ex. användas där det finns en skolskjutslösning från ett geografiskt område till en skola.

Hur den föreslagna urvalsgrunden geografiskt baserat urval bör användas är som nämnts beroende av lokala geografiska förhållanden. I de fall geografiskt baserat urval kan användas som ett verktyg för att främja en mer allsidig social elevsammansättning bör skyldigheten för huvudmännen att aktivt verka för en allsidig social elevsammansättning innebära ett ansvar för en huvudman som använder sig av urvalsgrunden att tillämpa den på det sättet.

Skolspår ska få användas som urvalsgrund

Skolspår innebär att en elev som går vid en viss skolenhet ges förtur till en skolenhet med högre årskurser som tar emot elever från elevens skola. Avståndet mellan hem och skola är som nämnts viktigt för många skolväljande familjer. Samtidigt ökar toleransen för ett längre avstånd till skolan när eleverna blir äldre. Detta innebär att möjligheten att bryta segregationsmönster som beror på boendesegregation på mellan- eller högstadiet är större än på lågstadiet och i förskoleklass. Detta avspeglas också i skolornas historiska organisation där eleverna från olika skolor i lägre årskurser sammanstrålade på en gemensam skola i högre årskurser. Dyliga så kallade skolspår förekommer i dag men för att de ska vara förenliga med skollagens närhetsgaranti får det inte tillämpas på så att andra elevers berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts. Detta innebär att kommunala skolor inte kan ge förtur till elever baserat endast på kriteriet vilken skola de tidigare gått på, utan att samtidigt kunna garantera elever en skolplacering vid en skolenhet nära hemmet. Detta har i praktiken medfört att övergången från en kommunal skola vars verksamhet upphör efter låg- eller mellanstadium i normalfallet utlöser ett skolval där elever likabehandlas. Detta minskar möjligheten att hålla samman elevgrupper från tidigare årskurser. Att välja skola har tydliga sociala aspekter vilket bl.a. avspeglas i önskan att välja samma skola som kamrater, antingen från närområdet eller från tidigare skolgång.

Utredningen lyfter fram att allt fler skolor organiseras som sammanhållna F–9-skolor och menar att det troligen delvis kan förklaras med svårigheten att förena vårdnadshavarnas gruppbaseerade preferenser med

skolvalet, även om det också finns organisatoriska skäl bakom utvecklingen. Genom att skapa sammanhållna F-9-skolor ökar förutsägbarheten i skolplaceringarna då den osäkerhet som ett skolval innebär undviks. Utvecklingen verkar inte ha påverkat elevernas skolresultat. Sammanhållna F-9-skolor innebär emellertid att den närhet till hemmet som behövs för att säkerställa närhetsgarantin i de lägre årskurserna får ett genomslag även i högre årskurser. Forskningen visar också att skolsegregationen ökar när skolorna drivs med ett fåtal parallellklasser i stället för ett flertal. Sammanhållna F-9-skolor med ett fåtal parallellklasser kan också göra det svårt att bemanna skolor med rätt kompetens i högre årskurser där lärare generellt är behöriga i färre ämnen än lärare i lägre årskurser, vilket potentiellt kan medföra kvalitetsproblem. Utvecklingen mot allt fler sammanhållna F-9-skolor har alltså medfört en rad negativa konsekvenser. Om kommunala huvudmän i stället kan tillämpa skolspår som urvalsgrund finns det möjlighet att bromsa denna utveckling och samtidigt möjliggöra att sociala band mellan eleverna kan bibehållas i de fall det anses önskvärt även i ett skolvalssystem. I princip kan därför skolspår minska boendesegregationens inverkan på skolsegregationen i högre årskurser samtidigt som kvaliteten på undervisningen gagnar.

Skolväsandets överklagandenämnd ifrågasätter om urvalsgrunden är förenlig med de av utredningen uttalade styrande principerna för det fria skolvalet. Överklagandenämnden påpekar att tillämpning av skolspår på det sätt som utredningen föreslår innebär ett avsteg från principen om att vårdnadshavare aktivt behöver uttrycka önskemål om skolplacering för att deras barn ska ingå i urvalet till en översökt skolenhet. I beslut den 5 september 2019 (dnr 2019:801) har nämnden uttalat att det inte är godtagbart för en kommun att bestämma att platser på en skolenhet ska reserveras för elever från en viss annan skolenhet. En sådan ordning skulle enligt nämnden åsidosätta huvudregeln om att det är vårdnadshavarnas önskemål som ska vara styrande och innebära att urvalet inte skulle ske på lika villkor. *Stockholms kommun* pekar i stället på att det i dag finns en problematik som innebär att många elever i exempelvis F-6-skolor byter skola redan i årskurs fyra eller fem för att försäkra sig om en plats inför högstadiet på en populär skola. Enligt kommunen är det troligt att skolspår kan skapa en större förutsägbarhet för huvudmännen, eleverna och vårdnadshavarna och minska förekomsten av tidiga skolbyten.

Regeringen, som delar Stockholms kommuns bedömning, anser att skolspår kan vara ett användbart verktyg i huvudmannens arbete för en mer allsidig social sammansättning. Detta gäller särskilt i högre årskurser där behovet av en skolplacering nära hemmet inte är lika stort men även t.ex. i övergången mellan låg- och mellanstadiet. Som *Idéburna skolors riksförbund* lyfter fram kan skolspår bidra till en mer blandad elevsammansättning, exempelvis vid en högstadieskola som tar emot elever från två olika skolor. Som Stockholms kommun framhåver skulle urvalsgrunden skolspår kunna medföra en mer heterogen elevsammansättning om skolor med olika elevunderlag kunde kopplas till varandra genom att de tillhör samma spår. Elever från en F-6-skola i ett socioekonomiskt utsatt område skulle därigenom kunna tilldelas förtur till en 7-9-skola i ett socioekonomiskt mer gynnsamt område. Huruvida skolspår i praktiken får gynnsamma konsekvenser för skolsegregationen beror emellertid på hur de används och vilka skolor som binds samman. Skolspår skulle exempelvis

kunna utnyttjas för att säkerställa ett särskilt attraktivt elevurval samtidigt som andra elevgrupper stängs ute och får hanteras av övriga skolor. Den i avsnitt 6 föreslagna bestämmelsen om att huvudmän är skyldiga att verka för en socialt allsidig elevsammansättning på sina skolenheter syftar dock till att motverka detta. Som framgår där föreslås också att bestämmelsen om hur huvudmän ska arbeta med detta ska preciseras så att Skolinspektionen inte bara kan granska utan också kan ingripa mot brister i detta arbete.

Regeringen och flera remissinstanser, däribland *Täby* och *Stockholms kommuner*, bedömer att urvalsgrunden skolspår kan underlätta den långsiktiga planeringen för såväl kommuner som vårdnadshavare och ge förutsättningar för en sammanhållen utbildning och kontinuitet för eleverna. Förslaget ger eleverna och vårdnadshavarna en hög grad av förutsägbarhet när det gäller möjligheten att antas till olika skolor, samtidigt som förslaget skapar en möjlighet att påverka elevsammansättningen vid skolenheter med grundskola och grundsärskola.

Förslaget innebär att elever från en skolenhet som genom skolspår har kopplats ihop med en skolenhet med högre årskurser ingår i urvalet till den senare skolan även om elevens vårdnadshavare inte har framfört något önskemål om placering på den skolan. Detta innebär, precis som *Skolväsendets överklagandenämnd* påpekar, ett visst avsteg från det fria skolvalet. Det står emellertid vårdnadshavare fritt att anmäla önskemål om placering vid en annan skolenhet eller flera andra skolenheter. Valfriheten blir därmed inte begränsad. Skulle eleven efter vårdnadshavares önskemål få en plats vid en annan skolenhet, finns det inget som hindrar att vårdnadshavaren tackar ja till den platsen och tackar nej till erbjudandet om placering vid skolspårsskolan. Regeringen anser att fördelarna med förslaget i form av minskad skolsegregation och bättre förutsebarhet överväger de nackdelar som förslaget innebär. Fördelarna överväger även de nackdelar som *Nacka kommun* påtalar i form av något försämrade valmöjligheter för nyinflyttade familjer och familjer som inte i lägre årskurser önskat eller fått placering på en populär skolspårsskola. Risken som kommunen lyfter med att elever med den föreslagna urvalsgrunden får en skolplacering längre bort från hemmet mot sin vilja bedöms som obefintlig. Vårdnadshavare som inte önskar placering vid skolan med högre årskurser som tar emot elever från barnets skola har möjlighet att göra ett aktivt val till en annan skolenhet. Om den önskade placeringen inte kan tillgodoses, faller eleven tillbaka på en placering enligt närhetsgarantin. Regeringen anser, till skillnad från utredningen, att förslaget om skolspår när vårdnadshavare inte har uttryckt önskemål om skolplacering bör tas med i bestämmelsen där urvalsgrunderna regleras. Med anledning av bl.a. *Idéburna skolors riksförbunds* synpunkt om att det behöver tydliggöras hur urvalsgrunden förhåller sig till närhetsgarantin ska det återigen poängteras att elevers berättigade krav till en skolplacering i närhet till hemmet, precis som i dag, kommer att vara överordnad bl.a. urvalsgrunden skolspår.

Som redogjorts för är regeringens utgångspunkt att skolvalet ska ske på lika villkor. Detta innebär att elever, vid tidpunkten för skolvalet, ska ha en reell möjlighet att placeras på den skolenhet deras vårdnadshavare önskar. Vid angivna förhållanden bör skolspår endast vara tillåtet mellan

skolenheter och det bör alltså inte vara möjligt för att ge förtur för barn i förskola att gå vid en viss skolenhet med förskoleklass.

Förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl och urvalsgrunder för resursskolor

Det är grundläggande för skolväsendet att alla barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. I 3 kap. skollagen finns bestämmelser om bl.a. extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och om särskilt stöd. Huvudmän har en skyldighet att vidta långtgående åtgärder för att tillgodose en elevs stödbehov på den skola där eleven är placerad eller där elevens vårdnadshavare har önskat placering. Även om huvudmännen är skyldiga att vidta långtgående åtgärder för att tillgodose elevens stödbehov inom ramen för den ordinarie skolverksamheten, kan det särskilda stödet till elever ibland behöva organiseras utanför det ordinarie sammanhanget. Det kan exempelvis ske i form av enskild undervisning eller undervisning i särskild undervisningsgrupp (3 kap. 11 § skollagen) inom skolenheten. I många kommuner finns det skolenheter som samlar viss särskild kompetens eller är utrustade på ett sådant sätt att de bättre kan tillgodose vissa stödbehov än andra skolenheter. På sådana skolenheter kan s.k. kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper inrättas. Elever som deltar i undervisning i sådana grupper kan ha sin placering på en annan skolenhet.

Kommuner kan också, i likhet med enskilda huvudmän, inrätta s.k. resursskolor, dvs. skolor där utbildningen begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd. I skollagen finns en särskild reglering om detta när det gäller fristående skolor (se bl.a. 9 kap. 17 § och 10 kap. 35 §). Att även kommuner får driva resursskolor har slagits fast av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2017 ref. 50). Enligt domstolen finns det inte några särskilda regler i skollagen som förhindrar att en kommun vid sidan av den ordinarie grundskolan organiserar skolenheter i form av resursskolor med inriktning mot elever som är i behov av särskilt stöd. Skollagens huvudregel om att en elev ska placeras vid den skola som elevens vårdnadshavare önskar, bör enligt domstolen läsas i ljuset av principen om det fria skolvalet och av bestämmelsen kan därför inte anses följa ett förbud mot att inrätta resursskolor inom grundskolan vid vilka vårdnadshavare ges möjlighet att ansöka om placering av en elev. I lagrådsremissen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd som har beslutats denna dag föreslås att kommunala skolor som begränsar utbildningen till elever i behov av särskilt stöd ska regleras för skolformerna grundskola och grundsärskola samt att benämningen resursskola ska införas för dessa skolor samt för fristående skolor som har begränsat utbildningen till elever i behov av särskilt stöd. Det föreslås även att det ska tydliggöras i skollagen att en resursskolas verksamhet är en form av särskilt stöd i sig. Lagrådsremissen innehåller även ett förslag till reglering av urval till kommunala resursskolor i skolformerna grundskola och grundsärskola, se närmare nedan.

Utredningen har föreslagit att platser vid andra skolenheter än resursskolor ska få avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever. Det kan enligt utredningen t.ex. handla om en elev som på grund av sin funktionsnedsättning behöver gå på en viss

skola som har särskilt anpassade lokaler eller undervisning anpassad för denna funktionsnedsättning och som har särskild kompetens att undervisa elever med aktuell funktionsnedsättning. Även vissa andra kategorier elever ska enligt utredningens förslag kunna ges förtur till skolplacering vid en viss skolenhet, t.ex. elever med personuppgifter som omfattas av sekretess. Utredningen anser vidare att det fortsatt ska vara möjligt för kommunala och enskilda huvudmän att välja att begränsa utbildningen till elever som är i behov av särskilt stöd, dvs. att driva resursskolor. Utredningen lämnar inget förslag om hur urval till resursskolor ska göras utan hänvisar i den delen till Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (dir. 2017:88).

Ett flertal remissinstanser, däribland *Synskadades riksförbund* och *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, tillstyrker utredningens förslag. *Förvaltningsrätten i Malmö* framför dock att förslaget är otydligt, eftersom den föreslagna författningstexten är fakultativ medan det i motiven anges att det ska vara obligatoriskt för huvudmännen att bereda elever med särskilda skäl plats vid skolenheten. Även *Skolväsendets överklagandenämnd* anser att detta är otydligt. Nämnden anser att det också är otydligt om huvudmännen kan välja hur många platser som ska avsättas, och om de måste besluta i förväg hur många platser som ska avsättas. Nämnden anser vidare att det är oklart om särskilda skäl ska behandlas som en urvalsgrund eller om det ska anses vara en princip som ska beaktas självständigt på samma sätt som närhetsgarantin. Nämnden anser att särskilda skäl bör vara en av de tillåtna urvalsgrunderna.

Regeringen vill inledningsvis slå fast att alla elever som har behov av extra anpassningar eller är i behov av särskilt stöd har rätt att få det enligt 3 kap. skollagen. Detta gäller oavsett vilken skola eleven går på och oavsett om eleven har placerats på skolenheten med stöd av närhetsgarantin eller med stöd av en urvalsgrund, t.ex. syskonförtur. Som redovisats ovan har dock vissa skolor specialiserat sig på att ta emot elever i behov av särskilt stöd (resursskolor) och i vissa fall har skolenheter inriktat en del av sin verksamhet på att t.ex. ge undervisning i särskilda undervisningsgrupper enligt 3 kap. 11 § skollagen även för elever som har sin placering på andra skolenheter. Alla skolenheter ska dock ha beredskap att ge sina elever det särskilda stöd som de behöver.

I lagrådsremissen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, som baseras på Utredningens om elevers möjligheter att nå kunskapskraven förslag i betänkandet En annan möjlighet till särskilt stöd – Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42), föreslås att bestämmelserna om skolplacering i grundskolan enligt 10 kap. 30 och 31 §§ och i grundsärskolan enligt 11 kap. 29 och 30 §§ inte ska vara tillämpliga på kommunala resursskolor. Som nämnts i avsnitt 7.1 innebär det bl.a. att närhetsgarantin inte gäller för dessa skolor. Det föreslås vidare att vid urval till en kommunal resursskola inom skolformerna grundskola och grundsärskola ska elever med störst behov prioriteras. De urvalsregler som föreslås i denna lagrådsremiss bör således inte tillämpas vid placering på resursskolor. Regeringen föreslår därför att det ska tydliggöras i skollagen att de urvalsgrunder som föreslås i detta avsnitt inte ska tillämpas vid urval till en kommunal resursskola med grundskola eller grundsärskola.

I nämnda lagrådsremiss regleras inte kommunala resursskolor inom förskoleklassen. Som nämnts ovan har Högsta förvaltningsdomstolen i

HFD 2017 ref. 50 slagit fast att det inte strider mot skollagens bestämmelser att en kommun inrättar och bedriver resursskolor för elever i behov av särskilt stöd. Inrättandet av resursskolor ingår i det utrymme som en kommun har för att bedriva sin verksamhet. I detta får anses ligga att det ska vara möjligt för kommuner att inrätta resursskolor med förskoleklass. Som anges i förarbetena till skollagen infördes möjligheten för fristående skolor att inrätta resursskolor redan i förskoleklass för elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling för att öka valfriheten och skapa lika villkor för fristående och kommunala skolor (prop. 2009/10:165, s. 725, 743 och 382). Det kan även nämnas att Skolväsendets överklagandenämnd i ett avgörande om placering vid en kommunal resursskola med förskoleklass bedömt att, om fler elever i kommunen än som får plats önskar gå där, det inte är en acceptabel urvalsgrund om eleven bor i den stadsdel där skolan är belägen (beslut 2017-08-10, dnr 2017:410). Som framgår ovan anser också Utredningen om en mer likvärdig skola att det fortsatt ska vara möjligt för såväl kommunala som enskilda huvudmän att driva resursskolor med bl.a. förskoleklass. Då även resursskolor med förskoleklass endast tar emot elever i behov av särskilt stöd bör de nya urvalsbestämmelserna inte heller tillämpas på dem.

Regeringen anser att det inte kan anses tillfredställande att urvalsgrunder regleras för kommunala resursskolor med grundskola och grundsärskola men inte för kommunala resursskolor med förskoleklass. Regeringen anser vidare att den urvalsgrund som i ovan nämnda lagrådsremiss föreslås för kommunala resursskolor med grundskola och grundsärskola, dvs. att elever med störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras, är lämplig även för resursskolor med förskoleklass. Regeringen föreslår således dels att skollagen ska kompletteras med en sådan urvalsregel, dels att det ska tydliggöras i skollagen att de urvalsgrunder som i övrigt föreslås i detta avsnitt inte ska tillämpas vid urval till en kommunal resursskola med förskoleklass. Det är naturligtvis viktigt, som *SKR* påpekar, att placering av elever vid en resursskola redan i förskoleklass sker med stor varsamhet.

När det gäller utredningens förslag att platser vid andra skolenheter än resursskolor ska få avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever anför *Nacka kommun* att det är angeläget att det i lagstiftningen framgår hur förslaget förhåller sig till elevers rätt till placering nära hemmet. Som framgår ovan gäller närhetsprincipen inte för resursskolor. Även andra skolenheter som inte har begränsat utbildningen till elever i behov av särskilt stöd kan ha samlat särskild kompetens avseende särskilt stöd. Det kan t.ex. vara så att det på en viss skolenhet finns särskild kompetens avseende elever med en viss eller vissa funktionsnedsättningar. I sådana fall kanske kommunen vill låta tre elever som inte har rätt till plats på skolenheten genom närhetsgarantin, men som har behov av just den typ av särskilt stöd som skolan kan erbjuda, få företräde till placering på skolenheten framför tre elever som inte heller har rätt till plats på skolenheten genom närhetsgarantin, men som inte har behov av särskilt stöd. I en sådan situation skulle en urvalsgrund som avser elever i behov av särskilt stöd fylla en funktion. Utredningen har dock i stället föreslagit att platser ska få avsättas för elever i behov av särskilt stöd. Utredningen har inte utvecklat hur den föreslagna regleringen förhåller sig till närhetsgarantin när det gäller kommunala skolenheter. Det

är, som *Skolväsendets överklagandenämnd* påpekar, också otydligt om huvudmännen kan välja och besluta i förväg hur många platser som ska avsättas. Regeringen bedömer därför att det inte går att gå fram med ett sådant förslag utan ytterligare utredning. Regeringen anser i stället, i likhet med *Skolväsendets överklagandenämnd*, att det av lagtexten klart ska framgå att det, när det gäller denna typ av situationer är fråga om en urvalsgrund. Detta överensstämmer med hur vissa kommuner agerar idag. *SPSM* ser en risk med att förslaget kan innebära att denna urvalsgrund inte väljs eller inte kommer i första hand, och anser att utredningens förslag om att platser ska få avsättas för elever med särskilda skäl på ett bättre sätt tillgodoser dessa elevers rätt till en skola i enlighet med deras särskilda behov. Det är enligt regeringens mening svårt att se varför den risk som myndigheten påtalar skulle vara större om särskilda skäl ska behandlas som en urvalsgrund jämfört med om den skulle vara en fakultativ möjlighet för huvudmän att få avsätta platser för elever som har särskilda skäl som utredningen föreslagit.

När det gäller elever i behov av särskilt stöd vill regeringen vidare tydliggöra följande. Om det bland de elever som antas till en skolenhet med stöd av närhetsgarantin finns elever som har behov av särskilt stöd i olika former så måste skolenhet se till att eleverna får det särskilda stöd som de behöver. Detta följer av bestämmelsen om särskilt stöd i 3 kap. 7 § skollagen. Sådant stöd kan ges inom ramen för en sedvanlig undervisningsgrupp på skolenheten eller om sådana särskilda skäl som avses i 3 kap. 11 § skollagen föreligger genom enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp på skolenheten eller i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp. Det finns också i vissa undantagsfall möjlighet att ge särskilt stöd genom distansundervisning enligt 3 kap. 11 a § skollagen. När det gäller elever i behov av särskilt stöd som skulle kunna antas vid en skolenhet med stöd av en annan urvalsgrund än den nu aktuella, t.ex. syskonförtur, kan dock en kommun med stöd av 10 kap. 30 § andra stycket neka eleven en plats på den önskade skolenheten om en sådan placering skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. I sådana fall ska kommunen placera eleven på en annan skolenhet där eleven kan ges det särskilda stöd som eleven behöver. I de fall fler elever ansöker till en viss skolenhet på nu aktuell urvalsgrund än det finns plats för kan kommunen också i det fallet stycket neka en elev en plats på den önskade skolenheten om en sådan placering skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Även i det fallet ska kommunen placera eleven på en annan skolenhet där eleven kan ges det särskilda stöd som eleven behöver.

När det gäller vilka elever som ska ges förtur har utredningen föreslagit att det i lagtexten ska användas formuleringen ”elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever”. Utredningen har som exempel nämnt, förutom elever med funktionsnedsättningar, elever som har personuppgifter som omfattas av sekretess enligt 23 kap. 2 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Enligt den bestämmelsen gäller det i bl.a. förskoleklassen och grundskolan sekretess för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om upp-

giften röjs. I praktiken handlar det om elever, vars uppgifter skyddas på olika sätt i folkbokföringsregistret, t.ex. för att den vårdnadshavare som har hand om eleven bor på en hemlig adress för att undkomma en miss-handlande partner. *Nacka kommun* anser att det krävs ett förtydligande i fråga om vad som avses med särskilda skäl.

Ovan har frågan om elever i behov av särskilt stöd behandlats. En elev med funktionsnedsättning kan ha behov av särskilt stöd, men så behöver inte vara fallet. Det kan bl.a. bero på i vilken utsträckning verksamheten har utvecklat den fysiska, sociala och pedagogiska tillgängligheten. Vidare kan en skola exempelvis ha anpassat lärmiljön för att bättre möta generella stödbehov hos elever med en viss typ av funktionsnedsättning eller ha tillgång till särskild specialpedagogisk kompetens för elever med vissa funktionsnedsättningar, som inte utgör särskilt stöd, vilket medför att skolan, på motsvarande sätt som anges ovan avseende särskilt stöd, anser att det fyller en funktion att ha en urvalsgrund som avser elever med denna typ av funktionsnedsättning. Det kan t.ex. finnas skolenheter där lokalerna har anpassats ifråga om ljudmiljön för elever med dövhet eller hörselnedsättningar. Det kan också vara så att en elev har behov av såväl särskilt stöd som andra anpassningar av skolmiljön. Mot denna bakgrund anser regeringen att det bör finnas en urvalsgrund som avser förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl.

Frågan är då om särskilda skäl även bör innefatta att en elev har skyddade personuppgifter. Det kan konstateras att elever med skyddade personuppgifter har en utsatt situation och att de kan behöva byta bostadsort flera gånger. Det kan vidare finnas särskilda skäl som har samband med skyddsbehovet som gör att vårdnadshavaren vill att eleven ska kunna gå på en viss skola i en ny ort. Regeringen konstaterar dock att en offentlig urvalsgrund som avser elever med skyddade personuppgifter kan motverka syftet med skyddet. Så kan vara fallet om den person som är upphov till behovet av skydd systematiskt ber att få ta del av alla beslut där elever har fått plats på skolenheter på grund av särskilda skäl. Regeringen anser därför att det är bättre att kommunen överväger dimensioneringsåtgärder, om det uppstår ett sådant behov. Elever med skyddade personuppgifter ska således inte anses ha särskilda skäl i den betydelsen som avses i nu aktuell urvalsgrund.

Skolväsendets överklagandenämnd påpekar att det inte framgår om utredningen har tagit ställning till om ett beslut att neka ett önskemål om skolplacering på grund av att en bedömning görs att sökanden inte har särskilda skäl ska kunna överklagas. Utredningen föreslår inte någon sådan överklagandemöjlighet. Det finns i dag möjlighet att överklaga en kommuns beslut att neka en elev en viss skolplacering på den grunden att den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller svårigheter för kommunen eller att det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero, genom ett förvaltningsrättsligt överklagande till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 12 § 6 skollagen). Som framgår av avsnitt 5.2 får andra beslut om placering av elever enligt skollagen överklagas bara om de kan överklagas genom s.k. laglighetsprövning enligt kommunallagen (28 kap. 18 §). Som framgår ovan har vidare elever som har behov av särskilt stöd rätt till särskilt stöd (3 kap. 7 §). För en elev som har behov av särskilt stöd ska det upprättas ett åtgärdsprogram (3 kap. 9 §). Beslut av en rektor får överklagas hos Skolväsendets över-

klagandenämnd i fråga om åtgärdsprogram, särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt eller särskilt stöd som anpassad studiegång (28 kap. 16 §). Regeringen anser att gällande bestämmelser räcker för att vårdnadshavarna ska kunna ta tillvara sina barns intressen.

Lika möjligheter ska få användas som urvalsgrund, men inte som enda urvalsgrund

De hittills berörda urvalsgrunderna förutsätter att eleven uppfyller vissa objektiva fastställda kriterier för att kunna ingå i urvalet för placering vid en viss skolenhet. Utredningen föreslår att det ska vara möjligt för kommunala huvudmän att även tillämpa en neutral urvalsgrund som ger alla elever som önskat placering vid en viss skolenhet lika möjligheter. Med lika möjligheter avses att alla sökande utan förbehåll behandlas likvärdigt vilket innebär att ett slumpmässigt urval får fälla avgörandet om vilka elever som får placering vid en översökt skola. Lika möjligheter har i likhet med vad *LO* för fram fördelen att det är en neutral urvalsgrund som ger alla elever som sökt till en skola samma chans att komma in, oavsett familjebakgrund eller bostadsområde. I områden där kommunala skolor ligger tätt kan urvalsgrunden lika möjligheter därför vara en särskilt användbar urvalsgrund. Som *Stockholms kommun* framför kan den föreslagna urvalsgrunden anses vara en mer rättvis urvalsprincip än avståndet till skolan, givet att elevers berättigade krav till en skolplacering nära hemmet kan tillgodoses. Som tidigare har beskrivits är det i dag vanligt förekommande att urval görs utifrån en relativ närhetsprincip som ibland får orimliga resultat och utfallet kan ibland bli svårbegripligt för vårdnadshavare. Det gäller inte minst för de elever som bor nära flera skolor men som på grund av tillämpningen av relativ närhet blir placerade på en skola längre bort från hemmet än vad vårdnadshavarna har räknat med. Vidare ter det sig inte sällan orimligt att låta någon meters avstånd få en så avgörande betydelse för skolplaceringen. I dessa fall kan i stället urvalsgrunden lika möjligheter vara en användbar metod för att göra urval bland elever. Urvalsgrunden kan även förenas med andra urvalsgrunder, som exempelvis syskonförtur. I så fall kan platser erbjudas först till de elever som har syskon vid den önskade skolenheten, medan återstående platser fördelas enligt principen om lika möjligheter.

Helsingborgs kommun anför att urvalsgrunden lika möjligheter i praktiken förefaller vara ett passivt instrument för att åstadkomma likvärdighet i skolorna. *Kunskapskolan i Sverige AB* framför att det saknas empiriska studier från utlandet om hur lottning påverkar elevunderlaget. Kunskapskolan i Sverige AB framför också att lottning signalerar att människor inte kan påverka sin situation på egen hand, vilket riskerar att sända fel signaler då intentionen är att få fler att bli aktiva skolväljare. Enligt *Nacka kommun* riskerar urvalsgrunden leda till minskad legitimitet för skolvalet eftersom det enligt kommunen inte är transparent och därmed svårt för vårdnadshavare att få insyn i att lottningen gått till på ett sätt som inte gynnat någon specifik elevgrupp. Det skulle enligt kommunen särskilt kunna ifrågasättas av vårdnadshavare om varje elev har tilldelats samma vikt vid lottning till en skolplacering om ”allsidig social sammansättning” också blir en lagstadgad strävansuppgift för huvudmännen.

Om huvudmannen väljer att tillämpa urvalsgrunden lika möjligheter kan den tillämpas på olika sätt. Den kan t.ex. tillämpas parallellt med andra urvalsgrunder, där ett visst antal platser avsätts för varje urvalsgrund, eller tillämpas för de platser som återstår när andra urvalsgrunder har tillämpats. I likhet med vad *Helsingborgs kommun* anför bryter inte denna urvalsgrund nödvändigtvis per automatik segregationen eftersom utfallet beror på vilka skolor som olika elevgrupper i praktiken söker till. Regeringen gör dock i likhet med utredningen bedömningen att urvalsgrunden lika möjligheter torde ge en betydande minskning av den socioekonomiska segregationen, jämfört med ett urval baserat på den relativa närhetsprincipen. Även om det saknas empiriska studier från utlandet om hur lottning påverkar elevunderlaget finns det som utredningen lyfter fram studier från t.ex. Botkyrka kommun och analyser från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) som visar att lika möjligheter som urvalsgrund vid skolplacering har reell potential att påverka elevsammansättningen vid populära skolor och att ett sådant förfarande sannolikt skulle minska de socioekonomiska skillnaderna mellan skolor (Kessel och Olme, *School choice, admission rules and segregation in primary schools, 2019* och Böhlmark Leder lottning av skolplatser till förbättrad likvärdighet? i *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet, ESO 2019:1*).

Regeringen ställer sig tveksam till remissinstansernas bedömning att slumpmässigt urval genom s.k. lottning riskerar att undergräva incitamenten till eller legitimiteten av det fria skolvalet. Som nämnts föreslår regeringen ingen ändring i valbarhetsprincipen. Urvalsgrunden lika möjligheter kommer, precis som majoriteten av övriga föreslagna urvalsgrunder, att tillämpas för att göra urval bland de elever vars vårdnadshavare har gjort ett aktivt skolval. Vårdnadshavare till elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund och som inte heller kan antas få plats på skolan genom närhetsgarantin kommer därför att ha all anledning att söka till den önskade skolan, då lottning ger deras barn en chans att få plats där. Tillämpningen av urvalsgrunden lika möjligheter innebär att de elever som omfattas av urvalsgrunden kommer att ha just lika möjligheter till skolplacering vid den aktuella skolan. Det ska inte vara möjligt att ge olika elever inom urvalsgrunden olika vikt vid urvalet på det sätt som *Nacka kommun* är inne på. I områden där skolor ligger tätt och där elever inte är beroende av att gå vid en viss skola för att garanteras en skolplacering nära hemmet innebär den föreslagna urvalsgrunden att elever som är bosatta längre bort från en populär skola får lika möjligheter till en placering där som de elever som bor närmare skolan. Detta kan väntas bidra till en ökad blandning av elever från olika områden.

Regeringen ser således inte att lika möjligheter som urvalsgrund skulle riskera att minska legitimiteten för skolvalet. Slumpmässigt urval är en neutral metod som dels förutsätter att vårdnadshavaren har gjort ett val, dels går att kombinera med andra urvalsgrunder och som dessutom har förutsättningar att åstadkomma en ökad socioekonomisk blandning av elever. Regeringen anser således att starka skäl talar för att urvalsgrunden bör tillåtas vid urval till kommunala skolenheter med förskoleklass, grundskola och grundsärskola. När det gäller närhetsgarantin ska vad som anses vara nära hemmet avgöras med hänsyn till elevens ålder, där yngre barn får anses ha ett större behov av en skolplacering nära hemmet än en äldre elev. Regeringen delar mot den bakgrunden *Göteborgs kommuns*

synpunkt att urvalsgrunden lika möjligheter i högre utsträckning bör komma i fråga för elever i de högre årskurserna. Vidare kan skolskjutslösningar användas.

Lidingö kommun framför att ett slumpmässigt urval ställer höga krav på att urvalsmetoden görs på ett oklanderligt sätt och efterfrågar ett resonemang om hur det kan säkerställas att urvalsgrunden inte missbrukas. *Nacka kommun* anser att urvalsgrunden inte är transparent och försvårar för vårdnadshavare att få insyn i att urvalet gått till på ett sätt som inte gynnat någon specifik elevgrupp. Regeringen delar kommunernas bedömning att det naturligtvis är centralt att urvalet och tillämpningen av urvalsgrunden är förutsägbart, transparent och rättssäkert. Det innebär t.ex. att skolan på ett tydligt sätt ska informera elever och föräldrar om att lika möjligheter kommer att tillämpas som urvalsgrund och hur urvalet kommer att gå till rent praktiskt. Enligt regeringen är det av grundläggande betydelse att huvudmännen noga dokumenterar hur de har tillämpat urvalsgrunden, och anger bl. a. vilka elever som har ingått i urvalet. Statens skolinspektion bör i sin tillsyn granska hur huvudmannen har gått till väga vid sin tillämpning av urvalsgrunden.

Skolväsendets överklagandenämnd ser det som problematiskt ur ett förutsägbarhetsperspektiv om urvalsgrunden lika möjligheter tillåts vara en dominerande urvalsgrund för placering vid en skolenhet. Överklagandenämnden har i beslut den 18 juni 2020, dnr 2020:289, uttalat att lottningsprocessen som enda urvalsgrund brister i grundläggande krav på förutsägbarhet. Även om information om lottningsförfarandet på förhand var känt för vårdnadshavarna ansåg nämnden att lottningsprocessen som enda urvalsgrund är oförutsägbart i sig då det lätt kan uppstå osäkerhet och frågor samt att utfallet av lottningsprocessen inte går att förutse. Tillämpning av lottningsprocessen har dock godkänts av nämnden när det endast använts som en utslagsgivande urvalsgrund (Överklagandenämndens beslut den 16 maj 2019, dnr 2019:195). Även *Idéburna skolors riksförbund* för fram att urvalsgrunden är oförutsägbart för barn och vårdnadshavare.

Regeringen har ovan funnit att starka skäl talar för att lika möjligheter bör tillåtas vid urval till kommunala skolenheter med förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Skolinspektionen har i beslut den 20 juni 2012 uttalat att lottningsprocessen, för att skapa en tydlig urvalsprocess, inte bör användas som enda urvalsgrund utan bör kompletteras med andra urvalsgrunder (dnr 41-2011:2466). Regeringen anser att detta är en rimlig avvägning. Regeringen föreslår således att det ska regleras i skollagen att lika möjligheter ska få användas som urvalsgrund, men inte som enda urvalsgrund. Detta innebär att det räcker att huvudmannen också tillämpar minst en annan urvalsgrund.

Kvot ska inte få användas som urvalsgrund

Flera remissinstanser, bl.a. *Skolverket*, *Skolinspektionen*, *Skolväsendets överklagandenämnd*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen)*, *Göteborgs och Helsingborgs kommuner* och *SKR*, avstyrker eller har omfattande synpunkter på förslaget om urvalsgrunden kvot. Kritiken gäller främst att förslaget riskerar att stå i strid med diskrimineringslagstiftningen och dataskyddsregleringen. Många remissinstanser anser också att det saknas stöd till huvud-

männen om hur urvalsgrunden kvot ska kunna användas på ett sätt som överensstämmer med lagstiftningen. Samtidigt är flera remissinstanser, bl.a. *LO* och *Malmö kommun*, positiva till urvalsgrunden kvot då den bedöms ge huvudmännen ytterligare verktyg för att komma till bukt med skolsegregationen.

Att använda kvot som urvalsgrund skulle innebära en möjlighet för huvudmän att avsätta platser vid en populär skolenhet för elever som på grund av avståndet till skolan annars inte skulle kunna beredas plats där enligt närhetsgarantin eller enligt övriga urvalsgrunder. Fördelarna ur ett integrationsperspektiv är uppenbara. Samtidigt måste diskrimineringsaspekterna beaktas. Det går inte att bortse ifrån att kvot, som flera remissinstanser lyfter fram, kan innebära en risk för diskriminering. I likhet med vad bl.a. *Kunskapsskolan i Sverige AB* påpekar måste också risken för stigmatisering av elever beaktas. En annan viktig aspekt i sammanhanget är att kvot, precis som majoriteten av övriga urvalsgrunder, skulle tillämpas vid placering av sådana elever vars vårdnadshavare har uttryckt ett önskemål om placering vid den aktuella skolan. Eftersom populära skolor som regel är belägna i socioekonomiskt gynnsamma områden innebär detta för elever som är bosatta i socioekonomiskt mindre gynnsamma områden att deras vårdnadshavare aktivt skulle behöva uttrycka önskemål om en skolplacering vid en skola som inte sällan ligger långt bort från hemmet. Som tidigare påpekats är emellertid närhet till skolan en väsentlig omständighet vid val av skolenhet. De vårdnadshavare som typiskt sett kan antas vara benägna att välja en skola längre bort från hemmet, med tidskrävande resor och försämrad lokalt kontaktnät för sina barn som följd, är normalt sådana som har en mer gynnsam socioekonomisk bakgrund och ett stort engagemang för sina barns skolgång. Vid sådana förhållanden kan det med fog ifrågasättas om urvalsgrunden kvot skulle medföra en ökad social allsidighet i elevsammansättningen vid landets skolor. Vid en samlad bedömning av dessa omständigheter gör regeringen bedömningen att förslaget om kvot som möjlig urvalsgrund inte bör genomföras. Regeringen anser att de övriga urvalsgrunder som föreslås, tillsammans med andra metoder och arbetssätt som huvudmännen redan i dag kan använda sig av, kommer att utgöra bra verktyg i huvudmännens arbete för en mer allsidig social elevsammansättning vid sina skolenheter.

Urval ska kunna baseras på färdighetsprov i de fall sådana är tillåtna enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen

Tester och prov får som huvudregel inte utgöra villkor för antagning eller grund för urval till eller inom en skolenhet till utbildning i förskoleklass och grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola (9 kap. 6 §, 10 kap. 9 §, 11 kap. 12 §, 12 kap. 9 § och 13 kap. 9 § skollagen). Det finns emellertid för förskoleklassen och grundskolans del vissa undantag från denna huvudregel.

Regeringen får besluta att färdighetsprov i musik får utgöra villkor för antagning och grund för urval till utbildning i förskoleklass eller årskurs 1–3 i grundskolan vid eller inom en skolenhet. Ett sådant beslut får bara fattas om färdighetsprov användes vid antagning eller urval till utbildningen före utgången av juni 2011 och det finns särskilda skäl. När färdig-

hetsprov används som grund för urval till en viss skolenhet får ingen annan urvalsgrund tillämpas (9 kap. 6 a § och 10 kap. 9 a § skollagen).

För årskurs 4–9 finns det en förberedande dansarutbildning där antagning enbart får baseras på färdighetsprov samt en hälsoundersökning (10 kap. 6 a § skollagen och 9 § förordningen [2011:7] om dansarutbildning).

För utbildning från och med årskurs 7 och, om det finns särskilda skäl, årskurs 4 finns det ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter som innebär undantag från förbudet mot tester och prov för antagning, urval och fortsatt utbildning. Sådana föreskrifter får innebära att närhetsgarantin åsidosätts (10 kap. 9 § tredje stycket). Regeringen har med stöd av bemyndigandet meddelat föreskrifter om färdighetsprov i skolförordningen (2011:185). Där anges att en huvudman som anordnar utbildning i grundskolan som kräver att eleven har särskilda färdigheter i bild, idrott och hälsa, musik eller slöjd får från och med årskurs 7 använda färdighetsprov för antagning, urval och fortsatt utbildning. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till utbildningens innehåll och inriktning får Skolinspektionen besluta att en sådan huvudman får använda färdighetsprov redan från och med årskurs 4. När färdighetsprov används som grund för urval till en viss skolenhet får ingen annan urvalsgrund tillämpas (9 kap. 25–27 §§ skolförordningen). Regleringen gäller både kommunala och enskilda huvudmän.

Det finns också s.k. spetsutbildningar i årskurs 7–9 där Skolverket kan ha medgivit andra antagnings- och urvalsregler (förordningen [2011:355] om försöksverksamhet med riksrekryterande spetsutbildning i grundskolans högre årskurser). Utbildningen kan inriktas mot något eller några av ämnena matematik, naturorienterande ämnen (biologi, fysik eller kemi), eller samhällsorienterande ämnen (geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap), engelska och språkval.

Att skolor väljer att ha en viss profil eller använder färdighetsprov som villkor för antagning eller grund för urval kan påverka skolsegregationen. Skolor med estetisk inriktning har exempelvis som regel ett betydligt starkare socioekonomiskt elevunderlag än genomsnittsskolan. *IFAU* framför att enskilda skolhuvudmäns möjligheter att ge förtur och att använda sig av färdighetsprov måste regleras på ett sätt som gör att dessa inte används för att frångå skolvalet och de föreslagna urvalsgrunderna, vilket annars skulle kunna ske exempelvis genom ökad etablering av profilskolor.

Utredningen har inte föreslagit någon ändrad reglering i denna del. I förarbetena till de nu gällande bestämmelserna om urval genom färdighetsprov framhålls att sådana prov kan fylla en viktig funktion i samband med antagning och urval till utbildningar som kräver särskilda färdigheter. Där uttalas vidare att ett syfte med sådana tester är att bedöma möjligheten för en elev att följa en utbildning som erbjuds inom ramen för en viss profil. Det kan inte anses ligga i en elevs intresse att påbörja en utbildning med viss profil för att sedan efter ett tag upptäcka att hon eller han saknar förutsättningar för att kunna slutföra den (prop. 2009/10:165, s. 371). Regeringen gör mot denna bakgrund, i likhet med bl.a. *Idéburna skolors riksförbund* och *Eskilstuna kommun*, bedömningen att kommunala och enskilda huvudmän fortsatt ska kunna använda tester och prov som grund för urval till eller inom en skolenhet. Regeringen konstaterar vidare att tester och färdighetsprov bara får användas när så uttryckligen är tillåtet genom särskilda föreskrifter. Regeringen anser vidare att när färdig-

hetsprov är motiverade ligger det i sakens natur att färdighetsprov ska användas som enda urvalsgrund eller, som när det gäller den förberedande dansarutbildningen, tillsammans med något annat relevant krav, i det fallet ett krav på godkänd hälsoundersökning. *Läraryrket* för fram att färdighetsprov bör användas restriktivt och att sådana prov i huvudsak inte bör omfatta samtliga platser på en skola. Regeringen delar inte denna uppfattning. Regeringen anser att det på samma sätt som i dag ska vara möjligt för en skola att t.ex. specialisera sig på dansarutbildning. Däremot är det naturligtvis möjligt att ha en spetsutbildning i t.ex. ett teoretiskt ämne på en vanlig grundskola.

7.3 Urvalsgrunder för skolor med enskild huvudman

Regeringens förslag: Vid urvalet till en fristående skolenhet ska en eller flera av följande grunder få användas:

- syskonförtur,
- geografiskt baserat urval,
- verksamhetsmässigt samband mellan skolenheter,
- förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl,
- lika möjligheter,
- urval enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, och
- tester och prov samt färdighetsprov i de fall sådana är tillåtna enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen.

Geografiskt baserat urval ska som mest få tillämpas på hälften av de tillgängliga platserna vid en skolenhet.

Lika möjligheter ska inte få användas som enda urvalsgrund.

Det ska klargöras i skollagen att ovan föreslagna bestämmelser om urval inte ska tillämpas på utbildningen vid fristående skolenheter med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola där utbildningen har begränsats till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskolor). För sådana skolenheter ska i stället gälla att om det inte finns plats för alla sökande ska ett urval göras där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

Regeringens bedömning: Förslaget om kvot som möjlig urvalsgrund bör inte genomföras.

Utbildningen vid fristående skolenheter med förskoleklass bör även i fortsättningen kunna begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling. Utbildningen vid fristående skolenheter med grundskola eller grundsärskola bör även i fortsättningen kunna begränsas till att avse

- vissa årskurser,
- elever som är i behov av särskilt stöd, och
- vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.

Utredningens förslag och bedömning: Överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Utredningen föreslår att urvalsgrunden kvot ska kunna användas vid urval. Utredningens förslag skiljer sig från regeringens på så sätt att utredningen föreslår en reglering i förordning av att geografiskt baserat urval som mest får tillämpas på hälften av de tillgängliga platserna vid en skolenhet. Utredningen föreslår inte att lika möjligheter inte ska få användas som enda urvalsgrund. Utredningen föreslår ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om urval. Utredningen föreslår att platser ska få avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever. Utredningen föreslår inte att det ska klargöras i skollagen att de föreslagna bestämmelserna om urval inte ska tillämpas på utbildningen vid fristående förskoleklassenheter och fristående skolenheter med grundskola eller grundsärskola där utbildningen har begränsats till att avse elever som är i behov av särskilt stöd.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte lämnat några synpunkter på förslaget. Dit hör bl.a. *Statens skolverk, Barnombudsmannen, Konkurrensverket, Stockholms universitet, Bodens, Gällivares, Norrtälje och Södertälje kommuner, Sveriges skolledarförbund, Föräldraalliansen, Funktionsrätt Sverige, Sveriges elevråd, Sveriges elevkårer, Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Landsorganisationen i Sverige (LO).*

Flera av de remissinstanser som tillstyrker förslaget är positiva till att kötid som urvalsgrund slopas. *Uppsala universitet* och *Täby och Södertälje kommuner* anser att detta är bra ur ett integrationsperspektiv. *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* och *Konkurrensverket* bedömer att kötid inte förenlig med ett lika-villkorperspektiv och principen att alla vårdnadshavare bör ha samma information inför skolstart och samma reella möjlighet att välja skola. Det lyfts också fram att flytt mellan bostadsorter inte ska behöva medföra att eleven diskvalificeras från att välja vissa skolor. Enligt *Statens skolinspektion* kan förslaget om att slopa kötid som möjlig urvalsgrund ge fler elever möjligheter att söka sig till vissa skolor. Enligt inspektionen bör en förutsättning för skolvalet vara att alla potentiella sökande kan ansöka på lika villkor. Genom att urvalsgrunden kötid tas bort blir enligt Skolinspektionen valet till skolor med enskild huvudman mer likvärdigt för vårdnadshavare och elever.

Skolverket håller med om utredningens beskrivning av att kötid som urvalsgrund har flera negativa effekter i relation till skolsegregation, men påtalar samtidigt att det är viktigt att analysera vilka effekter och konsekvenser av att slopa kötid får för de berörda eleverna och barnen.

Ett flertal remissinstanser är starkt kritiska till förslaget om att slopa kötid som möjlig urvalsgrund. Detta gäller bl.a. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund, Academedia AB, Idéburna skolors riksförbund*, och ett antal enskilda huvudmän som har inkommit med spontana yttranden. De flesta av dessa remissinstanser bekräftar att det finns problem med dagens kösystem, men menar till skillnad mot utredningen att lösningen inte är att ta bort kötid som urvalsgrund utan att den i stället behöver regleras och begränsas, t.ex. genom att införa en åldersgräns. Bland annat *Friskolornas riksförbund, Svenskt Näringsliv* och *Idéburna skolors riksförbund* för fram att kö som urvalsgrund är en viktig

förutsättning för att enskilda huvudmän ska kunna prognosticera intresse för en viss skola och därmed ge signaler om ett eventuellt behov av expansion av verksamheten. Det förs också fram av bl.a. *Kunskapsskolan i Sverige AB* att avskaffandet av köer förstärker incitamentet att planera barnens skolgång genom boendet, vilket riskerar att öka boendesegregationen och därmed skolsegregationen.

När det gäller urvalsgrunden kvot är bl.a. *LO* och *Malmö kommun* positiva då urvalsgrunden anses vara viktig för att bidra till minskad skolsegregation. De anser dock att det behövs stöd till huvudmännen. *Academedi AB* är positivt till sådana kvoter innebär att valfriheten finns kvar för familjerna och att de i de allra flesta fall får sitt val av skola tillgodosett. Friskolornas riksförbund föreslår att användande av kvot kan vara frivilligt och att huvudmän som väljer att tillämpa kvot ska anmäla det till Skolinspektionen. Förbundet för också fram att den särskilda kvot för nyanlända som enskilda huvudmän i dag kan välja att använda bör behållas. *UNICEF Sverige* anför att det är högst tveksamt om en frivillighet avseende kvotgrunden kommer att få den effekt som syftet med förslaget är. Ett antal remissinstanser avstyrker dock eller har omfattande synpunkter på förslaget om urvalsgrunden kvot. Detta gäller bl.a. *Skolverket*, *Skolinspektionen*, *Skolväsendets överklagandenämnd*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen)*, *Göteborgs och Helsingborgs kommuner* och *SKR*. Den vanligaste kritiken är att förslaget riskerar att stå i strid med diskrimineringslagstiftningen och reglerna om dataskydd samt att det saknas stöd till huvudmännen i hur urvalsgrunden kvot ska kunna användas på ett sätt som överensstämmer med lagstiftningen.

Idéburna skolors riksförbund anser att reglerna så långt som möjligt bör vara utformade på samma sätt som för kommunala skolor och att den gräns på 50 procent av platserna som utredningen föreslår när det gäller urvalsgrunden geografiskt baserat urval därför inte bör gälla. *Läraryrket* anser att det är oklart vilken bas som ska gälla för procentsatsen, dvs. om det är viss procent av alla platser eller av de platser som kvarstår efter att vissa urvalsregler redan har tillämpats. *Läraryrket* anför, som det får förstås, att en tillämpning av geografiskt baserat urval på ett sätt som leder till en minskad allsidig social sammansättning inte bör tillåtas. *Uppsala universitet* och *Malmö kommun* påpekar att ett geografiskt baserat urval med utredningens förslag skulle kunna användas för att bevara och till och med öka en befintlig segregation och framför att det är oklart om Skolinspektionen ska kunna rikta någon åtgärd mot huvudmännen om det vid en granskning skulle visa sig att urvalsgrunden tillämpats på ett ur integrationssynpunkt olämpligt sätt.

Bland annat *Friskolornas riksförbund*, *Idéburna skolors riksförbund* och flera enskilda huvudmän som inkommit med spontana yttranden motsätter sig borttagandet av verksamhetsmässigt samband med förskolan som möjlig urvalsgrund. Remissinstanserna anser att det utifrån ett elevperspektiv är viktigt att barn får en trygg övergång mellan förskola, förskoleklass och grundskola.

Flera remissinstanser är tveksamma till att lika möjligheter ska införas som urvalsgrund. Bland annat *Friskolornas riksförbund*, *Kunskapsskolan i Sverige AB* och *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* för fram att den föreslagna urvalsgrunden saknar legitimitet hos vårdnadshavare i

landet och riskerar att minska engagemanget i skolvalet. Några remissinstanser anser att lottning endast bör användas sedan alla andra urvalsgrunder har tillämpats men samtliga tillgängliga platser vid skolenheten inte har kunnat fyllas.

Skolväsendets överklagandenämnd anser att förtur för elever som omfattas av särskilda skäl bör vara en urvalsgrund. Nämnden anser vidare att det inte framgår om utredningen har tagit ställning till om ett beslut att neka ett önskemål om skolplacering på grund av att en bedömning görs att sökanden inte har särskilda skäl ska kunna överklagas. Även *SKR, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* och *Nacka kommun* ifrågasätter utredningens förslag om särskilda skäl och menar att det tydligare måste framgå vad som avses med särskilda skäl. SPSM anser också att det bör tydliggöras att funktionsnedsättning kan utgöra särskilda skäl för företräde framför övriga elever till en viss skolenhet även gällande fristående skolor.

En majoritet av remissinstanserna har inte uttalat sig om bedömningen att enskilda huvudmän fortsatt ska kunna använda tester och prov som grund för urval till eller inom en skolenhet. Några remissinstanser bl.a. *Idéburna skolor riksförbund, Eskilstuna kommun* och *Waldorfläro- högsolan* tillstyrker bedömningen. *IFAU* anser att enskilda skolhuvudmäns möjligheter att använda sig av färdighetsprov måste regleras på ett sätt som gör att dessa inte används för att frångå skolvalet och de föreslagna urvalsgrunderna vilket annars skulle kunna ske exempelvis genom ökad etablering av profilskolor. *Läraryrket* anser att färdighetsprov bör användas restriktivt och att sådana prov i huvudsak inte bör omfatta samtliga platser på en skola.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer getts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer i huvudsak med förslagen i rutan. *Skolverket* och *Skolinspektionen* har inga synpunkter på förslaget. *SPSM* delar regeringens uppfattning att urval för fristående resursskolor bör regleras. Det finns enligt *SPSM* en risk för att det, utan någon uttrycklig reglering om hur platser ska fördelas, kan innebära att elever ställs i kö, och att kötid därmed fortsatt blir en urvalsgrund till fristående resursskolor.

Friskolornas riksförbund, som anser att det är viktigt att regelverket så långt möjligt blir likartat för fristående och kommunala resursskolor, tillstyrker förslaget till urvalskriterium vid fristående resursskolor på det sätt såsom det utformats i lagparagrafen. Förbundet anför att det är av allra största vikt att t.ex. inte blanda vissa elever med stora svårigheter som kontrasterar mot varandra. Om en resursskola t.ex. har flera elever med ADHD är det inte funktionellt för någon av eleverna att ta emot en elev med svår autism i resursskolan, där eleven skulle bli mycket störd av sina kamraters sätt att agera. Enligt förbundet är det därför av största vikt att resursskolan får avgöra sammansättningen av elevgruppen och att mottagandet av elever anpassas till de begränsningar skolan har. Förbundet påtalar att det i paragrafexten skrivs fram just att det handlar om den elev som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder. Det skulle enligt förbundet antingen kunna handla om den elev som har mest omfattande stödbehov, men det skulle mycket väl också kunna handla om den elev som väntat längst på att få plats på resursskolan, eftersom behovet av att få gå där ökat med väntetiden, eller den elev som mår sämst av att inte tas emot i resursskolan men som inte har mest omfattande stödbehov.

Utvecklingspedagogik Sverige AB ser positivt på förslaget att harmonisera urvalsgrunderna mellan kommunala och fristående resursskolor, men anser att det krävs vissa ytterligare förtydliganden och justeringar. Bolaget efterfrågar ett antal klargöranden, bl.a. om skolorna kommer att bli skyldiga att inför varje läsår meddela hur många lediga platser man kommer att ha i respektive årskurs och om det fortsatt kommer vara möjligt att tillämpa syskonförtur.

Autism- och Aspergerförbundet anser att tanken med att harmonisera regleringen är god, men att det finns flera utmaningar som kräver ytterligare analys. Förbundet påtalar att det kommer att vara en utmaning för fristående skolans huvudmän att bedöma vem som har störst behov av en plats. Förbundet anser att det i möjligaste mån behöver tydliggöras hur bedömningen av störst behov ska göras och vem som ska göra denna bedömning för att systemet ska bli rättvist och där elevers bästa är i fokus. Förbundet befärar att den föreslagna regleringen annars kan öppna upp för att valet av elever helt eller delvis drivs av andra orsaker, såsom vilka elever som ger högst skolpeng, tilläggsbelopp eller att extra utmanande elever väljs bort.

Riksförbundet Attention uppger att förslaget om att urval ska göras utifrån vem som har störst behov i första hand bör gälla kommunala resursskolor, eftersom en kommunal huvudman har tillgång till betydligt fler utbildningsalternativ än vad en fristående resursskola har. Förbundet befärar att en bestämmelse som innebär att de elever som har störst behov ska prioriteras vid behov av urval till en fristående resursskola inte tar tillräcklig hänsyn till möjligheten att skapa en hållbar och fungerande utbildningsmiljö. Utan en ordentlig analys av hur bedömningen av principen om ”störst behov” ska tillämpas går det enligt Förbundet inte att ta ställning till förslaget. Enligt förbundet måste flera faktorer rimligen beaktas, såväl möjligheten att nå kunskapskraven, som att skapa en trygg och säker miljö präglad av studiero för varje elev.

Vintertullsskolan i Stockholm AB avstyrker förslaget. Bolaget anser att det inte finns någon anledning att rikta kritik mot att kommunala friskolor ska prioritera elever med högst behov av särskilt stöd eftersom en kommun har det övergripande ansvaret för elever med störst behov av särskilt stöd. Bolaget ifrågasätter dock att motsvarande ska gälla för en fristående resursskola. Det skulle enligt bolaget vara kontraproduktivt för en fristående resursskola att prioritera elever med högst behov av särskilt stöd om eleven har sådana funktionsnedsättningar att den fristående resursskolans inriktning gör att skolan inte kan ge eleven det stöd eleven är i behov av. Bolaget anför också att det är oklart vad som avses med begreppet störst behov samt att förslaget riskerar att sätta det fria skolvalet ur spel vad avser elever med omfattande behov av särskilt stöd. Om förslaget genomförs finns det vidare enligt Vintertullsskolan en risk för att en fristående resursskola fyller skolan med en elevkategori som inte ger rätt till tilläggsbelopp, vilket betyder att skolan inte har möjlighet att driva verksamheten vidare. Vintertullsskolan anför att exempelvis hemmasittande elevers kommuner inte betalar tilläggsbelopp för de åtgärder som sätts in till eleven för att få eleven tillbaka till skolan.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen har i avsnitt 7.1 tagit ställning för att de urvalsgrunder som huvudmän för skolenheter ska kunna använda sig av ska lagregleras. I detta avsnitt presenteras vilka urvalsgrunder som inte ska få användas av enskilda huvudmän och vilka urvalsgrunder som föreslås få användas av sådana huvudmän.

Kötid som urvalsgrund förstärker skolsegregationen

Fristående skolor har blivit en viktig del av det svenska skolväsendet. Läsåret 2020/21 gick totalt cirka 16 procent av grundskolans elever på fristående skolor. I många kommuner är andelen betydligt högre. Av eleverna i fristående grundskolor var 50,3 procent flickor och 49,7 procent pojkar. De fristående skolorna är således inte längre marginalaktörer utan tillhandahåller en betydande andel av den totala skolkapaciteten och är en viktig del av det svenska skolsystemet. De fristående skolorna påverkar därför på många håll förutsättningarna för skolverksamheten i grunden. Eftersom utbildning hos enskilda huvudmän alltid är riksrekryterande, har enskilda huvudmän betydande möjligheter att påverka elevsammansättningen och på så sätt motverka den skolsegregation som boendesegregationen ger upphov till. Forskning visar dock i stället att många av de urvalsgrunder som enskilda huvudmän väljer att tillämpa ytterligare förstärker skolsegregationen.

Som beskrivits i avsnitt 5 är huvudregeln för fristående skolor att de ska vara öppna för alla elever och urval får endast göras på de grunder som är förenliga med detta öppenhetskrav och som Skolinspektionen godkänner. Regleringen för hur urval får göras vid fristående skolor är tydligare än den som gäller för kommunala skolor. En fristående skola kan välja en eller flera urvalsgrunder. Skolinspektionen prövar därefter de angivna urvalsgrunderna mot öppenhetskravet. Enligt Skolinspektionens praxis är en fristående skola inte bunden av de urvalsgrunder som angetts i beslutet om godkännande, utan huvudmannen får besluta om att göra förändringar i dessa utan att behöva få det prövat på nytt av myndigheten. Det framgår därför inte av Skolinspektionens beslut om godkännande av enskilda som skolhuvudman vilka urvalsgrunder som huvudmannen får tillämpa. Kunskapen om vilka urvalsgrunder fristående skolor använder sig av är av denna anledning tämligen låg och statistiken obefintlig. Vidare är insynen i hur fristående skolenheter praktiskt hanterar urvalet bristfällig. Detta beror dels på att enskilda huvudmän inte omfattas av offentlighetsprincipen, dels på att enskilda huvudmäns beslut om mottagande av elever inte kan överprövas av vare sig Skolväsendets överklagandenämnd eller förvaltningsdomstol. Denna bristande insyn i och kontroll över de fristående skolornas urval innebär en rättsosäkerhet för de vårdnadshavare och elever som är intresserade av en skolplacering vid en fristående skola.

Enligt rapporter och uppgifter från fristående skolor är kötid, ofta i kombination med syskonförtur, den vanligaste urvalsgrunden som fristående skolor använder sig av. För enskilda huvudmän som även har förskolor, eller två skolor med olika årskurser, tillämpas ofta verksamhetsmässigt samband som primärt urval, vilket oftast innebär att barn som går i huvudmannens förskola ges förtur till förskoleklassen.

Tillämpningen av dessa urvalsgrunder leder, i olika utsträckning, till att platserna vid populära fristående skolor redan är tagna när det är dags för vårdnadshavare till elever som ska börja i förskoleklass att lämna önskemål om skola. Systemet tenderar att gynna barn till föräldrar som med mycket god framförhållning, ibland redan när barnet är nyfött, kan ställa barnet i kö utifrån kunskap om hur skolvalet fungerar, vilka skolor som finns att välja mellan och vilka åtgärder som måste vidtas för att öka sina barns chanser att få en plats på en attraktiv skola. Dessa föräldrar har ofta en gynnsam socioekonomisk bakgrund. Samtidigt missgynnar systemet barn till föräldrar som har en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund, familjer som är nyinflyttade i en kommun eller de som först närmare skolstart försöker välja skola. Systemet kan även missgynna de barn som är födda sent på året. Som beskrivits i bl.a. avsnitt 4 och 6 spår detta på den skolsegregation som redan finns och påverkar därför möjligheterna att leva upp till skollagens mål om en likvärdig utbildning. Regeringen anser att det är av stor vikt att segregering och orättvisa urvalsgrunder inte ska få förekomma och att vårdnadshavare, oavsett socioekonomisk bakgrund, bostadsort eller utbildningsnivå, får likvärdiga möjligheter att välja skola för sina barn.

Det ska inte längre vara möjligt att använda kötid som urvalsgrund

Som utredningen och flera remissinstanser påpekar har tenderar tillämpningen av kötid som urvalsgrund att gynna elever vars vårdnadshavare är välinformerade om olika skolor och skolvalets förutsättningar och stänger ute de elever vars vårdnadshavare inte har lika goda förutsättningar att göra välinformerade val. *Täby kommun*, som ser positivt på mer rättvisa och tydliga urvalsgrunder, anför att kötid som urvalsgrund medför att elever som är nyinflyttade till en kommun riskerar att inte ha samma möjlighet till placering på en skola som de som är födda i kommunen och som har föräldrar som är medvetna om vikten av att ställa barnen i kö tidigt, vilket enligt kommunen kan medföra en begränsning av det fria skolvalet. Regeringen delar den bedömningen. Det krävs ofta mycket god framförhållning för att en elev ska vara garanterad en plats i en populär fristående skola där kötid tillämpas som urvalsgrund. Ibland leder detta till att skolvalet till populära fristående skolor förflyttas till barnets första levnadsår i stället för i samband med skolstart. I vissa fall har kötid som urvalsgrund lett till att skolor endast har haft elever födda under årets första månader, eftersom barn som är födda senare på året har en sämre placering i kön. Även elever vars vårdnadshavare inte har varit medvetna om att en skolplacering vid en viss fristående skola hade krävt att barnet ställts i kö kort tid efter barnets födelse utestängs. Det finns visserligen, som bl.a. *Friskolornas riksförbund* påpekar, en del fristående skolor som valt att ange en åldersgräns för när anmälan till kön kan göras. Detta ökar naturligtvis möjligheterna för fler vårdnadshavare att ställa sina barn i kö, men innebär ändå att önskemål om skola framförs vid olika tidpunkter och gynnar barn till föräldrar som på förhand har kunskap om hur skolvalet fungerar. Regeringen anser i likhet med flera remissinstanser, däribland *Skolverket*, *Uppsala universitet*, *IFAU*, *Malmö*, *Stockholms*, *Södertälje* och *Västerås kommuner*, *Lärarnas Riksförbund*, *Sveriges elevråd* och *Sveriges elevkårer*, att kötid är problematisk som urvalsgrund, eftersom

det har påtagliga negativa effekter när det gäller skolsegregationen. Som *Skolinspektionen* framför kan borttagandet av kötid som möjlig urvalsgrund innebära att fler elever får möjligheter att söka sig till vissa skolor. *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* anför att kötid som urvalsgrund uppfyller öppenhetskravet och är oavhängigt föräldrarnas ekonomiska förutsättningar. *Stiftelsen Viktor Rydbergs skolor* lämnar liknande synpunkter. *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB*, i likhet med *Friskolornas riksförbund* och *Stiftelsen Viktor Rydbergs skolor* pekar även på att kötid möjliggör investerings- och planeringsbeslut genom att uppgifter om intresseanmälningar kan utgöra underlag för analys av behov av nyinvesteringar och expanderingsbeslut. *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* anser att förslaget snarare är en attack på föräldrars valfrihet och friskolehuvudmäns självrådighet än ett verkningsfullt medel för att tackla de problem som dagens skola har. *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* påpekar vidare att utredningen inte har kunnat påvisa att elever med kort kötid systematiskt skulle ha en annan bakgrund än elever med längre kötid.

Regeringen kan inte instämma i de nämnda remissinstansernas åsikter och anser, tvärt emot vad *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* anför, att slopandet av kötid som möjlig urvalsgrund snarare ökar vårdnadshavarens möjlighet att påverka sina barns skolgång. För de som redan i dag gör aktiva och tidiga val genom att i god tid ställa sina barn i kö till populära skolor kan förslagen onekligen innebära en ökad konkurrens om skolplatser. Detta skulle dock vara en konsekvens av att valmöjligheterna utökas, inte av att de minskas. Eftersom en grundläggande princip för skolvalssystemet bör vara att alla elever ges lika och reella chanser att delta är det en positiv effekt att fler elever och vårdnadshavare omfattas av valmöjligheterna. Urval baserat på kötid är också en sannolik bidragande orsak till ökad skolsegregation. Det ska även tilläggas att de familjer som är nyinflyttade i en kommun, antingen för att de flyttat inom landet, eller då de nyligen anlät till Sverige, inte ens teoretiskt har möjlighet att säkra plats för sina barn på en populär fristående skola med kötid som urvalsgrund. Urval baserat på kötid kan inte heller, som vissa remissinstanser menar, hanteras genom bättre information till vårdnadshavare inför skolvalet eftersom kötid innebär att elevurvalet oftast redan är gjort vid det tillfället. Bland annat *Friskolornas riksförbund*, *Svenskt Näringsliv* och *Idéburna skolors riksförbund* påpekar att kötid till fristående skolor används för att prognosticera intresset för en viss skola och därmed ge signaler om ett eventuellt behov av expanderingsbeslut av verksamheten. Enligt regeringen är det inte rimligt att utforma regleringen av urvalsgrunder med utgångspunkt i vad som bäst skulle kunna bidra som underlag till enskilda huvudmäns intressen och beslut om expanderingsbeslut. Den centrala utgångspunkten måste i stället vara vad som är bäst för det svenska skolväsendet och samtliga elever i nu aktuella skolformer. Som redogjorts för är det inte gynnsamt för vare sig skolväsendet eller samhället i stort att elever med olika bakgrund går i olika skolor. Regeringen anser i likhet med vad bl.a. *IFAU* och *Konkurrensverket* för fram att kötid som urvalsgrund innebär en begränsning av valfriheten och att alla vårdnadshavare inte ges samma reella möjligheter att delta i skolvalet på lika villkor. Det förtjänar även att påpekas att kötid som urvalsgrund visserligen kan ge en indikation på hur många elever som

potentiellt är intresserade av att gå vid en viss skolenhet, men antalet elever i kö utgör inte i sig någon säker prognos för hur många elever som de facto önskar att få plats vid en viss skolenhet. Elever kan nämligen stå i flera köer samtidigt och kan, av förklarliga skäl, inte ta samtliga platser i anspråk. Redan i dag måste därför beslut om dimensionering för såväl fristående som kommunala skolor fattas under avsevärd osäkerhet och med utgångspunkt i erfarenheter från tidigare år om hur många köande barn som faktiskt varit intresserade av en skolplats.

Mot bakgrund av de skäl som redovisats ovan gör regeringen bedömningen att det inte längre bör vara möjligt att använda kötid som urvalsgrund vid mottagande av elever i fristående skolor.

Syskonförtur ska få användas som urvalsgrund

Syskonförtur är precis som för kommunala huvudmän en allmänt utbredd urvalsregel vid fristående skolor. Den används ofta i kombination med verksamhetsmässigt samband och kötid. Regeringen ser klara fördelar med att även fristående skolor fortsatt ska få använda denna grund för urval. Som har beskrivits i förgående avsnitt bedöms syskonförtur som urvalsgrund underlätta familjers vardag och utgöra en trygghet för framför allt yngre barn att kunna gå på samma skola som sitt äldre syskon. Syskonförtur underlättar också kontakten mellan hem och skola, vilket kan vara av särskild vikt för elever med studiemässiga eller sociala problem. *Eskilstuna kommun* påpekar att det finns en risk att urvalskriteriet syskonförtur upprätthåller sociala sammansättningar och försvårar skapandet av allsidigt sammansatta grupper. Som har utvecklats i avsnitt 7.2 om kommunala huvudmän görs bedömningen att syskonförtur inte får några uppenbara konsekvenser för en skolas sociala sammansättning och påverkar skolsegregationen i ytterst liten utsträckning. Regeringen anser därför i likhet med flera remissinstanser däribland *Friskolornas riksförbund*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Kunskapsskolan i Sverige AB* och *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* att även enskilda huvudmän ska kunna använda syskonförtur vid urval till sina skolenheter.

Geografiskt baserat urval ska få användas som urvalsgrund

Som redogjorts för i avsnitt 5 får fristående skolor i dag använda sig av geografisk närhet som urvalsgrund. Enligt vad utredningen erfar är det dock en urvalsgrund som sällan används. Som angetts ovan är i dag den vanligaste urvalsgrunden vid fristående skolor kötid. Att använda kötid som urvalsgrund skulle teoretiskt sett kunna bidra till en mer allsidig social elevsammansättning vid de fristående skolenheterna. Som beskrivits ovan visar forskningen dock att det i stället ytterligare förstärker segregationen.

Att använda geografiska parametrar för att göra urval till fristående skolor kan, beroende på hur de geografiska kriterierna definieras och tillämpas, bidra till att minska eller förstärka den skolsegregation som uppstått på grund av boendesegregationen. Boendesegregationen befästs t.ex. om en fristående skola som är etablerad i ett område med ett ur ett socioekonomiskt perspektiv homogent befolkningsunderlag som enda urvalsgrund tillämpar geografiskt baserat urval som grundas på närhet till skolan. Den geografiska urvalsgrund som Skolinspektionen tidigare har godkänt för urval till fristående skolor är baserad på närhet till skolan. En

urvalsgrund som grundas på geografiska parametrar behöver dock inte utgå från närhet till skolan. Det skulle t.ex. kunna avse urval som siktar in sig på att fånga upp elever bosatta i glesbygd eller ett urval som ger förtur till elever som är folkbokförda på ett visst postnummer eller i ett visst område. Som *Kunskapsskolan i Sverige AB* påpekar kan geografiskt baserat urval användas t.ex. för att kunna ta in elever från socioekonomiskt mindre gynnsamma områden.

Kunskapsskolan i Sverige AB framhåller att användning av geografiska parametrar vid urval precis som kötid kan få som konsekvens att skolplatser är tagna redan på förhand. Att bo på en viss adress kan då i praktiken vara en mycket effektiv garanti för att få plats på en viss skola. Geografiska parametrar bör enligt Kunskapsskolan i Sverige AB inte kunna användas för att ta in elever från mer privilegierade områden. *Uppsala universitet* är kritiskt till att det inte föreslås något krav på att urvalsgrunden ska främja en allsidig social sammansättning. Ett geografiskt baserat urval skulle med den föreslagna utformningen kunna användas för att bevara och t.o.m. öka en befintlig segregation. Även *Läraryrket* för fram att geografiska områden som uppenbart bidrar till en minskad allsidig social sammansättning på skolan inte bör tillåtas.

Mot bakgrund av förslaget i avsnitt 6 om att en huvudman ska vara skyldig att aktivt verka för en allsidig social elevsammansättning på skolenheten och att förslaget preciseras i förhållande till utredningens förslag, så att det framgår att detta arbete ska utföras kontinuerligt och med god framförhållning i förhållande till huvudmannens beslut om vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid mottagande vid huvudmannens skolenheter, bedömer regeringen att de risker med urvalsgrunden geografiskt baserat urval som lyfts av ovan nämnda remissinstanser elimineras.

Som framgår ovan kan urvalsgrunden geografiskt baserat urval användas för att minska segregation. Det kan vidare även för elever som önskar tas emot vid en fristående skola kan finnas ett värde i att kunna få gå i en skola där det finns fler barn från det egna bostadsområdet. Urvalsgrunden geografiskt baserat urval möjliggör en ökad förutsägbarhet för de familjer som väljer skola utifrån sådana preferenser. Med hänsyn härtill, och till den betydelse som förslaget om att en huvudman ska vara skyldig att aktivt verka för en allsidig social elevsammansättning på skolenheten har, bedömer regeringen att det är rimligt att även enskilda huvudmän ska kunna tillämpa geografiska kriterier vid urval till sina skolenheter.

Fristående skolor ska enligt skollagen vara öppna för alla elever som har rätt till utbildning i den aktuella skolformen (se t.ex. 10 kap. 35 §). Med hänsyn härtill bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att urvalsgrunden bör begränsas. Till skillnad från utredningen anser regeringen att denna begränsning bör tas in i lag. Regeringen anser, med anledning av *Läraryrket*s synpunkt, att det tydligt bör framgå vilken bas som ska gälla för begränsningen och anser att urvalsgrunden ska få tillämpas på som mest hälften av det totala antalet platser som finns tillgängliga vid skolenheten. När det gäller förslaget om att begränsa tillämpningen av urvalsgrunden till hälften av de tillgängliga platserna framför *Idéburna skolors riksförbund* att kommuner i tillväxtregioner ibland har starka önskemål om att avgränsa antagningen av elever till den egna kommunen för att t.ex. upplåta mark eller lokaler till en fristående skolverksamhet. Om endast hälften av platserna kan kopplas till geografiskt urval kan det

på så sätt bli ett hinder för etablering av nya fristående skolor i en kommun. Förbundet menar vidare att förslagen bör så långt som möjligt utformas på samma sätt som motsvarande reglering för kommunala skolor. Regeringen kan inte se att en sådan begränsning skulle utgöra något hinder för etablering av nya fristående skolor i en kommun på det sätt som *Idéburna skolors riksförbund* beskriver. Det är riktigt som anförs att utformningen av förslaget skiljer sig från det som i denna del föreslås för de kommunala skolornas del. Skillnaden består i att den begränsning för fristående skolenheter som innebär att geografiskt baserat urval bara ska kunna tillämpas till som mest hälften av de tillgängliga platserna inte föreslås för kommunala skolenheter. Det finns emellertid när det gäller skolpliktsansvaret en väsentlig skillnad i villkor för enskilda respektive kommunala huvudmän. Som nämnts ovan är utbildning vid fristående skolor alltid riksrekryterande, vilket innebär att dessa skolor tar emot elever inte bara från hela den kommun där skolan är belägen, utan från hela landet. Kommuner har till skillnad från fristående skolor en lagstadgad skyldighet att bevaka närhetsgarantin, dvs. erbjuda alla elever hemmahörande i kommunen en skolplacering vid en kommunal skolenhet nära hemmet. Kommunala huvudmäns ansvar och villkor skiljer sig på denna punkt väsentligt från de fristående huvudmännens. Den för de fristående skolorna föreslagna begränsningen av urvalsgrunden möjliggör urval utifrån geografiska kriterier samtidigt som den värnar om skolornas riksrekryterande karaktär. Det finns ingenting som hindrar att de fristående huvudmännen tillämpar geografiska kriterier till en mindre andel av platserna än vad begränsningen medger. För kommunernas räkning sätter närhetsgarantin den yttersta gränsen för hur stor andel av platserna som ska få fördelas med tillämpning av andra urvalskriterier. Kommunens ansvar att sörja för närhetsgarantin innebär dessutom att geografiska kriterier beaktas vid placeringar av en tämligen stor andel elever. Mot denna bakgrund bedöms skillnaden i utformningen av urvalsgrunden geografiskt baserat urval för fristående respektive kommunala huvudmän som befogad.

Regeringen föreslår således att det ska vara tillåtet för enskilda huvudmän att använda urvalsgrunden geografiskt urval, men med som mest hälften av det totala antalet platser som finns tillgängliga vid skolenheten.

Verksamhetsmässigt samband ska få användas som urvalsgrund

Skolor med enskild huvudman får i dag använda sig av verksamhetsmässiga samband som urvalsgrund. Ett verksamhetsmässigt samband föreligger när det antingen finns ett organisatoriskt samband, t.ex. att en fristående förskola samutnyttjar lokaler och eller personal med en skola, eller på grund av pedagogiskt samband, t.ex. waldorf- eller montessorinriktning. Fördelarna med att kunna använda verksamhetsmässigt samband som urvalsgrund liknar de som finns för de kommunala skolspåren. Urvalsgrunden verksamhetsmässigt samband ger huvudmännen goda förutsättningar för kontinuitet och sammanhållen kvalitet under elevens hela utbildning och därtill även möjlighet att påverka olika skolors elevsammansättning. Genom denna urvalsgrund ges även vårdnadshavare en hög grad av förutsägbarhet när det gäller vilka skolor som barnet kommer att antas till under sin grundskoleutbildning. Syftet med urvalsgrunden är att elever ska kunna ges en utbildning med samman-

hängande pedagogisk inriktning (pedagogiskt samband), eller en sammanhängande utbildning vid två skolor med samma huvudman där huvudmannen valt att organisera verksamheten i två skolenheter som samutnyttjar lokaler och/eller personal (organisatoriskt samband).

Skolväsendets överklagandenämnd framför att det finns anledning att överväga om urvalsgrunden är fullt ut förenlig med utgångspunkten att vårdnadshavares önskemål ska vara styrande och att skolvalet ska ske på lika villkor. Som nämnden påpekar innebär förslaget ett avsteg från det fria skolvalet. En av regeringens utgångspunkter är att skolvalet ska ske på lika villkor, vilket bl.a. innebär att skolplatser inte ska vara tagna på förhand vid tidpunkten för skolvalet. Samtidigt behöver de tydliga fördelarna med en urvalsgrund som bygger på verksamhetsmässigt samband, i form av bl.a. kontinuitet, sammanhållen kvalitet under elevens hela utbildning och en hög grad av förutsägbarhet för vårdnadshavare, vägas in. Regeringen gör därför, i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser, bedömningen att det bör finnas möjlighet att använda verksamhetsmässigt samband vid urval till skolenheter med enskild huvudman. Sådana verksamhetsmässiga samband bör avse skolenheter där det finns ett tydligt pedagogiskt eller organisatoriskt samband. Regeringen gör dock bedömningen att urvalsgrunden inte bör få användas vid urval till en skolenhet med förskoleklass. Flera remissinstanser invänder mot detta. Bland annat *Academedias AB, Friskolornas riksförbund, Idébarna skolors riksförbund, Företagarna, FSO och IV (Idéburen välfärd)* anser att verksamheter som har en specifik pedagogisk inriktning och är organisatoriskt integrerade ger en kontinuitet och förutsägbarhet för föräldrar och personal, vilket är en viktig grund för trygga övergångar och att det är viktigt utifrån ett elevperspektiv att barn får en trygg övergång mellan förskolan, förskoleklassen och grundskolan.

Regeringen kan instämma i remissinstansernas synpunkt att ett verksamhetsmässigt samband med en förskola som urvalsgrund kan skapa en ökad förutsägbarhet. Det s.k. fria skolvalet leder ofrånkomligen till en viss osäkerhet kring elevens skolplacering. Dagens ordning innebär att fristående skolor genom exempelvis urvalsgrunden verksamhetsmässigt samband kan erbjuda vårdnadshavare och elever en större förutsebarhet. Att redan val av förskola ska innebära att elever ges förtur till en viss skolenhet inom förskoleklassen och därigenom ges förtur till en viss skolenhet inom grundskolan kan dock varken anses vara rättvist eller gynnsamt för skolväsendet i stort. Regeringen anser i stället i likhet med *Läraryrket förbundet* att det är rimligt, som utredningen föreslår, att urvalsgrunden verksamhetsmässigt samband inte ska få användas mellan förskola och förskoleklass, utan bara från förskoleklass till grundskola eller från en grundskola till en annan. En sådan ordning bedöms vara en rimlig avvägning mellan å ena sidan urvalsgrunder som bidrar till kontinuitet och förutsägbarhet och å andra sidan till ett skolval som sker på så lika villkor som möjligt.

Förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl och urvalsgrunder för resursskolor

Som framgår av avsnitt 7.2 föreslår regeringen att det för kommunala huvudmän ska införas urvalsgrunden förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl. Med ”annars har särskilda skäl” avses att eleven på grund av en funktionsnedsättning har behov av sådana anpassningar som har gjorts på en viss skolenhet eller sådan kompetens som finns på skolenheten. Skälen för detta förslag redovisas i avsnitt 7.2. Regeringen anser att dessa skäl är relevanta även i förhållande till fristående skolor och föreslår därför att motsvarande urvalsgrund ska få användas vid mottagande till en fristående skola.

Som framgår av avsnitt 7.2 lämnar utredningen inget förslag om hur urval till skolenheter där utbildningen har begränsats till elever i behov av särskilt stöd, s.k. resursskolor, ska göras, utan hänvisar i den delen till Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (dir. 2017:88).

I lagrådsremissen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd som baseras på nämnda utrednings betänkande En annan möjlighet till särskilt stöd – Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42), föreslås att bestämmelserna om skolplacering i grundskolan enligt 10 kap. 30 och 31 §§ och i grundsärskolan enligt 11 kap. 29 och 30 §§ inte ska vara tillämpliga på kommunala resursskolor. Det föreslås vidare att vid urval till en kommunal resursskola inom skolformerna grundskola och grundsärskola ska de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder prioriteras. I avsnitt 7.2 i förevarande lagrådsremiss föreslås att det med hänsyn till det förslaget ska klargöras i skollagen att de urvalsregler som föreslås för kommunala skolor i det avsnittet inte ska tillämpas vid placering på kommunala resursskolor.

I detta avsnitt föreslås lagreglerade urvalsgrunder för fristående skolor. Dessa urvalsgrunder är inte anpassade till resursskolor då sådana skolor begränsar utbildningen till elever i behov av särskilt stöd. I den dom där Högsta förvaltningsdomstolen slog fast att även kommuner får ha resursskolor bedömde domstolen att skollagens nuvarande bestämmelser inte hindrar kommunerna från att göra en behovsprövning i samband med placering vid en skola med inriktning mot elever i behov av särskilt stöd (HFD 2017 ref. 50). Det framgår också att de resursskolor som var aktuella i målet vid ansökningar till skolorna gjorde en bedömning av elevens behov av särskilt stöd och att de elever som hade störst behov prioriterades. Skolväsendets överklagandenämnd har i ett annat avgörande bedömt att antagningskriterierna till en kommunal resursskola med inriktning tal och språk, vilket var kriterierna för diagnosen generell språkstörning, var godtagbara (beslut 2017-08-10, dnr 2017:410). I det avgörandet bedömde nämnden också att när det gäller vilka elever som en kommun placerar på sin resursskola är det, om fler elever i kommunen än som får plats önskar gå där, inte en acceptabel urvalsgrund att eleven bor i den stadsdel där skolan är belägen.

Regeringen anser att det inte kan anses tillfredställande att urvalsgrunder skulle regleras för alla kommunala skolor och alla fristående skolor utom fristående resursskolor. I lagrådsremissen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd föreslås inte någon urvalsregel för fristående resursskolor inom förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Regeringen anser dock

att den urvalsgrund som i nämnda lagrådsremiss föreslås för kommunala resursskolor är lämplig även för fristående resursskolor, dvs. att de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras. Den risk som *SPSM* ser, dvs. att det i avsaknad av en uttrycklig reglering om hur platser ska fördelas finns risk för att kötid fortsatt blir en urvalsgrund till fristående resursskolor, kommer därmed att avlägsnas. Som nämnts i avsnitt 3 har bl.a. *Friskolornas riksförbund*, *Autism- och Aspergerförbundet*, *Riksförbundet Attention*, *Vintertullsskolan i Stockholm AB (Vintertullsskolan)* och *Utvecklingspedagogik AB* beretts tillfälle att yttra sig över ett utdrag ur ett utkast till lagrådsremiss med förslaget att om det inte finns plats för alla sökande, ska ett urval göras där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget. *Utvecklingspedagogik Sverige AB* ser positivt på förslaget att harmonisera urvalsgrunderna mellan kommunala och fristående resursskolor, men anser att det krävs vissa ytterligare förtydliganden och justeringar. *Autism- och Aspergerförbundet* anser att tanken med att harmonisera regleringen är god, men framför att det finns flera utmaningar som kräver ytterligare analys. *Riksförbundet Attention* uppger att förslaget om att urval ska göras utifrån vem som har störst behov i första hand bör gälla kommunala resursskolor, eftersom en kommunal huvudman har tillgång till betydligt fler utbildningsalternativ än vad en fristående resursskola har. Förbundet befarar att en bestämmelse som innebär att de elever som har störst behov ska prioriteras vid behov av urval till en fristående resursskola inte tar tillräcklig hänsyn till möjligheten att skapa en hållbar och fungerande utbildningsmiljö. *Vintertullsskolan* avstyrker förslaget bl.a. mot bakgrund av att det är oklart vad som avses med begreppet störst behov. Genomförs förslaget finns det enligt *Vintertullsskolan* vidare en risk för att en fristående resursskola fyller skolan med en elevkategori som inte ger rätt till tilläggsbelopp, vilket betyder att skolan inte har möjlighet att driva verksamheten vidare. *Vintertullsskolan* anför att exempelvis hemmasittande elevers kommuner inte betalar tilläggsbelopp för de åtgärder som sätts in till eleven för att få eleven tillbaka till skolan.

Regeringen konstaterar att flera av de som har yttrat sig lyfter vikten av att få till stånd en fungerande elevgrupp. *Friskolornas riksförbund* anför att det är fråga om elever med en omfattande stödproblematik som idag står i kö. De har vanligen ett skolmisslyckade bakom sig, där tidigare skolgång inte fungerat alls och där flera i dag är så kallade hemmasittare, dvs. elever med långvarig skolfrånvaro. Förbundet anför att det är av allra största vikt att t.ex. inte blanda vissa elever med stora svårigheter som kontrasterar mot varandra. Ett exempel skulle enligt förbundet kunna vara att en resursskola har flera elever med ADHD och att gruppen är livlig och verbal. Att då ta emot en elev med svår autism i resursskolan, där eleven blir mycket störd av sina kamraters sätt att agera, är enligt förbundet inte funktionellt för någon av eleverna. *Vintertullsskolan* anser att en fristående resursskola inte bör åläggas att prioritera elever med högst behov av särskilt stöd då det skulle vara kontraproduktivt för en fristående resursskola att prioritera elever med högst behov av särskilt stöd om eleven har sådana funktionsnedsättningar att den fristående resursskolans inriktning gör att skolan inte kan ge eleven det stöd eleven är i behov av. Som *Friskolornas riksförbund* framhåller föreslås dock i lagrådsremissen Resurs-

skolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd att det ska tydliggöras i skollagen att det vid antagning till fristående resursskolor är huvudmannen för resursskolan som ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Motsvarande bestämmelse föreslås också för kommunala resursskolor med grundskola eller grundsärskola. Det innebär att förslaget varken för kommunala eller fristående resursskolor innebär det som Vintertullsskolan befarar, dvs. att resursskolan skulle vara skyldig att prioritera elever med högst behov av särskilt stöd om eleven har sådana funktionsnedsättningar att den fristående resursskolans inriktning gör att skolan inte kan ge eleven det stöd eleven är i behov av. Förslaget innebär i stället att elever med störst behov av just det särskilda stöd som en viss resursskola erbjuder ska prioriteras vid urval till den skolan. För att ta det exempel som Friskolornas riksförbund nämner så innebär förslaget att om en fristående resursskola t.ex. har specialiserat sig på att möta elever med ADHD så ska skolan prioritera den elev med ADHD som har störst behov av det stöd som resursskolan erbjuder.

Frågan är då vad detta innebär. Friskolornas riksförbund anför att det skulle antingen kunna handla om den elev som har mest omfattande stödbehov, men det skulle mycket väl också kunna handla om den elev som väntat längst på att få plats på resursskolan, eftersom behovet av att få gå där ökat med väntetiden, eller den elev som mår sämst av att inte tas emot i resursskolan men som inte har mest omfattande stödbehov. När det gäller frågan om vem som har störst behov kan konstateras att en elev som inte alls närvarar i skolan har mycket stort behov av åtgärder för att komma tillbaka till skolan och få den utbildning som eleven har rätt till. Både Friskolornas riksförbund och Vintertullsskolan nämner elever med långvarig skolfrånvaro.

Utredningen Att vända frånvaro till närvaro – en utredning om problematisk elevfrånvaro har i betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94) kartlagt långvarig och ofta återkommande frånvaro, såväl ogiltig som giltig i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan samt analyserat orsakerna till långvarig eller ofta återkommande frånvaro. Utredningen lyfter både skolfaktorer och individfaktorer som skäl till långvarig skolfrånvaro. Utredningen anger att många aktörer som arbetar i närvaroteam med uppdrag att hjälpa elever med omfattande frånvaro uppger att det är vanligt att eleverna har neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar kategoriseras som en individfaktor, men inte alla elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar utvecklar enligt utredningen frånvaro. Utredningen anför att det är kombinationen av neuropsykiatrisk funktionsnedsättning och t.ex. bristande förståelse, anpassning och stöd som kan leda till frånvaro och inte neuropsykiatriska funktionsnedsättningar i sig. Många elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och omfattande frånvaro rapporterar bristande anpassning av undervisningen och skolsituationen till den specifika funktionsnedsättningen.

I 1 kap. 8 § skollagen hänvisas till att det i diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser som har till ändamål att motverka dis-

kriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter inom utbildningsområdet oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Enligt diskrimineringslagen får den som bedriver verksamhet enligt skollagen inte diskriminera någon elev som deltar i eller söker till verksamheten (2 kap. 5 § diskrimineringslagen). Diskrimineringslagen skyddar personer med en funktionsnedsättning från både direkt och indirekt diskriminering. För att det exempelvis ska vara fråga om direkt diskriminering krävs att någon med en viss funktionsnedsättning missgynnas och behandlas sämre än någon annan i en jämförbar situation. Med diskriminering avses också bl.a. bristande tillgänglighet, dvs. att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att skäligen åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning (1 kap. 4 § diskrimineringslagen). Det finns även rättsfall där en kommun har dömts för diskriminering i form av bristande tillgänglighet gentemot en elev med en funktionsnedsättning som medfört koncentrations- och inlärningssvårigheter, eftersom eleven inte fick stödåtgärder i sin grundskola i rimlig tid (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom 2020-04-29, mål nr FT 3884-19, Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd varför domen stod fast).

Regeringen konstaterar att det är hemkommunen som ansvarar för att utbildning i grundskolan kommer till stånd för alla som enligt skollagen har rätt att gå i skolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt (se t.ex. 10 kap. 24 § skollagen). En fristående resursskola har inte motsvarande övergripande ansvar. Om en resursskola däremot har specialiserat sig mot en viss typ av funktionsnedsättning och flera elever som både har en sådan funktionsnedsättning och en långvarig skolfrånvaro har ansökt till resursskolan får en elev som är äldre och har en längre skolfrånvaro anses ha större behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder än en elev som är yngre och har en kortare skolfrånvaro. En elev med långvarig skolfrånvaro som har behov av särskilt stöd för att kunna komma tillbaka till undervisning i en skola kan vidare generellt anses ha större behov av särskilt stöd än en elev som har behov av särskilt stöd med anledning av t.ex. samma funktionsnedsättning, men som ändå deltar i undervisningen i sin nuvarande skola. Som Vintertullsskolan med flera lyfter är det dock centralt att få till stånd en fungerande elevgrupp i en resursskola. Elever med långvarig skolfrånvaro kan ha behov av att komma in i en grupp med tillgång till klasskamrater. Om enbart elever med långvarig skolfrånvaro antas till en viss resursskola kan det i praktiken bli så att det inte finns någon elevgrupp att ansluta till och då är risken att återgången till skolan inte fungerar. Vid bedömningen av vilken elev som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder måste således även elevgruppens sammansättning beaktas. Som ett annat exempel på en urvalssituation kan nämnas att en resursskola har specialiserat sig mot elever med språkstörning. Om två elever har behov av anpassningar och stödsatser utifrån en sådan funktionsnedsättning, men den ena eleven har svårare att kommunicera med sin omgivning än den andra eleven får den första eleven anses ha större behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder. Exempel på faktorer som behöver beaktas vid urval till en resursskola är hur stor del av sin skolgång som en viss elev har missat i praktiken eller

hur stora behov av anpassningar som en elev har på grund av sina funktionsnedsättningar eller hur stora svårigheter eleven har i sin skolgång i övrigt. Dessa faktorer får beaktas utifrån resursskolans eventuella specialisering mot t.ex. vissa funktionsnedsättningar.

När det gäller tilläggsbelopp, dvs. det bidrag som hemkommunen ska lämna till en fristående skola för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd (se t.ex. 10 kap. 39 § skollagen), föreslår regeringen i lagrådsremissen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd att det befintliga bemyndigandet i 29 kap. 29 § skollagen för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om tilläggsbelopp, ska förses med en möjlighet för regeringen att delegera denna uppgift till den myndighet som regeringen bestämmer. Syftet är att regleringen ska bli tydligare och att tillämpningen därmed ska bli mer likvärdig. Regeringen har, med anledning av vad Vintertullsskolan anfört om tilläggsbelopp, för avsikt att i ett uppdrag till lämplig myndighet att ta fram sådana föreskrifter ange att myndigheten bl.a. ska beakta problematiken med långvarig skolfrånvaro.

Regeringen inser att det när urval ska göras kan finnas situationer när det är svårt att avgöra vilken elev som har det största behovet, då många olika faktorer kan behöva vägas mot varandra och då även elevgruppens sammansättning behöver beaktas. Det måste dock vara tydligt att det är elevernas behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder och inte kötid som avgör vilka elever som antas. Annars kan elever med ett mindre stödbehov antas före elever med ett större stödbehov. Med hänsyn till den vikt som t.ex. Vintertullsskolan har lagt vid sammansättningen av elevgruppen, har regeringen vidare svårt att se hur sådan hänsyn kan tas om enbart kötid ska vara utslagsgivande. Även om det är svåra avvägningar som behöver göras anser regeringen att det inte finns någon annan bättre urvalsgrund än att elever med störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

Utvecklingspedagogik i Sverige AB, som i likhet med Friskolornas riksförbund, är positiv till att harmonisera urvalsgrunderna mellan kommunala och fristående resursskolor, efterfrågar ett antal klargöranden, bl.a. om skolorna kommer bli skyldiga att inför varje läsår meddela hur många lediga platser man kommer att ha i respektive årskurs och om det fortsatt kommer vara möjligt att tillämpa syskonförtur. Förslaget innebär att elever med störst behov av det särskilda stöd som skolan erbjuder ska prioriteras. Detta innebär att frågan om två syskon kan antas på samma skola beror på hur stora deras behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder är. När det gäller frågan om kommande antal lediga platser konstaterar regeringen att det inte finns någon författningsreglerad skyldighet för en skola att inför varje läsår meddela hur många lediga platser skolan kommer att ha i respektive årskurs och någon sådan skyldighet föreslås inte heller, varken för resursskolor eller för andra skolenheter. Däremot är det naturligtvis lämpligt att frågor om den saken besvaras av huvudmannen.

Regeringen föreslår således att bestämmelserna om fristående resursskolor i skollagen, utöver vad som föreslås i lagrådsremissen resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, ska kompletteras med en bestämmelse som anger att om det inte finns plats för alla sökande, ska ett urval göras där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras. Det föreslås också att det ska tydliggöras i skol-

lagen att de urvalsgrunder som i detta avsnitt föreslås för andra fristående skolenheter än resursskolor inte ska tillämpas på fristående resursskolor.

Lika möjligheter ska få användas, men inte som enda urvalsgrund

Som beskrivits i avsnittet med förslag till urvalsgrunder för skolor med kommunal huvudman utgör urvalsgrunden lika möjligheter en neutral urvalsgrund eftersom alla elever som omfattas av urvalsgrunden ges samma chans att få en plats på den valda skolan, oavsett familjebakgrund eller bostadsområde. I praktiken innebär det att det är slumpen som avgör vilka av de elever som har sökt till en viss skola som ska få plats där.

Som nämnts tidigare är det ofta föräldrar med en socioekonomiskt stark bakgrund som har sådan framförhållning att de ställer sina barn i kö till en fristående skola många år före skolstart. Det kan med fog förutsättas att lika möjligheter inte på samma sätt som kötid riskerar att förstärka den skolsegregation som har sitt ursprung i skillnader i utbildningsnivå, kunskapsläge och skolpreferenser hos olika socioekonomiska grupper i samhället. Möjligheten till en placering vid en viss skola blir därmed vid användande av urvalsgrunden lika möjligheter inte beroende av socioekonomiska faktorer på samma sätt eller av att familjen varit bosatt i samma kommun under en längre tid. Några remissinstanser, däribland *Stiftelsen Viktor Rydbergs skolor* som avvisar förslaget, menar att det måste vara möjligt för familjer att känna att de kan vara med och påverka det som de flesta upplever som viktiga livsval. *Friskolornas riksförbund* framför att förslaget saknar förankring hos föräldrarna runtom i landet. Mot detta kan invändas att urvalsgrunden lika möjligheter, precis som övriga urvalsgrunder, bara kommer att tillämpas för placering av barn vars vårdnadshavare har valt den aktuella skolan. Placering vid en fristående skola kan inte bli aktuell om vårdnadshavare inte aktivt har önskat en sådan placering. Urvalsgrunden lika möjligheter har den starka fördelen jämfört med kötid att den flyttar tidpunkten för valet av skola till det faktiska skolvalet och ger alla sökande samma chans att få en eftertraktad skolplacering. Som beskrivits tidigare kommer även fortsatt den s.k. valfrihetsprincipen att gälla. Det innebär att föräldrars möjlighet att påverka valet av skola för sina barn kommer att utökas till fler eftersom alla platser inte kommer att vara tagna i förhand vid tidpunkten för skolvalet. Regeringen anser mot den bakgrunden att lika möjligheter som urvalsgrund även ska kunna tillämpas för urval till fristående skolor.

Som redogjorts för i avsnitt 7.2 när det gäller kommunala huvudmän anser regeringen att urvalsgrunden lika möjligheter inte bör kunna användas som enda urvalsgrund vid urvalet till en skolenhet. Även någon eller några andra urvalsgrunder bör användas för att öka förutsebarheten vid skolvalet. Det bör således framgå av lagtexten att lika möjligheter inte får användas som enda urvalsgrund.

Det ska också understrykas att det naturligtvis även när det gäller enskilda huvudmän är centralt att urvalet genomförs på ett korrekt sätt. Även för fristående skolenheter är det av grundläggande betydelse att huvudmännen noga dokumenterar hur de har tillämpat urvalsgrunden lika möjligheter. Statens skolinspektion bör i sin tillsyn granska hur huvudmannen har gått till väga vid sin tillämpning av urvalsgrunden.

Kvot ska inte få användas som urvalsgrund

Som har nämnts i avsnitt 7.2 har utredningen föreslagit att kvot ska få användas som urvalsgrund. Regeringen har av skäl som anförs i nämnda avsnitt ansett att detta förslag inte bör genomföras. Regeringen anser att de skälen är relevanta även när det gäller enskilda huvudmän. Kvot ska således inte få användas som urvalsgrund.

Urval ska kunna baseras på tester och prov samt färdighetsprov i de fall sådana är tillåtna enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen

Som framgår av avsnitt 7.2 får tester och prov som huvudregel inte utgöra villkor för antagning eller grund för urval till eller inom en skolenhet till utbildning i förskoleklass och grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola (9 kap. 6 §, 10 kap. 9 §, 11 kap. 12 §, 12 kap. 9 § och 13 kap. 9 § skollagen). Det finns emellertid för förskoleklassen och grundskolans del vissa undantag från denna huvudregel i föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen. Dessa föreskrifter, som gäller såväl offentliga som enskilda huvudmän, har redovisats i avsnitt 7.2. Regeringen anser av skäl som har anförts där att urval ska kunna ske baserat på färdighetsprov i de fall det är tillåtet enligt nämnda föreskrifter.

Fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning och särskilda utbildningar

Det finns i dag ett antal undantag från det öppenhetskrav som gäller för fristående skolor, dvs. att varje fristående skola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i den skolformen. 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. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana speciellt anpassade utbildningar. Exempel på sådana utbildningar i grundskolan är särskild utbildning i form av förberedande dansarutbildning och särskild utbildning med judiska studier. Enligt regeringens bedömning bör urval till sådana skolor fortsatt få göras i enlighet med vad som särskilt är föreskrivet för dem. Fristående skolor ska även fortsatt kunna begränsa utbildningen till att avse vissa årskurser och elever som är i behov av särskilt stöd.

Nätverket för en likvärdig skola anser att utbildningen vid fristående skolor ska få begränsas till att avse vissa stadier och inte vissa årskurser. Nätverket framför att friheten för enskilda huvudmän att starta skolor med de årskurser de önskar får långtgående konsekvenser för kommunala huvudmän. Regeringen instämmer i att vilka årskurser som finns i en fristående skola som etablerar sig i en kommun påverkar de kommunala skolornas dimensionering. Även fristående skolor påverkas av andra fristående eller kommunala skolor med årskurser som inte harmonierar med övriga etablerade skolor i kommunen. För såväl fristående som kommunala skolor kan detta innebära att skolorna tappar stora delar av elevunderlaget i en årskurs och snabbt behöver ställa om sin verksamhet. Att huvudmännen, inom vissa ramar, själva väljer vilka årskurser som ska finnas vid en viss skolenhet utan krav på att detta ska anpassas till övriga skolor eller efter stadiindelningen är ett problem som även utredningen

har uppmärksammat. Det har emellertid inte ingått i utredningens uppdrag att lämna förslag på vilka årskurser som skolors verksamhet ska få omfatta. Regeringen instämmer i utredningens och Nätverket för en likvärdig skolas bedömning att det kan finnas behov av att se över frågan och regeringen kommer att ta med sig frågan i det fortsatta arbetet. Det saknas dock beredningsunderlag för att göra en sådan förändring inom ramen för detta lagstiftningsärende.

8 Bestämmelserna om villkor för nyetablering av fristående skolor ska förtydligas

8.1 Kriterierna för att bli godkänd som huvudman ska förtydligas och elevers rätt till en likvärdig utbildning ska få större betydelse

Regeringens förslag: Det ska förtydligas i skollagen att Statens skolinspektion vid bedömningen av om en etablering av en fristående skola skulle innebära påtagliga negativa följder särskilt ska beakta att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning.

Utredningens förslag (SOU 2016:66): Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att även risken för överetablering av skolor ska vara en del av prövningen av om en etablering innebär påtagliga negativa följder.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Förvaltningsrätten i Jönköping, Konkurrensverket, Bokföringsnämnden, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Högskolan i Halmstad, Integritets- skyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen), Gislaveds, Grums, Göteborgs, Norrköpings, Skellefteås, Stockholms, Varbergs och Vännäs kommuner, Föräldraalliansen Sverige, Autism- och Aspergerförbundet och Utvecklingspedagogik Sverige AB.*

Academedia AB tillstyrker förslaget och anför att det innebär en kodifiering av gällande praxis vilket är positivt då gällande förutsättningar vid tillståndsprövning samt etablering i en kommun blir tydligare för fristående skolor. *Lärarförbundet* bedömer att förslaget bör innebära att Skolinspektionen i högre grad beaktar frågan om överetablering och alla elevers rätt till en likvärdig utbildning när den fattar beslut om tillstånd vilket vore välkommet.

Malmö kommun anser att utredningen inte lägger något förslag som reellt stärker det kommunala inflytandet, och efterfrågar sådana förslag, men välkomnar att det bör tas särskild hänsyn till alla elevers rätt till en likvärdig utbildning vid en bedömning av effekterna av en etablering.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR, tidigare Sveriges Kommuner och Landsting, SKL) bedömer att förslagen är väl avvägda och tillstyrker

dem, men anger också att frågan är vilken skillnad som förslagen kan tänkas göra i praktiken då SKR:s bild är att risken för överetablering är något som Skolinspektionen beaktar redan i dag. SKR anser också att det av förslaget att intresset av alla elevers rätt till likvärdig utbildning ska beaktas är svårt att utläsa vad ändringen tar sikte på.

Statens skolinspektion ställer sig frågande till på vilket sätt kommunens inflytande över nyetableringar kommer att stärkas genom förslagen, och anser att lagstiftaren redan nu behöver tydliggöra innebörden av begreppen likvärdig utbildning och överetablering och hur bedömningen bör göras. Även *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* efterlyser ytterligare vägledning och klargöranden när det gäller vad som ska anses vara överetablering.

Mittuniversitetet anger att ett tydligt lagstiftat mandat för kommuner att ha ett direkt avgörande inflytande ger såväl en markering av det kommunala självbestämmandets princip som en tydlighet i kommunens beslutsrätt. *Lärarnas Riksförbund* anser att staten måste ta ett betydligt större ansvar när det gäller etablering av skolenheter och att det egentligen handlar om dimensioneringen av skolsystemet. *Tillväxtverket* anser att kommunernas stärkta inflytande kan innebära att det blir svårare att etablera privat verksamhet och om varje kommun bara ser till sin egen kommuns behov av platser innebär det en risk att det regionala behovet och möjligheterna till samverkan för framtida kompetensförsörjning inte tillgodoses.

Nacka kommun, som avstyrker förslaget, anger att det inte finns något problem att lösa eftersom kommuner redan i dag har den möjlighet till inflytande vid nyetableringar som behövs och där dagens regler är förenliga med konkurrensneutralitet samt att skillnaderna i vilken möjlighet elever har att välja skola i olika kommuner riskerar att öka. Även *Helsingborgs kommun* anser att nuvarande regelverk är tillräckliga.

Enligt *Täby kommun* är det problematiskt att kommunen förväntas göra en kvalitetsbedömning av verksamheten hos den ansökande huvudmannen vilket tangerar Skolinspektionens myndighetsutövning. Det medför även att en kommun utifrån likvärdighetsaspekten kan komma att avvisa nyetableringar som förväntas ha en annan kvalitetsnivå än kommunens befintliga, vilket kan innebära att den kvalitetshöjande effekt som nyetableringar av profilerade skolverksamheter genom konkurrens i många sammanhang fått för alla enheter i Täby inte blir möjlig. *Friskolornas riksförbund* anser att Skolinspektionen redan gör noggranna bedömningar kring de negativa konsekvenserna. Att lägga ytterligare hänsyn till risken för överetablering skulle kunna innebära att fristående skolhuvudmän aldrig skulle bli godkända vid vikande elevunderlag, medan kommuner fritt ges möjlighet att starta utbildningar under samma period, vilket enligt förbundet inte innebär lika villkor. Även *Internationella Engelska skolan i Sverige AB* anser att det inflytande som lägeskommunen har genom möjlighet till yttrande till Skolinspektionen rörande konsekvenser av etableringen bör anses tillräckligt, och att det vore en olycklig utveckling av principen om lika villkor om kommunerna fick ett större inflytande över fristående skolors möjlighet att etablera sig vilket skulle kunna leda till att elevernas valfrihet gällande sitt skolval står och faller med vilken kommun man bor i. *Svenskt Näringsliv* avstyrker förslaget och konstaterar att

utredningen inte anger vilken aspekt av likvärdighetsbegreppet som Skolinspektionen ska beakta samt att överetablering av skolor är ett ytterst vagt begrepp. Svenskt Näringsliv anger att det som vid en första anblick kan tyckas vara ett fall av överetablering lika gärna kan handla om brister i kvaliteten.

Som nämns i avsnitt 3 har ett antal myndigheter getts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer med förslagen i rutan. *Skolverket*, *Skolinspektionen* och *SPSM* har inga synpunkter.

Skälen för regeringens förslag

Som framgår ovan är ett av kraven för att Statens skolinspektion ska godkänna en enskild som huvudman att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. I förarbetena anges att fem år generellt sett kan anses vara en överskådlig period i sammanhanget (prop. 2009/10:157, s. 21). Med begreppet påtagliga negativa följder avses enligt förarbetena till skollagen bl.a. att kommunen skulle tvingas lägga ned en befintlig skola och detta skulle medföra att avståndet till närmaste skola avsevärt skulle öka för elever i kommunen eller att etableringen av en fristående skola annars skulle leda till större kostnadsökningar för kommunen som kvarstår på sikt (prop. 2009/10:165, s. 643 och prop. 1995/96:200, s. 45). Det är också sådana förhållanden som Skolinspektionen oftast lagt till grund för sina beslut när en ansökan avslagits på grunden påtagliga negativa följder.

I praktiken innebär detta att om kommunen visar, eller det annars i Skolinspektionens utredning framkommer, sådana påtagliga negativa följder så ska inte ett godkännande lämnas. Det innebär att kommuner kan sägas ha ett, om än indirekt, avgörande inflytande över nyetableringar. Kommunernas roll i samband med etableringen av nya fristående skolor har också stärkts genom införandet av reglerna om obligatoriskt samråd (2 kap. 5 a § skollagen).

Enligt regeringens uppfattning finns det dock skäl att ytterligare förtydliga kommunernas inflytande vid tillståndsgivningen. Enligt utredningens förslag ska detta ske på så sätt att Skolinspektionen, vid sin prövning av om en etablering av en fristående skola innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den kommun där utbildningen ska bedrivas, särskilt ska beakta alla elevers rätt till en likvärdig utbildning samt att en överetablering av skolor inte uppstår.

Skolinspektionen, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* och *Svenskt Näringsliv* invänder mot att formuleringarna ”alla elevers rätt till likvärdig utbildning” och ”överetablering” inte definieras och framhåller att lagstiftaren redan nu behöver tydliggöra innebörden av formuleringarna och hur bedömningen bör göras samt i vilka fall en ansökan om godkännande för en utbildning kan anses komma i konflikt med dessa. *Lärarnas Riksförbund* framför också att frågan om överetablering mer har att göra med skolväsendets dimensionering.

Som tidigare beskrivits ska alla barn och elever enligt skollagen ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet oberoende av geografisk hemvist och

sociala och ekonomiska förhållanden och denna utbildning ska vara likvärdig inom varje skolform, oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 8 och 9 §§ skollagen). Det framgår även av FN:s konvention om barnets rättigheter att varje barn ska ha samma rättigheter till utbildning och utveckling (artikel 2 och 28).

Bestämmelsen om alla elevers rätt till likvärdig utbildning infördes första gången i 1985 års skollag genom propositionen Om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18). I propositionen angavs att alla elevers lika rätt till god utbildning var en självklar hörnpelare i den svenska utbildningspolitiken och att innebörden av begreppet likvärdig utbildning var att ingen huvudman får utforma sitt skolväsende så att inte alla barn och ungdomar har lika tillgång till utbildningen. Således får inte kön, geografisk hemvist, sociala eller ekonomiska förhållanden utgöra grund för eller rent faktiskt leda till särbehandling. Begreppet innebär även ett krav på att utbildningen utformas så att inte deltagande i praktiken väsentligen försvåras för någon på grund av en eller flera av dessa faktorer. Det uttalades även att allas lika tillgång till utbildning innebär mer än att alla ska ha samma formella möjligheter att få utbildning och att det ankommer på huvudmännen att utforma sitt skolväsende och sin utbildning så att inte något barn eller någon ungdom i realiteten förhindras att få del av utbildning på grund av kön, bostadsort eller sociala eller ekonomiska förhållanden (prop. 1990/91:18, s. 27).

I förarbetena till den nuvarande skollagen preciserades begreppet likvärdig så till vida att det slogs fast att det inte innebär att utbildningen ska vara likformig i betydelsen likadan utan att kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs (prop. 2009/10:165, s. 638).

Enligt regeringens uppfattning följer av de redovisade förarbetena att etableringen av en ny fristående skola inte får medföra att en kommuns befintliga skolväsende försämras på så sätt att inte alla elever längre kan garanteras rätt till en likvärdig utbildning. Om etableringen av en fristående skola exempelvis riskerar att medföra att befintliga skolor förlorar elever eller behörig lärarkompetens i en sådan omfattning att de kvarvarande eleverna inte längre kan tillförsäkras rätten till likvärdig utbildning så ska detta, enligt regeringens förslag, kunna utgöra grund för Skolinspektionen att neka tillstånd till etablering av den fristående skolan. Därigenom saknas det också, enligt regeringens uppfattning, anledning att uttryckligen nämna begreppet ”överetablering” i lagtexten, eftersom den prövningen ligger implicit i prövningen av om en etablering innebär att alla elever inte längre kan garanteras rätten till en likvärdig utbildning. Att, som utredningen föreslagit, även införa begreppet överetablering skulle således leda till en onödigt dubbelreglering. Vidare sker, som tidigare nämnts, redan i dag enligt befintliga bestämmelser en prövning av en etablerings påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas, t.ex. hur den påverkar kommunens kostnadsutveckling på sikt. Regeringen konstaterar också att OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development) i sin rapport OECD Economic Surveys: Sweden, March 2017, rekommenderar Sverige att hänsyn uttryckligen ska tas till potentiella effekter på skolsegregation vid prövning av godkännande för att öppna en ny fristående skola.

Regeringen föreslår därför att det i skollagen förtydligas att det vid bedömningen av om etableringen av en ny fristående skola skulle innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den delen av skolväsendet som anordnas av det allmänna särskilt ska beaktas alla elevers rätt till en likvärdig utbildning. Genom att kommunerna också – vilket föreslås i avsnitt 8.2 – ska vara skyldiga att yttra sig över en ansökan och i en konsekvensbeskrivning särskilt behandla en etablerings effekt på likvärdigheten stärks därmed kommunernas inflytande över nyetableringen av fristående skolor. Regeringen delar således inte *Statskontorets*, *Järfälla kommuns* och *SKR:s* uppfattning att förslaget inte förändrar det kommunala inflytandet jämfört med i dag.

Med anledning av vad *Lärarnas riksförbund* och *Tillväxtverket* framför finns det skäl att framhålla att regeringen inte delar myndighetens uppfattning om riskerna men i likhet med de båda remissinstanserna anser att det, bl.a. utifrån ett regionalt perspektiv, är angeläget att se över skolväsendets dimensionering och det regionala behovet av och möjligheterna till samverkan för framtida kompetensförsörjning. Regeringen beslutade den 27 januari 2022 lagrådsremissen Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning (U2022/00419), som bl.a. behandlar förslag om att arbetsmarknadens behov ska få betydelse vid planering och dimensionering av vissa utbildningar inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning och att kommunerna ska samverka genom avtal med minst två andra kommuner om planering, dimensionering och erbjudande av utbildning i ett primärt samverkansområde.

8.2 Kommuner ska vara skyldiga att yttra sig över ansökningar om godkännande

Regeringens förslag: Om en ansökan om att bli godkänd som huvudman avser förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, ska Skolinspektionen inhämta ett yttrande från den kommun där utbildningen ska bedrivas. Kommunen ska i ett sådant fall inkomma med ett yttrande. Om ansökan avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska närliggande kommuner som kan antas bli berörda av ansökan ges tillfälle att yttra sig. En kommun som yttrar sig ska bifoga en bedömning av konsekvenserna av om ansökan skulle bifallas. Konsekvensbeskrivningen ska innehålla en analys av ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser utifrån de aspekter som Skolinspektionen ska bedöma.

Utredningens förslag (SOU 2016:66): Överensstämmer med regeringens förslag i sak. Regeringens förslag innebär dock en reglering i lag i stället för i förordning. Utredningens förslag innehåller inget förtydligande av vad en kommuns konsekvensbeskrivning ska innehålla.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna ställer sig positiva till eller har inga invändningar mot förslaget, däribland *Kammarrätten i Stockholm*, *Högskolan i Halmstad*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*, *Gislaveds*, *Grums*, *Göteborgs*, *Järfällas*, *Norr-*

köpings, Skellefteås, Stockholms, Varbergs och Vännäs kommuner, Kalmarsunds gymnasieförbund, Friskolornas riksförbund, Academedia AB, Utvecklingspedagogik Sverige AB, Lärarförbundet, Föräldraalliansen, Autism och Aspergerförbundet, Svenskt Näringsliv och Landsorganisationen i Sverige (LO).

Förvaltningsrätten i Jönköping, som anger att överklaganden av beslut om godkännande av nyetablering av fristående skolor är relativt vanliga i förvaltningsrätterna, bedömer att förslaget kan bidra till mer insyn och objektivitet i tillståndsprocessen.

LO vill särskilt understryka konsekvensbeskrivningen av elevernas rätt till en likvärdig utbildning och att i en sådan analys ska nyetableringens segregeringande konsekvenser vara en obligatorisk del. LO anser att vid ett positivt besked om etablering ska kommunen kunna ange etableringsläge för att undvika segregation.

Stockholms kommun anser att det är viktigt att det förtydligas vilken tyngd kommunernas yttranden får i processen, och lyfter fram att det är nödvändigt med förbättrade planeringsförutsättningar och incitament till samverkan mellan olika huvudmän och aktörer. LO vill även att kommunens utlåtande ska vara vägledande för Skolinspektionens beslut.

Statens skolinspektion ställer sig positiv till förslaget men anser att lagstiftaren behöver förtydliga vad yttrandet och konsekvensbeskrivningen ska innehålla, exempelvis om det är pedagogiska, ekonomiska eller organisatoriska konsekvenser som ska beskrivas i konsekvensbeskrivningen. Kalmarsunds gymnasieförbund föreslår att det förtydligas att konsekvensbeskrivningen ska innehålla ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser (enligt Skolinspektionens nuvarande rekommendationer).

Nacka och Helsingborgs kommuner bedömer nuvarande regelverk som tillräckligt.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR, dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting, SKL) anser det överflödigt att göra det obligatoriskt för kommuner att yttra sig till Skolinspektionen över ansökningar då kommunerna har för vana att yttra sig när de blir tillfrågade. Enligt SKR är det en fördel med dagens reglering att godkännandeprocessen inte riskerar att fördröjas om en kommun av något skäl inte inkommer med något yttrande. Samtidigt framför dock SKR att det bör förtydligas att om kommunen lägger ner en skola på grund av ett för litet elevunderlag och att den därmed inte är ekonomiskt bärkraftig eller inte har förutsättningar att bemanna skolan med den lärarkompetens eleverna har rätt till, ska det inte ges godkännande att driva skolan vidare i fristående regi.

Statskontoret anser att förslaget inte ökar det kommunala inflytandet och knappast bidrar till att Skolinspektionens beslut blir mer välgrundade. Enligt Statskontoret ökar förslaget kommunernas och Skolinspektionens kostnader.

Som nämns i avsnitt 3 har ett antal myndigheter getts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer i huvudsak med förslagen i rutan. Skolverket, Skolinspektionen och SPSM har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: En kommun har möjlighet att i ett yttrande över en ansökan om godkännande som huvudman för en ny fristående skola påvisa påtagliga negativa följder för skolväsendet som

anordnas av det allmänna eller för eleverna. Detta utgör ett viktigt underlag för Skolinspektionens handläggning och kan ligga till grund för att ett godkännande inte lämnas. Enligt utredningen förekommer det dock att kommuner inte avger något yttrande. Inriktningen på yttrandena förefaller därtill i stor utsträckning variera. Det är inte alltid yttrandet utgår ifrån situationen i det enskilda fallet utan det förekommer att det är av generell och principiell karaktär, exempelvis att kommunen är positivt inställd till att fristående skolor etableras. Regeringen kan konstatera att en kommuns principiella inställning till fristående skolor inte är en grund för om godkännande ska ges eller inte. Som utredningen anför är det inte förenligt med principen om lika villkor att politiska uppfattningar hos enskilda kommuner skulle vara styrande för om godkännande ges eller inte. Detta påpekas också av t.ex. *Internationella Engelska skolan i Sverige AB* och *Svenskt Näringsliv*. Det är dock kommunerna som har den bästa kunskapen om den egna demografiska utvecklingen, utbildningsbehov och ekonomiska och strukturella förutsättningar, och de är därmed de som bäst kan bidra med underbyggda bedömningar av konsekvenserna av en nyetablering. Det talar för utredningens förslag att ett yttrande med en bedömning av konsekvenserna av en etablering av en fristående skola ska inhämtas från den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Frågan om ett yttrande från lägeskommunen ska vara obligatoriskt har övervägts tidigare (propositionen Bidragsvillkor för fristående verksamheter, prop. 2009/10:157, s. 22 f.), men något obligatorium har inte införts. Enligt regeringens uppfattning är det ur kvalitetssynpunkt viktigt att prövningen av godkännande, inte minst när det gäller bedömningen av påtagliga negativa följder, sker utifrån ett så allsidigt och komplett underlag som möjligt. I det sammanhanget är ett yttrande med konsekvensbeskrivning från kommunen en viktig del. Då regeringen i denna lagrådsremiss föreslår att det vid bedömningen av om etableringen av en ny fristående skola skulle innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den delen av skolväsendet som anordnas av det allmänna, särskilt ska beakta alla elevers rätt till en likvärdig utbildning, framstår behovet av ett yttrande som än mer angeläget. Regeringen delar således inte *SKR:s*, *Nacka* och *Helsingborgs kommuners* synpunkt att en förändring är onödig.

Regeringen föreslår således, i likhet med utredningen, att regelverket kompletteras på så vis att ett yttrande ska inhämtas från lägeskommunen. I fråga om gymnasieutbildning ska även de närliggande kommuner som Skolinspektionen anser berörda ges tillfälle att yttra sig. En kommun som yttrar sig ska bifogas en bedömning av konsekvenserna om ansökan skulle bifallas. Förslaget stöds av majoriteten av remissinstanserna och regeringen bedömer, i likhet med *Förvaltningsrätten i Jönköping*, att förslaget kommer att bidra till mer insyn och objektivitet i tillståndsprocessen.

Utredningen har föreslagit att de föreslagna bestämmelserna ska regleras på förordningsnivå. Eftersom det föreslås bli obligatoriskt för lägeskommunen att yttra sig, vilket innebär ett nytt åliggande för kommunerna, måste regleringen ha stöd i lag. Regeringen anser att regleringen bör föras in i skollagen. Bestämmelsen placeras lämpligtvis i nuvarande 2 kap. 5 § skollagen som reglerar vad som krävs för att godkännas som enskild huvudman inom skolväsendet. Då utredningen har utformat förslaget som en skyldighet för Skolinspektionen att inhämta ett yttrande från läges-

kommunen föreslår regeringen att bestämmelsen också kompletteras med en uttrycklig skyldighet för lägeskommunen att avge ett yttrande. Som en konsekvens avser regeringen att upphäva de bestämmelser i skolförordningen och gymnasieförordningen som reglerar att kommuner i vissa fall ska ges möjlighet att yttra sig över en ansökan om godkännande

Som *Kalmarsunds gymnasieförbund* framför bör den konsekvensbeskrivning som lägeskommunen ska ge in till Skolinspektionen alltid innehålla ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser som kan uppstå då en fristående skola etablerar sig. I konsekvensbeskrivningen ska kommunen särskilt fokusera på om det kan uppstå påtagliga negativa följder utifrån alla elevers rätt till en likvärdig utbildning. Som *Landsorganisationen i Sverige (LO)* lyfter fram bör i detta avseende en etablerings eventuella segregerande konsekvenser lyftas fram. För att detta ska bli tydligt föreslår regeringen att det uttryckligen ska anges i lagtexten att den konsekvensbeskrivning som lägeskommunen ska lämna till Skolinspektionen ska innehålla en analys av ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser utifrån de aspekter som Skolinspektionen ska bedöma.

Enligt utredningen bör yttrandet lämnas av den politiska nämnd som utövar huvudmannaskapet över den del av skolväsendet som ansökan avser. *Nacka kommun* invänder mot att detaljstyra genom att ange i vilken nämnd kommuner ska fatta sådana beslut och hur sådana yttranden ska utformas. Regeringen anser att det ska vara upp till varje kommun att bestämma vilken nämnd som ska yttra sig.

Stockholms kommun efterfrågar ett förtydligande av vilken tyngd kommunens yttrande kommer att ha. Regeringen vill i detta sammanhang poängtera att det är Skolinspektionen som har att självständigt göra en helhetsbedömning och fatta beslut om godkännande utifrån befintligt underlag. En kommuns yttrande kommer således inte att ha något formellt försteg framför annat underlag som Skolinspektionen har för sitt beslut. Det innebär att Skolinspektionens beslut kan komma att stå i strid med kommunens uppfattning. Regeringen anser således inte, till skillnad från *LO*, att kommunens utlåtande ska vara vägledande för Skolinspektionens beslut. Däremot innebär det faktum att det föreslås bli obligatoriskt för kommuner att yttra sig och att yttrandet ska innehålla en konsekvensutredning att Skolinspektionen kommer att få ett bättre underlag för sina beslut.

Frågan om tillkommande kostnader för kommuner och Skolinspektionen med anledning av förslaget, som *Statskontoret* pekar på, behandlas i avsnitt 11.

9 Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning

De förslag som lämnas i denna lagrådsremiss innebär att huvudmän för förskoleklass och grundskola kommer att behöva behandla personuppgifter i sitt arbete för att åstadkomma en mer allsidig social elev-

sammansättning på sina skolenheter. Vidare kan huvudmännen komma att behöva behandla personuppgifter vid sin tillämpning av de urvalsgrunder som i denna lagrådsremiss föreslås regleras i skollagen. Nedan görs en analys av hur sådana behandlingar förhåller sig till dataskyddsregelverket.

9.1 Det finns EU-rättsliga och nationella bestämmelser om personuppgiftsbehandling

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd dataskyddsförordningen, är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer. Dataskyddsförordningen är till för att skydda grundläggande rättigheter och friheter, särskilt enskildas rätt till skydd av sina personuppgifter. Förordningen utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Den kompletteras i Sverige av bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen. Dataskyddslagen är subsidiär till annan lag eller förordning, dvs. bestämmelser om behandling av personuppgifter som finns i sektorsspecifika lagar och förordningar och som avviker från dataskyddslagen har företräde (1 kap. 6 § dataskyddslagen).

Behovet av reglering av den behandling av personuppgifter som sker på utbildningsområdet analyserades i samband med införandet av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen i propositionen *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet* (prop. 2017/18:218). Där gjordes bedömningen att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som bl.a. offentliga huvudmän ägnar sig åt. När det gäller enskilda huvudmän ansågs det finnas behov av kompletterande bestämmelser om behandling av vissa uppgifter, bl.a. så kallade känsliga personuppgifter. Sådana bestämmelser har förts in i 26 a kap. skollagen. Där finns också ett bemyndigande för regeringen (26 a kap. 5 §) att meddela föreskrifter om undantag från de bestämmelser om sökbegränsningar som finns i skollagen och dataskyddslagen i fråga om personuppgifter om hälsa i vissa skolformer där uppgiften om att en elev går i den skolformen är en uppgift om hälsa i sig, t.ex. grundsärskolan eller specialsolan.

Det krävs en rättslig grund för att kunna behandla personuppgifter

Behandling av personuppgifter som faller under dataskyddsförordningens tillämpningsområde får bara ske om det finns en tillämplig rättslig grund. De rättsliga grunderna regleras i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen och är

- samtycke (artikel 6.1 a),
- avtal (artikel 6.1 b),
- rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c),
- skydd av vissa intressen (artikel 6.1 d),

- uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning (artikel 6.1 e), samt
- intresseavvägning (artikel 6.1 f).

Om det inte finns någon rättslig grund är behandlingen inte laglig och får därmed inte utföras. De olika rättsliga grunderna är i viss mån överlappande. Flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga avseende en och samma behandling.

Utrymmet för att myndigheter ska kunna basera en behandling av personuppgifter på den rättsliga grunden samtycke är begränsat (skäl 43 till dataskyddsförordningen). Det är vidare inte tillåtet för myndigheter att behandla personuppgifter med stöd av den rättsliga grunden intresseavvägning. De rättsliga grunderna rättslig förpliktelse, uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning ska vidare fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt (artikel 6.3). Den rättsliga grunden ska vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för de personer som omfattas av den (skäl 41 till dataskyddsförordningen).

Närmare om den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse

I propositionen Ny dataskyddslag framför regeringen att begreppet uppgift av allmänt intresse måste ges en vid betydelse. Att den rättsliga grunden ska vara fastställd innebär att uppgiften av allmänt intresse måste ha stöd i rättsordningen. Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt uttalanden i förarbetena av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. Detta måste även gälla i dataskyddsförordningens mening, eftersom det är upp till varje medlemsstat att fastställa de uppgifter som är av allmänt intresse (prop. 2017/18:105, s. 56 och 57).

Som nämnts ovan krävs enligt dataskyddsförordningen att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e är fastställd i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Detta innebär inte att det krävs en reglering i den nationella rätten av själva personuppgiftsbehandlingen, utan det som måste ha stöd i rättsordningen är i stället uppgiften av allmänt intresse (prop. 2017/18:105, s. 48 och 49). Myndigheternas uppdrag och åligganden framgår av lagar, förordningar och andra regeringsbeslut. De åtgärder som myndigheterna vidtar i syfte att utföra dessa uppdrag eller uppfylla dessa åligganden har därmed i sig en legal grund, som har offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsebara regler (prop. 2017/18:105, s. 57).

Vidare ska unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (dataskyddsförordningen artikel 6.3). I nämnda proposition konstateras att bestämmelsen motsvarar det krav som Europakonventionen ställer på lagstiftaren i en rättsstat. Utgångspunkten bör därför vara att det kravet är uppfyllt i fråga om bl.a. de uppgifter av allmänt intresse som fastställs i enlighet med svensk rätt (prop. 2017/18:105, s. 50).

För att behandling av personuppgifter ska vara tillåten enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen krävs också att behandlingen är

nödvändig för att utföra uppgiften av allmänt intresse (artikel 6.3). Detta ska enligt uttalanden i propositionen Ny dataskyddslag inte tolkas som att uppgiften av allmänt intresse måste vara avgränsad så att den bara kan utföras på ett sätt. Den metod som den personuppgiftsansvarige väljer för att utföra sin uppgift måste dock – som all offentlig förvaltning – vara ändamålsenlig, effektiv och proportionerlig och får därmed inte medföra ett onödigt intrång i enskildas privatliv. Kravet på att ändamålet ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse innebär alltså i sig en spärr mot helt onödig behandling av personuppgifter eller sådan behandling som utgör ett oproportionerligt intrång i privatlivet som inte kunnat förutses (prop. 2017/18:105, s. 60).

Ovanstående ligger till grund för 2 kap. 2 § 1 dataskyddslagen, där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Närmare om den rättsliga grunden myndighetsutövning

Som framgått får personuppgifter också behandlas om syftet med behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e och artikel 6.3 dataskyddsförordningen). Även myndighetsutövning som rättslig grund måste ha stöd i rättsordningen på det sätt som angetts ovan i fråga om uppgift av allmänt intresse. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3).

Begreppet myndighetsutövning har en EU-gemensam innebörd. Utgångspunkten i svensk rätt är att det som i Sverige brukar anses som myndighetsutövning faller under begreppet och att detta bör gälla även fortsättningsvis. Myndighetsutövning mot enskilda karakteriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning behöver ha stöd i gällande rätt och befogenheten att utöva myndighet är därför alltid fastställd i en författning i Sverige. Den rättsliga grunden myndighetsutövning som grund för att behandla personuppgifter kan tillämpas av alla personuppgiftsansvariga som har tilldelats myndighetsutövande befogenheter (prop. 2017/18:105, s. 62 och 63).

Ovanstående ligger till grund för 2 kap. 2 § 2 dataskyddslagen, där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Närmare om den rättsliga grunden rättslig förpliktelse

En behandling av personuppgifter är tillåten om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. För att denna grund ska kunna tillämpas krävs, i likhet med de rättsliga grunderna utförande uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning, att den rättsliga förpliktelsen är fastställd i unionsrätten eller en medlems-

stats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av samt att unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.1 c och artikel 6.3 dataskyddsförordningen).

När personuppgiftsbehandlingen grundar sig på en rättslig förpliktelse ska syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden (artikel 6.3). Detta krav torde innebära att en förpliktelse inte kan läggas till grund för behandling av personuppgifter om syftet med behandlingen inte framgår. Det ska vara möjligt för såväl den personuppgiftsansvarige som den registrerade att förstå varför behandlingen av personuppgifter ska ske. Detta kan exempelvis ske genom en författning som anger att en näringsidkare i en viss situation är skyldig att lämna uppgifter till en myndighet eller en domstol (prop. 2017/18:105, s. 54). Med detta får förstås att ändamålet med personuppgiftsbehandling som grundar sig på rättslig förpliktelse bör framgå av det sammanhang där den rättsliga förpliktelsen fastställs.

Ovanstående ligger till grund för 2 kap. 1 § dataskyddslagen där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Behandling av vissa kategorier av uppgifter

När det gäller vissa typer av uppgifter ställs det särskilt höga krav i dataskyddsförordningen för att de ska få behandlas. Enligt artikel 9.1 är det som huvudregel förbjudet att behandla uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening samt genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa och uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Sådana uppgifter benämns i dataskyddsförordningen särskilda kategorier av personuppgifter. I dataskyddslagen benämns de i stället känsliga personuppgifter (3 kap. 1 §).

Det finns undantag från förbudet i artikel 9.2 a–j. Av artikel 9.2 g följer att behandling av känsliga uppgifter får utföras om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Enligt 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen får en myndighet behandla känsliga uppgifter med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning

1. om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag,
2. om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller
3. i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Vid sådan behandling är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter (3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen).

Dessa bestämmelser gäller för t.ex. Statens skolinspektion och kommunala huvudmän. Sökbegränsningen omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Därmed förbjuds sökningar som görs för att få fram ett urval av personer som t.ex. har en viss politisk åsikt, religiös åskådning eller sexuell läggning. Däremot kan sökningar göras t.ex. för att utöva tillsyn, för att ta fram verksamhetsstatistik eller för registervård (prop. 2017/18:105, s. 195).

I skollagen har det införts en bestämmelse som innebär att enskilda huvudmän får behandla känsliga uppgifter om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Även vid sådan behandling är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter (26 a kap. 4 §).

Av 3 kap. 10 § dataskyddslagen framgår att personnummer och samordningsnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

9.2 Ytterligare rättsligt stöd för behandling av personuppgifter behövs inte

Regeringens bedömning: EU:s dataskyddsförordning, lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och skollagens bestämmelser om behandling av personuppgifter utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos kommuner och enskilda skolhuvudmän med anledning av förslagen i denna lagrådsremiss. Det behöver således inte införas någon ytterligare dataskyddsreglering för denna behandling.

Utredningens bedömning: Utredningen har inte berört frågan om personuppgiftsbehandling i huvudmännens arbete för att åstadkomma en allsidig social sammansättning vid sina skolenheter. Utredningen har inte heller berört frågan om personuppgiftsbehandling vid huvudmännens tillämpning av lagfästa urvalsgrunder.

Remissinstanserna: *Integritetsskyddsmyndigheten (IMY)* har invänt mot att det inte har gjorts någon analys av förslagets påverkan på den enskildes personliga integritet. IMY konstaterar att betänkandet innehåller förslag om att huvudmännen ska verka för allsidig social sammansättning. Det föreslås enligt myndigheten bl.a. bestämmelser om skolplacering som ska främja allsidig social sammansättning genom kvotering. Förslagen i betänkandet kan enligt IMY komma att medföra omfattande person-

uppgiftsbehandlingar rörande barn och kan även leda till kartläggning av barns etnicitet och privata förhållanden. IMY påpekar att det i betänkandet även saknas en redogörelse för vilka personuppgifter som kan komma att behandlas till följd av förslaget, vilken rättslig grund det finns för att behandla dessa personuppgifter enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen, proportionaliteten i sådana personuppgiftsbehandlingar samt när känsliga personuppgifter behandlas vilket undantag i artikel 9.2 i dataskyddsförordningen som ska kunna tillämpas och om det behöver kompletteras med nationella bestämmelser.

Som nämns i avsnitt 3 har *IMY* beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss med en bedömning som motsvarar bedömningen i rutan. *IMY* har inga invändningar mot de bedömningar som görs i avsnittet. Som *IMY* uppfattar det kommer det inte att vara nödvändigt för huvudmännen att behandla personuppgifter om elevers socioekonomiska bakgrund, såsom t.ex. uppgifter om föräldrarnas utbildningsbakgrund och migrationsbakgrund, på individnivå för att uppnå förslagets mål om en socialt allsidig elevsammansättning. Myndigheten påpekar att om en sådan behandling av personuppgifter om socioekonomiska förhållanden anses nödvändig krävs en grundlig utredning av det rättsliga stödet enligt dataskyddsförordningen, inklusive en utredning om vilka uppgifter som kan anses nödvändiga och proportionerliga. Detta eftersom en sådan behandling kan anses medföra särskilda risker för intrång i den personliga integriteten såväl för den enskilde eleven som dennes familj.

Skälen för regeringens bedömning

Vilka personuppgifter kan det bli aktuellt att behandla?

I avsnitt 6 föreslås att huvudmän för förskoleklass och grundskola ska åläggas en skyldighet att så långt det är möjligt aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter. Om en allsidig social sammansättning är uppnådd ska huvudmannen vidta sådana åtgärder som behövs och är möjliga att vidta för att bibehålla en sådan sammansättning. Arbetet ska utföras kontinuerligt och med god framförhållning i förhållande till huvudmannens beslut om vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid placering eller mottagande vid huvudmannens skolenheter. I arbetet ingår att bedöma om elevsammansättningen på huvudmannens skolenheter är socialt allsidig. Om så inte bedöms vara fallet eller om det finns en risk för att en allsidig social sammansättningen blir mindre allsidig ska huvudmannen utreda och analysera vilka åtgärder som är möjliga att genomföra och som kan väntas bidra till en mer allsidig social elevsammansättning eller till upprätthållande av en sådan sammansättning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreslås få meddela föreskrifter om hur detta arbete ska bedrivas.

När det gäller den placering av elever som görs i kommunala skolenheter eller det mottagande av elever som sker i fristående skolenheter inom förskoleklassen, grundskolan eller grundsärskolan, föreslås i avsnitt 7 att om fler elever ansöker till en skolenhet (genom sina vårdnadshavare) än det finns platser, ska huvudmännen endast ska få använda vissa i skollagen reglerade urvalsgrunder. Dessa är, med vissa undantag, desamma för både offentliga och enskilda huvudmän.

Både förslaget om att huvudmännen i ovan nämnda skolformer ska verka för en allsidig social elevsammansättning på sina skolenheter och förslaget om lagreglerade urvalsgrunder syftar till att elevgrupper med olika socioekonomisk bakgrund ska mötas i skolan som ett led i såväl skolans kunskapsuppdrag som dess demokratiuppdrag.

Som framgår ovan består skyldigheten för huvudmännen att verka för en allsidig social elevsammansättning av flera olika moment. Huvudmännen behöver för det första analysera och bedöma sina skolenheters sammansättning med avseende på elevernas socioekonomiska bakgrund. Om analysen visar att sammansättningen inte är socialt allsidig eller att en socialt allsidig sammansättning av någon anledning kan befaras komma att försämrats, ska huvudmannen analysera vilka åtgärder som är möjliga att vidta för att åstadkomma en mer allsidig social sammansättning, eller i förekommande fall, upprätthålla en sådan sammansättning. Sist men inte minst ska huvudmannen vidta de åtgärder som är möjliga och kan väntas bidra till att sammansättningen förblir allsidig eller blir mer allsidig. De konkreta åtgärderna kan t.ex. vara att tillämpa urvalsgrunder som har potential att uppnå syftet med en allsidig social sammansättning eller att genomföra olika informationsinsatser.

När det gäller att bedöma skolenheters sammansättning med avseende på elevernas socioekonomiska bakgrund finns det vissa verktyg som huvudmännen kan använda sig av utan att använda sig av personuppgifter. Som har redovisats i avsnitt 6 finns det olika socioekonomiska index på skolenhetsnivå. Statens skolverk tar årligen fram ett sådant index som ett underlag för beräkningen av bidragsramarna för vissa statsbidrag, däribland bidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Skolverket använder sig av ett socioekonomiskt index som Statistiska centralbyrån, (SCB) tar fram. Det baseras på en modell som beskriver elevers förutsättningar utifrån socioekonomiska faktorer. Socioekonomiska uppgifter och olika index som på beställning av kommuner tas fram av SCB utgör också underlag för kommunerna vid bl.a. deras fördelning av resurser till skolenheterna, som sker minst en gång per år. Enligt 2 kap. 8 b § skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Uppgifter på skolnivå som vanligen används vid framtagandet av index som ligger till grund för denna fördelning är enligt rapporter från SKR elevuppgifter som föräldrarnas utbildningsbakgrund, migrationsbakgrund, elevens kön, förekomsten av försörjningsstöd i elevens familj och familjesammansättningen liksom elevens boendeområde. Kommunala huvudmän har således tillgång till uppgifter om den socioekonomiska sammansättningen för alla skolenheter inom kommunen. En enskild huvudman kan få tillgång till uppgifter om sin eller sina skolenheter genom Skolverkets webbplats eller genom att vända sig till kommunen. Om skolenheten har ett högt eller lågt index indikerar det att elevsammansättningen inte är socialt allsidig. Om indexvärdet är lågt innebär det att den övervägande delen av eleverna har en stark socioekonomisk bakgrund och om indexvärdet är högt innebär det att den övervägande delen av eleverna har en svag socioekonomisk bakgrund. Om indexvärdet ligger i mitten kan det antingen tyda på att skolenheten har en allsidig social sammansättning (heterogen elevsammansättning) eller att den övervägande andelen elever har en socioekonomisk bakgrund som varken är stark eller svag, dvs. det är fråga om en homogen

elevsammansättning. Som nämnts ovan föreslår regeringen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur arbetet avseende allsidig social elevsammansättning ska bedrivas. Regeringen har för avsikt att ge Skolverket i uppdrag att ta fram dels sådana föreskrifter, dels säkerställa att det finns statistiska verktyg för huvudmän för sådana skolenheter som ligger på mitten av indexet så att även sådana huvudmän kan bedöma om de har en homogen eller heterogen elevsammansättning.

Skyldigheten att vidta aktiva åtgärder inträder om en skolenhet i fråga om elevsammansättning skiljer sig påtagligt från hur proportionen mellan socioekonomiskt starka respektive socioekonomiskt svaga grupper i kommunen ser ut. Även uppgiften om hur proportionen mellan socioekonomiskt starka respektive socioekonomiskt svaga grupper i kommunen ser ut går att få tag på genom tillgängliga statistiska uppgifter.

Om huvudmannen bedömer att elevsammansättningen på skolenheten inte är socialt allsidig har huvudmannen, som nämnts ovan, en skyldighet att utreda och analysera vilka åtgärder som är möjliga att genomföra och som kan väntas bidra till en mer allsidig social elevsammansättning. I arbetet ingår att kartlägga och analysera t.ex. organisatoriska eller planerings- och dimensioneringsmässiga åtgärder eller lösningar, som kan förväntas bidra till en mer heterogen elevsammansättning. Exempelvis kan vissa av de urvalsgrunder som föreslås i avsnitt 7 utifrån de lokala förhållandena i högre grad kunna antas leda till en heterogen elevsammansättning. Det kan vidare handla om att utöka antalet platser på en populär skola eller att noggrant överväga placeringen av en ny skola. Ett annat exempel på åtgärder som kan övervägas är informationsinsatser. Inte heller i detta led av arbetet, dvs. när huvudmannen utreder och analyserar vilka åtgärder som är möjliga att genomföra och som kan väntas bidra till en mer allsidig social elevsammansättning, torde personuppgifter behöva behandlas.

Det är först när konkreta åtgärder för att uppnå en socialt allsidig elevsammansättning ska vidtas som det bör bli aktuellt för huvudmannen att börja behandla personuppgifter. Huvudmannen kanske t.ex. har bedömt att vissa av de urvalsgrunder som i avsnitt 7 föreslås regleras i skollagen är lämpligare att tillämpa än andra utifrån strävansmålet om en allsidig social elevsammansättning, och beslutat att dessa urvalsgrunder ska tillämpas. Som framgår av avsnitt 7 saknas i dag generella reglerade urvalsgrunder för kommuner, men urval sker redan i dag enligt de principer som de nu föreslagna urvalsgrunderna innebär, med undantag för urvalsgrunden skolspår för offentliga huvudmän (jfr Skolväsendets överklagandenämnds beslut den 5 september 2019, dnr 2019:801). Även fristående skolor tillämpar, efter godkännande av Statens skolinspektion, sådana urvalsgrunder (se t.ex. 10 kap. 36 § skollagen). Att det idag finns vissa särskilt reglerade urvalsgrunder, t.ex. ifråga om färdighetsprov, har beaktats i förslaget om urvalsgrunder i avsnitt 7. Som framgår av avsnitt 7.2. och 7.3. föreslår inte regeringen att utredningens förslag om kvot, som *IMY* särskilt har lyft, ska genomföras. Det urvalsgrunder som i denna lagrådsremiss föreslås regleras i skollagen är således

1. förtur för elever som har ett syskon som redan går vid skolenheten (syskonförtur),
2. förtur baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

3. förtur till en viss skolenhet med högre årskurser för elever som går vid en viss skolenhet med lägre årskurser (skolspår hos offentliga huvudmän) eller förtur till en viss skolenhet för elever som går vid en viss skolenhet om skolenheterna har ett organisatoriskt eller pedagogiskt samband (verksamhetsmässigt samband hos enskilda huvudmän),
4. förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl,
5. slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter),
6. färdighetsprov när så är tillåtet enligt särskilda föreskrifter, och
7. när det gäller kommunala resursskolor med förskoleklass och fristående resursskolor med förskoleklass, grundskola och grundsärskola, att de elever som har störst behov av det stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

Förslagen innebär en begränsning av vilka urvalsgrunder som får användas, då enskilda huvudmän inte längre får använda kötid eller verksamhetsmässigt samband mellan förskola och förskoleklass som urvalsgrund.

I samtliga fall kommer huvudmannen att behöva tillämpa uppgifter om namn, personnummer eller samordningsnummer och adresser. Därtill kommer beträffande urvalsgrund 3 (skolspår) personuppgifter i form av nuvarande skoltillhörighet, beträffande urvalsgrund 4 (förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl) känsliga personuppgifter om hälsa och beträffande urvalsgrund 6 (färdighetsprov) uppgifter om hur eleven har presterat på färdighetsproven och, om det är fråga om den förberedande dansutbildningen, en godkänd hälsoundersökning. De känsliga personuppgifter som det kan vara fråga om vid tillämpning av urvalsgrund 4 är t.ex. uppgifter om att ett barn har inlärningssvårigheter, vilka svårigheter det är fråga om och uppgifter om olika typer av funktionsnedsättningar (se avsnitt 7.2 och 7.3).

Varken uppgiften att placera elever (offentliga huvudmän) eller motta elever (enskilda huvudmän) är en ny uppgift för huvudmännen. Urval blir bara aktuellt om fler vårdnadshavare har ansökt om en placering av sitt barn vid en viss skolenhet än det finns platser. Förslagen innebär att det är samma uppgifter som hittills som behandlas vid urval. När det gäller urvalsgrund 3 (skolspår för offentliga huvudmän) tillkommer behandlingen av uppgiften elevens nuvarande skoltillhörighet, vilket är en harmlös uppgift.

Urvalsgrund 4 (förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl), som tillämpas av vissa huvudmän, förutsätter behandling av känsliga personuppgifter. Det är dock fråga om uppgifter som är nödvändiga för att huvudmannen ska kunna bedöma om en elev som söker till en viss skola med hänvisning till sitt behov av särskilt stöd eller andra särskilda skäl ska ges företräde till den aktuella skolan. Om eleven inte placeras på den skolenhet som vårdnadshavaren önskar därför att en sådan placering skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen, kan kommunen med stöd av 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket eller 11 kap. 29 § andra stycket skollagen placera eleven på en annan skolenhet. Nu aktuella känsliga personuppgifter behandlas således redan idag för ändamålet att placera respektive motta elever i förskoleklass, grundskola och grund-

särskola. Det kan i sammanhanget nämnas att redan uppgiften att en elev går i grundsärskolan eller ska placeras där är en känslig uppgift om hälsa eftersom endast elever som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning, ska tas emot i grundsärskolan (7 kap. 5 § första stycket skollagen), se prop. 2017/18:218, s 132. Ett beslut om mottagande i grundsärskolan ska vidare föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Samråd med barnets vårdnadshavare ska ske när utredningen genomförs (7 kap. 5 § andra stycket skollagen).

Även när det gäller den urvalsgrund som föreslås för kommunala resursskolor med förskoleklass och fristående resursskolor, dvs. att den elev som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras, behöver känsliga personuppgifter behandlas. Det rör sig till stor del om samma personuppgifter som vid tillämpning av urvalsgrund 4 ovan.

Ytterligare ett verktyg som står huvudmannen till buds när det gäller att uppfylla den i avsnitt 6 föreslagna bestämmelsen i skollagen om skyldighet att verka för en allsidig social elevsammansättning på sin skolenhet är informationsinsatser (se avsnitt 6). En huvudman kan t.ex. välja att skicka riktad information om möjliga skolalternativ till hushåll i ett visst geografiskt område. För detta behövs behandling av personuppgifter i form av personnummer eller samordningsnummer för att se att barnen har rätt ålder, namn, adresser och kontaktuppgifter.

Som framgår ovan kommer det enligt regeringens bedömning inte att vara nödvändigt för huvudmännen att behandla personuppgifter om elevers socioekonomiska bakgrund, såsom t.ex. uppgifter om föräldrarnas utbildningsbakgrund och migrationsbakgrund på individnivå för att uppfylla sina skyldigheter enligt den föreslagna bestämmelsen om att huvudmännen ska verka för en socialt allsidig elevsammansättning på sina skolenheter. Sådana uppgifter behövs inte heller för att tillämpa de föreslagna urvalsgrunderna. Regeringen utgår också från att huvudmännen i normalfallet inte heller har tillgång till sådana uppgifter. Regeringen bedömer därför att den situation *IMY* nämner inte kommer att uppkomma.

De flesta personuppgifterna behandlas redan idag, men regleringen ändras något

Som nämnts i avsnitt 9.1 analyserades behovet av reglering av den behandling av personuppgifter som sker på utbildningsområdet i samband med införandet av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen i propositionen *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet* (prop. 2017/18:218), bl.a. behandling av personuppgifter vid mottagande och erbjudande av plats inom skolan. Där gjordes bedömningen att tillhandahållande, anordnande och bedrivande av utbildning är en uppgift av allmänt intresse och ett viktigt allmänt intresse och att nödvändig personuppgiftsbehandling därmed kan ske med stöd av den fastställda rättsliga grunden uppgiften av allmänt intresse samt att de rättsliga grunderna myndighetsutövning och rättslig förpliktelse kan användas i vissa fall. När det gäller offentliga huvudmän ansågs regleringen i dataskyddslagen vara tillräcklig. När det gäller enskilda huvudmän ansågs det dock behöva införas en bestämmelse i skollagen som innebär att känsliga

personuppgifter med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen får behandlas hos en enskild huvudman om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet (26 a kap. 4 § första stycket). Vid behandling som sker med stöd av den bestämmelsen är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter (samma paragraf andra stycket). För de skolformer där själva tillhörigheten till skolformen är en känslig uppgift finns det dock en bestämmelse i skollagen om att regeringen får meddela föreskrifter om undantag från de sökbegränsningar som avses i 26 a kap. 4 § andra stycket skollagen och i 3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen i fråga om personuppgifter om hälsa i verksamhet hos en huvudman för bl.a. grundsärskola (26 a kap. 5 § första stycket). Regeringen får också meddela föreskrifter om undantag från sökbegränsningen i 3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen i fråga om personuppgifter om bl.a. hälsa i verksamhet hos en kommun (samma paragraf andra stycket).

Som framgår av avsnitt 5 finns det redan i dag bestämmelser om placering av elever i kommunal förskoleklass, grundskola och grundsärskola i skollagen. Denna reglering föreslås nu kompletteras med lagfästa urvalsregler. Som framgått ovan är det inte fråga om att behandla nya personuppgifter för nya ändamål utan i stället fråga om att i lag slå fast vilka urvalsgrunder som huvudmän för förskoleklass, grundskola och grundsärskola får tillämpa och därmed vilka urvalsgrunder huvudmän inte får tillämpa. Förslaget att i skollagen reglera vilka urvalsgrunder som ska vara tillåtna syftar till att alla elever ska få en likvärdig utbildning utifrån skolans kunskaps- och demokratiuppdrag. Att alla barn ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden och att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas anges redan i 1 kap. 8 och 9 §§ skollagen. De rättsliga grunder i dataskyddsförordningen som är relevanta när det gäller behandling av personuppgifter vid tillämpning av urvalsgrunderna är uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning mot enskild. Med hänsyn till att förslaget om lagreglerade urvalsgrunder innebär att huvudmän har stor frihet att själva välja vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid placering vid respektive mottagande till deras skolenheter är den rättsliga grunden rättslig förpliktelse inte tillämplig.

När det gäller skyldigheten att verka för en allsidig social elevsammansättning innefattar vare sig analysen av den befintliga elevsammansättningen med avseende på elevernas socioekonomiska bakgrund eller analysen av möjliga och potenta åtgärder någon behandling av personuppgifter. Som framgår ovan är det först när konkreta åtgärder för att uppnå en socialt allsidig elevsammansättning ska vidtas som det bör bli aktuellt för huvudmannen att börja behandla personuppgifter. En sådan konkret åtgärd kan t.ex. vara att tillämpa sådana urvalsgrunder som bidrar till att strävansmålet med en allsidig social sammansättning uppnås i så hög utsträckning som möjligt. Som framgår av avsnitt 6 är även det förslaget motiverat av att alla elever ska få en likvärdig utbildning utifrån skolans kunskaps- och demokratiuppdrag. Ytterligare en konkret åtgärd i detta

syfte kan vara riktade informationsinsatser. De rättsliga grunder i dataskyddsförordningen som är relevanta när det gäller behandling av personuppgifter i syfte att verka för en allsidig social sammansättning på en huvudmans skolenhet är uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning mot enskild.

De i avsnitt 7 föreslagna urvalsgrunderna föreslås regleras i skollagen och de kommer därmed att vara fastställda i nationell rätt. Även huvudmannens uppgift att verka för en allsidig social elevsammansättning på sin skolenhet kommer att vara fastställd i nationell rätt. Att huvudmän bara får behandla sådana personuppgifter som är nödvändiga för att tillämpa urvalsgrunderna och bestämmelserna om allsidig social elevsammansättning följer av principen i artikel 5 om uppgiftsminimering (se nedan). Som framgår ovan uppfyller såväl urvalsgrunderna som uppgiften att verka för en allsidig social elevsammansättning ett mål av allmänt intresse, nämligen att alla elever ska få en likvärdig utbildning utifrån skolans kunskaps- och demokratiuppdrag. Den personuppgiftsbehandling som kommer att vara nödvändig för att tillämpa urvalsgrunderna och verka för en allsidig social elevsammansättning bedöms vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Som framgår ovan kommer känsliga personuppgifter att behöva behandlas vid tillämpning av vissa urvalsgrunder. Behandling av känsliga personuppgifter förekommer inom skolväsendet redan idag bl.a. för att eleverna ska kunna få de extraanpassningar och särskilda stöd som de har rätt till enligt 3 kap. skollagen, för att endast barn som tillhör målgruppen för grundsärskolan ska placeras där enligt 7 kap. 5 § skollagen samt för att kunna hantera placering respektive mottagande av elever i behov av särskilt stöd eller funktionsnedsättningar på skolenheter. Det är fråga om en behandling av personuppgifter som är nödvändig av hänsyn till viktiga allmänna intressen som står i proportion till de eftersträlvade syftena och är förenliga med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd. När det gäller lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen framgår av 3 kap. 3 § dataskyddslagen och 26 a kap. 4 § skollagen att känsliga personuppgifter visserligen får behandlas för handläggningen av ärenden om placering av elever hos offentliga huvudmän och för motsvarade hantering hos enskilda huvudmän, men att det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Detta är en lämplig och särskild åtgärd.

En offentlig huvudman kan således stödja sin personuppgiftsbehandling i ärenden om placering av elever på 2 kap. 2 §, 3 kap. 3 och 10 §§ dataskyddslagen. En enskild huvudman kan stödja sin personuppgiftsbehandling vid mottagande av elever på 2 kap. 2 och 10 §§ dataskyddslagen och 26 a kap. 4 § skollagen. Vid informationsinsatser kan såväl offentliga som enskilda huvudmän att stödja sin personuppgiftsbehandling på 2 kap. 2 § och 3 kap. 10 § dataskyddslagen.

Sammanfattande bedömning

Sammantaget bedöms att den dataskyddsreglering som finns är tillräcklig för att huvudmännen ska kunna behandla personuppgifter i den utsträckning som bedöms nödvändig med anledning av förslaget om att de ska

verka för en allsidig social elevsammansättning på sina skolenheter och förslaget om lagreglerade urvalsgrunder.

Det åligger den personuppgiftsansvarige att beakta de grundläggande principerna i artikel 5 om ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering och lagringsminimering (artiklarna 5.1 b, 5.1 c och 5.1 e i dataskyddsförordningen). Om huvudmän ska spara uppgifter i elektronisk form måste även den grundläggande principen om integritet och konfidentialitet (artikel 5.1 f i dataskyddsförordningen) och bestämmelserna om säkerhet för personuppgifter (artikel 32 i dataskyddsförordningen) beaktas.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Bestämmelserna om att huvudmän för förskoleklass och grundskola aktivt ska verka för en allsidig social elevsammansättning vid sina skolenheter och om urvalsgrunder för kommunala och enskilda huvudmän ska träda i kraft den 1 juli 2023. Bestämmelserna om urval ska tillämpas första gången på utbildning som påbörjas höstterminen 2024. Förslagen om att bestämmelserna i skollagen om villkor för nyetablering av fristående skolor ska förtydligas ska träda i kraft den 2 januari 2023.

Bedömning: Det bör inte införas några övergångsbestämmelser om att äldre föreskrifter ska få tillämpas under en övergångsperiod för urval till skolenhet med enskild huvudman. Det finns inte heller i övrigt behov av några övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag (SOU 2020:28): Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023 och tillämpas för första gången vid placering inför höstterminen 2025. Utredningen föreslår också att äldre föreskrifter ska få tillämpas för urval till skolenhet med enskild huvudman längst till och med 2026.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslagen.

Nätverket för en likvärdig skola, Lärarförbundet och Landsorganisationen i Sverige (LO) anser att bestämmelserna bör träda i kraft så snart som möjligt.

Karlstads kommun instämmer i utredningens förslag om att övergångsbestämmelser införs och att förslagen träder i kraft den 1 juli 2023 men avstyrker förslaget om att särskilda övergångsbestämmelser ska gälla för de enskilda huvudmännen. Nya regler för urval bör enligt kommunen införas samtidigt för såväl kommunala som fristående skolor. Även *Lärarnas Riksförbund* avstyrker förslaget om särskilda övergångsregler för enskilda huvudmän.

Regelrådet är kritiska till att det inte finns någon samlad beskrivning av ikraftträdande för de olika förslagen.

Utredningens förslag (SOU 2016:66): Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att förslagen ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser har inte kommenterat utredningens förslag.

Varbergs kommun föreslår att samtliga förslag senareläggs ett år. *Sveriges Kommuner och Regioner* (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting) bedömer att det är alltför tidiga införandedatum, i synnerhet som de flesta förslagen har stor inverkan på kommunernas budget- och planeringsarbete.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen anser att det är angeläget att de föreslagna ändringarna i skollagen, som förväntas bidra till att öka likvärdigheten i svensk skola, träder i kraft så snart som möjligt. Hänsyn behöver dock tas dels till att det krävs ett förberedelsearbete, dels till att skolor arbetar inom ramen för läsår.

Förslaget om allsidig social sammansättning i avsnitt 6 innebär att en huvudman för förskoleklass och grundskola ska så långt det är möjligt aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter. Om en allsidig social sammansättning är uppnådd ska huvudmannen vidta sådana åtgärder som behövs och är möjliga att vidta för att bibehålla en sådan sammansättning. Arbetet ska utföras kontinuerligt och med god framförhållning i förhållande till huvudmannens beslut om vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid placering eller mottagande vid huvudmannens skolenheter. Det föreslås vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur huvudmannens arbete i detta avseende ska bedrivas. Det behövs tid för att ta fram sådana föreskrifter. Som nämns i avsnitt 9 behöver det också säkerställas att det finns statistiska verktyg för huvudmän för sådana skolenheter som ligger på mitten av socioekonomiska index, så att även sådana huvudmän kan bedöma om de har en homogen eller heterogen elevsammansättning. Mot denna bakgrund föreslås att bestämmelserna om nu aktuella förpliktelser för huvudmännen ska träda i kraft den 1 juli 2023.

När det gäller bestämmelser om urvalsgrunder i avsnitt 7 bör de träda i kraft så snart som det är praktiskt möjligt. Huvudmännen behöver dock en viss tid för att förbereda ett genomförande av förslagen om lagfästa urvalsgrunder. Huvudmännen behöver utifrån de nya föreskrifterna ta ställning till vilka urvalsgrunder de ska tillämpa. Lagändringarna bör därför även i den delen träda i kraft den 1 juli 2023.

Utredningen bedömer att det är viktigt att huvudmän ska kunna anpassa och ställa om sin verksamhet till den föreslagna regleringen. Utredningen föreslår därför att särskilda övergångsbestämmelser ska gälla för de enskilda huvudmän som vid urval till sina skolenheter tillämpar urvalsgrunderna kötid och verksamhetsmässigt samband med förskola. Övergångsbestämmelserna innebär att sådana enskilda huvudmän ska kunna ta emot elever på dessa urvalsgrunder till och med 2026. Till skillnad mot utredningen bedömer regeringen, i likhet med bl.a. *Karlstads kommun* och *Lärarnas riksförbund*, att det inte finns något behov av särskilda övergångsbestämmelser för enskilda huvudmän. Regeringen anser att det för skolväljande familjer finns ett stort värde i att de nya urvalsreglerna börjar

tillämpas samtidigt hos kommunala och fristående huvudmän. Däremot är det viktigt att huvudmännen i god tid inför skolvalet hinner besluta och informera om vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid skolenheterna och att det arbetet görs utifrån de nya föreskrifterna. Lagändringarna föreslås därför tillämpas för första gången hos såväl kommunala som enskilda huvudmän på utbildning som startar höstterminen 2024.

När det gäller förslagen från Skolkostnadsutredningen anser regeringen att den föreslagna bestämmelsen bör införas så snart som möjligt, men med hänsyn till att kommuner och enskilda huvudmän kan behöva förberedelsestid vilket *Sveriges Kommuner och Landsting* lyfter fram. Författningsändringarna bör därför träda i kraft den 2 januari 2023.

11 Konsekvenser

11.1 Förslagen om allsidig social sammansättning och reglerade urvalsgrunder

Vilka berörs av förslagen?

Regeringens förslag i avsnitt 6 om att såväl offentliga som enskilda huvudmän ska verka för en socialt allsidig elevsammansättning på sina skolenheter påverkar – förutom huvudmännen – barn och elever och deras vårdnadshavare samt personal inom skolförmerna förskoleklass och grundskola. Förslaget om reglerade urvalsgrunder i avsnitt 7 berör huvudmän, barn och elever och deras vårdnadshavare samt personal i förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Därutöver berörs Statens skolverk, som ska meddela kompletterande föreskrifter, av förslaget i avsnitt 6 och Statens skolinspektion, som utövar tillsyn, berörs av båda förslagen.

Läsåret 2020/21 gick det drygt 120 000 elever i förskoleklass. Av alla elever som var inskrivna i förskoleklassen var 49 procent flickor och 51 procent pojkar. Av dessa gick 11,3 procent i en verksamhet med enskild huvudman. Läsåret 2020/21 uppgick antalet elever i grundskolan till drygt 1 000 000 elever (uppgiften är inklusive elever i sameskola och internationella skolenheter). Av alla elever i grundskolan läsåret 2020/21 var andelen flickor 48,7 procent och andelen pojkar 51,3 procent.

Lsåret 2020/21 fanns det 3 957 kommunala skolenheter och 822 skolenheter med enskild huvudman inom grundskolan. Samma läsår fanns det 544 kommunala skolenheter och 35 skolenheter med enskild huvudman inom grundsärskolan. Lsåret 2020/21 var 13 450 elever mottagna i grundsärskolan. Av eleverna var 36 procent flickor och 64 procent pojkar. Av eleverna gick drygt 5 procent i en grundsärskola med enskild huvudman.

Samhällseconomiska konsekvenser

En väl fungerande förskoleklass, grundskola och grundsärskola ger positiva konsekvenser för såväl enskilda individer som för samhället som helhet. Stora samhällseconomiska vinster kan nås när alla elever ges goda möjligheter att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar och där alla ges tillgång till bildning, personlig utveckling och förutsättningar till ett aktivt deltagande på arbetsmarknaden och i ett demokratiskt samhälle.

Enligt Skolverkets statistik var det 2020 totalt 85,6 procent av eleverna som gick ut grundskolan behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram: 87,0 procent av flickorna och 84,3 procent av pojkarna. Jämfört med våren 2019 har andelen behöriga pojkar ökat med 1,5 procentenheter och andelen behöriga flickor har ökat med 1,1 procentenheter. Totalt sett var våren 2020 andelen behöriga 84,3 procent och behörigheten har ökat med 1,3 procentenheter sedan våren 2019. Nästan 16 500 elever saknade behörighet till ett nationellt program. Behörigheten var lägre bland utrikes födda elever och elever med svag socioekonomisk bakgrund.

Genomgående för kunskapsresultaten är att de bakgrundsfaktorer som har störst betydelse för elevernas behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan är föräldrarnas utbildningsnivå och tiden som eleven har gått i svensk skola. Elever som har minst en förälder med en eftergymnasial utbildning är t.ex. i större utsträckning behöriga till ett nationellt program jämfört med elever vars båda föräldrar har högst en gymnasieutbildning. Vidare är exempelvis utrikes födda elever som har invandrat till Sverige före skolstart i större utsträckning behöriga jämfört med elever som har färre år i svensk grundskola.

Skolmisslyckanden får konsekvenser för såväl den enskilda individen som för samhället. Kostnaden för individen kan bestå av försenad etablering på arbetsmarknaden, begränsade yrkesval, försämrade möjligheter till egen försörjning samt ohälsa. Kostnaden för samhället beror bl.a. på hur många ungdomar som lämnar grundskolan med låga eller ofullständiga betyg och tiden det tar att inhämta kunskaperna och för att etablera sig på arbetsmarknaden. Genom att förutsättningarna för skolans kompensatoriska uppdrag stärks bedöms förslagen kunna leda till ökade möjligheter för fler elever att uppnå gymnasiebehörighet, vilket i sin tur ökar chanserna för att fullfölja gymnasiet och för inträde på arbetsmarknaden. Sammantaget gör regeringen bedömningen att förslagen kommer att få positiva samhällseconomiska konsekvenser.

Konsekvenser för kommuner

Utgångspunkter

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen (14 kap. 3 § regeringsformen). Innebörden av bestämmelsen är att en eventuell inskränkning i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot en proportionalitetsprincip.

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och landsting inte bör åläggas nya uppgifter utan att de får ersättning. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut

om ändrade regler för en verksamhet. Finansieringsprincipen beskrivs närmare i ett informationsmaterial som regeringen och riksdagen ställde sig bakom i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100).

Förslaget om allsidig social sammansättning

Förslaget i avsnitt 6 innebär att huvudmän för förskoleklass och grundskola så långt det är möjligt aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Om en allsidig social sammansättning är uppnådd ska huvudmannen vidta sådana åtgärder som behövs och är möjliga att vidta för att bibehålla en sådan sammansättning. Arbetet ska utföras kontinuerligt och med god framförhållning i förhållande till huvudmannens beslut om vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid placering eller mottagande vid huvudmannens skolenheter. Det föreslås vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur huvudmännens arbete enligt första stycket ska bedrivas. Huvudmännen får i och med förslagen om lagfästa urvalsgrunder i avsnitt 7 konkreta verktyg som de kan använda i sitt arbete för att öka den allsidiga sociala sammansättningen av elever på skolenheterna, något som tidigare flera huvudmän gett uttryck för att de saknar. Andra verktyg är t.ex. informationsinsatser.

Regeringen gör bedömningen att förslaget i viss mån inskränker den kommunala självstyrelsen. Förslaget harmonierar dock med skolans kunskaps- och demokratiuppdrag och bedöms dessutom vara en fråga som många kommunala huvudmän redan i dag arbetar med. Förslaget bidrar också med verktyg som huvudmännen tidigare saknat. Den är upp till varje huvudman att utifrån den utredning och analys som kommunerna gör vidta de åtgärder som är möjliga för att åstadkomma en mer allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Med hänsyn till detta bedöms inskränkningen i den kommunala självstyrelsen vara begränsad. Ett mer aktivt arbete med att bryta skolsegregationen genom att verka för en mer socialt allsidig elevsammansättning bedöms bidra positivt till skollagens mål om en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Den ökande skolsegregationen är en av de viktigaste utmaningarna som svensk skola står inför. Med hänsyn till regleringens ändamål framstår begränsningen av den kommunala självstyrelsen enligt regeringens bedömning som nödvändig och proportionerlig. Inte heller bedöms syftet kunna nås genom några mindre ingripande åtgärder.

Förslaget innebär ett nytt åtagande för kommunerna och kan därför medföra vissa kostnader. Som angetts innebär förslaget att huvudmännen behöver bedriva ett arbete med att bedöma om elevsammansättningen på huvudmännens skolenheter är socialt allsidig samt om så inte är fallet utreda och analysera vilka åtgärder som är möjliga att genomföra och som kan väntas bidra till en mer allsidig social elevsammansättning eller till upprätthållande av en sådan sammansättning. Huvudmännen behöver alltså bedriva ett systematiskt arbete utifrån hur det ser ut i kommunen och kunna redogöra för på vilket sätt arbetet förväntas bidra till att elevsammansättningen blir mer heterogen eller att en heterogen elevsammansättning bibehålls.

Som beskrivits i avsnitt 6 kan huvudmän arbeta för en mer allsidig social elevsammansättning t.ex. vid planeringen av nya skolor, genom att

organisera undervisningen inom en skolenhet på ett sätt som gynnar en allsidig social sammansättning, eller vidta olika former av informationsinsatser. Huvudmännen kan också använda sig av de lagfästa urvalsgrunderna på ett sådant sätt att de kan utgöra ytterligare ett verktyg för att åstadkomma en mer allsidig social sammansättning. Vilken typ av åtgärder som huvudmännen väljer att genomföra kommer att variera utifrån lokala förutsättningar och behov.

Förslaget syftar till ett mer övergripande och strukturellt främjande-
arbete, varför det är svårt att förutse exakt vilka åtgärder huvudmännen
kommer att behöva vidta med anledning av bestämmelsen. Det är därför
svårt att närmare beräkna de ekonomiska konsekvenserna. Regeringen
bedömer dock att det bör avsättas 30 miljoner kronor årligen för att ersätta
kommunerna för det föreslagna nya åtagandet. Anslag 1:1 *Kommunal-
ekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till
kommuner har ökat med totalt 15 miljoner kronor 2022 för att ersätta
kommunerna för de åtaganden som följer av förslaget om att aktivt verka
för en allsidig social sammansättning. Från och med 2023 har kostnaderna
beräknats uppgå till 30 miljoner kronor årligen. De enskilda huvudmännen
kompenseras genom bidrag från elevernas hemkommuner.

Förslagen om lagfästa urvalsgrunder

Det är för närvarande inte reglerat i skollagen hur en kommun ska göra
urval av de elever som måste placeras i en annan skolenhet än den önskade.
Kommunen har en viss frihet att bestämma vilka kriterier som ska läggas
till grund för prioriteringen. Ett grundläggande krav är dock 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). I
avsnitt 8 föreslås att det i skollagen ska regleras i skollagen vilka urvals-
grunder kommunerna får använda. Genom förslaget tydliggörs vilket ut-
rymme det finns att använda urvalsgrunder i förhållande till den s.k.
närhetsgarantin, dvs. elevs rätt att placeras i en skola nära hemmet. I för-
hållande till dagens reglering innebär förslaget både en viss inskränkning
i den kommunala självstyrelsen och, i förhållande till praxis, en viss utök-
ning av möjligheten att använda syskonförtur som urvalsgrund. Det
kommer att vara huvudmännen som beslutar vilka av de föreslagna lag-
fästa urvalsgrunderna som ska tillämpas vid kommunens olika skol-
enheter, även om det på grund av förslaget om allsidig social sammansätt-
ning, inte kommer att stå huvudmännen fritt att tillämpa urvalsgrunder
som förstärker skolsegregationen. Förslaget bedöms leda till dels ett tydli-
gare regelverk och ökad enhetlighet, dels att kommunernas förutsättningar
att verka för en mer allsidig social elevsammansättning ökar. Som framgår
ovan är en mer allsidig social sammansättning angelägen utifrån skolans
kunskaps- och demokratiuppdrag. Med hänsyn till regleringens ändamål,
framstår begränsningen av den kommunala självstyrelsen som nödvändig
och proportionerlig.

Eftersom kommunerna redan i dag behöver göra urval av elever till
skolor där det finns fler sökande än antal platser bedöms förslaget inte få
några ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Förslaget att elever med störst behov ska prioriteras vid urval till kommunala resursskolor med förskoleklass

Som beskrivits i avsnitt 7.2 föreslår regeringen att vid behov av urval till kommunala resursskolor med förskoleklass ska de elever som har störst behov prioriteras. De urvalsgrunder som föreslås för kommunala skolor i denna lagrådsremiss ska inte tillämpas på kommunala resursskolor med förskoleklass. Med regeringens förslag kommer bestämmelserna för kommunala resursskolor med förskoleklass att harmonisera med de bestämmelser som i lagrådsremissen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd föreslås för kommunala resursskolor med grundskola och grundsärskola. Förslaget bedöms inte innebära några ekonomiska eller andra konsekvenser för kommunerna.

Konsekvenser för enskilda huvudmän

Utgångspunkter

En grundprincip för skolväsendet är att regleringen i så stor utsträckning som möjligt ska vara gemensam för alla skol- och verksamhetsformer och alla huvudmän. Lika villkor ska så långt som möjligt gälla oavsett huvudman.

Förslaget om en allsidig social sammansättning

Den föreslagna bestämmelsen innebär som tidigare nämnts att huvudmän för förskoleklass och grundskola så långt det är möjligt aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Om en allsidig social sammansättning är uppnådd ska huvudmannen vidta sådana åtgärder som behövs och är möjliga att vidta för att bibehålla en sådan sammansättning. Arbetet ska utföras kontinuerligt och med god framförhållning i förhållande till huvudmannens beslut om vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid placering eller mottagande vid huvudmannens skolenheter. Det föreslås vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur huvudmannens arbete enligt första stycket ska bedrivas.

Den föreslagna bestämmelsen reglerar inte närmare vilka åtgärder huvudmännen ska vidta för att uppnå målsättningen. Enskilda huvudmän kommer i likhet med kommunala huvudmän att kunna använda de reglerade urvalsgrunderna och t.ex. informationsinsatser. Det kommer att vara upp till varje huvudman att utifrån den utredning och analys som huvudmannen ska göra, vidta de åtgärder som är möjliga för att åstadkomma en mer allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Det är därför svårt att förutse exakt vilka åtgärder huvudmännen kommer att behöva vidta. Det finns inte skäl att anta att förslagen får konsekvensen att fler eller färre elever jämfört med i dag kommer att välja fristående skolor. Varken konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor eller mellan olika fristående skolor bedöms därför påverkas.

Regelrådet bedömer att utredningens redovisning av berörda företag utifrån storlek är bristfällig, liksom redovisningen av särskild hänsyn till små företag. Regeringen kan inte se att förslaget om att huvudmän aktivt

ska verka för en allsidig social sammansättning skulle påverka enskilda huvudmän med en småskalig verksamhet på ett sådant sätt att särskild hänsyn behöver tas till dessa. Som beskrivit i avsnitt 6 kan det finnas begränsningar i fråga om vad som är möjligt att göra för att åstadkomma en mer allsidig social sammansättning. Som regeringen lyfter fram i avsnitt 6 ser förutsättningarna olika ut för olika huvudmän och att hänsyn måste tas till dessa skillnader. För t.ex. landsbygdsskolor och andra små skolenheter kan det vara svårt att påverka den sociala elevsammansättningen. Det framgår också av den föreslagna lagtexten att skyldigheten gäller så långt det är möjligt.

Det utökade krav på huvudmännen som förslaget om en allsidig social sammansättning innebär för enskilda huvudmän, kompenseras genom det befintliga systemet med bidrag från elevernas hemkommuner.

Förslagen om lagfästa urvalsgrunder

Som framgår av avsnitt 5.2 ska fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor som huvudregel vara öppna för alla elever, oavsett om de är bosatta i den kommun där skolan ligger eller inte. Om det finns fler sökande än platser till en fristående förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska urvalet göras på grunder som är förenliga med att en fristående förskoleklass, grundskola eller grundsärskola som huvudregel ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i skolformen och som Skolinspektionen godkänt. De urvalsgrunder som Skolinspektionen hittills har godkänt med stöd av förarbetsuttalanden är anmälningstid, syskonförtur, plats i förskoleklass, geografisk närhet och verksamhetsmässigt samband (organisatoriskt eller pedagogiskt).

Enligt förslaget kommer det inte vara tillåtet att tillämpa verksamhetsmässigt samband mellan en fristående förskola och fristående förskoleklass. Förslaget att möjliga urvalsgrunder regleras i lag kommer också innebära att den i dag vanligaste urvalsgrunden kötid inte kommer att kunna användas. Förslagen syftar till att skolvalet vid skolstarten ska vara reellt, dvs. platser i skolan ska inte vara reserverade för vissa barn sedan ung ålder. Förslaget bedöms inte medföra negativa konsekvenser för fristående skolor. Många vårdnadshavare ställer sina barn i flera köer, vilket leder till att det i kön kan finnas många elever vars vårdnadshavare kommer att tacka nej till en skolplacering på grund av att eleven får plats vid en högre prioriterad skola. För många fristående skolor är det därför svårt att avgöra hur stort det faktiska intresset för skolan är. Det är heller inte ovanligt att vårdnadshavare tackar ja till flera olika skolplaceringar vilket bidrar till en osäkerhet om hur många elever skolan kommer att ha vid terminsstart. Mycket populära skolor torde vidare att bli översökta oavsett om det finns en möjlighet att stå i kö eller inte och då kommer det enligt förslaget att finnas flera olika urvalsgrunder som huvudmannen kan välja att tillämpa. Förslaget om allsidig social sammansättning innebär dock att huvudmannen måste analysera vilka urvalsgrunder som är bäst att använda för att uppnå målet om en allsidig social elevsammansättning.

Vidare innebär förslaget att enskilda huvudmän ska få använda sig av geografiskt baserat urval. Redan i dag kan enskilda huvudmän använda sig av geografiska parametrar för att göra urval till sina skolor. Som beskrivits tidigare riskerar boendesegregationen att befästas om en fristående skola

som är etablerad i ett område med ett ur ett socioekonomiskt perspektiv homogent befolkningsunderlag som enda urvalsgrund tillämpar geografiskt baserat urval som grundas på närhet till skolan. En urvalsgrund som grundas på geografiska parametrar behöver dock inte utgå från närhet till skolan. Det skulle t.ex. kunna avse urval som siktar in sig på att fånga upp elever bosatta i glesbygd eller ett urval som ger förtur till elever som är folkbokförda på ett visst postnummer eller i ett visst område eller användas t.ex. för att kunna ta in elever från socioekonomiskt mindre gynnsamma områden. Enligt förslaget ska urvalsgrunden få tillämpas på som mest hälften av platserna. Enskilda huvudmän kommer alltså även fortsatt att kunna tillämpa geografiskt baserat urval, men som beskrivits har huvudmännen samtidigt en skyldighet att så långt det är möjligt verka för en allsidig social sammansättning. Det innebär att det inte står huvudmännen fritt att tillämpa urvalsgrunden på ett sådant sätt att den förstärker eller bibehåller en redan homogen elevsammansättning. Den för de fristående skolorna föreslagna begränsningen av urvalsgrunden till som mest hälften av platser möjliggör vidare urval utifrån geografiska kriterier samtidigt som den värnar om skolornas riksrekryterande karaktär. Det finns ingenting som hindrar att de fristående huvudmännen tillämpar geografiska kriterier till en mindre andel av platserna än vad begränsningen medger.

Syskonförtur är en ofta använd urvalsregel vid fristående skolor. Genom förslaget bedöms det bli tydligt för huvudmännen att det även fortsatt ska vara möjligt att ge förtur till syskon.

Regeringen kan inte heller se att urvalsgrunden lika möjligheter skulle få några negativa konsekvenser för de enskilda huvudmännen. Urvalsgrunden lika möjligheter har den stora fördelen jämfört med kötid att den flyttar tidpunkten för valet av skola till det faktiska skolvalet och ger alla sökande samma chans att få en eftertraktad skolplacering. Som beskrivits tidigare kommer även fortsatt den s.k. valfrihetsprincipen att gälla. Förslagen syftar till att begränsa skolsegregationen vilket bedöms vara en av de största utmaningarna den svenska skolan står inför. Förslagen syftar också till att skolvalet i praktiken verkligen sker på lika villkor för samtliga elever genom att det vid tidpunkten för skolvalet finns ett faktiskt val att göra i stället för att platser vid populära skolor redan är reserverade.

Regelrådet påpekar att de enskilda huvudmännens kostnader med anledning av bl.a. förslaget om urvalsgrunder borde ha utvecklats och förtydligats. *Regelrådet* bedömer också att utredningens redovisning av berörda företag utifrån storlek är bristfällig, liksom redovisningen av särskild hänsyn till små företag. Regeringen gör bedömningen att förslagen om lagfästa urvalsgrunder inte medför några kostnader för huvudmännen. Enskilda huvudmän gör redan i dag urval av elever i de fall det finns flera sökande än antalet platser vid skolan. Att urvalsgrunderna lagregleras bedöms inte medföra några ökade kostnader för huvudmännen. Som framgår ovan bedöms förslagen i propositionen få begränsade konsekvenser för huvudmännen. Någon särskild hänsyn till små företag bedöms därför inte vara nödvändig.

Regelrådet anför också att utredningens redovisning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig. Om antalet enskilda huvudmän eller fristående skolor minskar borde, enligt *Regelrådet*, detta medföra en påverkan på konkurrensförhållandena mellan de

kvarvarande aktörer som ägnar sig åt skolverksamhet. Regeringen bedömer inte att det finns skäl att anta att förslagen får konsekvensen att fler eller färre elever jämfört med i dag kommer att välja fristående skolor. Som regeringen har beskrivit i avsnitt 7 bedöms de föreslagna urvalsgrunderna innebära att valmöjligheterna utökas, bl.a. eftersom önskemål om skolplacering kommer att framföras vid samma tidpunkt för alla vårdnadshavare. Det innebär bl.a. att även de familjer som är nyinflyttade i en kommun, antingen för att de flyttat inom landet, eller nyligen anlant till Sverige, kommer kunna ansöka om och ha större möjlighet att få plats vid en populär fristående skola. Konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor eller mellan olika fristående skolor bedöms därför inte påverkas negativt.

Regeringens bedömning är sammantaget att förändringarna med hänsyn till regleringens ändamål är nödvändiga och proportionerliga.

Förslaget att elever med störst behov ska prioriteras vid urval till fristående resursskolor

Som beskrivits i avsnitt 7.3 föreslår regeringen att vid behov av urval till fristående resursskolor ska de elever som har störst behov prioriteras. De urvalsgrunder som föreslås för fristående skolor i denna lagrådsremiss ska inte tillämpas på fristående resursskolor. Med regeringens förslag kommer bestämmelserna för fristående resursskolor att harmonisera med de bestämmelser som i lagrådsremissen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd föreslås för kommunala resursskolor. Förslaget bedöms inte innebära några ekonomiska eller andra konsekvenser för enskilda huvudmän.

Konsekvenser för staten

Förslagen kan innebära vissa kostnader för myndighetsföreskrifter

I avsnitt 6 förslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur huvudmännens arbete med att verka för en allsidig social elevsammansättning på deras skolenheter ska bedrivas. Av avsnitt 9 framgår vidare att regeringen har för avsikt att ge Skolverket i uppdrag att säkerställa att det finns tillgång till statistiska verktyg för att huvudmännen ska kunna bedöma om elevsammansättning vid skolenheterna är homogen eller heterogen. För den myndighet som regeringen bestämmer ska ta fram sådana föreskrifter kan det innebära vissa kostnader. Regeringen bedömer dock att de kostnader som kan uppstå är begränsade och kan finansieras inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag.

Förslagen om allsidig social sammansättning och lagfästa urvalsgrunder

Skolinspektionen gör i dag vid tillståndsgivningen en prövning av de urvalsgrunder som en enskild huvudman avser att använda sig av vid urval. De urvalsgrunder som en enskild huvudman får använda föreslås fastställas i lag varför en sådan prövning inte längre är behövlig. Den arbetsinsats som krävts för prövningen av urvalsgrunderna har dock varit

synnerligen begränsad varför regeringen gör bedömningen att inga förslag om förändringar av myndighetens anslag är nödvändiga.

Förslagen innebär att det tillkommer områden i skollagen som omfattas av Skolinspektionens tillsynsansvar. Bedömningen är dock att förslagen inte innebär att myndighetens arbetsinsatser utökas i någon betydande omfattning. Eventuella ökade kostnader bör därmed rymmas inom myndighetens befintliga anslag.

Konsekvenser för barn, elever, vårdnadshavare och skolans personal

Utbildningen inom skolväsendet ska, enligt skollagen, vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §). Elevers möjlighet att klara skolan ska inte bero på var i landet eleven bor eller vilken skola eleven går i. Sverige har åtagit sig att följa FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som gäller som svensk lag från den 1 januari 2020, och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt barnkonventionens artikel 3 ska vad som bedöms vara barnets bästa beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn. Barnets bästa ska enligt skollagen vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet (1 kap. 10 §).

Det övergripande syftet med förslagen är att minska skolsegregationen och stärka likvärdigheten så att skolan i högre grad än i dag ger alla elever likvärdiga möjligheter. Det finns också ett stort värde i att elever med olika bakgrund möts i skolan. Detta möjliggör för elever att i större utsträckning än i dag skapa mångsidiga kontakter och social gemenskap. Sammansättningen av elevgrupper när det gäller behov och förutsättningar påverkar skolors förutsättningar att leva upp till skollagens mål om en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Förslaget om att huvudmännen ska verka för en mer allsidig social sammansättning och förslaget om lagfästa urvalsgrunder bedöms bidra till att förutsättningarna för skolans kompensatoriska uppdrag stärks. Därigenom bedöms förslagen kunna leda till att elevers skolresultat blir mindre beroende av elevernas socioekonomiska bakgrund. Förslaget bedöms också bidra till att skolan får större förutsättningar att fullgöra sitt demokratiuppdrag gentemot eleverna.

Vissa insatser som huvudmän kan vidta i syfte att främja en mer allsidig elevsammansättning skulle kunna innebära konsekvenser för elever, t.ex. om skolverksamheten omorganiseras för att nå en mer allsidig sammansättning. Att genomföra barnkonsekvensanalyser är ett sätt att kunna bedöma och avgöra konsekvenserna för eleverna. Vidare kan förslagen om urvalsgrunder leda till att elever placeras på en annan skolenhet än vad som hade varit fallet med den reglering som gäller i dag. Precis som i dag gäller dock att elever ska placeras vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå om inte önskemålet innebär att en annan elevs rätt till en skolplacering nära hemmet riskerar att åsidosättas. Redan i dag finns det vidare flera exempel på huvudmän som arbetar aktivt med att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att sammansättningen i och mellan huvudmannens skolenheter ska bli mer allsidig, t.ex. genom olika modeller för skolors upptagningsområden, åtgärder vid planeringen

av nya skolor liksom vid organiserandet av undervisningen inom en skolenhet och olika former av informationsinsatser. Eftersom förslaget syftar till ett mer övergripande främjandearbete snarare än åtgärder i enskilda fall kan inte förslagets eventuella konsekvenser kopplas direkt till olika elevgrupper. Att inte vidta åtgärder för att begränsa skolegregationen sett till elevers olika familjebakgrund är inte heller positivt för eleverna i förlängningen då skolegregation kan leda till ökad kriminalitet och sämre sammanhållning i samhället. När det gäller enskilda huvudmän saknas uppgifter om vilka urvalsgrunder som används och hur de används. Detta förändras med regeringens förslag vilket därmed innebär en ökad transparens och rättssäkerhet för elever och vårdnadshavare.

Regeringen föreslår att förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl ska få användas som urvalsgrund av såväl kommunala som fristående huvudmän. Det kan handla om elever som på grund av sin funktionsnedsättning har ett särskilt behov av att gå vid en viss skolenhet. Förslaget bedöms förbättra förutsättningarna för dessa elever att få den skolplacering som bäst tillgodoser deras särskilda behov.

Förslaget om att de elever som har störst behov ska prioriteras vid urval till kommunala resursskolor med förskoleklass och fristående resursskolor innebär att bestämmelserna för sådana skolenheter kommer att harmonisera med de bestämmelser som i lagrådsremissen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd föreslås för kommunala resursskolor med grundskola och grundskolskola. Förslagen bedöms på så sätt förbättra förutsebarheten för elever och vårdnadshavare.

Sammantaget bedöms förslagen öka möjligheten att tillförsäkra alla barn och elever tillgång till en god och likvärdig utbildning oavsett huvudman. Förslagen bedöms därför som positiva för barnen, eleverna, vårdnadshavarna och skolans personal.

Konsekvenser för jämställdheten

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Ett delmål är jämställd utbildning som innebär att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.

Pojkar har generellt sämre skolresultat än flickor, skillnaden i meritvärde vid grundskolans slut var cirka 24 meritpoäng 2021. Genom regeringens förslag, som syftar till att öka likvärdigheten i den svenska skolan, kan inte minst pojkars skolresultat påverkas på ett positivt sätt. Regeringen gör bedömningen att förslagen sammantaget kommer att skapa bättre förutsättningar för att alla elever ska få en likvärdig utbildning av god kvalitet. Om skolans kompensatoriska uppdrag stärks, ökar möjligheter att pojkarnas resultat kan höjas. Förslaget bedöms därmed ha potential att öka jämställdheten i skolan.

Det integrationspolitiska målet

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En god utbildning minskar risken för utanförskap och förbättrar möjligheterna till integration. Förslagen i denna lagrådsremiss syftar till att ge elever, oavsett bakgrund, en mer likvärdig utbildning och därigenom bättre förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Detta är särskilt viktigt för elever som har börjat i svensk skola under grundskolans senare årskurser. Utrikes födda elever är överrepresenterade bland de som inte når behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Förslaget om en mer allsidig social sammansättning liksom de förändrade urvalsreglerna kommer att bidra till att elever med olika bakgrund i högre utsträckning än i dag möts i skolan vilket kan bidra till att skapa mer allsidiga kontakter och social gemenskap. Förslagen syftar till att öka kvaliteten i undervisningen och väntas därför bidra till ökade möjligheter att nå de integrationspolitiska målen om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Målet om att motverka segregation

Målet för regeringens politik mot segregation är minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla (prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:AU1, rskr. 2019/20:114). I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation anges fem prioriterade områden: boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhälle samt brottslighet. Inom utbildning inriktas arbetet mot skolegregation och att sambandet mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och kunskapsresultat ska minska.

Skolegregation riskerar att försämra den svenska skolans kompensatoriska förmåga, dvs. skolans arbete med att motverka att elevernas skilda förutsättningar får genomslag i resultaten, vilket drabbar elever med en svagare socioekonomisk bakgrund hårdast. Det är svårare att rekrytera erfarna lärare och rektorer till skolor i områden med socioekonomiska utmaningar och det finns en stor risk för att förväntningarna sänks på elever i dessa skolmiljöer. Det finns också studier som visar att skolor med ett svagare elevunderlag tappar lärare och får en högre personalomsättning.

Som beskrivits i avsnitt 4 har spridningen i skolors kunskapsresultat ökat kraftigt och det råder bred enighet om att dessa ökade skillnader mellan skolor i mycket hög grad kan hänföras till ökad skolegregation. Elever har blivit allt mer uppdelade mellan olika skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund. Sammansättningen av elevgrupper, med avseende på elevernas behov och förutsättningar, påverkar skolors förutsättningar att leva upp till skollagens mål om en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Uppföljningar om konsekvenser av pandemin visar att skolans kompensatoriska uppdrag har utmanats och att skillnader när det gäller elevers förutsättningar att uppnå kunskapsresultat har ökat, vilket gör att det är ännu viktigare att stärka förutsättningarna för

skolornas kompensatoriska arbete (se t.ex. Skolverkets och Skolinspektionens rapporter 2020).

I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation lyfts också flera riskfaktorer som kan leda till kriminalitet, t.ex. arbetslöshet, psykisk ohälsa och oavslutad skolgång. Ett tidigt skolmisslyckande är en riskfaktor för framtida brottslighet enligt rapporten Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling (Brå 2009).

Med den skolsegregation som råder i dag får skolan svårt att svara mot de ambitioner samhället har med skolan när det gäller en demokratisk delaktighet, samhällsutveckling och social sammanhållning. Förslagen om att huvudmännen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning och förslagen om lagfästa urvalsgrunder syftar till att minska skolsegregationen. De urvalsgrunder som föreslås bedöms öka förutsättningarna för mer jämlika chanser att få den önskade skolplaceringen. På så sätt kan incitamenten öka för alla familjer, oavsett socioekonomisk bakgrund, att göra aktiva skolval. Förslagen bedöms sammantaget bidra till att elever med olika socioekonomisk bakgrund i större utsträckning möts i skolan. På så sätt ökar skolans förutsättningar att klara av det kompensatoriska uppdraget och att stödja elevernas utveckling mot de nationella målen. Den stigmatisering av elever som i dag går i skolor med mindre gynnsam socioekonomisk sammansättning bedöms kunna minska. Eftersom förslagen syftar till att elevsammansättningen vid Sveriges skolor ska bli mer heterogen bedöms förutsättningarna för skolans demokratiuppdrag förstärkas. Förslagen kan därigenom få en positiv effekt på den sociala sammanhållningen i samhället. Förslagen bedöms därför främja det segregationspolitiska målet för utbildning.

Konsekvenser i förhållande till EU-rätten

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

11.2 Förslagen om att förtydliga bestämmelserna vid nyetablering av fristående skolor

Vilka berörs av förslagen?

Förslaget i avsnitt 8, om att Skolinspektionen vid bedömningen av de negativa följderna av en etablering av en fristående skola särskilt ska beakta att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning, berör enskilda som ansöker om godkännande som huvudman för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem. Därutöver berörs Skolinspektionen och kommunen i fråga.

Förslaget att ett yttrande ska inhämtas från den kommun där utbildningen ska bedrivas, utom i de fall ansökan avser förskola, och att även närliggande kommuner som kan antas bli berörda av en ansökan som avser en gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska ges tillfälle att yttra sig, berör förutom huvudmännen och Skolinspektionen även de berörda kommunerna.

Förslagen berör även elever inom nämnda skolformer. Läsåret 2020/21 fanns drygt 1 700 000 barn och elever i förskoleenheter och skolenheter med kommunal huvudman, drygt 400 000 barn och elever i förskoleenheter och skolenheter med enskild huvudman, 974 elever i skolenheter med staten som huvudman samt knappt 460 000 elever inom komvux, dvs. totalt drygt 2 500 000 barn och elever.

Samma läsår fanns det 6 801 förskoleenheter, 2 964 förskoleklassenheter, 3 683 fritidshemsenheter, 3 957 grundskolenheter, 544 grundsärskolenheter, 812 gymnasieskolenheter och 200 gymnasiesärskolenheter med kommunal huvudman. Det fanns också 2 788 fristående förskolor som drevs av 2 022 enskilda huvudmän. Vidare fanns drygt 800 aktörer med Skolinspektionens godkännande att driva fristående skolor. Dessa var huvudmän för 822 grundskolor, 35 grundsärskolor, 588 förskoleklasser, 694 fritidshem, 449 gymnasieskolor och 31 gymnasiesärskolor.

Konsekvenser för det kommunala självstyret

Förslagen om att det ska vara obligatoriskt för lägeskommunen att lämna ett yttrande över en ansökan från en enskild om att etablera en förskola, skola eller fritidshem och att yttrandet ska innehålla en konsekvensbeskrivning är en ny obligatorisk uppgift för kommunerna, som därmed kan anses ha viss påverkan på den kommunala självstyrelsen. Syftet med förslaget är dock att säkerställa att alla förhållanden av betydelse för Skolinspektionens prövning blir belysta och att det i förlängningen inte uppstår några påtagliga negativa följder för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i kommunen. Nuvarande reglering som innebär att kommunerna ska ges möjlighet att yttra sig bedöms inte vara tillräcklig för att uppnå syftet och några andra mindre ingripande åtgärder bedöms inte finnas. Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen får därmed anses vara proportionell i förhållande till syftet med förslagen.

Ekonomiska konsekvenser för kommuner, regioner och enskilda huvudmän

I lagrådsremissen föreslås att det ska vara obligatoriskt för kommuner att yttra sig över en enskilds ansökan om att godkännas som huvudman för en fristående skola, se avsnitt 4.2. Det är ett nytt åtagande för kommunerna och ska ersättas i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Regeringen bedömer att kostnaden för obligatoriskt yttrande uppgår till 4,5 miljoner kronor per år från och med 2022.

Förslagen bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän för fristående skolor.

Ekonomiska konsekvenser för staten

Förslagen påverkar Skolinspektionens arbete. Prövningen måste utvecklas när det gäller bedömningen av eventuella negativa konsekvenser av en etablering samtidigt som Skolinspektionens underlag för prövningen

bedöms förbättras genom tillgång till kommunernas yttranden. Förslagen bedöms dock inte medföra några ekonomiska konsekvenser för myndigheten.

Konsekvenser för barnen och eleverna

I denna lagrådsremiss föreslås att det förtydligas att Skolinspektionen eller kommunen vid prövning av en ansökan om att godkännas som huvudman för en fristående skola särskilt ska beakta intresset av alla barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning och att lägeskommunerna ska vara skyldiga att inkomma med yttranden som ska innehålla konsekvensbeskrivningar av nyetableringar av fristående skolor. Förslaget syftar till att tillförsäkra alla barn och elever tillgång till en god och likvärdig utbildning oavsett huvudman och är därför positivt för barnen och eleverna.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

På samma sätt som när det gäller förslagen om allsidig social sammansättning och lagfästa urvalsgrunder syftar förslagen om förtydligade bestämmelser vid nyetablering av fristående skolor till att öka likvärdigheten i svensk skola. Förslagen bedöms därmed ha en positiv påverkan på jämställdheten.

Konsekvenser i förhållande till EU-rätten

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

12 Författningskommentar

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

2 kap. Huvudmän och ansvarsfördelning

Kapitlets innehåll

- 1 §** I detta kapitel finns bestämmelser om
- huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),
 - kommuners resursfördelning (8 b §),
 - *huvudmannens ansvar i fråga om allsidig social sammansättning (8 c §)*,
 - ledningen av utbildningen (9–12 §§),
 - lärare och förskollärare (13–24 §§),
 - elevhälsa (25–28 §§),
 - studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),
 - registerkontroll av personal (31–33 §§),
 - kompetensutveckling (34 §), och
 - lokaler och utrustning och tillgång till skolbibliotek (35 och 36 §§).

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet.

Ändringen är en följd av att en ny paragraf, 8 c §, införs i kapitlet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

5 § Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem.

Godkännande ska lämnas om den enskilde

1. genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten,

2. har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och

3. i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 5 a § andra stycket bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

För att godkännande ska lämnas krävs därutöver att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. *Vid bedömningen av om utbildningen innebär påtagliga negativa följder ska det särskilt beaktas att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning.* Om ansökan avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser *ansökan* förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Avser ansökan förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, ska ett yttrande inhämtas från den kommun där utbildningen ska bedrivas. Kommunen ska i ett sådant fall inkomma med ett yttrande. Avser ansökan gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska närliggande kommuner som kan antas bli berörda av ansökan ges tillfälle att yttra sig. En kommun som yttrar sig ska bifoga en bedömning av konsekvenserna av om ansökan

skulle bifallas. Konsekvensbeskrivningen ska innehålla en analys av ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser utifrån de aspekter som anges i fjärde stycket.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskolenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar en enskild kan godkännas som huvudman för en fristående förskola, en fristående skola eller ett fristående fritidshem (jfr 1 kap. 3 §).

Paragrafens *fjärde stycke* ändras genom ett tillägg om att det vid bedömningen av om en utbildning innebär påtagliga negativa följder ska särskilt beaktas alla elevers rätt till en likvärdig utbildning. Detta ska gälla såväl vid bedömningen av om påtagliga negativa följder på lång sikt kan uppstå för eleverna som vid bedömningen av om sådana följder kan uppstå för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. Med begreppet påtagliga negativa följder avses bl.a. att kommunen skulle tvingas lägga ned en befintlig skola och att detta skulle medföra att avståndet till närmaste skola avsevärt skulle öka för elever i kommunen eller att etableringen av en fristående skola annars skulle leda till större kostnadsökningar för kommunen som kvarstår på sikt (prop. 2009/10:165, s. 643 och prop. 1995/96:200, s. 45). Tillägget markerar att etableringen av en ny fristående skola inte får medföra att en kommuns befintliga förskolor, skolor och fritidshem försämras på så sätt att inte alla elever längre kan garanteras rätt till en likvärdig utbildning. Om etableringen av en fristående skola exempelvis riskerar att medföra att befintliga skolor förlorar elever eller behörig lärarkompetens i en sådan omfattning att de kvarvarande eleverna inte längre kan tillförsäkras rätten till likvärdig utbildning så ska detta kunna utgöra grund för Statens skolinspektion att neka tillstånd till etablering av den fristående skolan. Fem år kan generellt sett kan anses vara en överskådlig period i sammanhanget (prop. 2009/10:157, s. 21).

Femte stycket är nytt. Genom *första meningen* införs en skyldighet för den myndighet som prövar en ansökan att inhämta ett yttrande från den kommun där utbildningen ska bedrivas om ansökan avser förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Det följer av 7 § att det är Statens skolinspektion som prövar sådana ärenden. Av *andra meningen* framgår att kommuner där utbildningen ska bedrivas ska, till skillnad från nu, vara skyldiga att yttra sig. Det regleras i *tredje meningen* en skyldighet för Skolinspektionen att erbjuda närliggande kommuner en möjlighet att yttra sig över en ansökan som avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Att närliggande kommuner ska ges en sådan möjlighet har tidigare reglerats på förordningsnivå. En kommun som yttrar sig ska enligt *fjärde meningen* bifoga en bedömning av konsekvenserna av om ansökan skulle bifallas. En sådan konsekvensbeskrivning ska enligt *femte meningen* innehålla en analys av ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser utifrån de aspekter som anges i fjärde stycket. Det innebär att en konsekvensbeskrivning ska beskriva de ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser som kan uppstå om en fristående skola eller ett fristående fritidshem etablerar sig. Yttrandet ska innehålla en analys av om det utifrån

dessa aspekter kan uppstå påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Alla elevers rätt till en likvärdig utbildning ska särskilt beaktas i analysen. Detta innebär bl.a. att en etablerings eventuella segregeringar ska lyftas fram. Om ansökan avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska de ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenserna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beskrivas.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Huvudmannens ansvar i fråga om allsidig social sammansättning

8 c § *En huvudman för förskoleklass och grundskola ska så långt det är möjligt aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter. Om en allsidig social sammansättning är uppnådd ska huvudmannen vidta sådana åtgärder som behövs och är möjliga att vidta för att upprätthålla en sådan sammansättning.*

Arbetet enligt första stycket ska utföras kontinuerligt och med god framförelse i förhållande till huvudmannens beslut om vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid placering eller mottagande vid huvudmannens skolenheter. I arbetet ingår att bedöma om elevsammansättningen på huvudmannens skolenheter är socialt allsidig. Om så inte är fallet eller om det finns en risk för att en allsidig social sammansättning blir mindre allsidig, ska huvudmannen utreda och analysera vilka åtgärder som är möjliga att genomföra och som kan väntas bidra till en mer allsidig social elevsammansättning eller till upprätthållande av en sådan sammansättning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur huvudmannens arbete enligt första stycket ska bedrivas.

Paragrafen är ny och reglerar ansvaret för huvudmän inom vissa skolformer i fråga om elevsammansättningen på skolenheter.

Första stycket innehåller en bestämmelse om att huvudmännen för skolformerna förskoleklass och grundskola så långt som detta är möjligt aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter. Med allsidig social sammansättning avses att elevsammansättningen är heterogen utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund. Socioekonomiska faktorer som påverkar elevernas förutsättningar i skolan är exempelvis föräldrars utbildningsnivå, deltagande i arbetskraften, arbetslöshet och långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd. Sådana faktorer kan bedömas genom användande av statistiska uppgifter avseende respektive skolenhet, se vidare kommentaren till andra stycket. Formuleringen ”aktivt verka för” innebär att huvudmannen ska kunna visa att denne arbetar systematiskt och framåtsyftande för att uppnå en allsidig social sammansättning. Skyldigheten att vidta aktiva åtgärder inträder om en skolenhet i fråga om elevsammansättning skiljer sig påtagligt från hur proportionen mellan socioekonomiskt starka respektive socioekonomiskt svaga grupper i kommunen ser ut. Skyldigheten att verka för en allsidig social sammansättning gäller så långt detta är möjligt. Vad som är möjligt kan variera beroende på t.ex. lokala förutsättningar eller antalet skolenheter som huvudmannen ansvarar för. Om en allsidig social sammansättning är uppnådd är huvudmannen skyldig att vidta sådana åtgärder som

behövs och är möjliga att vidta för att bibehålla en sådan sammansättning, se vidare kommentaren till andra stycket.

I *andra stycket* anges att arbetet ska utföras kontinuerligt och med god framförhållning i förhållande till huvudmannens beslut om vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid placering eller mottagande vid huvudmannens skolenheter. I arbetet ingår att bedöma om elevsammansättningen på huvudmannens skolenheter är socialt allsidig. För att bedöma skolenheters sammansättning med avseende på elevernas socioekonomiska bakgrund finns det socioekonomiska index på skolenhetsnivå som huvudmännen kan använda sig av som t.ex. är tillgängliga på Statens skolverks webbplats. Om elevsammansättningen inte är socialt allsidig ska huvudmannen utreda och analysera vilka åtgärder som är möjliga att genomföra och som kan väntas bidra till en mer allsidig social elevsammansättning. I arbetet ingår att klarlägga och analysera t.ex. organisatoriska eller planerings- och dimensioneringsmässiga åtgärder eller lösningar, som kan förväntas bidra till en mer heterogen elevsammansättning. Exempelvis kan vissa urvalsgrunder i 9 kap. 15 a eller 18 §, 10 kap. 30 a eller 36 § eller 11 kap. 29 a och 35 §§ utifrån de lokala förhållandena i högre grad kunna antas leda till en heterogen elevsammansättning. Det kan vidare handla om att utöka antalet platser på en populär skola eller att noggrant överväga placeringen av en ny skola. Ett annat exempel på åtgärder är informationsinsatser. Om analysen visar att en skolenhet har en övervikt av elever från socioekonomiskt starka bakgrunder kan informationsinsatser t.ex. riktas mot vårdnadshavare i socioekonomiskt svaga områden. Det är t.ex. inte tillåtet att rikta reklam på ett sådant sätt att den kan antas träffa enbart socioekonomiskt starka vårdnadshavare om hälften eller en övervägande del av eleverna redan har en socioekonomiskt stark bakgrund. Om informationsinsatser riktas mot flera grupper bör de samordnas tidsmässigt. Huvudmannen har en skyldighet att omsätta identifierade möjligheter i praktisk verksamhet.

Om en huvudman vid sin analys har identifierat en risk för att en socialt allsidig elevsammansättning blir mindre allsidig ska åtgärder sättas in för att, om möjligt, förhindra att risken förverkligas. Så kan vara fallet vid exempelvis större utflyttningar från ett område eller utbyggnader av områden med en större ökning av befolkningen och därmed ett förändrat befolkningsunderlag som följd.

I kravet på att arbetet ska bedrivas med god framförhållning i förhållande till huvudmannens beslut om vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid placering eller mottagande vid huvudmannens skolenheter ligger att huvudmannen vid fastställande av urvalsgrunderna ska beakta resultatet av det arbete som huvudmannen har att bedriva enligt förevarande paragraf.

Tredje stycket innehåller ett bemyndigande som gör det möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om det arbete som avses i första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

9 kap. Förskoleklassen

Urval

15 a § Om det inte finns plats för alla som har uttryckt önskemål om placering vid en viss skolenhet med förskoleklass ska ett urval göras.

Följande urvalsgrunder får användas för placering av elever:

1. förtur för elever som har ett syskon som redan går vid skolenheten (syskonförtur),

2. förtur baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

3. förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl,

4. slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter), och

5. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a § (färdighetsprov i musik).

Lika möjligheter får inte användas som enda urvalsgrund.

Om utbildningen vid en viss skolenhet har begränsats till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola) gäller inte första–tredje styckena och 15 § första stycket andra meningen. Om det inte finns plats för alla som har uttryckt önskemål om placering vid en viss resursskola, ska ett urval göras, där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

Paragrafen är ny och reglerar de urvalsgrunder som får tillämpas för placering av elever vid en kommunal skolenhet med förskoleklass när det är fler sökande än det finns platser.

Av första stycket följer att ett urval ska göras om det inte finns plats för alla som har uttryckt önskemål om placering vid en viss skolenhet med förskoleklass.

Urvalet till kommunala skolenheter ska göras bland de barn vars vårdnadshavare har framfört önskemål om skolplacering i barnets hemkommun enligt 15 § första stycket. För önskemål om placering vid skolenhet i en annan kommun än hemkommunen gäller bestämmelserna i 13 §.

I andra stycket anges de urvalsgrunder som får användas för placering av elever vid en kommuns skolenhet med förskoleklass är syskonförtur, geografiskt baserat urval, förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl, lika möjligheter och färdighetsprov i musik. De platser som ska fördelas enligt urvalsgrunderna enligt detta stycke är de som återstår sedan den s.k. närhetsgarantin, dvs. elevers rätt enligt 15 § första stycket att få en placering nära hemmet, har säkerställts för såväl elever vars vårdnadshavare inte har uttryckt något önskemål om att deras barn ska placeras vid en viss skola enligt 15 § första stycket, som elever vars vårdnadshavare har uttryckt önskemål enligt nämnda bestämmelse som inte har kunnat tillgodoses.

Syskonförtur enligt *punkten 1* innebär att en elev som har ett syskon som redan går vid skolenheten ges förtur. Med syskon avses här barn som bor i samma hushåll på hel- eller deltid. De kan t.ex. vara hel- eller halvsyskon, s.k. bonussyskon eller fosterbarn.

I *punkten 2* regleras urvalsgrunden geografiskt baserat urval, som innebär att huvudmän ska kunna ge förtur för elever baserat på olika på förhand bestämda geografiska kriterier. Det kan t.ex. handla om att var och en av skolenheterna inom kommunen tilldelas ett geografiskt område och att

elever som bor inom området ges förtur i urvalet till skolenheten i fråga. Denna urvalsgrund kan användas i enlighet med 2 kap. 8 c § för att minska den segregation som boendet ger upphov till. Detta kan t.ex. ske genom strategiskt dragna förtursområden, dvs. områden där socioekonomiskt utsatta respektive gynnsamma områden ingår i förtursområdet för en och samma skola. Det kan t.ex. vara fråga om hela eller delar av det socioekonomiskt gynnsamma område där en skola är belägen och hela eller delar av ett mindre socioekonomiskt gynnsamt område. Urvalsgrunden geografiskt baserat urval behöver inte utgå från närhet till skolan. Den kan t.ex. användas för att omfatta elever bosatta i glesbygd eller ge förtur till elever som är folkbokförda på ett visst postnummer eller i ett visst område. Geografiskt baserat urval kan även användas där det finns en skolskjutslösning från ett geografiskt område till en skola. I områden där det inte förekommer segregation eller där de geografiska förhållandena är sådana att det inte bedöms möjligt att använda geografiska kriterier för att åstadkomma en ökad social blandning av elever utan att samtidigt åsidosätta närhetsgarantin i 15 § första stycket bör geografiskt baserat urval kunna användas i syfte att skapa förutsägbarhet för skolväljande familjer, t.ex. när det finns flera skolor i samma område.

I *punkten 3* föreskrivs förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl. Med ”särskilt stöd” avses särskilt stöd enligt 3 kap. Det kan t.ex. vara så att det på en viss skolenhet finns särskild kompetens avseende elever med en viss eller vissa funktionsnedsättningar. I sådana fall kanske kommunen vill låta tre elever som inte har rätt till plats på skolenheten genom närhetsgarantin, men som har behov av just den typ av särskilt stöd som skolan kan erbjuda, få företräde till placering på skolenheten framför tre elever som inte heller har rätt till plats på skolenheten genom närhetsgarantin, men som inte har behov av särskilt stöd. Med ”annars har särskilda skäl” avses t.ex. att en elev som har en eller flera funktionsnedsättningar, men som inte har behov av särskilt stöd, har behov av sådana anpassningar av skolmiljön som har gjorts på en viss skolenhet för t.ex. en viss typ eller vissa typer av funktionsnedsättningar eller att skolenheten har specialkompetens avseende sådana funktionsnedsättningar. En skolenhet kan t.ex. ha anpassat lokalerna i fråga om ljudmiljön för elever med dövhet eller hörselnedsättningar. En elev kan också ha behov av både särskilt stöd och andra anpassningar av skolmiljön. Att en skolenhet aldrig kan låta bli att ge en elev som antagits med stöd av närhetsgarantin det särskilda stöd som eleven behöver följer av bestämmelsen om särskilt stöd i 3 kap. 7 § skollagen. När det gäller elever i behov av särskilt stöd som skulle kunna antas vid en skolenhet med stöd av en annan urvalsgrund än den nu aktuella, t.ex. syskonförtur, kan en kommun med stöd av 15 § andra stycket neka eleven en plats på den önskade skolenheten om en sådan placering skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. I sådana fall ska kommunen placera eleven på en annan skolenhet där eleven kan ges det särskilda stöd som eleven behöver. I de fall fler elever ansöker till en viss skolenhet på nu aktuell urvalsgrund än det finns plats för kan kommunen också i det fallet stycket neka en elev en plats på den önskade skolenheten, om en sådan placering skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Även i det fallet ska kommunen placera eleven på en annan skolenhet där eleven kan ges det särskilda stöd

som eleven behöver. Om det är fler sökande än det finns platser inom förevarande urvalsgrund bör de elever som har störst behov av stöd prioriteras.

I *punkten 4* regleras urvalsgrunden lika möjligheter. Denna urvalsgrund innebär att elever ges lika möjligheter till en skolplacering vid den skola som de uttryckt önskemål om placering vid. Denna urvalsgrund kan tillämpas parallellt med andra urvalsgrunder, så att en viss andel platser avsätts för respektive urvalsgrund, eller tillämpas för de platser som återstår när andra urvalsgrunder har tillämpats. Urvalet enligt denna grund sker slumpmässigt, vilket innebär att elever som omfattas av urvalsgrunden konkurrerar på lika villkor. Att lika möjligheter inte får tillämpas som enda urvalsgrund anges i tredje stycket. Det räcker att huvudmannen tillämpar minst en annan urvalsgrund.

Punkten 5 avser färdighetsprov i musik som efter beslut av regeringen enligt 6 a § första stycket får utgöra villkor för antagning och grund för urval till utbildning vid eller inom en skolenhet. Det följer av 6 a § andra stycket att ingen annan urvalsgrund får tillämpas när färdighetsprov används som grund för urval till en viss skolenhet.

Av *tredje stycket* framgår att urvalsgrunden lika möjligheter inte får användas som enda urvalsgrund, se kommentaren till andra stycket punkten 4.

Av *fjärde stycket* framgår att om utbildningen vid en viss skolenhet har begränsats till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola) gäller varken bestämmelserna om urval i första–tredje styckena eller bestämmelsen om närhetsgarantin i 15 § första stycket andra meningen. Det framgår vidare hur urval ska göras vid en resursskola om det inte finns plats för alla sökande som tillhör målgruppen för den resursskolan. Bestämmelsen innebär att om det inte finns plats för alla sökande ska de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder prioriteras. Detta innebär att elevernas behov av just det särskilda stöd som en viss resursskola erbjuder blir avgörande. Som exempel på en urvalssituation kan nämnas att en resursskola har specialiserat sig mot elever med språkstörning. Om två elever har behov av anpassningar och stödinsatser utifrån en sådan funktionsnedsättning, men den ena eleven har svårare att kommunicera med sin omgivning än den andra eleven får den första eleven anses ha större behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder. Bedömningen ska göras utifrån resursskolans eventuella specialisering mot t.ex. en viss typ av funktionsnedsättning eller vissa funktionsnedsättningar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1 och 7.2.

17 § Varje fristående förskoleklass ska vara öppen för alla elever som ska erbjudas utbildning i förskoleklassen. Utbildningen får dock begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling (resursskola).

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Det särskilda stödet ska behövas för att eleven ska utvecklas i riktning mot de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas i lågstadiet i den eller de skolformer som det kan bli aktuellt för eleven att gå i eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skol-situation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

För en resursskola gäller inte 18 §. Om det inte finns plats för alla sökande till en viss resursskola ska ett urval göras, där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 21 § andra stycket.

Paragrafen reglerar mottagande i en fristående förskoleklass.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse som innebär att de urvalsgrunder som föreskrivs i 18 § för mottagande vid skolenheter med förskoleklass inte ska gälla för en skolenhet med förskoleklass där utbildningen har begränsats till att avse elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling (resursskola). Det framgår vidare hur urval ska göras vid en resursskola, om det inte finns plats för alla sökande som tillhör målgruppen för resursskolan. Bestämmelsen innebär att om det inte finns plats för alla sökande ska de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder prioriteras. Detta innebär att elevernas behov av just det särskilda stöd som en viss resursskola erbjuder blir avgörande. För exempel på urvalssituationer se kommentaren till 15 a § fjärde stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

18 § Om det inte finns plats för alla sökande till en viss skolenhet med förskoleklass ska ett urval göras.

Följande urvalsgrunder får användas för mottagande av elever:

1. *förtur för elever som har ett syskon som redan går vid skolenheten (syskonförtur),*

2. *förtur baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),*

3. *förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl,*

4. *slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter), och*

5. *urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a § (färdighetsprov i musik).*

Geografiskt baserat urval får som mest tillämpas på hälften av de tillgängliga platserna vid skolenheten.

Lika möjligheter får inte användas som enda urvalsgrund.

Paragrafen innehåller bestämmelser om urval för fristående skolenheter med förskoleklass.

Ändringarna i paragrafen innebär att urvalsgrunderna inte längre ska godkännas av Skolinspektionen och att urvalsgrunderna regleras uttömmande i denna paragraf.

Av *första stycket* följer att ett urval ska göras om det inte finns plats för alla sökande till en viss skolenhet med förskoleklass. Vilka urvalsgrunder som får användas framgår av andra stycket.

Förslaget i *andra stycket* överensstämmer med vad som i denna del föreslås för de kommunala skolenheterna i 15 a §, se kommentaren till den bestämmelsen. När det gäller urvalsgrunden geografiskt baserat urval (punkten 2) kan tilläggas att det följer av 2 kap. 8 c § att en huvudman för förskoleklass och grundskola är skyldig att så långt det är möjligt aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter. Det innebär att det för en fristående skola som är etablerad i ett område med ett ur ett socioekonomiskt perspektiv homogent befolkningsunderlag

inte är tillåtet att tillämpa geografiskt baserat urval på ett sätt som innebär att boendesegregationen befästs. För exempel på hur urvalsgrunden geografiskt baserat urval kan tillämpas bl.a. för att leda till en allsidig social sammansättning, se kommentaren till 15 a §. Att förevarande paragraf, inklusive urvalsgrunden förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl (punkten 3), inte ska tillämpas på skolenheter där utbildningen har begränsats till att avse elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling (resursskolor) framgår av 17 § tredje stycket. För skolenheterna med enskild huvudman innebär förslagen i förevarande stycke att kötid, som i dag är en vanlig urvalsgrund för mottagande vid dessa skolenheter, inte längre kommer att kunna tillämpas. Förslagen innebär också att urvalsgrunden verksamhetsmässigt samband inte längre ska få användas mellan förskola och förskoleklass.

Enligt *tredje stycket* får urvalsgrunden geografiskt baserat urval tillämpas på som mest hälften av de tillgängliga platserna vid skolenheten. En enskild huvudman får placera elever enligt denna urvalsgrund som mest på hälften av det totala antalet tillgängliga platser vid skolenheten. Resterade platser får fyllas med tillämpning av andra urvalsgrunder. Bestämmelsen innebär att en fristående skola, som inte omfattas av 17 § andra stycket, fortfarande uppfyller kravet enligt 17 § första stycket att vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan.

Av *fjärde stycket* följer att lika möjligheter inte får användas som enda urvalsgrund vid urval. Bestämmelsen motsvarar 15 a § tredje stycket, se kommentaren till den bestämmelsen och samma paragrafs andra stycke punkten 4.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1 och 7.3.

21 a § Hemkommunen ska anordna skolskjuts för elever som går i en fristående förskoleklass inom kommunen under samma förutsättningar som enligt 15 c § andra stycket andra meningen gäller för elever som valt en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om skolskjuts.

I paragrafen görs en följdändring med anledning av att nuvarande 15 b § byter beteckning till 15 c §.

10 kap. Grundskolan

Urval

30 a § Om det inte finns plats för alla som har uttryckt önskemål om placering vid en viss skolenhet med grundskola ska ett urval göras.

Följande urvalsgrunder får användas för placering av elever:

1. förtur för elever som har ett syskon som redan går vid skolenheten (syskonförtur),

2. förtur baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

3. förtur till en viss skolenhet med högre årskurser för elever som går vid en viss skolenhet med lägre årskurser (skolspår),

4. förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl,

5. slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter),

6. urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket (tester och prov), och

7. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 9 a § (färdighetsprov i musik).

Om skolspår tillämpas på en skolenhet med högre årskurser som tar emot elever från en viss skolenhet, ska eleverna vid den skolenheten ingå i urvalet till skolenheten med högre årskurser även om elevernas vårdnadshavare inte har uttryckt önskemål om placering vid den skolenheten.

Lika möjligheter får inte användas som enda urvalsgrund.

Paragrafen är ny och reglerar de urvalsgrunder som får tillämpas för placering vid en kommunal skolenhet med grundskola när det är fler sökande än det finns platser.

De platser som ska fördelas vid urvalet enligt förevarande bestämmelse är de som återstår sedan närhetsgarantin har säkerställts för såväl elever vars vårdnadshavare inte har uttryckt något önskemål om placering enligt 30 § första stycket, som elever vars vårdnadshavare har uttryckt önskemål enligt nämnda bestämmelse som inte har kunnat tillgodoses.

Av första stycket följer att ett urval ska göras om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med grundskola. Vilka urvalsgrunder som får användas framgår av andra stycket. Urvalet till kommunala skolenheter ska göras bland de barn vars vårdnadshavare har framfört önskemål om skolplacering i barnets hemkommun enligt 30 § första stycket. För önskemål om placering vid skolenhet i en annan kommun än hemkommunen gäller bestämmelserna i 25 §.

I andra stycket anges att de urvalsgrunder som får användas för placering av elever vid en kommuns skolenhet med grundskola är syskonförtur, geografiskt baserat urval, skolspår, förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl, lika möjligheter, tester och prov och färdighetsprov i musik som följer av ett särskilt beslut.

Urvalsgrunderna i *punkten 1* (syskonförtur), *punkten 2* (geografiskt baserat urval), *punkten 4* (förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl), och *punkten 5* (lika möjligheter) har samma innebörd som motsvarande urvalsgrunder i 9 kap. 15 a § andra stycket punkterna 1–4, se kommentaren till de bestämmelserna.

Punkten 3 reglerar urvalsgrunden skolspår som innebär förtur från en viss skolenhet med högre årskurser för elever som går vid en viss skolenhet med lägre årskurser. Urvalsgrunden skolspår kan vara ett användbart verktyg i huvudmannens arbete för en mer allsidig social sammansättning. Detta gäller särskilt i högre årskurser där behovet av en skolplacering nära hemmet inte är lika stort men även t.ex. i övergången mellan låg- och mellanstadiet. Skolspår kan bidra till en mer blandad elevsammansättning, exempelvis vid en högstadieskola som tar emot elever från två olika skolor. Elever från en F–6-skola i ett socioekonomiskt utsatt område skulle t.ex. kunna vara en av två skolor som tilldelas förtur till en 7–9-skola i ett socioekonomiskt mer gynnsamt område. Skolspår kan inte användas för att säkerställa ett särskilt attraktivt elevurval samtidigt som andra elevgrupper stängs ute och får hanteras av övriga skolor. Detta följer av 2 kap. 8 c §. Enligt den bestämmelsen har huvudmannen en skyldighet att så långt det är möjligt aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter. Av tredje stycket följer att om skolspår tilläm-

pas på en skolenhet med högre årskurser som tar emot elever från den skolenhet där eleven går, ska en elev ingå i urvalet till skolenheten med högre årskurser även om elevens vårdnadshavare inte har uttryckt önskemål om placering vid den skolenheten.

Punkten 6 reglerar urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket (tester och prov). Enligt 9 § tredje stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som innebär undantag från förbuden i samma paragrafs första och andra stycke mot att tester och prov utgör villkor för antagning eller grund för urval till eller inom en skolenhet eller villkor för fortsatt utbildning vid en skolenhet eller i den elevgrupp som eleven tillhör. Regeringen får besluta undantag för utbildning från och med årskurs 7 och, om det finns särskilda skäl, även för utbildning från och med årskurs 4. Sådana föreskrifter får innebära att bestämmelsen i 30 § första stycket om en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts. Regeringen har med stöd av bemyndigandet meddelat föreskrifter om färdighetsprov som villkor för antagning eller grund för urval i 9 kap. 25 och 26 §§ skolförordningen (2011:185). När färdighetsprov används som grund för urval till en viss skolenhet får ingen annan urvalsgrund tillämpas (9 kap. 27 § skolförordningen). Regeringen har också med stöd av bemyndigandet meddelat föreskrifter om att tester och prov får utgöra villkor för antagning eller grund för urval mellan sökande i 7 § förordningen (2011:355) om försöksverksamhet med riksrekryterande spetsutbildning i grundskolans högre årskurser.

I punkten 7 regleras urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 9 a § (färdighetsprov i musik). Enligt 9 a § första stycket får regeringen efter ansökan från en huvudman, trots förbudet i 9 § första stycket mot att tester och prov utgör villkor för antagning eller grund för urval till eller inom en skolenhet, besluta att färdighetsprov i musik får utgöra villkor för antagning och grund för urval till utbildning i årskurs 1, 2 eller 3 vid eller inom en skolenhet. Ett sådant beslut får bara fattas om färdighetsprov användes vid antagning eller urval till utbildningen i de årskurser som ansökan avser före utgången av juni 2011 och det finns särskilda skäl. Beslutet ska avse en viss huvudman samt en viss skolenhet eller elevgrupp. Det följer av 9 a § andra stycket att när färdighetsprov används som grund för urval till en viss skolenhet får ingen annan urvalsgrund tillämpas.

Av *tredje stycket* följer att vårdnadshavare till elever som går vid en skolenhet med lägre årskurser inte behöver anmäla önskemål om skolplacering för att kunna placeras till skolenheten med högre årskurser som tillämpar skolspår i förhållande till elevens skolenhet, se kommentaren till andra stycket punkten 3.

I fjärde stycket anges att lika möjligheter inte ska få användas som enda urvalsgrund. Bestämmelsen motsvarar 9 kap. 15 a § tredje stycket och 18 § fjärde stycket, se kommentaren till de bestämmelserna och till 9 kap. 15 a § andra stycket 4.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1 och 7.2.

31 a § En kommun får begränsa utbildningen vid en viss skolenhet till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola). För en resursskola gäller inte 30–31 §§.

Kommunen ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola, efter ansökan av elevens vårdnadshavare. Ansökan får göras av elevens rektor i stället för av vårdnadshavare, om eleven är placerad vid en av kommunens skolenheter och elevens vårdnadshavare medger det.

Om det inte finns plats för alla sökande, ska ett urval göras, där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunala resursskolor inom grundskolan.

Ändringen i *första styckets andra mening* innebär att de urvalsgrunder som föreskrivs i 30 a § för placering vid en kommunal skolenhet med grundskola inte ska tillämpas för resursskolor. Urvalet till dessa ska i stället göras enligt bestämmelsen i paragrafens fjärde stycke.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

35 § Varje fristående grundskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse

1. vissa årskurser,
2. elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola), eller
3. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

För en resursskola gäller inte 36 §. Om det inte finns plats för alla sökande till en viss resursskola ska ett urval göras, där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 39 § tredje stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana speciellt anpassade utbildningar som avses i första stycket 3.

Paragrafen reglerar mottagande vid en fristående grundskola.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse som innebär att de urvalsgrunder som föreskrivs i 36 § för mottagande vid skolenheter med grundskola inte ska tillämpas för en resursskola med grundskola, dvs. en skolenhet där utbildningen har begränsats till elever i behov av särskilt stöd, se första stycket punkten 2. Det införs vidare en bestämmelse om hur urval ska göras vid en resursskola, om det inte finns plats för alla sökande som tillhör målgruppen för resursskolan. Bestämmelsen om urval innebär att om det inte finns plats för alla sökande till en viss resursskola ska de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder prioriteras. Detta innebär att elevernas behov av just det särskilda stöd som en viss resursskola erbjuder blir avgörande. Som exempel på en urvalssituation kan nämnas att en resursskola har specialiserat sig mot elever med språkstörning. Om två elever har behov av anpassningar och

stödinsatser utifrån en sådan funktionsnedsättning, men den ena eleven har svårare att kommunicera med sin omgivning än den andra eleven får den första eleven anses ha större behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder. Ett annat exempel är att en viss resursskola har specialiserat sig mot en viss typ av funktionsnedsättning och flera elever som både har en sådan funktionsnedsättning och en långvarig skolfrånvaro har ansökt till resursskolan. Då får en elev som är äldre och har en längre skolfrånvaro anses ha större behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder än en elev som är yngre och har en kortare skolfrånvaro. En elev med långvarig skolfrånvaro som har behov av särskilt stöd för att kunna komma tillbaka till undervisningen i en skola kan vidare generellt anses ha större behov av särskilt stöd än en elev som har behov av särskilt stöd med anledning av t.ex. samma funktionsnedsättning, men som ändå deltar i undervisningen i sin nuvarande skola. Det är dock centralt att få till stånd en fungerande elevgrupp i en resursskola. Elever med långvarig skolfrånvaro kan ha behov av att komma in i en grupp med tillgång till klasskamrater. Om enbart elever med långvarig skolfrånvaro antas till en viss resursskola kan det i praktiken bli så att det inte finns någon elevgrupp att ansluta till och då är risken att återgången till skolan inte fungerar. Vid bedömningen av vilken elev som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder måste således även elevgruppens sammansättning beaktas. Detta följer av att det är en grundläggande förutsättning för att en elev ska kunna antas till en viss resursskola enligt andra stycket förevarande paragraf att eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Exempel på faktorer som behöver beaktas vid urval till en resursskola är hur stor del av sin skolgång som en viss elev har missat i praktiken eller hur stora behov av anpassningar som en elev har på grund av sina funktionsnedsättningar eller hur stora svårigheter eleven har i sin skolgång i övrigt. Dessa faktorer får beaktas utifrån resursskolans eventuella specialisering mot t.ex. vissa funktionsnedsättningar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

36 § Om det inte finns plats för alla sökande till en viss skolenhet med grundskola ska ett urval göras.

Följande urvalsgrunder får användas för mottagande av elever:

1. förtur för elever som har ett syskon som redan går vid skolenheten (syskonförtur),

2. förtur baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

3. förtur till en viss skolenhet för elever som går vid en viss skolenhet om skolenheterna har ett organisatoriskt eller pedagogiskt samband (verksamhetsmässigt samband),

4. förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl,

5. slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter),

6. urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket (tester och prov),

7. urval enligt andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, och

8. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 9 a § (färdighetsprov i musik).

Geografiskt baserat urval får som mest tillämpas på hälften av de tillgängliga platserna vid skolenheten.

Lika möjligheter får inte användas som enda urvalsgrund.

Paragrafen innehåller bestämmelser om urval för fristående grundskolenheter.

Ändringarna i paragrafen innebär att urvalsgrunderna inte längre ska godkännas av Skolinspektionen och att urvalsgrunderna regleras uttömmande i denna paragraf. Upplysningsbestämmelsen om att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter som innebär undantag för vissa elever tas bort.

Av första stycket följer att ett urval ska göras om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med grundskola. Vilka urvalsgrunder som får användas framgår av andra stycket.

I andra stycket anges att de urvalsgrunder som får användas för mottagande av elever är syskonförtur, geografiskt baserat urval, verksamhetsmässigt samband, förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl, lika möjligheter, tester och prov, urval enligt andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, och färdighetsprov i musik som följer av ett särskilt beslut. Förslaget innebär att kötid, som i dag är en vanlig urvalsgrund för skolenheter med grundskola med enskild huvudman, inte längre kommer att kunna tillämpas.

Urvalsgrunderna i *punkten 1* (syskonförtur), *punkten 2* (geografiskt baserat urval), *punkten 4* (förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl) och *punkten 5* (lika möjligheter) har samma innebörd som motsvarande urvalsgrunder för kommunala och fristående skolenheter med förskoleklass och kommunala skolenheter, se 9 kap. 15 a § andra stycket 1–4 och 18 § andra stycket 1–4 samt 10 kap. 30 a § andra stycket 1, 2, 4 och 5 och kommentaren till de bestämmelserna.

I *punkten 3* regleras urvalsgrunden verksamhetsmässigt samband som innebär att elever som går vid en viss skolenhet inom förskoleklass ges förtur till en viss skolenhet inom grundskola eller att elever vid en viss skolenhet inom grundskolan ges förtur till en annan skolenhet med högre årskurser om de två skolenheterna har ett organisatoriskt eller pedagogiskt samband med varandra. Organisatoriskt samband kan föreligga t.ex. när en fristående skola med lägre årskurser samutnyttjar lokaler med en skola med högre årskurser. Med pedagogiskt samband avses att skolorna tillämpar samma pedagogik i undervisningen, t.ex. waldorf- eller montessoripedagogik.

Andra stycket 6–8 motsvarar den reglering som i dag finns i 36 § första stycket 1–3. *Punkten 6* reglerar urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket (tester och prov). Bestämmelsen motsvarar 30 a § andra stycket *punkten 6*, se kommentaren till den bestämmelsen. I *punkten 7* finns bestämmelser om urval enligt andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar. Exempel på särskilda utbildningar i grundskolan är särskild utbildning med judiska studier enligt förordningen (2011:398) om särskild utbildning med judiska studier i grundskolan och särskild utbildning i form

av förberedande dansarutbildning. När det gäller förberedande dansarutbildning har föreskrifter om urval meddelats med stöd av bemyndigandet i 9 § tredje stycket (se 9 § förordningen [2011:7] om dansarutbildning). I *punkten 8* regleras urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 9 a § (färdighetsprov i musik). Bestämmelsen motsvarar 30 a § andra stycket *punkten 7*, se kommentaren till den bestämmelsen. Det följer av 9 a §§ att ingen annan urvalsgrund får tillämpas när färdighetsprov används som grund för urval till en viss skolenhet.

Enligt *tredje stycket* får urvalsgrunden geografiskt baserat urval tillämpas på som mest hälften av de tillgängliga platserna vid skolenheten. En enskild huvudman får placera elever enligt denna urvalsgrund som mest på hälften av det totala antalet tillgängliga platser vid skolenheten. Resterande platser får fyllas med tillämpning av andra urvalsgrunder. Bestämmelsen innebär att en fristående skola, som inte omfattas av 35 § första stycket *andra meningen*, fortfarande uppfyller kravet enligt 35 § första stycket *första meningen* att vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan.

I *fjärde stycket* föreskrivs att lika möjligheter inte får användas som enda urvalsgrund. Bestämmelsen motsvarar 9 kap. 15 a § tredje stycket, 18 § fjärde stycket och 30 a § fjärde stycket, se kommentaren till de bestämmelserna och till 9 kap. 15 § andra stycket 4.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1 och 7.3.

11 kap. Grundsärskolan

Urval

29 a § *Om det inte finns plats för alla som har uttryckt önskemål om placering vid en viss skolenhet med grundsärskola ska ett urval göras.*

Följande urvalsgrunder får användas för placering av elever:

- 1. förtur för elever som har ett syskon som redan går vid skolenheten (syskonförtur),*
- 2. förtur baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),*
- 3. förtur till en viss skolenhet med högre årskurser för elever som går vid en viss skolenhet med lägre årskurser (skolspår),*
- 4. förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl, och*
- 5. slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter).*

Om skolspår tillämpas på en skolenhet med högre årskurser som tar emot elever från en viss skolenhet, ska eleverna vid den skolenheten ingå i urvalet till skolenheten med högre årskurser även om elevernas vårdnadshavare inte har uttryckt önskemål om placering vid den skolenheten.

Lika möjligheter får inte användas som enda urvalsgrund.

Paragrafen som är ny reglerar de urvalsgrunder som får tillämpas för placering vid en kommunal skolenhet med grundsärskola när det är fler sökande än det finns platser.

Av *första stycket* följer att ett urval ska göras om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med grundsärskola. De platser som ska fördelas vid urvalet enligt förevarande bestämmelse är de som återstår sedan närhetsgarantin har säkerställts för såväl elever vars vårdnadshavare inte har uttryckt något önskemål om placering enligt 29 § första stycket,

som elever vars vårdnadshavare har uttryckt önskemål enligt nämnda bestämmelse som inte har kunnat tillgodoses.

Vilka urvalsgrunder som får användas framgår av andra stycket. Urvalet till kommunala skolenheter ska göras bland de barn vars vårdnadshavare har framfört önskemål om skolplacering i barnets hemkommun enligt 29 § första stycket. För önskemål om placering vid skolenhet i en annan kommun än hemkommunen gäller bestämmelserna i 25 §.

Bestämmelserna i *andra-fjärde styckena* motsvarar 10 kap. 30 a § andra stycket 1–5 och tredje och fjärde styckena, se kommentaren till de bestämmelserna.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1 och 7.2.

30 a § En kommun får begränsa utbildningen vid en viss skolenhet till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola). För en resursskola gäller inte 29–30 §§.

Kommunen ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola, efter ansökan av elevens vårdnadshavare. Ansökan får göras av elevens rektor i stället för av vårdnadshavare, om eleven är placerad vid en av kommunens skolenheter och elevens vårdnadshavare medger det.

Om det inte finns plats för alla sökande, ska ett urval göras, där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

Bestämmelsen innehåller bestämmelser om kommunala resursskolor inom grundsärskolan.

Ändringen i *första styckets andra mening* innebär att de urvalsgrunder som föreskrivs i 29 a § för placering vid en kommunal skolenhet med grundsärskola inte ska tillämpas för resursskolor. Urvalet till dessa ska i stället göras enligt bestämmelsen i paragrafens fjärde stycke.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

34 § Varje fristående grundsärskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundsärskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse

1. vissa årskurser,
2. elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola), eller
3. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

För en resursskola gäller inte 35 §. Om det inte finns plats för alla sökande vid en viss resursskola ska ett urval göras, där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 38 § andra stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana speciellt anpassade utbildningar som avses i första stycket 3.

Paragrafen reglerar mottagande i en fristående grundskola.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse som innebär att de urvalsgrunder som föreskrivs i 35 § för mottagande vid en skolenhet med grundskola inte ska tillämpas för en resursskola med grundskola, dvs. en skolenhet där undervisningen har begränsats till elever med behov av särskilt stöd, se första stycket punkten 2. Bestämmelsen har samma innebörd som motsvarande bestämmelse för fristående skolenheter med grundskola, se 10 kap. 35 § tredje stycket och kommentaren till den bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

35 § Om det inte finns plats för alla sökande till en viss skolenhet med grundskola ska ett urval göras.

Följande urvalsgrunder får användas för mottagande av elever:

1. förtur för elever som har ett syskon som redan går vid skolenheten (syskonförtur),

2. förtur baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

3. förtur till en viss skolenhet för elever som går vid en viss skolenhet om skolenheterna har ett organisatoriskt eller pedagogiskt samband (verksamhetsmässigt samband),

4. förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl, och

5. slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter).

Geografiskt baserat urval får som mest tillämpas på hälften av de tillgängliga platserna vid skolenheten.

Lika möjligheter får inte användas som enda urvalsgrund.

Paragrafen innehåller bestämmelser om urval för fristående grundskoleenheter.

Ändringarna i paragrafen innebär att urvalsgrunderna inte längre ska godkännas av Skolinspektionen och att urvalsgrunderna regleras uttömmande i denna paragraf. Upplysningsbestämmelsen om att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter som innebär undantag för vissa elever tas bort.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 36 § andra stycket 1–5 och tredje och fjärde styckena, se kommentaren till de bestämmelserna.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1 och 7.3.

28 kap. Överklagande

5 § Beslut av en kommun eller en region får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller 25 kap. 10 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 c eller 15 §,

2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 §, 22 kap. 18 § eller 25 kap. 11 §,

3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,

4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,

5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 c § första stycket, 9 kap. 15 d § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,

6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,

7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,

8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13, 14 a, 14 c eller 15 §,

9. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller

10. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

I paragrafen anges i vilka fall beslut av en kommun eller en region får överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsrättsligt överklagande.

I *punkten 5* görs följdändringar med anledning av att nuvarande 9 kap. 15 b och 15 c §§ byter beteckning till 9 kap. 15 c respektive 15 d §.

7 § Beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten får överklagas *till* allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,

2. kostnadsfria resor enligt 9 kap. 15 e § första stycket eller 12 kap. 25 § första stycket, eller

3. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §.

I paragrafen anges i vilka fall beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten får överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsrättsligt överklagande.

I *punkten 2* görs en följdändring med anledning av att nuvarande 9 kap. 15 d § byter beteckning till 9 kap. 15 e §.

I övrigt görs en språklig ändring.

8 § Beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas *till* allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §, eller

2. kostnadsfria resor enligt 9 kap. 15 e § första stycket eller 13 kap. 23 § första stycket.

I paragrafen anges i vilka fall beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsrättsligt överklagande.

I *punkten 2* görs en följdändring med anledning av att nuvarande 9 kap. 15 d § byter beteckning till 9 kap. 15 e §.

I övrigt görs en språklig ändring.

14 § Beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten får överklagas *till* Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i specialskolan enligt 7 kap. 6 §,

2. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,

3. åtgärder enligt 9 kap. 15 e § andra stycket eller 12 kap. 25 § andra stycket för en elev som inte bor hemma, eller

4. rätt till utbildning för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.

Beslut som avses i första stycket 1 får överklagas endast av barnet.

I paragrafen anges i vilka fall beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

I paragrafens *första stycke punkten 3* görs en följdändring med anledning av att nuvarande 9 kap. 15 d § byter beteckning till 9 kap. 15 e §.

I övrigt görs en språklig ändring.

15 § Beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas *till* Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i sameskolan enligt 7 kap. 7 §,
 2. åtgärder enligt 9 kap. 15 e § andra stycket eller 13 kap. 23 § andra stycket för en elev som inte bor hemma, eller
 3. rätt till utbildning för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.
- Beslut som avses i första stycket 1 får överklagas endast av barnet.

I paragrafen anges i vilka fall beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

I paragrafens *första stycke punkten 2* görs en följdändring med anledning av att nuvarande 9 kap. 15 d § byter beteckning till 9 kap. 15 e §.

I övrigt görs en språklig ändring.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 2 januari 2023 i fråga om 2 kap. 5 § och i övrigt den 1 juli 2023.

2. Bestämmelser om urval i 9 kap. 15 a, 17 och 18 §§, 10 kap. 30 a, 31 a, 35 och 36 §§ och 11 kap. 29 a, 30 a, 34 och 35 §§ ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas höstterminen 2024.

Av första punkten framgår att lagen träder i kraft den 2 januari 2023 i fråga om 2 kap. 5 § och i övrigt den 1 juli 2023.

I andra punkten finns bestämmelser om tidpunkten för när bestämmelserna ska tillämpas första gången. Bestämmelserna innebär att elever kommer att placeras eller tas emot vid skolenheter enligt de nya bestämmelserna inför höstterminen 2024.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

Sammanfattning av betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)

Nedan sammanfattas relevanta delar av betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28).

Utbildningen inom skolväsendet ska enligt skollagen vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Kvaliteten i verksamheten ska alltid vara så hög att målen kan uppnås oavsett var verksamheten bedrivs och oavsett vilken huvudman som bedriver den. Likvärdighet betyder inte likformighet eller lika mycket resurser utan hänsyn ska tas till elevers olika förutsättningar och behov – skolan har ett kompensatoriskt uppdrag. I grunden handlar skolans likvärdighet om att en elevs möjlighet att lyckas i skolan inte på ett systematiskt sätt ska bero på elevens familjebakgrund, var i landet eleven bor eller vid vilken skola eleven går.

Behov av en mer allsidig social sammansättning i skolor och klasser

Internationellt sett är den svenska skolan som helhet relativt likvärdig. Detta är framför allt en konsekvens av att Sverige, till skillnad från många andra länder, har ett sammanhållet skolsystem relativt högt upp i åldrarna. Sverige är emellertid internationellt sett medelmåttigt vad gäller att klara det kompensatoriska uppdraget och uppväga elevernas socioekonomiska förutsättningar.

Sett ur ett nationellt perspektiv är utvecklingen av den svenska skolans likvärdighet över tid däremot inte positiv. I stället för att bli allt mer likvärdig verkar utvecklingen t.o.m. vara negativ. Familjebakgrundens betydelse för skolresultaten är stor och har dessutom ökat under de senaste 20 åren och kopplingen mellan elevers förutsättningar och skolans kvalitet är överlag svag. Vilken skola elever går på har betydelse för resultaten. Men, den kanske mest slående trenden i svensk skola är den kraftigt ökade spridningen i skolornas kunskapsresultat sedan början av 1990-talet. Det råder bred enighet om att dessa ökande skillnader mellan skolor i mycket hög grad kan hänföras till ökad skolsegregation. Elever har blivit allt mer uppdelade mellan olika skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund.

En viktig förklaring till den ökade skolsegregationen är den allt större boendesegregationen men skolvalet och den ökade andelen elever i fristående skolor har bidragit till utvecklingen. Sett ur skolans hela uppdrag är allsidigt sammansatta skolor och klasser väsentligt. Skolans funktion kan beskrivas i termer av kvalifikation för arbetsliv och för ett aktivt samhällsliv, socialisation och personlig utveckling. Allsidigt sammansatta skolor och klasser ger goda möjligheter för alla elevers utveckling i samtliga avseenden och stärker skolans demokratiska roll som mötesplats.

Utredningen föreslår därför i kapitel 4 att skollagen ska ställa krav på att huvudmännen aktivt verkar för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Rektor ska också inom givna ramar ha ett ansvar för att verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper. Ett aktivt arbete med resurssättningen av skolor liksom med de urvalsgrunder som utredningen föreslår är exempel på verktyg som huvudmannen kan använda för att nå målet.

Ett gemensamt skolval med reglerade urvalsgrunder

Utredningen har haft i uppdrag att ta fram ett förslag på ett gemensamt antagningssystem av elever till skolenheter inom förskoleklass och grundskola med kommunal respektive enskild huvudman samt föreslå förändrade regler för placering, mottagande och urval till skolenheter för att främja en allsidig social sammansättning och därigenom minska skolsegregationen.

Utredningen föreslår i kapitel 5 ett gemensamt skolval där alla vårdnadshavare och alla huvudmän deltar. Utredningen har haft ett antal utgångspunkter i arbetet. En har varit att det s.k. fria skolvalet (möjligheten att välja skola) ska behållas, en annan har varit att enskilda och kommunala huvudmän så långt det är möjligt ska behandlas lika. En tredje har varit att skolor ska vara valbara vid tillfället för skolvalet och att platser inte ska vara tagna i förhand, vilket är fallet vid många populära fristående skolor i dag. Målet med utredningens förslag är ett skolval som leder till ökad likvärdighet och minskad skolsegregation. För att det fria skolvalet ska fungera så måste det kombineras med en reglering där det är tydligt vilka urvalsgrunder skolor får använda om det är fler sökande elever än det finns platser, något som i dag saknas för kommunala skolor. Det är också viktigt att det finns en kontroll och insyn kring hur urvalsgrunder tillämpas i praktiken. Dessa förslag presenteras i kapitel 6. Utredningens bedömning är att förslagen tillsammans kan verka för en rättssäker, effektiv och likvärdig hantering av det så kallade skolvalet. Dessutom bedöms förslagen ge goda möjligheter att minska skolvalets negativa sidor och i stället bidra till en minskad segregation.

Grunder för skolplaceringar och urvalsregler

Hur elever fördelas mellan skolor påverkar såväl kommunala som enskilda huvudmäns förutsättningar att ge alla elever en likvärdig utbildning oavsett elevernas bakgrund, förutsättningar och behov. Vårdnadshavare tenderar att välja skolor som ligger nära hemmet, vilket innebär att boendesegregationen avspeglas i skolsegregationen. Så länge som boendesegregationen är omfattande kommer alltså elevsammansättningen att skilja sig åt mellan olika skolenheter. Även om fristående skolors urvalsgrunder i princip skulle kunna motverka den skolsegregation som boendesegregationen ger upphov till, så visar forskning att de i stället ytterligare förstärker segregationen. Dagens urvalsgrunder för fristående skolor och principer för placering vid kommunala skolor lämnar ett litet handlingsutrymme för de huvudmän som vill verka för en mindre segregerad skola.

För att bryta skolsegregationen krävs att reglerna för skolplacering och mottagande samt urvalsgrunderna ses över i sin helhet, både till den kommunala och den fristående sektorn. Utredningens mål med förslagen är dels att ge huvudmännen verktyg för att minska skolsegregationen, dels att skapa ett skolval där alla sökande har likartade möjligheter till en viss skolplacering.

Utredningens utgångspunkt är att vårdnadshavares önskemål ska vara styrande för skolplaceringar. Om antalet platser på en skola är färre än antalet sökande elever måste dock ett urval göras. Det är huvudmännen som ska avgöra vilka urvalsgrunder som då ska gälla vid respektive skolenhet.

Även i denna del av utredningens förslag har utgångspunkten varit att kommunala och enskilda huvudmän i så stor utsträckning som möjligt ska ha ett likvärdigt regelverk att förhålla sig till. Ansvaret för att utbildning i grundskolan kommer till stånd för alla elever ska dock fortsatt vara kommunalt, vilket innebär att regelverket inte fullt ut kan vara lika för enskilda och kommunala huvudmän.

Urvalsgrunder som föreslås regleras för kommunala huvudmän

Utredningen föreslår att det för kommunala skolor fortsatt ska finnas en garanti för elever att bli placerad vid en skolenhet i närhet till hemmet om vårdnadshavaren inte väljer en annan skola. Utredningen väljer att kalla denna princip för rätten till en skolplacering i rimlig närhet till hemmet för att understryka att rätten handlar om avståndet till skolan, inte en rätt till skolplacering vid den närmaste skolan. Vad som avses med rimlig närhet definieras inte närmare utan får avgöras av faktorer så som bl.a. kommunstruktur, kommunikationsmöjligheter och elevens ålder. Utöver detta ska kommunala huvudmän kunna tillämpa ett antal urvalsgrunder. För att omfattas av en urvalsgrund ska vårdnadshavaren ha önskat skolplacering vid den aktuella skolenheten. De urvalsgrunder som ska få tillämpas vid urvalet till en kommunal skolenhet är

- syskonförtur,
- geografiskt baserat urval, som möjliggör för kommuner att använda geografiska kriterier som urvalsgrund. Detta kan användas för att t.ex. öka förutsägbarheten för skolväljande familjer eller för att minska den segregation som boendet ger upphov till, exempelvis genom strategiskt dragna upptagnings- eller förtursområden,
- kvot, vars syfte ska vara att uppnå en mer allsidig social sammansättning av elever. Det är möjligt att utforma kvoter som siktar in sig på elevers socioekonomiska bakgrund så väl som kvoter som siktar in sig på den socioekonomiska sammansättningen i det område där eleven är bosatt,
- skolspår, som innebär att elever som går vid en viss skolenhet ges en garanterad skolplacering vid en annan skolenhet med högre årskurser. Metoden kan underlätta den långsiktiga planeringen för såväl kommuner som vårdnadshavare och ger förutsättningar för sammanhållen utbildningskvalitet och kontinuitet för eleven, och
- lika möjligheter, som är en urvalsgrund som ger alla elever samma möjlighet till en skolplacering. Genom att använda urvalsgrunden kan kommunala huvudmän ge möjlighet till skolplacering vid en populär

kommunal skolenhet för de elever som inte är bosatta i närheten av skolan och som inte heller omfattas av en annan urvalsgrund.

Urvalsgrunder som föreslås regleras för enskilda huvudmän

Urval till enskilda huvudmäns skolenheter föreslås ske enligt följande urvalsgrunder:

- syskonförtur,
- geografiskt baserat urval, som har samma innebörd som för kommunala huvudmän. Fristående skolor har inte det uppdrag som kommunala skolor har att tillgodose en skolplacering i närhet till hemmet. För att fristående skolor fortsatt ska kunna vara ett valbart alternativ även för elever som inte är bosatta i närhet till skolan bedömer utredningen att urvalsgrunden bör begränsas till maximalt 50 procent av platserna,
- kvot, som är detsamma som sådana kvoter som kommunala huvudmän får använda,
- verksamhetsmässigt samband mellan skolenheter, och
- lika möjligheter, som har samma innebörd som den som kommunala huvudmän får använda.

Utgångspunkten för urval till enskilda huvudmäns skolenheter är att elever ska ha likartade möjligheter till en viss skolplacering, dvs. ett skolval där platserna inte är tagna vid tidpunkten för skolvalet. Urvalsgrunderna kötid och verksamhetsmässigt samband med förskola leder till att platser vid populära fristående skolor redan är tagna när det är dags för skolval. Vid vissa populära skolor innebär det att skolvalet förflyttas till barnets första levnadsår i stället för i samband med skolstart. Elever med vårdnadshavare som inte varit medvetna om att en skolplacering vid en viss fristående skola hade krävt att barnet ställts i kö kort tid efter barnets födelse utestängs. Detsamma gäller för de familjer som är nyinflyttade i landet eller kommunen. Den fördel som de familjer som ställt sina barn i kö mycket tidigt har bör vägas emot att det finns fristående skolor som i praktiken inte är öppna för alla barn. Utredningens utgångspunkt är ett skolval där vårdnadshavare vid tidpunkten för skolvalet har ett faktiskt val. Detta är enligt utredningens bedömning en mycket viktig princip för ett välfungerande skolval. Utredningen föreslår mot bakgrund härav att varken kötid eller urval till förskoleklass genom verksamhetsmässigt samband med förskola ska vara tillåtna urvalsgrunder.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 2 kap. 1 §, --- 9 kap. 15 § och 18 § ---,
10 kap. --- 30 § och 36 §, --- 11 kap. 29 § och 35 § --- ska ha
följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas --- nya paragrafer, ---
2 kap. 8 c §, --- av följande lydelse,

dels att det närmast före --- 2 kap. 8 c § --- ska införas nya rubriker
av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),
- kommuners resursfördelning (8 b §),
 - *huvudmäns ansvar i fråga om
allsidig social sammansättning
(8 c §),*
- ledningen av utbildningen (9–12 §§),
- lärare och förskollärare (13–24 §§),
- elevhälsa (25–28 §§),
- studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),
- registerkontroll av personal (31–33 §§),
- kompetensutveckling (34 §), och
- lokaler och utrustning och tillgång till skolbibliotek (35 och 36 §§).

Huvudmäns ansvar i fråga om allsidig social sammansättning 8 c §

*Huvudmän för förskoleklassen
och grundskolan ska aktivt verka
för en allsidig social samman-
sättning av elever på sina skol-
enheter.*

9 kap.

15 §¹⁸

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

Följande urvalsgrunder får användas till en kommuns skolenhet med förskoleklass

1. förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),

2. förtur till ett begränsat antal platser i syfte att främja en allsidig social sammansättning enligt 2 kap. 8 c § (kvoter),

3. förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

4. skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter), och

5. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a § (färdighetsprov i musik).

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Elevens vårdnadshavares önskemål får frångås om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

18 §¹⁹

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

Följande urvalsgrunder får användas till en enskild huvudmans skolenhet med förskoleklass:

1. förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),

¹⁸ Senaste lydelse 2010:800

¹⁹ Senaste lydelse 2016:911

annat följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a §.

2. förtur till ett begränsat antal platser i syfte att främja en allsidig social sammansättning enligt 2 kap. 8 c § (kvoter),

3. förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

4. skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter), och

5. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a § (färdighetsprov i musik).

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

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

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

10 kap.

30 §²⁰

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.

Följande urvalsgrunder får användas till en kommuns skolenhet

1. förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),

2. förtur till ett begränsat antal platser i syfte att främja en allsidig social sammansättning enligt 2 kap. 8 c § (kvoter),

3. förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

4. förtur till skolplacering vid en skolenhet för elever som går vid en

²⁰ Senaste lydelse 2010:800

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.

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, 1. förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),

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 §.

annan av kommunens skolenheter (skolspår),

5. skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter),

6. urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket (färdighetsprov), och

7. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 9 a § (färdighetsprov i musik)

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Elevens vårdnadshavares önskemål får frångås om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

36 §

Följande urvalsgrunder får användas till en enskild huvudmans skolenhet

1. förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),

2. förtur till ett begränsat antal platser i syfte att främja en allsidig social sammansättning enligt 2 kap. 8 c § (kvoter),

3. förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

4. förtur till skolplacering vid en skolenhet för elever som går vid en viss skolenhet med samma huvudman om de två skolenheterna har ett organisatoriskt eller pedagogiskt samband (verksamhetsmässigt samband),

5. skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter),

6. urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket (färdighetsprov),

7. urval enligt andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, och

8. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 9 a § (färdighetsprov i musik).

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

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

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

11 kap.

29 §²¹

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

Följande urvalsgrunder får användas till en kommuns skolenhet

1. förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),

2. förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

²¹ Senaste lydelse 2015:246

annan skolenhet inom sin grundskola

Kommunen får annars frånga 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.

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.

3. förtur till skolplacering vid en skolenhet för elever som går vid en annan av kommunens skolenheter (skolspår), och

4. skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter).

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever.

Elevens vårdnadshavares önskemål får frångås om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

35 §²²

Följande urvalsgrunder får användas till en enskild huvudmans skolenhet

1. förtur till elever som har ett syskon vid en skolenhet, (syskonförtur),

2. förtur till skolplaceringar baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),

3. förtur till skolplacering vid en skolenhet för elever som går vid en viss skolenhet med samma huvudman om de två skolenheterna har ett organisatoriskt eller pedagogiskt samband (verksamhetsmässigt samband), och

4. skolplacering som avgörs genom slumpmässigt urval (lika möjligheter).

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

Platser får avsättas för elever som på grund av särskilda skäl bör ges företräde framför övriga elever. r

Regeringen får meddela föreskrifter om urval enligt första stycket.

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023. Bestämmelser om placering, mottagande och urval ska tillämpas från och med höstterminen 2024.
 2. Äldre föreskrifter får tillämpas för urval till skolenhet med enskild huvudman dock som längst till och med 2026.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2020:28)

Följande instanser har inkommit med yttrande över betänkandet: Academedia AB, Almega, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arvidsjaurs kommun, Arvika kommun, Barnombudsmannen, Bodens kommun, Bräcke kommun, Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten), Delegationen mot segregation, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Eskilstuna kommun, Flens kommun, Friskolornas riksförbund, Funktionsrätt Sverige, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö, Föräldralliansen Sverige, Grums kommun, Gällivare kommun, Göteborgs kommun, Göteborgsregionen, Göteborgs universitet, Hedemora kommun, Helsingborgs kommun, Hällefors kommun, Högskolan Dalarna, Högskolan Väst, Idéburna skolors riksförbund, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Internationella Engelska Skolan i Sverige AB, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Karlstads kommun, Kommunal, Konkurrensverket, Kungliga vetenskapsakademien, Kunskapsskolan i Sverige AB, Landsorganisationen i Sverige, Lidingö kommun, Linköpings universitet, Lunds universitet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Malmö kommun, Melleruds kommun, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor, Myndigheten för yrkeshögskolan, Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Norrtälje kommun, Nätverket för en likvärdig skola, Pajala kommun, Regelrådet, Region Halland, Region Jönköping, Region Stockholm, Region Västerbotten, Region Östergötland, Salems kommun, Sameskolstyrelsen, Sametinget, Skatteverket, Skolforskningsinstitutet, Skolväsendets överklagandenämnd, Skövde kommun, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens institutionsstyrelse (SIS), Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statskontoret, Stockholms kommun, Stockholms universitet, Svenska akademikers centralorganisation, Svenskt Näringsliv, Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Skolledarförbund, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Södertälje kommun, Tillväxtverket, Tjänstemännens centralorganisation, TU Medier i Sverige, Täby kommun, Umeå universitet, Universitets- och högskolerådet, Uppsala universitet, Vuxenutbildning i Samverkan, Västerås kommun.

Spontana yttranden har därutöver inkommit från Afasiförbundet – Talknuten, Atvexa, Autism- och Aspergerförbundet, Barsebäcks montessori, Borgviks skola, Broskolan, Byskoleupproret, Båstad montessoriskola, Carlsson skola, Cordoba international school, Dalby södra Sandby, Ekerö kommun, , Estetiska skolan Arvika, Europaportens skolor, Framtidskompassen, Franska skolan, Fridaskolorna AB, FSO och IV – Idéburen välfärd, Futuraskolan AB, Färe montessori, Föreningen hemgårdar, Företagarna, Gemensam välfärds skolgrupp, Hietaniemi friskola, Hörselskadades riksförbund, Jensen education College AB, Kristna friskolerådet, Kullaviks montessoriskola, Lilla Djurgårdsakademien, Lingbygdens friskola, Ljusnarsbergs kommun, Lonnhyttan och

Granbergsdals friskola, Långseruds friskola, Lärarinitiativet för en likvärdig skola, Malmö friskola, Maskrosbarn, MIBA skolor AB, Mitt skolval, Monteprenör AB, Montessori Bjerred, Montessori grundskola Maria, Montessoriförskolan Urfjälls, Montessoriskolan Fyrkappan, Montessoriskolan Tellus, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Nya läroverket i Luleå, Nyed friskola ekonomisk förening, Nätverket Comenius – Kristna skolor i samverkan, Nätverket fristående resursskola, Pandans förskola, PIK, Pilens montessoriskola, Piteå kommun, Prolympia AB, Riksförbundet FUB, Sefif, Skabersjöbygdens skola, Skanör Falsterbo montessoriskola, Skellefteå kommun, Småskolan pedagogik i Sverige, Språkförsvarets styrelse, Staffanstorp Montessoriskola, Stiftelsen Carpe Diem, Stiftelsen Europaskolan i Strängnäs, Stiftelsen Viktor Rydbergs skolor, Studenter för en likvärdig skola, Styrelsen för föräldrakooperativet Värmskog ekonomisk förening, Svensk biblioteksforening, Svenska Science center, Sverigefinländarnas delegation, Sveriges skolchefer, Synskadades riksförbund, Tankesmedjan Balans, Tisenhultgruppen AB, Tolvmans friskola, UNICEF, Waldorflärlarhögskolan och Waldorfskole-federationen, Valfrihetens vänner, Watma Education AB, Vejbystrand skola och förskola, Vellinge kommun, Videdals privatskolor, Vilhelmina kommun, Vänsterpartiet Upplands-Bro, Värmdö kommun, Växjö fria gymnasium, Älvboda friskola, Ängsdals skolförening, Ängsdals skolor och några privatpersoner.

Följande remissinstanser har förklarat att de avstår från att yttra sig eller har inte besvarat remissen: Akavia, Botkyrka kommun, Delegationen för unga och nyanlända till arbete, Gnesta kommun, Högskolan Kristianstad, Kalmarsunds gymnasieförbund, Luleå kommun, Lycksele kommun, Mönsterås kommun, Nätverket Unga för tillgänglighet, Region Dalarna, Region Jämtland Härjedalen, Region Skåne, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksförbundet Hem och Skola, ST, Statistiska centralbyrån, Storfors kommun, Svenska Kommunalarbetarförbundet, Sveriges elevråd SVEA, Sveriges universitetslärare och forskare, Sweco, Universitetskanslers-ämbetet, Vision och Vård- och omsorgscollege.

Sammanfattning av betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66)

Nedan återges en sammanfattning av utredningens förslag i avsnitt 4 och som behandlas i denna lagrådsremiss.

Kommuners inflytande vid tillståndsprocessen

Kommunerna kan redan i dag sägas ha ett indirekt avgörande inflytande vid nyetablering av fristående skolor eftersom man har möjlighet att yttra sig till Skolinspektionen. Utredningen anser att det finns principiella hinder mot att införa ett direkt avgörande inflytande för kommuner vid nyetableringar av verksamhet som drivs med vinstsyfte. Kommunens inflytande över nyetableringar av fristående skolor ska i stället stärkas på annat sätt. Vid bedömningen av om en etablering skulle innebära påtagliga negativa följder för lägeskommunen, ska det särskilt beaktas intressena av alla elevers rätt till likvärdig utbildning samt att en överetablering av skolor inte uppstår. Kraven på processen vid godkännande ska också skärpas genom att det blir obligatoriskt för kommunen att lämna ett yttrande till Skolinspektionen, samt att yttrandet alltid ska innehålla en konsekvensbeskrivning.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 2 kap. 5 § --- ska ha följande lydelse,

---.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem.

Godkännande ska lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Godkännande ska lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. *Vid bedömningen av om utbildningen innebär påtagliga negativa följder ska särskilt beaktas intressena av alla elevers rätt till en likvärdig utbildning samt att en överetablering av skolor inte uppstår.* Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Förteckning över remissinstanser (SOU 2016:66)

Följande instanser har inkommit med yttrande över betänkandet: Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Jönköping, Justitiekanslern, Domstolsverket, Integritets- skyddsmyndigheten (numera Datainspektionen), Bokföringsnämnden, Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen, Statskontoret, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Högskolan i Halmstad, Mittuniversitetet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Regelrådet, Diskrimineringsombudsmannen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Gislaveds kommun, Grums kommun, Göteborgs kommun, Järfälla kommun, Landskrona kommun, Malmö kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Nykvarns kommun, Skellefteå kommun, Stockholms kommun, Svalövs kommun, Vadstena kommun, Varbergs kommun, Vännäs kommun, Kalmarsunds gymnasieförbund, Academedia AB, Friskolornas riksförbund, FSO Fria förskolor, Föräldraalliansen Sverige, Handikappförbunden, Idéburna skolors riksförbund, Internationella Engelska skolan i Sverige AB, Landsorganisationen i Sverige, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbundet, Svenska journalistförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner och Statistiska centralbyrån.

Spontana yttranden har därutöver inkommit från Täby kommun, Autism- och Aspergerförbundet, Synskadades Riksförbund, Helsingborgs kommun, Kommunalekonomernas förening, Göteborgsregionens kommunalförbund, Advokatfirman Fylgia, Linköpings kommun, Vinterullsskolan, Utvecklingspedagogik Sverige AB och Riksförbundet FUB.

Följande instanser har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Riksdagens ombudsmän (JO), Linköpings universitet, Borgholms kommun, Eda kommun, Hallsbergs kommun, Hammarö kommun, Karlskoga kommun, Kungsörs kommun, Ljusdals kommun, Motala kommun, Munkfors kommun, Sorsele kommun, Sölvesborgs kommun, Tibro kommun, Torsås kommun, Tranås kommun, Vansbro kommun, Åre kommun, Ängelholms kommun, Övertorneå kommun, Region Jönköpings län, Almega Utbildningsföretagen, Arbetsgivaralliansen, Arbetsgivarföreningen KFO, De små kommunernas samverkan, Fristående förskolor, Föreningen Grävande journalister, Företagarna, Kunskapsskolan i Sverige AB, Lika Unika, LSU – Sveriges ungdomsorganisationer, Riksförbundet Attention, Riksförbundet BRIS, Rådet för kommunal redovisning, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd (SVEA), Sveriges skolledarförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, Transparency International Sverige, Vittra AB och Waldorfskolofederationen.