

Handläggare
Annika Risel
Telefon: 08-50833607

Till
Utbildningsnämnden
2017-04-06

Möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr 110-438/2017

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Tony Mufic
Utbildningsdirektör

Inger Pripp
Grundskoledirektör

Sammanfattning

I en promemoria från regeringen föreslås att det införs en möjlighet för kommuner att göra undantag från närhetsprincipen vid placering av elever i vissa kommunala skolor. Syftet är att motverka konsekvenserna av boendesegregation mot bakgrund av att antalet elever i det svenska skolväsendet ökat stort under senare år.

Möjligheten till undantag från närhetsprincipen ska vara begränsad till en viss andel av platserna- en särskild kvot- vid en eller flera av kommunens skolenheter.

Förvaltningen ställer sig positiv till ambitionen och inriktningen i förslaget att försöka motverka konsekvenserna av segregationen. Segregationens mekanismer är tydliga i Stockholms stads grundskolor med skillnader i kunskapsresultat mellan skolor och mellan elever. Förvaltningen anser därmed att förslaget är intressant men det väcker också en del frågor kring dess konsekvenser och praktiska genomförande.

Bakgrund/Ärendet

I en promemoria från regeringen föreslås att det införs en möjlighet för kommuner att göra undantag från närhetsprincipen vid placering av elever i vissa kommunala skolor. Syftet är att motverka konsekvenserna av boendesegregation mot bakgrund av att antalet

elever i det svenska skolväsendet ökat stort under senare år. Möjligheten till undantag från närhetsprincipen ska vara begränsad till en viss andel av platserna- en särskild kvot- vid en eller flera av kommunens skolenheter. Bestämmelser om denna möjlighet ska finnas i en särskild lag med begränsad giltighetstid. Platserna inom en särskild kvot ska fördelas till elever vars vårdnadshavare önskar att de ska gå vid den aktuella skolenheten. Lagen ska träda i kraft den 1 februari 2018 och gälla till och med 2021.

En av de grundläggande principerna för det svenska skolväsendet är att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning. Sammansättningen av elevgruppen med avseende på elevernas behov och förutsättningar påverkar skolornas förutsättningar att leva upp till skollagens mål om likvärdig utbildning av hög kvalitet. I promemorian lyfts fram att skolsegregationen har ökat, såväl i bemärkelsen att skillnaderna i kunskapsresultaten mellan olika skolor ökar, som i att den socioekonomiska och etniska bostadssegregationen befästs i skolorna. De socioekonomiska förutsättningarna påverkar statistiskt sett elevernas kunskapsresultat och enligt Skolverket har även betydelsen av vilken skola som en elev har gått i, den så kallade skolnivåeffekten, ökat. Elever från skolor där andelen med högutbildade föräldrar är högre tenderar att prestera bättre än elever på skolor där andelen med högutbildade är lägre. Skolverkets tes till denna utveckling är att det har skett en ökad sortering av elever mellan skolor utifrån variabler som studiemotivation och engagemang. Detta är en form av dold selektion, där elever som är mer studiemotiverade och har mer pådrivande föräldrar, oavsett deras socioekonomiska bakgrund, i ökad utsträckning samlas på vissa skolor.

För att både de elever som börjar i den svenska skolan liksom de elever som redan går i skolor med hög belastning ska ges de bästa möjligheterna att nå kunskapskraven kan den kommunala huvudmannen behöva utnyttja sina samlade resurser mer effektivt. Detta innebär att en kommun utöver att styra olika former av resurser till en viss skolenhet även kan behöva styra placeringen av elever på ett sätt som inte är förenligt med nuvarande reglering. Den nuvarande regleringen i skollagen anger att kommunen ska ta hänsyn till alla elevers berättigade krav på en skolplacering nära hemmet, den så kallade närhetsprincipen.

Mot denna bakgrund föreslås i promemorian följande:

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

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

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

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

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

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom grundskoleavdelningen i samverkan med avdelningen för utveckling och samordning samt avdelningen för ekonomi och styrning.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen ställer sig positiv till ambitionen och inriktningen i förslaget att försöka motverka konsekvenserna av segregationen. Segregationens mekanismer är tydliga i Stockholms stads grundskolor med skillnader i kunskapsresultat mellan skolor och mellan elever. Det är en stor utmaning och ett prioriterat mål att försöka minska skillnaderna för att uppnå en större likvärdighet. Att skapa mer heterogena elevsammansättningar är ett led i detta. Förvaltningen anser därmed att förslaget är intressant men det väcker också en del frågor kring dess konsekvenser och praktiska genomförande.

I promemorian hänvisas till Skolkommissions delbetänkande där en övergripande målsättning är att likvärdigheten ska förbättras. Kommissionen ser ett behov av att utveckla en modell som möjliggör val av skola samtidigt som segregation och minskad likvärdighet motverkas. Det föreslås att ett obligatoriskt skolval som kombineras med relevant och allsidig information till elever och vårdnadshavare bör övervägas. Även regelverket för

skolplacering bör enligt kommissionen ses över. Kommissionen avser att återkomma med förslag till åtgärder i sitt slutbetänkande, som ska lämnas till regeringen senast den 20 april 2017. Förvaltningen ställer sig frågande till varför förslaget enligt promemorian lämnas nu och därmed förekommer Skolkommissionens arbete och förslag. Förvaltningen anser att kommissionens överväganden och förslag istället borde ha inväntats innan andra förslag presenteras.

När det gäller vilka elever som ska ingå i kvoten finns en del praktiska frågor och utmaningar. I promemorian beskrivs att om en skola i ett socioekonomiskt gynnat område är populär bland de boende i närområdet kan en fördelning av eleverna utifrån närhetsprincipen göra det mycket svårt eller till och med omöjligt för elever från ett socioekonomiskt utsatt område att välja den skolan. Kommunen kan då, med föreliggande förslag, inrätta en särskild kvot vid antagning till den populära skolan och ge elever från socioekonomiskt utsatta områden företräde inom kvoten.

Förvaltningen vill påpeka att samtidigt som förslaget att kvotera vissa platser skulle mildra effekterna av boendesegregationen tvärtom skulle förstärka kunskapssegregationen mellan skolor. Detta eftersom tendensen är att de elever i socioekonomiskt utsatta områden som utnyttjar möjligheten att välja skolor i andra områden är de som har de starkaste drivkrafterna och de bästa kunskapsresultaten. Om sådana elever stimuleras att söka sig från sina närliggande skolor leder det till att dessa skolor ytterligare försvagas och klyftan mellan skolor med höga och låga resultat vidgas.

Vilka skolor som ska tillföras en särskild kvot för att ta emot elever och vilka elever/skolor/områden som ska kunna söka inom den särskilda kvoten verkar kommunen själv kunna avgöra utifrån lokala förutsättningar. Förvaltningen anser att alla skolor i Stockholms stad i så fall bör ha en sådan kvot vid intag av elever för att kunna uppnå en omfattande rörelse mellan skolor. Det som är praktiskt problematiskt är hur urvalet ska göras inom kvoten. Med hänvisning till ovanstående kan antas att det från socioekonomiskt utsatta områden främst är resursstarka elever som söker inom kvoten. Detta riskerar att motverka promemorians intentioner. Det bör vara öppet för alla elever att söka inom kvoten och för att ingen diskriminering ska kunna förekomma bör det i en sådan stor kommun som Stockholm vara mest lämpligt att tillämpa lottning till platser inom kvoten. Att utgå från den enskilda individens socioekonomiska förutsättningar är förmodligen inte juridiskt genomförbart och skulle även kräva en omfattande hantering.

Förvaltningen noterar också att det inte är helt tydligt hur stor kvoten är enligt promemorians skrivningar och exempel. Handlar

det om 5 procent av skolans totala elevantal medför det stora konsekvenser i Stockholms stad för de boende i närområdet. Det blir svårt ur lokalperspektiv att säkerställa plats åt alla elever med tänkt tidsplan. Avser kvoten 5 procent av det aktuella intaget går det att lösa.

Effekten kan bli att elever i socioekonomiskt gynnande områden söker sig till fristående skolor om de inte kommer in till sin närmaste skola. Det finns också en risk för en ineffektiv användning av stadens lokaler om kvoten skapar behov av att bygga om/till en attraktiv skola samtidigt som en mindre attraktiv skola bredvid är halvtom. En annan konsekvens är att kostnader för skolskjuts troligen kommer att öka (skoltaxi för yngre elever).

Förvaltningen har diskuterat andra möjliga förslag för att motverka segregation och skickar med några av dessa:

- nyanlända elever i årskurs 7-9 har i Stockholms stads grundskolor placerats i förberedelseklasser över hela staden och kapaciteten har utökats på dessa skolor. Denna organisation har koncentrerats till skolor i innerstaden och närförorter. Kanske kan dessa strategier användas för att motverka segregationen i större skala.
- regionalt i staden lägga ner högstadieskolor och istället skapa större högstadieskolor. Dock bör nämnas att det är känt genom beprövad erfarenhet att stora högstadieskolor kan få ordningsproblem.
- i kombination med ovanstående åtgärd skapa fler rena lågstadieskolor som kan vara attraktiva även när de ligger i områden med höga socioekonomiska index.
- använda olika urvalsgrunder i olika årskurser. Använda den relativa närhetsprincipen som urvalsgrund för årskurs F-6, men för årskurs 7-9 använda ett system med ”skolzoner”, som kan kombineras med varandra med förtur till en viss skola fast skolorna ligger relativt långt ifrån varandra.
- När nya skolor planeras bör, om det är möjligt, strävas efter att lägga åtminstone högstadieskolor i gränsområden mellan områden med höga respektive låga socioekonomiska index.

Förvaltningens förslag

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen. Beslutet justeras omedelbart.

Bilaga

Promemorian Möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor, U2017/01031/S