

PM 2017:87 RIV (Dnr 110-438/2017)

Möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor

Remiss från Utbildningsdepartementet

Remisstid den 1 juni 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”Möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Olle Burell anför följande.

Ärendet

Utbildningsdepartementet har i en promemoria tagit fram förslag till en tillfällig lag om särskild kvot vid placering av elever i vissa kommunala skolor. Syftet är att motverka konsekvenserna av boendesegregationen och skillnaden i resultat mellan skolor som bland annat är en konsekvens av denna. Utbildningsdepartementet har skickat promemorian till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret ser i huvudsak positivt på utbildningsdepartementets ambition och förslaget.

Utbildningsnämnden ställer sig positiv till ambitionen och inriktningen i förslaget att försöka motverka konsekvenserna av segregationen.

Mina synpunkter

Den grundläggande principen för det svenska skolväsendet är att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning. Så är det i praktiken inte i Sverige och Stockholm idag. Vi ser hur kunskapsskillnaderna mellan skolor och elever ökar. Den senaste PISA-mätningen bekräftar denna bild. Samtidigt som vi ser en efterlängtd förbättring av genomsnittresultaten, ser vi tydliga tecken på en försämrad likvärdighet eftersom en grupp av eleverna inte hänger med i den positiva utvecklingen. Föräldrarnas utbildningsbakgrund och hur många böcker det finns i bokhyllan hemma har blivit allt mer avgörande för skolresultaten. Segregationen i Stockholms stad är den enskilt viktigaste bakomliggande orsaken till skillnaderna mellan skolor och skolresultat.

Regeringens ambition och inriktningen i förslaget att försöka motverka konsekvenserna av segregationen är mycket välkommen. Det är en stor utmaning och ett prioriterat mål att minska skillnaderna för att uppnå en större likvärdighet. Att skapa mer heterogena elevsammansättningar är ett viktigt steg för att lyckas med detta. Jag vill understryka att det allra viktigaste är att kommunerna ges långsiktiga planeringsmöjligheter att planera den samlade skolsituationen på ett sådant sätt att alla elever har nära till en skola där de får möjligheten att träffa klasskompisar från olika samhällsklasser och skiftande social, religiös och kulturell bakgrund. Skolpengssystemet måste ses över i grunden och utgångspunkten för skolvalets konstruktion måste vara att sådana mekanismer som bidrar till ökad segregation – som möjligheten till kö som urvalskriterium – avskaffas.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 27 april 2017

OLLE BURELL

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Föredragande borgarrådets förslag till beslut avslås.
2. Som svar på remissen från utbildningsdepartementet anføres följande.

Resultatspridningen mellan skolor utifrån elevernas socioekonomiska förutsättningar har förstärkts jämfört med tidigare, trots att det socioekonomiska tillägget idag står för en betydande del av utbildningsnämndens budget. Detta är problematiskt och visar att den politik den nuvarande majoriteten för inte fungerar för att minska klyftorna.

Förslaget om inkvotering av vissa elever med en viss socioekonomisk bakgrund vid populära skolor kan dock inte ses som en lösning. Vi ser, som utbildningsförvaltningen, oändligt många problem med förslaget gällande urvalskriterium, risk för diskriminering och att vårdnadshavarens placeringsönskemål inte blir styrande i enlighet med skollagen. Samtidigt tror vi att förflyttningar av vissa elever från skolor med sämre resultat skulle leda till förstärkt kunskapssegregation och ökad marginalisering av de elever som blir hänvisade till mindre populära skolor.

Det fria skolvalet ska alltid vara styrande. Genom det fria skolvalet ökar blandningen av elever i många skolor och varje år lämnar tusentals barn och unga den egna stadsdelen för att gå i skola i andra delar av staden. Ett sätt att skapa förutsättningar för att minska segregationen är att det fria skolvalet förstärks. När elever kan välja en annan skola en den som ligger där man bor ökar möjligheterna att bryta segregationen.

De populäraste skolorna har fler sökande än det finns platser. Men det är sällan just lokalerna eller skolans geografiska placering som avgör en skolans popularitet, snarare handlar det om pedagogik, ambitionsnivå och resultat. Vi har tidigare föreslagit att populära skolor ska ges möjlighet att öppna filialer på andra platser och i andra stadsdelar för att fler ska kunna ta del av skolornas arbetssätt.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Dennis Wedin och Jonas Nilsson (alla M) med hänvisning till Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av Lotta Edholm (L) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Föredragande borgarrådets förslag till beslut avslås.
2. Som svar på remissen från utbildningsdepartementet anføres följande.

Fokus i detta arbete måste vara att hitta ett sätt att möjliggöra för fler skolor att ta emot nyanlända elever. Men det får inte bli så att förändringen tas till intäkt för att rent allmänt sätta närhetsprincipen ur spel. Vi delar därför inte utbildningsförvaltningens tanke om att alla skolor i Stockholms stad ska ha en sådan kvot vid intag av elever för att kunna nå en omfattande rörelse mellan skolor. Detta riskerar att ändra förutsättningarna för hela skolvalet, när behovet och intentionen med en tidsbegränsad lag främst ligger i att möjliggöra ett likvärdigt mottagande av nyanlända elever sedan 2015 års stora flyktingtopp.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) med hänvisning till Liberalernas reservation i kommunstyrelsen.

Ersättaryttrande gjordes av Erik Slottnér (KD) med hänvisning till Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Utbildningsdepartementet har i en promemoria tagit fram förslag till en tillfällig lag om särskild kvot vid placering av elever i vissa kommunala skolor. Syftet är att motverka konsekvenserna av boendesegregationen och skillnaden i resultat mellan skolor som bland annat är en konsekvens av denna.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 april 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att segregationen i Stockholms stad är den enskilt viktigaste bakomliggande orsaken till skillnaderna mellan skolor och skolresultat. Att på olika sätt motverka denna segregation och dess effekter är centralt för att uppnå en likvärdig utbildning och Stockholms stads strävan att nå mål *1.1 Alla barn i Stockholm ska ha goda och jämlika uppväxtvillkor*. Stadsledningskontoret ser därför i huvudsak positivt på utbildningsdepartementets ambition och ansats att hitta åtgärder för att motverka skolsegregationen. Stadsledningskontoret menar att möjligheten att skapa mer heterogena elevsammansättningar är en viktig förutsättning för att alla elever ska få lika goda förutsättningar till kunskapsinhämtning.

Samtidigt kan förslaget innebära ett antal svåra avvägningar och utmaningar för skolhuvudmannen. I promemorian framhålls bland annat att valet av urvalskriterier kan bli kritiskt ur diskrimineringssynpunkt. Vidare innebär det att ett placeringsbeslut inom en särskild kvot enligt förslaget kommer att innebära undantag från skollagens bestämmelser om vårdnadshavarnas placeringsönskemål. Denna typ av avvägningar och beslut, som ska fattas av kommunen, kan komma att bli komplicerade, inte minst ur ett juridiskt perspektiv. Om den tidsbegränsade lagen införs anser stadsledningskontoret att det bör tas fram tydliga riktlinjer och att Skolverket ska tillhandahålla stöd och vägledning i dessa.

En möjlig konsekvens av förslaget om en särskild kvot, baserad på elevers och vårdnadshavares önskemål, är att förflyttningen av elever blir enkelriktad. Idag finns ett mönster som tyder på att de som aktivt väljer en annan skola än den närmaste redan tillhör de resursstarka och mest motiverade eleverna. Risken finns att den föreslagna särskilda kvoten fylls av fler ur denna kategori, och att detta snarare bidrar till att skolnivåeffekten, kamrateffekter och effekten av låga lärarförväntningar förstärks och ger en ytterligare försvagning av skolor med redan låga resultat.

Vidare framhålls i promemorian att utgångspunkten ska vara att systemet ska stärka möjligheten för fler elever att gå i den skola deras vårdnadshavare väljer och att kommunen därför måste vinnlägga sig om att ge samtliga elever den information som krävs för att göra detta val. En tidigt etablerad kontakt och dialog med nyanlända elever och familjer har redan idag hög prioritet i Stockholms stad. Samtidigt konstaterar stadsledningskontoret att det är en komplex utmaning att säkerställa att nyanlända vårdnadshavare och deras barn snabbt får den kunskap och förståelse för det svenska systemet och skolvalet som krävs för att göra ett sådant informerat val.

I promemorian hävdas att förslaget inte kommer att innebära några nya åligganden eller

ekonomiska konsekvenser för kommunen, då lagen som föreslås kommer att vara frivillig att tillämpa. Stads-ledningskontoret menar att syftet med att införa denna tids-begränsade lag bör antas vara att den ska tillämpas för att få den förmodade effekten på skolsegregationen. Som tidigare lyfts fram innebär tillämpningen av lagen ett antal komplexa avväganden och beslut för kommunen, och stadsledningskontorets bedömning är att detta kommer att få konsekvenser för en kommunal huvudmans åligganden och resursutnyttjande.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 6 april 2017 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Reservation anfördes av Lotta Edholm (L) och John Kåberg (C), *bilaga 1*.

Reservation anfördes av Cecilia Brinck (M), *bilaga 1*.

Ersätтарыttrande gjordes av Christian Carlsson (KD) som hänvisade till reservationen från Moderaterna.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 22 mars 2017 har i huvudsak följande lydelse.

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 Skolkommissionens 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.

Reservationer m.m.

Utbildningsnämnden

Reservation anfördes av Lotta Edholm m.fl. (L) och John Kåberg (C) enligt följande.

att utbildningsförvaltningens förslag till beslut bifalls delvis.
att därutöver anføres följande:

Fokus i detta arbete måste vara att hitta ett sätt att möjliggöra för fler skolor att ta emot nyanlända elever. Men det får inte bli så att förändringen tas till intäkt för att rent allmänt sätta närhetsprincipen ur spel. Utbildningsförvaltningens tanke är att alla skolor i Stockholms stad skulle ha en sådan kvot vid intag av elever för att kunna nå en omfattande rörelse mellan skolor. Detta riskerar att ändra förutsättningarna för hela skolvalet, när behovet och intentionen med en tidsbegränsad lag främst ligger i att möjliggöra ett likvärdigt mottagande av nyanlända elever sedan 2015 års stora flyktingtopp.

Reservation anfördes av Cecilia Brinck m.fl. (M) enligt följande.

att delvis bifalla förvaltningens förslag till beslut.
att därutöver anföras:

Resultatspridningen mellan skolor utifrån elevernas socioekonomiska förutsättningar är fortsatt stor och har förstärkts jämfört med tidigare, trots att det socioekonomiska tillägget idag står för en betydande del av utbildningsnämndens budget. Detta är problematiskt och visar att de verktyg den nuvarande majoriteten använder inte är tillräckliga.

Förslaget om inkvotering av vissa elever med en viss socioekonomisk bakgrund vid populära skolor kan dock inte ses som en lösning. Vi ser, som förvaltningen, oändligt många praktiska problem med förslaget samtidigt som vi tror att det skulle leda till förstärkt kunskapssegregation och ökad segregation av de elever som blir hänvisade till mindre populära skolor.

Vi tror istället att det fria skolvalet ska förstärkas för att användas som ett sätt att skapa förutsättningar för att minska segregationen. Genom det fria skolvalet ökar blandningen av elever i många skolor och varje år lämnar tusentals barn och unga den egna stadsdelen för att gå i skola i andra delar av staden. Genom att kunna välja en annan skola än den som ligger där man bor ökar möjligheterna att bryta segregationen.