

Handläggare
Ann-Katrin Karlsson
Telefon: 08-508 33 685

Till
Utbildningsnämnden
2019-11-14

Revidering av urvalsgrunderna och synliggörande av prioriteringsordningen vid placering av elever vid skolenheter

Förvaltningens förslag till beslut

Utbildningsnämnden godkänner Stockholms stads
prioriteringsordning vid skolplaceringar.

Lena Holmdahl
Utbildningsdirektör

Malin Eriksson
Avdelningschef

Sammanfattning

Stadens prioritetsordning och urvalsgrunder vid skolplacering behöver ändras för att bli transparenta för vårdnadshavare och för att stämma överens med rättspraxis på området. Förvaltningen har därför tagit fram ett förslag på en prioritetsordning som omfattar dels reviderade urvalsgrunder, dels så kallad särskild handläggning. I urvalsgrunderna har förvaltningen bland annat lagt in den relativa närhetsprincipen som enligt tidigare beslut inte framgick som en av de listade urvalsgrunderna. I förslaget ingår också att antagningsprocessen för elever vars vårdnadshavare inte gör något aktivt val, tillförs som en av urvalsgrunderna. Förvaltningens förslag innebär även att den särskilda handläggningen, som sker för t.ex. nyinflyttade elever och elever med skyddad identitet vid sidan av det ordinarie ansökningsförfarandet, framgår tydligt. Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner Stockholms stads prioriteringsordning vid skolplacering.

Utbildningsförvaltningen
Avdelningen för ekonomi och styrning

Hantverkargatan 2 F
Box 22049
104 22 Stockholm
Telefon 08-508 33 685
Växel 08-508 33 000
ann-katrin.karlsson@edu.stockholm.se
stockholm.se

Bakgrund

Nuvarande urvalsgrunder

Utbildningsnämnden har fattat beslut om nuvarande urvalsgrunder vid skolplacering vid två tillfällen (se tjänsteutlåtanden 1.3.2 -

6378/2015 och 1.3.2 - 8094/2016). Information till vårdnadshavarna om urvalsgrunderna finns på Stockholms stads webbplats.

Nämndens beslut år 2015 innebär att huvudregeln är att ett barn ska placeras vid den av kommunens skolor där barnets vårdnadshavare önskar att barnet ska gå. Om barn A och B valt samma skolor och bara ett av barnen kan beredas plats, tillämpas en relativ närhetsprincip vid urval, vilket innebär att det barn som har längst skolväg till övriga alternativ har företräde. År 2016 förtydligades begreppet relativ närhet ytterligare genom nämndens beslut.

I beslutet från år 2015 ingår följande urvalsgrunder, som ska tillämpas i angiven ordning, om efterfrågan överstiger antalet tillgängliga utbildningsplatser på vald skolenhet.

1. Barn med berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet, som med anledning av behov av särskilt stöd av pedagogisk eller social karaktär, har behov av att placeras vid en viss skolenhet.
2. Syskonförtur gäller för barn med berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet, med hänsyn till närhet och lämplig skolväg, som ska börja i förskoleklass eller vid val direkt till årskurs 1. Urvalsgrunden gäller om barnet är folkbokfört inom 2 km gångavstånd samt har syskon som är folkbokförda på samma adress och går i förskoleklass eller årskurs 1 till och med årskurs 3 på den aktuella skolan under det sökta läsåret.
3. Barn som fyller 5 år det aktuella läsåret och som önskar börja i förskoleklass.
4. Sökande som är folkbokförda i andra kommuner.

En tydlig process för vårdnadshavarna

Förvaltningens erfarenhet är att vårdnadshavarna upplever att de nuvarande urvalsgrunderna är otydliga i vissa delar när de ansöker om plats för sina barn till de kommunala förskoleklasserna och grundskolorna. Det gäller exempelvis barn i behov av särskilt stöd och vårdnadshavare som inte lämnar något önskemål om skolplaceringen (mer om detta under rubriken "Ärendet").

Utöver ordinarie ansökningsförfarande vid tiden för ansökan och antagning gör Stockholms stad andra skolplaceringar av elever vid skolenheterna, så kallad särskild handläggning. Dessa elever kan i vissa fall komma att få förtur till placering vid en viss skola framför

elever som ansöker genom det ordinarie ansökningsförfarandet. Det finns all anledning att vara öppen och transparent mot vårdnadshavare med hela den prioriteringsordning som styr stadens placering av elever vid skolenheter. Därför bör även denna handläggningen synliggöras.

För att underlätta för vårdnadshavarna och för att de ska uppleva att antagningarna sker transparent och rättssäkert finns det därför anledning att ändra urvalsgrunderna och synliggöra hela prioriteringsordningen.

Rättsliga skäl för att revidera urvalsgrunderna och synliggöra prioriteringsordningen

Det finns också rättsliga skäl att ändra urvalsgrunderna och synliggöra hela den prioriteringsordning som används vid skolplaceringar.

I Skolväsendets överklagandenämnds avgöranden under 2019 får Stockholms stad en erinran om att urvalsgrunderna brister i tydlighet och transparens. Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN) skriver att det inte framgår att Stockholms stad använder sig av urvalsgrunden relativ närhet och, i förekommande fall, under vilken punkt i urvalsgrunderna den relativa närheten till den sökta skolan faller in. Vidare så har ÖKN upphävt och återförvisat ett antal beslut. I dessa fall har ÖKN ansett att staden har fattat felaktiga beslut. Dessa beslut avser när flera elever har samma relativa närhet och samma önskemål om skola samt då en slumpning av sista platsen till skolan har skett. Enligt ÖKN har staden då tillämpat en urvalsgrund som inte har stöd i stadens prioriteringsordning.

Högsta förvaltningsdomstolen skriver följande i avgörandet HFD 2015 ref 50 angående vilka kriterier som ska läggas till grund för prioriteringen när kommunen måste göra ett urval av elever som anvisas annan skola än den önskade. ”Ett grundläggande krav är emellertid att urvalet sker på ett objektiva, sakligt och icke-diskriminerande sätt och med hänsyn tagen till vad som sammantaget är bäst för samtliga inblandade elever.”

Ärendet

Som framgår av ovanstående bakgrundsbeskrivning så finns det all anledning att vara öppen och transparent med hela den prioriteringsordning som ligger till grund för stadens placering av elever vid skolenheter. Förutom tydliga urvalsgrunder innebär detta att även synliggöra den särskilda handläggningen som görs utanför det ordinarie ansökningsförfarandet. Hela prioriteringen ska således

göras på ett objektivt, sakligt och icke-diskriminerande sätt och med hänsyn tagen till vad som sammantaget är bäst för samtliga inblandade elever.

Förvaltningens förslag ”Stockholms stads prioriteringsordning vid skolplaceringar” innehåller dels urvalsgrunder som gäller vid det ordinarie ansökningsförfarandet, dels särskild handläggning som sker utanför ordinarie ansökningsförfarande. Förslaget framgår i sin helhet av bilagan till detta tjänsteutlåtande.

Förslaget omfattar följande *urvalsgrunder* i prioritetsordning.

1. Barn som söker till förskoleklass och som har syskon som går i förskoleklass eller i årskurs 1-3 på den aktuella skolan det läsår barnet ska börja (syskonförtur).
2. Barn vars folkbokföringsadress ger högst värde vid uträkning av ”relativ närhet”. Om flera barn har samma värde avseende relativ närhet och det inte finns platser över till alla, slumpar datorsystemet fram en turordning som avgör vilket eller vilka barn som får erbjudande om sista platsen eller platserna på skolan.
3. Barn vars vårdnadshavare inte framställt något önskemål om skolplacering.
4. Barn som fyller 5 år och söker till förskoleklass.
5. Barn folkbokförda i andra kommuner än Stockholm.

I förslaget till prioriteringsordning ingår utöver urvalsgrunderna också så kallad *särskild handläggning* som sker utanför ordinarie ansökningsförfarande, för exempelvis elever med skyddad identitet och elever som placeras av socialtjänsten. Som nämndes ovan kan dessa elever i vissa fall komma att få förtur till placering vid en viss skola framför elever som ansöker genom det ordinarie ansökningsförfarandet.

Nedan motiveras de förändringar som förslaget omfattar.

Urvalsgrunden om särskilt stöd tas bort

Den första urvalsgrunden i nuvarande modell lyder ”Barn i behov av särskilt stöd av pedagogisk eller social karaktär som har behov av att placeras vid en viss skolenhet”. Tanken med denna urvalsgrund var att kunna placera elever med specifika behov till vissa klasser, såsom elever till hörselklasser vid vissa skolenheter. I dag finns det bara hörselklasser vid Alviksskolan. Det är möjligt att söka till dessa hörselklasser genom det ordinarie

ansökningsförfarandet och placering av elever till hörselklasserna görs då genom särskild handläggning (se mer om denna handläggning nedan under rubriken ”Elever som tas emot utanför skolvalet och i vissa fall får förtur”).

Avsikten med den nuvarande första urvalsgrunden har aldrig varit att generellt kunna placera en elev på en viss skolenhet med hänvisning till elevens behov av särskilt stöd av social eller pedagogisk karaktär. Urvalsgrunden har heller inte tillämpats på det sättet. Många vårdnadshavare anför dock, mot bakgrund av denna urvalsgrund, den typen av särskilda skäl för att deras barn ska placeras vid en viss skolenhet. Många av dem överklagar också antagningsbeskeden med hänvisning till detta, men har inte fått rätt i ÖKN.

Då samtliga kommunala skolor ska erbjuda eleven det särskilda stöd den behöver är urvalsgrunden 1 i nuvarande lydelse missledande för vårdnadshavarna inför deras val av skola för sitt barn. Mot bakgrund av detta bör urvalsgrunderna ändras så att den nuvarande första urvalsgrunden tas bort.

Den relativa närheten läggs in som urvalsgrund 2

I de nuvarande urvalsgrunderna beskrivs den relativa närhetsprincipen endast i löptext och den ingår inte som en av de listade urvalsgrunderna. Detta gör det svårt att utläsa när och hur den relativa närhetsprincipen blir ett urval. ÖKN har gjort en erinran om detta i sina beslut till staden under 2019 (se mer nedan).

Vid skolvalet 2019 ändrade staden rätteligen avslagsbesluten så att de grundar sig på andra stycket, istället för som tidigare på första stycket, i skollagens bestämmelser 9 kap 15 § och 10 kap 30 §. Det innebär att när skolan inte hade plats för en viss elev fick vårdnadshavare avslag på sitt önskemål om skolplacering på grund av att det skulle medföra betydande ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för Stockholms stad att ta emot eleven vid skolenheten. Tidigare år har avslagen grundat sig på att önskad skolplacering skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering nära hemmet skulle åsidosättas.

Förändringen i tillämpningen av lagen innebär att besluten blev överklagbara genom förvaltningsbesvär till ÖKN, istället för som tidigare genom laglighetsprövning till förvaltningsrätten.

fatta beslut i mer än hälften av dessa. Av de sakprövningar som ÖKN har gjort framgår att stadens nuvarande urvalsgrunder överlag uppfyller lagkraven och att stadens beslut är korrekta med några undantag. ÖKN ger staden en erinran och skriver att urvalsgrunderna brister i tydlighet och transparens. Det framgår inte att Stockholms stad använder sig av urvalsgrunden relativ närhet och, i förekommande fall, under vilken punkt i urvalsgrunderna den relativa närheten till den sökta skolan faller in. Urvalsgrunderna måste därför ändras så att den relativa närhetsprincipen synliggörs och förklaras bättre. I förvaltningens förslag har den därför lagts in som urvalsgrund 2 efter syskonförtur.

Slumpmässig fördelning som komplement till relativ närhet – ingår i urvalsgrund 2

ÖKN har hittills upphävt och återförvisat ett antal beslut. Det betyder att ÖKN i dessa fall har ansett att staden har fattat felaktiga beslut. När flera elever har samma relativa närhet och önskemål om samma skola sker en slumpning av sista platsen till den sökta skolan. Staden har då enligt ÖKN tillämpat en urvalsgrund som inte har stöd i stadens prioriteringsordning. Därför behöver beskrivningen av den relativa närheten i urvalsgrunderna även tydliggöra när en slumpmässig fördelning av skolplacering kan bli aktuell. Förvaltningen har därför tydliggjort detta i urvalsgrund 2.

När vårdnadshavare inte har lämnat något önskemål om skolplacering för sitt barn, läggs in som urvalsgrund 3

Av olika skäl gör vissa vårdnadshavare inget skolval. Stockholms stad ansvarar som hemkommun för att ge utbildning till alla som har rätt att gå i grundskolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt. Trots att de inte ansöker om plats får dessa elever en skolplacering och de har rätt att få en placering nära hemmet. Även detta förfarande bör framgå av Stockholms stads urvalsgrunder och förvaltningen har därför lagt in detta som urvalsgrund 3.

Elever som tas emot utanför skolvalet och i vissa fall får förtur samt elever från andra kommuner med särskilda skäl – tas omhand genom särskild handläggning

Stockholms stad säkerställer även att elever får sin rätt att gå i förskoleklass och grundskola tillgodosedd utanför det ordinarie ansökningsförfarandet. Detta gäller elever som av administrativa skäl inte kan delta i den ordinarie ansökningsomgången och elever vars behov av skolplacering uppstår under pågående läsår, exempelvis om eleven flyttar till Stockholm under läsåret. Eleverna får då en skolplacering genom så kallad särskild handläggning. Dessa elever kan i vissa fall komma att få förtur till placering vid en

viss skola framför elever som ansöker genom det ordinarie ansökningsförfarandet.

Inom ramen för särskild handläggning hanteras flera olika kategorier av elever inklusive de elever som av objektiva synnerliga skäl ska fullgöra skolgången vid en viss skolenhet. Att synnerliga skäl ska föreligga vid en sådan placering påvisar att detta förfarande är mycket ovanligt och sällsynt förekommande.

Även elever från andra kommuner som med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl enligt 9 kap 13 § och 10 kap 25 § skollagen att få gå i förskoleklass eller grundskola i Stockholm handläggs genom särskild handläggning. Särskilda skäl att ta emot en elev kan exempelvis handla om mobbning och allvarliga konfliktsituationer på en annan skolenhet. Av detta följer att även denna typ av placering är mycket ovanlig.

Vad gäller överklagade beslut som rör elever från andra kommuner så har staden fattat avslagsbeslut på fel grund. Staden har fattat avslagsbeslut i det ordinarie ansökningsförfarandet och datorsystemet har felaktigt angett samma avslagsgrund som för elever folkbokförda i Stockholm. ÖKN bedömer att staden borde ha tillämpat bestämmelserna i 9 kap 13 § och 10 kap 25 § i skollagen. Det innebär att staden måste göra en prövning av om en elev har särskilda skäl för att tas emot i en grundskola i Stockholm. Staden måste därför säkerställa att elever som söker från andra kommuner, i vissa fall, kan få en prövning av om de har särskilda skäl att tas emot vid en grundskola i Stockholm och detta sker inom den särskilda handläggningen.

Ärendets beredning

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

Förvaltningens synpunkter och förslag

Konsekvenser för barn och barns rättigheter

Föreslagna förändringar innebär att beslut om skolplaceringar kommer att uppfylla barnkonventionens artiklar 2 och 3 som i korthet stadgar följande. Alla barn är lika mycket värda och har samma rättigheter. Ingen får diskrimineras. Vid alla beslut som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Förvaltningens förslag

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner Stockholms stads prioriteringsordning vid skolplaceringar.

Bilaga

Förslag till prioriteringsordning vid skolplaceringar