



Granskning av det åtgärdande arbetet i skolvalsprocessen

Rapport
2020-12-17



The better the question. The better the answer.
The better the world works.



Building a better
working world

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Den 1 juli 2018 bildades grundskolenämnden och stadens olika grundskoleverksamheter slogs ihop till en gemensam förvaltning. Det första stadsgemensamma skolvalet genomfördes till läsåret 19/20. Skolvalet 2019 fick kritik för långa svarstider och otydlig kommunikation. Bristerna berodde i huvudsak på att hanteringen inte ändrades när organisationen ändrades.

Skolvalet 2020 hade också brister vilket resulterade i att flera elever fick en felaktig skolplacering. Felen berodde på att nämndens regelverk inte beaktades fullt ut i ett nytt IT-system, att kapacitetsprognoserna var flera månader för sena samt att organisationen saknade kunskapsbärare utifrån tidigare gemensamma skolval.

Grundskoleförvaltningen initierade under våren 2020 ett omfattande åtgärdsarbete för att rätta till felaktiga skolplaceringar. Syftet med vårt uppdrag har varit att granska de åtgärder som grundskoleförvaltningen genomfört för att rätta till felaktiga placeringar.

Resultat

Vi har identifierat sju brister i det åtgärdande arbetet som utvecklas i rapporten nedan:

- 1) Skolvalsprocessen och skolbytesprocessen hanterades parallellt men hade olika styrning och ledning vilket bidrog till otydlighet i styrningen av helheten.
- 2) Styrsignalerna ändrades under det pågående arbetet vilket innebar att alla ärenden inte hanterats på ett likvärdigt sätt.
- 3) Försök till påverkan på handläggningen har förekommit. Försöken kan ha fått konsekvenser på handläggningen då den kommit från interna aktörer.

- 4) Enskilda elever kan ha särbehandlats till följd av en utökning av enskilda skolors kapacitet.
- 5) Det saknas samsyn inom grundskoleförvaltningen kring i vilken utsträckning handläggningen kan ta hänsyn till elevers särskilda skäl.
- 6) Avsaknaden av ärendehanteringssystem försvårade handläggningen. Vi bedömer att det finns risk för otillbörligt beslutsfattande, att central information har missats och att beslut har ändrats utan saklig grund.
- 7) Rätt till plats och önskemål om plats har till följd av otillräcklig kommunikation sammanblandats vilket kan ha inneburit att vårdnadshavare haft förväntningar som varit omöjliga att möta.

Utvecklingsåtgärder

Vi har identifierat rekommendationer kopplade till ledning och styrning, handläggning och rättssäkerhet samt kommunikation.

För att tydliggöra *ledning och styrning* bör staden säkerställa samsyn i hantering av kapacitet och förståelse för varandras roll och uppdrag, dokumentera processer samt utveckla en gemensam organisationskultur.

För att säkerställa en *rättssäker handläggning* bör staden utveckla ärendehanteringen genom att dokumentera på ett systematiskt och ordnat sätt. Detta inkluderar inkommen kommunikation, överväganden i ärenden samt ärendeflödet.

För att utveckla *kommunikationen* bör staden förtydliga vårdnadshavares möjligheter och förväntningar.



01

Introduktion



02

lakttagelser utifrån ett kvalitativt perspektiv



03

lakttagelser utifrån stickprov



04

Slutsats och rekommendationer



05

Bilagor

Staden genomförde det första gemensamma skolvalet 2019

I Göteborgs stad har stadens stadsdelsförvaltningar tidigare ansvarat för grundskoleverksamheten och därmed skolvalet inom sina respektive geografiska områden. Den 1 juli 2018 bildades grundskolenämnden och stadens olika grundskoleverksamheter slogs ihop till en gemensam förvaltning.

Inför läsåret 2019/2020 genomförde staden det första stadsgemensamma skolvalet till följd av dels samorganiseringen, dels ett uppdrag från kommunfullmäktige om ett aktivt skolval. Grundskolenämnden hade inför skolvalet beslutat om ett nytt gemensamt regelverk i syfte att säkerställa likvärdig hantering inom staden.

Skolvalet 2019 fungerade enligt uppgift inte optimalt. Arbetssätt inte förändrats trots att elevvolymen tiofaldigats. Placeringen skedde exempelvis manuellt i Excel vilket var utmanande när 12 000 elever skulle placeras och hänsyn skulle tas till nytt regelverk. Skolvalet 2019 fick även viss kritik från framförallt vårdnadshavare avseende brister i information och långa svarstider.

Utvärderingen av skolvalet 2019 visade på ett antal viktiga områden att bevaka inför skolvalet 2020:

- ▶ Att elevprognoser och kapacitetsbild är tillgängliga i tid
- ▶ E-tjänster som underlättar för vårdnadshavare och förvaltning
- ▶ Behov av IT-stöd i att beräkna faktisk skolväg
- ▶ Att kommunikationen behöver utvecklas internt och externt

Utifrån skolvalet 2019 vidtogs flera åtgärder för att förbättra arbetet inför nästkommande skolval. En åtgärd avsåg ett förtydligande av regelverket avseende på vilket sätt en nyanländ elev kan ges förtur (se även bilaga 1 för en mer detaljerad beskrivning av stadens regelverk). En annan viktig åtgärd var införandet av ett IT-stöd som delvis automatiserade skolvalsprocessen.

Skolvalsprocessen 2020 hade fortsatt brister

Tre huvudsakliga brister i skolvalsprocessen 2020

Vid skolvalet 2020 konstaterades att processen fortsatt hade brister. Detta ledde sammantaget till att elever fick fel skolplacering utifrån grundskolenämndens reglemente. Dessa felaktiga placeringar berodde enligt stadens interna utredning i huvudsak på tre skäl:

1. Reglerna beaktades inte fullt ut i nytt IT-system

Grundskoleförvaltningen tecknade avtal med ett företag som tillhandahöll en teknisk lösning för digitalt skolval. I beställningen till företaget saknades närhetsprincipen som underlag. Närhetsprincipen och vårdnadshavares val ska beaktas före eventuella urval om skolan ej har kapacitet för alla som sökt. Detta innebär att elever fick en placering utifrån absolut avstånd (fågelvägen) och inte utifrån regelverket.

2. Kapacitetsprognoser saknades

Enligt tidplanen skulle en bedömning av alla skolors kapacitet vara klar i december 2019. En första prognos var klar först i mars 2020, vilket bidrog till tidsbrist i arbetet.

3. Organisationen saknade delvis kunskapsbärare

Organisationen saknade till följd av tillfälligheter flera av de personer som ingick i samordningsgruppen för skolvalet vid 2019. Den tidigare avdelningschefen hade slutat och två andra tjänstepersoner i strategiska roller var föräldralediga vilket innebär att kunskap och erfarenhet saknades.

Bred mediabevakning under skolvalsprocessen

Kaos i antagningssystemet för grundskolan i Göteborg

Sofias son den ende i klassen som måste byta skola

SVT 7 maj 2020

Massiv kritik mot skolvalet i Göteborg: "Fullständigt haveri"

Hundratals elever placeras på skolor de inte valt – långt från hemmet.

Göteborgsposten 8 maj 2020

Protestlistor mot skolvalet: "Barnen gråter sig till sömns"

Barn rycks upp från klasskamrater och får långa resvägar till skolan – kritiken växer.

Göteborgsposten 12 maj 2020

Vårt uppdrag är att granska om felaktiga skolplaceringar har åtgärdats

Syfte

Syftet med uppdraget har varit att granska de åtgärder som grundskoleförvaltningen genomfört för att rätta till felaktiga placeringar i samband med skolplaceringar inför höstterminen 2020.

Granskningen utgår ifrån tre övergripande frågeställningar:

1. Har det förekommit försök till otillåten påverkan?
 - ▶ Har dessa eventuella försök till otillåten påverkan hanterats på ett samlat, systematiskt och transparent sätt?
2. Har åtgärdade skolplaceringar följt den beslutade prioriteringsordningen?
 - ▶ Har åtgärdade skolplaceringar dokumenterats?
 - ▶ Vilka skäl har funnits för åtgärdade skolplaceringar?
3. Har styrning, ledning och arbetsorganisation under den åtgärdande fasen varit ändamålsenliga?
 - ▶ Hur har organisationen sett ut för det åtgärdande arbetet?
 - ▶ Har det funnits tydliga roll- och ansvarsbeskrivningar?

Metod

Vi har samlat in och analyserat material kopplat till uppdraget samt genomfört intervjuer med berörda funktioner.

Vi har även genomfört ett stickprov om totalt 40 ärenden för att ta reda på om åtgärdade skolplaceringar följt den beslutade prioriteringsordningen. Vi har granskat 20 ärenden som överklagats och ändrats samt 20 ärenden som ändrats men inte har överklagats. Samtliga ärenden har ändrats innan eventuell högre instans prövat ärendet.

Vår analys och slutsatser bygger på information som företrädare för Göteborgs stad uppgett skriftligen eller muntligen.

Avgränsning

Uppdraget omfattar det åtgärdande arbetet under 2020 och omfattar därmed inte en granskning av skolvalsprocessen i sin helhet.

Läsanvisning och begrepp

Läsanvisning

- ▶ I denna inledande del har vi beskrivit bakgrunden och orsakerna att elever fått felaktiga skolplaceringar. Vi har även redogjort för vårt uppdrag.
- ▶ I avsnitt två beskriver vi våra iakttagelser utifrån ett kvalitativt perspektiv. Vi har identifierat sju brister inom tre kategorier.
- ▶ I avsnitt tre beskriver vi resultatet av det genomförda stickprov och vår analys utifrån resultat.
- ▶ Rapporten avslutas med våra slutsatser utifrån de övergripande frågeställningarna samt våra rekommendationer till stadens utvecklingsarbete.

Begrepp

I rapporten återkommer vissa begrepp. Dessa definieras nedan.

Kapacitet: Här avses det maxantal elever en skola kan erbjuda undervisning till. Kan även avse stadens eller ett skolområdes samlade kapacitet.

Otillåten påverkan, försök till otillåten påverkan: En händelse som tjänstepersonen uppfattar syftar till att påverka tjänsteutövningen. Sker vanligen genom trakasserier, hot, våld eller korruption. Definitionen utgår från Brottsförebyggande rådets handbok om att förebygga och hantera påverkansförsök.

Omprövade beslut: Ett beslut som handläggs ("prövas") på nytt efter att ny information blivit känd.

Skolval, skolvalsprocessen: Årlig antagning inför att eleverna ska börja förskoleklass eller byta stadium. Sker i huvudsak till förskoleklass, årskurs 4 och årskurs 7.

Skolbyte, skolbytesprocessen: Då vårdnadshavarna två gånger per år ges möjlighet att ansöka om byte av skola.

Ändrade beslut: Beslut som har ändrats efter genomförd omprövning.



01

Introduktion



02

lakttagelser utifrån ett kvalitativt perspektiv



03

lakttagelser utifrån stickprov



04

Slutsats och rekommendationer



05

Bilagor

Vi har identifierat sju brister i det åtgärdande arbetet

Introduktion till avsnittet

I avsnittet redovisar vi sju identifierade brister kopplade till uppdragets syfte. Vi fokuserar på områden med utvecklingspotential för att bidra till ett framtida lärande och redovisar inte närmre områden som fungerat väl. Vi har i granskningen noterat flera exempel på välfungerande arbete och engagerade medarbetare.

Vår övergripande bild är att det funnits en vilja på alla nivåer inom förvaltningen och politiken att göra gott. Förändrad hantering (bland annat genom IT-stöd) i kombination med betydande press och hög arbetsbelastning har enligt vår mening resulterat i vissa utvecklingsområden som bör hanteras i kommande skolvalsprocesser.

Det råder enligt vår mening inga tvivel om att förvaltningen i allmänhet och handläggarna i synnerhet var under betydande press i samband med skolvalet 2020. Det framgår även att arbetsbelastningen i det åtgärdande arbetet var hög.

Vi noterar att stadens skolvalshantering även tidigare har fått kritik från vårdnadshavare. Eftersom skolor har en begränsad kapacitet är det troligt att det uppstår tillfällen då vårdnadshavare inte får önskad plats. Då elever tidigare hade rätt till en plats inom sin stadsdel var dock konsekvenserna av en alternativ placering mer begränsade.

Granskningen förutsätter förkunskaper om reglering av fritt skolval. Granskningen förutsätter även kännedom om att gynnande förvaltningsbeslut som huvudregel inte kan ändras, vilket är skälet till att ett totalt omtag av skolvalet inför 2020 inte kunde göras. Vi rekommenderar läsaren att läsa stadens interna granskning som redogör för varför skolvalet 2020 inte föll ut som avsett (dnr N609-2373/20).

Identifierade brister

Styrning och ledning



1. Parallella processer bidrog till otydlighet i styrning och ledning

2. Styrsignalerna ändrades under det pågående arbetet vilket innebar att alla ärenden inte hanterats på ett likvärdigt sätt

Handläggning och rättssäkerhet



3. Försök till påverkan på handläggningen har förekommit

4. Enskilda elever kan ha särbehandlats till följd av en utökning av enskilda skolors kapacitet

5. Det saknas samsyn inom grundskoleförvaltningen kring i vilken utsträckning handläggningen kan ta hänsyn till elevers särskilda skäl

6. Avsaknad av ärendehanteringssystem försvårade handläggningen

Kommunikation



7. Sammanblandning av rätt till plats och önskemål om skolplacering

1. Parallella processer bidrog till otydlighet i styrning och ledning

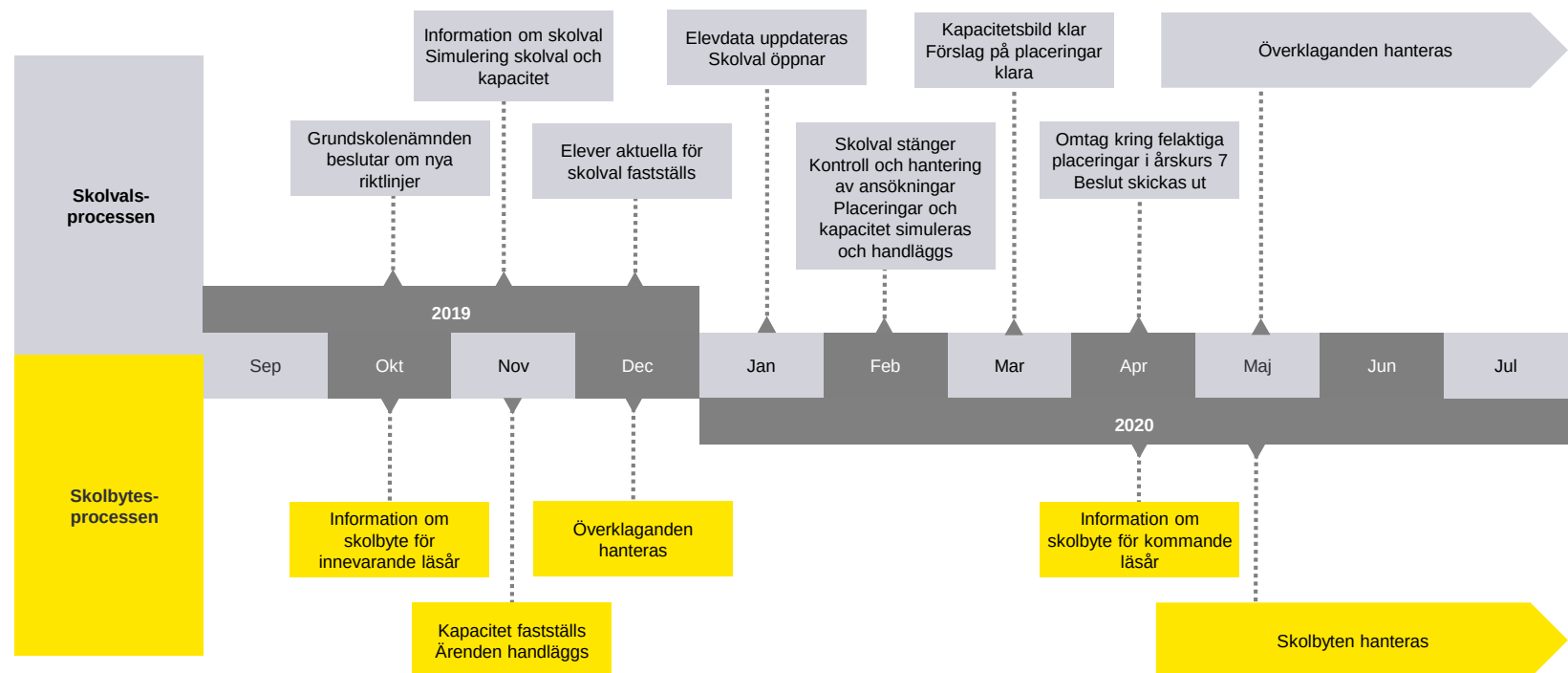
Skolvalsprocessen och skolbytesprocessen har hanterats parallellt

För att hantera felen under skolvalet tillsattes en särskild arbetsgrupp. Arbetsgruppen bestod av ansvarig avdelningschef, en utbildningschef samt ett antal strategiska funktioner, exempelvis kommunikatör. Arbetsgruppen ansvarade för att åtgärda felaktiga placeringar i *skolvalsprocessen* utifrån både överklaganden och ytterligare identifierade fel.

Staden fick in cirka 2 500 önskemål om skolbyten efter skolvalsprocessen. Vi noterar att det finns olika bilder av hur styrning och ledning varit organiserat inom *skolbytesprocessen*. Enligt uppgift har samma funktioner ingått i båda processerna och samma ärenden har hanterats parallellt i båda processerna.

Bedömning

Vår granskning visar att det har upplevts som otydligt inom vilken process ett ärende har hanterats och utifrån vilket regelverk en eventuell ändring av beslut har gjorts. Den parallella hanteringen av de båda processerna har enligt vår mening medfört att det saknats en tydlig och sammanhållen bild av hur processerna fungerar samt hur de styrs. Bristen på denna bild har bidragit dels till otydlig kommunikation gentemot vårdnadshavarna, dels till otydlig styrning internt.



EYs bild av skolvals- och skolbytesprocessen under 2020

2. Styrsignalerna ändrades under det pågående arbetet vilket innebär att alla ärenden inte hanterats på ett likvärdigt sätt (1/2)

Styrsignaler från nämnden har ändrats

Nämnden fick information i april/maj 2020 att skolvalet innehöll fel. Nämnden kunde konstatera att regelverket inte följts eftersom närhetsprincipen i regelverket inte ingick i de simuleringar som gjordes. Det framkom samtidigt uppgifter om flera olyckliga utfall av hanteringen 2020: att vänskapskretsar spridits till flera skolor eller att samtliga elever i en klass- förutom en elev, placerats på samma skola.

Grundskolenämnden beslutade därför den 19 maj 2020 att:

Beslut

1. Grundskolenämnden ger förvaltningen i uppdrag att skyndsamt se över skolplaceringarna för läsåret 20/21 och erbjuda alternativ skolplacering till de elever som har fått olämpliga placeringar utifrån den faktiska skolvägen, elevens förutsättningar och trygghet.
2. Grundskolenämnden ger förvaltningen i uppdrag att återkomma till nämnden med en åtgärdsplan för skolplaceringar inför kommande läsår, där skollagen kan följas samtidigt som hänsyn även tas till avstånd enligt skolväg, skolvägens lämplighet, elevens förutsättningar och trygghet.

Flera av nämndens ledamöter uppger i intervju att formuleringen avseende olämpliga placeringar var avsiktligt öppen. Nämnden ansåg att förvaltningen utifrån sin kunskap om individers situation skulle avgöra vad som kunde motsvara en olämplig placering. Nämnden såg tillägget även som ett försök att återgå till närhetsprincipen i enlighet med avsikten i regelverket.

För förvaltningen innebär detta att styrsignalerna ändrades under pågående åtgärdsarbete. Vissa intervjuade framhåller att detta medförde att ärenden inte kunde hanteras likvärdigt eftersom många ärenden redan hade hanterats *innan* nämndens beslut. Andra intervjuade menar att dessa skäl enbart beaktades i mån av plats och framförallt inom *skolbytesprocessen*.

Bedömning

Vi kan konstatera att det utifrån nämndens beslut inte är tydligt hur handläggningen skulle förändras. Det är heller inte tydligt hur uppdraget skulle förhålla sig till det befintliga regelverket.

Vi finner att nämndens ambition att säkerställa efterlevnad av regelverket kan ha medfört negativa konsekvenser på likvärdigheten. Vi delar således bilden att förändrad styrning under det pågående arbetet kan ha försvårat förvaltningens hantering ytterligare.

2. Styrsignalerna ändrades under det pågående arbetet vilket innebar att alla ärenden inte hanterats på ett likvärdigt sätt (2/2)

EY bedömer att fem interna faktorer försvårade styrningen inom förvaltningen

Det åtgärdande arbetet har varit en intensiv arbetsprocess. Det har därför behövts en nära styrning och ledning av det operativa arbetet. Vi har i granskningen identifierat fem försvårande faktorer avseende den interna styrningen av handläggningen:

- 1) Skolvalsprocessen och skolbytesprocessen hölls inte isär på ett tydligt sätt (vilket vi beskrivit tidigare i rapporten).
- 2) Styrningen har till viss del skett genom muntliga direktiv från ledningsfunktioner. De muntliga direktiven kan inte spåras, vilket medför risk för att budskapen försvagas, förstärks eller tolkas olika. I granskningen har framkommit exempel på otydlig muntlig styrning exempelvis vad gäller hur särskilda skäl ska bedömas eller vilka faktorer som är överordnade andra.
- 3) Det saknades skriftliga rutiner för flera av processerna. Det fanns inte heller etablerade arbetssätt för hur arbetet skulle bedrivas. Eftersom rutiner och etablerade arbetssätt saknades kunde inte heller ytterligare handläggares resurser bidra till en effektivare hantering. Vi menar att (allt)för många inblandade i det här fallet kan haft en negativ effekt och snarare försvårat arbetet.
- 4) Det har förekommit olika och ibland motstridiga direktiv från olika ledningsfunktioner, exempelvis att en elev ska få en ny plats eller att samma elev ska få vänta till nästa skolbytesperiod.
- 5) Bristande samsyn bland utbildningscheferna vilket ledde till roll- och ansvarsförskjutning (vilket vi beskriver mer under brist 5).

3. Försök till påverkan på handläggningen har förekommit

Påverkan från externa aktörer

Vår granskning visar att försöken till påverkan från externa aktörer, exempelvis föräldrar, varit betydande. Det har varierat i vilken utsträckning det funnits saklig grund för att ompröva ärendet. Med saklig grund menar vi i det här fallet kommunikation från vårdnadshavare om förändrade sakförhållandena, exempelvis att eleven har bytt bostad sedan skolvalsprocessen inleddes. Påverkan utan saklig grund kan ha handlat om hot eller annat psykologiskt våld gentemot handläggare och chefer inom förvaltningen.

De intervjuade uppger en samstämmig bild av att förvaltningen har hållit fast vid sina bedömningar i de fall försök till påverkan från externa aktörer inte haft saklig grund. Vi har i granskningen inte kunnat fastställa att påverkan från externa aktörer har direkt påverkat handläggning. Däremot ser vi att externa aktörer har påverkat olika interna aktörer som i sin tur har agerat.

Påverkan från eller via interna aktörer

Vår granskning visar att det även förekommit försök till påverkan internt inom staden. De intervjuade uppger en i huvudsak samstämmig bild att påverkan kommit från flera håll internt. Det har handlat om utbildningschefer som engagerat sig i ärenden på individnivå. Enligt uppgift finns överklagande ärenden, som förvaltningen efter omprövning bedömt som korrekta, som översänts till Skolväsendets överklagandenämnd. Därefter har förvaltningen återtagit besluten och ändrat dessa, trots att de ansetts som korrekta (se även avsnitt om stickprov).

Utbildningsdirektören uppger att en svårighet har varit balansgången mellan att "göra rätt" och att "göra bra". Utbildningsdirektören menar att de operativa cheferna inom förvaltningen försökt se till barnens bästa men inte insett konsekvenserna av den påverkan de utövat gentemot myndighetsavdelningen.

Av intervjuer framgår även att påverkan kan ha kommit från politisk nivå. Intervjuade nämndsledamöter uppger att de under en tid fick flera samtal och mail från engagerade vårdnadshavare. Ledamöterna uppger att de i huvudsak vidarebefordrat inkommen information till förvaltningen för handläggning. Det finns olika bilder av nämndens kommunikation med förvaltningen. Vår bild är att nämnden, i likhet med operativa chefer inom förvaltningen, kan ha påverkat handläggningen.

Bedömning

Vår sammantagna bedömning är att det förekommit försök till påverkan internt inom förvaltningen och att denna i vissa fall lett till ändrade beslut. Ändringarna *kan* vara en följd av att skolor utökat kapaciteten och skapat fler elevplatser under skolbytesprocessen. Vi kan därmed inte bekräfta att de ändrade besluten är direkt kopplade till otillbörlig påverkan. Enligt vår mening finns dock väsentliga risker kopplade till nämndens och förvaltningens hantering av påverkan. Riskerna kan skapa brister i förtroendet för en rättssäker och likvärdig process. Det kan också leda till att det finns eller uppstår en kultur av överprövning eller misstänksamhet mellan olika funktioner som i förlängningen är skadlig för både nämnd och förvaltning.

4. Enskilda elever kan ha särbehandlats till följd av en utökning av enskilda skolors kapacitet

EY bedömer att enskilda elever kan ha särbehandlats inom tre typer av ärenden

I skolvalsprocessen 2020 finns otvetydigt flera elever som fått en felaktig placering. Det har handlat om ärenden där syskonförtur inte beaktats eller där avståndet varit för långt enligt regelverket.

I ett försök att komma till rätta med några fel har elevantalet (kapaciteten) för vissa skolor utökats. Vi har identifierat tre typer av ärenden där risk föreligger att enskilda elever kan ha särbehandlats och därmed erbjudits placering på bekostnad av en annan elev:

1) Risk att dominoeffekter inte har beaktats fullt ut

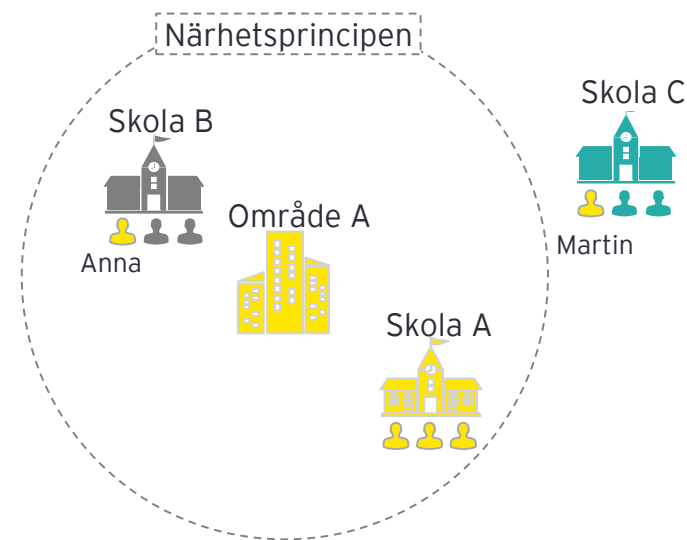
Utökningen av skolornas kapacitet under skolvalsprocessen kan ha medfört att vissa elever har fått skolplaceringar som andra elever hade större rätt till. Vi illustrerar detta i exemplet till höger.

2) Risk att skolan är viktigare än att syskon går tillsammans

Det framkom exempel där syskon inte fått plats på samma skola. Enligt uppgift har vårdnadshavare tackat nej till alternativ skolplacering där syskonen får gå tillsammans. Efter klagomål har syskonen erbjudits sitt förstahandsval. Omprövning har motiverats utifrån att syskon ska få samma skola, när det egentligen handlar om "rätt" skola.

3) Risk att kapacitet utökas för att dämpa de mest högljudda vårdnadshavarna

Flera olika källor uppger att det förts diskussioner kring hur många platser en skola måste utöka med för att en specifik elev ska få komma in utifrån dennes plats i prioriteringen. Hanteringen av kapaciteten kan enligt de intervjuade ha medfört risker för en icke-likvärdig hantering av eleverna eftersom dessa diskussioner enligt vår bild inte förts för alla elever.



Exempel: Skola A är en populär skola dit de flesta elever som bor i område A söker sig till. Alla elever i området får inte plats på skola A.

Eleven Anna söker till skola A men får plats på skola B. Eleven Martin söker till skola A men får plats på skola C som ligger längre bort än regelverket medger. För att rätta till felet ökar förvaltningen kapaciteten på skola A och erbjuder Martin plats på skola A. Hade Annas och Martins skolval hanterats samtidigt hade dock den tillkomna platsen på skola A erbjudits till Anna i första hand utifrån närhetsprincipen. Elev Martin hade i första hand erbjudits skola B.

5. Det saknas samsyn inom grundskoleförvaltningen kring i vilken utsträckning handläggningen kan ta hänsyn till elevers särskilda skäl

Det har funnits olika bilder av manöverutrymmet

Stadens regelverk anger grunder för prioritering när en skolas kapacitet inte inrymmer alla som vill gå där. Det finns dock ärenden som enligt intervjuer bör kunna hanteras på annat sätt. Det kan exempelvis handla om att en elev som utsatts för omfattande kränkande behandling ska få möjlighet till en annan skolenhet. Det kan även handla om att skolorna är olika tillgänglighetsanpassade och elever eller deras vårdnadshavare måste rimligen kunna ta sig obehindrat till och inuti lokalerna. Sammantaget kommer det alltid behöva göras vissa avsteg från regelverket.

De intervjuade uppger en samstämmig bild av att det har funnits behov av att i handläggningen både vara strikt och flexibel på samma gång. Det uppges vara en utmaning att hantera när och i vilken utsträckning avsteg bör göras.

Av intervjuer framgår att det saknas samsyn av hur omfattande manöverutrymmet i handläggningen är eller bör vara. I granskningen framgår att det finns skillnader både mellan organisatoriska nivåer och på samma nivå, exempelvis bland utbildningscheferna.

Bedömning

Vår generella uppfattning är att handläggarna utifrån sin profession bedömer manöverutrymmet som något mindre än vad exempelvis utbildningscheferna gör.

Tre konsekvenser av avsaknad av samsyn

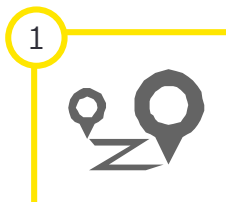
Vår bedömning är att det saknats en samsyn inom förvaltningen om hur avsteg ska hanteras. Detta har enligt vår mening fått tre konsekvenser:

- 1) Det har skett en sammanblandning mellan dels rätt till en skola, dels rätt att undvika en skola. Vi delar bilden av att det finns tillfällen då avsteg från regelverket är nödvändiga. Vi menar dock att ett avsteg inte nödvändigtvis måste innebära att vårdnadshavaren får sitt förstahandsval. Det finns rimligen i de flesta fall fler alternativa placeringar som kan tillmötesgå behovet utan att äventyra rättssäkerheten eller likvärdigheten.
- 2) En flexibel handläggning försvårades av förändrad styrning. De intervjuade uppger en likartad bild där handläggningen både behövde vara rättssäker och förhålla sig till regelverket samtidigt som den var flexibel. Det kom enligt vår bild även nya och olika styrsignaler (vilket vi beskrivit tidigare i rapporten). Vår bild är att ju fler och otydliga direktiv som kom, desto större var behovet av "något fast" att förhålla sig till. I brist på rutiner och samsyn blev nämndens regelverk den enda fasta hållpunkten.
- 3) Viss roll- och ansvarsförskjutning från handläggare till utbildningschefer. Vår bild är att flera utbildningschefer känt sig nödgade att engagera sig på en operativ nivå i myndighetsutövningen. Detta har sannolikt gjorts utifrån en vilja om elevernas bästa men har samtidigt inneburit ett avsteg från fastställda roller och ansvar.

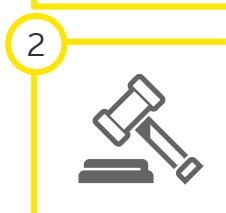
6. Avsaknad av ärendehanteringssystem försvårade handläggningen

Vi har identifierat fem risker och brister med hanteringen

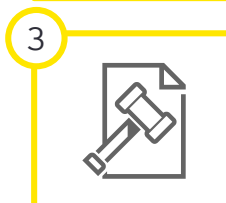
Staden saknade vid tillfället för det åtgärdande arbetet ett adekvat ärendehanteringssystem. Enligt uppgift har det åtgärdande arbetet i huvudsak bedrivits utifrån en Excel-fil. Avsaknaden av ärendehanteringssystem har enligt vår mening försvårat handläggningen och haft en negativ påverkan på rättssäkerheten. Vi har identifierat fem övergripande risker eller brister som uppstått till följd av att ett ärendehanteringssystem saknades. Vi beskriver dessa fem till höger.



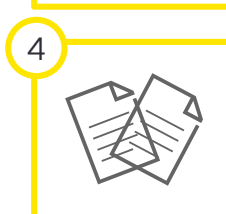
Det går inte att följa varje ärende på en övergripande nivå, exempelvis vilken information som inkommit eller vilka överväganden som gjorts. Ny information som vårdnadshavare uppgett kan därmed ha missats.



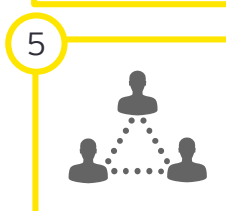
Vi kan inte bekräfta att den som står som beslutsfattare har fattat beslutet. Det finns enligt vår mening risk för otillbörligt beslutsfattande.



Fel beslutsmotiveringar står angivna i vissa beslut. För merparten av besluten vi tagit del av står felaktigt avstånd angivet som skäl trots att vissa ärenden var inom avståndsgränsen från början.



Vissa ärenden har handlagts flera gånger. Enskilda elever har fått flera - och olika - beslut inom ett fåtal dagar utan att ytterligare information inkommit.



Flera personer har redigerat i Excel-filen vilket kan bidragit till fel eller brister i kvalitetskontroll. Vid tiden för stickproven hade exempelvis någon ändrat på en formel i filen vilket innebar att alla ärenden gavs samma skolplacering.

7. Sammanblandning av rätt till plats och önskemål om skolplacering

Högre andel missnöjda än tidigare

Staden var som tidigare framkommit under betydande press från vårdnadshavare och media under den åtgärdande fasen. Enligt den interna kartläggningen hade 22 procent inte fått sitt förstahandsval, en ökning med tio procentenheter sedan föregående skolval. Det är därför rimligt att anta att andelen missnöjda med utfallet var högre jämfört med tidigare. Detta syns i de 977 som överklagat och de 2 500 som önskat skolbyte.

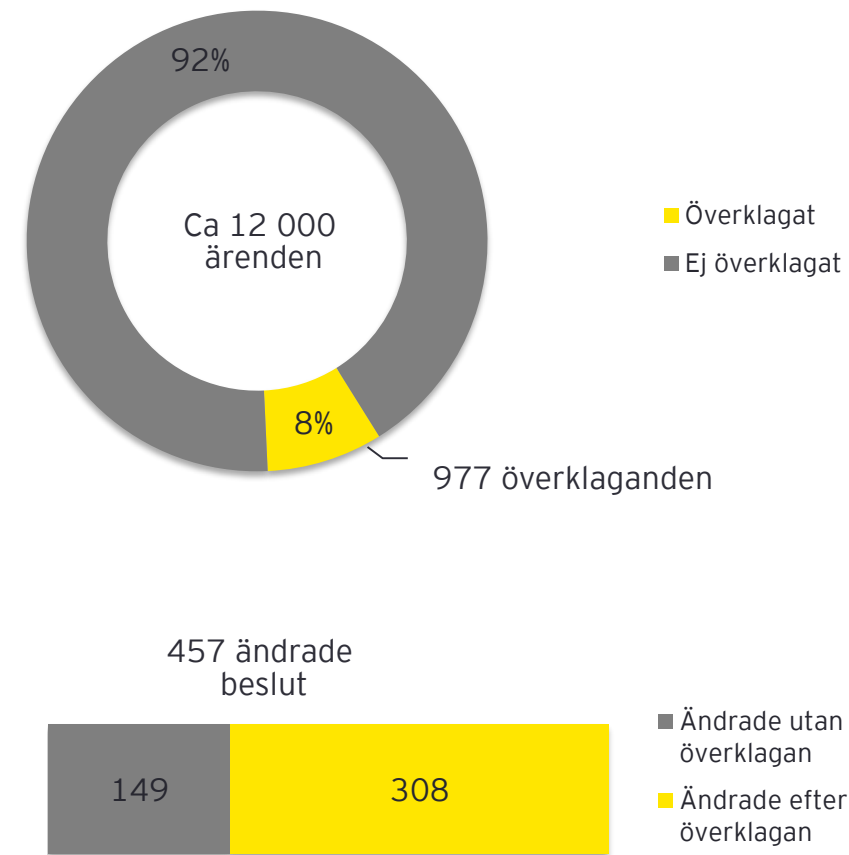
Högre rörlighet än tidigare

Utöver redan beskrivna brister att reglerna inte beaktades till fullo i det nya systemet kan ökad rörlighet ha påverkat andelen som inte fick sitt förstahandsval. Av intervjuer framgår att det finns elever i ytterområden som önskar mer centralt belägna skolor. Det framgår även att stadsdelarnas naturliga barriärer spelat mindre roll och rörligheten mellan stadsdelarna kan ha varit högre jämfört med tidigare. Enligt uppgift finns flera elever som bor nära en tidigare stadsdelsgräns och nu fått möjlighet till en närmare skola.

Missnöje gavs tolkningsföreträde

Den medierapportering som skett under våren och sommaren 2020 ger en bild av att missnöje getts tolkningsföreträde framför korrekt skolvalsprocess. Flera intervjuade framhåller att alla som var missnöjda antogs hos allmänheten ha rätt. De intervjuade menar att det skedde en slags sammanblandning mellan rätt till plats och rätt till sin önskade skola. Flera intervjuade menar att ett utvecklingsområde till kommande skolval är att tydliggöra vilka förväntningar vårdnadshavare kan ha på skolvalet.

Vi delar i huvudsak intervjupersonernas bild. Det fanns onekligen många som blev missnöjda med årets skolval. Det är enligt vår mening en allvarlig brist att cirka fyra procent av eleverna fick en felaktig placering. Vi kan samtidigt konstatera att cirka 96 procent av eleverna fått en korrekt placering vilket inte är den bild som förmedlats i media.





01

Introduktion



02

lakttagelser utifrån ett kvalitativt perspektiv



03

lakttagelser utifrån stickprov



04

Slutsats och rekommendationer



05

Bilagor

Stickprovet uppvisar jämn spridning längs älven

Introduktion till avsnittet

Vi har genomfört ett stickprov i syfte att granska om de åtgärdade skolplaceringarna har följt stadens beslutade prioriteringsordning. Vi har slumpmässigt valt ut 20 ärenden som överklagats och ändrats samt 20 ärenden som ändrats utan att överklagas.

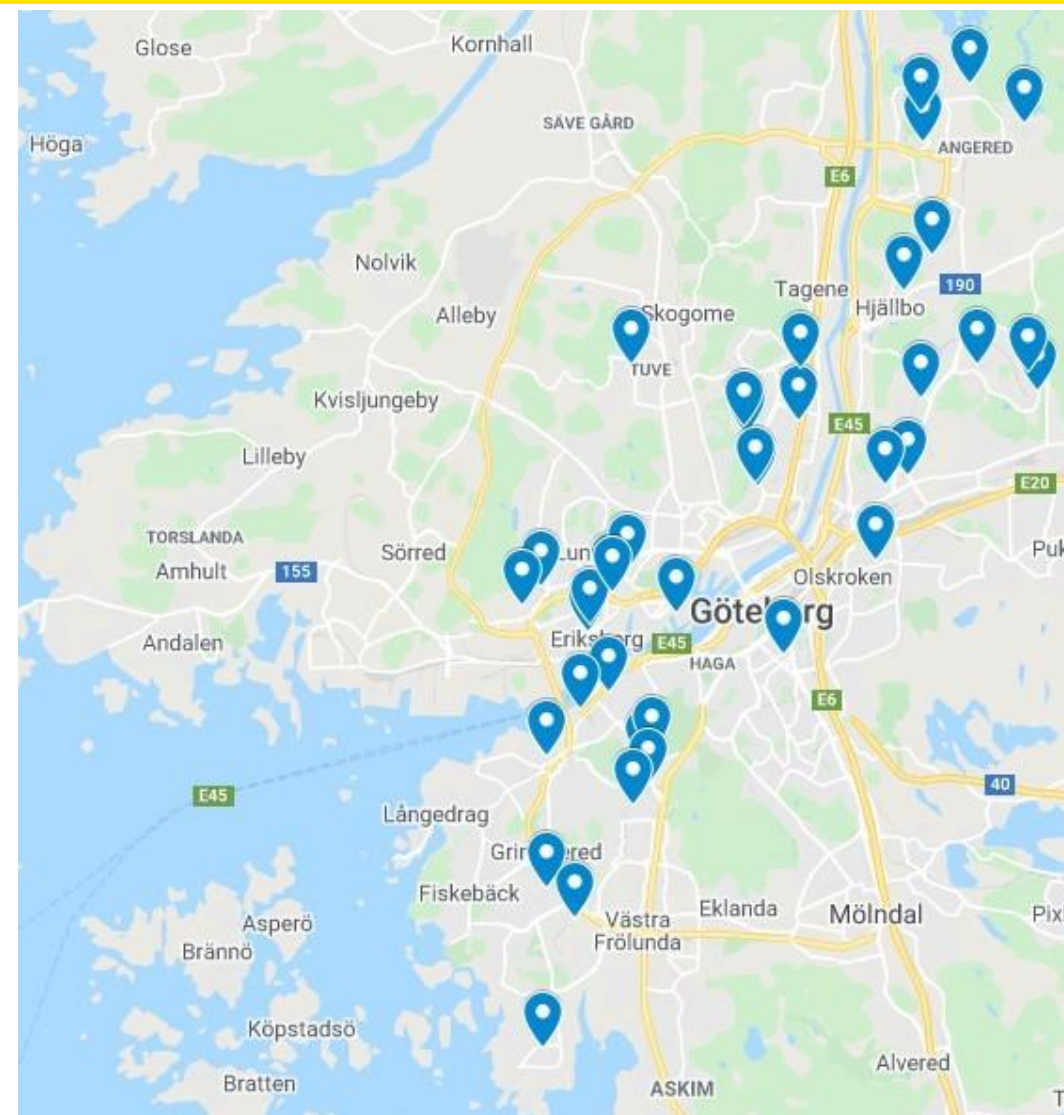
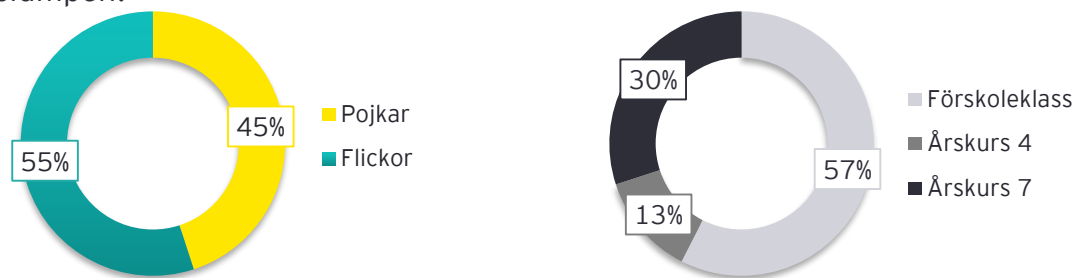
Vi strävade genom vårt tillvägagångssätt efter att dels identifiera om något ärende ändrats genom påverkan, dels utröna om det enbart är resursstarka hushåll som fått en ändrad skolplacering.

Stickprovet

Geografiskt uppvisar stickprovet en god spridning i staden. Det framgår att det särskilt är längs älven som ändringar gjorts. Detta är sannolikt en följd av att fågelvägen får störst konsekvenser på transportvägen (vägen mellan elevens hem och skolan) längs älven.

Stickprovet har en relativt jämn fördelning utifrån elevernas biologiska kön med 45 procent pojkar och 55 procent flickor.

Stickprovet innehåller klart flest elever i förskoleklass, cirka 57 procent. Detta beror sannolikt på dels att placering ska erbjudas inom 2 km, dels ett utfall av slumpen.



Felaktiga placeringar har ändrats

85 procent av eleverna i stickprovet hade fått felaktigt ursprungsbeslut

Sex av 40 ursprungsbeslut var enligt vår mening formellt korrekta och beslutade inom stadens regelverk. Dessa ärenden ändrades dock enligt följande:

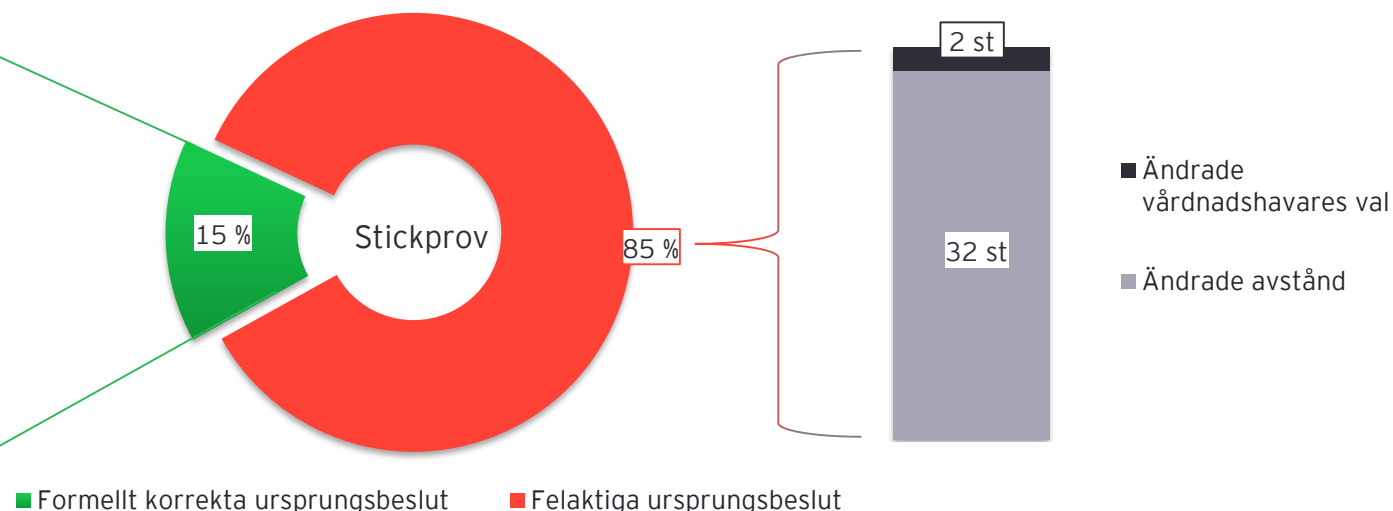
- ▶ I två ärenden anges avstånd som skäl för nytt beslut, vilket vid kontroll visar sig inte stämma.
- ▶ en elev fullgör skolplikten i annat land. Det framgår inte varför ett skolbyte gjorts.
- ▶ Tre ärenden har med största sannolikhet ändrats inom skolbytesprocessen:
 - ▶ Två elever har fått närmaste skolan i ursprungsbeslut men äldre syskon finns på annan skolenhet. Byte har därefter beviljats utifrån vårdnadshavarnas önskemål.

- ▶ Ett ärende rör en syskonskara som fått olika placering. Detta har ändrats utifrån vårdnadshavarna önskemål.

34 av 40 ärenden (85 procent) var enligt vår mening formellt felaktiga från början eftersom transportvägen översteg det maximala avståndet i nämndens reglemente. Skälen för ändring anges vara:

- ▶ 32 ärenden ändrades med motiveringen att avstånden var för långt.
- ▶ Två ärenden ändrades med motiveringen att vårdnadshavarna önskat en annan skola.

Ärende	Ändrat beslut följer riktlinjer
1	✗
2	✗
3	?
4	✓
5	✓
6	✓



Vår analys av stickproven leder oss till två slutsatser

1

Staden har ändrat för alla...

Granskningen visar att staden har ändrat felaktiga skolplaceringar dels utifrån inkomna överklaganden, dels utifrån en genomgång av avståndet i alla ärenden. Vår bild är att staden på en övergripande nivå behandlat alla ärenden likvärdigt, oavsett hur engagerade eller resursstarka vårdnadshavarna varit.

...men vi kan inte bekräfta att ändrade ärenden har följt prioriteringsordningen.

Vi kan konstatera att 85 procent av eleverna i stickprovet hade ursprungligen fått en felaktig skolplacering. Vi kan även konstatera att dessa elever fått en ny skolplacering inom *avståndsgränsen* i nämndens regelverk (med två undantag utifrån vårdnadshavarnas önskemål).

Vi kan däremot inte på ett tydligt sätt se att de nya skolplaceringarna har följt *prioriteringsordningen*. Detta beror på att vi inte kunnat se om det funnits andra elever som inte fått en ändrad skolplacering som hade kunnat stå före i prioriteringsordningen.

2

Stickproven indikerar korrekt hantering...

Den parallella hanteringen av skolvalsprocess och skolbytesprocess har försvårat vår granskning. Vår sammantagna bedömning är att 38 av 40 ärenden hanterats korrekt, givet ovan nämnda brist att vi inte med säkerhet kan bekräfta följsamhet till prioriteringsordningen.

... med två undantag.

Vi kan inte bekräfta en korrekt hantering avseende två ärenden som fått en till synes korrekt placering från början.

- ▶ Utan inkommande information har en elev fått en ny placering.
- ▶ I ett ärende har vårdnadshavarna överklagat. Staden har den 3 juni vidhållit sin ursprungliga bedömning och översänt överklagan till högre instans. Den 10 juni har placeringen ändrats, utan att ytterligare information inkommit.



01

Introduktion



02

lakttagelser utifrån ett kvalitativt perspektiv



03

lakttagelser utifrån stickprov



04

Slutsats och rekommendationer



05

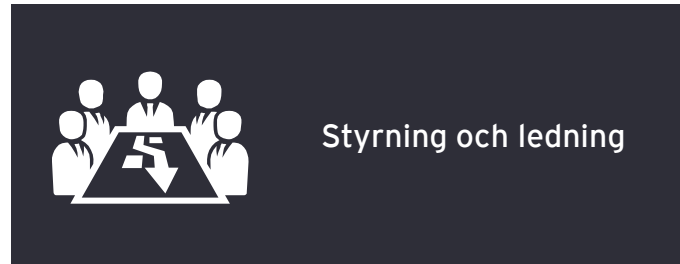
Bilagor

Sammanfattande bedömning av uppdragets frågeställningar

Frågeställning	Bedömning	Exempel
1 Har det förekommit försökt till otillåten påverkan?	Vår bedömning är att försök till otillåten påverkan har förekommit. Försök till påverkan har kommit både externt (exempelvis vårdnadshavare) och internt (exempelvis chefer och politiker). Vår bedömning är att denna påverkan kan ha resulterat i en icke likvärdig hantering av elevärenden. Enligt vår mening har försök till påverkan inte hanterats på ett samlat och transparent sätt.	▶ Hot från vårdnadshavare ▶ Högre chefer och politiker i nämnden som engagerat sig i enskilda elever/ärenden eller framfört synpunkter i enskilda ärenden
2 Har åtgärdade skolplaceringar följt den beslutade prioriteringsordningen?	Vår bedömning utifrån granskningen är att skolplaceringen har ändrats för de elever som fått en felaktig ursprungsplacering. Staden har så långt vi kan bedöma ändrat för alla elever, oavsett hur engagerade eller initierade vårdnadshavare de har. Avsaknaden av ärendehanteringssystem och dokumentation gör det dock inte möjligt att avgöra om ändrade ärenden följt prioriteringsordningen.	▶ 38 av 40 ärenden i stickprovet indikerar korrekt hantering ▶ Ärenden har handlagts parallellt men har fått olika beslut ▶ Kapacitet som utökats för vissa elever men inte andra ▶ Risk för otillbörligt beslutsfattande
3 Har styrning, ledning och arbetsorganisation under den åtgärdande fasen varit ändamålsenliga?	Vår bedömning är att den samlade styrningen inte har varit tydlig, strukturerad och transparent. Det har enligt vår mening funnits en tydlig medvetenhet inom förvaltningen och frågan har varit prioriterad. Det framgår även att det funnits ett stort engagemang att göra det bästa för eleverna. Vi menar ändå att brister i styrningen har haft negativ inverkan på likvärdighet och rättssäkerhet.	▶ De parallella processerna skolval och skolbyte har hanterats olika ▶ Förändrade direktiv under den åtgärdande fasen försvårade arbetet ▶ Brist på samsyn i roller och ansvar

Våra rekommendationer för att hantera identifierade brister

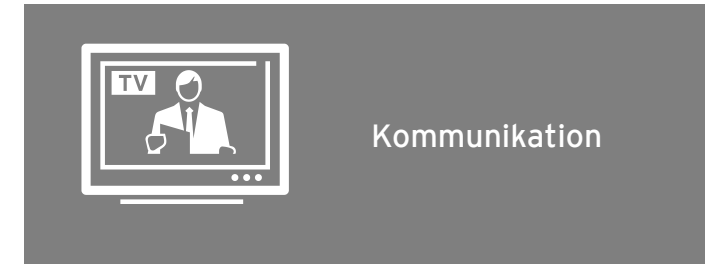
Vi redovisar på denna sida våra rekommendationer för att utveckla styrning och ledning, handläggning och rättssäkerhet samt kommunikation.



- ▶ Säkerställ att ärenden hanteras på ett likartat sätt genom dokumenterade processer och riktlinjer.
- ▶ Säkerställ samsyn i organisationen kring hantering av kapacitet.
- ▶ Säkerställ samsyn i organisationen kring myndighetsutövningens roll och uppdrag, inklusive förståelse för varandras uppdrag.
- ▶ Utveckla och stärk organisationskulturen så att den följer stadens förändrade organisation.
- ▶ Tydliggör gränsdragning mellan skolvalsprocessen och skolbytesprocessen.



- ▶ Säkerställ att beslut fattas av behörig delegat
- ▶ Utveckla ärendehantering genom att dokumentera på ett systematiskt och ordnat sätt. Detta inkluderar inkommen kommunikation, överväganden i ärenden samt ärendeflödet.
- ▶ Tydliggör manöverutrymmet i handläggningen vad gäller avsteg från nämndens regelverk.



- ▶ Utveckla kommunikationen till vårdnadshavare avseende förväntningar och möjligheter. Detta utifrån uppgifter om hög andel som överklagat och önskat skolbyte.

Tack för samarbetet!

Göteborg den 17 december 2020

Maria Carlsrud Felander

Senior konsult
och projektledare

maria.carlsrudfelander@se.ey.com

Aron Larsson

Konsult

aron.larsson@se.ey.com

Liselott Daun

Specialist
och kvalitetsansvarig

liselott.daun@se.ey.com



01

Introduktion



02

lakttagelser utifrån ett kvalitativt perspektiv



03

lakttagelser utifrån stickprov



04

Slutsats och rekommendationer



05

Bilagor

Bilaga 1 - Beskrivning av regler för skolval

Regler för skolvalet 2019

En elev ska placeras vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar. Gäller inte om en annan elevs rätt till en skolplacering nära hemmet åsidosätts. Rätt till plats nära hemmet definieras som:

- ▶ Årskurs F-3: cirka 2 kilometer
- ▶ Årskurs 4-6: cirka 4 kilometer
- ▶ Årskurs 7-9: cirka 8 kilometer

Om en skola inte rymmer alla elever som sökt tillämpas en prioriteringsordning:

- ▶ Nyanländ elev (enligt 3 kap 12a § skollagens definition) ges företräde till skolor med låg andel nyanlända
- ▶ Eleven har syskon på aktuell skola
- ▶ Absolut närhet (fågelvägen)
- ▶ Lottning

Regler för skolvalet 2020

En elev ska placeras vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar. Gäller inte om en annan elevs rätt till en skolplacering nära hemmet åsidosätts. Rätt till plats nära hemmet definieras som:

- ▶ Årskurs F-3: cirka 2 kilometer
- ▶ Årskurs 4-6: cirka 4 kilometer
- ▶ Årskurs 7-9: cirka 8 kilometer

Om en skola inte rymmer alla elever som sökt tillämpas en prioriteringsordning:

- ▶ Nyanländ elev (enligt 3 kap 12a § skollagens definition) ges företräde till skolor med låg andel nyanlända (gäller årskurs 1-9)
- ▶ Eleven har syskon på aktuell skola
- ▶ Absolut närhet (fågelvägen)
- ▶ Lottning

Föreslagna regler för skolvalet 2021

En elev ska placeras vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar. Gäller inte om en annan elevs rätt till en skolplacering nära hemmet åsidosätts. Rätt till plats nära hemmet definieras som:

- ▶ Årskurs F-3: 2 kilometer
- ▶ Årskurs 4-6: 4 kilometer
- ▶ Årskurs 7-9: 6 kilometer
- ▶ En elev som inte gör ett val har rätt till en placering på någon av de fyra eller fem närmsta skolenheterna.

Om en skola inte rymmer alla elever som sökt tillämpas en prioriteringsordning:

- ▶ Eleven har syskon på aktuell skola (gäller årskurs F-6)
- ▶ Relativ närhet
- ▶ Absolut närhet
- ▶ Lottning

Bilaga 2 - Källförteckning

Dokumentation

- ▶ Ansökan, beslut, kommunikation och överklagan i 40 elevärenden
- ▶ Stadens riktlinjer för skolplacering
- ▶ Årshjul för skolvalsprocess och skolbytesprocess
- ▶ Delegationsordning

Intervjuer

- ▶ Ledamöter i grundskolenämnden som representerar Liberalerna, Moderaterna, Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Demokraterna. Samtliga ledamöter gavs möjlighet att delta.
- ▶ Utbildningsdirektör
- ▶ Utbildningschef som ingick i arbetsgrupp för det åtgärdande arbetet
- ▶ Avdelningschef som ingick i arbetsgrupp för det åtgärdande arbetet
- ▶ Urval av handläggare
- ▶ Förvaltningscontroller

EY | Assurance | Tax | Transactions | Consulting

Om EY

EY är ett världsledande företag inom revision, redovisning, skatt, transaktioner och affärsrådgivning. Våra tjänster och insikter hjälper till att skapa förtroende och hållbar tillväxt på finansmarknader och i ekonomier världen över. För att hålla våra löften till våra intressenter utvecklar vi ledare och medarbetare som arbetar i team över gränserna. Vi vill att allt vi gör ska bidra till att affärsvärlden och arbetslivet fungerar bättre - för våra medarbetare, våra kunder och de samhällen vi verkar i.

EY refererar till den globala organisationen samt kan avse en eller flera medlemsföretag i Ernst & Young Global Limited. Varje medlemsföretag utgör en egen juridisk person.

© 2020 Ernst & Young AB.
All Rights Reserved.

ey.com