

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2021-01-28

Diarienummer N609-0547/20

Handläggare

Jenny Hagelberg, Oliver Bjerhem

Telefon: 031- 366 34 13

E-post: jenny.hagelberg@grundskola.goteborg.se

Årsrapport 2020

Förslag till beslut

I grundskolenämnden

1. Grundskolenämnden godkänner årsrapport för 2020 med tillhörande bilagor och översänder denna till kommunstyrelsen.
2. Grundskolenämnden fastställer årets resultat till 253,6 mnkr.
3. Grundskolenämnden godkänner förvaltningens bedömning om att riktnivån för det egna kapitalet bör uppgå till cirka två procent av kommunbidraget.
4. Grundskolenämnden hemställer till kommunfullmäktige om att utöka nämndens eget kapital till 170 mnkr, vilket utgör cirka två procent av kommunbidraget.
5. Grundskolenämnden förklarar beslutet omedelbart justerat.

Sammanfattning

Årsrapporten 2020 är en redovisning av grundskoleförvaltningens resultat för ekonomi, personal, politiska mål och uppdrag samt verksamhetens utveckling utifrån resultat, viktiga händelser och kvalitetsarbete under 2020.

Avsnitten 1–4 är avsedda för grundskolenämndens rapportering av väsentlig styrinformation till kommunstyrelsen. Avsnitt 5 riktar sig till nämnden och har delvis en annan karaktär och innefattar bland viktiga händelser under året. I avsnitt 6 beskrivs status för arbetet med politiska uppdrag från kommunfullmäktige och grundskolenämnden. Redovisningen av uppdrag från grundskolenämnden sträcker sig från 2018–2021.

Bedömningen av nämndens förstärkningsområden är att det har skett viss måluppfyllelse inom ökad kvalitet i undervisningen och tydligare ansvar, styrning och ledning. Måluppfyllelsen inom likvärdighet bedöms som svårbedömd. Grundskoleförvaltningens resultat för verksamhetsåret 2020 är en positiv avvikelse på cirka 254 mnkr vilket motsvarar 3,1 procent av kommunbidraget.

Till årsrapporten biläggs tre bilagor, varav två beskriver arbete som har pågått under året för att granska, åtgärda och utveckla arbetet med skolplaceringar. Syftet med den tredje bilagan, *Handlingsplan för god ekonomisk hushållning* är att tydliggöra hur grundskoleförvaltningen arbetar för att uppnå god ekonomisk hushållning på kort, mellan och lång sikt, vilket också har funnits med som ett politiskt uppdrag från fullmäktige.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Årets ekonomiska resultat är bättre än vad förvaltningen har räknat med. Orsaken till resultatet är högre intäkter och en dämpad kostnadsutveckling under året. DE lägre kostnaderna beror främst på en samordnad process för tjänstefördelning och att skolorna har genomfört ekonomiska åtgärdsplaner för att få en ekonomi i balans. Förvaltningen bedömer att skolornas arbete med ekonomisk anpassning har skapat goda planeringsförutsättningar över tid. Bokslutet visar att en övervägande andel av skolorna har en ekonomi i balans.

Den största ökningen jämfört med budget är statliga medel för sjuklöneersättning, vilket även påverkar skolornas resultat positivt. Under året tillkom även kompletterande budgetbeslut. I Delårsrapport augusti beskrev förvaltningen att ekonomiska resurser som tilldelas sent under året kan vara svåra att använda strategiskt när det är oklart om det är en tillfällig satsning eller en nivåhöjning. Förvaltningen konstaterar att kombinationen av ökade statliga intäkter och kompletterande budget har bidragit till att förvaltningen inte har kunnat nyttja dessa medel fullt ut.

Det kraftiga tillskotten har gynnat skolornas ekonomi på kort sikt men ur ett längre perspektiv finns även ekonomiska risker kopplat till verksamhetens utveckling och negativa effekter på grund av pandemin. Ur ett längre perspektiv ser förvaltningen att extra insatser kan behöva genomföras för att kompensera för elevers kunskapsutveckling. Förvaltningens uppföljningen av pandemin visar att pandemin framförallt har påverkat elever i behov av extra stöd. Det kan krävas extra resurser för att kompensera för skolornas åtgärder.

I årsrapporten beskrivs de ekonomiska risker som motiverar en högre nivå på eget kapital. Förvaltningen bedömer att stadens nuvarande riktnivåer för eget kapital är för låg i förhållande till nämndens identifierade risker och storlek på kommunbidraget. Förvaltningen bedömer att nämndens eget kapital bör ligga på 170 mnkr, vilket utgör cirka två procent av kommunbidraget.

Bedömning ur ekologisk dimension

Under året riktades ett uppdrag till samtliga nämnder om att ta fram verksamhetsspecifika klimatmål som en del i uppföljningen. Förvaltningen bedömer att arbetet med att ta fram klimatmål bör ske utifrån arbetet med ett stadengemensam miljöledningssystem. Den ekologiska dimensionen kommer att bli än viktigare under 2021 i och med att nämnden nu ansvarar för verksamhetsområden så som måltid och lokalvård som har stor direkt miljöpåverkan.

Bedömning ur social dimension

Beslut om årsrapport påverkar inte verksamheten i sig, men årsrapporten beskriver däremot utveckling som påverkar social hållbarhet. Det gäller bland annat likvärdighet och arbetet för att stödja tillgång till meningsfull fritid.

Samverkan

Information vid FSG den 1 februari 2021.

Bilagor

1. Årsrapport 2020
2. Slutrapport skolplaceringar 2021
3. Granskning av det åtgärdande arbetet i skolvalsprocessen
4. Handlingsplan för god ekonomisk hushållning

Ärendet

Grundskolenämnden ska godkänna årsrapport 2020 med tillhörande bilagor. I årsrapporten beskrivs den viktigaste utvecklingen under 2020 utifrån ekonomi, personal, politiska mål och uppdrag samt verksamhetens utveckling. Parallellt med årsuppföljning sker även bokslutsavstämning för att säkerställa att fristående skolor får bidrag på lika villkor. Detta presenteras i separat ärende på sammanträde den 9 februari 2021, dnr 609-0221/21.

Beskrivning av ärendet

Årsrapporten 2020 är en redovisning av grundskoleförvaltningens resultat för ekonomi, personal, politiska mål och uppdrag samt verksamhetens utveckling utifrån resultat, viktiga händelser och kvalitetsarbete under 2020. Nedan sammanfattas några av de viktigaste områdena som rapporten belyser.

Elevresultat

Trots utmaningar för lärare och elever att bedriva undervisning som vanligt till följd av pandemin är resultatutvecklingen för vårterminen 2020 i årskurs 9 positiv, både sett till betygsutveckling, meritvärde och andel elever som når gymnasiebehörighet. Utifrån förvaltningens uppföljning av pandemins effekter är bedömningen att elever i behov av särskilt stöd drabbas särskilt negativt av förändrad undervisning till följd av pandemin.

Bedömning av måluppfyllelse

Bedömningen av nämndens förstärkningsområden är att det har skett viss måluppfyllelse inom ökad kvalitet i undervisningen och tydligare ansvar, styrning och ledning. Måluppfyllelsen inom likvärdighet bedöms som svårbedömd. Under året har grundskolenämnden fattat ett antal viktiga beslut om organisationsförändringar på skolenhetsnivå i syfte att stärka fortsatt arbete utifrån förstärkningsområdena. Under året har även formerna för det systematiska kvalitetsarbetet i stöd- och styrkedjan vidareutvecklats. I grunden finns ett gemensamt årshjul som utgår från skolans kärnuppdrag. Årshjulet har varit utgångspunkten för rektorernas kollegiala lärande på återkommande rektorsverkstäder och för årets kvalitetsdialoger. Olika former av kvalitetsdialoger har utgjort den primära uppföljningen av skolenheternas kvalitet.

Under året har det pågått ett intensivt utvecklingsarbete för att åtgärda och förbättra arbetet med skolplaceringar. Arbetet presenteras i bilaga till årsrapporten.

Personalutveckling

Under året har personalörligheten minskat vilket troligtvis är en effekt av pandemin. Andra effekter av pandemin är ett ökat behov av vikarier och många skolor har fått organisera på andra sätt under hösten för att klara bemanning.

Ekonomiskt resultat

Under året har det pågått ett intensivt arbete inom utbildningsområdena för att genomföra åtgärdsplaner för ekonomi i balans. Utbildningsområdena redovisar en positiv resultatavvikelse på 123 mnkr för året 2020, vilket är en ökning jämfört med prognosen i oktober. Förutom genomförda åtgärdsplaner förklaras resultatet till största del av kompletterande budget avseende årskurs 4-6, generell höjning av elevpeng, ersättning avseende kompensation för sjuklönekostnader med anledning av covid-19.

Grundskoleförvaltningens resultat för verksamhetsåret 2020 är en positiv avvikelse på cirka 254 mnkr vilket motsvarar 3,1 procent av kommunbidraget. Resultatet beror på lägre kostnadsnivå för förvaltningen som helhet samt högre intäkter än budgeterat, bland annat statlig kompensation med anledning av covid-19.

Nämnden bör sträva efter att ha ett eget kapital som motiveras utifrån verksamheten, förutsättningar och ekonomiska risker.

Förvaltningens bedömning

Grundskoleförvaltningen bedömer att riktnivån för nämndens eget kapital bör uppgå till cirka två procent av kommunbidraget.

Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen

Bengt Randén
Förvaltningsdirektör

Helena Sjöberg
Avdelningschef Ledning och Styrning

Årsrapport 2020

Grundskolenämnden
2020

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	4
2	Väsentlig styrinformation till kommunledningen	5
2.1	Verksamhetens utveckling	5
2.1.1	Redovisning av resultat	5
2.1.2	Väsentliga avvikelser i verksamhetens utveckling	6
2.2	Kommunfullmäktiges budgetmål	7
2.2.1	Organisationsmål	7
2.2.2	Nämndspecifika och verksamhetsnära mål	7
3	Övrig uppföljning till kommunledningen	13
3.1	Utveckling inom personalområdet	13
3.1.1	Mått/nyckeltal som beskriver utvecklingen ur ett HR-perspektiv	13
3.1.2	Analys av situationen inom HR-området	13
3.2	Ekonomisk uppföljning	15
3.2.1	Analys av årets utfall	15
	Uppföljning av kommuncentrala poster som hanteras genom beslut av andra nämnder	16
3.2.2	Uppföljning av erhållna statsbidrag	16
3.3	Värdering av eget kapital	17
3.4	Uppföljning av särskilda beslut och uppdrag	18
3.4.1	Utvärdering av system för styrning, uppföljning och kontroll	18
3.4.2	Brukar-/kundorienterad kvalitetsledning	18
3.4.3	Sponsring	19
3.4.4	Anmälningar enligt Lex Maria	19
3.4.5	Uppföljning Intraservice tjänst dataskydd	19
4	Bokslut	20
4.1	Sammanfattande analys	20
4.2	Resultaträkning	21
5	Styrinformation till nämnden	22
5.1	Effektivt resursutnyttjande	22
5.2	Rapportering av pågående uppdrag samt viktiga händelser	23
5.3	Systematiskt kvalitetsarbete	25

5.4	Uppföljning av tidigare avvikelser.....	27
5.5	Intern styrning och kontroll - uppföljning av samlad riskbild 2020	28
5.6	Uppföljning av insyn av fristående skolor	30
5.7	Förändringsprojekt under 2020	32
5.8	Extern samverkan.....	35
5.9	Inkomna synpunkter	36
6	Redovisning av nämndens uppdrag.....	38
6.1	Redovisning av uppdrag från KS/KF i och utanför budget (KF/KS kolumn)	38
6.1.1	Budgetuppdrag från KF:s budget 2020.....	38
6.1.2	Uppdrag till nämnd/styrelse som tilldelats utanför budgetbeslut	41
6.2	Redovisning av nämndens uppdrag utanför budget Nedan presenteras de uppdrag som nämnden har beslutat om utanför budget från 2018-2021.....	42

1 Sammanfattning

Under 2020 har hela organisationen av naturliga skäl präglats av pandemin covid-19 samt fortsatt förändringsarbete utifrån nämndens förstärkningsområden och stadens övergripande förändringsarbete. Trots utmaningar för lärare och elever att bedriva undervisning som vanligt till följd av pandemin är resultatutvecklingen för vårterminen 2020 i årskurs 9 positiv, både sett till betygsutveckling, meritvärde och andel elever som når gymnasiebehörighet. Utifrån förvaltningens uppföljning av pandemins effekter är bedömningen att elever i behov av särskilt stöd drabbas särskilt av negativt av förändrad undervisning till följd av pandemin.

Bedömningen av nämndens förstärkningsområden är att det har skett viss måluppfyllelse inom ökad kvalitet i undervisningen och tydligare ansvar, styrning och ledning. Måluppfyllelsen inom likvärdighet bedöms som svårbedömd. Under året har grundskolenämnden fattat ett antal viktiga beslut om organisationsförändringar på skolenhetsnivå i syfte att stärka fortsatt arbete utifrån förstärkningsområdena. Under året har även formerna för det systematiska kvalitetsarbetet i stöd- och styrkedjan vidareutvecklats. I grunden finns ett gemensamt årshjul som utgår från skolans kärnuppdrag. Årshjulet har varit utgångspunkten för rektorernas kollegiala lärande på återkommande rektorsverkstäder och för årets kvalitetsdialoger. Olika former av kvalitetsdialoger har utgjort den primära uppföljningen av skolenheternas kvalitet under året.

Under året har det pågått ett intensivt utvecklingsarbete för att åtgärda och förbättra arbetet med skolplacering. Arbetet presenteras i bilaga till årsrapporten.

Inom HR-området har det varit stort fokus på riskbedömningar, dels inför anpassningar för att få ekonomi i balans, dels utifrån covid-19. Under året har personalrörligheten minskat vilket troligtvis är en effekt av pandemin. Andra effekter av pandemin är ett ökat behov av vikarier och många skolor har fått organisera på andra sätt under hösten för att klara bemanning.

Under året har det pågått ett intensivt arbete inom utbildningsområdena för att genomföra åtgärdsplaner för ekonomi i balans. Utbildningsområdena redovisar en positiv resultatavvikelse på 123 mnkr för året 2020, vilket är en ökning jämfört med prognosen i oktober. Förutom genomförda åtgärdsplaner förklaras resultatet till största del av kompletterande budget avseende årskurs 4-6, generell höjning av elevpeng, ersättning avseende kompensation för sjuklönekostnader med anledning av covid-19.

Grundskoleförvaltningens resultat för verksamhetsåret 2020 är en positiv avvikelse på cirka 254 mnkr vilket motsvarar 3,1 procent av kommunbidraget. Resultatet beror på lägre kostnadsnivå för förvaltningen som helhet samt högre intäkter än budgeterat, bland annat statlig kompensation med anledning av covid-19.

Nämnden bör sträva efter att ha ett eget kapital i nivå som motiveras utifrån verksamheten och gällande förutsättningar. Grundskoleförvaltningen bedömer att det egna kapitalet för 2020 ska fastställas till 170 mnkr, vilket skulle utgöra cirka två procent av kommunbidraget.

2 Väsentlig styrinformation till kommunledningen

Nedan beskrivs väsentliga avvikelser, såväl positiva som negativa, i verksamhetens utveckling i förhållande till nämndens planering och som har vikt för ur ett kommunledningsperspektiv.

2.1 Verksamhetens utveckling

2.1.1 Redovisning av resultat

Effektmått och övriga mått/nyckeltal

Mått/nyckeltal	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020
Antal elever per lärare*	12,2	12,4	-
Personalstabilitet månadsanställda medarbetare i utbildningsområdena**		68,8%	73,6%

* Avser grundskolan, data för 2020 uppdateras i delårsrapport mars på grund av förseningar i SCB:s beräkning av nyckeltal.

** Avser andelen månadsanställda i utbildningsområdena som var kvar på samma arbetsplats efter 1 år per november.

Volym-, intäcks- och kostnadsutveckling

Mått	2018	2019	2020
Nettokostnadsutveckling	6,1%	7,7%	1,7%
Egen produktion elever i kommunal grundskola Göteborg		1,80 %	2,4%
Egen produktion elever i kommunal grundsärskola Göteborg**		12,6 %	8,9%
Egen produktion elever, kommunal fritidshem		0,5 %	-1,4%
Köpta platser elever fristående grundskola Göteborg samt annan kommun		1,6 %	-2,2%
Köpta platser elever grundsärskola, fristående verksamhet samt annan kommun		23,3 %	36,6%
Köpta platser elever fritidshem, fristående verksamhet samt annan kommun		-5,9 %	-7,2%

Nettokostnadsutvecklingen för perioden är 1,7 procent vilket motsvarar 134 mnkr. I förhållande till pris- och löneökningar samt expansion är nettokostnadsutvecklingen låg.

Nettokostnadsutvecklingen har i stor grad påverkats av externa faktorer som temporär ersättning för sjuklöner med anledning av covid-19, högre statsbidragsintäkter, minskade platser i annan regi samt justerade kostnader från Västtrafik. Interna faktorer som påverkat utvecklingen är det samlade arbetet med ekonomi i balans.

Under året infördes 12:e debiteringsmånad för plats i fritidshem vilket tillsammans med effekter av covid-19 kan ha påverkat efterfrågan på fritidshemsplatser.

Antal platser i grundsärskolan har ökat både gällande egna platser och köpta platser men det handlar relativt ett litet elevantal.

Personalstabiliteten har ökat markant under året för samtliga större yrkesgrupper inom förvaltningen. En trolig orsak är det försämrade arbetsmarknadsläget men andra orsaker kan inte uteslutas då ingen utvärdering gjorts.

2.1.2 Väsentliga avvikelser i verksamhetens utveckling

Förändrad undervisning på grund av pandemi
<i>Orsak till att avvikelsen uppstått</i>
<p>Under hösten har det fattats beslut om att flera skolor har övergått till distansundervisning på grund av konstaterad smitta på skolan. Det har funnits konstaterade smitta på i princip samtliga skolor.</p> <p>Många skolor har fått anpassa ordinarie undervisning på plats på grund av bemanning och smittoläget. Organisationen följer rekommendationer från folkhälsomyndigheten och samrådet med smittskyddet i Västragötalandsregionen.</p>
<i>Konsekvenser för de verksamheten är till för</i>
<p>Pandemin kan leda till svårigheter för elever att tillgodogöra sig sin utbildning. De elevgrupper som påverkats mest negativt är elever med särskilda stödbehov, exempelvis elever med särskilt stöd, elever med extra anpassningar samt elever med annat modersmål än svenska.</p> <p>Under de första veckorna av 2020 ökade elevers frånvaro för att därefter succesivt minska från mitten av april till juni. Under hösten fortsatte närvaron att öka fram till och med september. Från oktober har dock frånvaron återigen ökat. Nationella prov har inte kunnat genomföras. Vissa skolor har periodvis övergått till digitalundervisning på grund av smittoläget. De första veckorna på vårterminen 2021 genomförs undervisningen i högstadiet på distans.</p>
<i>Konsekvenser för organisation, medarbetare och chefer</i>
<p>Lärare och skolpersonal har delvis haft ökad arbetsbelastning då både elever och personal varit frånvarande. Utvecklingsarbete har delvis skjutits upp för att säkra bemanning av väsentliga funktioner. Vikariebehovet har ökat markant.</p>
<i>Ekonomiska konsekvenser</i>
<p>På kort sikt finns vissa minskade kostnadsposter samt ökade intäkter eftersom staten i nuläget kompenserar för kostnader försjuklöner. På längre sikt innebär det troligen ekonomiska konsekvenser för att sätta in åtgärder för att säkra elevernas måluppfyllelse.</p>
<i>Vidtagna åtgärder</i>
<p>Under hösten fattades beslut om att övergå till distansundervisning på totalt 18 skolenheter. I slutet av december och i början av januari fattade ordföranden ett antal ordförandebeslut för att minska smittspridningen; beslut om ändrade läsårstider; beslut om övergång till distansundervisning i årskurs 7-9 samt beslut om undervisning växelvis ska ske på skolan och via distans fram till mitten av februari.</p>

Försenade löneprocesser
Orsak till att avvikelser uppstått
Bristande statistikunderlag på grund av att avtalen för Kommunal och förbunden inom OFR/AKV förlängts till 31 oktober 2020, vilket medfört att analys och särskilda åtgärder inför 2021 ej varit görbart.
Konsekvenser för de verksamheten är till för
Det saknas analys och åtgärder för särskilda satsningar inför 2021.
Konsekvenser för organisation, medarbetare och chefer
Det saknas analys och åtgärder för särskilda satsningar inför 2021.
Ekonomiska konsekvenser
Det saknas analys och åtgärder för särskilda satsningar inför 2021.
Vidtagna åtgärder
2020 års löneöversyn för lärare har syftat till att följa intentioner från HÖK 18 vilket innebär satsning på erfarna och äldre medarbetare. Detta resulterade framförallt i en ökning av lön för de medarbetare som har lön i 90 percentilen och är födda 1960 och tidigare, i relation mot de som är födda 1961 och senare.

2.2 Kommunfullmäktiges budgetmål

2.2.1 Organisationsmål

Göteborgs Stad är en attraktiv arbetsgivare med goda arbetsvillkor				
Indikator	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Mål 2020
Medarbetarengagemang (HME) - Totalindex	78	77		79
Sjukfrånvaro kommunalt anställda		7,0	9,0	6,0

Medarbetarenkät resultat från 2020 redovisas i februari 2021.

Förändringarna av HME är så små att det är svårt att dra slutsatser om orsaker. Av indexets delfaktorer har medarbetarnas nöjdhet marginellt ökat avseende ledarskap medan motivation och styrning har minskat något. HME skiljer sig stort mellan olika skolor. För att stärka medarbetarnas förutsättningar på skolor med lågt HME görs insatser efter behov. Exempel på sådana insatser är extern handledning för ledningsgrupper, förtydliganden av roller och uppdrag, tillsättning av erfaren rektor samt arbete för att öka delaktighet.

Covid-19 pandemin ses som den främsta orsaken till den ökade sjukfrånvaron. Förutsättningarna för rehabilitering av medarbetare som redan var sjukskrivna innan pandemin har försvårats, vilket ytterligare kan ha bidragit till den ökade sjukfrånvaron. Den ökade sjukfrånvaron har även påverkats av ändrade förhållande i samhället med exempelvis tillgång till vård och tillfälliga förändringar i socialförsäkringssystemet.

2.2.2 Nämndspecifika och verksamhetsnära mål

Grundskolenämnden omhändertar kommunfullmäktiges nämndspecifika mål *Göteborg har en skola där barn och elever når sin fulla potential och verksamhetsmålet Göteborg har en förskola och skola som skapar goda och*

jämlika uppväxtvillkor genom att arbeta för att etablera de tre förstärkningsområdena med tillhörande strategier och aktiviteter.

Nedan redogör grundskolenämnden för en helhetsbedömning utifrån måluppfyllelse av de mål som fullmäktige riktat till grundskolenämnden. Därefter beskrivs utveckling och övergripande måluppfyllelse inom grundskolenämndens tre förstärkningsområden. Flera av indikatorerna har bäring på analysen av flera mål. Grundskolenämnden har ännu inte angett målvärden för indikatorer kopplade till nämndens förstärkningsområden.

Övergripande kan det vara värt att belysa att elevgruppen i Göteborg delvis har förändrats. Statistiskt sett har elevgruppen på högindexskolor skolor sammantaget förändrats till att över tid ha bättre socioekonomiska förutsättningar. Det innebär inte nödvändigtvis att utmaningarna har minskat men att det är svårare att göra bedömning av måluppfyllelse kopplat till undervisningens kvalitet.

2.2.2.1 Göteborg har en skola där barn och elever når sin fulla potential.

Måluppfyllelse

■ Viss

Det har inte skett stora förändringar sett till resultat jämfört med föregående år men resultat från vårterminen 2020 visar en positiv utveckling för elever i årskurs 1 och årskurs 9. Detta gäller både betygsutveckling, gymnasiebehörighet och de indikatorer som används för att följa elevers upplevelse av sin skola och trygghet och trivsel. Måluppfyllelse för årskurs 3 och 6 har dock minskat något.

Att meritvärdet ökar i årskurs 9 och nu ligger på ett snitt över 200 med god marginal för båda könen får ses som en god och viktig utveckling. Stadens statistik visar att det är relativt viktigt för elever att ligga runt 200 eller mer i meritpoäng för att ha goda chanser att klara av gymnasiestudier.

Det som minskar måluppfyllelse är att det fortfarande finns stora skillnader mellan elevers förutsättningar att nå sin fulla potential utifrån likvärdighet. Skillnaderna har minskat det senaste åren men är fortfarande betydande.

2.2.2.2 Göteborg har en förskola och skola som skapar goda och jämlika uppväxtvillkor

Måluppfyllelse

■ Viss

Här ges först en kort beskrivning utifrån de indikatorer som fullmäktige har pekat ut för målet och därefter en fördjupning utifrån jämlikhet och likvärdighet. Beskrivning av resultatutveckling och analys utifrån flera indikatorer redovisas i samband med nämndens förstärkningsområden.

För elever i årskurs 3 är målvärdet något högre än vad fullmäktiges målvärden anger och har ökat under en treårsperiod men har samtidigt sjunkit något från föregående år.

I årskurs 6 konstateras en nedåtgående trend för en treårsperiod och resultat som ligger under fullmäktiges målvärden. Denna problematik har uppmärksamats och under året beslutade nämnden om att öka medel som riktas mot mellanstadiet i en

tilläggsbudget.

Varken gymnasiebehörighet eller andel elever som nått uppnått kunskapskrav i alla ämnen når upp till fullmäktiges målvärden. I årskurs 9 finns dock en positiv trend. Andel elever som lämnar grundskolan utan gymnasiebehörighet har minskat samt att de som ej är behöriga har färre ej godkända betyg av svenska/svenska som andraspråk, matematik och engelska och därmed bättre förutsättningar att kunna komma in på ett nationellt gymnasieprogram. Tittar man på den 10:e percentilen som har lägst meritvärde ser förvaltningen att detta värde har ökat från 40 2017 till 75 för vårterminen 2020. Detta har skett samtidigt som den 90:e percentilen ligger kvar på drygt 300 meritvärdespoäng.

Behörigheten till gymnasiet har ökat med närmare tre procent jämfört med föregående två år. Det finns en könsdeskrepan där en något större andel flickor blir behöriga men den har minskat betydligt från 2018. Då fanns det en skillnad på drygt sju procent mellan pojkar och flickor gällande gymnasiebehörighet och för 2020 är denna skillnad 2,4 procent. I övrigt kvarstår fortsatta skillnader i måluppfyllelse mellan pojkar och flickor och är en viktig del i stadens jämställdhetsrelaterade arbete.

Andel elever i årskurs 9 som är nöjd med sin skola visar en positiv utveckling och når upp till fullmäktiges målvärde. Det är dock värt att poängtera att det kvarstår stora utmaningar inom värdegrundsarbetet utifrån strukturer som kön och socioekonomi. Flickor upplever en större stress, större otrygghet, sämre studiero och lägre delaktighet än pojkar. Elever i högindexskolor värderar sin skolsituation sämre än andra – mobbning och våld upplevs till exempel i större utsträckning. Elevhälsans förebyggande och främjande uppdrag behöver stärkas genom att det tydligare blir hela skolans angelägenhet och ingår i det systematiska kvalitetsarbetet. För att stärka en sådan utveckling krävs förutsättningar för rektor att leda den samlade elevhälsan på sin enhet.

2.2.2.3 Ökad kvalitet i undervisning för att öka elevers kunskapsresultat

Måluppfyllelse

■ Viss

Mått/Indikator	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020
Andel elever som visar kunnande inom nio observations-punkter från kartläggningsmaterial förskoleklass*			
Andel elever som uppnått kunskapskrav läsförmåga årskurs 1.	88,4%	86,9%	87,2%
Andel elever som uppnår kunskapskrav i åk 3 för Svenska/2, So, No, Matematik.	79,2%	81,3%	80,5%
Andel elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen åk 6, samtliga elever	69,1%	67,9%	66,7%
Andel elever behöriga till gymnasiets yrkesprogram åk 9	75,4%	75,6%	78,2%
Andel elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen åk 9	66,6%	67,2%	68,8%

Mått/Indikator	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020
Genomsnittligt meritvärde åk 9, samtliga elever	215,7	217,5	219,8
Andel elever i årskurs 9 som anger positiva svar i elevenkät på frågan: Jag känner mig nöjd med min skola som helhet.	65,1%	67%	72%
Andel elever i åk 9 som anger positiva svar i elevenkäten på frågan: Jag känner mig trygg i skolan.	81,5%	81%	83%
Elevstabilitet*	8,5%	96,1%	96,3%
Personalstabilitet i utbildningsområdena		68,8%	73,6%
Andel legitimerade tillsvidareanställda lärare inom utbildningsområdena**		94%	96%

* På grund av pandemin har det inte skett någon gemensam uppföljning inom förskoleklass.

** Statistik avseende behörigheter och legitimation bygger på skolverkets legitimations- och behörighetsdatabas

Grundskolenämndens första förstärkningsområde handlar om att utveckla undervisningen och därigenom mötet mellan lärare och elev. Den samlade bedömningen utifrån förstärkningsområdet ökad kvalitet i undervisningen är att det har skett vissa positiva förflyttningar sett till indikatorer, bedömning av skolornas kvalitetsarbete, kompetensförsörjning samt arbetet utifrån nämndens strategier.

Det har inte skett stora förändringar sett till resultat jämfört med föregående år men resultat från vårterminen 2020 visar en positiv utveckling för elever i årskurs 1 och årskurs 9. Detta gäller både betygsutveckling, gymnasiebehörighet och de indikatorer som används för att följa elevers upplevelse av sin skola och trygghet och trivsel. Måluppfyllelse för årskurs 3 och 6 har dock minskat något.

Det finns en positiv resultatutvecklingen i årskurs 9 positiv mellan åren 2018 till och med 2020. Det kvarstår könsskillnader men dessa skillnader har minskat i takt med en positiv resultatutveckling för pojkarna från 2018. Av de elever som inte uppnår gymnasiekompetens är det fler elever som har färre ej godkända betyg av svenska/svenska som andraspråk, matematik och engelska och därmed bättre förutsättningar att kunna komma in på ett nationellt gymnasieprogram.

Erfarenheter från läsårets kvalitetsdialoger mellan rektorer och utbildningschefer tyder på att kvalitetsarbetet i större utsträckning än tidigare omfattar delaktighet från lärarna. Dock fortlever en föreställning om att kvalitetsarbetet handlar om något annat än vad som sker i klassrummet och att lärares delaktighet är för låg.

I uppföljningen av nämndens strategier konstateras att det har skett en viss positiv förflyttning gällande arbetet med kompetensförsörjning. Under 2020 har personalstabilitet samt andel behöriga lärare ökat inom de flesta verksamhetsformerna. Trots den pågående pandemin har vissa strukturer och former för kollegialt lärande och dialogbaserad uppföljning etablerats under året. Det finns dock stort behov av att vidareutveckla dialogmetoder och dessutom göra dem etablerade i hela stöd- och styrkedjan.

2.2.2.4 Ökad likvärdighet inom och mellan skolor för att kompensera för elevers olika förutsättningar

Måluppfyllelse

■ Svårbedömd

Mått/Indikator	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020
Andel legitimerade lärare inom utbildningsområdena*		93%	94%
Andel legitimerade tillsvidareanställda lärare i fritidshem		58%	66%
Andel förstelärare		14,8%	14%
Andel elever som kommer in på sitt förstahandsval till gymnasieskolan		71%	71%
Andel legitimerade tillsvidareanställda förskollärare		95%	95%
Andel legitimerade tillsvidareanställda lärare i grundskolan (ny)			75%

* Statistik avseende behörigheter och legitimation bygger på skolverkets legitimations- och behörighetsdatabas

Resurser till grundskolorna i Göteborg fördelas på ett sätt som tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov. Strävan är att modellen ska kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och att styra resurserna dit behoven är som störst. I jämförelse med många andra kommuner har Göteborgs Stad ett relativt stort inslag av kompensatorisk resursfördelning. Under våren 2021 kommer en utvärdering av resursfördelningsmodellen för att ge bättre kunskaper om vilka effekter den har medfört.

I kvalitetsrapporten för läsåret 2019/2020 konstateras precis som tidigare att det finns tydliga kopplingar mellan kunskapsresultat och socioekonomiska bakgrund. Detta gäller för samtliga mättillfällen från årskurs 1 till och med årskurs 9. Däremot visar uppföljningen av studieresultat i årskurs 9 att finns en tydlig positiv utveckling för elevernas kunskapsresultat och att skillnaderna mellan pojkar och flickor minskar. Pojkarnas resultat ökar och förvaltningen kan konstatera att de skolor med elever som har sämst socioekonomiska förutsättningar generellt förbättrat sina resultat i större utsträckning än övriga skolor. En möjlig orsak till förbättrade resultat kan dock vara att elevgruppen på högindexskolor skolor sammantaget förändrats till att statistiskt sett över tid ha bättre socioekonomiska förutsättningar.

Andelen legitimerade tillsvidareanställda lärare i skolor med högt socioekonomiskt index är på samma nivå som i övriga skolor. Behörighetsgraden är dock något lägre inom både förskoleklass och fritidshem och gruppen visstidsanställda lärare.

Även om det pågår flera insatser för att stärka likvärdighet och det finns viss positiv utveckling inom området bedömer nämnden att målet är svårbedömt. Det handlar framförallt om att elevgruppens socioekonomiska struktur delvis har förändrats och att det ännu är svårt att fastställa att den positiva utvecklingen gällande högindexskolor och minskat gap mellan pojkar och flickor i årskurs 9 faktiskt beror på att skolan är mer likvärdig. Det krävs fortsatta insatser för att stärka skolornas kompensatoriska uppdrag för att nå ökad likvärdighet för alla elever.

2.2.2.5 Tydligare ansvar styrning och ledning för att öka elevers kunskapsresultat

Måluppfyllelse

■ Viss

Mått/Indikator	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020
Antal elever per lärare *		12,2	
HME för medarbetare		78	77
HME för chefer	75	77	
Kortvarig sjukfrånvaro t o m juli		2,7%	4%
Långvarig sjukfrånvaro t o m juli		4,2%	5%
Effektivitetstal kommunal grundskola, ranking i Kolada**		220	

* Uppföljning för 2020 kommer att ske i delårsrapport mars 2021 på grund av försenad data från SCB.

** Låga värden visar goda resultat. Skolverket redovisar ingen ranking för 2020 pga SCB:s beslut att inte lämna ut data från fristående skolor.

Förstärkningsområdet syftar till att skapa struktur och kultur som stödjer och skapar förutsättningar för arbetet med att öka elevernas lärande och måluppfyllelse. Det handlar om att alla nivåer i styrkedjan ska ha fokus på skolans huvuduppdrag, tydliga uppdrag, roller och ansvar samt förutsättningar för långsiktigt hållbar organisation. Det saknas i dagsläget flera indikatorer för uppföljning vilket försvårar bedömning men det har tagits ett antal viktiga steg inom förstärkningsområdet under 2020.

I förvaltningens kvalitetsrapport konstateras att nuvarande organisation inte möjliggör ett hållbart ledarskap för alla rektorer. Detta har även uppmärksammats i förvaltningens skolenhetsutredning. Under året har nämnden fattat ett antal beslut med syfte att skapa organisatoriska förutsättningar för tydligare ansvar för styrning och ledning på skolenheterna.

Som kvalitetsrapporten pekade på handlar det pedagogiska ledarskapet inte enbart om organisatoriska förutsättningar. Förvaltningen har fortsatt att utveckla strukturer och stöd för det systematiska kvalitetsarbetet. Samtliga rektorer har fått kompetensutvecklingsinsatser kring hur analyser av verksamheten kan utformas och genomföras. Samtidigt har arbetet med att åtgärda felaktigheter inom arbetet med skolplaceringar har tagit mycket fokus från huvuduppdraget både i förvaltning och nämnd. Det har bland annat tydliggjort värdet av en god intern kontroll för att undvika stora felaktigheter och åtgärder i efterhand.

I nämndens verksamhetsplan lyfts vikten av att rikta tidigare insatser för att öka elevers kunskapsresultat. Uppföljning inom ramen för kvalitetsrapporten visar fortsatt att färre åtgärdsprogram upprättas i yngre åren. Inför nästa läsår kommer förvaltningen att utöka stöd för tidiga insatser. Det sker bland annat genom att se över processen för överlämning mellan förskoleklass och grundskola. Brist på tidiga och tillräckliga insatser i yngre åldrar har uppmärksammats och under året fattade nämnden beslut om riktade medel för att öka elevpengen i mellanstadiet.

Utifrån ranking i Kolada har det skett en positiv utveckling för Göteborgs Stads grundskola gällande resultat i förhållande till kostnader. 2017 låg Göteborg på plats 238 och fram till 2019 skedde en förbättring till plats 200. Utbildningen i Göteborg blev alltså mer effektiv, sett till kostnader och elevresultat från 2017 till 2019. Uppföljningen av betygsstatistik och kostnader för samtliga huvudmän

begränsas under 2020 på grund av rättslig dom gällande hantering av statistik av fristående huvudmäns ekonomiska förhållanden.

Det saknas delvis indikatorer för uppföljning av förstärkningsområdet men från ett organisatoriskt perspektiv har det skett förändringar och fattats beslut som är viktiga för att tydliggöra ansvar, styrning och ledning för att öka elevresultat. Nämnden bedömer därför att det finns viss måluppfyllelse inom förstärkningsområdet.

3 Övrig uppföljning till kommunledningen

3.1 Utveckling inom personalområdet

3.1.1 Mått/nyckeltal som beskriver utvecklingen ur ett HR-perspektiv

	2018	2019	2020
Total sjukfrånvaro (%)		7,0 %	9,0 %
Förvaltningsextern personalomsättning (%)		8,1 %	6,8 %

Sjukfrånvaro t o m november. Personalomsättning t o m november. Avser antal tillsvidareanställda som lämnat förvaltningen i relation till totalt antal tillsvidareanställda.

Covid-19 pandemin ses som den främsta orsaken till den ökade sjukfrånvaron. Förutsättningarna för rehabilitering av medarbetare som redan var sjukskrivna innan pandemin har försvårats, vilket ytterligare kan ha bidragit till den ökade sjukfrånvaron. Den ökade sjukfrånvaron har även påverkats av ändrade förhållande i samhället med exempelvis tillgång till vård och tillfälliga förändringar i socialförsäkringssystemet.

Bemanningsförutsättningarna under 2020 har präglats av Covid-19 pandemin samt ekonomiska anpassningar i vissa skolor. Såväl antalet avgångar som rekryteringar av tillsvidareanställd personal har minskat för samtliga större yrkesgrupper inom utbildningsområdena, elevassistenter, lärare och rektorer.

Både antal anställda och årsarbetare har minskat under 2020 efter ett förvaltningsövergripande åtgärdsarbete för att nå budget i balans. Trots den ökade sjukfrånvaron har arbetad tid av timanställda inte ökat. Bidragande orsaker är dels ekonomisk återhållsamhet på vissa skolor, dels att tidsbegränsade anställningar gjorts i ökad omfattning under pandemin för att säkra tillgången på bemanning.

3.1.2 Analys av situationen inom HR-området

Arbetsmiljö

Under 2020 har det varit ett stort fokus på riskbedömningar, dels inför anpassningar för att få ekonomi i balans, dels utifrån covid-19. Förvaltningen har haft särskilt fokus på två områden som identifierades redan 2019 utifrån arbetsmiljöarbetet:

- Ohälsosam arbetsbelastning
- Hot och våld, kris och säkerhet

Under hösten har det skett en ökning av hot och våldsincidenter på skolor i särskilt utsatta områden, förvaltningen ser en tendens att incidenterna i större utsträckning kommer från externa aktörer. Här har ett god samverkan mellan bland annat rektor, utbildningschef, HR, säkerhetsavdelningen, kommunikation, fastighet, stadsdelarna, SSPF och polis resulterat i framgångsrika åtgärder.

Inder 2020 har det skett insatser kopplat till information om och att förebygga risker för otillåten påverkan och det planeras utbildning i att förebygga och hantera ohälsosam arbetsbelastning.

Kompetensförsörjning

Andelen legitimerade lärare i förvaltningen är 81,5 procent av samtliga anställda lärare. I skolor med högt socioekonomiskt index är behörigheten något. Andel undervisning som bedrivs av obehöriga lärare är störst inom ämnena matematik, svenska, engelska, idrott och slöjd samt i fritidshemmen och i grundsärskolan. Obehöriga lärare i svenska berör framförallt de yngre åldrarna och beror inte endast på brist på kompetensen utan även på schematekniska frågor där kontinuitet för eleverna prioriteras genom att undervisningen bedrivs av samma lärare oavsett ämne istället för av fler med behörighet för den aktuella ämnesundervisningen.

Covid-19 pandemin har lett till att fler studenter har antagits till lärarprogrammen och skolorna har under året fortsatt erbjudit VFU-platser till studenterna i stor utsträckning. Nationellt råder dock fortfarande brist på flera lärarkategorier främst inom Ma/No ämnen, praktisk estetiska ämnen samt lärare i fritidshem och speciallärare i grundsärskolan.

Förvaltningen stödjer aktivt mottagandet av såväl studenter från stiftelsen Teach for Sweden och programmet Kompletterande pedagogisk utbildning med förhöjd studietakt på Göteborgs Universitet. Båda programmen syftar till att erbjuda akademiker med behörighet i bristämnena, ett "snabbspår" för att få lärarexamen. Befintliga åtgärder kommer inte att räcka för att täcka behoven. Under 2020 har Göteborgsregionen tagit fram ett stöd för kommunerna för implementering av kompletterande tjänster i syfte att skapa enhetlig hantering av olika kompletterande befattningar inom skolan.

Förvaltningen genomför och planerar för en rad olika insatser för stärka kompetensförsörjningen, exempelvis genom stöd till behörighetsgivande studier för medarbetare inom grundsärskolan och fritidshemmen, systematik i genomförandet av insatser för rektorer, biträdande rektorer och lärare för att såväl attrahera nya som att stödja befintliga medarbetare i att vilja stanna och utvecklas i förvaltningen, grundutbildning för samtliga elevassistenter i förvaltningen m.m.

Det finns risk att pågående organisationsförändringar kommer att få effekter på lednings- och medarbetarnivå ur ett kompetensförsörjningsperspektiv på kort sikt medan effekterna förväntas bli positiva på längre sikt då tillgänglig kompetens kan användas på ett mer resurseffektivt sätt och det nära ledarskapet stärks.

3.2 Ekonomisk uppföljning

3.2.1 Analys av årets utfall

Resultatredovisning i sammandrag

	Bokslut 2020	Budget 2020	Avvikelse	Bokslut 2019	Bokslut 2018
Intäkter	1 034 931	784 501	250 430	831 175	298 328
Kostnader	-8 981 860	-8 985 201	3 341	-8 644 423	-3 875 360
Kommunbidrag	8 200 700	8 200 700	0	7 819 400	3 665 300
Resultat	253 610	0	253 610	5 827	88 209
Eget kapital				80 000	80 000

Grundskoleförvaltningens resultat för verksamhetsåret 2020 är en positiv avvikelse på 254 mnkr vilket motsvarar 3,1 procent av kommunbidraget. Resultatet beror på lägre kostnadsnivå för förvaltningen som helhet samt högre intäkter än budgeterat. Den högre intäktsnivån förklaras av:

- Ersättning för investeringsrelaterade driftskostnader
- Kompensation för sjuklönekostnader med anledning av covid-19
- Högre statsbidragsintäkter

Grundskoleförvaltningens utbildningsområden redovisar en positiv resultatavvikelse på 123 mnkr för året 2020, vilket är en förbättring med cirka 13 mnkr jämfört med den årsprognos som lämnades i oktober. Resultatet förklaras till största del av kompletterande budget avseende årskurs 4-6, generell höjning av elevpeng, ersättningen avseende kompensation för sjuklönekostnader med anledning av covid-19 och att åtgärdsarbetet för ekonomi i balans har genomförts. För att åstadkomma ekonomi i balans har rektorerna under året arbetat aktivt med sin inre organisation med stöd av ett resursplaneringsverktyg, stödfunktioner och utbildningschef.

Grundskoleförvaltningens avdelningar samt förvaltningsövergripande uppdrag redovisar ett resultat för året på 131 mnkr, vilket är en ökning med cirka 101 mnkr jämfört med årsprognosen som lämnades i oktober. Det positiva resultatet förklaras av:

- Outnyttjad lednings- och styrningsbudget, det vill säga reserverade medel för expansion och oförutsedda händelser
- Ökade statsbidragsintäkter
- Färre köpta platser i annan regi
- Lägre kostnader för västrafikkort/skolkort till eleverna

Uppföljning av kommuncentrala poster som hanteras genom beslut av andra nämnder

Kommuncentral post (Belopp i tkr)	Utfall	Budgeterat belopp	Avvikelse
Investeringsrelaterade driftskostnader	94 900	85 200	-9 700

Budgeterat belopp avser det beloppet som grundskoleförvaltningen kompenserades för investeringsrelaterade driftskostnader för 2020.

Kommuncentralt reserverades 100 mnkr till skolnämnderna för investeringsrelaterade driftskostnader. Grundskoleförvaltningens kostnader för 2020 uppgick till 94,9 mnkr och compensationen från kommuncentralt avsatta medel blev 85,2 mnkr. Detta innebär en negativ avvikelse på 9,7 mnkr.

3.2.2 Uppföljning av erhållna statsbidrag

Specialdestinerat/riktat statsbidrag	Erhållen ersättning och/eller uppbokat fordran avseende 2020 (kr)	Motpart (kod)	Ev kommentar
Skolverket Högskolestudier i sva & sfi	885 080	XSSV	
Skolverket Högskolestudier i spec. ped	4 726 372	XSSV	
Skolverket Karriärtjänster	18 763 437	XSSV	
Skolverket Karriärtjänster	85 000	XSSV	
Skolverket Lärarassistenter	7 354 468	XSSV	
Skolverket Läxhjälp	27 781 000	XSSV	
Skolverket Papperslösa	484 762	XSSV	
Skolverket Kvalitetssäkrande åtgärder	6 193 048	XSSV	
Skolverket Entreprenöskap	37 861	XSSV	
Skolverket Elevhälsa	7 400 000	XSSV	Samt 17 821 412 kr uppbokat på balansen för återbetalning
Skolverket Lovskola	1 787 400	XSSV	
Skolverket Specialpedagogik för lärande	1 564 000	XSSV	
Skolverket Likvärdig skola	206 230 508	XSSV	
Skolverket omsorg/nattis	861 108	XSSV	
Skolverket Icke folkbokförda	55 690	XSSV	
Skolverket Karriärtjänster utanförskap	4 924 050	XSSV	
Skolverket Lärarlönelyftet	33 072 196	XSSV	
Skolverket Lärarlönelyftet	42 600	XSSV	
Skolverket Skolledare	1 466 250	XSSV	
Skolverket Papperslösa	573 921	XSSV	

Skolverket Icke folkbokförda	60 786	XSSV	
Skolverket Högskolestudier i spec.ped	4 685 072	XSSV	
Skolverket Högskolestudier i sva & sfi	381 500	XSSV	
Skolverket Lärarlyft	192 500	XSSV	
Skolverket Karriärtjänster nya	26 194 863	XSSV	
Skolverket Lovskola - övriga lov	1 353 009	XSSV	
Skolverket Lovskola - Höstlov	87 069	XSSV	
Skolverket Lärarassistenter	7 354 954	XSSV	
Skolverket Lärarlönelyftet	31 157 535	XSSV	
Försäkringskassan, covidersättning sjuklöner	72 621 000	XSEK	
Bidrag från Tillväxtverket	10 500 000	XSEK	
Övriga statsbidrag fr Högskolerådet, SIS mm	ca 3 000 000	XSEK	

3.3 Värdering av eget kapital

Det huvudsakliga syftet med nämndens eget kapital är att möjliggöra långsiktigt ekonomiskt tänkande i verksamheten så att hastigt förändrade förutsättningar kan överbryggas. Nämnden kan besluta om att ta eget kapital i anspråk.

Nämnden bör sträva efter att ha ett eget kapital i nivå som motiveras utifrån verksamheten och de förutsättningar under vilken nämnden verkar. Nämnden ska därför årligen aktivt värdera den egna verksamheten utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv och skriftligen motivera en rimlig nivå på eget kapital. Eget kapital som överstiger denna nivå ska återredovisas till kommunstyrelsen. I detta sammanhang ska nämnden beakta de riktnivåer som gäller för samtliga nämnder.

Den beslutade riktnivån för eget kapital för grundskoleförvaltningen är 60-80 mnkr. Årsbokslutet 2020 visar ett positivt resultat på 253,6 mnkr vilket innebär att nästan hela överskottet ska återföras till staden.

Grundskoleförvaltningens bedömning av eget kapital är att det bör vara 170 mnkr. Det skulle utgöra cirka två procent av kommunbidraget, vilket stämmer överens med övriga procentuella riktnivåer för stadens förvaltningar och tumregler för god ekonomisk hushållning. Denna nivå krävs för att hantera framtida risker i form av:

- Volymförändringar
- Behovsförändringar
- Reinvesteringar och konjunkturförändringar
- Upparbetad utbildningsskuld under 2020 med anledning av covid-19
- Mottagande och implementering av organisation från stadsdelsförvaltningarna
- Överskjutande av kostnader från andra förvaltningar såsom; ny hyresmodell för lokalhyror, evakuering och rivnings kostnader.

Grundskoleförvaltningen bedömer att det egna kapitalet för 2020 ska fastställas till 170 mnkr enligt motiveringen ovan.

3.4 Uppföljning av särskilda beslut och uppdrag

3.4.1 Utvärdering av system för styrning, uppföljning och kontroll

Det finns många styrkor utifrån nämndens styrning, uppföljning och kontroll. Det finns ett starkt engagemang både inom nämnd och förvaltning för att det ska gå bra för dem vi är till för. Det finns ett starkt fokus på ledningsnivå att efterfråga resultat som är viktiga för elevernas vardag i skolan och framtida möjligheter att lyckas i livet.

Det finns strukturer för planering, uppföljning och rapportering till ledning utifrån den övergripande planering- och uppföljningsprocessen. Rapportering och uppföljning bedöms i huvudsak fungera väl men det finns anledning att se över beskrivning av hur ekonomiska åtgärder påverkar skolornas kvalitet.

I denna uppbyggnadsfas har det dock varit svårt att få till en tillräcklig dialogprocess mellan nämnd och förvaltningen inom flera viktiga områden som har bäring på styrning, uppföljning och kontroll. Nämnden har därför identifierat ökad dialog och delaktighet kopplat till budgetprocessen som ett viktigt utvecklingsområde inför arbetet 2021 och har justerat planering för detta.

Under förvaltningens initiala fas har förvaltningen haft fokus på att säkerställa strukturer som stödjer skolornas kvalitetsarbete. Från årsskiftet organiseras förvaltningens avdelningar på ett nytt sätt. För att utvecklingsarbetet ska få utväxling behöver strukturer och stödjande rutiner för avdelningarnas kvalitetsarbete förtydligas, med syfte att stödja och forma en gemensam kultur för styrning, uppföljning och kontroll.

Under året har det tagits steg för att utveckla nämndens arbete med intern styrning och kontroll. Under kommande år behöver nämnden säkerställa att åtgärder och uppföljning sker enligt plan samt att dessa har avsedd effekt.

3.4.2 Brukar-/kundorienterad kvalitetsledning

Systematik för att tillvarata elevers och vårdnadshavares behov och önskemål

Grundskoleförvaltningen sammanfattar för varje läsår det systematiska kvalitetsarbetet i en kvalitetsrapport till huvudmannen, som omfattar skol- och verksamhetsformerna grundskola, förskoleklass, fritidshem och grundsärskola. Rapporten bygger på en mängd olika underlag, bland annat enkätresultat från Göteborgsregionens elevenkät och Skolinspektionens elevenkät analyserats för att belysa elevers uppfattningar om utbildningen.

Syftet med rapporten är att ge en lägesbedömning av kvaliteten i verksamheten som kan utgöra utgångspunkt för prioriteringar och fortsatt utvecklingsarbete. På så sätt är rapporten som dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet en del i förvaltningen planerings- och uppföljningsprocess och fungerar i det sammanhanget som utgångspunkt för budget och verksamhetsplan på huvudmannanivå.

Grundskoleförvaltningens riktlinje för delaktighet och inflytande för elever och vårdnadshavare

Under hösten beslutade grundskolenämnden om en riktlinje för delaktighet och inflytande för elever och vårdnadshavare. Syftet med riktlinjen är att

grundskoleförvaltningen ska arbeta för att elevers delaktighet och inflytande öka, att skapa samsyn kring arbetet med delaktighet och inflytande med elever och vårdnadshavare och att utveckla stöd och verktyg i arbetet.

Inkomna synpunkter och klagomål

Grundskoleförvaltningen tar emot olika synpunkter och klagomål som specifikt handlar om utbildningen. På en aggregerad nivå har synpunkterna till stor del handlat om skolvalsprocessen, enskilda skolplaceringsärenden samt förvaltningens hantering av covid-19. I oktober 2019 började Grundskoleförvaltningen rutin för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen att gälla. Sedan dess har alltfler klagomål registrerats. Mer utförlig beskrivning av synpunkter och klagomål utifrån skollagen presenteras i avsnittet styrinformation till nämnden.

3.4.3 Sponsring

Nämnden har inte fattat några beslut om sponsringsåtaganden under 2020.

3.4.4 Anmälningar enligt Lex Maria

	Kvartal 3 2020	Kvartal 4 2020
Antal anmälningar enligt Lex Maria		

Det har inte inkommit några anmälningar enligt Lex Maria under kvartal 3 och 4 2020.

3.4.5 Uppföljning Intraservice tjänst dataskydd

Grundskoleförvaltningen har under året som gått haft tre olika dataskyddsombud. Detta har medfört att det varit svårt att bygga upp ett varaktigt samarbete mellan dataskyddsombudet och dataskyddskontakterna. Då dataskyddsombudet ansvarar för flera förvaltningar och bolag har det tagit ganska lång tid att få svar på frågor och återkopplingen på exempelvis konsekvensbedömningar blir långa.

En utmaning vid informationskartläggning är att dataskyddsombudsrollen inte är insatt i verksamhetens kärnprocesser och har därför ingen inblick i hur verksamheten hanterar sin information. För att komma framåt i frågan är det önskvärt att dataskyddsombudet har kännedom om verksamhetens informationsteknik och IT-säkerhet för att kunna stötta i arbete med risk- och sårbarhetsanalyser.

Framåt i tid är det önskvärt att dataskyddsombudet arbetar mer proaktivt och uppsökande i sin roll för att bli mer verksamhetsnära och synlig i förvaltningen. Förhoppningsvis blir det då också lättare för dataskyddsombudet att identifiera kompetensutvecklingsbehov i verksamheten. Det vore också önskvärt om dataskyddsombudet kan påbörja arbetet med granskning och kontroll av förvaltningens samlade dataskyddsarbete under 2021. En sådan granskning kan bli ett bra stöd för förvaltningens utvecklingsarbete i frågan.

Avseende råd och stöd är det önskvärt att dataskyddsombuden i samråd med förvaltningarna, tar fram kommungemensamma mallar för exempelvis konsekvensbedömningar. Eftersom många av projekten som rör införande av kommungemensamma system rör flera förvaltningar och drivs av intraservice, hade det underlättat om det funnits gemensamma mallar att utgå från.

4 Bokslut

4.1 Sammanfattande analys

Grundskoleförvaltningens årsresultat för 2020 är 254 mnkr. Resultatet förklaras av följande delar:

Bidrag

Högre bidragsintäkter än budget på grund av ersättningen för sjuklönekostnader med anledning av covid-19 samt kompensation för investeringsrelaterade driftskostnader. Högre bidragsintäkter än budget på grund av att försiktighetsprincipen används vid budgetering av statsbidrag. Denna princip används eftersom det finns en osäkerhet i hur stor del av det sökta statsbidraget som beviljas.

Personalkostnader

Ökade personalkostnader i förhållande till budget på grund av fler årsarbetare än budgeterat.

Köp av huvudverksamhet

Lägre kostnader jämfört med budget avseende köpta skolplatser. Avvikelsen beror främst på nedläggning av en fristående skola i början av 2020. Ett antal uppdrag och projekt har inte kunnat genomföras på grund av det rådande läget, vilket har bidragit till den positiva avvikelsen.

Lokal- och markhyror

Högre hyreskostnader jämfört med budget på grund av att nya lokaler med högre hyresnivå har tagits i bruk samt att övergångshyror infördes från 1 juli 2020.

Fastighetskostnader och fastighetsentreprenader

Högre kostnader jämfört med budget på grund av ändrad princip i redovisningen avseende investeringsrelaterade driftskostnader.

Köp av entreprenad och tjänster

Lägre kostnader än budgeterat på grund av att lednings- och styrnings budget inte har förbrukats i sin helhet.

Övriga verksamhetskostnader

Lägre kostnader jämfört med budget på grund av återbetalning av skolkort från Västtrafik samt lägre kostnader för skolskjuts.

4.2 Resultaträkning

Resultaträkning

	Årets utfall	Budget	Föregående års utfall
Taxor och avgifter	133 203	130 295	121 116
Hyror och arrenden	6 848	1 657	9 477
Bidrag	791 331	552 577	584 132
Försäljning av verksamhet och konsulttjänster	103 728	92 502	114 378
Försäljningsintäkter	-182	7 470	2 072
Övriga intäkter	2		
Verksamhetens intäkter	1 034 931	784 501	831 175
Lön ersättningar och förmåner	-3 168 244	-3 133 796	-3 054 301
Sociala avgifter och pensionskostnader	-1 256 533	-1 211 498	-1 182 278
Personalkostnader	-4 424 777	-4 345 295	-4 236 580
Lämnade bidrag	203		-854
Köp av huvudverksamhet	-1 718 119	-1 765 840	-1 718 104
Lokal- och markhyror	-1 098 252	-1 070 142	-1 017 055
Fastighetskostnader och fastighetsentreprenader	-348 381	-211 711	-249 736
Bränsle, energi och vatten	-62		-116
Kostnader för transportmedel	-1 607	-536	-2 171
Köp av entreprenad och tjänster	-878 410	-1 048 464	-869 111
Övriga verksamhetskostnader diverse	-512 455	-543 214	-550 696
Övriga verksamhetskostnader	-4 557 083	-4 639 906	-4 407 844
Verksamhetens kostnader	-8 981 860	-8 985 201	-8 644 423
Verksamhetens nettokostnader	-7 946 930	-8 200 700	-7 813 249
Kommunbidrag	8 200 700	8 200 700	7 819 400
Verksamhetens resultat	253 770	0	6 151
Finansiellt netto	-161	0	-324
Resultat	253 610	0	5 827

5 Styrinformation till nämnden

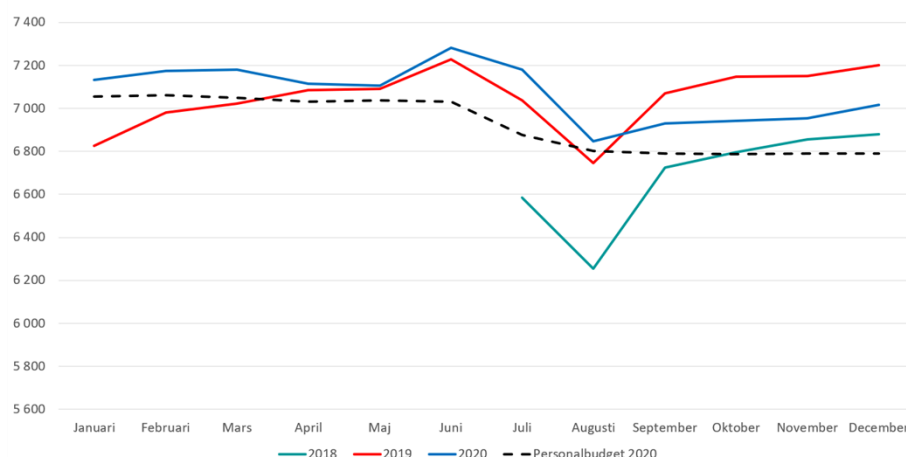
5.1 Effektivt resursutnyttjande

Bemanningsutveckling

Under början av 2020 fanns det en oroande ökningstakt gällande antal årsarbetare som inte var i nivå med budget. Med anledning av detta har förvaltningen arbetat intensivt med åtgärdsplaner för att nå en ekonomi i balans och har i samband med detta vidtagit ett antal åtgärder som nu gett effekt. Exempel på åtgärder är en reviderad tjänstefördelningsprocess och införandet av strikt anställningsprövning. Detta har lett till att vakanta tjänster inte tillsats i samma utsträckning som tidigare. I bemanningsminskningen går det generellt att urskilja fyra tendenser gällande årsarbetare:

- Oförändrat antal tillsvidareanställda
- Minskat antal visstidsanställda
- Ökat antal timanställda
- Minskad användning av bemanningsföretag

Bemanningsutvecklingen för de tre åren illustreras i diagrammet nedan.



Den streckade linjen i diagrammet ovan visar personalbudgeten för 2020. Antalet årsarbetare i förhållande till personalbudgeten ligger på en högre nivå men har sjunkit i jämförelse till förra året och våren 2020. En stor del av skolorna har i nuläget en bemanning som ligger i nivå med personalbudgeten medan ett fåtal skolor fortfarande har åtgärder kvar att göra.

Antal årsarbetare i december har jämfört med januari minskat med 117 årsarbetare, vilket motsvarar cirka 1,6 procent. Förändringen har främst skett inom utbildningsområden och inom samtliga större yrkeskategorier. En stor del av förändringen återfinns på skolor som genomfört ekonomiska åtgärder för en ekonomi i balans.

Resultat av vårens tjänstefördelning utifrån ekonomi i balans

Under våren har det pågått ett intensivt arbete för att stötta skolor i att genomföra åtgärdsplaner för att nå en ekonomi i balans. Förvaltningen har arbetat med omställningsarbete där skolor och övriga enheter rapporterat in 220 tjänster där det

funnits behov av att minska antalet medarbetare genom att tillsvidareanställda erbjuds placering på annan enhet. Tjänstefördelningsprocessen har lagt stor vikt vid att medarbetare frivilligt söker andra tjänster. Det har genomförts utbildningsinsatser för elevassistenter, för öka grundkompetensen och stärka förutsättningarna för omställning.

Arbetet med tjänstefördelning utifrån ekonomi i balans kommer att fortsätta även under 2021. I utvärderingarna, av processen, som gjorts under hösten framkom dock att denna form av tjänstefördelning resulterade i sena rekryteringar och en svårighet att säkra kompetensförsörjningen inför höstens terminsstart. Utifrån denna konsekvens kommer tjänstefördelningsprocessen att tidigareläggas under 2021.

5.2 Rapportering av pågående uppdrag och viktiga händelser

Uppföljning av effekter av covid -19

Grundskoleförvaltningen har påverkats i stor grad av covid-19. Förvaltningen har upprätthållit verksamheten utifrån skollagen, men det har varit ett ansträngt läge. Framför allt har bemanningsläget varit hårt ansatt ute på skolenheterna. Under hösten har både förvaltningens krisledning och arbetsgrupp för covid-19 aktiverats.

Under hösten fattades 19 beslut om distansundervisning för 18 skolenheter. Två beslut har gällt mellanstadiet, övriga högstadiet. Effekter av covid -19 och beslut gällande förändrad undervisning beskrivs även som en avvikelse till kommunledningen tidigare i rapporten.

Förvaltningen har genomfört en kartläggning i syfte att undersöka hur Covid19 inverkat på elevernas måluppfyllelse. Ungefär hälften av stadens rektorer besvarade enkäten. Av de som svarade på enkäten uppgav drygt 40 procent att covid -19 inte har negativ effekt på elevernas måluppfyllelse. Ungefär lika många skolor angav att covid-19 har haft viss negativ påverkan. Drygt tio procent av de som svarade uppgav att elevernas måluppfyllelse har påverkats negativt.

Den huvudsakliga orsaken till den negativa påverkan på elevernas måluppfyllelse är frånvaro hos personal och elever. De elevgrupper som påverkats mest negativt är elever i behov av stöd; i synnerhet elever med särskilt stöd, elever med extra anpassningar samt elever med annat modersmål än svenska.

Nedan beskrivs exempel på åtgärder som rektorer har genomfört för att kompensera för elevers minskade måluppfyllelse. Det har bland annat handlat om:

- Att tillsätta vikarier när personal varit borta
- Att organisera så att extra lärare kunnat stötta vissa klasser
- Att ordna extra läxhjälp
- Att organisera fjärrundervisning så det kan stötta eleverna
- Att överanställa inom grundsärskolan
- Att ha en tät kontakt med vårdnadshavare
- Att få elever med frånvaro tillbaka till skolan

Under vårterminen 2021 kommer förvaltningen att följa upp läget särskilt för att undersöka vilka insatser och stöd som behövs för att inte elevers måluppfyllelse ska minska.

Förbättrat arbete med skolplaceringar

Under hösten 2020 har grundskoleförvaltningen utfört ett stort utvecklingsarbete för att förbättra effektivitet och säkra rättssäkerhet i skolplaceringsprocessen. Arbetet har utförts i projektform och beskrivs i bilaga 1 till årsrapporten.

Ett nytt regelverk för skolplaceringar har beslutats av grundskolenämnden efter dialog mellan grundskolenämnden och förvaltningen om vägval och dess konsekvenser. Förvaltningen har arbetat med att kvalitetssäkra data vad gäller vägnät för att mäta avstånd mellan hem och olika skolor, skolornas adresser, kapacitet samt elevuppgifter.

Under hösten har förvaltningen tagit in synpunkter i en medborgardialog där vårdnadshavare, politiker och tjänstemän har mötts för att diskutera hur skolplaceringsprocessen kan förbättras. Synpunkterna har i den mån det varit möjligt tagits om hand i det pågående förbättringsarbetet eller gått in i ansvarig enhets planering av arbetet framåt.

Därtill har förvaltningen sett över och tagit fram nya arbetssätt och rutiner för arbetet med skolplaceringar.

Den samlade kommunikationen kring skolplaceringsarbetet har utvecklats för att det ska bli tydligare för elever och vårdnadshavare. Det handlar bland annat om att beskriva vad regelverket innebär i praktiken, hur skolplaceringsprocessen går till och vad det innebär att önska skola samt en digital karta där man på förhand kan se aktuella närmsta skolor utifrån sin adress. Arbetet med skolplaceringar ingår i nämndens samlade riskbild och enligt internkontrollplanen för 2021 åtgärder ska följas upp.

Handlingsplan för digitalisering framtagen

I nämndens verksamhetsplan för 2020 angavs att förvaltningen skulle färdigställa handlingsplan för digitalisering, vilken nu är antagen av nämnden. Implementering och genomförande kommer få fokus under 2021. Det kommer krävas en tydlig samverkan i stödkedjan då många av aktiviteterna avser kompetensförsörjning, professionsutveckling och verksamhetsutveckling. Ett stort beredningsarbete har pågått för att möta behov av distans- och fjärrundervisning, med anledning av pågående pandemi. Handlingsplanen för digitalisering bygger bland annat på förändrade arbetssätt men är också beroende av välfungerande digitala lärplattformar. Det pågår flera projekt för att utveckla stadens lärplattformar i staden och detta beskrivs nedan.

Pågående projekt för nya digitala verksamhetssystem

Stadens pedagogiska digitala lärplattform består idag av flera olika delar, varav Hjärntorget är en viktig del för att dokumentera skolans myndighetsutövning. Det pågår upphandling för att ersätta dagens Ping Pong, som är del av Hjärntorget, som beräknas vara klar i april 2021. Införande av nytt system beräknas starta med pilotskolor under våren 2022 med efterföljande breddinförande hösten 2022. Gemensamma processer som behöver hanteras i och med övergång till ett nytt system är *Närvaro/schema*, *Betyg och bedömning/IUP*, *Åtgärdsprogram* och *Undervisning/Extra anpassningar*. Förvaltningen är därför beroende av att det blir ett bra införande.

Tidsplanen för lärplattformprojektet påverkas av införandet av nytt elevadministrativt system, IST-administration som ersätter Procapita. IST-administration behöver vara på plats innan breddinförandet av ny lärplattform kan påbörjas. Start för breddinförande av IST-administration på samtliga skolor sker med förberedelser av nytt läsår under våren 2021 och skarpt läge vid start av nytt

läsår i augusti hösten 2021. Ett verktyg för närvaro inom fritidshemmet införs på fritidshemmen i etapper under läsår 21/22.

Det finns osäkerheter gällande tidplanen för IST på grund av att alla efterfrågade funktionaliteter ännu inte är på plats. Tidplanen är viktig att följa eftersom det elevadministrativa systemet har bäring på andra stora processer i förvaltningen och förseningar kan därför kräva interimslösningar inom andra områden.

Tvåspråkig undervisning har startat

Inför hösten 2020 startade grundskoleförvaltningen tvåspråkig undervisning på svenska och finska småskaligt i förskoleklass med tre elever, samt med utökad modersmålsundervisning i de övriga årskurserna (två elever) på Skogomeskolan. Skolan har ett nära samarbete med Terapislingans förskola, som erbjuder utbildning på minoritetsspråket finska och i dagsläget har 16 sverigefinska barn. Grundskoleförvaltningen var redo att erbjuda tvåspråkig undervisning också på Slottsbergsskolan inför hösten 2020 men inga ansökningar gjordes. Slottsbergsskolan är fortsatt sökbar till hösten 2021 för tvåspråkig undervisning.

Ansvar för ungdomsfullmäktige

Ungdomsfullmäktige är Göteborgs stads formella forum för ungdomsinflytande. Från och med 2021 kommer Grundskolenämnden ta över ansvaret för valet. Det handlar om att möjliggöra för barn och unga från årskurs 6 upp till 18 år att kandidera, och sedan att skapa förutsättningar för och uppmuntra till valdeltagande för barn och unga från årskurs 5 upp till 18 år. Nämndens övertagande av ansvaret för valet tydliggjordes under 2020.

Förstärkt bevakning och fokus på trygghet efter incidenter på skolor

Händelser som inträffat på skolenhetsnivå under våren och hösten har föranlett en utveckling av krisledningsarbetet. Efter uppföljning och utvärdering av arbetet har direktören fattat beslut om att inrätta en säkerhetschef. Denna funktion kommer ha en roll som ledande stöd till förvaltningsdirektör och förvaltningsledning vid pågående kriser och samhällsstörningar och kommer bland annat även arbeta med det strategiska säkerhet och krisberedskapsfrågorna.

För att förtydliga och förenkla processen kring hot och våld har rutiner uppdaterats. Förvaltningen har arbetat med olika tekniska lösningar för att stödja de extra utsatta skolorna. Exempelvis har personlarm, utökad kameraövervakning samt extra väktarbevakning köpts in av förvaltningen till en kostnad på omkring 500 000 kr.

Utifrån behov om att agera på ett effektivt och enhetligt sätt i staden kring hot och våldssituationer har ett samarbete inletts med Polis, Räddningstjänst, grundskoleförvaltningen, förskoleförvaltningen och utbildningsförvaltningen.

5.3 Systematiskt kvalitetsarbete

Under hela 2020 har fokus för det systematiska kvalitetsarbetet på skolnivå och huvudmannanivå handlat om att befästa struktur och systematik utifrån förvaltningens förstärkningsområden. Viktiga verktyg är kvalitetsdialoger, rektorsverkstäder samt strategiska aktiviteter för att stärka strategisk kompetensförsörjning och undervisningens kvalitet. Det systematiska kvalitetsarbete beskrivs mer detaljerat i kvalitetsrapporten för läsår 19/20.

Kvalitetsdialoger

Kvalitetsdialogerna syftar till att stärka formerna för det kollegiala lärandet genom hela styr- och stödkedjan. Det är en viktig kugge i det systematiska kvalitetsarbetet. Kvalitetsdialogerna sker både enskilt mellan respektive rektor och utbildningschef

och genom dialoger i grupp där rektor och nyckelpersoner på skolan samt verksamhetsutvecklare träffas.

Kvalitetsdialogerna har strukturerats utifrån följande kvalitetsområden: Trygghet och delaktighet, undervisningens kvalitet och kunskaper och lärande. Det huvudsakliga innehållet i dessa dialoger har varit skolenheternas arbete med elevhälsa, främjande eller förebyggande mål i planer mot diskriminering och kränkande behandling, framgångsfaktorer och utmaningar med att bibehålla/skapa studiero, trygghet och strategiskt jämställdhetsarbete.

Rektorsverkstäder

Vid rektorsverkstad samlas alla rektorer i grundskoleförvaltningen för gemensamma föreläsningar och kollegiala diskussioner i olika grupperingar. Sju rektorsverkstäder har genomförts under året kopplat till årshjulets kvalitetsområden. Innehåll och genomförande utvärderas kontinuerligt av deltagarna och en särskild referensgrupp. Årets rektorverkstäder har fokuserat på följande teman:

- Könsskillnader i skolresultat
- Att tala om undervisning
- Att analysera resultat
- Kunskap och lärande, att prioritera mål
- Delaktighet och inflytande på riktigt
- Jämställdhet och demokrati genom delaktighet och inflytande

Skolans värdegrund och mänskliga rättigheter

Förvaltningen har under året genomfört en mängd insatser som stöd till skolornas arbete med värdegrund och för mänskliga rättigheter. Stadens planer inom MR-området har styrt inriktningen på insatserna. Tema vid rektorsverkstäder och kvalitetsdialoger, utbildningsinsatser för specifika målgrupper samt lokala handlingsplaner är verktyg som kopplar ihop styrdokumentens mål med den pedagogiska verksamheten på varje skola.

En del av stödet till skolorna har under året också handlat om att samla information och vägledning om arbete mot rasism, hedersrelaterat våld och förtryck, jämställdhet, HBTQ med mera på tillgängliga ytor för skolledare och lärare att ta del av och använda i den pedagogiska verksamheten.

En övergripande strategi är att integrera värdegrundsfrågor och mänskliga rättigheter i det ordinarie kvalitetsarbetet. Två exempel på det är förvaltningen mall för plan mot diskriminering och kränkande behandling samt rutinen för digital anmälan av kränkande behandling. Under 2020 har antal anmälningar om misstänkt kränkande behandling fördubblats gentemot föregående år vilket tyder på att verktyget har underlättat hantering för skolorna.

Plan för övergångar

Kvalitetsrapporten pekar på vikten av goda överlämningar mellan olika årskurser och det är särskilt viktigt för elever i behov av särskilt stöd. Under slutet av året har förvaltningen reviderat planen för övergångar för att passa bättre för överlämningar vid elever som har särskilda stödbehov.

Aktiviteter för att stärka strategisk kompetensförsörjning och undervisningens kvalitet

Under året har det främst skett förberedelser inför kommande aktiviteter under 2021 inom ramen för rektorsakademin. Bland kommande aktiviteter kan pilotprojekt för

mentorsprogram nämnas tillsammans med ledarskapsutveckling och förstärkt introduktionsplan för rollerna rektor och biträdande rektor.

Inom lärarakademin pågår bland annat aktiviteter för att skapa en systematisk introduktion av nya lärare i organisationen och att samla tillgång till alla kompetensutvecklingsinsatser för lärare.

Nätverk, professionsutveckling och stärka samverkan

Nu finns en plan för nätverk/mötesplatser för grundsärskolans lärare. Under hösten har vissa aktiviteter genomförts men mötesplatserna kommer att starta till vårterminen. Arbetet sker i samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten och Center för skolutveckling.

Förstelärrollen

Förvaltningen har bedrivit ett utvecklingsarbete kring förstelärrollen för att skapa likvärdighet inom och mellan skolor i utbildningsområdena. Förvaltningen har nu förtydligade kompetenskrav för förstelärare, tydliggjord rekryteringsgång, fördelningsmodell som utgår från elevtal och skolenhetens socioekonomiska index, förtydligad definition av förstelärares roll i det kollegiala lärandet och i skolans systematiska kvalitetsarbete. Arbetet kvarstår för motsvarande tydlighet kring lektorsrollen och förstelärare i fritidshem och förskoleklass.

Framtidsrustad skola

På grund av rådande omständigheter, kopplat till Covid-19 har skolorna inte kunnat genomföra prao, men istället har ett metodmaterial utarbetats i syfte att erbjuda stöd till skolpersonal i arbetet med att integrera prao i undervisningen inom skolans ämnen. Uppföljning av skolors arbete med den integrerade proundervisningen kommer göras under våren 2021.

Grundskoleförvaltningen, vägledningscentrum och Göteborgsregionen arbetar med en gemensam målgrupp utifrån målsättningen att framtidsrusta stadens unga med kompetenser att genomföra välgrundade studie- och yrkesval. Under året har det tagits fram en kartlägningsrapport för att identifiera utvecklingsområden inom studie- och yrkesvägledning.

5.4 Uppföljning av tidigare avvikelser

I delårsrapport augusti beskrevs förutom arbetet med covid-19 även två större avvikelser, felaktiga beslut om skolplaceringar samt omfördelning av ekonomiska medel. Här nedan beskrivs en uppdatering med anledning av felaktiga beslut om skolplaceringar.

Förvaltningens beslut om skolplaceringar inför höstterminen 2020 blev kritiserade, framför allt av de elever och vårdnadshavare som upplevde besluten som orimliga. Förvaltningen genomförde en intern utredning om vad som hade hänt och gav förslag till förbättringar. Utifrån granskningen tillsatte direktören ett projekt för att samordna förbättringsarbetet kopplat till förvaltningens arbete med skolplacering. Projektets arbete har kontinuerligt redovisats för förvaltningsledning och nämnd under hösten 2020. Slutrapporten är en samlad redovisning av projektgruppens arbete samtidigt som den innehåller rekommendationer till hur det fortsatta arbetet med kan se ut, se bilaga 1.

Projektgruppen har under hösten 2020 kommit med förslag om ändrade regler för skolplacering, utveckling av arbetssätt och rutiner samt säkerställt att förvaltningens systemstöd är adekvata. Det fortsatta arbetet med skolplaceringar övergår nu i förvaltningens linjeorganisation.

Förvaltningen har analyserat ekonomiska konsekvenser utifrån skolplaceringsprocessen. Flera skolor har under höstterminen haft ett lägre elevantal än vad skolorna planerat för, vilket har medfört en minskad ersättningsnivå mot vad som prognosticerats. Om detta är en effekt av skolplaceringsprocessen eller det fria skolvalet har visat sig varit svårt att identifiera. I kartläggningen av ekonomiska effekter har det framkommit att flertalet skolor har planerat för ett högre elevantal än vad som framgått av placeringsunderlaget som skickats ut till skolorna. Detta har inneburit en negativ ekonomisk effekt för vissa skolor och kan inte med säkerhet kopplas samma med skolplaceringsprocessen.

Tidigare granskningar har visat att det funnits bristande dokumentation och samlad styrning och ledning i det åtgärdande arbetet med skolplaceringar. Detta har även bidragit till svårigheter i uppföljning- och analys av ekonomiska effekter.

Felaktigheterna drabbade många elever som kände oro inför terminsstarten. Under hösten erbjöds vårdnadshavare till elever som inte fick önskad skolplacering en kontakt med elevhälsan. Av dessa svarade drygt 20 vårdnadshavare att de ville ha kontakt med elevhälsan och elevhälsan har då kallat till samtal. Omkring 100 vårdnadshavare ville inte ha fortsatt kontakt med elevhälsan.

Under hösten 2020 genomfördes en extern granskning av förvaltningens arbete för att rätta till felaktiga skolplaceringar, se bilaga 2. Granskningen identifierade ett antal brister gällande styrning och ledning, handläggning och säkerhet samt kommunikation. Granskningen identifierade bland annat att det förekommit både interna och externa försök till att påverka handläggningen. Granskningen kunde dock inte fastställa att påverkansförsök har påverkat handläggningen direkt.

Många av de åtgärderna som granskningen rekommenderar förvaltningen att genomföra finns omhändertagna och redovisas i slutrapporten för projekt för skolplacering 2021, bilaga 1.

5.5 Intern styrning och kontroll - uppföljning av samlad riskbild 2020

Grundskolenämnden ansvarar för att det finns en organisation och anvisningar för hur arbetet med intern kontroll ska bedrivas. Nämnden ska försäkra sig om att den interna kontrollen är tillräcklig och ändamålsenlig. Internkontrollplanen följdes upp i delårsrapport per augusti.

Här sker en samlad uppföljning av de riskområden som identifierades i nämndens samlade riskbild inför 2020. Vissa av riskerna återfinns inom flera av de identifierade riskområden. Uppföljningen går därför inte igenom varje risk specifikt utan syftar till att beskriva åtgärdsarbetet i större drag samt synliggöra om det finns avvikelser mot planeringen som nämnden bör känna till.

Kärnprocesser med eleven i centrum

Betyg och bedömning av kunskapsresultat

Åtgärder under året har bland annat handlat om att säkra strukturer för korrekt inrapportering av betygsdata. För den enskilda eleven finns alltid en risk för felaktig betygssättning vilket kan ha förstärkts under 2020 genom avsaknad av nationella prov.

Skolplaceringar

Under 2020 uppenbarades bristande intern kontroll gällande förvaltningens arbete

med skolplaceringar. Under året har förvaltning och nämnd utvecklat och kvalitetssäkrat processen i dialog med medborgare och experter. Åtgärderna förväntas bidra till en mer förutsägbar och rättssäker process för elever och vårdnadshavare. Det kvarstår dock kapacitetsproblem inom flera områden vilket kommer att leda till att alla elever inte kommer att kunna få en skolplacering utifrån sitt förstahandsval. Kapacitetsbrister gäller även inom grundsärskolan.

Förändrad skolenhetsorganisation

Under året har det fattats ett antal beslut efter skolenhetsutredningen som har bäring på risker för enskilda elever. Det gäller bland annat organisering av särskilda undervisningsgrupper på nivå 2 och 4 som har varit ojämnt fördelade över staden och organisation av elevhälsan. Beslut utifrån skolenhetsutredningen syftar till att skapa ökad tydlighet och likvärdig tillgång över hela staden.

Likvärdig tillgång till skolskjuts.

Efterlevnad av förvaltningsövergripande riktlinje för skolskjuts säkras med hjälp av systemstöd. Ansvarig enhet har kontinuerlig dialog med entreprenörer och trafikutövare. Rutin för hantering av avvikelser är framtagen.

Individuella studieplaner för nyanlända elever

Uppföljning sker centralt genom enheten för nyanlända och skolor erbjuds stöd i arbetet.

Hemkommunansvar och elevnärvaro

Hemkommunansvaret rör flera områden som både kan påverka enskild elev och andra aktörer. Under året har riktlinjer och rutiner gällande närvaro- och skolpliktsuppföljning tagits fram men områden kommer att kvarstå som ett riskområde framgent tills nya rutiner och uppföljning har satt sig i organisationen. Andra insatser rör samarbete och dialog med fristående aktörer. Detta beskrivs i avsnitt 5.7.

Bristande efterlevnad av regelverk

Bristande efterlevnad av rutin för anmälan och utredning om kränkande behandling

Det finns alltid risk att elever utsätts för kränkande behandling. I kvalitetsrapporten beskrivs dock att antal anmälningar fördubblades under läsåret 19/20 vilket tyder på att fler skolor synliggör kränkingsproblematik och anmäler misstänkta händelser till huvudman. Fördubblingen av antalet anmälningar gentemot föregående läsår har troligen att göra med införandet av ett digitalt system, vilket inte bara utgjort en mer smidig rutin utan även satt fokus på rektors ansvar och vikten av att anmäla och utreda kränkningar.

Personuppgiftshantering

Under året har det tagits fram en arbetsgång och rutiner exempelvis för att göra bedömning av personuppgiftshantering i digitala läromedel.

Kriskommunikation

Det interna arbetet med krisledning har utvecklats och formaliserats, vilket har lett till att kriskommunikationen har fått en bättre struktur. Kommunikationsenheten har utökats med en kommunikatör. Göteborgs Stads arbete med struktur för kriskommunikation har utvecklats på ett positivt sätt och det har initierats samarbete med de nya förvaltningarna i Göteborgs Stad.

Stödprocesser

IT-projekt för nya verksamhetssystem

Det pågår flera olika projekt för nya verksamhetssystem. Förvaltningen följer utvecklingen noggrant eftersom det finns stora osäkerheter gällande tidplaner och leverans gällande önskvärda funktionaliteter.

Inköp av digitala läromedel

Under året har det tagits fram en arbetsgång för rektorer som vill köpa in digitala läromedel. Det har skett avsteg från rutinen under året vilket tyder på att det krävs fortsatt information till alla skolor om hur man kan få stöd.

HR, arbetsmiljö och kompetensförsörjning

Under året har det tagits fram en ny rutin för kontroll av utdrag under belastningsregistret. Enligt nämndens internkontrollplan för 2021 kommer denna rutin att följas upp under 2021.

Under året har det även skett tätare kostnadskontroller gällande utbetalning av löner. Löneskulderna har minskat vilket är positivt.

Oegentligheter

Under året har förvaltningen arbetat för att komplettera befintliga årshjul för arbetsmiljöarbete för att även inkludera frågor om otillåten påverkan och stadens policy mot mutor. Förvaltningen har tagit fram filmer och stödmaterial som kan användas vid APT-träffar. Det krävs fortsatt arbete för att följa upp kännedom hos medarbetare och chefer.

5.6 Uppföljning av insyn av fristående skolor

I början av januari 2021 fanns nästan 13 000 Göteborgselever inskrivna i fristående skolor i Göteborg. Sedan starten av grundskolenämnden 2018 har insynen i fristående grund- och grundsärskolor förändrats och utvecklats. Insynen fokuserar i dagsläget i väsentligt större utsträckning på de ansvar och skyldigheter som grundskolenämnden har som hemkommun för stadens samtliga elever. Rätten till insyn bygger på de skyldigheter som staden har för alla elever som bor i Göteborgs Stad. Däremot saknas det tydliga verktyg för staden att fatta beslut utifrån uppgifter som kommer fram i insynsarbetet. Den grundläggande förutsättningen för en fungerande insyn är goda relationer med de fristående skolhuvudmännen i Göteborg. Förvaltningen bedömer att det idag finns väl fungerande relationer skolhuvudmännen emellan och att det underlättar hantering av både stora och små ärenden som berör elever som bor i Göteborg.

Under 2020 har insynen påverkats av några händelser, stängningen av Safirskolan i december 2019 och situationen kring covid-19. Stängningen av Safirskolan har visat på de utmaningar som uppstår för hemkommunen i samband med att en större skola behöver stänga. Förvaltningen behöver utveckla processer för att förebygga sådana situationer.

Covid-19 har präglat mycket av arbetet under 2020. Förvaltningen har kontinuerligt följt upp hur de fristående skolorna hanterat smittspridningen och vilka beslut som fattats om distansundervisning. Förvaltningens Covid-19 grupp har tagit fram många informationsunderlag och rutiner för de kommunala skolorna varav de fristående huvudmännen kunnat ta del av ett urval. Detta har uppskattats och varit till hjälp för att skolor kunnat fatta kloka covid-19 beslut alla Göteborgselever, oavsett skolform.

Under året har förvaltningen upprättat entreprenadavtal med de flesta fristående

skolor med fritidshem. Om regeringen fattar ett allmänt beslut om att stänga grundskolor helt finns det avtal som möjliggör att fritidshemmen kan vara öppna för elever med vårdnadshavare som har samhällsviktiga arbeten.

Efter problemen med skolplaceringen 2020 utvecklades under hösten ett samarbete med de fristående skolor som i korthet handlar om gemensamt kalendarium för informationsutbyte kring antagningen inför höstterminen 2021. Samarbetet har fungerat bra och många fristående skolor har anpassat kalendern för sin antagning. Det gör att grundskoleförvaltningen tidigare får kännedom om de elever som kommer att gå i fristående skolor och därmed inte är behövt uppta en plats i kommunal skola. Det finns utifrån samarbetet en plattform för att utveckla ett tätare samarbete om riksdagen beslutar om författningsändringar som möjliggör detta.

I samband med att Safirskolan stängdes av Skolinspektionen i december 2019 fick över 430 elever en ny skolplacering. Förvaltningen arbetade aktivt med att följa upp att elever dök upp på sina nya skolor och att den dokumentation som Safirskolan hade kring sina elever, särskilt de med beslut om särskilt stöd, följde med till elevens nya skola.

De skolstängningar och risk för skolstängningar som förvaltningen hade att hantera under 2019 tydliggjorde risken att förvaltningen med kort varsel ska överta ansvar för elever på fristående skolor. Det har resulterat i ett utvecklat arbete kring dessa frågor. Förvaltningen har under året haft täta kontakter med de huvudmän som har fått beslut från Skolinspektionen att starta skola i staden. Kontakterna har resulterat i att förvaltningen nu har tidigare och mer detaljerad information om vilka skolor som avser att starta 2021, vilken adress som är aktuell, antalet elever och årskurser. Under året har förvaltningen även uppmärksammat att flera fristående skolor saknat permanenta bygglov för sina skollokaler. Tillsammans med stadsbyggnadskontoret har förvaltningen identifierat omfattningen och eventuell risk att skolor behöver stänga på grund av lokalproblematik. Efter insatser från stadsbyggnadskontoret har risken minskat väsentligt.

Under 2020 genomfördes för första gången ett råd där representanter från nämnden träffade företrädare från de fristående huvudmännen. Olika frågor diskuterades, till exempel om ersättningsmodellen kommer att utvärderas eller förändras.

Det har tidigare i Göteborg funnits oklarheter om hur erbjudandet av fritidshem på mellanstadiet ska se ut. Under 2020 har förvaltningen aktivt arbetat med att samtliga fristående skolor ska erbjuda fritidshem eller motsvarande för elever på mellanstadiet. Förvaltningen har även haft kommunikation med Skolinspektionen i frågan. Under 2020 har flera fristående skolor börjat erbjuda fritidshem eller öppen fritidsverksamhet för mellanstadiet. Bedömningen är att i dagsläget har alla elever på mellanstadiet i kommunen ett erbjudande om fritidshem eller så kallad fritidsklubb. Nämndens beslut om en särskild ersättning för öppen fritidsverksamhet på mellanstadiet har varit viktig i detta sammanhang.

5.7 Förändringsprojekt under 2020

Det har pågått flera förändringsprojekt under 2020 med anledning av stadens förändrade organisation och egna behov av tydligare styrning och ledning inom förvaltningen. Nämnden har fått löpande information under året men här sker även en kort sammanfattning utifrån följande förändringsprojekt:

- Mottagande av måltid, lokalvård, vaktmästeri
- Mottagande av kulturskolan
- Säkra samverkan
- Ansvar för kommunfullmäktige
- Ny skolenhetsorganisation
- Skolplaceringar 2021
- Ny avdelningsorganisation

Mottagande av måltid, lokalvård, vaktmästeri

Projektet Överföring av intern service har arbetat med förberedelserna för att ta emot måltid, lokalvård och vaktmästeri. Projektet har utrett hur verksamheten ska organiseras i grundskoleförvaltningen. Under ett första skede kommer måltid, lokalvård och vaktmästeri att organiseras i avdelningen för ekonomi, lokalförsörjning och service.

Verksamheten omfattar cirka 1100 medarbetare, med cirka 40 enhetschefer och två verksamhetschefer. Enheterna är uppdelade utifrån geografi, med ansvar för måltid och lokalvård/vaktmästeri, vilket innebär att rektorer kommer att samarbeta med två enhetschefer.

Grundskoleförvaltningen har i nuläget inte full insyn i stadsdelarnas fördelning av resurser vilket innebär en risk för kostnader som inte är resurssatta gällande lokaler, kommungemensamma tjänster med mera. 630 miljoner är avsatta i budget för måltid, lokalvård och vaktmästeri i grundskoleförvaltningen. Inför 2021 räknas budgeten upp enligt index.

Det fortsatta arbetet innebär att tillsammans arbeta ihop tio stadsdelars verksamhet till en verksamhet i grundskoleförvaltningen med en likvärdig service för måltid, lokalvård och vaktmästeri och med en gemensam känsla för service.

Mottagande av kulturskolan

Den 15 maj 2020 beslutade kommunfullmäktige att kulturskolans verksamhet skulle överföras till grundskoleförvaltningen. Kulturskolan omfattar cirka 260 medarbetare. Planeringen inför mottagandet av ny verksamhet har bedrivits i projektform.

Kulturskolan organiseras genom beslut av förvaltningsdirektören under avdelningen kvalitet, samordning och utveckling. Enheterna är uppdelade utifrån kulturskolans nuvarande organisation och kommer att ledas av en verksamhetschef. Det fortsatta utvecklingsarbetet innefattar bland annat att

- ta fram en resursfördelningsmodell för kulturskolorna inför 2022.
- analysera kartläggningen av kulturskolans utbud.
- utveckla en organisering som skapar förutsättningar för grundskoleförvaltningen att erbjuda kulturskola i alla delar i staden och nå målgrupper som idag har en låg representation i kulturskolans verksamhet.

Säkra samverkan

Med anledning av stadens omorganisation fanns ett behov av att hålla ihop och bevaka samverkansfrågorna särskilt under hösten 2020, varför ett projekt med särskilt fokus på att säkra samverkan utifrån ett hela staden-perspektiv har drivits inom grundskoleförvaltningen sedan juni 2020. Samverkansfrågor som projektet hanterar kännetecknas av att de är mellanrumsfrågor som drivs av och mellan olika aktörer i och utanför staden, och där grundskoleförvaltningen och stadsdelarna har funnits med i samverkan. Det rör frågor som meningsfull fritid, folkhälsa, områdesutveckling, samverkan med civilsamhälle och näringsliv, och satsningar inom Jämlik Stad utifrån skola som arena och familjecentrerat arbetssätt för skolår. Utöver samverkansfrågorna hanterar projektet grundskoleförvaltningens samordningsansvar för val till ungdomsfullmäktige.

Arbetet har under hösten 2020 framför allt fokuserats på att säkerställa att överenskommelser kring samverkansinsatser för barn och unga ska finnas på plats mellan grundskoleförvaltningen och de nya socialnämnderna. Ett ramverk för överenskommelse har tagits fram under december 2020, mellan parterna förskolenämnden, grundskolenämnden, funktionsstödsnämnden och socialnämnderna.

Överenskommelserna etablerar de strategiska grupperna som respektive stadsområdes viktigaste forum för styrning och ledning i samverkan. Stadencentralt etableras en utvecklingsgrupp som får i uppdrag att arbeta vidare kring former för samverkan i stadens nya kontext, samt med fokus på vilka andra aktörer som behöver inkluderas i frågor som rör områdesutveckling.

Våren 2021 fortsätter projektet, då med fokus på övergripande frågor som hur grundskoleförvaltningen ska organisera för samverkansarbete, arbeta med folkhälsofrågor och integrera arbetet med Jämlik Stad. Projektet avslutas i juni 2021.

Ansvar för ungdomsfullmäktige

Ungdomsfullmäktige är Göteborgs stads formella forum för ungdomsinflytande. Från och med 2021 kommer Grundskolenämnden ta över ansvaret för valet. Det handlar om att möjliggöra för barn och unga från årskurs 6 upp till 18 år att kandidera, och sedan att skapa förutsättningar för och uppmuntra till valdeltagande för barn och unga från årskurs 5 upp till 18 år. Nämndens övertagande av ansvaret för valet tydliggjordes under 2020.

Ny skolenhetsorganisation

Grundskolenämnden beslutade den 24 juni 2020 om ett genomförande av skolenhetsutredningens grundläggande principer. I augusti startade ett genomförandeprojekt för implementering av skolenhetsutredningens principer. De principer som ska genomföras och implementeras handlar i huvudsak om

- nya utbildningsområden, skolenheter och ledningsgrupper,
- ny organisation för elevhälsan,
- grundsärskoleverksamhet med tillräcklig kapacitet,
- styrdokument och kriterier för områdesgemensamma SU-grupper,
- principer för resursskolor och stadengemensamma SU-grupper samt finansiering och organisation.

Förändringsarbetet är omfattande och består av delprojekt och olika parallella steg. Det handlar exempelvis om dialog och samverkan löpnade under processen, att erforderliga beslut fattas av rätt organ, att medarbetare informeras, utses och påbörjar nya uppdrag. Berörd personal ska även få stöd i sin nya roller och i sitt

nya team. Verksamhetssystem, styrande och stödjande dokument behöver justerats utifrån genomförda förändringar.

Under hösten 2020 har det fattats beslut avseende:

- utbildningsområden
- skolenheter
- skolområden
- befattnings-, uppdragsbeskrivningar och kompetensprofiler för utbildningschef, biträdande utbildningschef, rektor och biträdande rektor
- bemannings- och rekryteringsprinciper

Rekrytering av utbildningschef och biträdande utbildningschef är genomförd och rekryteringen av rektor och biträdande rektor är påbörjad. Arbete inom övriga delar är påbörjade. Projektet fortsätter arbetet i enlighet med fastställd projekt- och tidsplan under 2021.

Skolplaceringar 2021

Projektet Skolplaceringar 2021 har pågått mellan augusti och december 2020, se bilaga 1 Slutrapport skolplaceringar 2021. Syftet har varit att ta fram rutiner och arbetssätt samt en organisation som säkrar en rättssäker hantering av skolplaceringar inför höstterminen 2021, både utifrån skollag och barnrättsperspektiv. Projektet har haft följande tre övergripande mål:

1. Att säkerställa arbetssätt och processer som utgör grunden för en effektiv och rättsäkrad ansökan och hantering av skolplaceringar för stadens elever
2. Att säkerställa nämndens regelverk som används för hantering av skolplaceringar
3. Att säkerställa tillämpningen av det systemstöd som används för hantering av skolplaceringar, det vill säga grundskoleförvaltningens arbetssätt, processer och regelverk

Ny avdelningsorganisation

Grundskoledirektör fattade beslut om avveckling av avdelningen för samordning och stöd som verkställdes per den 1 januari 2020. Bakgrunden var bland annat nuläges- och omvärldsanalys och dialoger med grundskoleförvaltningens medarbetare kring utmaningar och förbättringsområden. Parallellt med detta arbete tog grundskoledirektören även initiativ till en genomlysning av övriga sex avdelningar. Genomlysningen skedde i projektform under våren 2020 och utmynnade i två rapporter, en nulägesbeskrivning och en slutrapport med förslag på förändrad organisation för avdelningarna som var färdigställd 30 maj 2020.

I september presenterade grundskoledirektör förslag på förändrad organisation för grundskoleförvaltningens avdelningar, inför dialog med medarbetare, riskbedömningar och facklig samverkan. Beslut om ny avdelningsorganisation fattades efter samverkan i november, med verkställighet från den 1 januari 2021. Som en åtgärd för att möta delar av riskerna som framkommit i riskbedömningarna beslutades därtill att ett projekt ska drivas med syfte att planera, följa upp och stötta i etableringen under första halvåret 2021.

Målen med projektet är att stödja en ändamålsenlig avdelningsorganisation för förbättrad styrning och ledning samt stödjer behov utifrån den nya skolenhetsorganisation för att bidra till för ökad kvalitet i undervisningen.

5.8 Extern samverkan

Grundskoleförvaltningen samverkar och samarbetar med många aktörer inom och utanför staden. För många elever behövs en samverkan i vardagen mellan skolan och andra, såsom socialtjänsten och vården, för att viktiga arenor i den ungas vardag ska samspela och verka stödjande. Grundskolenämndens samverkan inom Göteborgs Stad påverkas i stora delar av avvecklingen av stadsdelarna från 1 januari 2021. Arbetet för att säkra överenskommelser för samverkan har beskrivits tidigare i rapporten.

Ändrat reglemente, säkra helhetsperspektiv

I samband med stadens omorganisation ändrades flera nämnders reglementen, bland annat grundskolenämndens. Bland annat tillkom följande skrivning:

Samverkan

§ 10 Nämnden ska utifrån sitt verksamhetsansvar vara en aktiv part när det gäller insatser inom kommungemensamma frågor som trygghetsarbete, folkhälsoarbete, sociala erfarenheter i samhällsplaneringen samt samverkan med civilsamhället. Nämnden ska i sin organisation skapa förutsättningar för samverkan på stadsområdesnivå med andra verksamheter i staden.

För att grundskoleförvaltningen ska kunna bidra i kommungemensamma frågor behöver detta tydliggöras i organisationen. Inom grundskoleförvaltningen pågår flera förändringsprocesser, och ett samordnande arbete har inletts för att säkra dessa frågor.

Samverkan med Västra Götalandsregionen

I staden har berörda förvaltningar tecknat en överenskommelse om folkhälsoarbete 2021. Överenskommelsen utgår från de samverkansavtal om folkhälsoinsatser som respektive stadsdelsnämnd tecknat med Göteborgs hälso- och sjukvårdsnämnd. Samverkansavtalen samt befintlig struktur för arbetet tas över av socialnämnderna och fördelas per socialnämnd.

De nya socialnämnderna kommer framåt att utgöra stadens avtalsparter i folkhälsoavtalen men med ingången att samordna samt medfinansiera avtalen tillsammans med övriga berörda nämnder. Ur grundskoleförvaltningens perspektiv är det viktigt att säkra påbörjade samverkansinitiativ, såsom arbetet med familjecentrerat arbetssätt, och finna arenor för diskussioner kring samverkan med regionen; tillsammans med övriga berörda nämnder i staden.

Områdesutveckling

I stadens socialt utsatta områden drivs utveckling i bred samverkan mellan olika aktörer – kommunen, idéburen sektor och näringslivet. Skolan spelar en viktig roll för områdets utveckling, och finns på olika sätt med i arbetet för att stärka barn och unga i deras närsamhällen.

Skolan som arena är en satsning som i dag finns på sju skolor i staden: Lövgårdsskolan, Bergsjöskolan, Gärds mosseskolan, Vättnedalskolan, Ängåsskolan, Bjurslättskolan och Landamäreskolan. Syftet med skolan som arena är att skolan ska kunna utgöra en mötesplats där det erbjuds aktiviteter före och efter lektionstid för barn och boende i området. Ytterligare två skolor, Svartedalsskolan och Frejaskolan, har i mindre skala erbjudit aktiviteter under hösten och kommer ingå i satsningen framåt.

Under 2020 har satsningen finansierats med statliga medel från delegationen mot segregation. Socialförvaltningarna och grundskoleförvaltningen har säkrat

finansieringen för befintligt arbete 2021.

Målet med att öppna upp skolan som en arena är att utjämna barns uppväxtvillkor genom att fler barn och unga ska klara sina studier, ta del av kultur- och fritidsaktiviteter, känna sig trygga i sitt närområde och på sin skola, och ha viktiga närvarande vuxna som stärker deras uppväxtvillkor. Uppföljningen visar på att det tvärssektoriella arbetssättet och organiseringen förenklar och förstärker samverkan som genererar resurser till området.

Grundskolenämnden finns som en av flera parter med i en satsning på ett idéburet offentligt partnerskap i Hjällbo och Lövgärdet. Här samverkar många aktörer med fokus på närsamhällets utveckling i områdena. Samverkansmodellen är under utveckling och av intresse för fler områden i staden.

Internationell samverkan

Under 2020 startade grundskoleförvaltningens första ESF-finansierade projekt – Passage. Passage fokuserar på övergångar mellan grundskolan och gymnasiet och drivs av grundskoleförvaltningen i samverkan med utbildningsförvaltningen. Projektet påverkas i hög grad av läget kring covid-19; liksom allt utvecklingsarbete med fokus på internationellt samarbete.

Grundskoleförvaltningen deltar tillsammans med flera förvaltningar i staden i Socialt innovationslab, en EU-finansierad satsning med fokus på innovation och jämlikhet. Inom grundskolan bedrivs utvecklingsarbetet genom innovationslabb kring jämlika skollokaler.

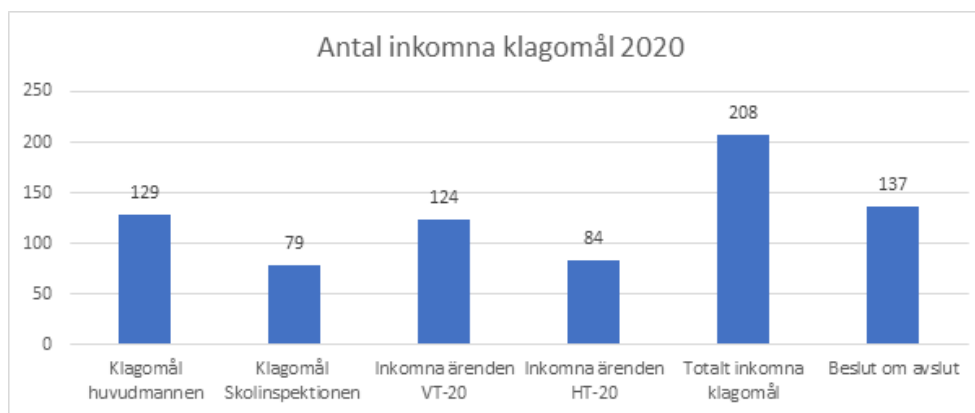
5.9 Inkomna synpunkter

Här beskrivs systematik för att ta emot klagomål på utbildning, övriga synpunkter samt vilka synpunkter och klagomål som har varit mest förekommande under 2020.

Klagomål rörande utbildningen

I oktober 2019 började grundskoleförvaltningen rutin för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen att gälla. Sedan dess har alltför många klagomål registrerats. Förhoppningen är att anmälningar till Skolinspektionen och Barn- och elevombudet ska minska till förmån för klagomål till grundskoleförvaltningen. På så sätt går det snabbare att åtgärda eventuella brister och skolornas administrativa börda minskar.

Nedanstående tabell visar antalet inkomna klagomål till grundskoleförvaltningen under 2020.



Under året har 208 klagomål kommit in till grundskolenämnden. Av dessa har 79 klagomål överlämnats från Skolinspektionen. Anledningen till att Skolinspektionen

överlämnar dem är att huvudmannen inte känt till klagomålen och därmed inte haft möjlighet att agera. I de flesta av dessa ärenden lämnas en redovisning till Skolinspektionen när klagomålet har utretts. Den övervägande delen av klagomål, 129, har dock kommit in direkt till grundskoleförvaltningen. Klagomålen kommer till exempel in via förvaltningsbrevlådan eller via kontakt med utbildningschef. Nästan alla klagomål har kommit från vårdnadshavare och gäller grundskolan.

Antalet klagomål minskade från 124 ärenden under vårterminen till 84 ärenden under höstterminen. Orsaken till detta går inte att fastställa men förvaltningen konstaterar att en liknande minskning har skett när det gäller ärenden hos Skolinspektionen. Det kan vara så att den pågående pandemin har påverkat även detta som så mycket annat. Trots denna minskning ser förvaltningen en stadig ökning över tid av inkomna klagomål. Av de inkomna klagomålen har 137 avslutats under året. Övriga klagomål är fortsatt pågående i början av 2021.

Övriga synpunkter

Under 2020 har grundskoleförvaltningen registrerat totalt 613 synpunkter fördelade enligt tabellen nedan. Siffrorna redogör inte för klagomål mot utbildningen enligt skollagen eller mot skolhälsovården enligt patientsäkerhetslagen. Synpunkter som framförs direkt till ansvarig chef eller medarbetare i den dagliga verksamheten är inte registrerade i förvaltningens synpunktshantering, underlaget är därför inte heltäckande.

Kategori	Antal
Klagomål	286
Frågor	175
Förslag	134
Synpunkter	17
Beröm	1
Totalt antal	613






På en aggregerad nivå har synpunkterna till stor del handlat om skolplaceringar, enskilda skolplaceringsärenden samt förvaltningens hantering av Covid-19. Utöver detta har förvaltningen mottagit synpunkter med reaktioner och missnöje från medborgare avseende den ekonomiska situationen för skolenheter i Göteborgs södra skärgård.

Inkomna förslag till förvaltningen berör främst förbättringsåtgärder inför kommande skolplaceringar gällande höstterminen 2021. Förslagen har bland annat inkommit efter förvaltningens initierande av medborgardialoger.

6 Redovisning av nämndens uppdrag

6.1 Redovisning av uppdrag från KS/KF i och utanför budget (KF/KS kolumn)

6.1.1 Budgetuppdrag från KF:s budget 2020

Status	Uppdrag och beskrivning	Datum	Kommentar
 Ej påbörjad	Samtliga nämnder och styrelser får i uppdrag att se över möjliga realiseringar av tillgångar i syfte stärka stadens finansiering av kommande års investeringsprojekt.	2020-01-01 2020-12-31	Nämnden har små möjligheter att utföra uppdraget.
 Ej påbörjad	Samtliga nämnder och styrelser får i uppdrag att sträva efter hög kostnadstäckning på avgiftsbelagda verksamheter, där så är möjligt.	2020-01-01 2020-12-31	Nämnden har små möjligheter att utföra uppdraget.
 Pågående	Samtliga nämnder och styrelser får i uppdrag att bedriva ett digitalt effektiviseringsarbete under hela planperioden.	2020-01-01 2020-12-31	Grundskolenämnden beslutade den 14/10 2020 om strategisk plan för digitalisering inom utbildningsområdet samt tillhörande handlingsplan för grundskoleförvaltningen.
 Pågående	Samtliga nämnder och styrelser får i uppdrag att bidra till att minska stadens totala personalvolym, enligt arbetad tid, under mandatperioden.	2020-01-01 2020-12-31	Organisationen har gjort Anpassningar gällande personalvolym men nämnden behöver fortsätta följa upp frågan för att säkra långsiktig ekonomisk hållbarhet. Löpande rapportering till nämnden under hösten med särskild uppföljning den 9 december 2020.
 Avslutad	Grundskolenämnden får i uppdrag att säkerställa att läroplan och skollag, det statliga uppdraget, följs i verksamheten.	2020-01-01 2020-12-31	Kvalitet rapporteras löpande till nämnden över året men sammanfattas särskilt i en kvalitetsrapport med fokus på det statliga uppdrag som nämnden antog den 9 december 2020.

Status	Uppdrag och beskrivning	Datum	Kommentar
			Uppdraget kan därmed avslutas men fortgår ändå i verksamheten.
✓ Avslutad	Grundskolenämnden får i uppdrag att, inför beslut om verksamhetsplan, återkomma med strategier för de åtgärder som identifierats i kvalitetsrapporten för 2019.	2020-01-01 2020-12-31	I verksamhetsplanen anges strategier kopplade till nämndens mål Prioritering av strategier skedde bland annat utifrån slutsatser i kvalitetsrapporten för läsår 2018/2019. Nämndens verksamhetsplan 2020 godkändes den 5 februari 2020. Även verksamhetsplan 2021 bygger på analys av kvalitetsrapporten.
▶ Pågående	Grundskolenämnden får i uppdrag att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet så att det genomsyrar hela stöd- och styrkedjan.	2020-01-01 2020-12-31	Det pågår ett utvecklingsarbete för att synka det systematiska kvalitetsarbetet inom kärnuppdraget med nämndens traditionella planerings- och uppföljningsarbete. Ska tydliggöras i ett ledningssystem.
✓ Avslutad	Grundskolenämnden får i uppdrag att ta fram förslag på hur kapaciteten, inom alla skolformer, kan öka på kort sikt.	2020-01-01 2020-12-31	Kapacitet har ökat på kort sikt genom åtgärder med inventarier, mindre lokalanpassningar och beställningar av paviljonger. Instanserna har varit riktade mot områden med lokala kapacitetsbrister.
✓ Avslutad	Grundskolenämnden får i uppdrag att ta fram en handlingsplan för god ekonomisk hushållning gällande utbildningsområdena på kort, mellan och lång sikt.	2020-01-01 2020-12-31	Handlingsplan finns framtagna, se bilaga 3. Handlingsplanen kommer att användas som stöd för det fortsatta förbättringsarbetet inom ekonomiområdet.
▶ Pågående	Grundskolenämnden får i uppdrag att sträva efter en så hög grundersättning som möjligt, i relation till strukturbeloppet.	2020-01-01 2020-12-31	Nämnden har höjt elevpengen vid två tillfällen under 2020, dels under sommaren genom riktad satsning till mellanstadiet, dels i samband med delårsbokslutet och beslut om generell höjning av elevpengen. Under våren 2021 pågår utvärdering av resursfördelningsmodellen.

Status	Uppdrag och beskrivning	Datum	Kommentar
✓ Avslutad	Grundskolenämnden får i uppdrag att ta fram en handlingsplan för hur arbetet med "Skola som arena" kan breddas för att nå fler skolor i socioekonomiskt utsatta områden samt en plan för hur arbetet med barn och ungdomars möjlighet till meningsfull fritid ska utformas i samverkan med externa aktörer.	2020-01-01 2020-12-31	Nämnden beslutade om en plan för meningsfull fritid vid nämndsammanträde 2020-11-17. Planen utgår bland annat från fullmäktiges uppdrag.
▶ Pågående	Grundskolenämnden får i uppdrag att ta fram verktyg för att testa språkförståelse och matematiskt tänkande i förskoleklass.	2020-01-01 2020-12-31	Det finns ett nationellt kartläggningsmaterial som ska användas i förskoleklass. Förvaltningen arbetar för att ta fram ett digitalt stöd för insamling och bearbetning på övergripande nivå.
▶ Pågående	Grundskolenämnden får i uppdrag att starta fler spetsutbildningar.	2020-01-01 2020-12-31	Förvaltningen har tagit fram förslag på planering för ev anmälan till Skolverket om att starta spetsutbildning som enligt Skolverkets kan starta tidigast hösten 2023.
▶ Pågående	Grundskolenämnden får i uppdrag att ta fram ett förväntansdokument som ska gälla för stadens grundskolor.	2020-01-01 2020-12-31	Nämnden har prioriterat att ta fram en riktlinje för delaktighet och inflytande. Nästa steg är att ta fram förväntansdokument i dialog med rektorer, lärare, elever och vårdnadshavare men det har inte att prioriteras under 2020.

6.1.2 Uppdrag till nämnd/styrelse som tilldelats utanför budgetbeslut

Status	Uppdrag och beskrivning	Datum	Kommentar
▶ Pågående	Grundskolenämnden får i uppdrag att genomföra en försöksverksamhet med lärarassistenter på ett antal skolor i Göteborgs Stad	2019-02-21 2020-12-31	Arbetet bedrivs i samverkan med Göteborgsregionen. Under 2020 tas en gemensam plattform fram för kommunerna och Göteborg påbörjar planering därefter.
✓ Avslutad	Grundskolenämnden och utbildningsnämnden får i uppdrag att utreda vilka insatser som krävs för att stödja skolorna i att inkludera elever i det systematiska kvalitetsarbetet.	2020-01-23 2020-12-31	Nämnden har tagit fram en riktlinje för arbetet med demokrati och delaktighet. I riktlinjen finns en tydlig riktning kring elevers delaktighet.
✓ Avslutad	Alla stadens nämnder och bolagsstyrelser som har fordon får i uppdrag att utse en mobilitetsansvarig för sin verksamhet samt att tillse att den mobilitetsansvarige får adekvat utbildning via Göteborgs Stads Leasing AB.	2020-03-19 2020-12-31	Mobilitetsansvarig har utsetts och under hösten 2020 deltagit i utbildningar från Göteborgs stads leasing.
✓ Avslutad	Grundskolenämndens finansiering av mellanstadiet (åk 4–6) samt insatser för elever i behov av särskilt stöd förstärks med 70 mkr via generellt statsbidrag. Nämnden ges även i uppdrag att säkerställa sommarskola för elever i behov av detta.	2020-06-16 2020-12-31	Nämnden beslutade om reviderade ersättningsbelopp för årskurs 4-6 den 17 juni utifrån ramförstärkningen.
— Ej påbörjad	Samtliga nämnder och bolag får i uppdrag att införa verksamhetsspecifika klimatmål som en del i det ordinarie uppföljningssystemet senast 2020. Målen ska vara baserade på att vi globalt uppnår 1,5-gradersmålet.	2020-08-20 2020-12-31	Förvaltningen kommer att arbeta med frågan i samband med att stadengemensamt miljöledningssystem tas fram.

6.2 Redovisning av nämndens uppdrag utanför budget

Nedan presenteras de uppdrag som nämnden har gett förvaltningen om utanför budget från 2018-2021. Det datum som står under uppdraget anger datum då nämnden fattade beslut om respektive uppdrag.







Status	Uppdrag och beskrivning	Kommentar
Uppdrag 2018		
✓ Avslutad	Reviderad delegationsordning 2018-08-22 § 30	Redovisat den 2020-01-15 § 12
	Uppdrag att lämna förslag till reviderad delegationsordning, vari ska ingå vilka ytterligare ärenden som kan delegeras till individutskottet	
✓ Avslutad	Förslag på hur det blir mer attraktivt för lärare att arbeta i skolor med högt socioekonomiskt index 2018-08-22, § 32	Redovisat 2019- 12-11 § 309
	Uppdrag att lämna förslag till hur incitament kan utformas så att det blir mer attraktivt för lärare att arbeta i skolor med högt socioekonomiskt index	
✓ Avslutad	Uppdrag om förslag till utformning av ett vetenskapligt råd 2018-08-22 § 31	Redovisat 2019- 04-23, § 109
	Uppdrag att återkomma till nämnden med förslag till utformning av ett vetenskapligt råd	
✓ Avslutad	Uppdrag att lämna förslag till arbetsordning för grundskolenämnden 2018-08-22 § 31	Redovisat 2019- 01-02, § 10
	Uppdrag att lämna förslag till arbetsordning för grundskolenämnden	
✓ Avslutad	Uppdrag att utvärdera individutskottets arbete 2018-08-22 § 30	Redovisat 2019- 09-24 § 188
	Uppdrag att utvärdera individutskottets arbete	
✓ Avslutad	Uppdrag att lämna uppföljningar till nämnden om skolplaceringar 2018-08-22 § 29	Redovisat 2018- 09-19, § 46 samt 2018-10-24, § 67
	Uppdrag att lämna uppföljningar till nämnden om skolplaceringar samt om förvaltningens åtgärder för att uppfylla garanterad undervisningstid med anledning av att skolplaceringar försenats	
✓ Avslutad	Fördjupad utredning med fokus på för utsättningar för etablering av tvåspråkig undervisning på svenska och finska 2018-10-28, 68	Redovisat 2019- 03-21, § 75
	Uppdrag att genomföra en fördjupad utredning med fokus på förutsättningar för etablering av tvåspråkig undervisning på svenska och finska i några av stadens regioner	

Status	Uppdrag och beskrivning	Kommentar
✓ Avslutad	Beslutsprocessen avseende Gårdstensskolan 2018-10-24, § 71 Uppdrag att redovisa beslutsprocessen avseende Gårdstensskolan samt förvaltningens samverkan med stadsdelarna kring barn och elevers situation	Redovisat 2018-11-21, § 86 samt vid tema 2019-11-20
✓ Avslutad	Uppdrag att fatta ett likalydande beslut om bidrag för respektive enskild huvudman 2018-12-19, § 115, Uppdrag att fatta ett likalydande beslut om bidrag för respektive enskild huvudman	
✓ Avslutad	Ersättningsmodell för skolor med glesbygdsförutsättningar 2018-12-19, § 115, punkt 8 Uppdrag att under 2019 återkomma med ersättningsmodell för skolor med glesbygdsförutsättningar	Redovisat 2019-10-16 § 230
Uppdrag 2019		
✓ Avslutad	Redovisa hur grundsärskolan nyttjas av elever utifrån stadsdelstillhörighet 2019-01-16, § 24 Uppdrag att redovisa hur grundsärskolan nyttjas av elever utifrån stadsdelstillhörighet	Redovisat 2019-03-21, § 67
✓ Avslutad	Utredning om Eriksbo fritidspark 2019-01-16, § 24 Uppdrag att lyfta ansvaret från Eriksbo fritidspark från Eriksboskolan och i samråd med berörda aktörer i närområdet undersöka möjligheterna för parken att bli kvar som mötesplats för barn och unga med öppen verksamhet, en attraktiv utemiljö och djurhus	Redovisat 2019-09-24 § 192
✓ Avslutad	Redovisa hur jämställdhetsperspektivet är formulerat i relevanta styrdokument 2019-02-06, § 53 Uppdrag att vid nämndens sammanträde den 21 mars 2019 redovisa hur jämställdhetsperspektivet är formulerat i relevanta styrdokument för förvaltningen, generellt redovisa vilken kompetens inom jämställdhet som finns på de kommunala grundskolorna i Göteborg idag samt på vilket sätt det finns tillgång till kompetens för att stärka jämställdhetsarbetet.	Redovisat 2019-03-21 § 59
✓ Avslutad	Information systematiskt arbetsmiljöarbete 2019-02-06, § 45 Uppdrag att återkomma till nämnden med fördjupad information om hur det systematiska arbetsmiljöarbetet bedrivs på individ-, grupp- och organisationsnivå, att återkomma till nämnden med en plan för hur det systematiska arbetsmiljöarbetet på organisationsnivå kontinuerligt ska återrapporteras till nämnden.	Fördjupad information redovisad 2019-04-23 inom ramen för UR 1. Systematiska arbetsmiljö-arbetet på organisationsnivå samt mål för arbets-miljöarbetet rapporterat i

Status	Uppdrag och beskrivning	Kommentar
	att inom ramen för grundskolenämndens arbetsmiljöansvar sätta tydliga mål för arbetsmiljöarbetet och att dessa inkluderas i nämndens uppföljningsarbete	uppföljningsrapport 4
✓ Avslutad	Uppdrag om reviderade ersättningsbelopp 2019-03-21, § 62, punkt	Redovisat 2019-05-22, §
	Uppdrag att fatta ett likalydande beslut om bidrag för respektive enskild huvudman (reviderade ersättningsbelopp)	
✓ Avslutad	Säkerställa skolsituationen för svårt allergiska elever 2019-03-21, § 76	Uppföljning ingår i ordinarie rapportering, dels elevhälsa ut ett pedagogiskt perspektiv dels den medicinska elevhälsan.
	Uppdrag att säkerställa skolsituationen för svårt allergiska elever utifrån ett likvärdighetsperspektiv i ordinarie verksamhet	
✓ Avslutad	Säkerställ kompetens inom jämställdhetsarbete 2019-03-21, § 60	Ärendet redovisat vid tema den 2019-10-16
	Uppdrag att säkerställa att alla skolor i Göteborg har tillgång till kompetens för att stärka dem i deras jämställdhetsarbete samt att redovisa till grundskolenämnden hur uppdraget utförts	
	Uppdrag att i det fortsatta systematiska kvalitetsarbetet stötta skolornas jämställdhetsarbete	
✓ Avslutad	Kartlägg och redovisa elevhälsoarbete 2019-03-21, § 86	Delredovisning inom ramen för kvalitetsrapport läsåret 2019/2020. Redovisning genom tema 2020-11-17.
	Uppdrag att kartlägga och redovisa det förebyggande och främjande elevhälsoarbetet som sker på Göteborgs stads grundskolor för alla elever samt att föreslå hur detta arbete kan utvecklas och säkerställas för alla elever.	
✓ Avslutad	Utreda Göteborgsförslag: Skapa hinderbana vid Nytorpsskolan 2019-03-21, § 77	2019-11-20 § 277
	Göteborgsförslag: Skapa hinderbana vid Nytorpsskolan 21 mars 2019, § 77 Beslut i grundskole-nämnden om uppdrag att bereda förslaget vidare och återkomma med ett tjänsteutlåtande i ärendet samt informera förslagsställaren om handlägningsprocessen av förslaget	
▶ Pågående	Omsorg på obekvämt arbetstid 2019-04-23, § 108	
	Uppdrag gällande omsorg på obekvämt arbetstid inför terminsstart 2019/2020, utreda och fastställa gemensamma riktlinjer för hur denna verksamhet ska organiseras.	







✓ Avslutad	Garanterad undervisning för barn med skyddat boende 2019-04-23, § 120	Ärendet redovisat vid sammanträde den 2020-04-21 § 95
	Uppdrag att uppdrag att se över och redovisa vilka rutiner som finns för att garantera hur barn som har skyddat boende ska kunna få undervisning.	
✓ Avslutad	Redovisning av arbete inom Skolfam 2019-05-21, § 85	Redovisat 22 maj 2019 § 129
	Uppdrag att till nämnden redovisa hur dagens arbete inom Skolfam utförs, hur många elever som står i kö till Skolfam, förvaltningens plan för Skolfam samt att återkomma med information kring placerade barns skolgång.	
✓ Avslutad	Redovisning av skolans demokratiuppdrag 2019-08-21, § 162	Redovisat 2019-10-16, § 229
	Uppdrag att redovisa hur förvaltningen arbetar med skolans demokratiuppdrag och i samband med det särskilt redovisa hur arbetet mot antisemitism genom Toleransprojektets metod kan riktas till fler	
✓ Avslutad	Se över riktlinjer och förutsättningar för skolskjuts 2019-09-24, 186 §	Redovisat 2020-06-17 § 137
	Uppdrag -att se över riktlinjer för skolskjuts utifrån erfarenheterna under första året -att i översynen beräkna vad det skulle kosta att bevilja skolskjuts för elever som har rätt till skolskjuts till skolan, men som får avslag på grund av att de har fritidshem -att i översynen bedöma förutsättningarna för att bevilja elever mottagna i grundsärskola skolskjuts, elever som med nuvarande riktlinjer får avslag -att i översynen bedöma förutsättningarna för att bevilja elever med stora behov skolskjuts, elever som med nuvarande riktlinjer får avslag -att undersöka förutsättningarna för samverkan med färdtjänstförvaltningen för elever som har rätt till annan typ av resor	
✓ Avslutad	Rapportering från individutskottet 2019-09-24, § 188	Redovisat den 2020-11-17 § 274
	Uppdrag att lämna kontinuerliga rapporter till nämnden om trender och mönster i de ärenden som individutskottet behandlar.	
✓ Avslutad	Rutin inför beslut i individutskottet 2019-09-24, § 188	2020-03-18 § 65
	Uppdrag att ta fram en rutin för granskning av beslut i elevärenden, vilken ska genomföras av ledamöterna i individutskottet.	
▶ Pågående	Säkerställa plats i fritidshem för elever 10-13 år 2019-09-24, § 189	
	Uppdrag -att säkerställa att alla elever 10–13 år som har rätt till plats i fritidshem erbjuds fritidshems-verksamhet från och med 2021	

	- att vidareutveckla det kompensatoriska fritidsarbetet utifrån ett likvärdighetsperspektiv	
✓ Avslutad	Utreda kostnader kopplat till ökande nyttjandegrad inom fritidshemmet 2019-09-24, § 190	Redovisat 2020-02-05, § 36
	Uppdrag -- att utreda kostnaden för att låta barn till arbetsökande vårdnadshavare skrivas in i fritidshem på heltid respektive halvtid -att för nämnden redovisa geografisk fördelning av andelen inskrivna barn i fritidshem	
✓ Avslutad	Redovisning av arbetet mot hedersrelaterat våld 2019-09-24, § 217	Redovisat vid tema 16 oktober 2019
	Uppdrag -- att beskriva hur arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck kan organiseras och stärkas inom grundskoleförvaltningen, för att säkerställa att Göteborgs Stads skolpersonal får likvärdigt stöd och likvärdig utbildning inom området -att vid nästa sammanträde redovisa hur långt befintliga uppdrag som berör hedersrelaterat våld och förtryck är utförda	
✓ Avslutad	Bjuda in ungdomsfullmäktige till grundskolenämnden 2019-09-24, § 218	Redovisat/genomfört 2020-09-22 § 194
	Uppdrag - att bjuda in elevrepresentanter från ungdomsfullmäktige till ett av årets kommande nämndmöten, samt att anpassa val av lokal och mötestid därefter -att under det föreslagna mötet ska ungdomsfullmäktiges elevrepresentanter ges möjlighet att förmedla frågor som ungdomsfullmäktige anser vara av vikt. -att utvärdera mötestillfället och därigenom skapa underlag för beslut om möjligheten att göra det till ett regelbundet inslag i nämndens, förvaltningens och elevernas demokratiska arbete.	
✓ Avslutad	Analys samt förslag till åtgärder utifrån skolval höstterminen 2019 2019-09-24 § 187	Redovisat 2019-09-24 § 187
	Uppdrag att återkomma med en djupare analys samt förslag till åtgärder utifrån erfarenheter och framförda synpunkter vid årets skolval.	
✓ Avslutad	Redovisning av metoder som leder till en blandad elevsammansättning. 2019-10-16, § 233	Muntlig redogörelse 2020-06-17 § 139, Skriftlig redogörelse 2020-10-14 § 230
	Uppdrag att presentera olika metoder som underlättar för föräldrar att göra skolval som leder till en blandad elevsammansättning.	

Uppdrag 2020		
 Pågående	<p>Starta tvåspråkig undervisning på finska 2020-02-05, § 37</p> <p>Uppdrag att från och med höstterminen 2020 starta tvåspråkig undervisning på finska i årskurserna 1–6 på skolenheter där det finns förutsättningar utifrån efterfrågan och kapacitet. Uppdrag att ta fram verksamheter, vid sidan av undervisning, vilka ger alla elever som har finsk bakgrund möjlighet att utveckla sitt språk, utöver det som redan erbjuds via modersmålsundervisning. Uppdrag att under läsåret 2022–23 återkomma med en utvärdering av den tvåspråkiga undervisningen och de verksamheter på finska som riktat sig mot alla elever med finska som modersmål.</p>	<p>Uppdraget om att starta utbildning är genomförd.</p> <p>Utvärdering under läsåret 2022–23 återstår.</p>
 Pågående	<p>Årlig uppföljning av rektors arbetsmiljö 2020-02-05, § 35</p> <p>Uppdrag att årligen följa upp rektors arbetsmiljö i samband med uppföljningsrapport 1. Uppdrag att återkomma med en personalekonomisk kostnads kalkyl för hållbart ledarskap kopplat till antal medarbetare per chef. Denna kalkyl ska visa hur mycket sjukfrånvaron eller andra kostnader behöver minska för att färre antal medarbetare per chef ska bli ekonomiskt lönsamt eller i balans med nuvarande kostnad för befintligt antal chefer.</p>	
 Pågående	<p>Redogörelse för drogförebyggande arbete 2020-02-05, § 34</p> <p>Uppdrag - att återkomma till nämnden med en redogörelse hur förvaltningen arbetar med det drogförebyggande arbetet, - att i redogörelsen även beskriva hur resultaten i Göteborgs stads drogvaneundersökning används i det förebyggande arbetet på skolorna samt -att säkerställa att Göteborgs stads drogpolicy tillämpas och om nödvändigt uppdateras.</p>	<p>Riktlinje för drogfri skola återremitterad till förvaltningen 2021-01-12</p>
 Ej påbörjad	<p>Fristående skolors påverkan kring skolenhetsutredningen 2020-03-18, § 54</p> <p>Uppdrag att i det fortsatta arbetet inkludera de fristående skolornas påverkan på och bidrag till intentionerna i skolutredningen och förutsättningarna för ökad måluppfyllelse.</p>	
 Avslutad	<p>Verka för att Göteborgselever fortsatt kan resa efter skoltid med sitt skolkort 2020-04-21 § 80</p> <p>Uppdrag att verka för att i Göteborgs stads förhandlingar med Västtrafik säkerställa att Göteborgselever fortsatt kan resa efter skoltid med sitt skolkort och att senast i juni redovisa till grundskolenämnden hur uppdraget har utförts.</p>	<p>Redovisat den 2020-06-17 § 138</p>
 Avslutad	<p>Redogörelse för aktivt skolvals påverkan på skolplaceringar 2020-05-19, § 108</p>	<p>Redovisat 2020-10-14 § 230</p>

	Uppdrag att utreda vilka konsekvenser det aktiva skolvalet har på skolplaceringarna.	
✓ Avslutad	<p>Översyn av skolplaceringar 2020-05-19, 109</p> <p>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 samt</p> <p>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.</p>	Redovisat löpande under hösten 2020, genom beslut av nya regler för skolplaceringar samt i slutrapport för skolplaceringar 2021, bilaga 1.
▶ Pågående	<p>Uppdrag gällande skolenhetsutredningen 2020-06-24, § 156</p> <p>Uppdrag gällande skolenhetsutredningen</p> <p>Att implementera skolenhetsutredningens grundläggande principer i verksamheten med undantag för de delar som berör elevhälsans organisation.</p> <p>Att återkomma med risk- och konsekvensanalyser i varje förändringsdel kopplat till implementeringen av skolenhetsutredningens grundläggande principer i verksamheten.</p> <p>Att, i de fall skolenhetsutredningens grundläggande principer berör andra nämnders och styrelsers ansvarsområden, samverka i enlighet med Göteborgs Stads reglementen och övriga styrande dokument.</p> <p>Skolenhetsutredningen pekar på att en hållbar skolenhet förutsätter en storlek med kapacitet att möta både pedagogiska och organisatoriska förutsättningar. Detta volymmått, dvs hur stora skolorna ska vara och hur många elever respektive skola ska ha, ger en riktning för förvaltningen men hänsyn ska tas till lokala behov. Vi ställer oss bakom volymexemplens miniminivåer på nybyggda och tillbyggda skolor men konstaterar att skolor kan vara både större och mindre beroende på geografiska förutsättningar, socioekonomisk situation och pedagogisk inriktning. Samtliga skolenheter ska ha sammanhållna stadier. Huvudlinjen är skolor F 1–6 och 7–9. Skolor med förutsättningar att fortsätta som F-9 kan vara en sammanhållande enhet.</p> <p>Att i de enhetsförändringar och klustringar som beslutas om, ska antalet skolval minimeras i syfte att underlätta för elever och vårdnadshavare. Samtliga enhetsförändringar ska i ett tidigt skede riskbedömas och beslutas i nämnd.</p> <p>Att nogsamt följa upp genomförda skolplaceringar, överklaganden och skolbyten samt återkomma med en lägesrapport till nämnden i augusti.</p> <p>Att återkomma till nämnden med förslag på åtgärder som kan vidtas under hösten för att underlätta den situation</p>	Löpande rapportering

	<p>som uppkommit genom bristen på skolplatser. Särskilt ska frågan om samlokalisering prövas. Att återkomma med förslag som säkerställer skolplatser inför läsåret 2021/2022 samt återkomma till nämnden med en delredovisning av arbetet med lokalbehovsplanen.</p>	
<p>✓ Avslutad</p>	<p>Förbereda avskaffande av aktivt skolval 2020-08-19, § 167</p> <p>Uppdrag Att förbereda för ett avskaffande av det aktiva skolvalet inför skolplaceringar från och med läsåret 2021/2022</p> <p>att återkomma till nämnden med förslag på hur skolplaceringar kan genomföras utan aktivt skolval och föreslå revideringar av nämndens regler för antagning till förskoleklass och grundskola</p>	<p>Besvarat genom redovisning till kommunstyrelsen 2020-10-28 § 261</p>
<p>✓ Avslutad</p>	<p>Utreda paviljonger vid Sannaskolan 2020-08-19, § 185</p> <p>Uppdrag Att undersöka alternativa placeringar och övriga nödvändiga förutsättningar för paviljonger vid Sannaskolan, skyndsamt så att möjligheter till skolbyte ges för de elever som önskar gå på Sannaskolan, rapportera uppdraget 22 september samt efter detta datum lämna kontinuerlig information till nämnden</p> <p>Att se över lokalbehovet för elever i Majorna</p>	<p>Redovisat 2020-09-22</p>
<p>— Ej påbörjad</p>	<p>Utreda skolspår 2020-08-19, § 188 2020-09-22, § 197</p> <p>Att utreda om ett system med skolspår och tilldelad skola kan implementeras i Göteborg samt presentera till nämnden</p>	
<p>✓ Avslutad</p>	<p>Stödinsatser till elever som fick oönskad skolplacering vid höstterminen 2020 2020-08-19, § 189</p> <p>Att individuellt följa upp samt erbjuda stöd och hjälp till alla elever som vid höst-terminens start har en olämplig skolplacering i form av lång eller olämplig resväg och/eller placering utan sina tidigare klasskamrater</p>	<p>Rodvisas som uppföljning av avvikelse i årsrapporten 2021-02-09</p>
<p>▶ Pågående</p>	<p>Analys av effekter av effektiviseringar 2020-10-14, 234</p> <p>Att i nära dialog med de fackliga organisationerna göra en analys över vilka konsekvenser effektiviseringarna får för personalens arbetsmiljö och hälsa.</p> <p>att återkomma med en presentation av hur löneökningar ska kunna ges utan att detta får konsekvenser för arbetsvillkoren.</p>	
<p>▶ Pågående</p>	<p>Utökad uppdrag om att ta fram regler för skolplacering 2020-10-28 § 260</p> <p>Uppdrag regler för skolplaceringar att ta fram anvisningar för handläggning som stöd för</p>	

	<p>ökad rättssäkerhet vilka utgår från nämndens fastslagna regler. att återkomma med förslag på regler för placering i grundsärskola.</p> <p>att sträva mot ökad förutsägbarhet/tydlighet och att återkomma till nämnden med bedömningar runt ytterligare förstärkt närhetsprincip för årskurs 7–9 samt syskonförtur för äldre syskon. Detta ska utredas inför skolplaceringar 2022 tillsammans med uppdraget att utreda möjligheten att inrätta så kallade skolspår. .</p>	
<p> Pågående</p>	<p>Inhämtning gällande statistik fristående skolor 2020-10-28, § 263</p> <p>att upprätta och begära in samtyckesavtal gällande inhämtning av statistik från samtliga friskolor i Göteborg.</p> <p>att utreda och återkomma till grundskolenämnden om det är möjligt att friskolor som samtycker till att redovisa fullständig statistik ska tilldelas tilläggsbelopp utifrån eleverna på skolans socioekonomiska viktning, övriga friskolor tilldelas tilläggsbelopp i nivå med den skola i kommunen som har lägsta socioekonomiska viktningen</p>	<p>Redovisas 2021-03-16</p>
<p> Ej påbörjad</p>	<p>Plan för att säkerställa kompetens mm inom NPF 2020-11-17, § 276</p> <p>Uppdrag - att skyndsamt ta fram en plan för att säkerställa att alla skolor har kompetens, arbetssätt och utformning för att möta elever med NPF. Planen ska innehålla nulägesanalys, handlingsplan och kostnadsberäkningar. - I planen undersöka om en NPF-säkring av alla skolor kan vara ett sätt att säkerställa att skolor har rätt kompetens och utformning. - Redovisa planen till nämnden. - Erbjuder grundläggande kompetensutveckling inom NPF för skolpersonal</p>	
<p> Pågående</p>	<p>Uppdrag att skyndsamt redovisa våldsförebyggande arbete som Göteborgs stads skolor är involverade 2020-11-17, § 277</p> <p>Uppdrag att skyndsamt redovisa våldsförebyggande arbete som Göteborgs stads skolor är involverade i</p>	
<p> Pågående</p>	<p>Fördjupad information om bemanningsenhetens arbetssätt 2020-11-17, § 291</p> <p>Uppdrag att återkomma till nämnden med fördjupad information om bemanningsenhetens arbetssätt och om hur bemanning tillgodoses när enheten inte kan vara behjälplig</p>	
<p> Ej påbörjad</p>	<p>Uppdrag att inkludera frukost och mellanmål som pedagogisk måltid 2020-11-17, § 292</p> <p>Uppdrag att inkludera frukost och mellanmål som pedagogisk måltid</p>	
<p> Pågående</p>	<p>Uppdrag för att återskapa förtroende samt utreda förekomst av oönskade påverkan.</p>	<p>Utredning genomförd och ska</p>

	2020-11-17, § 293	Uppdrag att redogöra för de åtgärder som har vidtagits för att återbygga förtroende och tillit till Trulsegårdsskolans oberoende och professionalitet hos vårdnadshavare. Detta då de uppmanats att gå med i en "studie" under falska premisser. att snarast genomföra en utredning kring huruvida rektorer utsatts för otillbörlig påverkan att teckna avtal med företaget Qleva	sammanställas inför redovisning under våren 2021.
✓ Avslutad	Inriktning med mindre paviljong på Sannaskolan 2020-11-17, § 272	Uppdrag Att arbeta vidare med förvaltningens förslag till inriktning, som innebär en mindre paviljong på Sannaskolan och en minskning av antagning till musikklasserna på Nordhemsskolan, se föregående uppdrag	Delegationsbeslut 2020-11-17
✓ Avslutad	Förslag på regler för ekonomistyrning gällande över- och underskott 2020-12-09, § 314	Uppdrag budget 2021 att inom det första kvartalet 2021 återkomma med förslag på regler för ekonomistyrning gällande över- och underskott med anledning av genomförandet av skolenhetsutredningen.	Redovisning vid sammanträde 2021-02-09
▶ Pågående	Uppdrag att säkerställa att förvaltningen arbetar fram verksamhetsplaner utifrån nämndens verksamhetsplan och samlade riskbild 2020-12-09, § 314	Uppdrag att säkerställa att förvaltningen arbetar fram verksamhetsplaner utifrån nämndens verksamhetsplan och samlade riskbild	
▶ Pågående	Redovisning av insatser för att öka skolornas måluppfyllelse 2020-12-09, § 320	Uppdrag att återkomma till nämnden med redovisning av det pågående arbetet med att öka skolornas måluppfyllelse, med särskilt fokus på skolor med lägst resultat. att på en kommande temadag ge en fördjupning till nämnden med exempel på de huvudmannainsatser och stödåtgärder som skolor med låga resultat i dagsläget erbjuds och att uppföljning därefter görs kontinuerligt till nämnden.	
▶ Pågående	Befogenheter och resurser för det systematiska arbetsmiljöarbetet 2020-12-09, § 322	Uppdrag att återkomma med en bedömning av befintliga befogenheter och resurser för det systematiska arbetsmiljöarbetet samt ge förslag på åtgärder för att	Fördjupning sker vid delårsrapport per mars.

	förhindra att elever och personal utsätts för hot och våld i skolan	
✓ Avslutad	Redogör för åtgärder med anledning av pandemi 2020-12-09, § 323	Redovisat 2021-01-12
	Uppdrag att sammanställa och återkomma till nämnden vid nästa möte med information om vilka åtgärder som vidtagits för att hindra smittspridning och skydda personalen i skolan. att återkomma till nämnden med eventuella åtgärder som förvaltningen önskar vidta för att hindra smittspridning och som kräver politiska beslut.	
Uppdrag 2021		
▶ Pågående	Komplettering av verksamhetsplan 2021 2021-01-12, § 16	
	Uppdrag Komplettera verksamhetsplanen med förslag på mätbara mål för måltid, lokalvård, vaktmästeri och kulturskola i den utsträckning som anses lämpligt. Uppdrag - Den samlade riskbilden med åtgärder kompletteras med analys och åtgärder kring risker kopplade till externa aktörer i skolans verksamhet och lokaler.	
▶ Pågående	Återremiss gällande riktlinje för drogfri skola 2021-01-12, § 18	Riktlinje för drogfri skola återremitterad till förvaltningen 2021-01-12
	Återremiss riktlinje för drogfri skola Inhämta och inarbeta synpunkter från berörd skolpersonal samt för korrektur och förtydliganden.	
▶ Pågående	Redovisning av förutsättningar och volymutveckling för elevhälsan över tid 2021-01-12, § 19	
	Uppdrag elevhälsan Återkomma till nämnden med en redovisning av förutsättningar och volymutveckling för elevhälsan över tid	
▶ Pågående	Uppdrag gällande plan för Gunnestorpsskolan 2021-01-12, § 20	
	Uppdrag Gunnestorpsskolan Återremiss och förvaltningen får i uppdrag att skicka en formell begäran till kommunstyrelsen om en kompletterande förstudie gällande att bygga om/till Gunnestorpsskolan. Kompletteringarna ska innefatta: a. Analys och prognos för det långsiktiga behovet av skollokaler i Tuve och Säve utifrån demografiska faktorer och planerad nybyggnation. b. Ett alternativ där befintliga byggnader renoveras och byggs till inom ramen för den nya detaljplanen och omgivande parkområde används som friyta för skolan. c. Behovsbedömning avseende en fullstor idrottshall i Tuve och möjligheten att hitta en acceptabel trafiklösning. d. Analys av tidsplan och möjligheter att renovera, riva och	

förnya delar av Tångenskolan utifrån det behov som finns i
Tuve.



Slutrapport

Projekt: Skolplaceringar 2021

2021-02-02

Sammanfattning

Projektet Skolplaceringar 2021 har pågått mellan augusti och december 2020. Syftet har varit att leverera en process och en organisation som säkrar ett rättssäkert "skolval" 2021 med skolplaceringar som lever upp till såväl skollag som barnrättsperspektiv.

Projektet har sin bakgrund i förvaltningens tidigare centrala skolplaceringsprocesser efter dess bildande 1 juli 2018. Det andra centrala skolvalet till Göteborgs kommunala grundskolor genomfördes under våren 2020. Processen blev allvarligt kritiserad och en betydande andel av skolplaceringarna överklagades. Grundskoledirektören beslutade därefter att en internutredning skulle granska skolplaceringsprocessen. Granskningsrapporten avslutades med en samlad bedömning och ett antal rekommendationer för fortsatt arbete. Utifrån dessa tog förvaltningsdirektören fram en åtgärdsplan för att förbättra arbetet med skolplaceringarna och säkerställa att processen framgent bättre inkluderar ett barn- och elevperspektiv. Det beslutades även att en del av åtgärdsarbetet skulle genomföras genom ett projekt vilket kom att kallas "Skolplaceringar 2021".

Inom projektet har ett flertal olika områden inom skolplaceringsprocessen utvecklats. Ett förslag till ett nytt regelverk för skolplaceringar i förskoleklass och grundskola har tagits fram. Efter tät dialog med politiken om vägval och dess konsekvenser beslutade grundskolenämnden 28 oktober 2020 att anta förvaltningens förslag till reviderat regelverk. Utefter regelverket har inställningar i systemstödet för ansökningsprocessen förändrats och information som besluten om skolplaceringar grundas på har kvalitetssäkrats. Det gäller till exempel vägnät för att mäta avstånd mellan hem och olika skolor, skolornas adresser och kapacitet samt elevuppgifter. Kapaciteten som är starkt kopplad till skolplaceringarna har fastställts långt tidigare än under 2020 och processen har utvecklats. Därtill har förvaltningens arbetssätt kopplat till skolplaceringar setts över och en processkarta som beskriver samtliga aktiviteter i processen samt rutiner och anvisningar kopplade till dessa har tagits fram. Inom projektet har det även tagits fram ett förslag till processorganisation för att hantera skolplaceringarna. Under hösten har förvaltningen tagit in synpunkter i en medborgardialog där vårdnadshavare, politiker och tjänstemän från grundskoleförvaltningen har mötts för att diskutera hur skolplaceringsprocessen kan förbättras. Synpunkterna och förslag har i den mån det varit möjligt tagits om hand i det pågående förbättringsarbetet eller gått in i ansvarig enhets planering av arbetet framåt. Kommunikationen kring vad regelverket innebär i praktiken, hur skolplaceringsprocessen går till och vad det innebär att önska skola är anpassad efter det nya regelverket och beskriver förutsägbarheten i placeringarna så långt det är möjligt.

Rapporten avslutas med en beskrivning av arbetet som återstår för att ytterligare utveckla och förbättra skolplaceringsprocessen.

Innehåll

1	Bakgrund	4
2	Syfte och mål	4
2.1	Resultatmål	5
3	Avgränsningar	5
4	Projektorganisation	6
5	Genomförande och resultat	7
5.1	Medborgardialog	8
5.2	Regelverk för skolplaceringar	9
5.2.1	Förändringar i regelverket	10
5.3	Systemstöd/IT	10
5.4	Samordning med andra aktörer och processer	11
5.4.1	Utvecklad kapacitetsprocess	11
5.4.2	Stärkt samordning med fristående skolor	12
5.5	Processkarta och processorganisation inkl. rutiner och arbetssätt	13
5.5.1	Förslag på processorganisation	14
5.5.2	Processorganisation för kapacitetsprocessen	15
5.6	Intern kommunikation	16
5.7	Extern kommunikation	17
6	Arbetet framöver	18
6.1.1	Grundskolenämndens uppdrag till förvaltningen	18
6.1.2	Fortsatt arbete med processkarta	18
6.1.3	Ta fram långsiktig processorganisation för skolplaceringar	19
6.1.4	Bemanning under skolplaceringsprocessen	19
6.1.5	Fortsatt arbete med kommunikationsstrategi	19
6.1.6	Reviderade tidplaner för arbetet med skolplaceringar	20
6.1.7	Framtagande av mer detaljerad statistik	20
6.1.8	Omhändertagande av förslag från medborgardialogen	21
6.1.9	Åtgärder efter extern revision	21
6.1.10	Utvärdering av skolplaceringsprocessen	21
7	Bilagor	22

1 Bakgrund

Våren 2020 genomfördes ett centralt skolval till Göteborgs kommunala grundskolor för andra året i rad. Processen blev allvarligt kritiserad och en betydande andel av skolplaceringarna överklagades. I maj 2020 beslutade därför grundskoledirektören att en internutredning skulle undersöka skolvalprocessen för att tydliggöra vad som hade gått fel och vad som är viktigt att beakta inför framtida skolval. Rapporten som presenterades i augusti 2020 avslutades med en samlad bedömning och ett antal rekommendationer för fortsatt arbete. Utifrån dessa rekommendationer och lärdomar tog förvaltningsdirektören fram en åtgärdsplan för att förbättra arbetet med skolplaceringarna och säkerställa att processen framgent bättre inkluderar ett barn- och elevperspektiv. Den 17 juni 2020 beslutade grundskoledirektören att chefen för avdelningen för stöd till verksamhetsstyrning och utveckling skulle ansvara för att utveckla skolvalet 2021 i Göteborgs stad. Det beslutades även att en del av åtgärdsarbetet skulle genomföras genom ett projekt för att justera organisation, arbetssätt och process som säkrar rättssäkerheten och som lever upp till såväl skollag som barnrättsperspektiv. Projektägare, projektledare och styrgrupp utsågs i juni 2020 och projektplanen antogs av förvaltningsledningen i augusti. Samma månad fanns alla personer som identifierats för projektet på plats vilka började arbeta omgående. Eftersom processen egentligen inte handlar om ett *val* utan om en *önskan* om skolplacering kom projektet att kallas Skolplaceringar 2021. Projektet pågick fram till december 2020.

Parallellt med arbetet har man omorganiserat skolenheterna. Där det är möjligt har man skapat F-9-enheter för att minska antalet skolplaceringar. Dessutom kommer en omorganisering av centrala stöдавdelningar inom grundskoleförvaltningen att ske under våren 2021. Projektet Skolplaceringar 2021 behövde därför ta båda dessa processer i beaktande i sitt arbete.

2 Syfte och mål

Syftet med projektet har varit att leverera en process och en organisation som säkrar ett rättssäkert "skolval" 2021 med skolplaceringar som lever upp till såväl skollag som barnrättsperspektiv.

Projektet har därtill haft tre övergripande mål:

1. Att säkerställa arbetssätt och processer som utgör grunden för en effektiv och rättsäkrad ansökan och hantering av skolplaceringar för stadens elever
2. Att säkerställa nämndens regelverk som används för hantering av skolplaceringar
3. Att säkerställa tillämpningen av det systemstöd som används för hantering av skolplaceringar, det vill säga grundskoleförvaltningens arbetssätt, processer och regelverk

2.1 Resultatmål

För att ytterligare konkretisera vad projektet skulle uppnå togs ett antal resultatmål fram. Resultatmålen lyder:

1. En medborgardialog har genomförts och inkomna synpunkter från medborgardialogen har omhändertagits
2. Ett förslag till regelverk är framtaget där konsekvenser för olika alternativ är tydligt presenterade
3. Systemstöden för att hantera skolplaceringsarbetet är integrerade med varandra och innehåller all information som behövs för att skolplaceringsprocessen ska vara rättssäker
4. Kapaciteten är fastställd där den nya skolenhetsorganisationen, placeringar i grundsärskola samt fristående skolor har tagits i beaktande
5. En process för skolplaceringar, exklusive löpande intag och skolbyten, är framtagen och visualiserad i välfärdens processer
6. Ett förslag till processorganisation är utarbetad efter framtagen processkarta
7. Behov av att revidera eller ta fram nya rutiner, anvisningar och andra dokument är kartlagda för att arbetet ska kunna fungera utifrån framtagen processkarta
 - Det är även beslutat vilka av dessa som är projektets eller verksamhetens ansvar att ta fram
 - De dokument som är projektets ansvar är framtagna inom projekttiden
8. Samtliga av förvaltningens personal som är inblandade i och berörda av arbetet med skolplaceringar har fått tillgång till nödvändig information om skolplaceringsprocessen och de förändringar som gjorts från förra året. Det har kommunicerats tydligt vad de innebär för deras arbete
9. Berörda vårdnadshavare har fått tydlig information om hur skolplaceringar går till och om möjligheten om att önska skola. Informationen har tillgängliggjorts i olika kanaler och på olika språk utifrån förutsättningar och behov

3 Avgränsningar

Projektets uppgift har varit att arbeta framåtsyftande för förbättring av skolplaceringsprocessen. Uppdraget innefattar således inte uppföljning av och information om skolplaceringsprocessen förra året samt inte heller det korrigerande arbetet kopplat till skolplaceringarna för 2020. Projektet innefattar inte heller översyn av arbetssätt eller arbetsorganisation på nuvarande ansvarig avdelning. Detta tas om hand i ordinarie verksamhet. Projektet pågick mellan augusti och december 2020. När grundskoleförvaltningen öppnar för ansökningar 15 januari 2021 är det därmed ordinarie verksamhet som tar vid.

I projektet har den interna revisionen samt förvaltningens åtgärdsplan kopplad till revisionen varit utgångspunkt för utvecklingsarbetet. Den interna granskningen undersökte främst orsaker och felkällor i skolvalet 2020 men granskade inte det åtgärdande arbetet för elever som fick en felaktig placering. Förvaltningen har istället anlitat en extern konsult för att granska denna del av processen. Denna granskning var inte färdig förrän precis i slutet av projektet och har därför inte varit möjlig att ta hänsyn till inom projektets ramar.

Projektet har fokuserat på den process som kallas skolval. Det innebär att angränsande processer som berör skolplaceringar inte har behandlats under projektets gång. Det gäller till exempel löpande skolplaceringar, skolbyte, hantering av överklaganden, placeringar i grundsärskola, ansökan och placering i fritidshem, uppskjuten skolplikt och skolmottagande av nyanlända.

4 Projektorganisation

Projektägare har varit avdelningschefen för avdelningen för stöd till verksamhetsstyrning- och utveckling som enligt beslut av grundskoledirektören efter internrevisionen av skolvalet 2020 fick ansvar för att utveckla arbetet med skolplaceringar 2021. Knutet till projektet har det funnits en styrgrupp som varit densamma som styrgruppen för genomförandet av skolenhetsförändringar. Styrgruppen har bestått av förvaltningsdirektören, avdelningscheferna för ekonomi, HR, digitalisering och innovation samt avdelningschefen för stöd till verksamhetsstyrning och utveckling tillika projektägaren, samt två stycken utbildningschefer. Styrgruppen har ansvarat för strategiska beslut i projektet samt att godkänna det förslag till regelverk för skolplaceringar i förskoleklass och grundskola som sedan föreslogs för grundskolenämnden.

I åtgärdsrapporten står att förvaltningen ska samla intern och extern kompetens samt att förvaltningsdirektören ska tillsätta en projektledare med uppgift att förbättra samordning, arbets- och beslutsprocesser. För projektet har det funnits två projektledare från förvaltningen - en strategisk samt en operativ projektledare. De har tillsammans med externt projektledningsstöd och kommunikatör bildat ett projektledningsteam. Enligt åtgärdsrapporten skulle det även säkerställas att lämplig och kvalificerad kompetens fanns i en projektgrupp. För Skolplaceringar 2021 tillsattes därmed en projektgrupp med olika expertkunskaper kopplade till det utvecklingsarbete som behövde göras. Projektgruppen har bestått av en skoljurist, en processledare för kapacitet, en IT-samordnare, en statistiker, en kommunikatör, en planeringsledare från avdelningen för stöd till verksamhetsstyrning- och utveckling, en verksamhetsutvecklare från myndighetsavdelningen, ett verksamhetsstöd för elevhanteringssystemet Procapita samt en planeringsledare från enheten för myndighetsutövning.

Den strategiska projektledaren blev i oktober 2020 även tillförordnad enhetschef på enheten för myndighetsutövning. Detta tillsammans med att den operativa projektledaren också är planeringsledare på samma enhet skapade en nära länk till handläggarna för skolplaceringar och enhetens fortsatta arbete som ska ta vid när projektet avslutats.

I internrevisionen konstaterades att det behövs bättre kommunikation med ledning på grundskoleförvaltningen och med grundskolenämnden. Det uttrycktes att förvaltningen och nämnden behövde skapa gemensam kunskap och förståelse för skolval och skolplaceringar i Göteborgs stad. I efterföljande åtgärdsplan fastslogs även att en politisk referensgrupp skulle skapas. Under projektets gång har nu såväl berörda ledningsgrupper som politiken informerats löpande. Förvaltningen har under hösten 2020 haft kontinuerliga möten med en politisk referensgrupp bestående av ledamöter från grundskolenämnden. Diskussioner har förts och presentationer har gjorts om olika vägval inför beslut om nytt regelverk och vilka effekter förestående skolenhetsförändringar får på skolplaceringarna. Efter att nämnden beslutat om regelverket har de dessutom fått information om arbetet med bland annat kapacitet, vägnät ~~(OBS)~~ och kontrollpunkter.

Givet skolplaceringsprocessens många olika delprocesser och utvecklingsområden delades arbetet in i sju olika områden. För varje arbetsområde har de funnits en arbetsgrupp vars arbete hållits samman av en samordnare från projektgruppen för vardera område. Projektledarna har även haft täta avstämningar med hela projektgruppen samlad och diskuterat alla de frågor som angränsar till och är beroende av varandra. Till varje område har det kopplats ett eller flera av de resultatmål som presenterats ovan. Projektet har haft följande arbetsområden:

1. Medborgardialog
2. Regelverk för skolplaceringar
3. Samordning med andra aktörer och processer (grundskola, fristående skolor och kapacitet)
4. Systemstöd/IT
5. Processkarta och processorganisation inkl. rutiner och anvisningar
6. Intern kommunikation
7. Extern kommunikation

5 Genomförande och resultat

Här presenteras vilket utvecklingsarbete som bedrivits inom projektet och vilka resultat som har uppnåtts. Arbetet beskrivs uppdelat i projektets olika arbetsområden och knyts ihop med för området aktuella resultatmål samt områdets koppling till internrevisionen och åtgärdsplanen. I de fall det har utförts åtgärder kopplade till synpunkter som inkommit under medborgardialogen lyfts även dessa upp. För rapporten från den interna granskningen samt åtgärdsplanen se bilaga 3.

5.1 Medborgardialog

Resultatmålet kopplat till arbetsområdet är uppnått och lyder: *En medborgardialog har genomförts och inkomna synpunkter från medborgardialogen har omhändertagits.*

Förvaltningen konstaterade genom internrevisionen att man behövde planera och organisera för dialog med vårdnadshavare inför kommande process. Under hösten 2020 har det pågått en medborgardialog på flera olika sätt för att både definiera problem och lösningar tillsammans. Alla stadens invånare, vårdnadshavare och unga har haft möjlighet att skicka in synpunkter till förvaltningen, förvaltningsledningen har genomfört tvåhundra telefonsamtal till slumpmässigt utvalda vårdnadshavare i kommunen och det har även bildats en arbetsgrupp bestående av vårdnadshavare från olika delar av staden, en representant för unga från ungdomsfullmäktige, tjänstepersoner från grundskoleförvaltningen och politiker från grundskolenämnden som haft medborgardialogmöten fyra gånger under november-december 2020. Varje arbetsgruppsmöte har utgått från olika teman som har återkommit i synpunktshantering och telefonsamtal. Det handlar om bemötande, placeringsprocessen, kommunikation samt om trygghet och förutsägbarhet. Frågor som ställts till arbetsgruppen är: vad innebär ett gott bemötande i praktiken och hur gör vi det? Hur behöver förvaltningen arbeta för att öka begripligheten i placeringsprocessen för alla vårdnadshavare oavsett resurser; utbildningsnivå, språklig kompetens, nätverk etc.? Hur vill du som vårdnadshavare att förvaltningen kommunicerar före, under och efter placeringsprocessen och hur ska det gå till? Samt hur skulle förvaltningen, inom ramen för befintliga begränsningar som lagar, kapacitet, geografi och olika skolformer ändå kunna öka upplevelsen av trygghet och faktiskt förutsägbarhet?

Vid varje möte har representanter från projektet och enheten för myndighetsutövning deltagit och lyssnat in. Efter varje arbetsgruppsmöte har de förslag och synpunkter som framkommit på mötet presenterats för hela projektgruppen och man har tittat på vad som kan tas om hand inom projektet och vad som kan och bör tas om hand av förvaltningen i fortsatt verksamhet.

Syftet med medborgardialogen har varit att tillsammans med olika aktörer identifiera förbättringsförslag som är realistiska och genomförbara för att öka begriplighet, tydlighet och trygghet för skolplaceringar 2021 och framåt. Processen har utgått från gällande regelverk för skolplaceringar. Arbetet har genomförts genom att förbättringsområden har identifierats och förslag till åtgärder har formulerats tillsammans med olika berörda aktörer, med perspektiv från hela staden. Det har varit tydligt att formella beslut fattas i grundskolenämnd och grundskoleförvaltning men att medborgardialogen har gett utrymme för invånare, med fokus på vårdnadshavare och unga, att lämna inspel till arbetet med skolplaceringsprocessen på både kort och lång sikt. Genom hela arbetet har frågan kring hur barnrättsperspektivet

kan lyftas upp varit central. Barnkonventionen erkänner bland annat barnets rätt till att bli hörd i frågor som rör barnet. Antingen direkt eller genom en företrädare vilket till exempel kan vara en vårdnadshavare. Inom medborgardialogen har man samlat in barn och ungas perspektiv, bland annat genom enkäter till elever, att unga har kunnat lämna synpunkter till förvaltningen samt genom att inkludera representant för dem samt deras vårdnadshavare i arbetsgruppen för att ta fram förbättringsförslag. I insamlingen av perspektiv har frågor genomgående ställts med fokus på barnen.

5.2 Regelverk för skolplaceringar

Resultatmålet kopplat till arbetsområdet är uppnått och lyder: *Ett förslag till regelverk är framtaget där konsekvenser för olika alternativ är tydligt presenterade.*

Efter den interna granskningen av 2020 års arbete med skolplaceringar blev det tydligt för förvaltningen att man behövde vidta en rad åtgärder inför kommande års skolplaceringar för att öka rättssäkerhet och förutsägbarhet för elever som ska få en skolplacering. Internrevisionens rekommendationer handlade bland annat om att förvaltningen behöver se över de avstånd som definierar närhetsprincipen i samband med nya beslut om regler för antagning i förskoleklass och grundskola. Dessutom påpekades att förvaltningen behövde säkerställa adekvata konsekvensbeskrivningar inför beslutet.

Förvaltningsledning och politiker i grundskolenämnden har fått löpande information under hösten, med start i september 2020. Vid avstämningarna med politiken har konsekvenser av olika vägval beskrivits. Nämnden beslutade om nytt regelverk 28 oktober 2020. Regelverket började gälla 1 januari 2021. Beslutet samt tjänsteutlåtande som beskriver regelverket i sin helhet återfinns i bilaga 1 och 2.

Regelverket bygger på en noggrann analys av rättslig praxis, generell och lokal utbildningskapacitet och förväntad elevprognos. Syftet med det nya regelverket är att stärka rätten till en skolenhet nära hemmet. Regelverket innebär dock inte att det är möjligt att säga på förhand vilken skolplacering varje elev kommer att få.

I åtgärdsplanen står att förvaltningen ska ta fram ett nytt regelverk för att stärka elev- och barnperspektivet. Enligt skollagen ska barnets bästa vara utgångspunkt i all skolverksamhet. Alla elever har också samma rätt till en likvärdig utbildning. Utifrån skollagen tas barnets rätt till vara genom att vårdnadshavaren har möjlighet att önska var deras barn ska gå i skolan. Samtidigt som hänsyn ska tas till den enskilde elevens rättigheter ska hänsyn också tas till vad som blir en bra helhetslösning för alla elever. Det innebär att barnperspektivet för en elev kan krocka med barnperspektivet för en större elevgrupp eller en annan enskild elev. När det är fler som önskar en skolenhet än vad det finns platser behöver förvaltningen därför prioritera mellan dessa rättigheter. Ur ett

barnrättsperspektiv är det viktigt att förvaltningen säkerställer att alla elever och vårdnadshavare ska ha samma möjligheter att söka en plats på en viss skolenhet och erbjudas plats utifrån en objektiv, saklig och icke-diskriminerande prioriteringsordning. Med de nya reglerna ökar tydligheten både för de som önskar skolenhet och för de som inte gör det.

5.2.1 Förändringar i regelverket

Elever har rätt till en skolplats med ett maxavstånd till hemmet som är olika beroende på årskurs. Avstånden gäller skolväg, vilket framför allt innebär gång- och cykelväg mellan skolenhetens adress och barnets folkbokföringsadress. Avstånden gäller inte fågelväg.

Inom projektet har avstånden setts över och enligt det nya regelverket minskas avståndet för de som ska gå årskurs 7-9 från *cirka* 8 till *max* 6 kilometer. Avstånden för övriga årskurser förändras inte men alla avstånden går från ”cirka” till ”max”. Förutom avståndet i kilometer förstärks närhetsprincipen genom att elever har rätt att få en placering på någon av de närmsta skolenheterna från hemmet. I förskoleklass upp till årskurs 6 är det en plats på någon av de fyra närmsta skolenheterna. I årskurs 7–9 gäller det någon av de fem närmsta skolenheterna.

Det nya regelverket innebär även förändrade urvalskriterier med en övergång till relativ närhet istället för absolut närhet, förändring av syskonförtur samt att förtur för nyanlända elever till skolenheter med låg andel nyanlända tas bort.

5.3 Systemstöd/IT

Resultatmålet kopplat till arbetsområdet är uppnått och lyder:
Systemstöden för att hantera skolplaceringsarbetet är integrerade med varandra och innehåller all information som behövs för att skolplaceringsprocessen ska vara rättssäker

Under förra årets ”skolval” användes ett nytt systemstöd för skolplaceringar i Göteborgs stad. Det medförde behov av nya arbetssätt. I internrevisionen konstaterades att detta påverkat förvaltningens tillämpning av närhetsprincipen vilket innebar en negativ effekt för elevgrupper i områden där det var ont om utbildningsplatser. Det bidrog även till minskad förutsägbarhet för berörda vårdnadshavare och elever. Det konstaterades att tjänstepersoner som var direkt berörda inte hade tillräcklig kunskap för att förutse effekter av detta och att arbetsprocessen inte heller hade en tillräcklig grad av intern kontroll. I åtgärdsplanen slogs fast att förvaltningen behövde säkerställa att det skulle finnas möjlighet till IT-stöd för simuleringar inför skolplaceringar samt att man skulle ta stöd av extern specialistkompetens. Detta har säkerställts, bland annat genom att förvaltningen har konsulterat och diskuterat med forskare kring skolplacering vilken även har deltagit på möten med den politiska referensgruppen. Under projektet

har systemstödet även fått rätt förutsättningar för att skolplaceringar ska kunna ske enligt beslutat regelverk. Det innebär att rätt adresser är inlagda till samtliga skolor, vägnätet som används för att mäta avstånd via gång-och cykelväg är uppdaterat och kvalitetssäkrat och de senaste elevuppgifterna finns i systemet. Det sistnämnda genom att elevhanteringssystemet och systemstödet nu är integrerade med varandra så att alla uppdateringar i elevuppgifter, till exempel om en elev flyttar, automatiskt förs över till systemstödet för skolplaceringar. Det har även säkerställts att det finns möjlighet att välja de nya skolenheterna i enlighet med aktuella skolenheter från och med hösten 2021.

Även e-tjänsten där vårdnadshavare kan önska skolplacering är anpassad efter Göteborgs stads regelverk och förutsättningar. De som sökt en skolplacering via e-tjänsten kommer även att få beslut via e-tjänsten. Under förra årets skolplaceringsprocess ingick inte en systematiserad intern kontroll i arbetsgruppens planering innan beslut skickades ut till vårdnadshavare. Utbildningscheferna hade begränsade möjligheter att överblicka effekter av placeringarna. Förvaltningen genomförde ett antal stickprov men något mer systematiskt arbete med områden där man sedan förut visste att det rådde brist på utbildningsplatser skedde inte. Inom projektet har det nu tagits fram kontrollpunkter för den interna kontrollen av placeringarna.

5.4 Samordning med andra aktörer och processer

Arbetsområdet samordning med andra aktörer och processer inkluderar kapacitetsprocessen, samarbetet med fristående skolor samt placeringar i grundskolan. Resultatmålet kopplat till arbetsområdet är uppnått och lyder: *Kapaciteten är fastställd där den nya skolenhetsorganisationen, placeringar i grundskola samt fristående skolor har tagits i beaktande.*

5.4.1 Utvecklad kapacitetsprocess

I förvaltningens åtgärdsplan står att en gemensam bild av antalet skolplatser och dess konsekvenser för skolvalet 2021 ska säkerställas. Dessutom med målet att kapacitetsbilden skulle bli klar i god tid inför simuleringar och placeringsarbete. Att bedöma skolenheternas kapacitet att ta emot elever är ett arbete som berör många nämnder, både i planering och drift och dessutom flera olika funktioner inom grundskoleförvaltningen. Tidigt under hösten togs en tidplan fram för kapacitetsprocessen som presenterades för förvaltningsledningen i augusti. En analysfas mellan augusti och början på december fastställdes där det ingick att en preliminär analys av kapaciteten skulle vara klar i september. Kontinuerlig kontakt har sedan hållits mellan projektet och förvaltningsledningen där samtliga utbildningschefer ingår. Under augusti-september tog man in inspel från flera av förvaltningens stödavdelningar och sammanställde detta. Dessutom genomfördes

områdesmöten med samtliga utbildningschefer för att gå igenom underlagen. I mitten av september fanns en preliminär analys av kapaciteten. Då kunde man samla alla kompetenser som levererat underlagen och gå igenom dessa tillsammans med utbildningscheferna långt tidigare än vad som skedde inför skolval 2020.

Utifrån de preliminära kapaciteterna har datan som förvaltningen fått från utbildningscheferna bearbetats och man har gjort ett flertal simuleringar och analyser. Simuleringarna har kunnat visa på ett preliminärt utfall med möjliga kapacitetsbrister och en tät kontakt har funnits med enheten för fastighet och säkerhet på grundskoleförvaltningen för att hitta lösningar på dessa eventuella kapacitetsbrister. Tidigare har varje utbildningsområde fått presenterat eventuella problem med kapaciteten i sitt område enskilt. I år presenterades istället kapacitetsbristen för hela staden inklusive förslag till lösningar samlat för hela förvaltningsledningen samtidigt. Beställningar av förstudier för beställning av paviljonger kunde därefter göras i november. Kapaciteten fastställdes sedan i början på december. Trots att det är betydligt tidigare än förra året då kapaciteten fastställdes i slutet av mars behövs ytterligare framförhållning i processen för skolplaceringsprocesserna åren framöver. Ett nytt årshjul för kapacitetsprocessen kommer att presenteras i början av 2021.

5.4.2 Stärkt samordning med fristående skolor

Vikten av en god samverkan med de fristående skolorna har lyfts på medborgardialogen kopplat till att en förbättrad kapacitetsprocess efterfrågats. Dessa processer hänger tätt ihop. I åtgärdsplanen står att projektet ska stärka samordning och samarbete med fristående skolor för att undvika att elever upptar flera utbildningsplatser. Att samordningen fungerar väl är viktigt då det inte är möjligt att kommunen och de fristående skolorna använder samma antagningssystem. Detta på grund av att kommunen inte kan tvinga in de fristående skolorna, som alla är enskilda huvudmän, in i ett system som kommunen upphandlat. Det försvåras även av regler för sekretess.

Inför 2020 fick alla elever en kommunal placering oavsett om de fått plats på fristående skola eller ej. Under hösten 2020 har grundskoleförvaltningen förbättrat samarbetet med fristående skolor och har juridiskt fastställt att det går att avräkna elever som sagt ja till en friskola och som inte har sökt en kommunal skola. Det finns även en tydligare gång kring uppsägning av den kommunala placeringen som kommuniceras ut till vårdnadshavarna i samarbete med friskolorna. Det gör att antalet dubbelplaceringar minskar i ett tidigt skede och därmed frigör platser för de som vill gå i en kommunal skola.

Genom att sammankoppla avdelningar och enheter som sköter kommunikation med fristående skolor och placeringar på kommunala skolor har även samarbetet inom förvaltningen ökat. Det gör att det nu

finns en mer enhetlig och tydlig dialog ut mot friskolorna och friskoleelevanternas vårdnadshavare.

5.4.2.1 Samarbetet med fristående skolor framöver

När en elev antas på en fristående skola är det viktigt att kommunen meddelas detta så snart som möjligt så att eleven inte även tar upp en plats i en kommunal skola. Under projektets gång har förvaltningen därför tagit fram ett förslag till samarbete och gemensam tidplan kring antagningsprocessen som stämts av med fristående skolor i kommunen. Detta har tagits emot positivt av de fristående skolorna och det finns nu en rekommendation om att de ska lämna listor på antagna elever till grundskoleförvaltningen senast 31 januari varje år. En majoritet av fristående skolor har valt att tidigarelägga sin antagningsprocess för att försöka vara klara till dess. Ett fåtal skolor har meddelat att de inte kommer att gå ut med sina erbjudande till vårdnadshavare förrän i februari eller senare. För de som har senare antagningsprocess kommer förvaltningen att kunna avräkna de elever som fått plats innan skolbytesperioden i april.

I samband med att vårdnadshavare får ett platserbjudande för sitt barn på en fristående skola bifogas en blankett och ett svarskuvert som vårdnadshavaren uppmanas att skicka in till förvaltningen. På blanketten anger vårdnadshavaren om de, trots att de sagt ja till en plats på fristående skola, vill få ett erbjudande om en kommunal plats eller om de avstår en kommunal plats. När blanketterna från vårdnadshavare kommer in kan de, förutsatt att vårdnadshavaren tackar nej till kommunal placering, räknas bort från intaget till de kommunala skolorna och frigör då plats.

Listorna med antagna elever på de fristående skolorna kommer att matchas med varandra. Elever som sagt ja till två friskolor identifieras och friskolorna kommer att meddelas. Det här leder troligen till att en av friskolorna tar in en ny elev som i sin tur eventuellt kommer att tacka nej till sin kommunala placering.

När den kommunala antagningsprocessen är klar identifieras elever med dubbelplaceringar i en fristående och kommunal skola och vårdnadshavarna kontaktas med uppmaningen att bestämma sig för skola. Likaså får friskolorna information om vilka som är dubbelplacerade i en fristående och en kommunal skola.

5.5 Processkarta och processorganisation inkl. rutiner och arbetssätt

Resultatmålen kopplade till arbetsområdet är uppnådda och lyder: *En process för skolplaceringar, exklusive löpande intag och skolbyten, är framtagen och visualiserad i välfärdens processer. Dessutom:*

- *Ett förslag till processorganisation är utarbetad efter framtagen processkarta*
- *Behov av att revidera eller ta fram nya rutiner, anvisningar och andra dokument är kartlagda för att arbetet ska kunna fungera utifrån framtagen processkarta*
- *Det är även beslutat vilka av dessa som är projektets eller verksamhetens ansvar att ta fram*
- *De dokument som är projektets ansvar är framtagna inom projekttiden*

Skolplaceringsprocessen är en av förvaltningens viktigaste och mest komplexa processer. Utvärderingen från 2019 pekade på att placeringsprocessen behövde kartläggas och synliggöras för inblandade. Denna kartläggning försenades fram till april 2020 och hade då ännu inte publicerats eller kommunicerats. Granskningen visade även att den påbörjade processkartan inte innefattade de arbetsmoment som tillkom i samband med det nya IT-stödet eller den interkontroll som krävdes för införandet. Då arbetet med det andra centrala skolvalet inleddes hösten 2019 fanns således inte en på förhand bestämd process att följa.

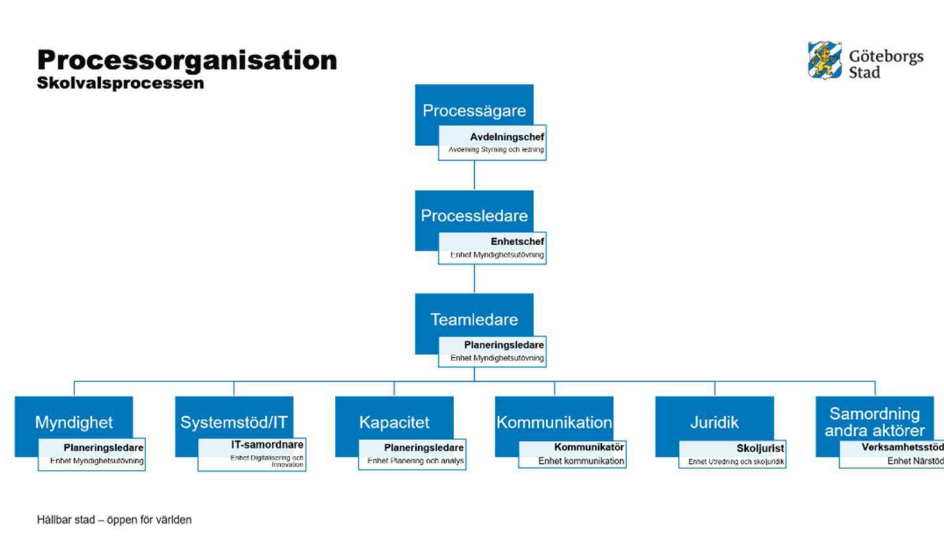
Inom ramen för projekt Skolplaceringar 2021 har det nu tagits fram en processkarta som beskriver förvaltningens process med "skolval" från start till slut. Den inkluderar hur processen kring det som brukar kallas skolval angränsar till andra processer kring skolplaceringar, till exempel till skolbyten och löpande antagning. Processkartan har kommunicerats inom förvaltningen och publicerades i december 2020. I den inkluderas nu de arbetsmoment som tillkommit i och med det nya IT-stödet. I processkartan har centrala aktiviteter identifierats och vilka funktioner i förvaltningen som är kopplade till dessa har markerats ut. Den illustrerar även hur olika aktivitetens utförande är beroende av varandra och i vilken ordning de behöver utföras. Risker och aktiviteter som kräver fördjupad kontroll är tydligt utmärkta i processkartan. Det framgår när nämnden och förvaltningsledningen ska informeras och vilka beslut som behöver tas vid vilken tidpunkt för att processen ska kunna fortsätta framåt. Genom processkartan blir det även tydligt att mycket stora delar av förvaltningen behöver vara delaktiga i processen med funktioner från en mängd olika avdelningar och enheter.

Under arbetet med processkartan har det även identifierats vilka rutiner, anvisningar och stöddokument som saknas idag. Dessa dokument håller nu på att tas fram. De rutiner, stöddokument och liknande som redan finns är länkade till i processkartan.

5.5.1 Förslag på processorganisation

Inom projektet har det tagits fram ett förslag på processorganisation för skolplaceringsprocessen som kan ta vid när projektet avslutats i december 2020. Här finns ett förslag för processorganisation på kort sikt, dvs. för skolplaceringarna 2021, och ett förslag till processorganisation på längre sikt. För processorganisationen på kort sikt är hänsyn tagen till

utformningen av nuvarande projektorganisation för att minska risken vid överlämning från projekt- till processorganisation.



5.5.1.1 Processorganisation för skolplaceringar 2021

Föreslagen processorganisation innebär att avdelningschefen för Avdelningen för ledning och styrning är processägare. Processledare är enhetschefen för enheten för myndighetsutövning. Det operativa arbetet samordnas av en teamledare som är planeringsledare från samma enhet. Det operativa arbetet genomförs av ett processteam som innefattar en planeringsledare från enheten för myndighetsutövning, en IT-samordnare, en planeringsledare för kapacitet, en skoljurist, en kommunikatör samt ett verksamhetsstöd med ansvar för samordning av andra aktörer (såsom till exempel fristående skolor).

5.5.1.2 Processorganisation på längre sikt

Inför arbetet med nästföljande års skolval kan bemanningen av processorganisationen förändras. Till exempel kan behovet av att en skoljuristen ingår i processteamet minska om regelverket är detsamma som 2021. Skoljuristen skulle då kunna ha en rådgivande roll i stället och tas in vid behov.

5.5.2 Processorganisation för kapacitetsprocessen

Kapacitetsprocessen bidrar till förutsättningar för skolplaceringarna. Den handlar om att samla in och sammanställa underlag från hela staden om skolplatser där hänsyn tas till placeringar i grundskolor och fristående skolor. Den innebär även att utföra kontinuerliga simuleringar, analysera resultatet av dessa samt att ta fram förslag på lösningar på eventuell kapacitetsbrist i olika områden.

Kapacitetsprocessen är komplex och behöver en samordnande funktion. Den samordnande funktionen kan till exempel vara en planeringsledare

för kapacitet. Det är även viktigt att det i kapacitetsprocessen finns en tydlig koppling till handläggarna som arbetar med skolplaceringar samt någon som kan bidra med kunskap om regelverket. Specifikt behövs även en planeringsledare som arbetar med grundsärskola vara inblandad i arbetet då grundsärskolan och grundskolan är tätt sammankopplade och beroende av varandra. Grundsärskoleplatserna finns i grundskolor. Utökas platserna i grundskolan försvinner således de i grundsärskolan och tvärtom. Enheten för fastighet och säkerhet behöver få reda på behoven av kapacitet i olika områden så tidigt som möjligt för att kunna planera för eventuell utökning av kapaciteten. Därför bör även en planeringsledare från denna enhet ingå i arbetsgruppen. Simuleringar kan ske med hjälp av en IT-samordnare om dessa inte utförs direkt av en planeringsledare från enheten för myndighetsutövning. En planeringsledare som arbetar med statistik behövs även för att kunna konsulteras och stötta i sammanställningen av statistik.

Planeringen av kapacitet behöver finnas på såväl lång som kort sikt och dessa processer bör vara synkroniserade med varandra. Detta kan till exempel lösas genom att det i stort sett är samma funktioner och personer som arbetar med kort- och långsiktig planering. Sammanfattningsvis handlar det om en arbetsgrupp bestående av en planeringsledare för kapacitet, en planeringsledare från enheten för fastighet och säkerhet, planeringsledare från enheten för myndighetsutövning och/eller en IT-samordnare samt en statistiker.

5.6 Intern kommunikation

Resultatmålet kopplat till arbetsområdet är uppnått och lyder: *Samtliga av förvaltningens personal som är inblandade i och berörda av arbetet med skolplaceringar har fått tillgång till nödvändig information om skolplaceringsprocessen och de förändringar som gjorts från förra året. Det har kommunicerats tydligt vad de innebär för deras arbete.*

Enligt internrevisionen av skolplaceringsprocessen 2020 nådde den interna kommunikationen inte fram i vissa områden och det fanns exempel på skolor som hade arbetat med sin elevgrupp inför överlämning till annan skolenhet precis som tidigare år, trots att dessa elever inte var garanterade en plats på skolenheten. I och med sammanslagningen av skolenheter finns inte längre problemet med att elever behöver byta skolenhet inom samma skola.

I år har förvaltningen kommunicerat via ett flertal interna kanaler. Information har gått ut via den nya kommunikationskanalen pedagogbrev som når samtliga pedagoger inom förvaltningen. Dessutom har information skickats via chefsbrev, administratörsbrev och via intranätet. Rektorer och skoladministratörer har även fått presentationer om skolplaceringsprocessen av kommunikatörerna i respektive utbildningsområde. En samlings sida har skapats på grundskoleförvaltningens intranät där all information som rör

skolplaceringar har samlats. En viktig intern kommunikation har även skett med den politiska referensgruppen bestående av representanter från grundskolenämnden som skapades hösten 2020. Detta tillsammans med att fler på förvaltningen är inblandade i arbetet med skolplaceringsprocessen jämfört med inför skolplaceringarna 2020 gör att det finns en större kunskap och förståelse om skolplaceringsprocessen inom hela förvaltningen.

5.7 Extern kommunikation

Resultatmålet kopplat till arbetsområdet är uppnått och lyder: *Berörda vårdnadshavare har fått tydlig information om hur skolplaceringar går till och om möjligheten om att önska skola. Informationen har tillgängliggjorts i olika kanaler och på olika språk utifrån förutsättningar och behov.*

Resultatmålet sattes innan medborgardialogen men går väl ihop med de synpunkter som kommit in genom den. Där efterfrågas att förvaltningen ska använda sig av många olika kanaler och sätt för att möta olika personer med olika behov. Detta lyfts upp som en viktig fråga rörande tillgänglighet. Hur projektet mött detta beskrivs längre ned i detta kapitel.

I den interna granskningen lyftes att det inte har varit känt för alla att elever som går på skolor som är indelade i flera skolenheter inte har företräde till en skolplats på nästa skolenhet utan också ska ange önskad skola. Då skolenheter kommer att slås samman till höstterminen 2021 minskar detta problem. Det kommer dock fortfarande att krävas tydlig information för de elever som behöver byta skolenhet att de inte är garanterade en plats på en specifik skolenhet.

Fokus för den externa kommunikationen har varit att förklara hur skolplaceringarna går till. Ett av de viktigaste budskapen har varit att inga elever är garanterade en plats på en specifik skolenhet och att alla inte kommer att kunna få en plats på den skolenhet de helst vill gå i. En digital skolkarta som tagits fram inom projektet gör det tydligt för elever och vårdnadshavare att se vilka skolor som ingår i deras närområde och som de därmed har rätt att få en plats på. Förvaltningen har även tagit fram en animerad film som förklarar hur det går till när elever får en skolplats. Filmen textas på flera olika språk och sprids genom stadens olika digitala kanaler. Grundskoleförvaltningens webbsida hålls även uppdaterad om vad som händer kring skolplaceringar för tillfället. Därutöver har förvaltningen tagit fram riktad information till alla skolenheter där eleverna behöver byta skolenhet och hur förutsättningarna ser ut för eleverna på aktuell skola. Broschyrer har även tagits fram riktat till olika årskurser.

I medborgardialogen lyftes det som viktigt att även rikta kommunikation till förskolor för de barn som ska börja i förskoleklass. Under projektet har grundskoleförvaltningen tagit fram affischer och informationsblad till samtliga kommunala och fristående förskolor i staden på såväl svenska

som på flera andra språk. Förvaltningen har också skickat hem en broschyr till alla berörda vårdnadshavare.

6 Arbetet framöver

Projektet Skolplaceringar 2021 har uppnått samtliga resultatmål. Utvecklingen av arbetet med skolplaceringarna behöver dock fortsätta.

6.1.1 Grundskolenämndens uppdrag till förvaltningen

När grundskolenämnden beslutade om att anta de reviderade reglerna för skolplaceringar i förskoleklass och grundskola beslutades även om ett antal andra punkter. Grundskolenämnden gav förvaltningen i uppdrag att:

- ta fram anvisningar för handläggning som stöd för ökad rättssäkerhet vilka utgår från nämndens fastslagna regler
- återkomma med förslag på regler för placering i grundsärskola
- sträva mot ökad förutsägbarhet/tydlighet och att återkomma till nämnden med bedömningar runt ytterligare förstärkt närhetsprincip för årskurs 7–9 samt syskonförtur för äldre syskon. Detta ska utredas inför skolplaceringar 2022 tillsammans med uppdraget att utreda möjligheten att inrätta så kallade skolspår.

Dessa uppdrag kommer grundskoleförvaltningen att arbeta med under 2021.

6.1.2 Fortsatt arbete med processkarta

Det fortsatta arbetet med processkartan inkluderar tre delar: implementering, revidering och utveckling av arbetsgångar för närliggande processer.

Genom en mer omfattande processkarta över skolplaceringarna har inblandade i arbetet på förvaltningen bättre förutsättningar att utföra sitt uppdrag. Detta lägger i sin tur grunden för en rättssäker och likvärdig hantering samt en bättre serviceorganisation för elever och vårdnadshavare. Dock behöver förvaltningen arbeta vidare med den praktiska implementeringen av den arbetsgång som beskrivs i processkartan och att göra den till en integrerad del i det systematiska kvalitetsarbetet.

Processkartan är färdig att använda för skolplaceringar 2021 men kommer att behöva utvecklas över tid allteftersom den används och nya behov kan komma att upptäckas. Det kan till exempel handla om att ta fram eller revidera rutiner, stödmaterial och anvisningar kopplade till skolplaceringsprocessen. Dessutom är processkartan avgränsad specifikt till placering i förskoleklass och grundskola som sker årsvis genom önskan från vårdnadshavare. Kartan visar hur närliggande processer och

placering i förskoleklass och grundskola förhåller sig till varandra men framgent behöver även gränssytor till skolplaceringsprocessen kartläggas och arbetsgången för dessa beskrivas mer detaljerat. Det gäller till exempel löpande skolplaceringar, skolbyte, hantering av överklaganden, placeringar i grundsärskola, ansökan och placering i fritidshem, uppskjuten skolplikt och skolmottagande av nyanlända.

6.1.3 Ta fram långsiktig processorganisation för skolplaceringar

I samband med utvärderingen av skolplaceringarna 2021 behöver dåvarande processägare föreslå en processorganisation inför det fortsatta arbetet med nästkommande års skolval.

Givet skolplaceringarnas komplexitet behöver flera olika avdelningar och enheter samverka. Den föreslagna processorganisationen ska kunna hantera alla olika frågor kopplat till skolplaceringsprocessen och man behöver jobba teamorienterat. I vissa perioder behöver kompetenser som inte hör till själva enheten för myndighetsutövning arbeta på enheten.

6.1.4 Bemanning under skolplaceringsprocessen

Skolplaceringsprocessen är en komplex, sårbar och mycket arbetsintensiv process med några tydliga höga arbetstoppar. Dessa arbetstoppar ligger olika i tid för olika funktioner. Detta behöver tas hänsyn till vid bemanningen på den centrala förvaltningen. Det innebär att ansvariga enhetschefer behöver frigöra så mycket tid som möjligt för medlemmarna i processteamet under processens mest intensiva perioder. Det bör även finnas personal med tid avsatt specifikt för att stötta upp processteamet i det operativa arbetet. Detta inte bara för att processen är oerhört arbetstung utan också för att säkra att arbetet, som inte kan pausas en enda dag i vissa perioder, rullar på utan behov av ny uppstart vid sjukskrivningar, vab, föräldradigheter och liknande. Här kan särskilt lyftas upp det stora behovet av att ha minst två kommunikatörer som är väl insatta i och har tid vikt för kommunikationen kring skolplaceringarna.

6.1.5 Fortsatt arbete med kommunikationsstrategi

En utmaning för att kommunikation ska nå fram och nå ut är grundskoleförvaltningens kommunikationsstrategi. För att kommunikationen ska fungera är det nödvändigt att både chefer och medarbetare känner till sitt kommunikativa ansvar. Det här berör arbetet med samtliga av förvaltningens processer och är inte specifikt för skolplaceringsprocessen.

6.1.6 Reviderade tidplaner för arbetet med skolplaceringar

För skolplaceringarna 2021 har möjligheterna att följa en optimal tidplan varit annorlunda än vad de troligtvis kommer att vara följande år. Detta på grund av flera pågående processer och nya beslut under 2020.

Den interna granskningen av skolplaceringarna 2020 presenterades i augusti 2020 och en åtgärdsplan togs fram därefter. Skolenhetsförändringar beslutades av grundskolenämnden i mitten av oktober och förslaget till reviderat regelverk kring skolplaceringar för förskoleklass och grundskola antogs av grundskolenämnden under de sista dagarna i oktober. Utvecklingsarbetet för skolplaceringsprocessen har varit avhängigt dessa rapporter och beslut på olika sätt. Till exempel kunde arbetet med kommunikation om skolplaceringarna och regelverket börja först efter att regelverket antagits, det vill säga en bit in på höstterminen. Även arbetet med simuleringar för att kunna åtgärda eventuella kapacitetsbrister var avhängigt beslutat regelverk och arbetet med att uppdatera e-tjänsten för ansökan om skola var avhängigt beslutet om nya skolenheter. Om regelverket kvarstår såsom beslutat regelverk inför skolplaceringar 2021 finns möjligheter att börja tidigare med allt ifrån kapacitetsprocessen till att ta fram kommunikationsmaterial.

Trots att kapaciteten fastställdes i december i år, det vill säga betydligt tidigare än inför skolplaceringarna 2020 då kapaciteten fastställdes i slutet av mars, behövs ytterligare framförhållning i processen för skolplaceringsprocesserna åren framöver. En ny tidplan för kapacitetsprocessen innebär att arbetet påbörjas redan under våren året innan aktuella skolplaceringar ska äga rum. För att en förhandsprognos på kommande läsårs kapacitetsbehov ska kunna tas fram innan sommaren behöver underlag för detta tas fram redan i mars-april, dvs. ett helt år innan själva skolplaceringarna ska göras. Underlagen som ska tas fram berör såväl befolkning som fastigheter, grundskola och grundsärskola.

Kommunikationsmaterial skulle framöver kunna tas fram så att det kan kommunicerat ut till skolor, förskolor och vårdnadshavare redan vid höstterminens start. Kommunikationen är starkt avhängig att övriga processer inom skolplaceringsprocessen följer en tidplan som tar hänsyn till att kommunikation kan ske först efter att vissa moment är gjorda och faktaunderlag framtagna.

6.1.7 Framtagande av mer detaljerad statistik

Under 2021 kommer grundskoleförvaltningen att se över om man kan ta fram mer detaljerad och annan statistik över skolplaceringarna än tidigare. Statistiken ska användas för att presenteras för nämnden samt som en del i förvaltningens systematiska kvalitetsarbete.

6.1.8 Omhändertagande av förslag från medborgardialogen

Under medborgardialogen har ett stort antal förbättringsområden lyfts upp och förslag på åtgärder kommit in till förvaltningen. Dessa förslag blir en del av förvaltningens fortsatta utvecklingsarbete, dvs en viktig del av den samlade styrningen och ledningen 2021 såsom prioriterade utvecklingsfrågor i förvaltningens verksamhetsplan. ledning.

6.1.9 Åtgärder efter extern revision

Några dagar innan projektets slut kom rapporten från den externa revision som grundskoleförvaltningen har beställt. Den externa revisionen har granskat de åtgärder som förvaltningen har genomfört för att rätta till felaktiga placeringar i samband med skolplaceringar inför höstterminen 2020. Ett antal utvecklingsområden pekas ut med tillhörande åtgärder. Arbetet med dessa återstår när projektet avslutas i december 2020.

6.1.10 Utvärdering av skolplaceringsprocessen

Skolplaceringsprocessen ska årligen, som en del av den interna styrningen och kontrollen följas upp och återkopplas dels till förvaltningsledning och dels till nämnden. Alla processer riskbedöms årligen och beroende på grad av risk prioriteras processen.

7 Bilagor

1. Beslut om regelverk för skolplaceringar i förskoleklass och grundskola. Protokoll grundskolenämnden 2020-10-28
2. Regler för skolplaceringar i förskoleklass och grundskola. Tjänsteutlåtande 2020-09-17
3. Intern granskningsrapport av skolvalsprocessen 2020 samt förslag till åtgärder 2020-2021



Regler för skolplacering i förskoleklass och grundskola

§ 260, N609-4079/20

Ärendet

Grundskoleförvaltningen har tagit fram förslag på reviderade regler för skolplacering i förskoleklass och grundskola. Ambitionen med förslaget är ökad förutsägbarhet, rättssäkerhet och likvärdig hantering i staden. Förslaget bygger på analys av rättslig praxis, nuvarande och förväntat elevunderlag, skolstruktur, och utbildningskapacitet i Göteborgs Stad.

Grundskolenämnden beslutade vid sitt sammanträde den 14 oktober 2020, § 229, att bordlägga ärendet.

Handlingar

Tjänsteutlåtande daterat 2020-09-17

Tilläggsyrkande från (L), (M), (MP), (V), (S) daterat 2020-10-28, protokollsbilaga 1.

Yttrande från (L) och (M) daterat 2020-10-28, protokollsbilaga 2.

Yttrande från (MP) och (V) daterat 2020-10-28, protokollsbilaga 3.

Yttrande från (S) daterat 2020-10-28, protokollsbilaga 4.

Yttrande från (D) daterat 2020-10-28, protokollsbilaga 5.

Protokollsanteckning från (D), protokollsbilaga 6.

Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner förvaltningens förslag på regler för skolplaceringar i förskoleklass och grundskola att gälla från och med den 1 januari 2021, ger förvaltningen i uppdrag att ta fram anvisningar för handläggning som stöd för ökad rättssäkerhet vilka utgår från nämndens fastslagna regler samt att återkomma med förslag på regler för placering i grundsärskola.

Yrkande

Ordföranden Helene Odenjung (L) och 2:e vice ordföranden Bosse Parbring (MP) yrkar bifall till förvaltningens förslag och tilläggsyrkandet från (L), (M), (MP), (V), (S) att förvaltningen får i uppdrag att sträva mot ökad förutsägbarhet/tydlighet och att återkomma till nämnden med bedömningar runt ytterligare förstärkt närhetsprincip för årskurs 7–9 samt syskonförtur för äldre syskon. Detta ska utredas inför skolplaceringar 2022 tillsammans med uppdraget att utreda möjligheten att inrätta så kallade skolspår.

Proposition 1

Ordföranden Helene Odenjung (L) ställer proposition på förvaltningens förslag och finner att grundskolenämnden beslutar bifalla detta.

Proposition 2

Ordföranden ställer proposition på tilläggsyrkandet från (L), (M), (MP), (V) och (S) och finner att grundskolenämnden beslutar bifalla detta.



Forts § 260

Beslut

1. Grundskolenämnden godkänner förvaltningens förslag på regler för skolplaceringar i förskoleklass och grundskola att gälla från och med den 1 januari 2021.
2. Grundskolenämnden ger förvaltningen i uppdrag att ta fram anvisningar för handläggning som stöd för ökad rättssäkerhet vilka utgår från nämndens fastslagna regler.
3. Grundskolenämnden ger förvaltningen i uppdrag att återkomma med förslag på regler för placering i grundsärskola.
4. Grundskolenämnden ger förvaltningen i uppdrag att sträva mot ökad förutsägbarhet/tydlighet och att återkomma till nämnden med bedömningar runt ytterligare förstärkt närhetsprincip för årskurs 7–9 samt syskonförtur för äldre syskon. Detta ska utredas inför skolplaceringar 2022 tillsammans med uppdraget att utreda möjligheten att inrätta så kallade skolspår.

Jessica Blixt (D) meddelar att partiet, med hänvisning till eget yttrande, inte deltar i beslutet.

Dag för justering

2020-11-10

Vid protokollet

Sekreterare

Åke Ström

Ordförande

Helene Odenjung (L)

Justerare

Bosse Parbring (MP)



Rätt utdraget intygar i tjänsten:

Åke Ström
Nämndsekreterare



Göteborgs
Stad

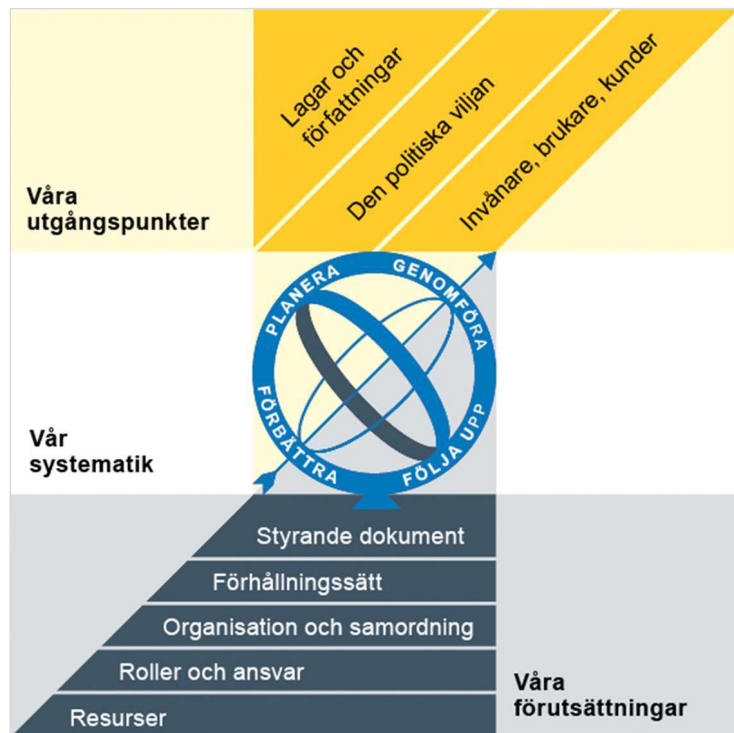
Grundskoleförvaltningen regel för skolplacering i förskoleklass och grundskola

Reglerande styrande dokument

Policy
Riktlinje
► Regel
Anvisning
Rutin
Instruktion

Göteborgs Stads styrssystem

Utgångspunkterna för styrningen av Göteborgs Stad är lagar och författningar, den politiska viljan och stadens invånare, brukare och kunder. För att förverkliga utgångspunkterna behövs förutsättningar av olika slag. Stadens politiker har möjlighet att genom styrande dokument beskriva hur de vill realisera den politiska viljan. Inom Göteborgs Stad gäller de styrande dokument som antas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Därutöver fastställer nämnder och bolagsstyrelser egna styrande dokument för sin egen verksamhet. Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.

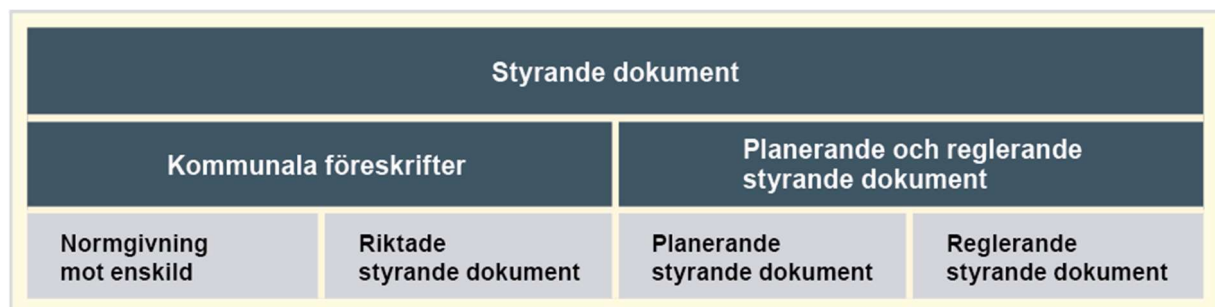


Om Göteborgs Stads styrande dokument

Göteborgs Stads styrande dokument är våra förutsättningar för att vi ska göra rätt saker på rätt sätt. De anger vad nämnder/styrelser och förvaltningar/bolag ska göra, vem som ska göra det och hur det ska göras. Styrande dokument är samlingsbegreppet för dessa dokument.

Stadens grundläggande principer såsom demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering omsätts i praktisk verksamhet genom att de integreras i stadens ordinarie beslutsprocesser. Beredning av och beslut om styrande dokument har en stor betydelse för förverkligandet av dessa principer i stadens verksamheter.

De styrande dokumenten ska göra det tydligt både för organisationen och för invånare, brukare, kunder, leverantörer, samarbetspartners och andra intressenter vad som förväntas av förvaltningar och bolag. De styrande dokumenten ligger till grund för att utkräva ansvar när vi inte arbetar i enlighet med vad som är beslutat.



Dokumentnamn: Grundskoleförvaltningen regel för skolplacering i förskoleklass och grundskola			
Beslutad av: [Nämnd/styrelse/befattning]	Gäller för: [Text]	Diarienummer: N609-4079/20	Datum och paragraf för beslutet: [Text]
Dokumentsort: Regel	Giltighetstid: Tills vidare	Senast reviderad: 2020-10-02	Dokumentansvarig: Helena Sjöberg
Bilagor: [Bilagor]			

Innehåll

Inledning	2
Syftet med dessa regler	2
Vem omfattas av dessa regler	3
Bakgrund	3
Regler för skolplacering i förskoleklass och grundskolan.....	4
Urvalskriterier.....	4
Definitioner	5
Relativ närhet	6

Inledning

Syftet med dessa regler

Dessa regler syftar till att tydliggöra vilka regler som gäller för skolplacering i förskoleklass och grundskola i Göteborgs Stad. Syftet är även att regler för skolplacering ska bidra så bra skolplaceringar som möjligt för elever i Göteborgs Stad. Reglerna utgör en viktig utgångspunkt för handläggning av skolplaceringar. Reglerna ska vara konkreta och tydligt ange vad som gäller inom området.

Ambitionen är att regelverket ska bidra till en bättre handläggning och ökad förutsägbarhet för så många elever som möjligt. Regelverket kommer däremot inte att bidra till att alla får den skolplacering som de önskar eller att en elev garanteras plats på särskild skolenhet.

Även när det finns fastställda regler inom området sker det handläggning och olika former av bedömningar löpande. Handläggningen ska utgå från nämndens regler. Reglerna gäller tillsvidare men förvaltningen kommer årligen att behöva se över förutsättningar och rättslig praxis och reglerna kommer därför aktualitetsprövas regelbundet.

Vem omfattas av dessa regler

Reglerna för skolplacering avser elever som:

- Har skolplikt och önskar skolenhet till förskoleklass. Skolplacering av de barn som fyller fem år innevarande kalenderår tas emot i mån av plats. Detsamma gäller elever som är folkbokförda i annan kommun.
- Byter skolenhet under grundskoletiden på grund av att nästföljande årskurs inte finns på aktuell skolenhet.
- Flyttar till eller inom kommunen och saknar placering vid en skolenhet nära hemmet.
- När elev byter skolenhet av andra anledningar.

Bakgrund

I skollagen (2010:800) beskrivs hur skolplaceringar ska gå till (9 kap. 15 § och 10 kap. 30 §). Enligt första stycket i de aktuella paragraferna ska en elev 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. Detta är ett uttryck för den så kallade närhetsprincipen. Det är upp till varje kommun att definiera närhetsprincip utifrån sina lokala omständigheter.

I andra stycket, samma paragraf, framgår att kommunen annars endast får frångå elevens vårdnadshavares önskemål om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, eller om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Det självklara fallet av betydande ekonomiska och organisatoriska svårigheter är att alla sökande inte får plats på en skolenhet.

Regler för skolplacering i förskoleklass och grundskolan

Närhetsprincipen

Närhetsprincipen i Göteborgs Stad definieras utifrån en kombination av skolväg mellan hem (elevens folkbokföringsadress) och skolenheten samt rätt till placering på en av de närmsta skolenheterna i förhållande till hemmet. Principen är att en kombination av dessa ska bidra till förutsägbarhet för elever och vårdnadshavare.

Närhetsprincipen innebär att en vårdnadshavare som inte gör ett önskemål om placering eller inte får något av sina önskemål tillgodosedda ändå är berättigad till en plats på någon av de närmste skolenheterna beroende på aktuell årskurs.

Närhet utifrån avstånd mellan hemmet och skolenheten

- Årskurs F-3, max 2000 meter (två km)
- Årskurs 4–6, max 4000 meter (fyra km)
- Årskurs 7–9, max 6000 meter (sex km)

Avståndet avser skolväg mellan hemmet (elevens folkbokföringsadress) och skolenheter inom staden. Om det inte finns en skola inom angivet avstånd försäkras elev plats på den närmsta skolan.

Närhet utifrån närmsta skolor

De närmsta skolorna ska beräknas utifrån skolvägen mellan hemmet (elevens folkbokföringsadress) och skolenheterna.

- Årskurs F-3, någon av de närmsta fyra skolorna
- Årskurs 4–6, någon av de närmsta fyra skolorna
- Årskurs 7–9, någon av de närmsta fem skolorna

Urvalskriterier

När antalet sökanden överstiger antalet platser krävs ytterligare urvalskriterier för att avgöra skolplaceringen. Högsta förvaltningsdomstolen har fastslagit att ett sådant urval ska ske på ett objektivt, sakligt och icke-diskriminerande sätt och med hänsyn tagen till vad som sammantaget är bäst för samtliga inblandade elever.

Urvalskriterier till årskurserna F-9:

1. Eleven har äldre syskon på aktuell skolenhet i årskurs F- 6 (syskonförtur)
2. Relativ närhet
3. Absolut närhet
4. När två elever har samma relativa och absoluta närhet till en skolenhet ska det lottas mellan dessa elever. Detta kan till exempel vara aktuellt när två elever har samma bostadsadress.

Definitioner

Vårdnadshavares önskemål

Utgångspunkten är att, om eleven har två vårdnadshavare, båda vårdnadshavarna ska vara överens om önskemål av skolenhet. Är inte vårdnadshavarna överens måste ändå barnets skolgång lösas så att rätten till utbildning inte äventyras. Det innebär att en placering i grundskolan kan ske mot en vårdnadshavares önskemål. Placeringen sker då utifrån dessa regler samt med beaktande av barnets bästa.

Skolenhet

Med skolenhet avses den inrapporterade skolenhetsorganisationen för Göteborgs stad till Statistiska Centralbyråns skolenhetsregister. Skolenhetens verksamhet leds av en rektor och bedrivs i lokaler som på ett naturligt sätt hör ihop.

Skola nära hemmet

Alla elever är berättigade plats på någon av de skolorna som ligger närmast hemmet utifrån närhetsprincipen. Vilka dessa skolor är anges i den e-tjänst där vårdnadshavare anger önskemål eller via kommunens webbplats inför ansökningsperioden.

Skolväg

Skolvägen avser avstånd mellan elevens folkbokföringsadress och skolenheter inom kommunen, företrädesvis via gång- och cykelvägar. Vid tillfälliga förändringar av skolväg på grund av exempelvis ombyggnation räknas skolvägens avstånd utifrån den ordinarie skolvägen. Grundskoleförvaltningen har dock möjlighet att i vissa situationer frångå denna princip, exempelvis om ombyggnation pågår under mycket lång tid eller liknande.

Syskonförtur

Med syskonförtur avses att en elev har ett äldre syskon inskrivet upp till årskurs 6 på den aktuella skolenheten den termin eleven ska börja. Som syskon räknas helsyskon, halvsyskon samt så kallade "bonussyskon", alltså barn som är folkbokförda i samma hushåll, men inte har samma vårdnadshavare.

Relativ närhet

Relativ närhet innebär att en jämförelse görs av varje elevs avstånd från hemmet till önskad skolenhet och närliggande skolenheter i relation med andra elevers motsvarande avstånd från hemmet. Med relativ närhet avses att vid prioriteringen mellan två sökande ska den vars skolväg blir längst av placering vid en alternativ skola ges företräde. Beskrivs även med bild på nästa sida.

Absolut närhet

Absolut närhet innebär en jämförelse av varje elevs absoluta avstånd mellan hemmet och önskad skolenhet. Avståndet mäts skolvägen från folkbokföringsadress till skolenhet.

Lottning

Vid lottning säkerställs objektivitet och transparens genom att minst tre tjänstepersoner närvarar och protokoll förs.

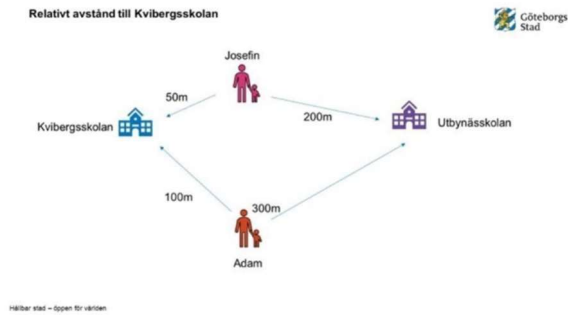
Skolbytesperiod

Vårdnadshavare som av olika anledningar önskar byta skolenhet för sitt barn kan lämna in önskemål om annan skolenhet, ett så kallat skolbyte. Grundskoleförvaltningen strävar efter att hantera samtliga skolbytesansökningar under givna perioder eftersom möjligheten till byten blir mest likvärdig då. Skolbyten sker i mån av plats.

Relativ närhet

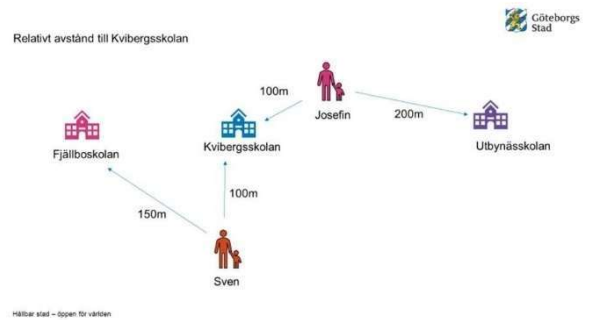
Relativ närhet innebär att en jämförelse görs av varje elevs avstånd från hemmet till önskad skolenhet och närliggande skolenheter i relation med andra elevers motsvarande avstånd från hemmet. Vid prioriteringen mellan två sökande ska den vars skolväg blir längre av placering vid en alternativ skola ges företräde. Det är alltså en urvalsmetod för att systematiskt se till skolplaceringar inte leder till orimligt långa resvägar.

Bild 1



Bildtext 1: Josefina och Adam vill båda börja på Kvibergsskolan. Adam har rätt till placering på Kvibergsskolan eftersom Adams alternativa skolväg är längre än Josefins alternativa skolväg.

Bild 2



Bildtext 2: Josefina och Sven vill båda börja på Kvibergsskolan. Josefina har rätt till placering på Kvibergsskolan eftersom hennes alternativa skolväg är längre än Svens alternativa skolväg.

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2020-09-17

Diarienummer N609-4079/20

Handläggare

Malin Vangstad, Karin Kindstedt

Telefon: 031-367 733 87

E-post: malin.vangstad@grundskola.goteborg.se

Regler för skolplacering i förskoleklass och grundskola

Förslag till beslut

I Grundskolenämnden

1. Grundskolenämnden godkänner förvaltningens förslag på regler för skolplaceringar i förskoleklass och grundskola att gälla från och med den 1 januari 2021.
2. Grundskolenämnden ger förvaltningen i uppdrag att ta fram anvisningar för handläggning som stöd för ökad rättssäkerhet vilka utgår från nämndens fastslagna regler.
3. Grundskolenämnden ger förvaltningen i uppdrag att återkomma med förslag på regler för placering i grundsärskola.

Sammanfattning

Grundskoleförvaltningen har tagit fram förslag på reviderade regler för skolplacering i förskoleklass och grundskola. En intern granskning av årets arbete med skolplaceringar visade att förvaltningen behöver vidta en rad åtgärder inför kommande års skolplaceringar för att öka rättssäkerhet och förutsägbarhet för elever som ska få en skolplacering. Granskningen lyfte bland annat fram behov av ett reviderat regelverk för att bidra till ökad förutsägbarhet för elever och vårdnadshavare.

Förslaget innebär att definitionen av en skolenhet nära hemmet minskas till max sex km för elever som ska börja årskurs 7. För övriga årskurser ändras inte avstånden men anges med exakta kilometergränser. Förslaget innebär även en förstärkt närhetsprincip genom att avstånd kompletteras med att alla elever ska få plats på någon av de fem närmsta skolorna i årskurs 7 och någon av de fyra närmsta skolorna i lägre årskurser. Förslaget innebär även förändrade urvalskriterier med en övergång till relativ närhet istället för absolut närhet, förändring av syskonförtur samt att förtur för nyanlända elever till skolenheter med låg andel nyanlända tas bort.

Nuvarande regler för placering i förskoleklass och grundskola beslutades av grundskolenämnden den 16 oktober 2019 och bygger i mångt och mycket på de olika regelverk som fanns tidigare i staden. Regelverken tillämpades dock på väldigt olika sätt i staden.

Vid fördelningen av elever på olika skolenheter i Göteborgs Stad ska grundskoleförvaltningen i första hand utgå från vårdnadshavarnas önskemål. Samtidigt ska förvaltningen tillförsäkra att alla elever, vars vårdnadshavare inte gjort ett önskemål, får en skolplacering nära hemmet enligt den så kallade närhetsprincipen.

Det behövs därför en definition av närhetsprincipen och en prioriteringsordning vid placering av elever på skolenheter för att få en likvärdig och rättssäker hantering av skolplaceringar.

Förslaget bygger på en noggrann analys av rättslig praxis, generell och lokal utbildningskapacitet och förväntad elevprognos. Förvaltningen har tagit stöd av externa experter i denna arbetsprocess. Ambitionen är att regelverket ska bidra till en bättre handläggning och ökad förutsägbarhet för så många elever som möjligt. Däremot kommer förslaget inte innebära att alla får den skolplacering som de önskar eller att en elev garanteras plats på särskild skolenhet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Skolplaceringar berör ett stort antal elever och vårdnadshavare varje år. Det är också ett arbete som vanligtvis involverar många medarbetare i förvaltningen, och som både innefattar många kontakter med vårdnadshavare och ett administrativt handläggningsförfarande. Erfarenheter från årets skolplaceringar visade även att det kan innebära en stor administrativ insats för att hantera överklaganden om många upplever att skolplaceringen är felaktig. Att ta fram ändamålsenliga regler och handläggningsprocesser bidrar till att öka förvaltningens effektivitet och minskade kostnader för administration.

Förutsägbarhet och kontinuitet vad gäller barns skolgång är en viktig faktor för många inför val av bostadsort. I ett vidare perspektiv är det viktigt att Göteborgs Stad är en attraktiv stad för barnfamiljer för att bidra till en långsiktigt gynnsam befolkningsutveckling.

Om skolplaceringar blir felaktiga kan det leda till att en skolenhet måste ta in fler elever än planerat, vilket kan generera kostnader för tillfälliga lokallösningar och personalkostnader, samtidigt som en annan skola i staden har tomma platser och kanske även lärarresurser som inte kan nyttjas effektivt.

Bedömning ur ekologisk dimension

Elever ska i så stor utsträckning som möjligt kunna förflytta sig på egen hand, utan att vara beroende av att vuxna följer eller skjutsar dem. Förslaget innebär att närhetsprincipen förstärks genom att avståndet för elever i årskurs 7 minskas från åtta km till max sex km, vilket är positivt ur en ekologisk dimension.

Bedömning ur social dimension

Det finns flera aspekter av skolplaceringar som är viktiga ur en social dimension. För elever och vårdnadshavare är det ofta viktigt att hamna i ett känt sammanhang, både sett till skola och klasskamrater. Skolor är ofta med som en parameter när familjer väljer att flytta till ett område. För många familjer är logistiken och närheten till skolan en viktig faktor medan möjligheten att önska en särskild skola är det viktigaste för en del familjer. Ett tredje perspektiv är önskan om sammanhållna kamratgrupper som många vårdnadshavare framhåller. Det kan både handla om en geografisk sammanhållning och en sammanhållning utifrån befintliga elevgrupper.

Förslaget förväntas bidra till att hålla samman elevgrupper utifrån ett geografiskt område men kommer troligtvis inte att ha generell positiv effekt på sammanhållna elevgrupper från en klass, skola eller förskola eftersom placering utgår från folkbokföringsadress. Däremot innebär förslaget om förändrad skolenhetsstruktur till att fler elevgrupper hålls samman när flera enheter slås samman. Detta uppnås särskilt i de fall skolor slås ihop till F (1) -9, och kan bidra till en ökad trygghetskänsla hos elever.

Praktiskt innebär detta att elever inte behöver önska skola mer än till förskoleklass och de går sedan kvar på skolan hela vägen till årskurs 9. Utifrån ett elevperspektiv kan det bidra till ökad trygghet för vissa elever medan byte av elevgrupp och möjlighet till nya kontakter ses som något positivt av andra.

Det finns flera forskningsöversikter som pekar på vikten av kamrateffekter, bland annat Skolverkets rapport, Forskning för klassrummet. Det är framförallt svagare elever som får en mer gynnsam kunskapsutveckling genom att gå i klasser som är blandade och det också finns mer studievana elever. Ur ett samhällsperspektiv och skolutvecklingsperspektiv kan det därför sägas vara positivt med blandade elevgrupper, exempelvis vad gäller svenskunskaper. Förslag på regelverket bedöms inte bidra till positiva integrationseffekter. I förslaget föreslås att urvalsgrunden för nyanlända tas bort, främst eftersom denna urvalsgrund har bedömts frångå principerna om att vara saklig och objektiv.

Övergångarna mellan olika årskurser och skolenheter är viktiga både för den enskilda eleven men även utifrån ett skolutvecklingsperspektiv. Bedömningen utifrån den sociala dimensionen är att tillämpningen av regler för skolplacering gynnas av en gemensam skolstruktur med tydliga övergångar i enlighet med förslag om förändrad skolenhetsstruktur. Beslut om förändrade skolenheter kan bidra till detta på många skolor, men det kommer fortfarande finnas skolor med avvikande struktur som kräver en särskild hantering för att skapa förutsägbarhet och riktad information för berörda elever och vårdnadshavare.

Utifrån studier och erfarenheter från fullföljda studier i gymnasieskolan vet man att det finns en korrelation mellan fullföljda studier och att komma in på sitt förstahandsval. Det är troligt att nöjdhet över sin skolplacering även kan ha påverkan för elevers motivation i grundskolan. Det är argument för att sträva efter att så många som möjligt ska få en skola som de har önskat eller åtminstone kunna acceptera de premisser som reglerar skolplaceringarna. För nämnd och förvaltningen är det viktigt att följa upp hur många elever som får något av sina önskemål.

Enligt skollagen ska barnets bästa vara utgångspunkt i all skolverksamhet. I relation till skolväsendet har barnrättsperspektivets likabehandlingsdimension betonats, det vill säga att alla elever och barn har samma rätt till en likvärdig utbildning. Enligt skollagens reglering om placering vid skolenhet tas barnets rätt till vara genom vårdnadshavaren som är den som har möjlighet att lämna in önskemål om skolplacering. Utöver barnets rätt till en likvärdig utbildning finns det ett antal avvägningar utifrån den enskilde elevens rättigheter och en avvägning om vad som blir en bra helhetslösning för alla elever. Det innebär att barnperspektivet för en elev kan krocka med barnperspektivet för en större elevgrupp eller en annan enskild elev. Det innebär att grundskoleförvaltningen behöver göra en prioritering av olika rättigheter så snart som det finns fler sökande till en skola än vad det finns plats för. Ur ett barnrättsperspektiv är det därför viktigt att grundskoleförvaltningen säkerställer att alla elever och vårdnadshavare ska ha likvärdiga möjligheter att söka en plats på en viss skolenhet och erbjudas plats utifrån en objektiv, saklig och icke-diskriminerande prioriteringsordning.

Bedömningen är att förslaget till nya regler ökar förutsägbarheten för elever och vårdnadshavare, genom att avstånd som definierar närhetsprincipen sänks från cirka åtta km till max sex km för elever i årskurs 7. För övriga årskurser och förskoleklass ändras inte avstånden men anges med exakta kilometergränser. Närhetsprincipen förstärks även med rätt till placering på någon av de närmsta skolorna vilket gäller för alla årskurser. Detta ger ökad förutsägbarhet även för de vårdnadshavare och elever som av någon anledning inte väljer att önska placering vid en skolenhet. Förslaget innebär liksom tidigare, i praktiken små möjligheter för elever att få en skolplacering på en populär

skolenhet om de bor långt från skolan. Eftersom definitionen av närhetsområde förstärks genom förslaget innebär det en förstärkning av förutsägbarhet till förmån av annan elevs valmöjlighet. Elever som vill gå i skola utanför sitt närområde kan öka sina möjligheter genom att önska plats på många olika skolenheter.

Förslaget bygger på att relativ närhet används istället för absolut närhet. Detta har bland annat syfte att minska undanträngningseffekter av elever som bor i ytterområden och bidra till att alla elever får en skolplacering relativt nära hemmet. På en övergripande nivå kommer övergång till relativ närhet att bidra till mer sammanhållning av elever utifrån ett geografiskt område. För de elever som bor nära en skolenhet är övergången till relativ närhet inte alltid gynnsam. Dessa elever gynnas snarare av den absoluta närheten.

Samverkan

Fördjupad dialog och information via utskott för organisation och budget den 21 september. Information och samverkan på FSG den 5 oktober.

Bilagor

Reviderade regler för skolplacering i förskoleklass och grundskola.
Nuvarande regler för skolplacering i förskoleklass och grundskola.

Sidbrytning

Ärendet

Grundskoleförvaltningen har tagit fram förslag på reviderade regler för skolplacering i förskoleklass och grundskola. Ambitionen med förslaget är ökad förutsägbarhet, rättssäkerhet och likvärdig hantering i staden och bygger på analys av rättslig praxis, nuvarande och förväntat elevunderlag, skolstruktur, och utbildningskapacitet i Göteborgs Stad.

Beskrivning av ärendet

I ärendet beskrivs inledningsvis en kort bakgrund, därefter rättslig reglering kring skolplacering och vägledande avgöranden. Därefter följer förvaltningens förslag på regler för placering i förskoleklass och grundskola, de överväganden som förvaltningen haft med sig och en konsekvensanalys utifrån förslaget. Sist beskrivs förvaltningens samlade bedömning.

Arbetet med skolplaceringar är en av förvaltningens viktigaste processer som berör ett stort antal elever och vårdnadshavare varje år. I en stad som Göteborg, med dess geografi och befintliga utbildningskapacitet, är det en process som inte har en enkel lösning. Det är också ett arbetsområde där det har vuxit fram en rättslig praxis som kommunen behöver förhålla sig till. Under hösten har förvaltningen arbetat med analyser både inför nytt regelverk för skolplaceringar och inför förslag av skolenhetsförändringar i enlighet med ärende N609-0574/20. Båda dessa ärenden kommer behandlas av grundskolenämnden under hösten 2020 och behöver ses tillsammans för att bedöma hur enskilda elever kan komma att påverkas. Ambitionen med tjänsteutlåtandet är därför att belysa frågan utifrån olika aspekter.

Som del av förvaltningens arbete att ta fram förslag till reviderade regler har förvaltningen haft löpande dialog med en politisk referensgrupp och stöd från externa experter. Under hösten påbörjas även en medborgardialog kring skolplaceringar för att få en djupare förståelse av olika behov och förväntningar i staden inför fortsatt utvecklingsarbete. Regler för skolplacering behöver vara fastställda inför nästa ansökningsperiod. Med tanke på den korta tidsramen och behov av ett omtag av regler och arbetsprocesser innefattar förslaget inte regler för placering i grundsärskolan. Inom ramen för skolenhetsutredning utreds också grundsärskolans organisering. Förvaltningen avser därför att återkomma med förändrat regelverk även för placering av elever i grundsärskola.

Bakgrund

Innan den gemensamma grundskoleförvaltningen bildades den 1 juli 2018 sköttes skolplaceringarna av respektive stadsdel. För övergång till förskoleklass fanns en stadsgemensam process medan övergångar mellan skolenheter hanterades på olika sätt. Det fanns exempel på stadsdelar som inhämtade vårdnadshavares önskemål om skolplacering vid samtliga övergångar, i samband med vissa övergångar och andra inte vid någon övergång. När grundskolenämnden bildades 2018 beslutade nämnden därför om ett gemensamt regelverk som skulle gälla för alla elever i hela staden. Inför beslutet fanns ett beslutsunderlag som beskrev rutiner och praxis som gällde för placering i stadsdelarna samt förslag på gemensamma rutiner och arbetsformer inför det fortsatta arbetet. Regelverket som togs fram syftade till att säkra en gemensam hantering i staden för ökad rättssäkerhet. I oktober 2019 reviderades reglerna genom beslut i nämnden, och det är dessa regler som gäller idag, bilaga 1.

I budget inför 2019 fick grundskolenämnden i uppdrag från kommunfullmäktige att inrätta ett aktivt skolval i kommunen. Det innebar att förvaltningen skulle arbeta för att fler vårdnadshavare skulle göra ett ställningstagande och ange önskad skola.

En viktig fråga var att samtliga vårdnadshavare till elever som skulle byta skolenhet skulle känna till rätten att önska skola. Detta är även en skyldighet för förvaltningen utifrån 6 § förvaltningslagen (2017:900) som anger att myndigheter är skyldiga att hjälpa den enskilda att kunna ta till vara sina intressen. Det finns alltså en skyldighet att informera om möjligheten att önska skola utifrån skollagen och förvaltningslagen. En del vårdnadshavare uppfattade dock möjlighet att önska skola som en rättighet att få den önskade skolan, vilket kan ha förstärkt missnöje med en placering hos elever och vårdnadshavare. Begreppet skolval bör därför inte användas eftersom det kan vara missvisande.

Årets arbete med skolplaceringar har fått kritik inom flera områden. En intern granskning av skolplaceringsarbetet visade att förvaltningen behöver vidta en rad åtgärder inför kommande års skolplaceringar för att öka rättssäkerhet och förutsägbarhet för elever som ska få en skolplacering. Granskningen lyfte fram behov av förbättrade arbetsprocesser, analyser inför beslut och behov av att revidera regelverket för skolplaceringar. Detta förslag bygger på fördjupande analyser för att hitta en balans mellan förutsättningar och möjligheter för att skapa ett så bra regelverk som möjligt.

Ambitionen är att regelverket ska bidra till en bättre handläggning, ökad rättssäkerhet och förutsägbarhet för så många elever som möjligt. Förslaget innebär dock inte att elever har rätt till en specifik skolenhet eller att alla elever kommer att kunna få en skolplacering utifrån sitt önskemål. Förvaltningen strävar alltid efter att möjliggöra att så många elever som möjligt får något av sina önskemål. Arbetet med kapacitet är ett pågående utvecklingsarbete, både på kort och lång sikt. Det är viktigt att regelverket är tydligt för att hantera situationer då fler elever önskar en skolenhet än vad skolenheten har kapacitet för.

Vid fördelningen av elever på olika skolenheter i Göteborgs Stad ska grundskoleförvaltningen i första hand utgå från vårdnadshavarnas önskemål, men samtidigt tillförsäkra alla elever, vars vårdnadshavare inte gjort ett önskemål, en skolplacering enligt närhetsprincipen. Det behövs därför en definition av närhetsprincipen och en prioriteringsordning när det är fler elever som önskar en skolenhet än vad det finns platser för. Detta för att få likvärdig och rättssäker hantering.

Rättslig reglering om skolplacering

Enligt regeringsformen och skollagen har barn i Sverige rätt till utbildning. Det innebär att varje barn har rätt till en placering vid en skolenhet. Regleringen gällande skolplacering i förskoleklass och grundskola beskrivs i skollagen. Nedan beskrivs även rättsliga avgöranden inom området. Det är ett urval av avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), förvaltningsrätten (FR) och Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN) som har betydelse för vägledning av definitioner och val av urvalsprinciper och tillvägagångssätt vid skolplaceringar.

Placering vid en skolenhet

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 frånga elevens vårdnadshavares önskemål endast om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen (9 kap. 15 § och 10 kap. 30 § skollagen [2010:800]).

En elev som har blivit placerad vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där om inte något annat följer av andra stycket (9 kap. 15 a § och 10 kap. 31 § skollagen).

Vårdnadshavares önskemål är utgångspunkt enligt skollagen

Utgångspunkten i skollagstiftningen är att skolplaceringen i första hand ska utgå från barnets vårdnadshavares önskemål. Det framgår av regleringen i skollagen att en elev ska placeras vid den skolenhet där barnets vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Högsta förvaltningsdomstolen fastslår detta förfarande och beskriver att regleringen i skollagen ger uttryck för den valfrihetsprincip som fått starkt genomslag i skollagstiftningen. Huvudregeln är således att kommunerna vid fördelning av elever på olika skolor i första hand ska utgå från vårdnadshavarnas önskemål (HFD 2015 ref. 50).

Vägledande avgöranden och beslut gällande skolplacering

Att vårdnadshavarnas önskemål är utgångspunkten vid skolplacering framgår även av avgöranden i Skolväsendet överklagandenämnd, ÖKN. ÖKN beskriver att skolplaceringsbestämmelsen är uppbyggd på så sätt att vårdnadshavarnas önskemål om skolplacering ska vara styrande för placeringen. Kommunen ska därför först inhämta samtliga önskemål om placering vid en viss skola. Därefter har kommunen förutsättningar att ta ställning till om antalet ansökningar om placering vid en viss skola överskrider antalet tillgängliga platser och i förekommande fall göra ett urval enligt sin prioriteringsordning och fatta beslut om att neka elever placering vid en viss skola (ÖKN dnr 2019:119, den 5 juni 2019).

ÖKN har uttalat att en kommun som, utan att ta in önskemål om skolplacering från de elever i kommunen som har rätt till skolgång enligt skollagen, placerar elever vid hänvisningsskolor och därefter endast tillgodoser vårdnadshavarnas önskemål i mån av plats har tillämpat bestämmelsen om skolplacering på ett felaktigt sätt (ÖKN dnr 2019:185, den 27 juni 2019).

Överklagandenämnden har dock bedömt att en kommun som gett vårdnadshavarna möjlighet att inom viss tid lämna in önskemål om en annan skolplacering än den föreslagna skolan, och därmed getts möjlighet att aktivt eller passivt acceptera den föreslagna skolan, inte har frångått huvudregeln att låta vårdnadshavarnas önskemål vara styrande vid placeringen. Avgörande för huruvida ett passivt förfarande kan bedömas som ett val är att vårdnadshavarna först fått information om föreslagen skolplacering och getts en viss tidrymd att inkomma med önskemål men avstått från att göra det, varpå beslut därefter tagits i enlighet med den föreslagna placeringen. Sker beslutet om placering däremot innan vårdnadshavarna fått information om föreslagen skola så har de vid denna tidpunkt varken gjort ett aktivt eller ett passivt val, utan förfarandet måste snarare bedömas som om något skolval över huvud taget inte har skett (ÖKN dnr 2018:202, den 9 augusti 2018).

Skolinspektionen bedömde att en kommun som hade ett antagningssystem där de elever som gick på en kommunal skola följde med sin klass till nästa skolenhet (ibland kallat skolspår) var i strid med närhetsprincipen. I det fallet var det inte folkbokföringsadressen som styrde, utan klassen fick hålla ihop oavsett var eleverna bodde. Det innebar att elever från exempelvis fristående skolor inte hade samma möjligheter vid byte av skolenhet och Skolinspektionen bedömde alltså att närhetsprincipen inte följdes (Skolinspektionen, dnr 411-2015:10291, den 7 mars 2016).

Information och förutsägbarhet

Information om förutsättningarna för önskemål om skola är viktigt för att vårdnadshavarna ska anses ha möjlighet att göra sitt önskemål på ett korrekt sätt. Detta är även tydligt utifrån 6 § förvaltningslagen om myndigheters skyldighet att informera medborgare så att de kan ta tillvara sina intressen.

Förvaltningsrätten ansåg att beslut om skolplacering stred mot skollagens bestämmelser då kommunen inte kunnat visa att kommunen på ett tydligt sätt har informerat just de specifika vårdnadshavarna om det kommande skolvalet samt om skolvalets förutsättningar och konsekvenser (FR dom den 6481-19, den 1 juli 2019).

Skolväsendets överklagandenämnd har bedömt att det brustit i förutsägbarhet och transparens när det inte tydligt framgått i samband med själva ansökningsförfarandet att en tillfällig adress avsetts för en skolenhet (ÖKN dnr 2020:943, den 6 augusti 2020).

Skola nära hemmet

Det är ett krav att göra en avvägning mellan vårdnadshavarnas önskemål och den så kallade närhetsprincipen. Kommunen får frånga en vårdnadshavares önskemål om att få sitt barn placeras vid en viss skolenhet när det krävs för att tillgodose en annan elevs berättigade krav på att få gå i en skola nära hemmet. En förutsättning för att detta undantag ska vara tillämpligt är således att det finns andra elever vars berättigade krav på att få gå i en skola nära hemmet annars inte kan tillgodoses. Vad som avses med uttrycket "nära hemmet" är inte närmare definierat vare sig i lagen eller i dess förarbeten. Högsta förvaltningsdomstolen fastslår att 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 elevernas ålder och avståndet mellan hemmet och olika tillgängliga skolor. Bestämmelsen 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 (HFD 2015 ref.50).

Urvalsgrunder

Den andra möjligheten att frånga vårdnadshavares önskemål om barnets placering regleras i 9 kap. 15 § andra stycket och 10 kap. 30 § andra stycket i skollagen. Det gäller situationer där betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter skulle uppstå för kommunen om önskemålet tillgodosågs. Av förarbetena till bestämmelsen 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.

Bestämmelserna i skollagen förutsätter att kommunen gör ett urval av de elever som måste anvisas plats i en annan skola än den önskade. Av bestämmelsen framgår dock inte närmare hur ett sådant urval ska gå till. Kommunen har därmed en viss frihet att bestämma vilka kriterier som ska läggas till grund för prioriteringen. 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 (HFD 2015:50).

Skolväsendets överklagandenämnd har bland annat godtagit följande urvalsgrunder: absolut närhet, relativ närhet, syskonförtur, upptagningsområde, skyddade personuppgifter, särskilda skäl (dock med precis exemplifiering).

Sammanfattning utifrån rättslig praxis

Vid fördelningen av elever på olika skolenheter i Göteborgs Stad ska grundskoleförvaltningen alltså i första hand utgå från vårdnadshavarnas önskemål, men samtidigt tillförsäkra alla elever, vars vårdnadshavare inte gjort ett önskemål, en skolplacering enligt närhetsprincipen. Det behövs därför en definition av närhetsprincipen och en prioriteringsordning vid placering av elever på skolenheter för att få en likvärdig och rättssäker hantering av skolplaceringar och för att skapa förutsägbarhet.

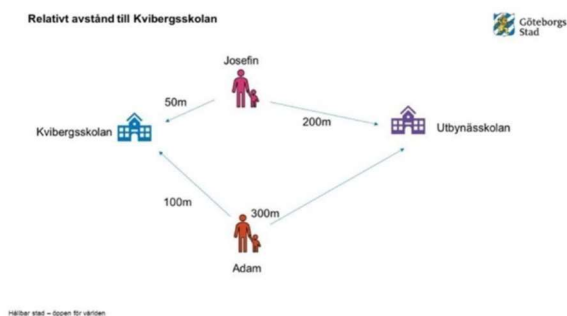
För att vårdnadshavarna ska kunna ta tillvara sina och sina barns intressen åligger det också grundskoleförvaltningen att informera om hur skolplaceringar går till och skapa förutsättningar för transparens.

Dock kan man inte skapa full förutsägbarhet, eftersom skolplaceringar beror både på hur andra vårdnadshavares önskemål ser ut, var elever är bosatta och kapaciteten vid de skolenheter som önskas. Trots rätten att inkomma med önskemål om skolplacering medför inte det en rättighet att placeras på en specifik skolenhet, inte heller en rättighet att placeras vid den närmaste skolenheten.

Definition av relativ närhet

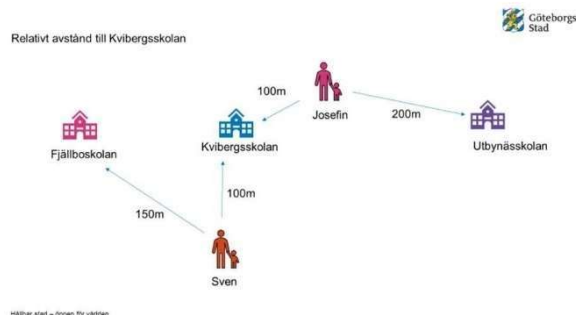
Relativ närhet innebär att en jämförelse görs av varje elevs avstånd från hemmet till önskad skolenhet och närliggande skolenheter i relation med andra elevers motsvarande avstånd från hemmet. Vid prioriteringen mellan två sökande ska den vars skolväg blir längre av placering vid en alternativ skola ges företräde. Det är alltså en urvalsmetod för att systematiskt se till skolplaceringar inte leder till orimligt långa resvägar.

Bild 1



Bildtext 1: Josefin och Adam vill båda börja på Kvibergsskolan. Adam har rätt till placering på Kvibergsskolan eftersom Adams alternativa skolväg är längre än Josefins alternativa skolväg.

Bild 2



Bildtext 2: Josefin och Sven vill båda börja på Kvibergsskolan. Josefine har rätt till placering på Kvibergsskolan eftersom hennes alternativa skolväg är längre än Svens alternativa skolväg.

Relativ närhet är en av de vanligaste urvalsgrunderna som kommuner använder. Förutom att det är en mätmetod som sammantaget kan bidra till att fler elever får en rimlig skolväg är det också en metod som kan bidra till mer sammanhållna geografiska kluster av elever än om absolut närhet används. Det innebär alltså att elever i ett visst område i större utsträckning hålls samman. Urvalsgrunden relativ närhet rekommenderas av forskarreferens utifrån att det bidrar till sammanhållna grupper.

Relativ närhet kan vara en fördel för elever som har långt avstånd till alternativa skolor. Utifrån samma princip gynnas elever som bor nära en skola som de önskar av regler som utgår från absolut närhet.

Grundskoleförvaltningens förslag på regler för skolplacering i förskoleklass och grundskolan

Tanken med regler för skolplacering är att tydliggöra för elever, vårdnadshavare, medarbetare och organisation hur skolplaceringar ska genomföras och dessutom bidra till så bra skolplaceringar som möjligt. Reglerna ska vara konkreta och tydligt ange vad som gäller inom området.

Reglerna gäller tillsvidare från och med den 1 januari 2021, men förvaltningen kommer årligen att behöva se över förutsättningar och följa praxis och reglerna behöver därför aktualitetsprövas regelbundet.

Förslag på förändringar bygger på en ambition om ökad förutsägbarhet och utifrån analys av rättslig praxis, av nuvarande och förväntat elevunderlag, skolstruktur och utbildningskapacitet i Göteborg.

Även när det finns fastställda regler inom området sker det handläggning och olika former av bedömningar löpande. Därför bör reglerna kompletteras med anvisningar och rutiner som utgår från regelverket. Det handlar både om rutiner för det årligen återkommande placeringsarbetet och för enskilda fall som kräver en större individuell bedömning. Förvaltningen kommer att ha fortsatt externt stöd för att ta fram stödjande processer och dokument för att bidra till att reglerna tillämpas på ett bra sätt. Reglerna i sin helhet finns även som bilaga 2. Nedan presenteras förslag på reviderade regler och därefter förtydligas vad som är skillnaden mot nuvarande regler.

Definition av närhetsprincipen

En elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå, såvida den önskade placeringen inte medför att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skola nära hemmet åsidosätts. Detta är den så kallade närhetsprincipen. Det är upp till varje kommun att definiera närhetsprincip utifrån sina lokala omständigheter.

Grundskoleförvaltningen föreslår att närhetsprincipen i Göteborgs Stad definieras utifrån en kombination av skolväg mellan hem och skola och skolor nära hemmet. Avståndet avser skolväg (företrädesvis gång- och cykelväg mellan hemmet (elevens folkbokföringsadress) och skolenheter inom staden. Inga avstånd mäts utifrån fågelväg. Detta innebär alltså att en vårdnadshavare som inte gör ett önskemål om placering vid en specifik skolenhet är berättigad till en plats på någon av de fyra eller fem närmsta skolenheterna beroende på vilken årskurs barnet ska börja i.

Närhet utifrån avstånd mellan hemmet och skolenheten

Årskurs F-3, max 2000 meter (två km)

Årskurs 4–6, max 4000 meter (fyra km)

Årskurs 7–9, max 6000 meter (sex km)

Dessutom förstärks närhetsprincipen genom att elever ska ha rätt att få en placering på någon av de närmsta skolorna. I förskoleklass upp till årskurs 6 föreslås rätt till placering på någon av de fyra närmsta skolorna. I årskurs 7–9 föreslås rätt till placering inom någon av de fem närmsta skolorna. De närmsta skolorna ska beräknas utifrån absolut avstånd mellan hemmet och skolan via skolväg. Finns det ingen skola inom angivet avstånd försäkras elev plats på den närmsta skolan.

Förändring av närhetsprincip

För samtliga årskurser beskrivs avstånden som exakta avstånd, mot tidigare ungefärliga avstånd. För årskurs 7-9 minskas avståndet från åtta km till max sex km.

Närhetsprincipen förstärks genom att förtydliga att en elev har rätt till en placering på någon av de fyra eller fem närmsta skolenheterna även om eleven inte lämnar in ett önskemål eller om det inte finns plats på någon av de skolenheter som eleven önskat.

Urvalskriterier

När antalet sökanden överstiger antalet platser krävs urvalskriterier för att avgöra skolplaceringen. Högsta förvaltningsdomstolen har fastslagit att ett sådant urval ska ske på ett objektivt, sakligt och icke-diskriminerande sätt och med hänsyn tagen till vad som sammantaget är bäst för samtliga inblandade elever.

Urvalskriterier till årskurserna F-9:

1. Eleven har äldre syskon på aktuell skolenhet i årskurs F- 6 (syskonförtur)
2. Relativ närhet
3. Absolut närhet
4. När två elever har samma relativa och absoluta närhet till en skolenhet ska det lottas mellan dessa elever. Detta kan till exempel vara aktuellt när två elever har samma bostadsadress.

Förslag till förändring av urvalskriterier

Den största förändringen av regelverket gäller förslag till urvalskriterier där det sker tre stora förändringar.

- Syskonförtur gällde tidigare i alla årskurser men föreslås här begränsas till och med årskurs 6 och gälla då elev har äldre syskon på skolenheten.
- Relativ närhet införs och kommer före absolut närhet.
- Nyanlända som ett urvalskriterie har tagits bort.

Reglerna för skolplacering blir aktuellt för elev som:

- Har skolplikt och önskar skolenhet till förskoleklass. Skolplacering av de barn som fyller fem år innevarande kalenderår tas emot i mån av plats. Detsamma gäller elever som är folkbokförda i annan kommun.
- Byter skolenhet under grundskoletiden på grund av att nästföljande årskurs inte finns på aktuell skolenhet.
- Flyttar till eller inom kommunen och saknar placering vid en skolenhet nära hemmet.
- När elev byter skolenhet av andra anledningar.

Undantag

Det finns ett antal skolenheter som har färdighetsprov, placering av elever till dessa skolenheter undantas av regler för skolplacering.

Förvaltningens överväganden

I följande avsnitt beskrivs överväganden och konsekvensanalyser som förvaltningen har gjort inför förslaget. Förslaget bygger på analys av rättslig praxis, av nuvarande och förväntat elevunderlag, skolstruktur och utbildningskapacitet i Göteborg Stad.

Som beskrivits tidigare har utbildningskapaciteten påverkan på skolplaceringar i många områden i staden. För att undersöka effekter av olika regler, avstånd och urvalskriterier har förvaltningen därför simulerat skolplaceringar med stöd av en algoritm.

Simuleringarna bygger dels på förväntat elevunderlag kommande läsår, dels på erfarenheter av val från föregående år. På så sätt är simuleringarna ett viktigt underlag exempelvis för att bedöma var gränserna för närhet ska gå för att grundskoleförvaltningen samtidigt ska kunna säkerställa att alla elever får en skolplacering som följer regelverket.

Nuvarande regler för skolplacering

Göteborgs Stad har tidigare definierat närhetsprincipen enligt följande: rätt till placering vid en skolenhet inom cirka två kilometer från hemmet för årskurserna F-3, cirka fyra kilometer för årskurserna 4–6 och cirka åtta kilometer för årskurserna 7–9.

Att avstånden inte varit exakta och att avståndet varit åtta kilometer för de äldsta årskurserna har efter årets skolplaceringar konstaterats minska förutsägbarheten och bidragit till att många elever har upplevt att skolplaceringen inte varit på en skola nära hemmet. Inom vissa områden medförde avståndet på 8 km i kombination med kapacitetsbrist att klasser splittrades på många olika skolor på ett oförutsägbart sätt.

Många vill gå på skola nära hemmet

Uppföljning av önskemål inför höstterminen 2020 visar att en stor andel av vårdnadshavarna önskar en skolplacering i sitt närområde. Inför skolplaceringar till höstterminen 2020 var det drygt 130 av cirka 3300 elever som endast önskat kommunala skolenheter utanför sitt närområde i årskurs 7.

För att skapa större förutsebarhet och för att säkra upp att elever får en placering som upplevs vara nära hemmet föreslår grundskoleförvaltningen att närhetsprincipen i Göteborgs Stad förstärks med rätt till placering på någon av de närmsta skolorna. Förvaltningen har gjort simuleringar och därefter en bedömning på det antal skolor som kan anses ligga nära hemmet inom den givna utbildningskapaciteten.

Vid tillfälliga adresser på skolenheter eller tillfälliga förändringar av skolväg på grund av exempelvis ombyggnation så räknas skolvägens avstånd utifrån den ordinarie skolenhetsdressen och den ordinarie skolvägen. Grundskoleförvaltningen har dock möjlighet att i vissa situationer frångå denna princip, exempelvis om ombyggnationer pågår under mycket lång tid eller liknande. Avstånd fastställs med den mätteknik som grundskoleförvaltningen tillämpar, vilket innebär att samtliga elever hanteras likvärdigt och utifrån samma mätvärden. Avstånd definieras endast i meter och inte i tid exempelvis gällande kollektivtrafik, eftersom tidtabeller ändras och detta är något som förvaltningen inte kan styra.

Vårdnadshavares önskemål

Som konstateras i avsnittet som handlar om rättslig reglering är huvudregeln att placering ska utgå från vårdnadshavares önskemål. Förvaltningen behöver alltså göra en avvägning mellan elevers rättighet att önska skola och att försäkra att elever får en skola nära hemmet. I handläggningen innebär detta praktiskt att förvaltningen inte kan jämställa elever som har sökt med elever som inte har sökt plats, ifall det är fler sökande till skolan än vad det finns platser för. I de fall där det endast finns en aktuell skolenhet utifrån närhetsprincipen för icke sökande elever är utfallet givet. Om det finns andra möjliga närområdesskolor kommer förvaltningen att prioritera den elev som har angett önskemål.

I Göteborg omfattas många elever av skolplacering varje år. Detta ställer särskilda krav på effektiv handläggning. Förvaltningen bedömer att handläggning vid skolplacering ska utgå från vårdnadshavarnas önskemål. Ett alternativt till ansökan skulle kunna vara ett förfarande där alla elever först ges förslag om skolplacering att ta ställning till och att förvaltningen därefter fattar beslut om placeringar. Detta bedöms dock medföra risker utifrån kapacitetsbegränsningar och kommunikationssvårigheter samt risk att frångå vårdnadshavarnas önskemål.

Utbildningskapacitet

Förvaltningen har flera verktyg för att arbeta för bra skolplaceringar. Det handlar bland annat om antal utbildningsplatser på en skolenhet, i ett område och i staden och att det finns ett accepterat regelverk samt tydlig kommunikation. Ibland är det möjligt att utöka kapaciteten genom att utöka med paviljonger eller genom omorganisation för att undvika bieffekter av att elever flyttas från ett område till ett annat för att det inte finns tillräckligt med utbildningsplatser. Det finns dock fasta faktorer som begränsar hur flexibelt kapaciteten kan nyttjas. Det handlar bland annat om möjlighet att följa timplaner och ha tillgång till specialsalar, krav på ventilation och säkerhet.

I staden som helhet finns överkapacitet, men utbildningsplatserna är ojämnt fördelade. Tidigare ansvarade respektive stadsdel för sin utbildningskapacitet vilket totalt sett ledde till en överkapacitet som följde med grundskoleförvaltningen in i den nya organisationen. Inom flera områden och skolor finns dock fler sökande elever än vad det finns utbildningskapacitet för. Kapaciteten är inte en statisk siffra utan beror på faktorer som elevgruppens behov och aktuella årskurser på skolenheten.

Eftersom utbildningskapaciteten varierar över staden finns det olika utmaningar och konsekvenser inom olika geografiska områden. Förutom att arbeta med lokalplanering och organisation behöver förvaltningen även förstärka kommunikationen. Eftersom förvaltningen redan nu har kännedom om skolor och områden som kommer att bli översökta finns möjligheter att planera för riktade kommunikationsinsatser med berörda vårdnadshavare och elever.

Simuleringar utifrån kapacitet

Arbetet med skolplaceringar omfattar omkring 10 000 elever. För att kunna göra analyser och bedömningar inför förslag av regelverk och för att kunna planera arbetet med skolplaceringar har förvaltningen arbetat med simuleringar utifrån förväntat elevunderlag och utbildningskapacitet. Med hjälp av simuleringar kan förvaltningen överblicka effekter av olika typer av regelverk och hur det kan komma att påverka rörelser av olika elevgrupper. Förvaltningen använder sig av ett digitalt systemstöd för arbetet med skolplaceringar.

Simuleringarna ger stöd dels inför beslut om skolplaceringar inför kommande skolplaceringsperiod, dels stöd för hur förvaltningen utformar regelverket för att öka förutsägbarheten för barn och vårdnadshavare, så långt det är möjligt givet stadens förutsättningar. Simuleringar har genomförts löpande utifrån olika regler och olika kapaciteter. Utifrån simuleringen ger programmet förslag på placeringar genom antagningslistor och kartor. Med stöd av simuleringar kan förvaltningen följa de områden där det råder kapacitetsbrist. Det resulterar i att systemet inte klarar att ge alla elever ett förslag på godtagbar skolplacering. Det ger förvaltningen en signal om att en kapacitetsjustering alternativt en regeljustering behöver göras för att uppnå bättre resultat.

Förvaltningen har analyserat effekter utifrån olika kombinationer av avstånd, antal närhetsskolor och skolenheternas kapacitet. Ju färre skolenheter som ingår i den förstärkta närhetsprincipen desto större risk att man tvingas öka kapacitet vid enskilda skolenheter. Simuleringar för årskurs F-3 visar att stadens kapacitet i generellt klarar ett avstånd på två kilometer och att skolor nära hemmet definieras till de fyra närmsta. Förvaltningen finner därmed att denna kombination uppfyller en balans mellan förutsägbarhet och kapacitet. Motsvarande för årskurs 4 till 6 är ett avstånd om max fyra kilometer och de fyra närmsta skolenheterna. För årskurserna 7 till 9 utgörs motsvarigheten av max sex kilometer och de fem närmsta skolenheterna. För att komma fram till resultatet har förvaltningen simulerat på både fler och färre närhetsskolor, kortare och längre avstånd.

Skolstrukturens påverkan på skolplaceringar

Från och med höstterminen 2021 kommer de flesta kommunala skolenheterna i Göteborgs Stad att organiseras utifrån årskurs F-6 och årskurs 7-9 i enlighet med förslag i ärendet Skolenhetsförändringar utifrån principerna i Skolenhetsutredningen, Dnr 0574/20. Det förekommer dock fortfarande andra varianter av sammansättningar. Den nya skolstrukturen bygger på att skolenhetsindelningen i större omfattning än tidigare överensstämmer med den faktiska skolbyggnaden.

För den enskilda eleven innebär det ökad förutsägbarhet då denne får fortsätta sin skolgång på samma ”skola”. En gemensam indelning gör det även enklare för elever och vårdnadshavare att överblicka när en elev behöver få en ny skolplacering. Det innebär dock också att det finns färre möjligheter att önska skola mellan de nya ordinarie skolplaceringstillfällena, som blir färre då enhetsbyten blir färre.

Med i huvudsak samma indelning av årskurser vid stadens skolenheter skapar det också en likhet i staden oavsett var eleverna bor. Undantag från detta är de skolenheter som är F-9 skolenheter. Det finns en risk att det blir ett ökat söktryck på dessa enheter då vårdnadshavare kan komma att prioritera att barnen ska gå vid samma skolenhet hela sin skolgång. Det kan även bli svårt för andra elever i staden att få en placering på dessa skolenheter om man inte fick en placering där redan i förskoleklassen.

Relativ närhet

Förvaltningen har genomfört simuleringar både utifrån modell om absolut närhet och relativ närhet. Simuleringar visar att val av relativ närhet kan bidra till placeringar som bidrar till högre geografisk sammanhållning. I praktiken innebär det att eleverna som antas vid en skola i högre utsträckning kommer från samma områden. Detta skiljer sig dock mellan olika delar av staden beroende på hur tätt skolenheter ligger i förhållande till varandra.

Ur ett elevperspektiv finns det både positiva och negativa aspekter av relativ närhet. För den enskilde eleven är det svårare att förutse relativ närhet eftersom detta mäts i förhållande till andra eleven som önskar plats på skolenheten. Utifrån perspektivet om vad som blir bra för alla elever bedömer förvaltningen att relativ närhet har positiva effekter för att enskilda elever inte ska få orimligt lång skolväg. Simuleringar utifrån relativ närhet visar att elever i genomsnitt får mer lika avstånd.

Ur ett förvaltningsperspektiv innebär tillämpning av relativ närhet möjlighet att justera kapacitet vid flera olika skolenheter när det är ont om platser, vilket bedöms som positivt.

Övervägande syskonförtur

Urvalskriterier gällande syskonförtur är ett avsteg från ett av de huvudsakliga argumenten kring rätt att få en skola nära hemmet och förslag om relativ närhet. Ur ett barn- och familjeperspektiv kan fördelarna dock överväga nackdelarna, dvs prioriteringen av att ett syskon får förtur framför annan elev som har relativt närmre skolan. Fördelarna kan beskrivas i att underlätta för familjers logistik, möjliggöra att vårdnadshavare kan följa fler barn till skolan och möjlighet att komma till ett välkänt sammanhang. I dagens regler finns det ingen begränsning vad gäller syskonförtur.

Eftersom syskonförtur också innebär ett avsteg från prioritering utifrån relativ närhet bygger förvaltningens förslag på att syskonförtur ska gälla upp till årskurs 6. Förvaltningens förslag innebär att det blir en mer likvärdig behandling inom staden och följa den huvudsakliga skolenhetsstrukturen i staden. Omfattningen av vad ”syskon” innebär kvarstår från tidigare riktlinjer och omfattar helsyskon, halvsyskon samt så kallade ”bonussyskon”, alltså barn som är folkbokförda i samma hushåll, men inte har samma vårdnadshavare. Denna definition syftar till inkluderande av många olika familjekonstellationer och går att kontrollera i förvaltningens system.

Omvärldsbevakning från andra kommuner

Inför analysen av nya regler har förvaltningen tagit del av regler för skolplacering från andra kommuner. Omvärldsbevakningen avser företrädesvis andra storstadskommuner, kranskommuner och kommuner vars regler har prövats i olika rättsinstanser och av tillsynsmyndigheter.

Relativ närhet och syskonförtur för årskurs F-3 är vanliga urvalsgrunder för skolplacering, vilket antagligen beror på att många kommuner har valt att renodla sina regler för skolplacering. Detta kan bero på att de urvalsgrunderna är enkla att förstå, att det upplevs som likvärdig hantering av samtliga barn och elever och att det blir mer förutsägbart för vårdnadshavare. Det kan också vara ett resultat av de avgöranden i domstol, i Skolväsendets överklagandenämnd och av Skolinspektionen som upphävt och kritiserat vissa urvalsgrunder och tillvägagångssätt vid skolplacering.

Nyanlända elever tas bort som urvalsgrund

Nyanlända elever har funnits med som urvalsgrund men prövats i olika instanser. Grundskolenämnden antog urvalsgrunden nyanländ elev ges företräde på samma sätt som stadsdelarna i Göteborgs Stad tidigare haft. Förvaltningsrätten har i dom 4219-17 den 25 juni 2018, vid laglighetsprövning av prioriteringsordningen i en av stadens stadsdelar, bedömt att prioriteringsordningen (där nyanlända var första urvalskriteriet) inte strider mot skollagen och diskrimineringslagen. Enligt förvaltningsrättens bedömning ansågs kommunens skäl för beslutet om prioriteringsordningen ha varit sakligt och ansågs därmed inte vara i strid mot likställighetsprincipen.

Skolväsendets överklagandenämnd har dock gjort en annan bedömning. I ärende med dnr 2019:720 den 8 juli 2019 gällande beslut om placering i förskoleklass framhöll ÖKN att urvalsgrunden brister i saklighet, men även i objektivitet och transparens. I ÖKN beslut med dnr 2019:474 den 18 november 2019 fasthöll ÖKN att urvalsgrunden nyanländ inte var saklig även gällande placering i grundskola. Även om grundskoleförvaltningen fortfarande ser ett behov av att motverka segregation i stadens skolor bedöms inte urvalsgrunden nyanlända kunna användas då det är klarlagt att ÖKN inte godtar den urvalsgrunden.

Överväganden kring urvalskriterier som inte ingår i förvaltningens förslag Urval utifrån trygghet

Vid placering av barn och elever i förskoleklass och grundskola lyfts ibland olika aspekter som vårdnadshavare önskar ska beaktas, framför allt ur ett barn- och trygghetsperspektiv. En sådan aspekt är att säkerställa att varje elev hamnar tillsammans med sina tidigare klasskamrater eller inte som enda elev från en klass.

Grundskoleförvaltningen ser svårigheter med en urvalsgrund som baseras på trygghet då urvalsgrunder enligt tidigare nämnda avgöranden ska vara både objektiva och sakliga. ÖKN har fastslagit att en urvalsgrund som inte har med närhetsprincipen eller ekonomiska och organisatoriska svårigheter att göra inte är att anse som saklig. Det är också viktigt att beakta att klassindelning är en del av rektorns ansvar för sin inre organisation vilket gör att klassindelning kan förändras över tid, och en sådan urvalsgrund blir även utifrån den aspekten objektivt sett svår att definiera. Det är även svårt för förvaltningen att veta vilken eller vilka av klasskamraterna som är viktiga vid övergång till ny skolenhet.

Urval pedagogisk inriktning montessori

I Göteborgs Stad finns det kommunala skolenheter med pedagogisk inriktning montessori. Det finns önskemål från vårdnadshavare att få förtur till skolenheter med samma pedagogiska inriktning vid skolenhetsbyte. Mot bakgrund av att det inte finns utrymme att ge förtur för kommunala elever från en specifik kommunal skola till en annan specifik kommunal skola då det exempelvis kan missgynna elever från fristående skolor och inflyttade elever så bedömer inte grundskoleförvaltningen att det finns utrymme för en urvalsgrund utifrån pedagogisk inriktning.

De kommunala skolorna med inriktning montessori har inte kapacitet för samtliga elever som gått montessori varför en sådan urvalsgrund i praktiken inte har någon effekt, utan

det resulterar i att det är syskonförtur och relativ närhet som skulle bli de avgörande kriterierna för placering.

Urval särskilda skäl

Överklagandenämnden har tidigare uttalat att urvalsgrund särskilda skäl är godtagbar i vissa fall, men att urvalet måste förtydligas för att det ska uppfylla kraven på objektivitet, saklighet och icke-diskriminering (ÖKN dnr 2019:119 den 5 juni 2019).

Grundskoleförvaltningen ser att det kan finnas en möjlighet till att ha ett urvalskriterium som är särskilda skäl, men att det kräver dels en specifikation vilka särskilda skäl som ska beaktas för att urvalsgrunden ska anses vara objektiv och saklig, dels för att det ska vara tydligt för vårdnadshavare vilka särskilda skäl som beaktas i skolplacering.

Bedömningen är att det är möjligt men att det också medför svårigheter i avgränsningar. En urvalsgrund som innefattar särskilda skäl kräver alltid att det görs en bedömning av förvaltningen innan skolplacering sker, varför det i så fall även bör fastställas en hantering och organisation för att säkerställa rättssäkra och likvärdiga bedömningar. Dessa överväganden bedömer grundskoleförvaltningen i så fall bör göras innan särskilda skäl kan genomföras som urvalsgrund.

Urval minoritetsspråk

I Sverige finns fem nationella minoritetsspråk (finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska) och de som använder språken har getts särskilda rättigheter, dels i lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, men också i skollagen. Barn som tillhör en nationell minoritet och går i grundskola har rätt att utveckla sitt minoritetsspråk även om barnet inte har några kunskaper i språket sedan tidigare.

Modersmålsundervisning som nationellt minoritetsspråk kan organiseras på olika sätt enligt skollagen, och är en utökad rättighet för barnen. I lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk framgår att barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska främjas särskilt. Grundskoleförvaltningen bedömer dock att det inte torde bedömas som sakligt och objektivt att införa en generell urvalsgrund där barn från en eller flera minoritetsgrupper ges företräde vid skolenheter för att det finns fler barn som talar det minoritetsspråket på skolenheten i (se resonemang ovan gällande nyanlända).

Göteborgs Stad är förvaltningsområde för minoritetsspråket finska och utöver skollagens reglering om modersmål har grundskolenämnden beslutat att införa tvåspråkig undervisning i finska. Förvaltningen bedömer att elever som söker till skolenhet med organiserad tvåspråkig undervisning i finska kommer att kunna beredas placering. Det behövs därför ingen specifik urvalsgrund för placering på skolenhet med tvåspråkig undervisning.

Grundskoleförvaltningens samlade bedömning

Grundskoleförvaltningens sammantagna bedömning är att urvalskriterierna syskonförtur F-3, relativ närhet, absolut närhet och lottning är objektiva, sakliga och icke-diskriminerande samt att dessa tillsammans med definitionen av närhetsprincipen skapar ökad förutsebarhet för vårdnadshavare och elever inför kommande års skolplaceringar.

Ur ett barnperspektiv handlar regelverket om att göra det så bra som möjligt ur ett helhetsperspektiv för samtliga barn. Eftersom många vårdnadshavare önskar en skola nära hemmet har definitionen för närhetsprincipen förstärkts. Det medför också en ökad förutsägbarhet, vilket är positivt ur ett barnperspektiv.

Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen

Bengt Randén
Förvaltningsdirektör

Helena Sjöberg
Avdelningschef



Granskningsrapport

Skolvalsprocessen 2020

2020-08-10

Sammanfattning

Våren 2020 genomfördes ett centralt skolval till Göteborgs kommunala grundskolor för andra året i rad. En betydande andel av skolplaceringarna har överklagats och det har riktats allvarlig kritik mot årets skolvalsprocess. Grundskoledirektören beslutade därför att en internutredning skulle för att undersöka vad som inte har fungerat som tänkt i årets process och vad som därför är viktigt att beakta inför framtida skolval. Utfallet av granskningen sammanfattas i denna rapport.

Granskningen pekar på ett antal felaktigheter i årets skolvalsprocess som påverkat många elever och vårdnadshavare. Den tydligaste systematiska felkällan är att det regelverk som grundskolenämnden har beslutat om inte har tillämpats i alla placeringar. Det är grundskoleförvaltningen som ansvarar för detta fel.

Inför årets skolval infördes ett nytt IT-stöd för placeringsarbetet vilket även medförde behov av nya arbetssätt. Det nya arbetssättet vid placeringar har även påverkat förvaltningens tillämpning av definitionen av närhetsprincip. Detta har haft negativ effekt för elevgrupper i områden där det har varit ont om utbildningsplatser och bidragit till minskad förutsägbarhet för berörda vårdnadshavare och elever. Tjänstepersoner som var direkt berörda hade inte tillräckligt med kunskap för att förutse effekter av detta och arbetsprocessen har inte haft en tillräcklig grad av intern kontroll eller möjlighet till avstämning och dialog för ansvariga.

Det har funnits brister i ledning och styrning av processen bland annat genom att dialog, information och beslut kring processen saknats i befintliga ledningsgrupper och i grundskolenämnden. Enligt nuvarande uppföljning berör de formella felen i årets skolval nästan fyra procent av de elever som varit med i årets skolval. Det finns dessutom ett stort antal elever som inte är nöjda med sin skolplacering. Rapporten avslutas med en samlad bedömning och ett antal rekommendationer för fortsatt arbete.

Innehåll

1	Granskning av skolvals-processen inför läsåret 20/21	4
1.1	Inledning	4
2	Granskningens inriktning	5
2.1	Granskningens frågeställningar och syfte	5
2.2	Avgränsningar	5
2.3	Metod och urval	5
2.3.1	Centrala begrepp	5
3	Bakgrund	6
3.1	Gällande styrdokument om skolplacering	6
3.1.1	Regler för antagning i förskoleklass och grundskola	6
	Delegationsordning	6
3.1.2	Skollag och praxis	7
3.1.3	Barnperspektivet i skolvalsprocessen	8
3.2	Iakttagelser	9
3.2.1	Centralt skolval	9
3.2.2	Organisation inför skolval 2019	10
3.2.3	Utvärdering efter skolvalet 2019	10
3.3	Sammanfattning och bedömning	11
4	Skolvalsprocessen inför 2020	12
4.1	Iakttagelser	12
4.1.1	Organisation för skolval	12
4.1.2	Utfall skolvalet 2020	13
4.1.3	Nytt IT-stöd medförde nya arbetssätt	14
4.1.4	Samordning	15
4.1.5	Utbildningsplatser och kapacitetsprocess	15
4.1.6	Arbetsprocess för placering	16
4.1.7	Elever med dubbla skolplaceringar	17
4.1.8	Kommunikation	17
4.1.9	Åtgärdande fas	18
4.2	Sammanfattning och bedömning	19
5	Samlad bedömning och rekommendationer	20
5.1.1	Rekommendationer	20
5.1.2	Bilagor	21

1 Granskning av skolvalsprocessen inför läsåret 20/21

1.1 Inledning

Skolval och skolplaceringar är en fråga som engagerar många runt om i landets kommuner. I år genomfördes ett centralt skolval till Göteborgs kommunala grundskolor för andra året i rad. Det har riktats mycket kritik mot årets skolvalsprocess både internt och från vårdnadshavare. En betydande andel av skolplaceringarna har överklagats och grundskoleförvaltningen är i slutet av juni 2020 fortfarande i en åtgärdande fas där felaktiga beslut korrigeras. Denna rapport syftar till att synliggöra vad som inte har fungerat väl i årets skolvalsprocess och vad som därför är viktigt att beakta inför framtida skolval.

Avsnitt två beskriver hur granskningen har gått till, vad den innefattar och dess avgränsningar. I avsnitt tre beskrivs viktig bakgrundsfakta som aktuella lagrum, tidigare hantering av skolplacering i Göteborgs stadsdelar och erfarenheter från det första centrala skolvalet 2019. Därefter beskrivs årets skolval utifrån ett antal nyckeltal och viktiga teman i avsnitt fyra. Avsnitt tre och fyra avslutas med en sammanfattning med viss bedömning. I det avslutande och femte avsnittet finns den samlade bedömning som granskningen utmynnat i och ett antal rekommendationer för arbetet framgent.

Rapporten innefattar inte granskning av enskilda fall. Däremot har granskningen tagit del av vanliga synpunkter från berörda vårdnadshavare. Det handlar bland annat om placeringar som gör att elever skulle få en osäker eller orimligt lång, att elevgrupper som tidigare följts åt splittrats samt att elever har blivit placerade på en skolenhet utan tidigare klasskamrater.

2 Granskningens inriktning

2.1 Granskningens frågeställningar och syfte

Syftet med granskningen av skolvalsprocessen inför höstterminen 2020 är att undersöka om och vad som inte har fungerat bra i årets process, skapa ett underlag för beslut om åtgärder framåt och bedöma om det behövs en extern granskning av processen. I korthet behöver granskningen svara på vad som har gått fel i årets skolvalsprocess, varför det gick fel och hur detta hade kunnat förhindras.

2.2 Avgränsningar

Uppdraget att granska skolvalsprocessen gavs av förvaltningsdirektören den 12 maj. Tanken var framförallt att få en ordentlig överblick över processen före sommaren för att kunna fatta eventuella beslut om åtgärder inför höstens arbete. Av tidsmässiga skäl omfattar granskningen inte enskilda beslut eller åtgärder för placeringar av elever i årets skolval. Granskningen innefattar inte heller placeringar inom grundsärskolan.

Parallellt med granskningen har det även pågått ett åtgärdande arbete där förvaltningen lämnat nya förslag på placeringsbeslut till elever som har fått för lång resväg. Av tidsmässiga skäl ingår inte heller den åtgärdande fasen i granskningen.

2.3 Metod och urval

Granskningen bygger på intervjuer och dokumentgranskning. Tidigt identifierades ett antal nyckelpersoner som har varit involverade i årets skolval utifrån sin funktion och uppdrag. Därefter användes även den så kallade snöbollsmetoden vilken innebär att en intervjuperson ombeds att ge tips om ytterligare personer med kännedom om process och utfall. De intervjuade representerar grundskoleförvaltning, grundskolenämnd, föräldranätverk samt medarbetare på det företag som har levererat IT-stöd.

Granskningen har genomförts av förvaltningscontrollern i grundskoleförvaltningen tillsammans med medarbetare från Center för skolutveckling.

2.3.1 Centrala begrepp

Centrala begrepp i granskningsrapporten är skola och skolenhet, skolval och skolplacering, utbildningsplats och kapacitet. En skola så som den uppfattas i vardagligt tal kan utgöras av flera skolenheter som leds av varsin rektor. Skolval används i vardagligt tal både i Göteborg och nationellt men kan vara förvillande eftersom det snarare handlar om ett önskemål om skola. Skolplacering är det beslut som en skolhuvudman fattar om var en elev ska få sin utbildning tillgodosedd. Båda dessa två begrepp kommer att användas i rapporten. Kapacitet är antal utbildningsplatser som finns på skola. Kapacitet kan påverkas av säkerhet, ventilation, pedagogik men även elevgruppens sammansättning och behov. I Göteborgs stad ansvarar utbildningscheferna, rektorernas chefer för bedömning av utbildningskapacitet. Ett centralt skolval har genomförts inför höstterminen 2019 och höstterminen 2020. Granskningen avser skolvalet för höstterminen 2020.

3 Bakgrund

I detta stycke ges inledningsvis en överblick över kommunala och nationella styrdokument som är aktuella i arbetet med skolvalet. Därefter beskrivs kort en historisk bakgrund om skolplaceringar i Göteborg samt det arbete och erfarenheter som gjordes i samband med det första centrala skolvalet.

3.1 Gällande styrdokument om skolplacering

En viktig fråga i granskningen har varit att klargöra om och vilka formella fel som har lett till felaktiga placeringar liksom hur andra parametrar har påverkat utfallet. Nedan beskrivs därför de kommunala och nationella styrdokument som anger ramarna för skolplaceringar i Göteborgs Stad.

3.1.1 Regler för antagning i förskoleklass och grundskola

Grundskolenämnden beslutade om nu gällande regler för antagningen till förskoleklass och grundskola den 16 oktober 2019. Det finns inget kösystem till kommunala skolor i Göteborgs Stad. Enligt gällande regler har alla elever rätt till en skola inom:

- Ungefär två kilometer från hemmet för årskurserna F-3.
- Ungefär fyra kilometer från hemmet för årskurserna 4–6.
- Ungefär åtta kilometer från hemmet för årskurserna 7–9.

Avståndet ska räknas utifrån skolvägen. Skolväg innebär gång- eller cykelväg. Om det är flera elever som har sökt till en skolenhet än det finns lediga platser är det Göteborgs Stads prioriteringsordning som avgör vilken elev som har störst rätt till platsen.

Prioriteringsordning förskoleklass:

1. Eleven har syskon på aktuell skolenhet (syskonförtur)
2. Absolut närhet (fågelvägen)
3. Skulle två elever bo på exakt samma avstånd till en skolenhet ska det lottas mellan dessa elever.

Prioriteringsordning vid ett urval till årskurserna 1-9 i grundskolan:

1. Nyanländ elev ges företräde om den aktuella skolenheten har en låg andel nyanlända elever
2. Eleven har syskon på aktuell skolenhet (syskonförtur)
3. Absolut närhet (fågelvägen)
4. Skulle två elever bo på exakt samma avstånd till en skolenhet ska det lottas mellan dessa elever.

Delegationsordning

Kommunala nämnder kan uppdra åt exempelvis ett utskott eller en anställd att besluta på nämndens vägnar, via delegation. Vem som får besluta om vad anges i grundskolenämndens delegationsordning. Beslut om skolplaceringar regleras i kap 6.1, se bild nedan. Enligt delegationsordningen kan beslut om skolplacering i förskoleklass och grundskola fattas av en handläggare på myndighetsavdelningen om beslutet utgår från vårdnadshavares önskemål. Om beslut om placering inte

överensstämmer med vårdnadshavares önskemål kan beslutet som lägst fattas av enhetschef för myndighetsutövning.

6.1 Beslut om förskoleklass, grundskola samt grundsärskola

Nummer	Beslut	Lägsta beslutsnivå	Lagrum	Anmärkning	Anmälan
6.1.1	Beslut om skolenhets elevkapacitet	Ansvarig utbildningschef			Anmäls ej
6.1.2	Beslut om placering i förskoleklass	Handläggare Myndighetsutövning	9 kap. 15 § skollagen	Delegationsbeslut	Anmäls ej
6.1.3	Beslut om placering i förskoleklass som inte överensstämmer med vårdnadshavares önskemål	Enhetschef Myndighetsutövning	9 kap. 15 § skollagen	Delegationsbeslut Beslut enligt 9 kap. 15 § 2 st. skollagen kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd	Anmäls till individskottet
6.1.4	Beslut om placering i grundskola	Handläggare Myndighetsutövning	10 kap. 30 § skollagen	Delegationsbeslut	Anmäls ej
6.1.5	Beslut om placering i grundskola som inte överensstämmer med vårdnadshavares önskemål	Enhetschef Myndighetsutövning	10 kap. 30 § skollagen	Delegationsbeslut Beslut enligt 10 kap. 30 § 2 st. skollagen kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd	Anmäls till individskottet

Utdrag från grundskolenämndens delegationsordning.

3.1.2 Skollag och praxis

Göteborgs Stad är så kallad hemkommun, vilket bland annat innebär ansvar för att alla elever i kommunen ska beredas en utbildningsplats. Skollagen anger att en skolplacering i första hand ska utgå från önskemål från elevens vårdnadshavare.

Skollagen anger även att en önskad placering aldrig får medföra att kommunen åsidosätter en annan elevs rätt att gå på en skolenhet nära hemmet. Det finns alltså ingen rätt till en placering vid en viss skola, utan när en skolenhet är översökt måste vårdnadshavares önskemål och andra elevers rätt till en skolplacering nära hemmet vägas mot varandra.

Skollagen anger inte vad som kan anses vara nära hemmet, utan det är upp till varje kommun att definiera. De regler som kommunen har beslutat om är därför viktiga att kommunicera för att kunna förutse vilka skolenheter som kan bli aktuella för en elev, utifrån var man bor.

När väl närhetsgarantin tillgodosätts för elever vid kommunala skolor har kommuner rätt att själva utforma sina urvalskriterier. Skollagen saknar bestämmelser om urvalsregler men det finns en utarbetad praxis inom området. Enligt domar i Högsta förvaltningsdomstolen ska regelverket för urvalsprinciperna vara objektiva, sakliga och icke-diskriminerade. Boende i skolenhetens upptagningsområde, syskonförtur och relativ närhet har bedömts vara godtagbara urvalsgrunder. Urvalsgrunder som särskilt stöd och särskilda skolspår där elever från en skolenhet har särskilt företräde har däremot blivit fällda i olika instanser för att de inte anses uppfylla Högsta förvaltningsdomstolens krav. Utgångspunkten för särskilt stöd är att det alltid ska ges på den skolenhet där elever går. Kommunallagen 2 kap 3 § stödjer också detta genom likställighetsprincipen som anger att kommunmedlemmar ska behandlas lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

I SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola* – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning beskrivs placeringsförfarandet som en algoritm, oavsett om denna genomförs manuellt eller automatiserat. Med det avses att det finns ett fastlagt och

systematiskt sätt att beakta familjernas rangordning och skolornas prioriteringsordning. Algoritmen utgår alltså från de regler för skolplacering som kommunen har valt att tillämpa, och därmed grunderna för att en elev har tilldelats en viss skolplats.

Överklagan

En kommuns beslut om skolplacering kan överklagas antingen till Skolväsendets överklagandenämnd eller till förvaltningsdomstolen, beroende på vilken grund för avslag som tillämpats. Beslut om att placera en elev vid en annan skola än den önskade som grundas på att en placering skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd individuell prövning. Beslut om att neka placering på grund av närhetsgarantin överklagas däremot till allmän förvaltningsdomstol genom en så kallad laglighetsprövning. Båda situationerna aktualiseras om det är fler sökande till en skolenhet än det finns platser.

Vid laglighetsprövning avgör domstolen om beslutet strider mot någon lag eller författning, till exempel genom att det har begåtts något formellt fel eller om kommunen har överskridit sina befogenheter. Det innebär en mer begränsad prövning än vad som är fallet när ett ärende prövas som förvaltningsbesvär.

3.1.3 Barnperspektivet i skolvalsprocessen

Skolplaceringar kan till en början tyckas vara en enkel teknisk fråga men om det finns fler elever än utbildningsplatser inom ett geografiskt område uppstår ett läge där allas önskemål inte kan tillgodoses. Detta är en av omständigheterna som har påverkat utfallet i årets skolvalsprocess. Det handlar alltså ibland om att väga det enskilda barnets rättigheter gentemot andra barns rättigheter. Detta beskrivs väl av SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning?*

De lagar som främst är aktuella vid skolplaceringar är skollag och barnkonventionen. En av de huvudsynpunkter som framförts kring årets skolvalsprocess handlar om brist på barnperspektivet och efterlevnad av barnkonventionen. Barns rätt till utbildning är inskriven i såväl FN:s deklaration om mänskliga rättigheter som Europakonventionen och barnkonventionen. Däremot stöder ingen av dessa rätt till en specifik skola. Artikel 2, 3, 6 och 12 kallas för de fyra grundprinciperna, och är vägledande för hur barnkonventionen ska tolkas, se bild nedan. Dessa grundprinciper behandlar alltså både det enskilda barnets rättigheter och klargör att alla barn har samma rättigheter och lika värde. I skolvalet bör alltså bedömningen och överväganden ske både med åtanke på den enskilda eleven men också sett till alla elevers lika rättigheter.



Alla barn har samma rättigheter och lika värde



Barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barn



Alla barn har rätt till liv och utveckling



Alla barn har rätt till att uttrycka sin mening och få den respekterad

Det är också viktigt att känna till att barnkonventionen är en allmän lag och vid prioriteringar mellan olika lagar ska specifik lag ges företräde framför allmän lag. Skollagen är en specifik lag och går således före barnkonventionen i tillämpning.

Barnkonventionen erkänner bland annat barnets rätt till att bli hörd i frågor som rör barnet. I domstolsförfaranden och administrativa förfaranden ska barnet beredas möjlighet att höras, direkt eller genom en företrädare på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler. Vid skolvalet efterfrågas vårdnadshavares önskemål och kan här sägas utgöra barnets ställföreträdare.

Enligt domar i Högsta förvaltningsdomstolen ska urvalskriterier för skolplacering vara sakliga, objektiva och ickediskriminerande. Tanken är att regler ska utformas för att undvika att olika subjektiva behov ställs mot varandra. Det finns således små möjligheter för att lägga in individuella anpassningar som ett urvalskriterium i reglerna, sådant som att placeras med en bästa kompis eller en särskild skola.

Det finns ändå vissa möjligheter att göra ett regelverk mer begripligt och mer anpassat för ett barnperspektiv. Den kanske viktigaste frågan är att de avstånd som utgör definitionen av närhetsprincipen är anpassade så att skolenheter inom detta område kan uppfattas som skolor nära hemmet av elever och vårdnadshavare. En förändring av gällande de avståndsreglerna skulle inom många geografiska områden minska antal möjliga skolenheter där ett barn kan placeras och därmed öka förutsägbarheten för barn, familjer och mottagande skolor.

3.2 lakttagelser

3.2.1 Centralt skolval

Detta är andra året i rad som det har genomförts ett centralt skolval i Göteborg Stad. Innan den gemensamma grundskoleförvaltningen bildades den 1 juli 2018 sköttes skolplaceringarna av respektive stadsdel. För val till förskoleklass fanns en stadsgemensam process medan övergångar mellan skolenheter hanterades på en rad olika sätt. Det fanns exempel på stadsdelar som inhämtade vårdnadshavares önskemål om skolplacering vid samtliga övergångar, i samband med vissa övergångar och andra inte vid någon övergång. När grundskolenämnden bildades 2018 beslutade nämnden därför om ett gemensamt regelverk som skulle gälla för alla elever i hela staden, se bilaga 1. Inför beslutet bifogades även en rapport, se bilaga 2 som beskrev rutiner och regler som gällde för placering i stadsdelarna samt gav förslag på gemensamma rutiner och arbetsformer inför det fortsatta arbetet.

I budget inför 2019 fick grundskolenämnden i uppdrag från kommunfullmäktige att inrätta ett aktivt skolval i kommunen. Det innebar att förvaltningen skulle arbeta för att fler vårdnadshavare skulle göra ett aktivt ställningstagande och ange önskad skola. En viktig fråga var alltså att samtliga vårdnadshavare till elever som skulle byta skolenhet skulle känna till rätten att önska skola.

Under hösten 2018 genomförde den nya grundskoleförvaltningen det första gemensamma skolvalet. Fokus låg då på att skapa gemensamma rutiner och hantering för placeringar. Det första centrala skolvalet som genomfördes av grundskoleförvaltningen fick också mycket kritik. Kritiken efter valet handlade bland

annat om bristande information och långa svarstider när vårdnadshavare ställde frågor eller ville överklaga. Utfallet av skolplaceringarna sammanställdes in en rapport som politikerna i grundskoleförvaltningen godkände den 19 juni 2020, se bilaga 3.

Nämndens regler reviderades senare något genom ett nytt nämndbeslut den 16 oktober 2019 och det är dessa regler som har varit gällande i skolvalet inför 2020, se bilaga 4.

3.2.2 Organisation inför skolval 2019

Grundskoleförvaltningens myndighetsavdelning ansvarade för att samordna det första centrala skolvalet. Under hösten 2018 skapades en tvärfunktionell arbetsgrupp för att stödja myndighetsavdelningen i planeringen inför genomförandet av skolvalet 2019. I arbetsgruppen fanns erfarenhet från planering och genomförande av tidigare skolval i stadsdelarna. Gruppen bestod av processledare, avdelningschef och medarbetare på myndighet, kommunikatör. Vid behov deltog även statistiker, representanter från elevhälsan, enheten för nyanlända elever och stadsbyggnadskontoret. Därtill fanns även en referensgrupp med en utbildningschef och några rektorer. Arbetsgruppen som samordnade valet utgjordes därmed delvis av representanter från förvaltningsledningen. Gruppen träffades kontinuerligt varannan vecka under hösten. I utvärderingen efter 2019 beskrivs att detta gjorde det möjligt för gruppen att fatta strategiska beslut kring avvägningar, tidsplaner, beställningar av IT-stöd och kommunikation. Denna bild bekräftas också av de tjänstepersoner som intervjuats i granskningen.

3.2.3 Utvärdering efter skolvalet 2019

I utvärderingsrapporten från det första gemensamma skolvalet beskrivs utfall, arbetssätt, organisation, och strategier inför fortsatt arbete. Placeringsarbetet 2019 skedde till stor del manuellt utifrån excellistor, vilket beskrevs som ineffektivt. Enligt flera av tjänstepersonerna som intervjuats i föreliggande granskning var det manuella placeringsarbetet inte bara ineffektivt utan också problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Det var en stor skillnad på att hantera en elevgrupp inom en stadsdel där det även fanns lokalkännedom till att nu säkerställa en likvärdig hantering av alla elever i staden. I augusti 2019 följdes rapporten upp i nämnden genom en presentation på planerade åtgärder. Utvärderingen pekade bland annat på följande viktiga områden att bevaka inför kommande års process.

- Elevprognoser, kapacitetsbild och elevprognoser ska finnas tillgängliga i god tid
- Skolvalsprocessen ska kartläggas för att skapa gemensam bild för inblandade
- E-tjänster som underlättar för vårdnadshavare och förvaltning
- IT-stöd ska ha funktionalitet för att beräkna faktisk skolväg
- Intern och extern kommunikation behöver utvecklas
- Planerande arbetsgrupp behöver träffas kontinuerliga fram till att hela processen är klar

I rapporten lyfts även vikten av samordning och man konstaterar att samarbetet med övriga avdelningar och förvaltningar behöver utvecklas ytterligare. Följande funktioner pekas ut som särskilt viktiga fortsättningsvis: fastighetsstrateg, statistiker och skoljurist.

Tjänstepersoner som intervjuats inom granskningen uppger att hanteringen i det första skolvalet till viss del fortfarande hanterades enligt normen från de gamla stadsdelarna.

Utvärderingen och de intervjuade ger en gemensam bild av att det fanns stort behov av ett internt IT-stöd i själva placeringsarbetet och förbättrade E-tjänster gentemot vårdnadshavare.

Grundskolenämnden har det yttersta ansvaret för att utforma en god intern kontroll. Skolvalsprocessen har sedan start identifierats som ett av de områden där det både föreligger hög risk och väsentlighet om det skulle bli felaktigheter. Skolvalsprocessen beskrivs både i internkontrollplanen för 2019 och nämndens samlade riskbild för 2020. Risker som anges är förseningar i IT-stöd och att kapacitetsbilden fortfarande var en osäkerhet. Effekter av risken skulle kunna bli försenade skolplacering och felaktiga beslut. Åtgärder som anges är resursförstärkning, processbeskrivning och e-tjänst för att underlätta för fler vårdnadshavare att göra ett aktivt val.

3.3 Sammanfattning och bedömning

I de underlag som politikerna i grundskolenämnden fick ta del av inför beslut (den 2 juli 2018 respektive 16 oktober 2019) om regler för antagning till förskoleklass och grundskola finns en redogörelse av tillämpning av tidigare regelverk, jämförelser av förslag på närhetsprincip och urvalsprinciper. Fokus låg på att skapa ett gemensamt och rättssäkert regelverk som följde skollag och gällande praxis. Den av urvalsprinciperna som i intervjuer uppges ha diskuterats mest handlade om huruvida nyanländ elev skulle vara ett urvalskriterium i förskoleklass och övriga årskurser. Det var både en politisk fråga och en fråga som prövades rättsligt under den här tiden.

I de skriftliga rapporter och tjänsteutlåtanden som ligger till grund för beslut om nya regler för antagning till förskoleklass och grundskola saknas en samlad bild kring antalet utbildningsplatser inom olika delar av staden, det vill säga kapacitetsbilder med tillhörande konsekvensanalyser utifrån ett barnperspektiv. Det saknas även en skriftlig beskrivning av vilka konsekvenser som skulle kunna uppstå då närliggande områden har fler sökande elever än skolplatser.

Tidigare utgjorde varje stadsdel en naturlig barriär för skolplaceringar. När samma avstånd därefter användes för att definiera närhet i hela staden innebar detta i praktiken att fler skolor kunde inkluderas inom den radie som kan sägas utgöra en elevs närområde.

Ur ett barnperspektiv är det önskvärt att de avstånd som utgör definitionen av närhetsprincipen är anpassade så att skolenheter inom detta område kan anses vara skolor nära hemmet. I flera av stadens områden skulle en sådan definition påverka antalet skolenheter där eleven kan placeras och därmed öka förutsägbarheten för barn, familjer och mottagande skolor. Denna avvägning behöver samtidigt ställas mot faktiska skollokaler och den samlade kapacitetsbilden.

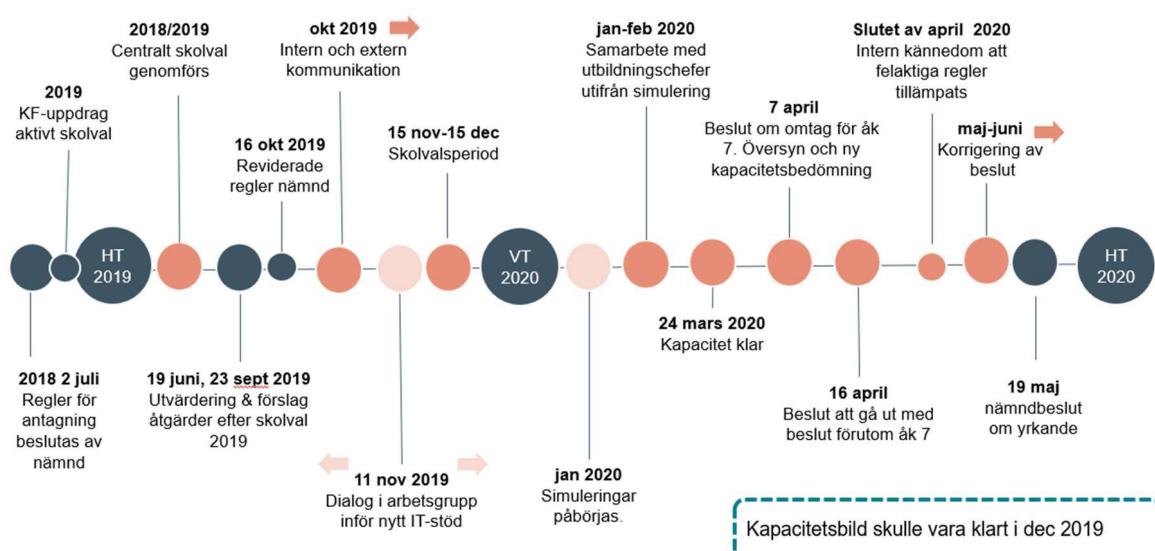
Sammanfattningsvis var det alltså ett stort fokus på rättssäkerhet och att skapa gemensam juridisk korrekt tolkning av regelverket i underlagen inför politiska beslut, men det saknas problematisering av den nya tillämpningen av närhetsprincipen. Det underlag som förvaltningen tagit fram inför beslut om regler för antagning till förskoleklass och grundskola saknar den typ av konsekvensbeskrivningar som är önskvärda inför politiska beslut. Politikerna i grundskolenämnden är ansvariga för definitionen av närhetsprincipen i det befintliga regelverket.

4 Skolvalsprocessen inför 2020

I följande avsnitt redogörs för grundskoleförvaltningens arbete före, under och efter det andra centrala skolvalet inför höstterminen 2020. Avsnittet inleds med en beskrivning av organisation inför arbetet med skolvalet 2020 följt av en sammanställning av ett antal nyckeltal från årets skolval. Därefter har underlag från intervjuer och dokument sorterats i ett antal teman som har visats sig ha vara centrala i granskningen.

I slutet av april 2020 framkom det internt att alla placeringsbeslut inte hade följt de regler som grundskolenämnden hade beslutat om. I rapporten kommer tiden mellan maj och juni att beskrivas som den åtgärdande fasen. Bilden nedan har använts i andra sammanhang för att beskriva ett övergripande händelseförlopp som har haft påverkan på skolvalsprocessen.

Beslut och process för skolplaceringar 2020



4.1 Iakttagelser

4.1.1 Organisation för skolval

Myndighetsavdelningen ansvarade för skolvalet och placeringsprocessen under både 2019 och 2020. Däremot skedde ett antal förändringar på centrala funktioner inom avdelningen. Den tidigare avdelningschefen som ingått i en samordningsgrupp för skolvalsprocessen slutade som avdelningschef och ersattes av tillförordnad avdelningschef. Två andra tjänstepersoner som också deltog i den samordningsgruppen som koordinerade arbetet inför 2019 års skolval saknades också på grund av föräldraledigheter. Istället tillsattes en vikarierande samordnare för skolplaceringsprocessen som hade tidigare erfarenhet av skolplaceringar i en stadsdel.

I utvärderingen från 2019 beskrivs de strategiska funktionerna i denna samordningsgrupp som en nyckelfaktor för beslut och strategiska val i processen. Inför placeringsprocessen 2020 saknades flera av dessa strategiska funktioner i samordningsgruppen. Det fanns alltså andra förutsättningar för styrning och ledning

av skolvalsprocessen under 2019 än 2020. Granskningen visar också att varken förvaltningsledningen eller grundskolenämnden fick information om de förändringar i arbetsprocessen som följde på beslutet att införa ett nytt IT-stöd för att underlätta placeringsarbetet.

Intervjuade tjänstepersoner uppger att arbetsgruppen påbörjade sitt arbete under tidig höst 2019 och därefter träffades kontinuerligt. Delar av arbetsgruppen fokuserade på kommunikationsinsatser tillsammans med kommunikatör, en utbildningschef och några rektorer. Fokus här var att möjliggöra aktivt skolval för fler elever och vårdnadshavare än tidigare samt anpassa kommunikationsinsatser utifrån stadens skiftande behov.

En annan del av gruppen arbetade tillsammans med IT-strategier, andra förvaltningar och Optiplan, det företag som levererade IT-stödet. Detta var områden som identifierats som strategiska områden utifrån föregående års utvärdering. Samordnaren deltog i de olika grupperingarna och stämde även av med överordnade chefer när gruppen upplevde att det fanns behov. Det skedde alltså avstämningar med nyckelpersoner i förvaltningen och berörda chefer, andra berörda förvaltningar men det saknades erfarenhet av strategiskt arbete och ledningsperspektiv i samordningsgruppen. Detta kan ha bidragit till att det saknas information och beslut i berörda ledningsgrupper och nämnd kring flera frågor i årets skolval.

4.1.2 Utfall skolvalet 2020

Nedan presenteras först övergripande nyckeltal för skolvalet som helhet och därefter nyckeltal utifrån de ändringar som har genomförts i den åtgärdande fasen. Antal elever som omfattades av 2020 års val var något fler än i det första skolvalet och andel elever som gjorde ett aktivt val ökade marginellt. Däremot sjönk andel elever som fick sitt förstahandsval från 2019 till skolvalet 2020. Det är även fler elever som valt att överklaga sin skolplacering.

	2020	2019
Antal elever totalt i Göteborgs kommunala skolor	Ca 48 000	Ca 48 000
Antal elever som omfattades av skolvalet för hösten 2020	Ca 12 000	Ca 11 500
Antal kommunala skolenheter	Ca 200	
Andel som gjorde ett skolval	89 procent	88 procent
Andel som har fått sitt förstahandsval	78 procent	88 procent
Andel som har fått något av sina val*	87 procent	96 procent
Andel som inte har fått något av sina val	13 procent	4 procent
Antal överklaganden	977	350
Antal som har ansökt om skolbyte	Ca 2500	Ca 2000

* Dessa siffror är inte helt jämförbara eftersom det var möjligt att göra fem val 2020 och endast tre val året före.

Grundskoleförvaltningen har hittills identifierat 443 formellt felaktiga placeringar vilket innebär att berörda elever och vårdnadshavare har erbjudits en ny skolplats som följer det beslutade regelverket. Bedömningen felaktig handlar i detta sammanhang om att placeringen strider mot det beslutade regelverket, utifrån avstånd eller någon av de övriga urvalsprinciperna. Detta gäller både de som har överklagat och elever som inte har överklagat sin placering.

Resterande överklaganden som kommit in har bedömts överensstämma med gällande regelverk och skickas därför vidare till Skolväsendets överklagandenämnd, ÖKN. Det brukar ta ungefär fyra månader för överklagandenämnden att fatta beslut men ökningen av överklaganden i år kan komma att påverka svarstiden.

Ändrade beslut om skolplacering 2020*	Antal
Antal överklaganden som ändrats av förvaltningen	324
Antal ändrade beslut pga felaktig tillämpning av regelverk	443
Antal ändrade beslut pga felaktig tillämpning av regelverk i f-klass	235
Antal ändrade beslut pga felaktig tillämpning av regelverk i åk 4	69
Antal ändrade beslut pga felaktig tillämpning av regelverk i åk 7	139
Antal överklaganden som skickats vidare till ÖKN	653
Antal beviljade skolbyten **	pågår

* Uppgifterna kommer att uppdateras i delårsrapport augusti.

** När skolvalet är klart genomförs skolbyten i den mån det är möjligt. Fram till den 10 aug 2020 har drygt 600 elever erbjudits en ny skolplacering utifrån önskemål.

4.1.3 Nytt IT-stöd medförde nya arbetssätt

En av de viktigaste slutsatserna från skolvalsprocessen 2019 var att införa ett adekvat IT-stöd för skolplaceringsprocessen för öka effektivitet och rättssäkerhet. Detta fanns sedan tidigare med i kravspecifikation inför Intraservice upphandling av ett nytt elevadministrativt system. På grund av förseningar i detta projekt saknades möjlighet till IT-stöd inför skolplaceringar inför hösten 2020 och troligtvis även för 2021. När förseningen av det nya elevadministrativa systemet var ett faktum undersökte avdelningschefen för digitalisering och innovation möjliga interimslösningar.

En faktor som påverkade valet att skapa en interimslösning med kort varsel var att skolplaceringar troligtvis skulle behöva genomföras utan IT-stöd i två år innan att det nya elevadministrativa systemet skulle kunna stödja processen. Avdelningschefen för digitalisering och innovation inom grundskoleförvaltningen beskriver att skolplaceringsprocessen var ett av flera områden som tidigt identifieras som ett riskområde i samband med uppstart av grundskoleförvaltningen. Det handlade framförallt om att förvaltningen skulle hantera mycket större volymer än tidigare vilket gjorde att tidigare arbetssätt sårbara.

I oktober 2019 tecknade grundskoleförvaltningen ett avtal med företaget Optiplan. Därefter påbörjades ett samarbete mellan myndighetsavdelningen och avdelningen för digitalisering och innovation för att planera för införandet av ett nytt IT-stöd. Delar av arbetsgruppen träffade Optiplan tillsammans med IT-strateger från grundskoleförvaltningen för att planera för nödvändig inläsning mellan E-tjänst som Konsument och medborgarservice och Intraservice hade tagit fram, att säkra koordinater, enhetsbeteckning och vilka algoritmer som skulle gälla om en skola hade fler sökande än lediga platser. Mellan november och april skedde en dialog vid återkommande arbetsmöten för att säkerställa att mötesdeltagare delade samma bild av beställningen av algoritm, främst gällande syskonförtur och avståndsmätning. Definitionen av syskonförtur stämde av med presidiet för grundskolenämnden. Vid dessa arbetsmöten lyfte medarbetare vid Optiplan att Göteborgs stads regelverk för skolplacering var lite tunt.

4.1.4 Samordning

Det nya IT-stödet innebar att delar av arbetsgruppen ställdes inför flera nya frågor och här fattades ett antal strategiska beslut i avsaknad av överordnade chefer. Det viktigaste beslutet som fått konsekvenser för flest elever gäller definitionen av avstånd mellan hem och skolenhet. I reglerna för skolplacering anges att önskemål om skolenhet och närhetsprincip ska vara utgångspunkt för alla skolplaceringar, först därefter finns urvalsprinciper. Enligt intervjuer inom granskningen och mötesanteckningar från arbetsmöten mellan förvaltningen och Optiplan saknas närhetsprincipen som underlag i beställningen och istället sker utformning av algoritmen direkt utifrån förvaltningens urvalskriterier, där absolut avstånd anges. Detta uppges ha varit praxis i vissa stadsdelar tidigare men fick då inte dessa effekter på grund av de naturliga barriärer som stadsdelsgränserna medförde.

Antal möjliga skolor som vårdnadshavare kunde ange, möjlighet till tre önskemål från föregående år utökades till fem önskemål inför skolvalet 2020. Motiveringen till detta anges vara möjlighet att undvika att en elev placeras på en närliggande skola som man absolut inte önskat. Det är valfritt hur många önskemål man vill göra men i prioriteringsarbetet hanteras även det femte önskemålet som just ett önskemål och värderas därför högre än närhetsprincipen. Merparten av vårdnadshavare har dock endast angivet ett eller två önskemål.

Arbetsgruppen för skolvalsprocessen diskuterade även val av koordinater på de skolor som var under byggnation och därför hade tillfällig adress under något år. Arbetsgruppen tog beslut om att koordinater skulle utgå från den tillfälliga adressen för samtliga tillfälliga skolor. Detta har inte varit kommunicerat till berörda vårdnadshavare och därför orsakat frustration hos en del vårdnadshavare och elever.

4.1.5 Utbildningsplatser och kapacitetsprocess

Parallellt med förberedelser inför placeringsarbetet pågick en gemensam process för att säkerställa antal utbildningsplatser i staden. Att bedöma skolenheternas kapacitet att ta emot elever är ett arbete som berör många nämnder, både i planering och drift och dessutom flera olika funktioner inom grundskoleförvaltningen.

Grundskolenämndens ansvar är att garantera skolplacering och säkerställa skolplikt för elever inom Göteborgs Stad. Utbildningschefen är ansvarig för att kontinuerligt bedöma kapaciteten i skolorna utifrån ett normantal och ett maximalt antal elever. Rektor ansvarar för att kapaciteten att ta emot elever i befintliga lokaler är så hög som möjligt. Vid fastighetsplanering sker teoretiska antaganden om lokalernas kapacitet där störst fokus ligger på yta per elev. Ansvar, process och rutiner beskrivs i bilaga 5, Grundskoleförvaltningens rutin för kapacitetsbedömning. Bedömning inför nästa läsår, skolbyten och oförutsedda händelser som sker löpande.

Enligt planen för kapacitetsbedömning skulle det finnas en färdig kapacitetsbild i slutet av december 2019. Denna process drog dock ut på tiden och påverkade antal utbildningsplatser som kunde ingå i simuleringar för skolplaceringar. Kapacitetsbilden blev istället klar i slutet av mars. Under denna period pågick undersökning och avstämning mellan utbildningschef, lokalplanering och rektorer om vilka skolor som kunde utöka kapaciteten med enskilda platser eller ibland hela klasser. Kapacitetsbilden visade även att antalet utbildningsplatser var färre än antalet elever

inom flera områden och tvärtom i andra områden. Den försenade kapacitetsbilden bidrog till tidsbrist i placeringsprocessen och troligen även till försämrade dialog mellan berörda enheter och funktioner i förvaltningen.

4.1.6 Arbetsprocess för placering

Utvärderingen från 2019 pekade på att placeringsprocessen behövde kartläggas och synliggöras för inblandade. Denna kartläggning påbörjades också men försenades fram till april 2020 och hade då ännu inte publicerats eller kommunicerats. Granskningen visar också att den påbörjade processkartan inte innefattade de arbetsmoment som tillkom i samband med det nya IT-stödet eller den interkontroll som krävdes för införandet. Då arbetet med det andra centrala skolvalet inleddes hösten 2019 fanns alltså inte på förhand en bestämd process att följa.

Under januari 2020 påbörjade tjänstepersoner simuleringar utifrån alla elever i respektive årskurs, önskemål från vårdnadshavare och de utbildningsplatser som fanns angivna i kapacitetsbilden. Förvaltningsledningen fick information utifrån dessa simuleringar och informerades om var det saknades platser. Arbetet med simuleringar kan beskrivas som ett pussel där flera olika perspektiv ska beaktas. Allteftersom antal utbildningsplatser utökades kunde planeringsenheten genomföra nya simuleringar. Det blev tidigt tydligt för inblandade att det saknades utbildningsplatser inom flera områden och detta kommunicerade handläggare till förvaltningsledning. Elever som ännu inte hade placerats markerades på en karta med en röd markering. Information och fortsatt dialog med förvaltningsledningen utgick främst från dessa markeringar, det ville säga att hitta och ta fram fler antal utbildningsplatser.

Ändras antalet utbildningsplatser inom ett område med få platser kommer detta att få effekt på utfall av en ny simulering. IT-stödet möjliggör olika typer av kontroller utifrån samma simulering, exempelvis avstånd mellan hem och skola för elever per skolenhet och vilka elever som står på tur enligt prioriteringsordningen. Systemet möjliggör alltså löpande kontroller under en simuleringsperiod. Utbildningscheferna som ansvarar för att säkerställa utbildningsplatser gavs emellertid inte möjlighet att nyttja hela systemet för att kontrollera läget på skolenheter inom sitt utbildningsområde. De tjänstepersoner som intervjuas från myndighetsavdelningen uppger att de trodde att rättssäkerheten och likabehandlingen skulle öka när fördelningen av skolplatser gjordes med stöd av Optiplan och utan inblandning från andra.

I arbetsgruppens planering ingick inte en systematiserad intern kontroll innan beslut skickades ut till vårdnadshavare. Som beskrivs ovan hade utbildningscheferna begränsade möjligheter att överblicka effekter av placeringar. Förvaltningen genomförde ett antal stickprov men något mer systematiskt arbete med områden där man sedan förut visste att det rädde brist på utbildningsplatser skedde alltså inte.

En viktig orsak till avsaknad av denna kontroll var att enheten som ansvarar för skolplaceringar ville minimera risken för otillåten påverkan och speciallösningar som gynnar elevgrupper med resursstarka vårdnadshavare. De tjänstepersoner som intervjuas för granskningen uppger att det finns många som vill och ibland försöker påverka skolplaceringar, både vårdnadshavare och tjänstepersoner inom förvaltningen.

En ytterligare felkälla till ett antal felaktiga placeringar beror på att inläsning av adresser i Optiplan inte lästes in automatiskt. Detta beror på att anmälan om önskemål skedde via en e-tjänst som staden redan hade utformat. Informationen från anmälan lästes efter ansökningsperioden in till Optiplan. I de fall som vårdnadshavaren kände till ny adress redan vid ansökan kunde denna uppges, men elever som flyttade under perioden mellan önskemål och placering fick sitt första placeringsbeslut utifrån den tidigare adressen. I de simuleringar som gjordes inför skolplaceringsbesluten saknades alltså en kontroll av korrekta adresser.

Det fanns alltså flera felkällor och därtill få givna kontrollpunkter i processen vilket ledde till att förvaltningen inte uppmärksammade formella felaktigheter. Kombinationen av en strävan att säkerställa rättssäkerhet och undvika möjlighet till otillåten påverkan, otillräcklig dialog mellan berörda funktioner och dålig systemteknisk kunskap bidrog alltså till att det fanns en låg grad av kvalitetsprocess innan placeringsbesluten fastställdes. Därtill fanns en tidspress och en faktiskt brist på utbildningsplatser inom flera områden.

4.1.7 Elever med dubbla skolplaceringar

Som beskrivits ovan har Göteborgs Stad som hemkommun ansvar för att alla elever får en utbildningsplats. I Göteborgs Stad där drygt 20 procent av eleverna går på en friskola skapar detta stora utmaningar i planeringen. Inför skolvalsprocessen saknades en tydlig strategi för hantering av dubbla platser. Under en viss period kan dessa elever både ha fått erbjudande om en plats på en friskola och finnas kvar i den kommunala simuleringen och därmed sägas uppta två platser. Att detta lätt skapar problem framgår av rapporten SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola* – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. I rapporten beskrivs hur bristande samordning ofta bidrar till att kommunen initialt ofta ”överplacerar” elever.

Inför årets skolval uppger intervjuade tjänstepersonal och rektorer att det saknades tydlig förhandsinformation för hur friskolor skulle anmäla antagna elever till grundskoleförvaltningen och hur vårdnadshavare därefter skulle anmäla att de valt att tacka ja till en fristående skola. Detta har troligtvis skapat en del oklarheter och administrativt merarbete, såväl i förvaltningen som i fristående skolor och dessutom bidragit till att kommunala skolplatser har upptagits onödigt länge av elever som redan fått en plats på en fristående skola.

4.1.8 Kommunikation

Det fanns tydliga kommunikativa mål inför årets skolvalsprocess. Just kommunikation hade pekats ut som ett förbättringsområde i föregående års utvärdering. Mål för den interna kommunikationen handlade bland annat om att få medarbetare inom förvaltningen att förstå hur skolvalet skulle påverka deras respektive verksamheter och föra vidare rätt information till elever och vårdnadshavare. Alla rektorsgrupper fick därför muntlig och skriftlig information av kommunikatör och medarbetare från myndighetsavdelningen, information i chefsbrev och intranät.

Kommunikation gentemot elever och vårdnadshavare handlade om att möjliggöra för fler att göra ett aktivt skolval, speciellt i områden där få sökte föregående år. I kommunikationen valde man att betona möjligheten att söka eller önska skola eftersom skolval kunde misstolkas eftersom alla elever inte har möjlighet att få sitt

förstahandsval. Informationen spreds via riktad information som skickades hem till berörda elever och vårdnadshavare, via Hjärntorget, affischer, sociala medier, och stadens webbplats. Vårdnadshavare som inte gjorde ett aktivt val fick påminnelse per post. I arbetet med att ta fram informationen deltog tre rektorer och en utbildningschef i en referensgrupp som agerade bollplank eftersom förutsättningar kring kommunikation med vårdnadshavare ser väldigt olika ut i staden.

Inom vissa områden har inte den interna kommunikationen gått fram. Det finns exempel på skolor som har arbetat med sin elevgrupp inför överlämning till annan skolenhet precis som tidigare år, trots att dessa elever inte har varit garanterade en plats på skolenheten.

Efter att placeringsbesluten hade skickats ut inkom ett stort antal överklaganden och frågor till förvaltningen. Förvaltningen hade inte den organisation eller samordning som behövdes vid tillfället för att kunna svara alla skyndsamt vilket skapade oro och frustration hos många vårdnadshavare och elever. Kommunikationsinsatserna har främst planerats inför skolvalsperioden och inte haft fokus på effekterna av att platsbrist har bidragit till att färre elever än föregående år har fått sitt förstahandsval.

4.1.9 Åtgärdande fas

I takt med att allt fler placeringar upptäcktes där avstånd mellan hem och skolenhet var längre än vad reglerna anger för aktuell årskurs via gång och cykelväg efterfrågades orsakerna till detta. Samtidigt som direktören i maj 2020 beställde en granskning gavs även ett riktat uppdrag till ett antal tjänstepersoner att ingå i en arbetsgrupp med syfte att rätta till felaktiga beslut så fort som möjligt. Från och med denna period skedde kommunikationen med politikerna i nämnden löpande utifrån pågående uppdateringar.

Arbetsgruppen har identifierat felaktiga placeringsbeslut dels utifrån de överklaganden som inkommit, dels utifrån övriga placeringsbeslut. Totalt har 443 elever fått ett nytt placeringserbjudande inom de avstånd som anges i regler för skolplacering till förskoleklass och grundskola. I den åtgärdande fasen har fler funktioner deltagit vid nya simuleringar för att se hur elevgrupper har placerats, säkra avstånd och i den mån som varit möjligt utifrån gällande regelverk även försöka undvika ensamplaceringar.

I den åtgärdande fasen har man även hanterat överklaganden utifrån elevens förstahandsval. Intervjuade tjänstepersoner anger att det finns fall där eleven hellre vill söka till den skola som kamraterna hamnat på även om detta inte var ett tidigare önskemål. Bristen på förutsägbarhet för elever och vårdnadshavare har alltså haft effekter på olika sätt.

Ungefär 2500 elever har ansökt om ett skolbyte. I den siffran ingår även elever som inte har gjort ett skolval men som av olika anledningar vill byta skola. Förvaltningen har löpande arbetat med skolbyten under sommaren. Denna process har inte ingått som del av granskningen.

4.2 Sammanfattning och bedömning

Granskningens bedömning är att samordningen av årets skolvalsprocess har präglats av bristande styrning och ledning. En relativt liten arbetsgrupp har koordinerat arbetet utan den kompetens som hade behövts för att införa och förutse effekter av nya arbetssätt och förändrad tillämpning av närhetsprincipen. Det har saknats information och förankring inför flera beslut, vilket har fått stora konsekvenser för enskilda elever och vårdnadshavare, skolor och förvaltning.

Granskningen visar att det regelverk som förvaltningen lämnar över till Optiplans konsulter saknar närhetsprincipen och istället sker utformning av algoritmen direkt utifrån förvaltningens urvalskriterier, där absolut avstånd anges. Det är således förvaltningens ansvar att omkring 450 placeringar skedde i strid med beslutat regelverk. Det har saknats styrning och ledning av processen. Det har exempelvis saknats lämpliga konsekvensbeskrivningar inför politiska beslut om regler för antagning till förskoleklass och grundskola.

Det fanns bristande kunskaper i arbetsgruppen om hur IT-stödet skulle kunna påverka placeringsprocessen och därmed ett stort antal elever och vårdnadshavare. Det fattades beslut i skolvalsprocessen utan medverkan av ansvariga chefer och utan att berörda ledningsgrupper fick information om eller hade möjlighet att delta i beslutsfattandet. Granskningen visar också att kvalitetskontrollen inför beslut innehåller åtskilliga svagheter och att dialogen mellan berörda funktioner inte fungerat under hela processens gång.

Det finns sedan tidigare en ojämn fördelning av utbildningsplatser och brist på utbildningsplatser där det bor många elever. Denna platsbrist har bidragit till dominoeffekter och spridningseffekter i årets skolvalsprocess som förvaltningen som helhet inte hade förutspått. Den kraftigt försenade kapacitetsprocessen medförde en ökad tidspress i arbetet med placeringarna och att den kontroll av simuleringar som hade kunnat förhindra delar av de felaktiga besluten inte genomfördes.

Ett annat problem som framkommit i granskningen är att det inte har varit känt för alla att elever som går på skolor som är indelade i flera skolenheter inte har företräde till en skolplats på nästa skolenhet utan ska också ange önskad skola.

Omkring 78 procent av eleverna har fått sitt förstahandsval vilket är lägre än föregående år. Av de 12 000 elever som omfattas av skolvalet har det åtgärdande arbetet hittills identifierat att nästan 4 procent av skolplaceringsbesluten har varit formellt felaktiga. Därtill finns även ytterligare elever och vårdnadshavare som av förståeliga skäl inte är nöjda med sin skolplacering, men där placeringen inte strider mot regelverket. En översikt av praxis inom området tyder dock på att det finns små möjligheter att lägga in urvalskriterier som kan öppna för subjektiv tolkning i valet mellan olika elevers rätt till en särskild skolplacering.

5 Samlad bedömning och rekommendationer

Avsnitten ovan redogör för bakgrund, process, organisation och beslut som har påverkat utfallet i årets skolval. En av frågeställningarna initialt var även om det fanns behov av en extern granskning av processen. Granskningen har uppmärksammat ett antal felaktigheter som har lett till formellt felaktiga beslut för många elever samt olika faktorer i styrning och ledning av processen som troligtvis har bidragit till att en del av årets skolplaceringar inte har blivit så bra som de hade kunnat bli.

Bedömningen är därför att det inte behövs ytterligare extern granskning av hela skolvalsprocessen. Däremot finns behov av att fortsatt följa upp beslut och effekter av den åtgärdande fasen, och detta kan ske genom fortsatt intern eller extern granskning.

Enskilda fall har inte ingått inom ramen för granskningen. I granskningen ingår intervjuer med de tjänstepersoner som arbetat med den åtgärdande fasen men eftersom detta arbete pågått parallellt med granskningen lämnas ingen samlad bedömning om detta arbete.

5.1.1 Rekommendationer

Nedan följer rekommendationer som lämnas efter granskningen:

1. *Gör ett omtag inför 2021 och tillsätt en projektledare med uppgift att förbättra samordning, arbets- och beslutsprocesser.*
2. *Säkerställ att lämplig och kvalificerad kompetens ingår i en projektgrupp.*
3. *Säkerställ att berörda medarbetare har god kännedom och förståelse för skollag och praxis inom området, beslutade regler samt dess tillämpning.*
4. *Säkerställ adekvata konsekvensbeskrivningar inför nya beslut om regler för antagning till förskoleklass och grundskola.*
5. *Stärk intern styrning och kontroll i skolvalsprocessen. Inrätta kontrollpunkter i processen, inför dialog med utbildningschefer och politiker i grundskolenämnden.*
6. *Säkerställ styrning och ledning av kapacitetsprocessen.*
7. *Utveckla samordning och kommunikation med fristående skolor kring antagning.*
8. *Säkerställ att det finns möjlighet till IT-stöd för simuleringar inför skolplaceringar.*
9. *Planera och organisera för dialog med vårdnadshavare inför kommande process.*
10. *Se över de avstånd som definierar närhetsprincipen i samband med nya beslut om regler för antagning i förskoleklass och grundskola.*
11. *Se över och anpassa skolenheterna i syfte att minska antal skolval och att bryta upp befintliga elevgrupper.*
12. *Följ upp arbetet och beslut i den åtgärdande fasen utifrån utfall i nyckeltal samt risk för otillåten påverkan.*

5.1.2 Bilagor

1. Utvärdering skolval 2019, Strategier inför skolval 2020
2. Regler för antagning till förskoleklass och grundskola, beslutade 2019
3. Regler för antagning till förskoleklass och grundskola, beslutade 2018
4. Placering i förskoleklass, grundskola och fritidshem samt skolpliktsbevakning i ny skolnämnd, underlag inför beslut 2018
5. Grundskoleförvaltningens rutin för kapacitetsbedömning. Bedömning inför nästa läsår, skolbyten och oförutsedda händelser som sker löpande.

Grundskoleförvaltningen

Telefon: 031-365 00 00 (kontaktcenter)

E-post: Jenny.Hagelberg@grundskola.goteborg.se





Åtgärdsplan för att förbättra arbetet med skolplaceringar 2021 i grundskoleförvaltningen

Granskningsrapporten som redogör för en intern granskning av skolvalsprocessen 2020 avslutas med ett antal rekommendationer för det fortsatta arbetet. Utifrån dessa rekommendationer har grundskoledirektören tagit fram en åtgärdsplan för att förbättra arbetet med skolplaceringar.

Åtgärd	Rekommendationer	Ansvarig	Start	Slut/ uppföljning
<p>Förändring av chefsansvar inför skolval 2021 Den 17 juni 2020 beslutade grundskoledirektören att chefen för avdelningen för stöd till verksamhetsstyrning och utveckling ansvarar för att utveckla skolvalet 2021 i Göteborgs stad.</p> <p>Åtgärdsarbetet ska genomföras genom ett projekt som samlar intern och extern kompetens för att justera organisation, arbetssätt och process som säkrar ett rättssäkert skolval 2021 med skolplaceringar som lever upp till såväl skollag som barnperspektiv.</p> <p>Projektet ska även stärka samordning och samarbete med fristående skolor för att undvika att elever upptar flera utbildningsplatser. Detta kan innebära att ansökningstiden för kommunala grundskolor påverkas.</p> <p>Det här innebär omfattande organisatoriska förändringar på förvaltnings, avdelnings och enhetsnivå.</p>	<ol style="list-style-type: none">1. <i>Gör ett omtag inför 2021 och tillsätt en projektledare med uppgift att förbättra samordning, arbets- och beslutsprocesser.</i>2. <i>Säkerställ att lämplig och kvalificerad kompetens ingår i en projektgrupp.</i>3. <i>Säkerställ att berörda medarbetare har god kännedom och förståelse för skollag och praxis inom området, beslutade regler samt dess tillämpning.</i>7. <i>Utveckla samordning och kommunikation med fristående skolor kring antagning.</i>	Bengt Randén	juni 2020 - projektägare utsedd - projektledare utsedd - Styrgrupp utsedd augusti 2020 - projektplan antagen av förvaltningsledning	december 2020 Slutrapport klar
<p>Nytt regelverk för att stärka elev- och barnperspektiv Erfarenheterna från årets skolval visar att förvaltningen behöver fungerande beslutsunderlag inför förslag om nytt regelverk.</p> <p>Förvaltningen tar stöd av extern specialistkompetens för att genomföra simuleringar för att lära från skolvalet 2020 och för att ta fram bra beslutsunderlag inför skolvalet 2021. Förvaltningsledning och politiker i grundskolenämnden kommer att få löpande information under hösten, med start vid höstens första nämnd 2020. Nämnden kommer att få förslag på nytt regelverk i oktober.</p>	<ol style="list-style-type: none">4. <i>Säkerställ adekvata konsekvensbeskrivningar inför nya beslut om regler för antagning till förskoleklass och grundskola.</i>8. <i>Säkerställ att det finns möjlighet till IT-stöd för simuleringar inför skolplaceringar.</i>10. <i>Se över de avstånd som definierar närhetsprincipen i samband med nya beslut om regler för antagning i förskoleklass och grundskola.</i>	Helena Sjöberg	augusti 2020 - information i nämnd utifrån ny simulering av skolval 2020	september Förslag till beslut nytt regelverk oktober 2020 Förslag till grundskolenämnden om att fatta beslut om nytt regelverk.
<p>Säkerställ en gemensam bild av antalet skolplatser och dess konsekvenser för skolvalet 2021 Kapacitetsbilden ska bli klar i god tid inför simuleringar och placeringsarbete. Förvaltningen ska ta fram årshjul för arbetet med kapacitetsbedömningar och lokalförsörjning.</p>	<ol style="list-style-type: none">6. <i>Säkerställ styrning och ledning av kapacitetsprocessen.</i>	Bengt Randén	Pågår	december 2020

Åtgärd	Rekommendationer	Ansvarig	Start	Slut/ uppföljning
<p>Grundskoleförvaltningen har tagit initiativ till förstärkt samarbete kring utbildningsplatser med andra aktörer i staden som stadsbyggnadskontoret, lokalförvaltningen och lokalsekretariatet. Tanken är att ta fram en lokalbehovsplan för grundskolenämnden inom ramen för genomförandet av stadens lokalförsörjningsprogram.</p>		Ulrica Johannson		
<p>Skapa politisk referensgrupp för fördjupad dialog Förvaltning och nämnden behöver skapa gemensam kunskap och förståelse för skolval och skolplaceringar i Göteborgs stad. Förutom referensgruppen kommer nämnden att få löpande information på höstens nämndmöten samt uppföljning i delårs- och årsrapporten.</p>	<p>5. <i>Stärk intern styrning och kontroll i skolvalsprocessen. Inrätta kontrollpunkter i processen, inför dialog med utbildningschefer och politiker i grundskolenämnden.</i></p>	Bengt Randén	september 2020	april 2021 När skolvalet är genomfört
<p>Workshop med vårdnadshavare med flera Förvaltningen kommer att genomföra workshops och dialoger med representanter från vårdnadshavare, elever, politiker och tjänstepersoner. Planering inför workshop pågår, bland annat med stöd av Sveriges kommuner och regioner.</p>	<p>9. <i>Planera och organisera för dialog med vårdnadshavare inför kommande process.</i></p>	Helena Sjöberg	15 sept workshops med förvaltningsledning oktober workshop andra aktörer	december 2020 Slutrapport klar
<p>Minska antalet skolval Grundskoleförvaltningen ska säkerställa att färre elever behöver göra ett skolval på grund av att en skola är indelad i flera skolenheter. Skolenhetsförändringar ska genomföras i enlighet med nämndens beslut den 24 juni 2020. Nämnden får information och konsekvensanalys i september 2020 om för ny skolenhetsorganisation och dess påverkan på skolval 2021 och kan därefter fatta beslut i oktober 2020.</p>	<p>11. <i>Se över och anpassa skolenheterna i syfte att minska antal skolval och att bryta upp befintliga elevgrupper.</i></p>	Grundskole- nämnd	oktober 2020 beslut om skolenheter	december 2020 Slutrapport klar
<p>Extern granskning av det åtgärdande arbetet Den interna granskningen undersökte främst orsaker och felkällor i skolvalet 2020 men granskade inte det åtgärdande arbetet för elever som hade fått en felaktig placering. Förvaltningen kommer att anlita extern konsult för att granska denna del av processen.</p>	<p>12. <i>Följ upp arbetet och beslut i den åtgärdande fasen utifrån utfall i nyckeltal samt risk för otillåten påverkan.</i></p>	Bengt Randén	hösten 2020	



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 ärendehanteringens 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 innebar 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 innebar att kunskap och erfarenhet saknades.

Bred mediabevakning under skolvalsprocessen

Kaos i antagningsystemet 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 korrupktion. 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

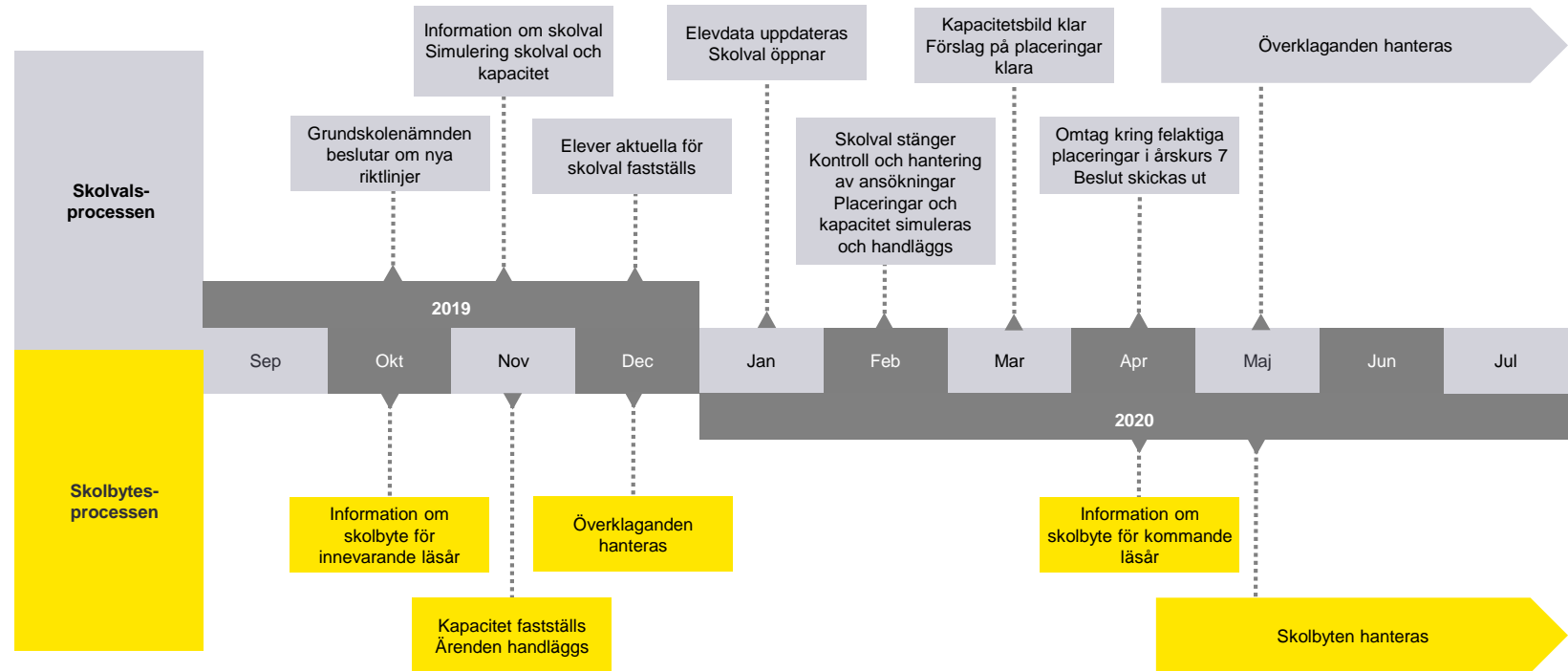
Skolvalsprocessen och skolbytesprocessen har hanterats parallellt

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 innebar att alla ärenden inte hanterats på ett likvärdigt sätt (1/2)

Styr signaler 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 innebar 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

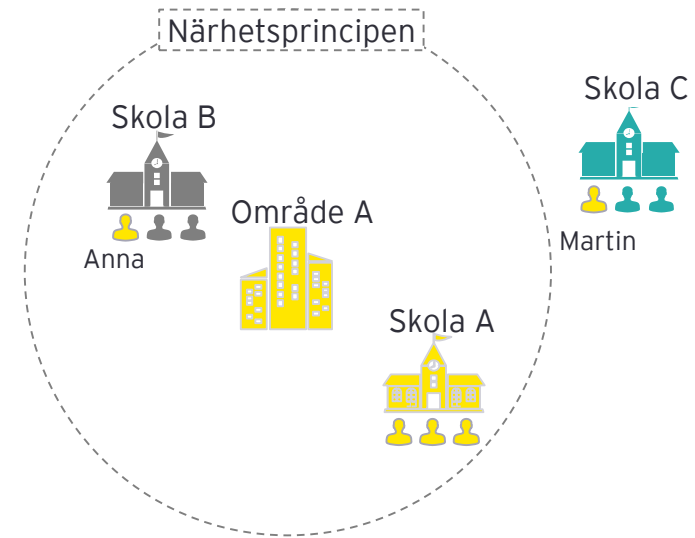
Utökningen av skolornas kapacitet under skolvalsprocessen kan ha medfört att vissa elever har fått skolplaceringar som andra elever hade större rätt till. Vi illustrerar detta i exemplet till höger.

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.

1



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.

2



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

3



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.

4



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

5



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.

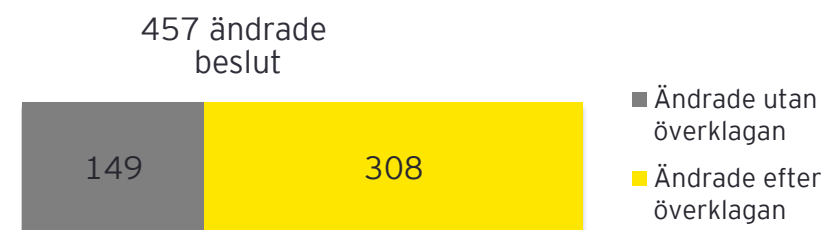
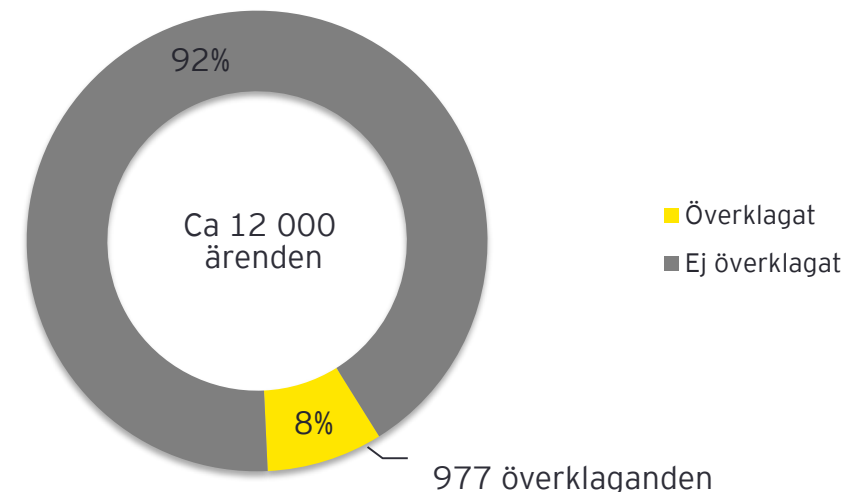
Högre rörlighet än tidigare

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.

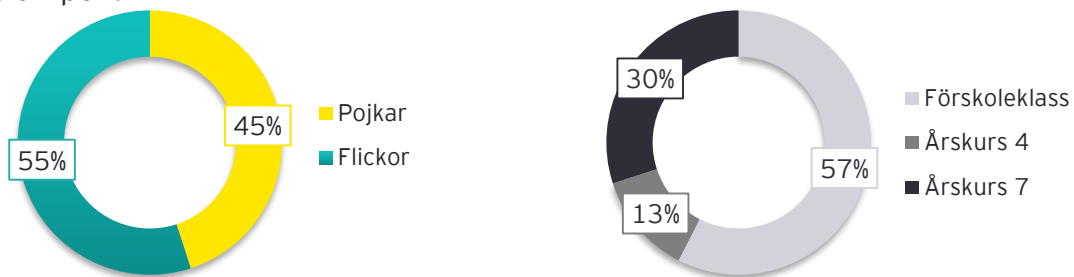
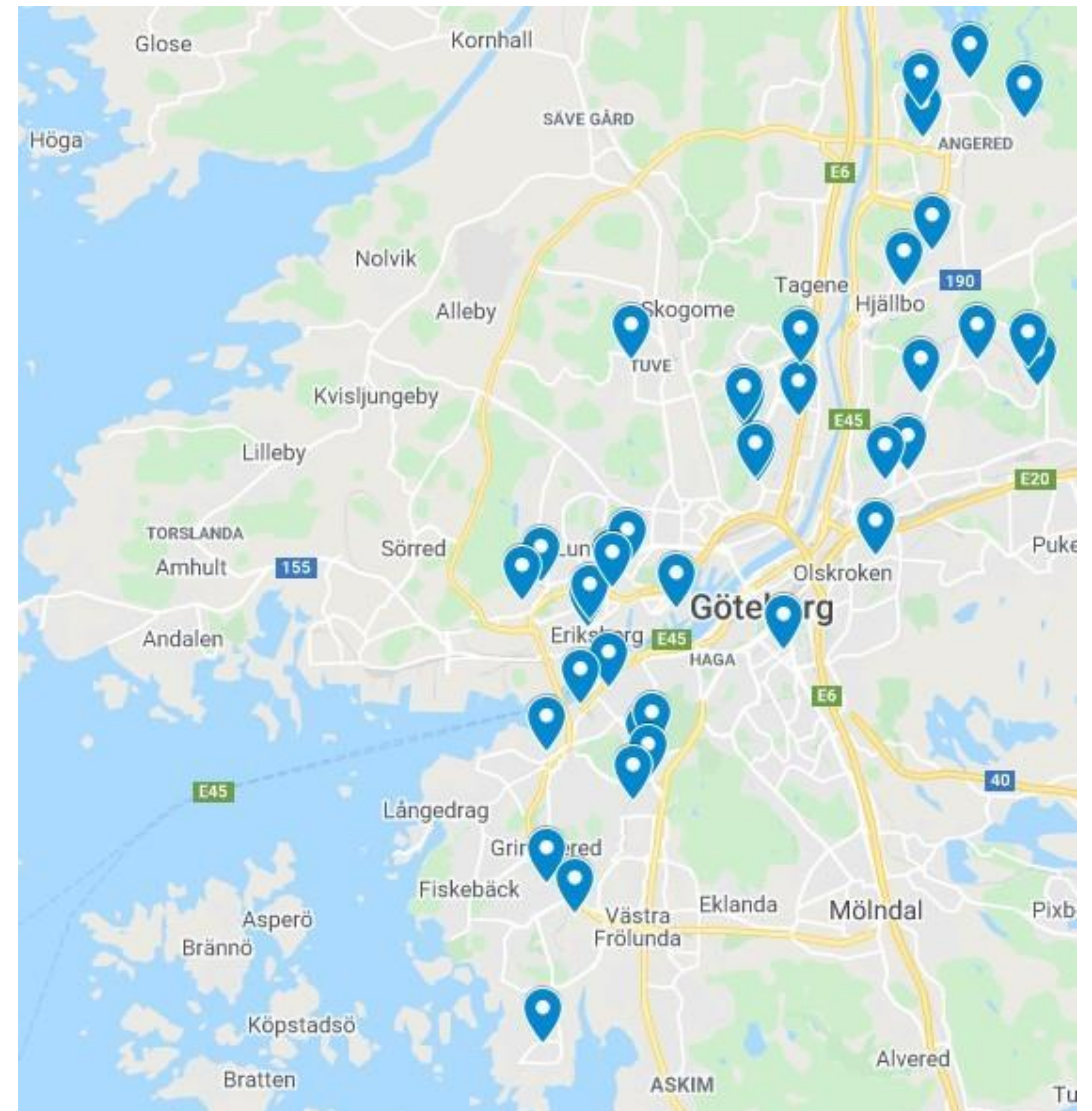
Vi strävade genom vårt tillvägagångssätt efter att dels identifiera om något ärende ändrats genom påverkan, dels utröna om det enbart är resursstarka hushåll som fått en ändrad skolplacering.

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:

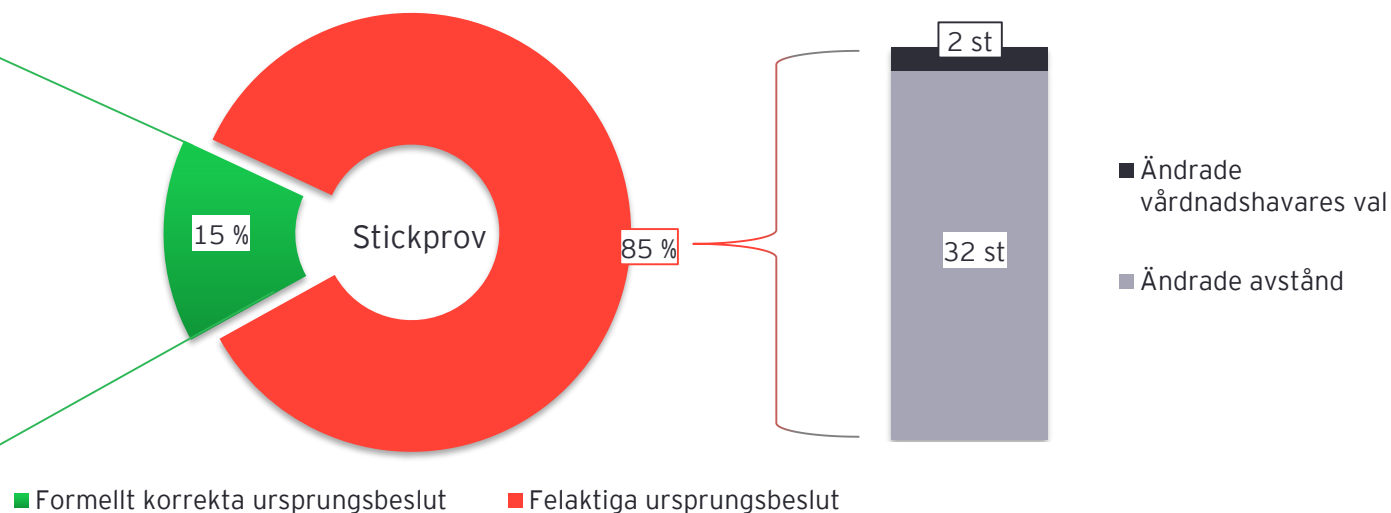
- ▶ I två ärenden anges avstånd som skäl för nytt beslut, vilket vid kontroll visar sig inte stämma.
- ▶ en elev fullgör skolplikten i annat land. Det framgår inte varför ett skolbyte gjorts.
- ▶ Tre ärenden har med största sannolikhet ändrats inom skolbytesprocessen:
 - ▶ Två elever har fått närmaste 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

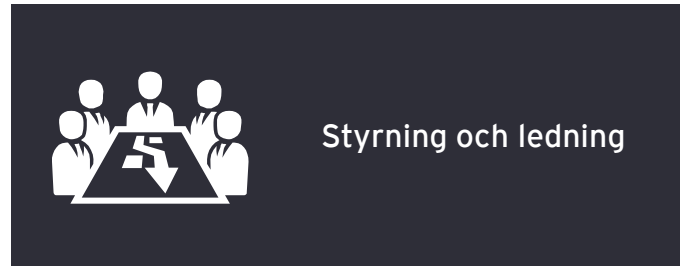
Har styrning, ledning och arbetsorganisation under den åtgärdande fasen varit ändamålsenliga?

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 ärendehanteringens 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



Handlingsplan för god ekonomisk hushållning

Handlingsplanens syfte är att tydliggöra hur grundskoleförvaltningen arbetar för att uppnå god ekonomisk hushållning på kort, mellan och lång sikt. Med god ekonomisk hushållning menar vi att; vår redovisning är rättvisande, vi har en ekonomi i balans samt effektivt resursutnyttjande. För att uppnå god ekonomisk hushållning och dess tre olika beståndsdelar har vi identifierat tre områden vi behöver arbeta med; Kompetensutveckling, kvalitetssäkring av redovisning och planering och uppföljning.

Kompetensutveckling

Området kompetensutveckling och dess aktiviteter syftar till att stärka och bibehålla kompetens inom området god ekonomisk hushållning. Det handlar dels om att ta fram grundläggande utbildningar och dels om att anordna löpande utbildningsinsatser för att bibehålla en hög kunskapsnivå över tid.

Kort sikt – Kompetensutveckling av chefer och chefsstöd

Arbeta fram en basutbildning i ekonomi som inkluderas i befintliga kompetenshöjande paket för rektorer och övriga chefer.

Obligatoriska löpande utbildningsinsatser under året för administratörer. Utbildningarna ger fördjupade kunskaper inom inköp, redovisning och leasing.

Mellan sikt – Koncept för kompetensutveckling av chefer och chefsstöd

Framtagande av webb baserade utbildningar för att bibehålla en hög kompetensnivå över tid.

Utbildningsmaterial samlas på intranätet för enkel åtkomst och hänvisning. Vi samlar även in önskemål samt kartlägger olika behov som vi arbetar på att tillgodose löpande. Denna kartläggning baseras på att alla ska inkluderas i synsättet på god ekonomisk hushållning.

Lång sikt – Kultur som stödjer god ekonomisk hushållning

För att uppnå en medveten ekonomisk kultur i förvaltningen som stödjer hushållning krävs att medarbetare och chefer bär med sig detta i alla uppdrag och beslut.

Sedan upprätthålls en hög kunskapsnivå och medvetenhet inom ekonomiområdet vilket leder till att god ekonomisk hushållning genomsyrar arbetssätt och beslut hos både medarbetare och chefer. Slutligen uppnås gemensamt kloka ekonomiska beslut som resulterar i god ekonomisk hushållning.

Kvalitetssäkring av redovisning

Området kvalitetssäkring och dess aktiviteter syftar till att säkerställa att inköp och redovisning sker enligt lagar och regler. Genom kvalitetssäkring av redovisningen säkerställer vi att den underliggande informationen är korrekt och därmed kan ta fram bättre analyser och beslutsunderlag.

Kort sikt – Kvalitetssäkring av inköps- och redovisningsprocesser

Genom löpande internkontroll samt återkoppling av åtgärder säkerställs att inköps- och redovisnings regler och lagar följs. För att förebygga och upprätthålla vår interna kontroll gör ytterligare insatser. Implementering av ny inköpsorganisation där beställare med hög kompetens genomför beställningar inom förvaltningen. Den nya organisationen innebär en minskning av antalet beställare vilket ger bättre förutsättningar för att säkerställa att beställningar görs av personer med hög kompetens inom inköp.

Implementering av uppdaterad instruktion för verksamhetskoder. Instruktionen är framtagen i enlighet med räkenskapsammandraget vilket förenklar framtagandet av nyckeltal och jämförelser med andra kommuner.

För att proaktivt jobba med analys av förvaltningens inköpsbehov tas en analysmetod fram tillsammans med nämnden för inköp och upphandling. Denna skall kartlägga eventuella behov av framtida upphandlingar inom produktkategorier som idag inte är upphandlade samt skapa möjlighet till att kunna mäta processen för inköp och fakturahantering.

Mellan sikt – Utvärdera styrande dokument

Uppdatering av våra styrande dokument sker löpande utifrån omvärldsbevakning, både utifrån lagstiftning men också beroende på förändrade regelverk i staden. Vi ska också arbeta för att säkerställa att våra styrdokument berör hela processer och inte enstaka delar för att få ökad kvalitet och uppnå högre effektivitet.

Arbeta fram instruktioner och rutiner för att underlätta för våra chefer men också i syfte att säkerställa en enhetlig hantering.

Lång sikt – Etablerade inköps- och redovisningsprocesser

Inköp och redovisning ska vara transparent och i enlighet med styrande dokument och lagstiftning. Våra processer och ekonomiska kultur ska stödja transparenta inköp och redovisningsprocesser.

Utveckling av planering och uppföljning

Området utveckling av planering och uppföljning syftar till att utveckla arbetssätt för att förbättra jämförbarheten inom grundskoleförvaltningen och med andra kommuner.

Genom att förbättra jämförbarheten ökar möjligheten för att utvärdera om förvaltningen har ett effektivt resursutnyttjande.

Kort sikt – Arbetssätt för god ekonomisk hushållning

Implementera nytt arbetssätt för uppföljning. Utöver ekonomi och HR kommer verksamhetsutvecklare att jobba tillsammans i uppföljning med rektorer. Syftet med arbetssättet är att skapa hållbara organisationer över tid utifrån personal-, ekonomi- och verksamhetsperspektiv.

Nyckeltal arbetas fram för att enklare kunna göra jämförelser mellan skolor.

Mellan sikt – Jämförelse med andra organisationer

Samarbete med Statistiska centralbyrån etableras för att förbättra anvisningarna till Räkenskapssammandraget samt säkerställa högre kvalitet på jämförelse med andra kommuner.

Lång sikt – Konkreta målformuleringar för god ekonomisk hushållning

Arbeta fram konkreta målformuleringar och tillhörande nyckeltal för god ekonomisk hushållning.

Nyckeltal och målformuleringarna utgår ifrån rapportering till Statistiska centralbyrån och Kolada i syfte med att kunna göra jämförelser med andra kommuner.