



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-10-01

Diarienummer N609-3681/23

Handläggare:

Markus Köpman

E-post: markus.kopman@grundskola.goteborg.se

Revidering av Göteborgs Stads regler för skolplacering i förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola

Förslag till beslut

I grundskolenämnden,

Grundskolenämnden godkänner revidering av närhetsprincipen vid skolplaceringar i förskoleklass och grundskola, enligt förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2023-10-01. Förändringen börjar gälla från och med 1 januari 2024.

Sammanfattning

Grundskoleförvaltningen föreslår en reviderad definition av närhetsprincipen vid skolplaceringar i förskoleklass och grundskola.

Inför ”Önska skola” till läsåret 2021-2022 fattade nämnden beslut om nya antagningsregler för förskoleklass och grundskola. Efter att ha tillämpat dessa regler under tre läsår har förvaltningen nu samlat erfarenhet och underlag som motiverar förslag till justeringar i regelverket.

I förvaltningens förslag ingår att behålla närhetsgarantin som reglerar det maximala avståndet mellan hemmet och skolan för elever i Göteborgs Stad. Förslaget innebär inte heller någon ändring av de befintliga avstånden. Vidare medför förslaget ingen förändring av urvalskriterierna.

Däremot innebär förvaltningens förslag att vissa specifika delar av närhetsgarantin, som tidigare angav hur många skolor som en elev hade rätt till plats på, kommer att tas bort från regelverket för skolplacering i förskoleklass och grundskola.

Förvaltningens bedömning är att detta ska leda till ett mer effektivt utnyttjande av den tillgängliga utbildningskapaciteten och att fler elever får sina önskemål om skolplacering tillgodosedda.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningen bedömer att förslaget ökar möjligheterna att nyttja tillgänglig utbildningskapacitet mer effektivt. Små klasstorlekar eller kostsamma kapacitetslösningar kan påverka skolenhetens ekonomiska hållbarhet och utrymme negativt.

Förvaltningen bedömer att förslaget bidrar till en effektivare handläggning och minskade administrativa kostnader. Ett mindre komplext regelverk underlättar

handläggningsprocesserna både i placeringen av elever och hanteringen av eventuella överklaganden.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen bedömer att förslaget kan medföra att fler elever får sina önskemål om skolplacering tillgodosedda. Genom att effektivt utnyttja den tillgängliga utbildningskapaciteten kan förvaltningen i större utsträckning erbjuda de elever som önskar en specifik skola plats.

Förvaltningen noterar dock att förslaget kan medföra en ökad risk för elever som inte har framställt något önskemål om skolplacering eller bara framställt enstaka önskemål. Dessa elever kan i vissa fall få en skolplacering på en skola längre bort från hemmet. Detta kan eventuellt leda till ökad risk för att elever upplever ogynnsamma effekter relaterade till geografisk sammanhållning och sammansättning av elevgrupper.

Det är dock viktigt att understryka att elever och deras vårdnadshavare kan uppleva dessa effekter ändå. Regelverket kan inte garantera att alla får den skolplacering de önskar eller att en elev garanteras plats på en särskild skolenhet. Den enskilt mest avgörande faktorn som påverkar vilken skola eleverna hamnar på är fortfarande att vårdnadshavarna framställer sina önskemål om skolplacering.

Samverkan

Information på förvaltningens samverkansgrupp den 16 oktober 2023.

Bilagor

1. Göteborgs Stads regelverk för skolplacering i förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola (ändringar markerade på sida 9).

Ärendet

Varje år genomför förvaltningen en översyn och aktualitetsprövning av *Göteborgs Stads regler för skolplacering i förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola*.

Grundskolenämnden har att besluta om förslag till en justerad definition av närhetsprincipen vid skolplaceringar i förskoleklass och grundskola. Ärendet medger ingen bordläggning.

Beskrivning av ärendet

I *Göteborgs Stads regler för skolplacering i förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola* framgår hur stadens skolplaceringsarbete ska gå till.

I årets översyn av regelverket har förvaltningen utvärderat stadens definition av närhetsprincipen för förskoleklass och grundskola. Denna princip är avsedd att säkerställa att stadens skolplaceringar är i enlighet med skollagens krav om att erbjuda elever skolplaceringar i närheten av deras hem.

I Göteborgs Stad tillämpas en förstärkt närhetsgaranti som inkluderar fastställda maxavstånd för skolplacering från elevernas hem. Denna närhetsgaranti fastställer också antalet skolor nära hemmet där elever har rätt till skolplacering. Detta, tillsammans med vårdnadshavares önskemål, utgör grunden i förvaltningens arbete med att placera elever i stadens grundskolor.

Ärendet beskriver de överväganden som ligger till grund för förvaltningens förslag om att justera definitionen av närhetsprincipen för förskoleklass och grundskola. Det är värt att notera att förvaltningen även kommer att undersöka möjliga revideringar av regelverket gällande anpassad grundskola och resursskola, eftersom den översynen fortfarande är pågående.

Bakgrund

Tidigare har Grundskolenämnden vid flera tillfällen beslutat om att revidera stadens regelverk för skolplacering (N609-4079/20, N609-3454/21).

I beslutet från 2020 förstärktes närhetsprincipen inom förskoleklass och grundskola, genom att fastställa elevers rätt till en skolplacering inom specificerat maxavstånd från hemmet. Dessutom stärktes närhetsprincipen ytterligare genom att fastställa hur många skolor nära hemmet där elever har rätt till skolplacering. Ytterligare justeringar gjordes också i urvalskriterierna, inklusive införandet av relativ närhet som en urvalsgrund.

Beslutet från 2021 innebar ingen förändring av vare sig definitionen av närhetsprincipen eller urvalskriterier för förskoleklass och grundskola. Däremot inkluderade det flera förtydliganden i regelverket, särskilt avseende olika elevgrupper och hur förvaltningen hanterar skolansökningar. Dessutom kompletterades regelverket med riktlinjer för hur skolplaceringar i anpassad grundskola ska genomföras.

Rättslig reglering

I skollagen (2010:800) finns bestämmelser som reglerar 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.

Närhetsprincipen innebär att en vårdnadshavare som inte formulerar ett specifikt önskemål om placering eller inte får något av sina önskemål tillgodosedda ändå har rätt till en plats på en skolenhet nära hemmet. Begreppet "nära hemmet" är inte definierat vare sig i lagtexten eller dess förarbeten. Det är i stället upp till varje kommun att definiera närhetsprincipen i enlighet med sina egna lokala förhållanden.

Göteborgs Stads antagningsregler till förskoleklass och grundskola

I Göteborgs Stad definieras närhetsprincipen för förskoleklass och grundskola som en kombination av rätten till placering på en skola inom specificerad avståndsgräns från hemmet, samt rätten till placering på ett angivet antal skolor som är nära hemmet.

Enligt regelverket innebär detta att en elev har rätt till skolplacering inom följande avståndsgränser:

- Högst två kilometer från hemmet (för årskurs F-3)
- Högst fyra kilometer från hemmet (för årskurs 4-6)
- Högst sex kilometer från hemmet (för årskurs 7-9)

Dessutom har en elev rätt till skolplacering på någon av de närmaste skolorna enligt följande kriterier:

- En av de fyra närmaste skolorna (för årskurs F-3)
- En av de fyra närmaste skolorna (för årskurs 4-6)
- En av de fem närmaste skolorna (för årskurs 7-9)

Om det totala antalet sökande överskrider det tillgängliga antalet utbildningsplatser måste urvalskriterier användas för att bestämma skolplaceringen. I Göteborgs Stad används följande urvalskriterier för förskoleklass och grundskola:

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.

Andra kommuner

Andra kommuner har också utvecklat sina egna regelverk som beskriver hur skolplaceringsprocessen ska genomföras inom respektive kommun. Eftersom skollagen inte definierar begreppet "nära hemmet" eller tillvägagångssättet för att göra urval till skolenheter, varierar reglerna mellan olika kommuner.

En gemensam faktor är dock användningen av principen om relativ närhet som en grundläggande komponent för att avgöra skolplaceringen. Med relativ närhet mäts skillnaden i avstånd mellan de önskade skolenheterna och andra tillgängliga alternativ. Därefter prioriteras elever utifrån den högsta relativa skillnaden, vilket kan förenklas som de elever som skulle ha mest att förlora på att inte få sin önskade skolplats. Denna princip anses effektiv för att säkerställa elevers rätt till en skola nära hemmet.

Det finns exempel på kommuner, likt Göteborgs Stad, som har inkluderat avståndskrav för skolplacering i sina regler (till exempel Örebro). Dock har de flesta jämförbara

kommuner, såsom Stockholm, Malmö, Uppsala, och Linköping, valt att inte specificera avståndskrav utan förlitar sig på den relativa närhetsprincipen i sig för att uppfylla skollagens krav om elevers rätt till en skola nära hemmet.

Förvaltningen har inte kunnat identifiera någon annan kommun som, likt Göteborgs Stad, har specificerat det exakta antalet skolor nära hemmet som en elev har rätt till i sina regler för skolplacering.

Flertydig närhetsgaranti

Som tidigare nämnts har Göteborgs Stad valt att definiera närhetsprincipen som en kombination av rätten till skolplacering inom ett visst avstånd från hemmet och rätten till skolplacering på ett specifikt antal närliggande skolor.

Detta innebär att elever med flera närliggande skolor får en betydligt kortare garantigräns till en skola jämfört med elever som har färre närliggande skolor.

I de elevgrupper som var aktuella för ”Önska skola” 2023 hade till exempel 33 % av eleverna som var aktuella för en skolplacering i förskoleklass en garantigräns mindre än två kilometer. I årskurs 4 hade 59 % av eleverna en garantigräns på mindre än fyra kilometer. I årskurs 7 hade 74 % av eleverna en garantigräns på mindre än sex kilometer.

Det går att argumentera för att närhetsgarantin i Göteborgs Stad är otydlig eftersom den varierar beroende på var i staden eleverna bor samt antalet närliggande skolor i deras närområde.

Avvikelser från närhetsprincipen

Inom processen för att önska skola inför det kommande läsåret har det varit relativt få avsteg från Göteborgs Stads definition av närhetsprincipen. Eftersom det finns fler utbildningsplatser tillgängliga i detta sammanhang, jämfört med det löpande skolplaceringsarbetet under läsåret, fördelas de flesta eleverna redan till de närmaste skolorna baserat på deras önskemål och den relativa närhetsprincipen. Förvaltningen har även möjlighet att, inom ramen för ”Önska skola”, flytta på elever från en skola till en annan för att säkerställa att de får plats vid någon av de fyra eller fem närmaste skolorna från hemmet.

Däremot har det varit mer utmanande att upprätthålla garantin om rätten till en plats vid någon av de fyra eller fem närmaste skolorna i det löpande skolplaceringsarbetet. Under våren 2023 förekom 57 avsteg där placeringsenheten inte kunde erbjuda elever en plats vid någon av de fyra eller fem närmaste skolorna.

Effekter av en reviderad närhetsprincip i ”Önska skola”

Förvaltningen har genomfört nya testsimuleringar med det elevunderlag som deltog i ”Önska skola” inför läsåret 2023-2024 och som skulle placeras i årskurs 7. Det är i den årskursen en förändring av närhetsprincipen bedöms få störst konsekvenser, eftersom 74 % av eleverna hade en faktisk garantigräns på mindre än sex kilometer.

I dessa simuleringar togs garantin om rätt till en placering vid någon av de fyra eller fem närmaste skolorna bort, medan garantin om rätt till en skola inom ett visst avstånd från hemmet behölls. Resultatet visar att 3 % (65 av 2064 elever) fick en annan skolplacering i den nya simuleringen jämfört med den tidigare.

Förvaltningen bedömer att den föreslagna revideringen av närhetsprincipen skulle göra det möjligt att utnyttja den tillgängliga utbildningskapaciteten mer effektivt och minska antalet placerade elever i simuleringarna. En placerad elev är en elev som inte kan tilldelas en plats inom avståndsgarantin i simuleringen. Vanligtvis är det elever som inte har lämnat några önskemål eller bara har lämnat några få önskemål som blir placerade.

Förvaltningen bedömer också att den föreslagna revideringen av närhetsprincipen skulle öka möjligheterna för fler elever att få sina önskemål tillgodosedda. I områden där elever blir placerade måste förvaltningen manuellt placera dessa elever vid någon av de fyra eller fem närmaste skolorna, även om det finns lediga platser på skolor inom det fastställda avståndet från hemmet. Detta leder till att förvaltningen måste flytta elever från en skola till en annan för att säkerställa en elevs plats på en av de fyra eller fem närmaste skolorna, vilket i sin tur påverkar övriga elevers möjligheter att få sina önskemål uppfyllda på ett negativt sätt.

Effektivare handläggning

Att verkställa den dubbla närhetsgarantin, som inkluderar både avstånd från hemmet och antal skolor från hemmet, kräver administrativa resurser med systemanpassningar och manuell handläggning.

I ”Önska skola” måste elever placeras om i komplexa kedjor för att säkerställa garantin om de fyra eller fem närmaste skolorna. Varje steg i denna process kräver noggranna överväganden och kontroller för att följa regelverket på individuell nivå. Genom att förenkla och minska de manuella momenten i processen skulle risken för administrativa fel minskas och administrativa resurser frigöras.

Även i det löpande skolplaceringsarbetet under läsåret krävs en mer omfattande handläggning för att ta hänsyn till den dubbla närhetsgarantin. Ett mer komplicerat regelverk ökar risken för felaktigheter i handläggningen. Till skillnad från ”Önska skola” är det löpande skolplaceringsarbetet i mindre utsträckning automatiserat.

Till bägge processerna följer hantering av avvikelser och hantering av överklaganden. Förvaltningen upplever också svårigheter i kontakt med tillsynsmyndigheter hur den dubbla närhetsgarantin praktiskt har fungerat i varje enskilt fall. Överklaganden visar också att vårdnadshavare kan ha svårt att förstå hur garantin om rätt till de fyra eller fem närmaste skolorna fungerar i praktiken.

Förvaltningens bedömning

Grundskoleförvaltning bedömer att närhetsgarantin i Göteborgs Stad i grunden gynnar stadens elever och deras vårdnadshavare när det gäller skolplaceringar. Därför inkluderar förvaltningens förslag, i årets översyn av regelverket, ingen ändring av den del av närhetsprincipen som säkerställer rätten till skolplacering inom ett visst avstånd från hemmet.

Förvaltningen anser att förslaget att revidera närhetsprincipen genom att ta bort kraven på hur många av de närmaste skolorna en elev har rätt till kommer att ha liten påverkan på de flesta elever. För enskilda elever kan dock förslaget få både positiva och negativa konsekvenser.

Vidare bedömer grundskoleförvaltningen att förslaget att revidera närhetsprincipen kommer att göra det möjligt för förvaltningen att använda den tillgängliga utbildningskapaciteten mer effektivt och leda till en mer effektiv administration.

Protokollsutdrag skickas till

Grundskoleförvaltningens ledningsgrupp

Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen

Maria Andersson
Förvaltningsdirektör

Helena Sjöberg
Avdelningschef Styrning och ledning