



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 minska 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 enskilda 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 placerat 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 objektivt, 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.

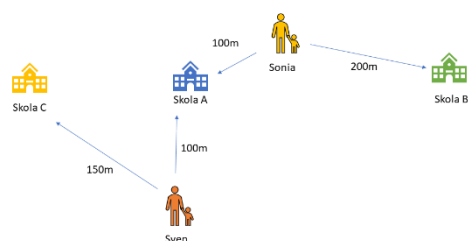
För att vårdnadshavarna ska kunna ta tillvara sina och sina barns intressen åligger det också grundskoleförvaltningen att informera om hur skolplaceringar går till och skapa förutsättningar för transparens.

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

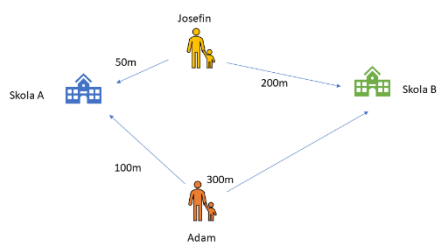
Relativ närhet innebär att en jämförelse görs av varje elevs avstånd från hemmet till önskad skolenhet och närliggande skolenheter i relation med andra elevers motsvarande avstånd från hemmet. Vid prioriteringen mellan två sökande ska den vars skolväg blir längre av placering vid en alternativ skola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

Bild 1



Bildtext 1: Sonia och Sven vill båda börja på Skola A. Sonia har rätt till placering på Skola A eftersom hennes alternativa skolväg är längre än Svens alternativa skolväg.

Bild 2



Bildtext 2: Josefin och Adam vill båda börja på Skola A. Adam har rätt till placering på Skola A eftersom Adams alternativa skolväg är längre än Josefins 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

Regler för antagning till förskoleklass och grundskola

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 skolenhet nära hemmet åsidosätts. Om vårdnadshavare inte framställer något önskemål ska eleven placeras vid en skolenhet nära hemmet. Detta är den så kallade närhetsprincipen (9 kap. 15 § första stycket och 10 kap. 30 § första stycket skollagen).

Närhetsprincip

Närhetsprincipen ska förstås som att alla elever har rätt till en placering på en skolenhet inom ett rimligt avstånd från hemmet, inte att en elev har en ovillkorlig rätt till en placering på den närmaste skolenheten.

Närhetsprincipen innebär 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.

Skolvägen avser avstånd mellan folkbokföringsadress och skolenheter inom kommunen via gång-, cykelvägar eller med allmänna färdmedel (ej fågelvägen). Bedömningen utgår från att det i Göteborgs stad finns mer än en skolenhet inom detta avstånd och för det fall det inte skulle finnas det erbjuds eleven en placering på någon av de närmaste skolenheterna.

Då det säkerställts att samtliga elever erbjudits en skolplacering nära hemmet, det vill säga inom de avstånd som angetts i enlighet med definitionen av närhetsprincipen, kan ett urval behöva göras om efterfrågan fortfarande överstiger antalet tillgängliga utbildningsplatser vid en aktuell skolenhet. En fastslagen definition av närhetsprincipen och en prioriteringsordning vid placering av elever på skolenheter säkerställer en likvärdig och rättssäker hantering i staden när en elev:

- väljer skolenhet till förskoleklass
- 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.

Kommunen får frångå vårdnadshavares önskemål endast om antingen den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen (gäller förskoleklass samt grundskola), eller om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (gäller endast grundskola, se 9 kap. 15 § 2 stycket och 10 kap.30 § 2 stycket skollagen).

Skolenhet

Med skolenhet avses den inrapporterade skolenhetsorganisationen för Göteborgs stad till Statistiska Centralbyråns skolenhetsregister. Det innebär att en skolbyggnad kan bestå av flera skolenheter (t.ex., F-3, 4-6, 7-9) som är organisatoriskt självständiga skolenheter. Det vill säga det finns en rektor per skolenhet. I skollagen används begreppet skolenhet och inte skola.

Önskemål om placering vid skolenhet

En elev som blivit placerad vid en viss skolenhet får som huvudregel gå kvar där de årskurser som finns vid skolenheten om eleven är folkbokförd i kommunen med undantag för om det medför betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter eller det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Såvida vårdnadshavarna inte önskat byta skolenhet har en elev som påbörjat sin skolgång vid en skolenhet rätt att fortsätta i därefter följande årskurser som finns vid den skolenheten. Om skolenheten inte omfattar hela grundskoletiden (upp till årskurs 9), utan till exempel slutar vid årskurs 6, så är det fråga om byte av skolenhet. Vid en så kallad övergång mellan sådana skolenheter kan vårdnadshavare lämna önskemål om skolplacering. Närhetsprincipen samt urvalskriterier ska tillämpas vid bedömningen oavsett vilken skolenhet eleven gått vid tidigare. Detta innebär att önskemål om placering kommer inhämtas via ansökan vid byte mellan två skolenheter oavsett om dessa skolenheter ligger i samma skolbyggnad.

Prioriteringsordning vid ansökan till förskoleklass och grundskola

De utbildningar som kräver att eleverna har särskilda färdigheter i bild, idrott och hälsa, musik eller slöjd och tillämpar färdighetsprov i dessa ämnen omfattas inte av antagningsreglerna, utan intagning vid skolenheten baseras enbart på färdighetsproven (9 kap. 25 § skolförordningen).

Grundskoleförvaltningen föreslår att följande prioriteringsordning tillämpas vid ett urval till 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.

Grundskoleförvaltningen föreslår att följande prioriteringsordning tillämpas 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.

Syskonförtur

Med syskonförtur avses att en elev har ett syskon inskrivet 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.

Absolut närhet

Med absolut närhet avses avståndet fågelvägen mellan elevens folkbokföringsadress och den aktuella skolenhetens adress.

Nyanlända elever

Enligt Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) ska kommunen göra ett urval om en skola har fler antal sökande än antal platser och kommunen har viss frihet att bestämma vilka kriterier som ska ligga till grund för prioriteringen. Ett grundläggande krav är emellertid att urvalet sker på ett objektiva, sakligt och icke diskriminerande sätt och att hänsyn tas till vad som är sammantaget bäst för samtliga inblandade elever (mål 7748–13 och mål 7810–13). Skolväsendet överklagandenämnd (ÖKN) har vidare gjort flertalet ställningstagande om vilka urvalskriterier som anses överensstämma med dessa grunder.

ÖKN har i ärende med dnr 2019:720 den 8 juli 2019 gällande beslut om placering i förskoleklass i Göteborgs stad yttrat att enligt ÖKNs mening kan redan objektiviteten av det valda begreppet nyanländ elev och förutsägbarheten, transparensen av tillämpningen av det tänkta förfarandet ifrågasättas. Begreppet har ingen koppling till skollagens definition utan Göteborgs stad har gjort en egen definition gällande elever i förskoleklass och att det saknas en klar avgränsning av gruppen. ÖKN beskriver vidare att den tänkta prioritering av gruppen nyanlända elever brister i saklighet då det saknas en synbar koppling mellan urvalsgrunden nyanlända elever och de i lagstiftningen uppställda ramarna avseende i vilka fall en kommun kan göra avsteg från vårdnadshavarnas önskemål antingen för att tillgodose den s.k. närhetsgarantin eller för att den önskade placeringen annars skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.

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 där med inte vara i strid mot likställighetsprincipen.

–

De nyanlända eleverna (definition i 3 kap. 12 a§ skollagen) är ojämnt fördelade mellan skolenheter i Göteborgs stad. I syfte att förbättra integrationen och skapa goda utbildningsvillkor för alla elever anges nyanlända elever som en grupp som ges företräda till vissa skolplatser.

I skolutredningen inför genomförandet av en gemensam grundskoleförvaltning i Göteborgs stad under förstärkningsområdet *ökad likvärdighet på skolor* lyfter utredningen fram strategier om *fler nyanlända på fler skolor* och *minska skolvalets påverkan på skolsegregation*.

Syftet med prioriteringen av nyanlända elever i skolor som har en låg andel nyanlända är att bättre använda skolans samlade resurser och därigenom också främja möjligheten att uppnå skollagens mål om att alla ska ha lika tillgång till utbildning och att denna ska vara likvärdig oavsett var den anordnas. Detta syfte har av förvaltningsrätten (se ovan dom) bedömts som sakligt och inte i strid med likställighetsprincipen. En sådan urvalsgrund kan också bidra till att fler vårdnadshavare med nyanlända elever gör ett aktivt skolönskemål om skolplacering.

Mot bakgrund av att ÖKN menar att objektiviteten, förutsägbarheten, transparensen och saktligheten inte uppfyllts gällande kriteriet nyanländ vid önskemål om placering i förskoleklass och då begreppet nyanländ inte i övrigt används i förskoleklassregleringen föreslås denna urvalspunkt tas bort för önskemål om placering i förskoleklass. Någon prövning där kriteriet nyanländ implementerats har ännu inte skett för årskurs 1-9.

Då förvaltningsrätten vid prövning bedömt att urvalskriteriet nyanländ inte anses strida mot likställighetsprincipen föreslås att kriteriet nyanländ är kvar, då syftet med detta urval fortfarande kvarstår. Samtliga urvalsgrunder definieras dock tydligare för förutsägbarhet och transparens:

Med nyanländ årskurs 1-9 avses att eleven:

1. har varit bosatt utomlands
2. nu är bosatt i landet och
3. har påbörjat sin utbildning här, senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller 7 år.

En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet. Detta framgår av 3 kap. 12a§ skollagen.

Låg andel nyanlända

Med skolenhet med låg andel nyanlända elever avses att högst 5 % av skolenhetens totala antal elever omfattas av definitionen av nyanländ. Mätpunkten sker en gång varje termin.

Lottning

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



Göteborgs
Stad

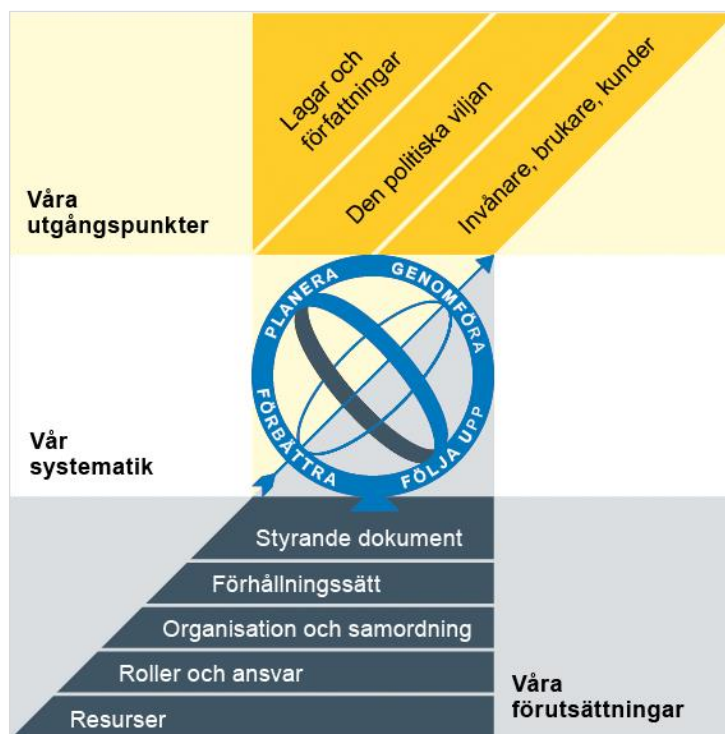
Grundskoleförvaltningen regel för skolplacering i förskoleklass och grundskola

Reglerande styrande dokument

Policy
Riktlinje
► Regel
Anvisning
Rutin
Instruktion

Göteborgs Stads styrsystem

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.

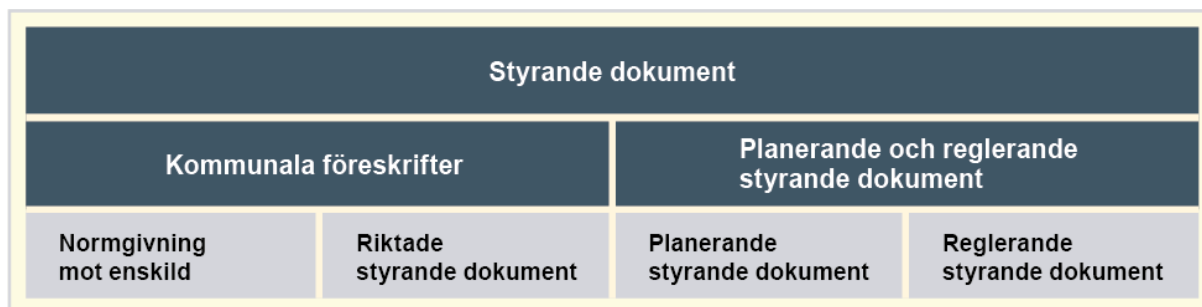


Om Göteborgs Stads styrande dokument

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.

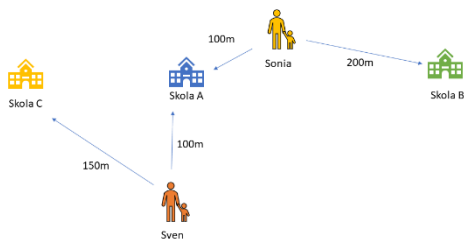
Skolbytesperiod

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

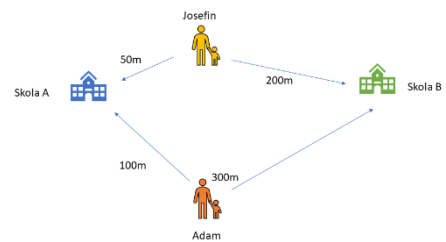
Relativ närhet innebär att en jämförelse görs av varje elevs avstånd från hemmet till önskad skolenhet och närliggande skolenheter i relation med andra elevers motsvarande avstånd från hemmet. Vid prioriteringen mellan två sökande ska den vars skolväg blir längre av placering vid en alternativ skola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

Bild 1



Bildtext 1: Sonia och Sven vill båda börja på Skola A. Sonia har rätt till placering på Skola A eftersom hennes alternativa skolväg är längre än Svens alternativa skolväg.

Bild 2



Bildtext 2: Josefin och Adam vill båda börja på Skola A. Adam har rätt till placering på Skola A eftersom Adams alternativa skolväg är längre än Josefins alternativa skolväg.