



# Grundskolenämndens omvärldsanalys

Grundskolenämnden 2023

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>3</b>
1.1	Omvärldsanalysens disposition och fördjupning .....	3
1.2	Tre utvecklingsområden att bevaka på kort och lång sikt .....	4
1.3	Styr signaler som påverkar grundskolenämndens uppdrag .....	4
1.3.1	Nationell styrning inom utbildningsområdet.....	4
1.3.2	Beredskapsplanering .....	7
1.3.3	Kommunala styr signaler .....	8
1.4	Befolkningsutveckling och kapacitet .....	9
1.4.1	Befolkningsprognos.....	10
1.4.2	Kapacitetsanalys grundskola .....	11
1.4.3	Grundsärskolans utveckling.....	12
1.4.4	Kapacitetsanalys grundsärskola .....	13
1.4.5	Enskilda huvudmäns påverkan på kapacitetsarbetet.....	14
1.5	Ekonomiska förutsättningar.....	14
1.5.1	Globalt och nationellt .....	15
1.5.2	Lokalt.....	15
1.5.3	Lokalkostnadsutveckling .....	16
1.5.4	Förändrade statsbidrag.....	18
1.5.5	Effektivitetsmått och kostnader jämfört med andra kommuner .....	19
1.6	Kompetensförsörjning .....	20
1.7	Fördjupning: Pedagogisk segregation .....	23
1.7.1	Om skolsegregation och pedagogisk segregation .....	23
1.7.2	Utanförskap ur ett samhällskostnadsperspektiv.....	24
1.7.3	En jämförelse mellan EU-länderna.....	24
1.7.4	Skolsegregationens betydelse över tid för elevers resultat 25	
1.7.5	Gemensamma utmaningar för skolhuvudmän i Sverige ..	26
1.7.6	Utvärdering av likvärdighet utifrån stadens nya organisering av förskola och grundskola.....	27
1.7.7	Vad består våra utmaningar av?.....	28
1.7.8	Några framgångsexempel.....	28
1.7.9	Slutsatser utifrån det kommunala handlingsutrymmet .....	30

# 1 Inledning

Covid 19-pandemin och Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022 har under de senaste åren påverkat Europa och världen. Det pågående kriget i Europa har resulterat i en turbulent och osäker omvärld.

Stora kostnadsökningar för livsmedelsproducenterna påverkar livsmedelskostnaderna, omvärldsfaktorer som påverkar det svenska kraftsystemet på ett negativt sätt med ökad risk för fränkoppling av el och den sammankopplade europeiska elmarknaden är bland annat faktorer som drivit upp inflationen. Enligt Sverige kommuner och regioners (SKR) ekonomirapport, december 2022, innebär den höga inflation, stigande räntor och kommande lågkonjunktur att kommuner och regioner går mot ekonomiska utmaningar under 2023 och 2024<sup>1</sup>.

Utbildning och en fungerande skolgång är en viktig skyddsfaktor och minskar riskerna för framtida ohälsa, missbruk, kriminalitet och problem med självförsörjning. Rapporter visar att Sverige utvecklas i en negativ riktning när det gäller tillgången till en likvärdig och jämlik skola, att barn och ungas möjligheter att klara av skolarbetet påverkas av faktorer som boendekommun, socioekonomisk bakgrund och föräldrarnas utbildningsnivå<sup>2</sup>. I grundskoleförvaltningens kvalitetsrapport för läsåret 2021/2022 sattes ljuset på den så kallade pedagogiska segregationen, som innebär tydliga skillnader i förutsättningar för god undervisning. I årets omvärldsanalys kommer pedagogisk segregation att belysas särskilt genom en utblick för att åskådliggöra hur andra tagit sig an utmaningarna med pedagogisk segregation.

## 1.1 Omvärldsanalysens disposition och fördjupning

I årets omvärldsanalys är målsättningen att i större utsträckning fokusera på skeenden i när- och omvärlden som med stor sannolikhet och i olika utsträckning kan komma att påverka grundskolenämndens verksamhets- och ansvarsområde.

Omvärldsanalysen är mer sammanfattad än tidigare års rapporter och omfattar inte hela grundskolenämndens verksamhets- och ansvarsområde. I år har nulägesanalysen lyfts ur rapporten med hänvisning till att kvalitetsrapporten för läsåret 2021/2022 kan ses som en nulägesbild av grundskoleförvaltningens utbildningsverksamhet.

Rapporten består av ett antal övergripande rubriker samt fördjupningsområdet pedagogisk segregation. Rapporten ska fungera som ett kunskaps- och fördjupningsmaterial för att belysa och ge samsyn gällande några av de utmaningar och förutsättningar som grundskolenämnden står inför de kommande åren. Underlaget kan ses som ett bidrag till diskussion och analys för kommande års inriktning och arbete.

---

<sup>1</sup> [Ekonomirapporten, december 2022 \(skr.se\)](#)

<sup>2</sup> [RC14\\_eng.pdf \(unicef-irc.org\)](#)

## 1.2 Tre utvecklingsområden att bevaka på kort och lång sikt

Utifrån de skeenden i omvärlden som blir belysta genom rapporten har tre utvecklingsområden som bedöms ha särskilt stor påverkan på nämndens arbete lyfts fram:

- **Utmaningar med pedagogisk segregation**  
Det finns tydliga skillnader i förutsättningarna för god undervisning och därmed likvärdigheten mellan de kommunala skolorna. Det syns bland annat genom tillgången av behörig personal, personalomsättning, lägre närvaro och lägre kunskapsresultat. Pedagogisk segregation påverkar samhället negativt och drabbar många elever negativt och begränsar deras livsmöjligheter
- **Utmaningar inom grundsärskolan**  
De kommande åren ser förvaltningen behov av en stor mängd platser inom grundsärskolan, platserna ställer högre krav på fysisk tillgänglighet och tillgång till specialsalar. Kapacitet och skolstorlek har betydelse för möjligheten att kunna organisera för kompetensförsörjning och kollegialt lärande/samarbete. Ett svårt kompetensförsörjningsläge samt en högre medelålder bland medarbetar inom grundsärskolan kan komma att påverka undervisningens kvalitet på sikt eftersom den enskilt mest avgörande faktorn för undervisningens kvalitet är lärarens kompetens och skicklighet.
- **Utmaningar inom ekonomin**  
Med en väntad lågkonjunktur ska förvaltningen leverera lika bra eller bättre verksamhet med mindre resurser. Det kan innebära omprioriteringar av insatser, översyn av administrativa processer för att arbeta effektivare samt genom ökad automatisering för att öka välfärden och tillgängligheten.

## 1.3 Styr signaler som påverkar grundskolenämndens uppdrag

Sedan förra årets omvärldsanalys har det skett ett maktskifte inom politiken på nationell, regional och lokal nivå. I följande avsnitt beskrivs några av de viktigaste styrsignalerna, såväl kommunala som nationella, som kan påverka nämndens uppdrag.

### 1.3.1 Nationell styrning inom utbildningsområdet

I och med regeringsskiftet hösten 2022 finns det en del förändringar gällande vad utbildningsdepartementet kommunicerar om förväntade förslag från regering och riksdag under mandatperioden. Förvaltningen bedömer att den huvudinriktning som funnits inom skolområdet de senaste åren inte ändras radikalt men att de ideologiska accentueringar i de utredningar och förslag som skolorna, förvaltningen och nämnd kommer att möta under mandatperioden kommer att se lite annorlunda ut jämfört med tidigare.

## **Statens styrning av skolan**

Under mandatperioden bedömer förvaltningen att utbildningsdepartementet kommer att skicka ut flera fördjupande utredningar med Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag<sup>3</sup> som grund. Utredningen tar upp både ett fullständigt förstatligande av de offentliga skolorna och ett ökat statligt systemansvar för kompetensförsörjning, professionsutveckling, samordning av IT-lösningar samt en tydligare styrning alternativt reglering av finansieringen av skolan.

Under 2023 kommer ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare införas men fortsättningsvis förväntar förvaltningen att utredningar med Tidöavtalet och Statens ansvar för skolan som grund kommer att initieras och remisshanteras under mandatperioden.

Förvaltningen bedömer att förskjutning mot en ökad statlig styrning av skolan kommer att fortsätta under mandatperioden. Det kan komma fler och detaljerade regler om skolbibliotek, läromedel, skolutrustning och skolgårdsmiljöer.

Oavsett vilka förslag som i slutändan blir realiserade kommer det sannolikt att innebära en justerad finansiering mellan stat och kommun.

## **Elevers tid i skolan**

Det finns flera indikationer på att elever kommer att få fler undervisningstimmar under sin grundskoletid. Regeringen vill att lovskolan ska fortsätta att byggas ut och omfatta fler årskurser, att antalet timmar på lågstadiet ska öka med fokus på svenska och matematik. Rektor ska enligt Tidöavtalet kunna få möjlighet att öka antalet undervisningstimmar och undervisningsdagar för en enskild elev. Tidigare förslag om att ta bort elevens val kommer troligtvis att realiseras till höstterminstarten 2024.

Sammantaget kommer alla elever att få fler teoretiska lektioner under sin skoltid och vissa elever kan få ytterligare fler, både på frivillig basis och genom rektorsbeslut om till exempel obligatorisk läxhjälp eller lovskola.

## **Ökad kontroll av skolor och huvudmän**

I Tidöavtalet finns det flera exempel på att kontrollen av skolor och huvudmän ska öka. I de presentationer regeringen gjort och skrivningar i Tidöavtalet går det att skönja en förskjutning av fokus från Skolverket till Skolinspektionen som ska ges utökade befogenheter. Det är flera områden som pekas ut där Skolinspektionen förväntas agera i större utsträckning, kontroll av skolor med konfessionell inriktning och kontroll av skolors resultat och betygsättning är några exempel. Utöver det finns det skrivningar i Tidöavtalet om fristående skolor och deras vinstuttag som ska regleras, ett område som kommer att behöva regleras med nya kontrollmöjligheter och kontrollinstanser.

## **Ökad användning av disciplinära åtgärder inom skolan**

På flera områden beskrivs i Tidöavtalet behovet av fler disciplinära verktyg inom skolområdet. Lärare och rektorer ska få utökade möjligheter att visa ut

---

<sup>3</sup> SOU 2022:53

elever ur klassrum utan dokumentationskrav, skyldighet att flytta elever om det är nödvändigt och vårdnadshavare förväntas skriva på förväntansdokument med tydliga konsekvenstrappor.

Skrivningar i Tidöavtalet indikerar att rektorer behöver förändra arbetet med trygghet och studiero i skolan. Elevernas delaktighet i arbetet med ordningsregler kan komma att minska och störande elever förväntas flyttas från klassen eller skolan under längre tid än vad som är möjligt idag.

Skolinspektionen ska kunna stänga skolor snabbare, göra fler oanmälda besök, fler inspektioner och då särskilt på skolor och huvudmän som tidigare fått kritik och förelägganden. Förvaltningen bedömer det sannolikt att Skolinspektionen under mandatperioden kommer att stänga den första kommunala skolan på grund av omfattande brister någonstans i Sverige.

### **Individuellt fokus på elever**

Flera förslag i Tidöavtalet och i presentationer från utbildningsdepartementet visar på ett ökat fokus på individuella lösningar för elever i relation till vad som brukar beskrivas som den ordinarie undervisningsgruppen. När en elev upprepat uppträder störande ska möjligheten att flytta elever till akut- eller jourkolor öka och fler elever med särskilda behov ska kunna gå i särskilda undervisningsgrupper.

Det försök som genomförts med spetsklasser kommer troligen att permanentas, en fråga som hanterats flera gånger av grundskolenämnden under förra mandatperioden utan att det funnits författningsmässiga förutsättningar att starta spetsklasser i Göteborg.

### **Antagningsprocessen till skolor**

Under det senaste året har flera partier flyttat tyngdpunkt i sina ställningstagande gällande fristående skolors möjlighet att använda sig av olika antagningskriterier, särskilt möjligheten att ha kö till sin skola. Förflyttningen avspeglar sig också i Tidöavtalet med förslag om ökad möjlighet att välja skola vilket hänger ihop med begränsningar av köer till fristående skolor.

Flera utredningar de senaste åren har tagit upp behovet av att planera utbudet av skolplatser och att ha en statlig regionaliserad skolplaceringsprocess som omfattar alla skolhuvudmän, En mer likvärdig skola<sup>4</sup> och Statens ansvar för skolan är utredningar som berör detta. Sannolikheten för att det under innevarande mandatperiod kommer skarpa förslag som påverkar antagningssystemet till grundskolorna i staden eller regionen bedömer förvaltningen som stor. Komplexiteten i att ha en gemensam antagning som även omfattar antagning under läsåret ska inte underskattas, vilket gör att frågorna troligtvis kommer att utredas vidare innan eventuella förslag kan bli proposition.

Oavsett om ansvaret för en central antagning är statligt, regionalt eller kommunalt kommer det innebära stora förändringar för enskilda skolor och förvaltningen i hur kapacitetsbedömningar och den konkreta

---

<sup>4</sup> SOU 2020:28

placeringshanteringen kommer att se ut. De kommuner som infört någon form av gemensam antagning för alla huvudmän, till exempel Nacka kommun, har en särskild förvaltning skild från det egna huvudmannskapet för antagningsprocessen.

### **Ersättning till skolor**

I Statens ansvar för skolan föreslås att ersättningen till skolor i större utsträckning ska utgå från det ansvar som huvudmannen har. Det ligger i linje med hur den tidigare regeringen resonerade. I Tidöavtalet finns det skrivningar om vinstbegränsningar, då framför allt i samband med att fristående skolor startar eller byter ägare.

I utredningen diskuteras också olika möjligheter till vem som ska ansvara för och hur ersättningen till fristående skolor se ut. Kopplingen mellan den enskilda kommuns ersättning till kommunala skolor och ersättningen till de fristående skolorna kommer sannolikt att minska. Samtidigt kan ersättningen till skolan bli mer reglerad och därmed mer lika över landet i jämförelse med idag.

Regleringar på området är komplicerade och det är troligt att det under mandatperioden kommer ytterligare utredningar och/eller förslag som påverkar de ”lika villkor” som idag råder mellan kommunala och fristående skolor.

### **Betyg och nationella prov**

Osäkerheten i hur valida betyg mellan skolor och lärare är har diskuterats under flera år. I Tidöavtalet finns skrivningar som pekar på tidigare resonemang om att nationella prov ska digitaliseras och att rättningen ska ske externt utanför skolan. Det finns också skrivningar om att de kan komma en reglering i hur de nationella proven ska få genomslag vid betygsättningen.

Samtliga förändringar kommer att ha stor inverkan på lärarna och deras undervisning. En ökad extern styrning via de nationella proven och deras rättning kommer att bli styrande för lärarens undervisningsplanering. En extern rättning påverkar också relationen mellan elev och lärare på ett sätt som är känt internationellt men lite diskuterat i en svensk kontext. Vid de förväntade förändringarna kan förvaltningen behöva stödja skolor och lärare i omställningsarbetet.

## **1.3.2 Beredskapsplanering**

I februari 2022 förändrades det säkerhetspolitiska läget i omvärlden drastiskt, med anledning Rysslands invasion av Ukraina. Kriget i Ukraina har framförallt bidragit till stort lidande för Ukrainas befolkning men även bidragit till andra effekter i omvärlden såsom ökade energipriser och ökad inflation. Med anledning av det förändrade säkerhetspolitiska läget aviserade regeringen i maj 2022 att Sverige ska ansöka om Natomedlemskap.

Det allt mer osäkra omvärldsläget har bidragit till att riksdagen lagt större fokus på att öka försvarsförmågan både på nationell och lokal nivå. Ett steg i att öka försvarsförmågan var riksdagens beslut om Totalförsvaret 2021–2025<sup>5</sup> samt

---

<sup>5</sup> Prop. 2020/21:30

om nya och utökade mål för det civila försvaret. De utökade målen handlar bland annat om att säkerställa viktiga samhällsfunktioner, säkerställa nödvändig försörjning samt bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp. Utifrån riksdagens beslut fick alla förvaltningar och bolag i Göteborgs Stad i uppdrag att under 2022 ta fram en verksamhetsspecifik beredskapsplan som inkluderar bland annat krigsorganisation och bemanningsplan. I beredskapsplanen ska prioriteringar beskrivas som kommer att göras inom verksamheten för att under minst tre månader hantera höjd beredskap eller krig i Sveriges närområde. De utökade målen ställer högre krav på grundskoleförvaltningen kommande år att planera, organisera, öva och utbilda vilket kommer att kräva ytterligare resurser eller omprioritering av befintliga resurser.

Kommunstyrelsen beslutade under 2022 att remittera en reviderad version av Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap<sup>6</sup>. Förslagen revidering innebär bland annat att grundskoleförvaltningen får ett utökat uppdrag i Göteborgs Stad för att ansvara för måltider och nödbespisning. Ansvar för den aktuella resursfunktionen kommer innebära betydande kostnader för förvaltningen som påverkas av vilken omfattning av samhällsstörning som förvaltningen ska förbereda för. Uppdraget kräver ökad lagerhållning för den egna verksamheten samt för nödbespisning och stöd till Försvarsmakten. Det innebär kostnader i form av större inköp av nödvändiga varor samt utökade lokalhyror och personalkostnader. Förvaltningen tillstyrkte förslaget till reviderad riktlinje och avvaktar beslut av reviderad riktlinje i Kommunfullmäktige<sup>7</sup>.

I regeringens budgetproposition för 2023 framgick satsningar på att stärka den militära försvarsförmågan, dels utifrån försvaret och dels utifrån det civila försvaret. Propositionen aviserade även avsikt att öka anslag för försvar och samhällets krisberedskap kommande år<sup>8</sup>. De ökade anslagen visar avsikten att öka försvarsförmågan samt avsikten att på sikt öka upp anslagen till 2 procent av bruttonationalprodukten (BNP) vilket överensstämmer med Natos målsättning<sup>9</sup>.

Förvaltningen bedömer att uppbyggnad av beredskapsförmåga på nationell, regional och kommunal nivå kommer att fortlöpa flera år framöver, vilket kommer få en stor påverkan på förvaltningen. Fortsättningsvis kommer beredskapsarbete sannolikt behöva betraktas som ett av grundskoleförvaltningens grunduppdrag i och med nya nationella målsättningar och tillkommande uppdrag.

### 1.3.3 Kommunala styr signaler

I Göteborgs Stads budget 2023 står det att Göteborgs Stad ska styras transparent och resurseffektivt. Styrningen ska vara tillitsbaserad i större utsträckning än idag. Den tillitsbaserade styrningen ska fokusera på delegering, brukarfokus, öppenhet, stöd och samverkan. Styrning och systematiskt kvalitetsarbete som

---

<sup>6</sup> Dnr 1107/21, 15 juni 2022

<sup>7</sup> N609-2768/22

<sup>8</sup> Prop. 2022/23:1

<sup>9</sup> [Så fungerar Nato - Totalförsvarets forskningsinstitut - FOI](#)



bara utgår ifrån mätbara data riskerar att leda till en ineffektiv organisation med omotiverat stor administration.

Den 23 november 2022 redovisades uppdrag gällande utredning om införande av en mer kostnadseffektiv myndighetsutövning för kommunstyrelsen. I rapporten står det att en fortsatt utveckling för en digital transformation och innovation kräver att vissa förutsättningar för medarbetare och chefer finns på plats. För att utvecklingen ska ta ytterligare kliv framåt krävs bland annat en tydlig ledning med fokus på utvecklingsarbetet, ökad samverkan, ökad digital mognad och förmåga samt att rätt och tillräcklig kompetens inom området finns tillgänglig. Stadsledningskontoret bedömning är att arbetet med fortsatt utveckling, i enlighet med stadens nya styrmodell, behöver införlivas i respektive nämnds egen plan för verksamhetsutveckling med stöd av digitalisering. Behoven och den möjliga utvecklingen behöver utredas, prioriteras och värderas såväl lokalt i respektive berörd nämnd som i strategisk samordningsgrupp beroende på utvecklingsinitiativets karaktär.

Göteborgs Stads riktlinje för styrning, samordning och finansiering av digital utveckling och förvaltning började gälla den 1 januari 2023. Riktlinjen tillsammans med policy för digitalisering och IT samt plan för digitalisering 2023–2026 utgör tillsammans den nya styrmiljön för digitalisering i Göteborgs Stad. Den nya styrmiljön kräver att stadens förvaltningar och bolag ställer om till förändrade och anpassade arbetssätt.

Den 25 januari 2023 redovisades uppdrag att minska administrationen inom flertalet verksamheter, exempelvis kommunikation, till kommunstyrelsen. Stadsledningskontoret har utrett vad som driver administration i staden och identifierat övergripande möjliga vägar framåt för hur den kan minska. Det handlar primärt om hur staden arbetar med styrning, ledning och samordning, hur digitaliseringens möjligheter utnyttjas, hur det administrativa stödet ser ut och att hitta balansen mellan tillit och kontroll. En del av det som kommit fram i utredningen kommer stadsledningskontoret arbeta vidare med inom ramen för kommunstyrelsens uppdrag. Andra delar ligger i nämnders och styrelser ordinarie verksamhetsansvar. För vissa frågor behövs politiskt ställningstagande exempelvis inriktningar, ambitionsnivåer och prioriteringar.

En slutsats av ovanstående är att det kommer att krävas fortsatt arbete inom Göteborgs Stad och förvaltningen för att skapa effektivisering och minskad administration.

## 1.4 Befolkningsutveckling och kapacitet

I följande avsnitt finns fördjupad information om befolkningsutveckling och befolkningsprognoser. Baserat på befolkningsutvecklingen och prognoserna finns kapacitetsanalyser för skolformerna grundskola och grundsärskola för att påvisa framtida behov<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Stadsledningskontorets kommunprognos publiceras i slutet av februari 2023 och mellanområdesprognosen är klar i maj 2023. Därför är omvärldsanalysens prognoser baserad på föregående års siffor

## 1.4.1 Befolkningsprognos

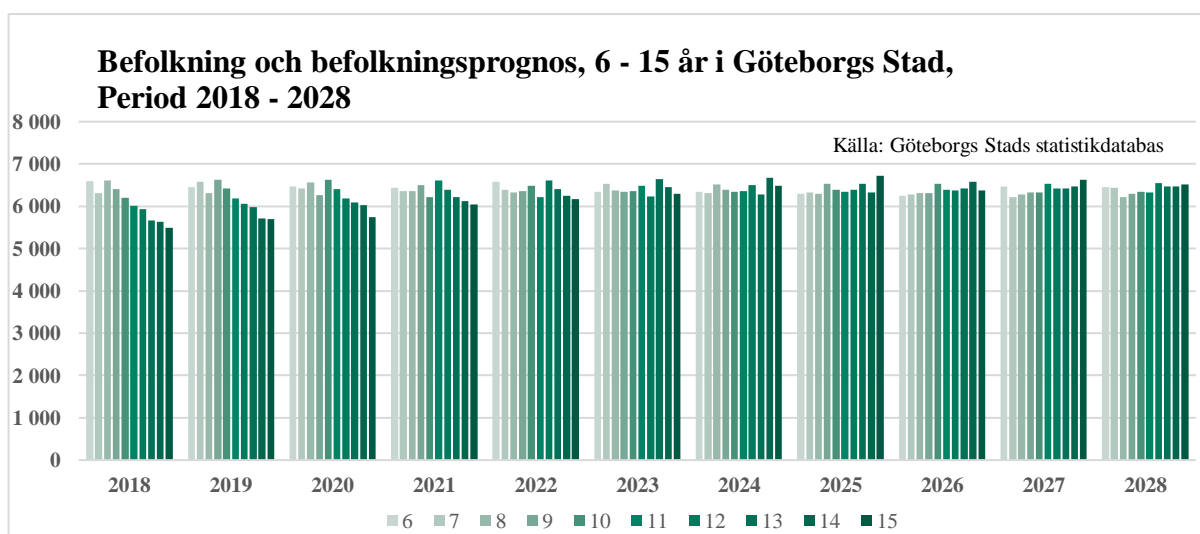
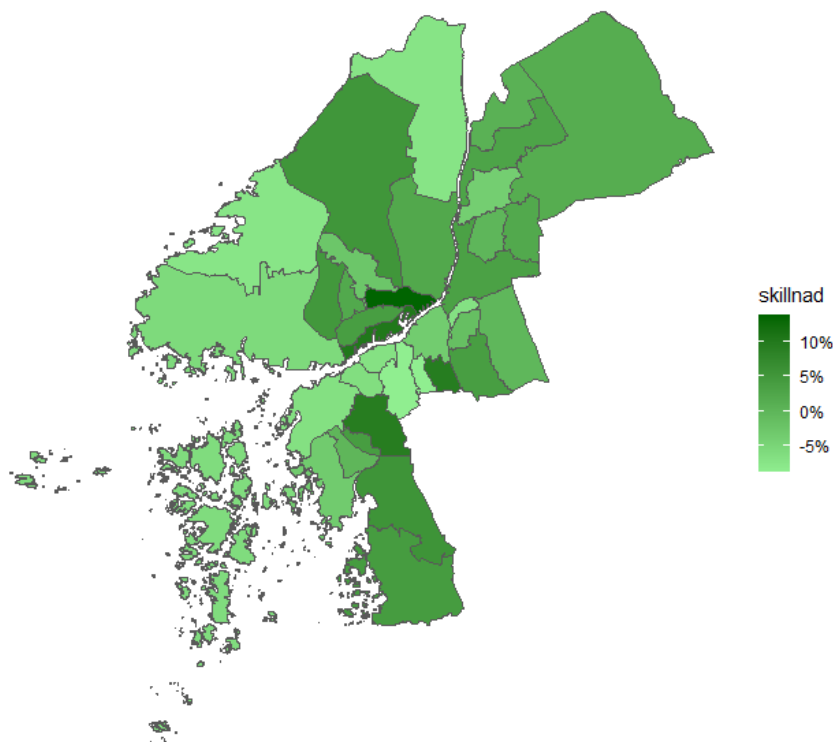


Diagram 1

Befolkningen i Göteborgs Stad i åldrarna 6 – 9 år har i snitt minskat med 1 procent under perioden år 2018 – 2022. Under samma period har elever i åldern 10 – 12 år ökat med 6,5 procent. I åldersgruppen 13 – 15 år har ökningen för perioden varit 12,2 procent. Sammantaget har hela åldersgruppen 6 – 15 år ökat med cirka 5 procent under perioden år 2018 – 2022.

Enligt prognosen för år 2022–2028 kommer elever 6 – 9 år minska med 1,0 procent, 10 – 12 åringarna minskar med 0,5 procent och 13 – 15 åringarna kommer att öka med 3,3 procent. Sammantaget visar prognosen för åldersgruppen 6 – 15 år bli i princip oförändrad med en ökning på 0,4 procent. Dock är det värt att nämna att befolkningsprognoserna är förknippade med viss osäkerhet som exempelvis det pågående krig i Ukraina samt det sjunkande barnafödande kan komma att påverka prognoserna på kort och lång sikt. Det är viktigt att ha i beaktande att det inte med säkerhet går att fastställa den framtida befolkningens exakta sammansättning och storlek. Läs mer gällande kapacitetsanalys grundskola i avsnitt 1.4.2



Kartdiagram

Kartan visar befolkningsprognosen för åldersgruppen 6–15 år som är folkbokförda i Göteborgs Stad, åren 2022–2026. I 16 av totalt 36 mellanområden prognosticeras åldersgruppen minska med 7–8 procent. I 19 av de 36 mellanområdena förväntas befolkningen öka i åldersgruppen. Fyra av dess områden förväntas öka mer än övriga, Kvillebäcken med 14 procent, Norra Älvstranden med 10 procent, Krokslätt-Johanneberg 10 procent och stora Högsbo med 9 procent. I ett område förväntas befolkningen i åldersgruppen vara konstant under perioden.

### 1.4.2 Kapacitetsanalys grundskola

Befolkningsutvecklingen under de senaste åren har ändrat karaktär och beräknas utvecklas i en något annan riktning framöver. Från att tidigare ha varit en förhållandevis kraftig ökning i mellan- och högstadieåldrar till att stabiliseras i hög grad. De senaste åren har det lagts mycket fokus på att växla om kapacitet från skolplatser för yngre elever till äldre elever, vilket ställer högre krav på tillgång till exempelvis specialsalar och idrottshallar. Det har även resulterat i att kapacitetsläget för högstadiet är ansträngt i flera delar av staden. Fram till 2028 förväntas en fortsatt svag ytterligare ökning av elever i högstadieålder, och det kommer därför vara prioriterat att tillskapa högstadiekapacitet i framförallt de centrala delarna av staden, där behoven är störst.

Vidare medför variationen i utveckling mellan olika delar av staden att det krävs viss överkapacitet för att kunna anpassa verksamheten till de olika stora elevgrupperna över åren. Detta finns det bättre förutsättningar för i delar av staden, exempelvis delar av Nordost, medan andra delar av staden, exempelvis centrala delarna av Centrum har betydligt mer begränsad överkapacitet.

De friskoleexpansioner som skett senaste åren, och de som är planerade närmsta åren, förväntas ha viss avlastande effekt. En utmaning som går att ana utifrån preliminära underlag för kommande läsår är dock att friskolorna inte avlastar i den omfattning som förväntats i områden med kapacitetsutmaningar, utan att de i högre grad än väntat tar emot elever från områden och skolor där det finns kommunala platser. Det är ännu för tidigt att dra några slutsatser från dessa preliminära underlag, men det är något som kommer behöva bevakas och analyseras framöver. Läs mer om enskilda huvudmäns påverkan på kapacitetsarbetet i avsnitt 1.4.5

### 1.4.3 Grundsärskolans utveckling

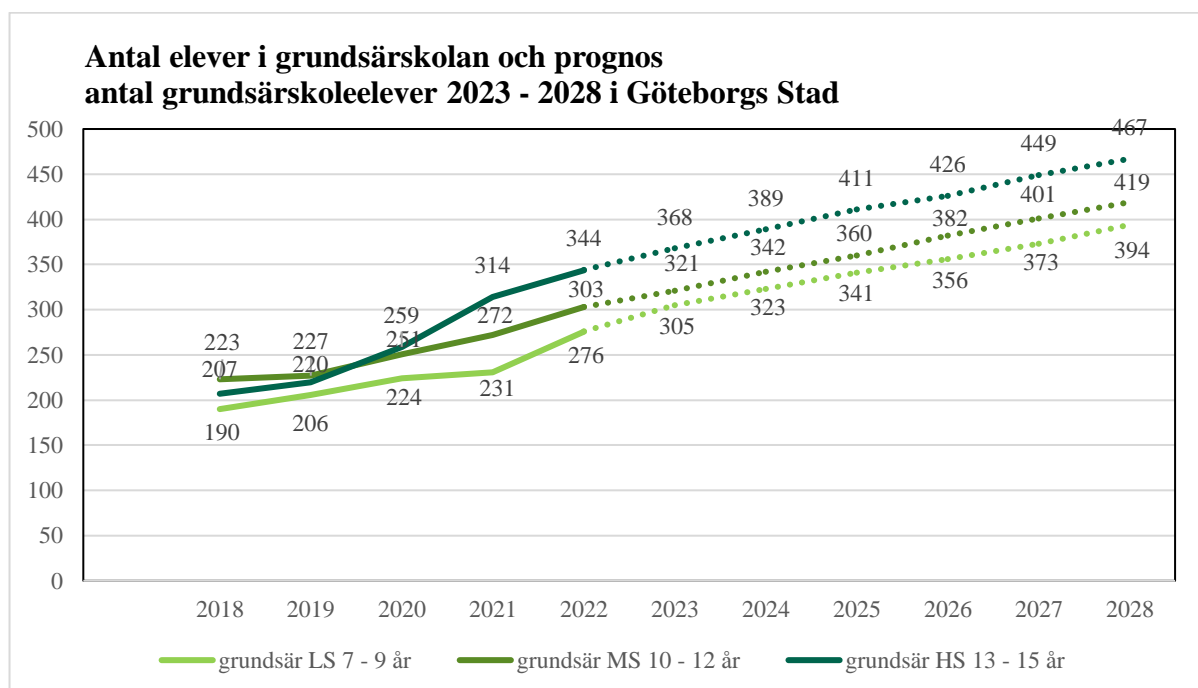


Diagram 2

Diagrammet visar antal elever mottagna i grundsärskolan mellan år 2018–2022 samt prognos om antal elever i grundsärskola under perioden 2023–2028, under förutsättning att ökningen fortsätter i samma takt, det vill säga 0,1 procent per år.

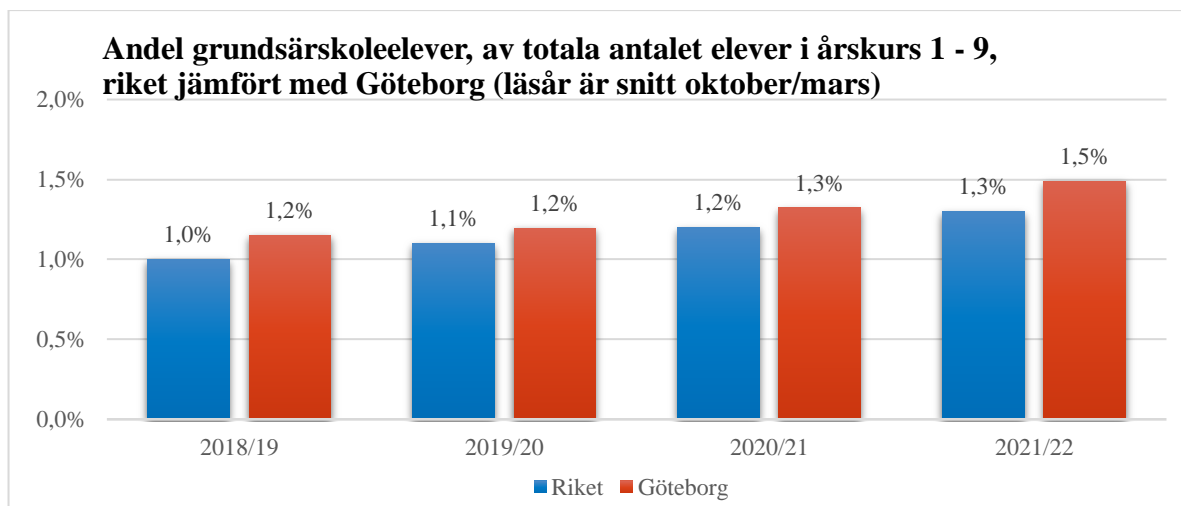


Diagram 3

Diagrammet visar utvecklingen av andelen elever mottagna i grundsärskolan, årskurs 1–9, jämfört mellan Göteborg och riket. Utvecklingen har sett liknande ut, men Göteborg har något högre andel elever mottagna i grundsärskolan. Totala antalet elever innebär samtliga elever som går i kommunal skola Göteborg, elever som är folkbokförda i Göteborgs Stad och som går på fristående skola i Göteborg eller annan kommun.

#### 1.4.4 Kapacitetsanalys grundsärskola

Andelen elever i grundsärskola har ökat stadigt i såväl landet som Göteborg senaste åren. Totalt har elevunderlaget ökat med cirka 100 elever årligen sedan 2019, från 653 elever i oktober 2019 till 923 elever i oktober 2022, det vill säga en ökning på cirka 40 procent under perioden.

Det är svårt att definiera exakt vad den kraftiga ökningen beror på och i vilken takt den kommer utvecklas framöver, även om det finns ett antal teorier. I förvaltningens rapport Ny skolenhetsorganisation steg 2: Grundläggande principer<sup>11</sup> berörs frågan bland annat med ett konstaterande om att de neuropsykiatriska diagnoserna ökar i landet generellt. Det kan vara bättre kunskap och ökad medvetenhet som bidragit till att andelen personer som diagnostiseras ökar, vilket i sin tur skulle kunna leda till högre antal inskrivna i grundsärskolan. En reflektion från de grundsärskoleutredningar som påbörjats i Göteborg är att de i högre grad leder till ett mottagande i grundsärskola. Träffsäkerheten i de utredningar som påbörjas tycks därmed ha blivit bättre över tid.

Prognosen framåt för Göteborg är att elevunderlaget kommer fortsätta öka i liknande takt åtminstone de närmsta åren. Detta är bland annat baserat på antal pågående utredningar för mottagande i grundsärskola, som är fortsatt höga och där det finns viss fördröjningseffekt från påbörjad utredning till mottagande. Det är även baserat på att utvecklingen följer en nationell trend som bekräftats i såväl Skolverkets statistik som i kontakter med utbildningsdepartementet, Stockholms stad och Malmö stad.

<sup>11</sup> Ny skolenhetsorganisation steg 2: Grundläggande principer 2022-09-19, sida 37

För Göteborgs del innebär detta att det kommer behöva tillskapas en stor mängd grundsärskoleplatser löpande de kommande åren. Dessa platser är svårare att tillskapa än grundskoleplatser, bland annat då det ställs högre krav på fysisk tillgänglighet och tillgång till specialsalar. Det är även ett svårare kompetensförsörjningsläge, som blir allt mer aktuell i takt med att verksamheterna expanderar. Läs mer om kompetensförsörjning under avsnitt 1.6

### **1.4.5 Enskilda huvudmäns påverkan på kapacitetsarbetet**

Göteborg har en av de högsta ersättningarna per elev till grundskolan i Sverige. Enskilda skolhuvudmän uttrycker att det ökar attraktiviteten att starta skolor i Göteborg. Det finns dock stora svårigheter för alla skolhuvudmän är att hitta lämpliga lokaler med möjlighet till specialsalar, särskilt för ämnet idrott- och hälsa. Flera skolhuvudmän har tillstånd att starta skolor och förvaltningen förväntar sig fler ansökningar under de närmaste åren. Den bristande tillgången på lämpliga lokaler bidrar till svårigheten att exakt prognostisera hur många fristående skolor och som kommer starta de kommande åren och hur många elever det kan omfatta. Förvaltningens tidigare bedömning om att de fristående skolorna kommer att öka sin kapacitet med 2 000 till 3 000 platser från nuvarande 13 000 till år 2026 ligger dock fast.

Höstterminen 2023 och 2024 kommer antalet platser på fristående skolor att öka med över 1 500 platser i Centrum. Det är Internationella Engelska skolan AB, Jensen Education AB och Fridaskolorna AB som startar var sin skolenhet. Det kommer att få stor påverkan på flera andra skolenheter, både kommunala och fristående. Det finns ett stort behov av att förvaltningen har täta kontakter med dessa enskilda huvudmän för att undvika kapacitetsproblem.

Tillsammans med förslag om förändringar i antagning och prioriteringsmöjligheter för fristående skolor och flera nya fristående skolenheter att påverka sökmönstren för Göteborgseleverna de närmaste fem åren, vilket kan påverka enskilda och kommunala skolors kapacitetsbehov.

Väl utvecklade relationer med de enskilda skolhuvudmännen och förvaltningens insynsmöjlighet är en förutsättning för information avseende fristående skolors kapacitetsutveckling framöver. I och med utredningar om förändrade antagningssystem och insynsprinciper kan förvaltningens möjligheter för långsiktig kapacitetsplanering komma att förändras.

## **1.5 Ekonomiska förutsättningar**

I avsnittet beskrivs ekonomiska förutsättningar utifrån ett globalt, nationellt och lokalt perspektiv och hur utvecklingen kan påverka nämndens verksamhet. I avsnittet finns en fördjupad del gällande nämndens största kostnadspost, lokaler, där bland annat allt högre miljökrav leder till ökade kostnader för nämnden.

## 1.5.1 Globalt och nationellt

Både den globala och svenska konjunkturen har efter pandemin varit inne i en period av återhämtning, men nu försvagas konjunkturen snabbt. Övriga händelser inträffade i omvärlden under 2022 och det har påverkat priserna för bland annat mat, drivmedel och el kraftigt. Den höga inflationen slår hårt mot omvärlden och den svenska ekonomin. För att dämpa inflationsutvecklingen parerar centralbanker världen över med höjda räntor, vilket också leder till ökade räntekostnader. Den svaga efterfrågeutvecklingen leder till att svensk ekonomi är på väg in i en lågkonjunktur med låg tillväxt, minskad efterfrågan på arbetskraft med ökad arbetslöshet som följd. Hög inflation och stigande bolåneräntor försämrar hushållens köpkraft, även om staten kompenserar för de höga elpriserna.

Kommunernas ekonomiska resultat har de senaste åren varit rekordhöga, vilket beror på att skatteintäkterna fortsatt att öka. Konjunkturinstitutet bedömer att det finns ett budgetutrymme om cirka 130 miljarder kronor för den kommande mandatperioden, även om bedömningar av detta slag alltid är mycket osäkra.

Det starka utgångsläget är en viktig faktor för att sektorn ska kunna klara de kostnadsökningar som väntas till följd av den samhällsekonomiska utvecklingen med såväl hög inflation som höjda räntor och fallande värden på finansiella placeringar. Inflationen som är den högsta på 30 år leder till successivt ökande livsmedels- och byggkostnader, och fortsatt höga energi- och drivmedelspriser till följd av utbudsstörningar. Inflationen leder också till kraftigt ökade pensionskostnader för kommuner.

Även om ekonomin begränsas kommande år är kompetensförsörjningen den allra största utmaningen framöver. Idag arbetar cirka 25 procent av den svenska arbetskraften i välfärden, SKR:s beräkningar visar att med oförändrad personaltäthet skulle kommuner och regioner behöva öka antalet anställda med 91 000 fram till 2031, där merparten av medarbetare behövs inom äldreomsorgen och sjukvården.

Kommunsektorn kommer behöva både hantera ett ekonomiskt tufft läge samtidigt som utmaningen med att hitta arbetskraft med rätt kompetens ökar väsentligt kommande år, för det krävs att kommunerna hanterar situationen och vidtar olika åtgärder. Det handlar bland annat om att effektivisera verksamheterna, hitta nya arbetssätt, nyttja digital teknik, se över administrativa processer samt skapa förutsättningar för fler att arbeta längre och heltid.

## 1.5.2 Lokalt

Grundskolenämndens ekonomiska utmaningar för 2023 är flera då nämnden inte ges full täckning för alla faktiska kostnadsökningar. I avsnitt 2.3 finns beskrivning gällande befolkningsutveckling och prognos för grundskolenämndens målgrupp. Utvecklingen visar att andelen elever i högre åldrar, 13–15 år, är större än tidigare. Prognosen för kommande år visar på en fortsatt ökning för åldersgruppen. Denna förflyttning medför ekonomiska konsekvenser då högstadiet innehåller både fler timmar och ämnen vilket medför ökat behov av lärare. Den växande gruppen äldre elever utmanar därmed förvaltningens kompetensförsörjning samt tillgång till ändamålsenliga

lokaler avsedda för högstadiets undervisning. Även utvecklingen av elever i grundskolan ökar i både antal och andel av det totala elevunderlaget.

Andra ekonomiska utmaningar för grundskolenämnden under 2023 är att nämnden inte ges full kompensation för stadens nya hyresmodell och kommuncentrala verksamheter. Även senaste årets snabba inflationsökning skapar osäkerhet avseende förvaltningens inköp.

### **1.5.3 Lokalkostnadsutveckling**

Lokaler utgör en av nämndens största kostnadsposter och är därför en viktig del av alla långsiktiga ekonomiska analyser. I budget 2023 uppgår de direkta hyreskostnaderna till cirka 13 procent av nämndens totala budget (1,2 mdkr). Om ytterligare kostnader, som kan hänföras till lokaler, adderas i form av investeringsrelaterade driftskostnader samt lås- och larm motsvarar det totalt cirka 16 procent av grundskolenämndens budget (1,5 mdkr).

Utifrån aktuella prognoser förväntas nämndens hyreskostnader öka med cirka 260 mnkr mellan åren 2023–2027. Då elevpopulationen samtidigt planar ut kan endast marginella justeringar av kommunbidraget förväntas. Finansieringen av ökade hyreskostnader blir därför en stor utmaning för grundskoleförvaltningen kommande år. Värt att observera är även de antaganden om låg inflation och räntor som var relevanta när prognosen togs fram våren 2022 kommer behöva uppdateras inför motsvarande prognos 2023.

En bedömning av lokalkostnadsutvecklingen kommer att vara en viktig prioriteringsgrund för grundskolenämnden vid planering och beställning av nya lokalprojekt. Det finns dock grundläggande osäkerheter i de långsiktiga prognoserna värda att uppmärksamma. Nyinvesteringsprojekt som ger ett utfall i form av ökade lokalkostnader från 2025 och framåt är som regel ännu inte beslutade av vare sig verksamhetsnämnd eller stadsfastighetsnämnd. I praktiken uppstår ofta förseningar och förändringar i projektportföljen, vilket exempelvis orsakas av förseningar i detaljplaneprocesserna eller förändrade prognoser. Detta leder i sin tur till att kostnader kan falla ut andra år än vad som från början var planerat.

#### **Kostnadsdrivande faktorer**

Höga produktionskostnader och ökade reinvesterings- och investeringsvolymer är kostnadsdrivande faktorer. Behovet av platser för grundskola har ökat markant under de senaste åren och innebär kostnadsdrivande anpassningar för förvaltningen. Flera större ny- eller ersättningsbyggnationer levereras och möter nya behov eller ersätter gamla lokaler. Hyresnivåerna för dessa objekt är betydligt högre än genomsnittlig hyra och högre än tidigare hyresmodell. Kostnadsläget för nyproduktion påverkas av allmän kostnadsutveckling och konkurrens om resurser men också av stadens högt ställda kravnivåer. Exempelvis ställer staden relevanta krav gällande miljö och klimat. Krav som om ingen annan kompensation i staden erbjuds till sist belastar elevpengen.

Åtgärdandet av eftersatt underhåll är en prioriterad uppgift för staden att hantera. Dock uppstår problem med såväl de samverkande ekonomiska effekterna som bemanning och resurssättning av att parallellt åtgärda en stor



underhållsskuld, hantera konsekvenserna av en stor mängd fastigheter från 1960- och 70-talen och dessutom expandera för att möta lokalt växande behov inom Göteborgs Stad. I och med den nya hyressättningen svarar verksamhetsnämnderna för i princip samtliga lokalnämndens kostnader inklusive kostnader för eftersatt underhåll. Med den nya hyresprincipen begränsas lokalnämnden snarare av genomförandekapacitet än av egna ekonomiska ramar.

I miljö- och klimatprogrammet, som beslutades i kommunfullmäktige våren 2021, finns ett huvudmål om att Göteborgs Stads klimatavtryck ska vara nära noll till 2030. För ny- och ombyggnation innebär detta att utsläppen av växthusgaser ska minska med minst 90 procent till 2030 och halveras till 2025. Enligt tidigare bedömningar från lokalförvaltningen kommer klimatomställningen för grundskoleförvaltningen de kommande 10 åren innebära en merkostnad på 9 procent eller cirka 100 mnkr. Detta kan innebära ytterligare ekonomiska utmaningar för förvaltningen att parera kommande år<sup>12</sup>.

### **Investeringsrelaterade driftkostnader**

Investeringsrelaterade driftkostnader har i senare års budgetbeslut finansierats via en kommuncentral pott. Det finns dock inga långsiktiga politiska ställningstaganden om att nämnderna över tid ska kompenseras på detta sätt, alternativt om kostnaden ska hanteras inom befintlig ram. För förvaltningen innebär detta en osäkerhet och försvårar planeringsförutsättningarna. Investeringsrelaterade driftkostnader kan variera mycket från år till och beloppen kan överstiga hela nämndens egna kapital vilket gör att snabbt förändrade förutsättningar kan få stora konsekvenser för förvaltningens verksamheter.

### **Verksamhetsnytta och långsiktiga driftkostnadskonsekvenser**

Att beställa en ny skola innebär ett långsiktigt ekonomiskt åtagande för nämnden och staden. Utöver den initiala investeringsutgiften, kommande drift- och underhållskostnader av byggnaden så genereras mycket stora kostnader för verksamheten i skolan under en förväntad livstid på 80 till 100 år. Varje investering eller hyresåtagande måste sättas i detta sammanhang, den totala långsiktiga driftkostnadskonsekvensen behöver beaktas.

Exempel på anpassning för högre verksamhetsnytta och lägre total driftkostnad skulle kunna vara:

- Sammanhållen och tillräcklig friyta som inte kräver lika hög vuxennärvaro.
- Välplanerade och flexibla lokaler som är anpassade för att kunna samnyttjas med annan verksamhet och som därmed kan ge ett täckningsbidrag vid uthyrning.
- Val av ytmaterial som inte kräver lika omfattande skötsel eller kan minska behov av lokalvård.

### **Nya ansvar och beslutsnivåer**

---

<sup>12</sup> Dnr: N230-0255/17

Den 26 januari 2023 beslutade kommunfullmäktige om en ny riktlinje för beslutsnivåer vid investering<sup>13</sup>. Syftet med riktlinje är att anpassa ansvar och beslutsnivåer utefter de organisationsförändringar som har skett i staden sedan 2018. Förändringarna består bland annat av att stadsfastighetsnämnden ges ett förändrat och utökat ansvar i jämförelse med lokalnämnden. Det innebär bland annat att kommunstyrelsens tidigare operativa ansvar för stadens lokalförsörjning nu har överförts till stadsfastighetsnämnden.

Ansvarsförändringen innebär att grundskolenämnden och andra nämnder inte längre skickar lokalförsörjningsuppdrag till kommunstyrelsen utan dessa går direkt till stadsfastighetsnämnden. Stadsfastighetsnämnden ska säkerställa stadens lokalförsörjningsbehov genom hantering av inkommande uppdrag från stadens nämnder och föreslå dessa hur identifierade lokalbehov skulle kunna lösas. Detta kan ske antingen genom ny-, till-, eller ombyggnation eller inhyrning. Ansvarsförändringen innebär också att stadsfastighetsnämnden ansvar för framtagande av nödvändigt beslutsunderlag till beställande nämnder inför genomförandebeslut.

För kommunfullmäktige och kommunstyrelsen innebär förändringen att två grunder för kommuncentrala beslut införs gällande investeringar i kommunala verksamhetslokaler. Beslutsnivåerna kommer till skillnad mot idag omfatta både stadsfastighetsnämnden och idrotts- och föreningsnämnden. Den första omfattar de lokalinvesteringar som bedöms överstiga cirka 250 mnkr (i 2022 års prisnivå). För lokalprojekt som överstiger denna nivå krävs inriktningsbeslut i kommunfullmäktige. Efter avslutad projektering och innan byggnation kan påbörjas krävs dessutom ett genomförandebeslut för investeringen i kommunfullmäktige. Den andra föreslås hantera lokalinvesteringar, som inte kräver beslut i kommunfullmäktige, men där projektutgiften bedöms väsentligt överstiga normalutfall.

Grundskoleförvaltningen bedömer att de nya beslutsnivåerna kommer att medföra längre ledtider för lokalprojektens genomförande. Detta innebär att förvaltningen behöver anpassa sin planering utifrån de nya förutsättningarna för att säkerställa att projekten levereras i tid.

Som tidigare beskrivits ansvarar stadsfastighetsnämnden för stadens lokalförsörjning. I detta perspektiv ingår behovsplanering i tidiga skeden, det vill säga behov bortom befolkningsprognosen. Långsiktig behovsplanering behöver ske i tät dialog med stadsfastighetsförvaltningen framöver i syfte att säkra att förvaltningens långsiktiga behov möts utan att ge avkall på ekonomin. I det långa perspektivet finns många projekt men ekonomin begränsar möjligheten att genomföra alla. Därav krävs att väl avvägda projektprioriteringar tillsammans med stadsfastighetsförvaltningen kommande år. Det pågår ett utvecklingsarbete mellan förvaltningarna om behovsplanering i tidiga skeden men än så länge finns inget framtaget för hur arbetet ska se ut.

#### **1.5.4 Förändrade statsbidrag**

Regeringen aviserade i samband med presentation av budget 2023 för riket inriktningar för de nya statsbidrag som är tillgängliga för skolhuvudmän

---

<sup>13</sup> Dnr: 0387/22

kommande år. Det handlar främst om statsbidrag för ökad tillgång till läromedel av hög kvalitet, ökad tillgång till speciallärare, lovskola och sociala team i skolan. Bidragsramar per skolhuvudman är inte klara ännu, inte heller närmare anvisning om hur statsbidragen kan användas.

Skolmiljarden var ett betydande statsbidrag under 2022 (50 mnkr) men är borttaget för 2023. Även statsbidraget för bättre arbetsmiljö och arbetsvillkor för lärare i socioekonomiskt utsatta områden minskar med 25 mnkr 2023. Det kan också komma att bli förändringar i inriktning och omfång av ett antal andra statsbidrag. Förändringar i statsbidrag påverkar nämndens möjlighet till långsiktig planering och ger påtagliga konsekvenser för enskilda skolor som tidigare varit berättigade till omfattande medel i form av statsbidrag.

Enligt regeringens budget för 2023 sänks kulturskolans statsbidrag, det så kallade stimulansstödet till kulturskolor, genom en halvering från 200 mnkr till 100 mnkr. Med en halvering av statsbidraget på riksnivå är det rimligt att anta att förvaltningens kulturskola kommer erhålla ett betydligt mindre stimulansstöd efter ansökan för 2023.

### 1.5.5 Effektivitetsmått och kostnader jämfört med andra kommuner

I kommuner finns stora skillnader i effektivitet som kan förklaras av olika strukturella förutsättningar, ambitionsnivåer och/eller att verksamheterna helt enkelt bedrivs med olika grad av effektivitet. För att kunna analysera den relativa effektiviteten i kommunerna har Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) beräknat effektivitetsindex baserade på kvalitetsindex och resursindex. För att få fram rättvisa jämförelser av effektivitetsindex har strukturjusteringar gjorts. Strukturjusteringar har stor betydelse för resultatet, de kommuner som får höga värden i effektivitetsindex är inte samma kommuner som får höga värden i faktiska (icke-justerade) resultat och vice versa. Samtliga kommuners värden placeras på en skala från 0 till 100 där 0 är sämst och 100 är bäst.

I tabellen redovisas effektivitetsindex, resursindex, kvalitetsindex och kostnad per elev för Sveriges fem största kommuner, kommunal grundskola årskurs F-9.

	Effektivitetsindex kommunal grundskola F-9				Resursindex kommunal grundskola F-9				Kvalitetsindex kommunal grundskola F-9				Kostnad kommunal grundskola F-9, tkr/elev			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Stockholm	28	14	27	23	12	0	10	10	62	59	65	57	121	126	125	128
Göteborg	0	0	19	5	9	11	23	9	28	31	41	34	124	125	121	127
Malmö	53	27	42	49	54	40	39	45	53	38	55	57	110	115	118	121
Uppsala	75	66	81	78	78	78	81	81	56	50	66	61	98	102	104	106
Linköping	42	12	18	24	46	30	33	32	45	28	30	37	111	116	117	119

Tabell 1

Ett visst samband mellan Göteborgs kostnadsutveckling och det förbättrade effektivitetsindexet 2020 finns även om det inte med detta indexantal går att avgöra hur mycket kostnaderna har påverkat. 2021 ökade elevkostnaden för göteborgselever samtidigt som samtliga index försämrades jämfört med 2020. Eftersom indexmåten är relativa gentemot alla andra Sveriges kommuner beror även andra kommuners kostnadsutveckling och effektiviseringsmått på var i skala 1–100 spannet som Göteborg hamnar.

I tabellen nedan redovisas kostnad per elev för samma kommuner med tillägg av Sverigesnittet (riket). Tillagt i tabellen är även de största delposterna av den

totala kostnaden, undervisningskostnad, lokalkostnad och övriga kostnader.

	Kostnad kommunal grundskola F-9, tkr/elev				Kostnad för undervisning i kommunal grundskola F-9, tkr/elev				Kostnad för lokaler i kommunal grundskola F-9, tkr/elev				Övriga kostnader i kommunal grundskola F-9, tkr/elev			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Stockholm	121	126	125	128	56	72	70	70	22	24	26	26	29	12	13	13
Göteborg	124	125	121	127	78	76	70	71	21	21	22	26	11	15	16	17
Malmö	110	115	118	121	68	71	72	74	21	22	23	23	9	10	10	10
Uppsala	98	102	104	106	54	54	54	55	18	19	21	20	16	18	18	19
Linköping	111	116	117	119	62	64	65	67	20	21	21	22	19	20	19	19
Riket	108	111	113	116	61	64	64	66	18	18	19	20	17	15	16	16

Tabell 2

Det skiljer inte mycket i kostnader för elever i Stockholm, Göteborg, Malmö och Linköping. Dessa kommuner redovisar elevkostnader mellan 119–128 tkr år 2021, främst är det undervisningskostnader och lokalkostnader som drar upp den totala elevkostnaden. Uppsalas elevkostnad ligger under rikssnittet. Sammanfattningsvis bedöms resurserna till grundskolan i Göteborg som goda i en nationell jämförelse.

Effektivitetsindex för grundskola finns inte redovisat på Kolada (RKA´s databas över kommunstatistik). Däremot publiceras elevkostnad per grundskoleelev, enligt tabellen nedan.

	Kostnad för kommunal grundskola, tkr/elev				Kostnad för undervisning i kommunal grundskola, tkr/elev				Kostnad för lokaler i kommunal grundskola, tkr/elev				Övriga kostnader i kommunal grundskola, tkr/elev			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Stockholm	399	368	378	350	253	245	251	227	45	30	40	37	80	75	75	71
Göteborg	605	626	543	539	483	330	272	263	49	56	52	57	53	209	189	187
Malmö	482	484	462	459	322	334	301	294	96	89	94	92	41	40	43	38
Uppsala	450	430	430	433	158	153	180	196	33	59	53	44	245	204	171	158
Linköping	474	503	476	497	163	169	181	181	84	84	71	64	204	220	192	221
Riket	498	501	483	477	282	273	265	263	51	51	52	50	139	151	141	138

Tabell 3

Göteborg har de högsta kostnaderna för grundskoleelever jämfört med de andra fyra storstadskommunerna och kostar 62 tkr mer per elev än rikssnittet. Under delposten övriga kostnader redovisas bland annat stödpersonal såsom elevassistenter.

## 1.6 Kompetensförsörjning

I avsnittet beskrivs mer ingående om kompetensförsörjning och de utmaningar förvaltningen står inför under kommande år. Kompetensförsörjning är en nationell utmaning inom de flesta branscher, så också för skolan med bland annat en rådande lärarbrist. Mötet mellan lärare och elev är avgörande för undervisningens kvalitet men samtliga professioner inom skolan är viktiga för elevers lärande och det råder stor konkurrens om fler yrkesgrupper än lärare som till exempel psykologer och skolsköterskor.

### Lärare i grundskola och grundskola

Drygt 88 procent av förvaltningens lärare i grundskola och grundskola är legitimerade med behörighet i minst ett ämne. I fritidshemmen samt i skolor med högt socioekonomiskt index är legitimationsgraden lägre än för förvaltningen totalt. Andelen legitimerade och behöriga lärare har successivt ökat de senaste åren. Det gäller för samtliga lärarkategorier och såväl i skolor med högt som lågt socioekonomiskt index. Trots detta står

grundskoleförvaltningen inför stora kompetensförsörjningsutmaningar utifrån den arbetskraftsbrist som råder. Utmaningen är generell, men är särskilt stor i socioekonomiskt utsatta områden.

Utredningen Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag<sup>14</sup> visar på att lärarrörligheten har ökat över tid, och är något högre på skolor med svaga förutsättningar, framför allt i storstadsområden. Hög lärarrörlighet kan innebära brist på kontinuitet för eleverna, vilket kan få konsekvenser för såväl undervisningen som elevernas sociala miljö. SOU:n hänvisar till Långtidsutredningen<sup>15</sup> som analyserar fördelning av lärarresurser i grundskolan. Långtidsutredningen konstaterar att huvudmän precis som Göteborg fördelar resurser kompensatoriskt till skolor i socioekonomiskt utsatta områden vilket medför att det finns fler lärare i skolor där eleverna har sämre förutsättningar. Däremot fördelas inte lärarkompetensen kompensatoriskt, det vill säga de mest kompetenta lärarna tenderar att arbeta vid de skolor som har de bästa elevförutsättningarna. De elever som har det största behovet av lärare med hög kompetens blir alltså undervisade av lärare med lägre kompetens och kortare erfarenhet. Tendensen att de mer erfarna lärarna samlas i skolor med fler socioekonomiskt gynnade elever är gemensam för de flesta OECD-länder. Inför läsåret 23/24 anställdes runt 100 nyexaminerade lärare i förvaltningen varav de flesta på skolor i utbildningsområdena Nordost och Hisingen, vilket ligger i linje med det som Långtidsutredningen konstaterar. Det är positivt att förvaltningen lyckats rekrytera nyexaminerade lärare men deras uppdrag behöver anpassas i storlek och komplexitet för att kompensera bristen av erfarenhet, vilket kräver en extra resursfördelning till skolor som har svårt att konkurrera om erfarna lärare.

Skolverket tar återkommande fram nationella prognoser för behovet av lärare. Den senaste prognosen från december 2021 sträcker sig fram till 2035 och förutser en nationell examinationsbrist på 12 000 behöriga lärare och forskollärare för att täcka rekryteringsbehoven. Störst brist råder på ämneslärare för årskurserna 7–9 samt en viss brist på grundlärare med inriktning årskurserna 4–6. Utvecklingen i Göteborg följer samma trend som riket i övrigt. Elevkullarna i grundskolans högre årskurser förväntas öka och därmed också rekryteringsbehovet av ämneslärare. Rekryteringsbehovet förstärks av att lärare i årskurs 7–9 är en lärarkategori med förhållandevis hög medelålder där var sjätte ämneslärare och nästan var femte lärare i praktisk-estetiska ämnen i förvaltningen beräknas gå i pension under den närmaste femårsperioden. Det är rimligt att anta att konkurrensen om utbildade och erfarna lärare kommer att öka under den närmaste femårsperioden, vilket kan medföra en ökad rörlighet bland medarbetarna. Utmaningen förstärks i utsatta områden eftersom dessa skolor har en högre omsättning på personal jämfört med skolor i mer socioekonomiskt stabila områden.

Förutom att stärka rekryteringsförutsättningarna är förvaltningens förmåga att utveckla medarbetarnas kompetens och att minska antalet avgångar så att medarbetarna stannar och utvecklas i förvaltningen centrala delar i kompetensförsörjningsarbetet. Behovet av lärare är dock så stort att det inte kommer att räcka att enbart utbilda fler. De som utbildas kommer dessutom att behöva vidare kompetensutveckling för att få en bredare behörighet. För att säkra kompetensförsörjningen kommer det att krävas en rad olika åtgärder, och att traditionella föreställningar om hur en skola bemannas utmanas. För att möta den rådande lärarbristen behöver skolorna organiseras på nya sätt med nya roller. Det handlar om att avlasta lärarna arbetsuppgifter som de inte är ålagda att genomföra via skollag och/eller förordningar och fördela dessa uppgifter på

<sup>14</sup> SOU 2022:53

<sup>15</sup> *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan* SOU 2019:40

andra roller. Göteborgsregionen (GR) har tagit fram förslag på två nya befattningsbenämningar med tillhörande rollbeskrivningar och kompetenskrav. I Göteborgs Stad återstår det att i samverkan definiera innehållet i dem. Samverkan med fackliga organisationer gällande behov, uppdrag, gränsdragningar till befintliga roller och möjligheter till en mer hållbar organisering av verksamheten är av avgörande betydelse för att de nya arbetssätten ska bidra till en positiv utveckling av både verksamheten och arbetsmiljön.

Förvaltningen deltar i ett samarbete med övriga GR-kommuner för att definiera kompletterande roller inom fritidshem och kompetenskrav kopplade till dessa. På folkhögskolor, gymnasier och inom högre yrkesutbildning (YRGO) erbjuds utbildningar som inriktar sig mot arbete i fritidshemmet. Ett exempel är pedagog i fritidshem.

Grundsärskolan har expanderat kraftigt under de senaste åren och fortsätter att växa vilket är en utmaning på många sätt, inte minst när det gäller kompetensförsörjning. Idag är det ett ansträngt rekryteringsläge för samtliga professioner inom grundsärskolan. En beslutad lagändring rörande krav på speciallärarbehörighet i grundsärskolan har skjutits fram till 1 juli 2028 för att huvudmännen ska få längre tid på sig för att stödja lärare som i dag arbetar inom grundsärskolan till behörighetsgivande utbildning. Medelåldern är högre bland medarbetare inom grundsärskolan jämfört med förvaltningen i övrigt, vilket medför att större pensionsavgångar inom den personalkategorin är att vänta. För att kompensera avgångar samtidigt som verksamheten expanderar behöver fler vidareutbildas till speciallärare med inriktning utvecklingsstörning.

Inom grundsärskolan efterfrågas andra kompetenser jämfört med andra skol- och verksamhetsformer. Ett arbete med att se hur dessa kompetenser kan rymmas inom befintliga befattningar pågår alternativt inrätta nya befattningar, vilket på sikt kan vidga rekryteringsbasen samtidigt som det blir en kvalitetshöjning i verksamheten.

### **Andra yrkesgrupper inom skolan**

Även tillgången till andra kompetenser, till exempel inom elevhälsan, är viktiga förutsättningar för en undervisning av god kvalitet. Under de senaste åren har det varit en hög omsättning bland elevhälsans professioner och erfarenheten är att det är svårrekryterade yrkesgrupper, inte minst i socioekonomiskt utsatta områden. Detta förstärks de närmaste åren då var fjärde specialpedagog beräknas gå i pension. Detta är bekymmersamt i relation till skolans samlade uppdrag och elevhälsans roll för elevernas utveckling, men även för lärarnas arbetssituation.

Den politiska viljan såväl i staden som i riket är att fler elever ska delta i fritidshemmets verksamhet. Det betyder en förväntad utökning av verksamheten och ett fortsatt ökat behov av att rekrytera och behålla legitimerade lärare i fritidshemmet. Det finns även en risk att de som utbildas mot fritidshemmen efter examen väljer att undervisa inom grundskolan. Detta eftersom lärargruppen utöver fritidshem får behörighet i ett praktiskestetiskt ämne som till exempel musik eller idrott.

För att bredda rekryteringen och utveckla befintliga medarbetare har en utbildning i yrkessvenska startat. Målgruppen är just nu måltidspersonal men förvaltningen ser att behovet finns hos flera yrkesgrupper och undersöker andra möjliga insatser för andra yrkesgrupper. Omställningsfonden och omställningsstudiestödet som är i startgroparna är andra faktorer som kan bidra

till ökade möjligheter för kompetensutveckling och utbildning av efterfrågade yrkesroller.

Det är viktigt att Göteborg fortsätter att dra fördel av att vara en universitetsstad med en av landets största lärarutbildningar och en mångfald av andra utbildningar som är relevanta för förvaltningen. Samarbetet med olika lärosäten ger goda möjligheter till rekrytering. Grundskoleförvaltningen behöver fortsatt göra stora insatser på individ-, verksamhets- och förvaltningsnivå för att möta kompetensutmaningarna och då med ett särskilt fokus på skolor i socioekonomiskt utsatta områden. Förvaltningens största kompetensåtagande är att ge eleverna i stadens grundskolor en utbildning av hög kvalitet som gör eleverna förberedda för ett långt och varierat yrkesliv och stärker stadens kompetensförsörjning oavsett vilken bransch de väljer att arbeta i.

## 1.7 Fördjupning: Pedagogisk segregation

Inom temat segregation och skola används olika begrepp i olika sammanhang. I grundskoleförvaltningen används begreppet högindexskolor. Begreppet härrör till det socioekonomiska index som används i grundskolenämndens resursfördelningsmodell för kompensatorisk omfördelning av elevpengen till de skolor vars elever har de svåraste socioekonomiska förutsättningarna. Polisen använder termerna utsatt område, riskområde och särskilt utsatt område för att beskriva geografiskt avgränsade områden som präglas av en låg socioekonomisk status och där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Utsatta områden och högindexskolor hänger ihop med skolsegregationen som bland annat beror på boendesegregationen. I detta avsnitt av omvärldsrapporten är pedagogisk segregation det centrala begreppet. Begreppet syftar till skillnader i bland annat tillgång till behörig personal i skolor i utsatta områden.

### 1.7.1 Om skolsegregation och pedagogisk segregation

Kvalitetsrapporten för läsåret 2021/2022 satte ljuset på den så kallade pedagogiska segregationen, som innebär tydliga skillnader i förutsättningar för god undervisning mellan Göteborgs kommunala skolor, exempelvis gällande personalomsättning och behörigheter. Pedagogisk segregation kan betraktas som en konsekvens av skolsegregation, som i sin tur innebär en socioekonomisk uppdelning av elever i olika skolor, beroende på var de bor. Göteborgsregionens projekt Regionala bilder av segregation (REBAS) belyser att skolsegregationen är nära sammankopplad med bostadssegregationen och därmed även med begrepp som grannskapseffekt och kamrateffekt som används i forskning gällande segregation<sup>16</sup>. Att under en stor del av sin uppväxt befinna sig i en kontext där man socialiserar enbart med människor med lika bakgrund påverkar alltså de individuella möjligheterna och framtida val i livet.

Boendesegregationen, i kombination med tillämpning av närhetsprincipen i det svenska skolsystemet, är grunden till skolsegregationen eftersom de flesta går i en skola i sitt närområde. Men även skolvalet, så som det är utformat, bidrar till skolsegregation. Exempelvis gynnar urvalsprincipen i kösystem till friskolor förutseende resursstarka föräldrar och missgynnar nyinvandrade och nyinflyttade elever.

---

<sup>16</sup> *Regionala bilder av segregation (REBAS) – skolsegregation*, Göteborgsregionen, 2022

REBAS visar att vart fjärde barn i Göteborg växer upp i ett område med socioekonomiska utmaningar. Det har dock visat sig att andelen barn som bor i hushåll med låg inkomststandard generellt minskar över tid (2011–2020), både hos inrikes och utrikes födda barn. År 2020 var andelen barn som bor i hushåll med låg inkomststandard nära fyra gånger så stor bland utrikes födda barn som inrikes födda barn. Andelen är särskilt stor när det gäller barn som vistats kort tid i Sverige.

Att klara skolgången är en stark skyddsfaktor mot ohälsa, arbetslöshet, kriminalitet, missbruk och våld och utgör en av de främsta samhällsbyggande funktionerna i Sverige och i många andra länder. När en pedagogisk segregation existerar, riskerar elever med sämre språkliga och socioekonomiska förutsättningar i ännu högre utsträckning att slås ut, än de hade gjort om skolsystemet istället hade erbjudit dessa elever den bästa undervisningskvaliteten och samtidigt optimala förutsättningar att utveckla sitt akademiska språk. Därmed finns en enorm samhällsvinst i att minska den pedagogiska segregationen för att fler elever ska uppnå gymnasiebehörighet och få goda förutsättningar för vidare studier och arbete.

### 1.7.2 Utanförskap ur ett samhällskostnadsperspektiv

Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällesfrågor (MUCF) har kunnat visa på samhällskostnaden för unga som hamnar i utanförskap<sup>17</sup>. Varje år lämnar cirka 13 000 elever skolan i förtid och hamnar i utanförskap med mycket hög risk för negativ livsutveckling. Livskostnaden för dessa beräknas uppgå till 210 miljarder kronor per årskull för samhället som helhet. MUCF menar att det finns två strukturella grundproblem som gör att ett tillräckligt förebyggande arbete är svårt att åstadkomma. Dels handlar det om bristen på helhetssyn och överblickbarhet, där det kommunala budgetansvaret i skolan tar slut när eleven blir äldre, och problem som eleven senare utvecklar blir någon annan aktör att hantera (socialtjänst, rättsväsende, sjukvård). Det saknas helt enkelt ekonomiska incitament att agera preventivt och gränsöverskridande. Dessutom saknas långsiktighet, det vill säga man räknar sällan samhällsinsatser/humankapital som investeringar, utan som kostnader för innevarande års budget. De offentliga systemen har alltså institutionaliserat kortsiktighet i ledningsarbetet. Detta gör sammantaget att utanförskapets effekter underskattas av beslutsfattare, och ingen enskild beslutsfattare har totalt kostnadsansvar.

### 1.7.3 En jämförelse mellan EU-länderna

EU-kommissionen har sammanställt information om medlemsländernas utbildningssystem utifrån ett likvärdighetsperspektiv.<sup>18</sup> Sammanställningen visar bland annat att samtliga EU-länder har en officiell politisk strävan att utjämna skillnader genom sitt utbildningssystem, men att det varierar kraftigt i vilken utsträckning länderna organiserar för detta i praktiken. Som exempel på detta kan nämnas att barn från missgynnade hemförhållanden fortfarande i lägre

<sup>17</sup> *Utanförskap och unga, En socioekonomisk analys av värdet av främjande öppen fritidsverksamhet för unga*, MUCF, 2022 samt föreläsning av Ingvar Nilsson och Eva Lundmark Nilsson, 1 december 2022, Göteborg.

<sup>18</sup> *Equity in school education in Europe*, EU-kommissionen, Eurodyce report, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, 2020



utsträckning deltar i tidiga utbildningsinsatser, motsvarande förskola, trots de tidiga insatsernas betydelse för senare skolprestationer.

Det finns vidare stora skillnader i hur mycket resurser olika skolsystem spenderar per elev, trots att system med offentligt, högt finansierad elevpeng samvarierar med bättre likvärdighet. Utbildningssystem med stora inslag av offentligt finansierade friskolor, med profilering utifrån möjligheter i läroplanen (profilskolor), eller med hög grad av självbestämmande för familjer i skolvalsprocessen, ökar ojämlikheten i form av utfallet av elevers akademiska prestationer, vilket informationsinsatser inte förmår kompensera för fullt ut. Flera länder tillämpar fortfarande möjligheten att elever får gå om ett skolår, trots att detta ökar snarare än minskar ojämlikhet.

När det gäller stödåtgärder till skolor med ett elevunderlag från utsatta miljöer, är finansiellt eller annat riktat, skraddarsytt stöd den vanligaste åtgärden, medan aktiva åtgärder för att blanda elevsammansättningen eller incitament för de bästa lärarna att jobba på dessa skolor är mindre vanligt. Analysen visar också att specialiserad personal som inriktar sig på svagpresterande elever är en framgångsfaktor för att minska ojämlikhet. Likaså är aktiviteter i anslutning till skoldagen, motsvarande fritidshem, framgångsfaktorer för minskad ojämlikhet, vilket flera medlemsländer tillämpar. Däremot kan rapporten inte visa på några säkerställda samband mellan minskad ojämlikhet i skolprestationer och utökad undervisningstid i form av längre terminer, lovskola och dylikt, trots att forskning i andra sammanhang belyser att detta minskar skillnaderna i skolprestationer.

#### **1.7.4 Skolsegregationens betydelse över tid för elevers resultat**

Bilaga 7 till Långtidsutredningen<sup>19</sup> från 2019 visar att skolan under de senaste decennierna blivit alltmer segregerad, såväl socialt som etniskt. Liksom REBAS, ser även Långtidsutredningen att skolvalet och den växande andelen elever i fristående skolor är en bidragande orsak till den ökade skolsegregationen. Det finns tecken på att grundskolans betydelse för elevers resultat – sedan hänsyn tagits till elevernas förutsättningar – har ökat något under det senaste decenniet. Ökningen kan förklaras av att en allt högre andel elever går i fristående skolor i kombination med att fristående skolor har något större betydelse för elevresultaten. Skolans betydelse för elevresultat är dock generellt sett begränsad. Detta innebär att skillnader i resultat mellan elever till stor del förklaras av faktorer som ligger utanför skolan.

Den kompensatoriska resursfördelningen i Sverige har inte försvagats utan snarare förstärkts, och bland svenskfödda elever har familjebakgrundens betydelse för resultaten varit oförändrad under en lång tid. Det är samtidigt uppenbart att skolans kompensatoriska uppdrag har blivit mer komplext i och med stora elevgrupper som kommit till Sverige sent i skolåldern. Den ökade skolsegregationen är också problematisk ur ett likvärdighetsperspektiv när det gäller skolans demokrati- och fostransuppdrag, och skillnaderna i kvalitet mellan skolor innebär att alla elever inte har samma tillgång till bra skolor. Den

---

<sup>19</sup> *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*, SOU 2019:40

sammantagna bilden av likvärdigheten i den svenska skolan ger därför ett blandat intryck – den svenska skolan har ur ett likvärdighetsperspektiv många styrkor men det finns även förbättringspotential och reformutrymme. Till styrkor kan anses att lärartäthet fördelas efter elevers behov, att skolsystemet ser ut att snabbt förstärka resurserna i skolor som tar emot många nyanlända, att resursfördelningen när det gäller särskilt stöd inom skolor är starkt kompensatorisk, och att familjebakgrundens betydelse för skolresultaten har varit förhållandevis konstant åtminstone för svenskfödda elever under en lång period. De områden som är mer problematiska är avsaknaden av kompensatorisk fördelning av lärarkompetens, de stora skillnaderna i uppmätt skolkvalitet mellan fristående och kommunala skolor och mellan stad och landsbygd, samt skolsegregationen och den ojämlika tillgången till skolor av hög uppmätt kvalitet.

### **1.7.5 Gemensamma utmaningar för skolhuvudmän i Sverige**

Skolinspektionen redovisade under hösten 2022 sina samlade erfarenheter av skolhuvudmäns arbete med att minska segregationens negativa konsekvenser<sup>20</sup>. Att motverka skolsegregation definieras som en del i skolans kompensatoriska uppdrag. Ett övergripande resultat från erfarenhetsinventeringen är att det ofta krävs kraftfulla insatser, som pågår över tid, för att åstadkomma nödvändiga förändringar. Detta gäller i synnerhet om huvudmannen står inför stora utmaningar vad gäller långvarigt låga kunskapsresultat. Tre av fyra granskade huvudmän behöver utveckla sitt kompensatoriska arbete ytterligare.

Problem inom olika områden hänger ofta samman eller påverkar varandra. Svag styrning från huvudmannen, problem inom undervisningen, bristande studiero, brister i särskilt stöd och otillräckligt elevhälsoarbete kan ömsesidigt påverka varandra och leda till negativa spiraler som huvudmannen har svårt att ta sig ur. På skolor där Skolinspektionen konstaterat många brister saknas ofta förankrade och gemensamma arbetssätt, rutiner och synsätt. Otillräcklig styrning och otillräckligt stöd från huvudmannen kan vara en orsak till att vissa skolors omsättning på rektorer blir så hög att det leder till problem. Insatser som görs behöver vara genomgripande och pågå över tid. Skolinspektionen kan konstatera att de insatser som sätts in ibland är för generella utan ett egentligt kompensatoriskt fokus. Huvudmän har svårt att analysera tillgänglig och insamlad information och utifrån det ta fram träffsäkra insatser som ger effekt.

Det är vanligare med upplevd otrygghet och sämre möjlighet till studiero i skolor i områden med socioekonomiska utmaningar. Lärare i dessa områden uppger också mer sällan än andra lärare, att eleverna har möjlighet att få det stöd som de behöver. Elever i områden med socioekonomiska utmaningar uppfattar oftare än andra elever att skolarbetet är för lätt. Andelen lärare som uppfattar att de kan stimulera elever som ligger långt fram i sin kunskapsutveckling är något lägre i områden med stora socioekonomiska

---

<sup>20</sup>*Huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser Skolinspektionens samlade erfarenheter, Dnr 2022:4573, Skolinspektionen 2022*

utmaningar jämfört med svaren från lärare i områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar. Detta kan bero på att extra anpassningar ibland innebär att innehållet i undervisningen förenklas för mycket och att inte alla lärare som behöver det har tillräckliga kunskaper i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. Huvudmän som arbetar på ett framgångsrikt sätt med det kompensatoriska uppdraget fortbildar löpande lärare i exempelvis specialpedagogiskt eller språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt för att bättre kunna möta elevers behov.

Däremot kan Skolinspektionen se att elever i områden med socioekonomiska utmaningar i högre utsträckning än andra elever uppfattar att deras lärare får dem att tro på sig själva och att lärarna gör dem intresserade av att lära.

### **1.7.6 Utvärdering av likvärdighet utifrån stadens nya organisering av förskola och grundskola**

Med anledning av omfattningen på, konsekvenserna av och intentionerna för organisationsförändringen av förskola och grundskola fick stadsledningskontoret i uppdrag av kommunstyrelsen 2018 att återkomma med en plan för följeforskning och utvärdering av organisationsförändringarna. Utvärderingsledaren, professor Lena Lindgren, Förvaltningshögskolan, återkom våren 2022 med sin slutrapport från utvärderingen av hur kvalitet och likvärdighet i förskolan och grundskolan förändrats under perioden 2018–2021, och vilken betydelse de nya organisationernas styrning haft för den utvecklingen<sup>21</sup>.

Utvärderingen använder Skolverkets definition av likvärdighet, som innebär lika tillgång, lika kvalitet samt kompensatoriska insatser. Översatt till ett sammanhang präglad av pedagogisk segregation, kan detta innebära att kvaliteten på undervisningen och fördelningen av de kompensatoriska åtgärderna på huvudmanna- och skolnivå är de mest centrala komponenterna i tolkningen av utvecklingen.

Trots att förutsättningarna för ansvar, styrning och ledning kan anses goda kan dock inga större förändringar noteras med avseende på de indikatorer som tillämpats för att mäta tillståndet av kvalitet och likvärdighet i förskolan och grundskolan. Liksom vid utgångsläget finns betydande variationer mellan utbildningsområden och grupper av skolor som kan hänföras till socioekonomiska faktorer, vilket kan förstås som tecken på bristande likvärdighet. Samtidigt finns tecken på att likvärdigheten ökar. I grundskolan har elevers upplevelse av stöd, inflytande och studiero försämrats något generellt, men ökat en del i högindexskolor. I lågindexskolor har dock elevers upplevelser av utbildning minskat, särskilt beträffande studiero i årskurs 9. Vad gäller kunskapsresultat ses en generell något sjunkande tendens i de flesta årskurser och socioekonomiska grupperingar, men har däremot ökat i alla årskurser utom i årskurs 1 i skolor i gruppen med högt socioekonomiskt index, dock från mycket låga utgångsvärden.

---

<sup>21</sup> *Kan likvärdighet styras fram? – utvärdering av förskolans och grundskolans omorganisering i Göteborgs stad, Förvaltningshögskolans rapporter nr 163, Lena Lindgren, 2022*

### 1.7.7 Vad består våra utmaningar av?

Grundskoleförvaltningens rektorer i socioekonomiskt utsatta områden har på Skolverkets initiativ, och med stöd av följeforskning från Göteborgs universitet, sedan 2020 systematiserat kunskaper gällande ledarskap och förutsättningar för undervisning i socioekonomiskt utsatta skolmiljöer. Resultatet av arbetet kan sammanfattas i en fördjupad kunskap om de ”särskildheter” som präglar skoluppdraget i dessa skolmiljöer. Dessa är kopplade till elevunderlaget, vårdnadshavarunderlaget, det geografiska området och personalgruppen och innebär bland annat en tyngre, komplexare arbetsmiljö och ett ökat relationsbyggande då elevrörligheten i samtliga dessa kategorier är högre än i andra skolor.

När elevunderlaget är instabilt, och när kritiska händelser inträffar relativt ofta, kräver organisationen en annan typ av stabilitet, med kristallklara mål och rutiner. Personalen behöver tas omhand mer aktivt genom ett synligt och närvarande ledarskap och härbärgerande. De kompensatoriska insatserna behöver fungera stabilt, liksom samverkan med andra samhällsaktörer i närområdet. Utmaningar och dilemman handlar om att å ena sida söka samförstånd och överenskommelser med elever och vårdnadshavare, å andra sidan ställa krav på anpassning till det svenska samhällets språk och värderingar. Likaså kräver uppdraget ett större socialt fokus då många elever är traumatiserade, och det är lätt att då missa skolans kärnuppdrag som faktiskt är utbildning. Det är också utmanande att behöva navigera och organisera för andra schemabrytande aktiviteter, ofta föreslagna av organisationer utanför skolan som vill hjälpa till, men som faktiskt kan störa den viktiga undervisningstiden. Elever i dessa skolor har ofta långtgående behov utifrån sin hemmiljö och historia som påverkar deras skolnärvaro och möjlighet till lärande, och ofta uppstår där dilemman gällande i vilken utsträckning skolan ska hjälpa till att kompensera för sådana situationer, trots att skolan inte har detta ansvar.

Följeforskningen har utifrån nätverksarbetet dragit slutsatser om att grundskoleförvaltningens policyer karaktäriseras av likriktning. Detta kommer till uttryck genom specialiserade tjänstemän och digitalisering. Digitala system upplevs vara tidskrävande och icke-stödjande, vilket ger rektorerna mindre tid till arbete med elever och föräldrar. Likformigheten reducerar kreativitet och begränsar rektorernas möjlighet att utforma sin egen arbetsituation. Avsaknaden av kontextuell anpassning bidrar till exkludering och en bristande tillit till förvaltningsorganisationen. Snarare än att passivt acceptera situationen använder rektorerna sitt handlingsutrymme för att, utifrån sin kontextuella medvetenhet, agera i linje med sin professionella övertygelse. Den tid de då ”sparar” återinvesterar de i de elever och vårdnadshavare som behöver stöd bortom ”de vanliga rutinerna”<sup>22</sup>.

### 1.7.8 Några framgångsexempel

Hur huvudmän utformar sitt stöd till rektorer och skolenheter med långvarigt låga resultat, hög personalomsättning och otrygga elever har betydelse för rektors handlingsutrymme. Men även goda förutsättningar måste tas tillvara i

---

<sup>22</sup> Sammanfattning, arbetsmaterial, Mette Liljenberg, Åsa Hirsch, 2022

form av praktisk handling på skolnivå för att förbättringar ska kunna ske. Det finns goda exempel från kommuner där rektorer har lyckats vända utvecklingen trots enorma utmaningar. Skolor som har präglats av låga kunskapsresultat, otrygga elever och stora arbetsmiljöproblem hos personalen, och är belägna i socioekonomiskt utsatta områden med majoriteten av elever med annat modersmål än svenska. Genom medvetet och intensivt arbete har skolorna efter några år kunnat uppnå goda kunskapsresultat, välmående elever och personal som trivs och stannar på sin skola<sup>23</sup>.

Skolledare på dessa skolor har samtliga talat om vikten av att ha en gemensam, känd vision att samlas kring, där elevernas lärande och trivsel är tydligt i centrum. Det utvecklingsarbete som bedrivits har tagit avstamp i analyser av elevernas behov, och är i ständig justering eftersom behoven hela tiden förändras. Elevhälsoresursen är motorn i utvecklingsarbetet och fördelas utifrån behoven. Centrala dokument så som arbets-/verksamhetsplan, plan mot diskriminering och kränkande behandling med mera är på så sätt tydligt styrande och levandegjorda hos personalen. Skolledarna menar också att ledarskapet måste vara tydligt närvarande och synligt i verksamheten, exempelvis genom rektorernas fysiska deltagande i pedagogisk lunch och fikaraster, klassrumsbesök, information om var man befinner sig, öppna dörrar och så vidare. Samtidigt finns stora vinster med att distribuera ledarskapet, det vill säga att ge förstälärare eller elevhälsopersonal tydliga, förankrade ansvarsområden som följs upp regelbundet.

Konkreta exempel på utvecklingsinsatser som givit goda effekter på skolorna är #roligareraster<sup>24</sup>, en gemensam uppstartsdag, tillgänglig undervisning genom språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, uppdelning av raster så att alla elever inte är ute på skolgården samtidigt, att byta från ämnesklassrum till hemklassrum, ”Rosengårdsmodellen”<sup>25</sup>, tvåläraresystem vilket ger ett ständigt kollegialt lärande, att låg- respektive mellanstadielärare regelbundet byter roller för att underlätta stadiövergången, samt att tydligt knyta fritidshemsverksamheten till skolans utvecklingsarbete för att skapa en helhet för eleven.

Det kanske mest utmärkande budskapet från skolledarna är dock vikten av struktur och logik i organisationen för att få till en god arbetsmiljö. Tydliga ramar och rutiner, kalendarium, styrande dokument, arbetssätt och ”ledstänger” som förankrats och synliggjorts för alla i personalgruppen bidrar till en förutsägbarhet, tydlighet och tillit till ledarskapet. Att jobba aktivt med transparensen och överblickbarheten ger förtroende hos personalen och gör det enklare att ta beslut som alla kanske inte alltid tycker om till en början. Det handlar om att kunna skapa en vi-känsla utifrån allas viktiga roller i helheten, inklusive de i personalgruppen som inte är lärare.

---

<sup>23</sup> Maria Risthammar, Ekkälleskolan i Linköpings kommun, Semira Vikström och Erik Hall, Visätraskolan i Huddinge kommun, Cecilia Larsson Ståhl och Sofie Nilsson, Rosengårdsskolan i Malmö, återberättat på skolkonferens i Växjö 25–26 januari 2023.

<sup>24</sup> Satsningen #roligareraster genomförs på Visätraskolan och innebär vuxenledda aktiviteter på rasterna utifrån behovsinventeringar av den fysiska platsen och elevernas mående. Satsningen har fått goda effekter på trygghet och trivsel genom att minska konfliktytorna på skolan.

<sup>25</sup> Rosengårdsmodellen innebär att lärare ska arbeta likvärdigt, bland annat genom samma lektionsstart och -avslut, stor elevdelaktighet och tydliga ramar. Detta har bland annat visat sig särskilt gynna pojkars måluppfyllelse.

Betydelsen av en välmående personalgrupp för att utveckla kvalitet bekräftas i en studie om framgångsrikt kvalitetsarbete där bland annat amedarbetarnas engagemang samt organisationens ledarskap har vida större betydelse för framgångsrik utveckling än exempelvis strategisk planering och processledning<sup>26</sup>. Likaså är en korrekt behovsanalys med utgångspunkt i kärnverksamheten helt central. Även Jeffrey Casely-Hayford och Per Lindqvist visar i en studie om lärare som väljer att stanna på sin skola trots svåra förutsättningar<sup>27</sup> att ett starkt kollegium och ledarskap har stor betydelse. Ett tydligt fokus på elevers måluppfyllelse, där kolleger delar med sig av material och erfarenheter och lär av varandra, kombinerat med en stark kultur av att aktivt främja känslan av samhörighet ger trivsel. Även denna studie bekräftar rektorernas berättelser om betydelsen av ordning och reda så att alla vet vad som gäller. Stödjande rutiner och ritualer så som fredagsfika, ansvarsområden och en rektor som upplevdes som synlig, tydlig, rättvis och samtidigt själv en bärare av skolans kultur var viktiga komponenter i att upprätthålla det normsystem som kulturen på skolan utgjorde.

### 1.7.9 Slutsatser utifrån det kommunala handlingsutrymmet

Utifrån de underlag som förvaltningen tagit del av och som refereras till ovan, är det uppenbart att den pedagogiska segregationen är ett stort samhällsproblem, inte minst ur ekonomisk synvinkel, och utgör samtidigt ett system som drabbar många elever negativt och begränsar deras livsmöjligheter. Flera faktorer som orsakar detta går inte att påverka inom ramen för grundskolenämndens rådgivningsutrymme som kommunal aktör: skollagens regleringar gällande antagning till friskolor, regler för skolplacering, boendesegregationen, brister i det svenska språket och andra försvärande förutsättningar hos många vårdnadshavare och elever som verkar i grundskolans verksamhet. Det kommunala handlingsutrymmet är alltså till viss del begränsat men kan istället inriktas på att ta hand om, och mildra, konsekvenserna av skolsegregationen och den pedagogiska segregationen.

Tendenserna i Sverige och i Göteborgs Stad stämmer väl överens med övriga EU så till vida att den mest frekvent tillämpade kompensatoriska åtgärden har varit riktade insatser mot utsatta skolor; ökad ekonomisk tilldelning vilket möjliggjort ökad lärartäthet med mera. Detta har dock inte lyckats råda bot på den personalomsättning som på flera skolor i Göteborg fortfarande är djupt problematisk, och inte heller lyckats jämna ut behörighetsgraden även om grundskolenämnden tagit steg i rätt riktning. Grundskolenämnden har i detta avseende flera ytterligare handlingsutrymmen kvar att utveckla vidare.

På en generell nivå stämmer också rektorernas uppfattningar om brister i förvaltningens stöd väl överens med de tendenser som Skolinspektionen identifierat; att stödet blir för generellt eller likriktat utan att ha skraddarsytt utifrån en välgrundad problemanalys. Utvecklingen i Göteborg efter att grundskolenämnden bildades 2018 har inte visat på några stora framsteg utifrån likvärdighet och det finns därför starka skäl att pröva nya arbetssätt i stödet till

<sup>26</sup> Henrik Eriksson, forskare på Chalmers tekniska högskola, *Sveriges bästa verksamheter*, 2019

<sup>27</sup> *Should I stay or should I go?*, Lydia Kwak, Jeffrey Casely Hayford, Karolinska Institutet, m fl., 2022

rektor. Inte minst har det systematiska kvalitetsarbetet på såväl huvudmannasom skolenhetsnivå en stor betydelse för att renodla styrmiljön, skapa tydligare samband mellan olika nivåer i styrkedjan och identifiera utvecklingsbehoven på respektive skolenhet.

