



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-01-08

Diarienummer N609-3858/23

Handläggare:

Jonas Österberg

E-post: jonas.osterberg@grundskola.goteborg.se

Yttrande till stadsledningskontoret om förslag till Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024 - 2030.

Förslag till beslut

I grundskolenämnden,

1. Grundskolenämnden avstyrker förslaget till *Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024–2030*, och översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt eget, daterat 2024-01-08.
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Sammanfattning

Sammantaget bedömer grundskoleförvaltningen att de strategier som anges i planen och som berör grundskolan är genomförbara. De ingår redan i grundskoleförvaltningens verksamhet och förvaltningen samverkar med andra aktörer, däribland andra förvaltningar, i genomförandet av dessa.

Grundskoleförvaltningen vill i detta sammanhang lyfta fram den problematik som kan finnas med en styrmiljö där flera olika styrdokument och planer är i spel samtidigt. När planer läggs på planer uppstår överlappande styrmedel och en form av överstyrning, vilket framstår som ett ineffektivt sätt att styra och leda. Ett annat problem är att det med planer och program ofta följer krav på uppföljning och utvärdering vilket ökar de administrativa processerna.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Följande frågeställningar har skickats med i anvisningen till remissinstanserna.

- **Vilka ekonomiska konsekvenser ser nämnden/styrelsen? Behöver omprioriteringar av resurser göras och vilken effekt bedömer nämnden/styrelsen att det får?**
- **Genomförs idag aktiviteter som är kopplade till strategierna, med stöd av tidsbegränsade statsbidrag eller andra externa medel? Om så är fallet, i vilken omfattning och hur länge sträcker sig finansieringen?**

De ekonomiska förutsättningarna har förändrats och grundskolan i Göteborg har ett ansträngt ekonomiskt läge. Utifrån nuvarande ekonomiska läge bedömer

grundskoleförvaltningen att ökade ambitionsnivåer och ytterligare åtaganden förutsätter tillskjutande av resurser. Det innebär svårigheter att göra ytterligare ekonomiska omprioriteringar för att fullgöra programmets strategier. När det gäller finansiering av verksamhet är ju också budget överordnat program.

Grundskolans ekonomiska styrning utgår redan idag från principen om kompensatorisk resursfördelning där utgångspunkten handlar om att utjämna barn och ungas livsvillkor. Flera av de strategier som anges under målet Barn och ungas hälsa ska förbättras ligger också inom ramen för grundskolans ordinarie verksamhet. Det innebär att inga ytterligare prioriteringar behövs för att leva upp till programmets inriktning. Flera av grundskoleförvaltningens insatser finansieras idag genom statsbidrag. Det gäller särskilt sådana insatser som är kompensatoriska och syftar till öka likvärdigheten och som har påverkan på målet om barn och ungas hälsa. Skola som arena är ett sådant exempel.

När det gäller de ekonomiska förutsättningarna rent generellt gäller en osäkerhet vid extern finansiering – förutsättningarna kan förändras och få en annan inriktning. Därför finns det osäkerhet att bygga långsiktiga strategier på extern finansiering såsom riktade statsbidrag från Skolverket.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har gjort några särskilda observationer eller bedömningar utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Jämlikhet i hälsa och livsvillkor är mått på samhällets sociala hållbarhet. Grunden för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa är jämlika uppväxtvillkor. Programmet har fokus på barn och unga och på att stärka arbetet för de grupper som staden har svårt att nå och där behovet är stort, eller där det saknas kunskap om livsvillkoren och hur behoven ser ut. Utbildning och skolmiljö i samhället utgör samtliga del av barns livsvillkor. Förslaget till program lyfter mål och strategier som syftar till att minska skillnaderna i livsvillkor och hälsa och som därmed förväntas ha positiv inverkan på den sociala hållbarheten.

Samverkan

Information på facklig samverkansgrupp (FSG) den 29 januari 2024.

Bilagor

1. Göteborgs stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024 - 2030.

Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat förslag till Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024 - 2030, i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Grundskolenämnden har ombetts att lämna sitt yttrande över föreslaget program. Nämndbehandlat remissvar ska skickas till stadsledningskontoret senast 31/1. Grundskoleförvaltningen har begärt anstånd att få lämna sitt remissyttrande till den 6/2 och fått det beviljat.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2022-10-27 § 34 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att i enlighet med den inriktning som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, ta fram ett nytt program som ersätter Göteborgs Stads folkhälsoprogram 2019 - 2020 och Göteborgs Stads program för en jämlik stad 2018 - 2026.

Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024 - 2030 har sin grund i hur livsvillkorens fördelning påverkar folkhälsan. Programmets fokus är barns och ungas hälsa och på de grupper som idag har sämst hälsa och livsvillkor. Det övergripande målet för Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa är att skillnader i livsvillkor och hälsa ska minska.

Förvaltningens bedömning

Om programmet

Utgångspunkten för förslaget till program är den nationella folkhälsopolitiken och dess åtta målområden. Programmet omfattar hälsofrämjande och förebyggande arbete riktat till hela befolkningen och alla åldrar men fokuserar på barn och unga samt grupper som idag har sämst livsvillkor och hälsa.

Förslaget till program innehåller ett övergripande mål samt fyra mål och tolv strategier.

Övergripande mål: Skillnader i livsvillkor och hälsa ska minska.

- Mål 1 - Barns och ungas hälsa ska förbättras
- Mål 2 - Invånarnas möjligheter till delaktighet, inflytande och tillit ska öka
- Mål 3 - Fler ska ha arbete och möjlighet till försörjning
- Mål 4 - Tillgången till en hållbar och väl gestaltad livsmiljö ska vara jämlik

Tillsammans med andra nämnder omnämns grundskolenämnden som ansvarig för fem strategier tillhörande målet Barn och ungas hälsa ska förbättras:

- Strategi 1.1 Stärk stödet till föräldrar och vårdnadshavare under barnets hela uppväxt
- Strategi 1.2 Främja barns läs- och språkutveckling
- Strategi 1.3 Stärk skolan som hälsofrämjande arena
- Strategi 1.4 Stärk arbetet för att fler barn och unga ska ha en tillgänglig och meningsfull fritid

- Strategi 1.5 Öka förutsättningarna för fysisk aktivitet

Förvaltningens yttrande

I nedanstående avsnitt har grundskoleförvaltningen lämnat synpunkter och kommentarer på de frågor som skickats med i anvisningen till hur remissvaret ska utformas.

• Bidrar programmets mål och strategier till att uppnå det övergripande målet? Saknas något?

Det program som tagits fram ersätter till vissa delar det tidigare programmet Jämlikt Göteborg. Några av strategierna känns också igen från detta program. Regelbundet har en jämlikhetsrapport tagits fram som följt utvecklingen gentemot de mål som satts upp i detta program. Det framgår dock inte om det gjorts effektutvärderingar av tidigare programs strategier och insatser. Grundskoleförvaltningen anser att kunskap om tidigare programs effekter hade varit en bra utgångspunkt i framtagandet av detta program. Val av strategier hade då kunnat formas utifrån sådan systematiskt framtagen kunskap om vilka strategier som ger bäst effekt.

Grundskoleförvaltningen anser därför att det är svårt att bedöma om programmets mål och strategier kommer att bidra till att uppnå det övergripande målet.

• Strategiernas genomförbarhet:

- Hur ser ni generellt på strategiernas genomförbarhet, utifrån exempelvis omvärldsfaktorer och organisatoriska förutsättningar.

- Hur ser ni som nämnd eller styrelse på er egen möjlighet att genomföra strategierna? Gör bedömning både utifrån egna verksamheten och utifrån samverkan i hela staden.

De strategier som finns angivna under målområdet Barn och ungas förbättrade hälsa ligger i linje med insatser som redan pågår inom grundskoleförvaltningen. Att främja barns läs- och språkutveckling är skolans ansvar och finns angivet i de nationella styrdokumenterna för skolan. Stärk skolan som hälsofrämjande arena - är en annan strategi som ligger inom skolans grunduppdrag. Strategin om att Öka förutsättningarna för fysisk aktivitet har också bäring på Göteborgs Stads idrottspolitiska program. Även strategin som handlar om att stärka att fler barn och unga ska ha tillgänglig och meningsfull fritid har bäring på de insatser som finns angivna i Göteborgs handlingsplan för att inga områden ska vara utsatta 2025. Detsamma gäller strategin om att stärka stödet till föräldrar och vårdnadshavare under barnets hela uppväxt där det finns motsvarande insatser avseende föräldrastöd i ovan angivna handlingsplan. För flertalet insatser i denna handlingsplan har också Grundskolenämnden fått ett särskilt ansvar. Därtill finns det i Göteborgs Stads budget för 2024 flertalet skrivningar avseende grundskolan som berör de strategier som anges i förslaget program.

Sammantaget innebär föreslaget program och strategierna i detta program en form av dubbelstyrning sett i relation till andra styrdokument som redan finns och där grundskolan har givits ett särskilt ansvar.

Grundskoleförvaltningen bedömer att strategierna som anges i planen och som berör grundskolan är genomförbara. De ingår, som beskrivits ovan, redan i grundskoleförvaltningens ansvar och förvaltningen samverkar med andra aktörer, däribland andra förvaltningar, i genomförandet av dessa. Att samverka med andra aktörer och verka tillsammans med andra är många gånger nödvändigt för grundskoleförvaltningen ska kunna genomföra sitt uppdrag.

• Ger programmet förutsättningar att göra jämlikhetsanalyser som grund för att nå de grupper som behöver insatser mest?

• Hur kan målgruppsperspektivet stärkas i programmets mål och strategier?

• Finns det andra indikatorer eller nyckeltal som är värdefulla för att bedöma måluppfyllelse?

I bilaga till programmet beskrivs ett antal indikatorer kopplade till målen med syfte att kunna följa utvecklingen i relation till målen. De mål som finns angivna i programmet har karaktären av långsiktighet. Det krävs ett uthålligt utvecklingsarbete utifrån de strategier som angivits i programmet för att det ska finnas förutsättningar för måluppfyllelse. I det sammanhang anser grundskoleförvaltningen att det kan övervägas om indikatorer ska följas som mer kortsiktigt visar på en utveckling avseende de strategier som angivits. Syftet med den typen av indikatorer skulle då vara att se om utvecklingen går i rätt riktning. Är vi på rätt väg? Finns det förutsättningar för ökad måluppfyllelse?

Ett exempel på en sådan indikator skulle kunna vara den resultatuppföljning som görs i årskurs 1 avseende elevers läsutveckling enligt det obligatoriska bedömningsmaterial som Skolverket tagit fram. Ett sådant mått skulle kunna vara ett mått för att följa upp strategin som handlar om att främja barns läs- och språkutveckling. Grundskoleförvaltningen anser att mått med koppling till denna strategi behöver ses över.

De indikatorer som redovisas för målområdet - Barns och ungas hälsa ska förbättras – utgår från en enkät riktad till elever i årskurs 9. Grundskoleförvaltningen anser att mätning av indikatorer behöver ske från yngre åldrar för att också kunna vara en del i jämlikhetsanalyser och därmed också som grund för tidiga och förebyggande insatser. En undersökning som skulle kunna fylla ett sådant syfte utgörs av Västra Götalandsregionens elevhälsoenkät.

• I programmet föreslår vi utdelat samordningsansvar respektive ansvar: *Hur ser ni på förslaget med två nivåer av ansvar?*

När det gäller ansvar har varje nämnd ett verksamhetsansvar angivit i sitt reglemente. Grundskoleförvaltningen anser därför att den fördelning av ansvar utifrån strategierna som tilldelats de olika nämnderna kan komma att utgöra en dubbel och därmed överflödigt styrning. Varje nämnd har därtill enligt sina reglementen ett ansvar att samverka med andra nämnder.

Grundskoleförvaltningen anser att samordningsansvaret behöver förtydligas. Om inte förväntningarna på parterna som ska samverka är tydliga kan det komma att påverka genomförandet av strategierna.

Grundskoleförvaltningen instämmer i konstaterandet att ingen enskild nämnd eller enskilt bolag på egen hand kan skapa jämlika livsvillkor för invånarna i Göteborg utan gemensamma utmaningar behöver mötas i samverkan såväl inom den kommunala organisationen, som med nationella och regionala aktörer samt med aktörer i näringsliv, akademi och civilsamhälle. Förvaltningen vill i detta sammanhang påtala att formerna för sådan samverkan i större utsträckning behöver vara fokus för programmet som då tar avstamp i den utvärdering som gjorts av samverkansarbetet inom ramen jämlikt Göteborg. In denna utvärdering lyfts följande slutsatser; *Samverkan behöver integreras i linjen, Det behöver finnas tydliga strukturer och ordning för samverkan och Samverkan kräver utvecklingsarbete.*¹

- **Fråga till nämnd som utpekats med samordningsansvar: Vilka förutsättningar har nämnden för att omhänderta det ansvaret?**

Grundskolnämnden har inte givits något samordningsansvar i programmet.

Finns det ytterligare kommentarer?

Som beskrivits ovan så finns de strategier som anges i programmet redan angivna i nationella och befintliga lokala styrdokument. Det innebär att grundskoleförvaltningens verksamhet har en inriktning som ligger i linje med angivna strategier i programmet. Det innebär att det redan finns en styrlogik kring angivna strategier. I redovisningen av uppdraget att minska administrationen inom flertalet verksamheter, kommunfullmäktige 2023-02-23 § 29, framkom bland annat att styrtyngden i staden behöver minska. Det handlar till exempel om att det finns behov av att ytterligare minska antalet program och planer. Antalet mål i program och planer behöver minska för att undvika målträngsel och parallellstyrning. Det handlar också om att undvika nya åtgärder och insatser som redan ingår i nämnders och styrelser grunduppdrag eller redan är reglerade i lagstiftningen.

Grundskoleförvaltningen vill i detta sammanhang lyfta fram den problematik som kan finnas med en styrmiljö där flera olika styrdokument och planer är i spel samtidigt, vilket också lyfts fram tidigare i en utvärdering av Jämlikt Göteborg.² När planer läggs på planer uppstår överlappande styrmedel och en form av överstyrning, vilket framstår som ett ineffektivt sätt att styra. Ett annat problem är att det med planer och program ofta följer kvar på uppföljning och utvärdering vilket ökar de administrativa processerna.

Protokollsutdrag skickas till

Grundskoleförvaltningens ledningsgrupp
Stadsledningskontoret

¹ Jensen, C & Löfström, M (2022) Jämlik Stad Göteborg – med fokus på samverkan. Kommunforskning i Västsverige.

² Ibid

Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen

Maria Andersson
Förvaltningsdirektör

Helena Sjöberg
Avdelningschef