



Grundskolenämndens omvärldsanalys 2025

Innehåll

1	<u>Grundskolenämndens omvärldsanalys 2025</u>	<u>1</u>
2	<u>Inledning</u>	<u>3</u>
1.	<u>Innehåll och syfte.....</u>	<u>3</u>
2.	<u>Sammanfattning av omvärldsanalysens viktigaste slutsatser..</u>	<u>3</u>
3	<u>Omvärldsanalys</u>	<u>4</u>
1.	<u>Befolkningsutveckling</u>	<u>4</u>
1.	<u>Dialog och delaktighet gällande komplexa samhällsutmaningar.....</u>	<u>6</u>
2.	<u>Andel elever i anpassad grundskola och resursskolor.....</u>	<u>7</u>
2.	<u>Fristående skolor</u>	<u>9</u>
3.	<u>Ekonomiska förutsättningar</u>	<u>10</u>
4.	<u>Statlig styrning inom utbildningsområdet</u>	<u>12</u>
5.	<u>Kompetensförsörjning.....</u>	<u>18</u>
6.	<u>Digitalisering och AI</u>	<u>19</u>
7.	<u>Planering för civil beredskap.....</u>	<u>21</u>
4	<u>Förvaltningens analys: Så påverkas verksamheten av omvärldsförändringarna</u>	<u>23</u>
1.	<u>Kapacitetsanalys.....</u>	<u>23</u>
2.	<u>Ekonomisk analys</u>	<u>26</u>
3.	<u>Analys statlig styrning</u>	<u>27</u>
4.	<u>Analys kompetensförsörjning.....</u>	<u>29</u>

1 Inledning

1. Innehåll och syfte

De kommande åren står grundskoleförvaltningen inför betydande demografiska förändringar, både statistiska centralbyrån (SCB) och kommunens egna prognoser pekar mot en lägre befolkningstillväxt. Utvecklingen drivs framför allt av ett lågt barnafödande men påverkas också av minskad invandring och ökad utvandring. Som en direkt konsekvens av detta förväntas antalet barn och unga i Göteborg Stad att minska, vilket i sin tur leder till minskade behov av platser i förskola och skola, samtidigt som antalet äldre ökar i snabb takt. Förändringarna kommer att påverka kommunens planeringsförutsättningar.

Syftet med denna omvärldsanalys är att:

- Identifiera de utmaningar och möjligheter som de demografiska förändringarna medför.
- Förstå hur förändringarna påverkar kapacitetsplaneringen, de ekonomiska förutsättningarna och kompetensförsörjningen.
- Förstå hur statliga styrsignaler påverkar verksamheten.

Genom att belysa och analysera dessa områden syftar rapporten till att ge en översikt av de utmaningar och möjligheter som grundskolenämnden står inför. Omvärldsanalysen ska fungera som ett kunskaps- och fördjupningsunderlag som kan bidra till diskussion och analys för kommande års inriktning och arbete.

2. Sammanfattning av omvärldsanalysens viktigaste slutsatser

I årets omvärldsanalys är det genomgående temat befolkningsutvecklingen och hur olika områden kan komma att påverkas av de demografiska förändringarna de kommande åren. Sammanfattningen ger en överblick av de analyser och medskick som bedöms ha stor betydelse för nämndens strategiska planering och beslutsfattande.

- Den nationella styrningen inom utbildningsområdet ökar kraftigt de kommande åren. Förvaltning och nämnd behöver säkerställa förutsättningar för implementering med tillhörande kompetensutveckling.
- Den pågående demografiska förändringen som innebär minskat elevantal sammanfaller med en period av ökade hyreskostnader.
- För att inte minska ekonomiskt utrymme för den pedagogiska verksamheten krävs en mängd prioriteringar, på olika nivåer.
- Nämndens grundläggande principer är ett stöd vid fortsatta prioriteringar.
- Den ändrade demografin medför komplexa samhällsutmaningar som berör många människor.

2 Omvärldsanalys

Avsnittet ger en överblick av de viktigaste omvärldsfaktorerna som förväntas påverka grundskoleförvaltningen de kommande åren. Centrala områden är befolkningsutveckling, ekonomiska förutsättningar, de viktigaste nationella styrsignaler inom utbildningsområdet, kompetensförsörjning, digitalisering och AI samt planering för civil beredskap.

2.1 Befolkningsutveckling

Göteborgs Stad har, liksom övriga Sverige, under en längre period upplevt en stark befolkningstillväxt. Denna trend har dock börjat avta och den senaste tiden har det skett en förändring i befolkningsutvecklingen med färre antal barn som föds, samtidigt som antalet äldre ökar i snabb takt. Befolkningen i Göteborg som är 85 år och äldre förväntas öka med cirka 60 procent, år 2035 jämfört mot idag, dock rör det sig om en åldersgrupp med relativt få individer.

För grundskoleförvaltningen del är det minskande antalet födda barn den främsta förklaringen till utvecklingen. Majoriteten av kommunerna i Sverige har en liknande utveckling och till skillnad från tidigare trender, där födelsetalen följt konjunktursvängningar, finns det i dagsläget enligt SCB inga tecken på en ökning av antalet födda barn inom de närmsta åren. SCB gör ändå bedömningen att antalet födda barn så småningom kommer att öka från dagens rekordlåga nivåer, men att det finns osäkerhet gällande när uppgången kommer att ske. Ytterligare förklaringar till den minskade befolkningsutvecklingen är att fler än tidigare har utvandrat från Sverige samtidigt som skärpningar inom migrationsområdet lett till en minskad invandring.

Demografisk utveckling Göteborgs Stad, ålder 0–5 år

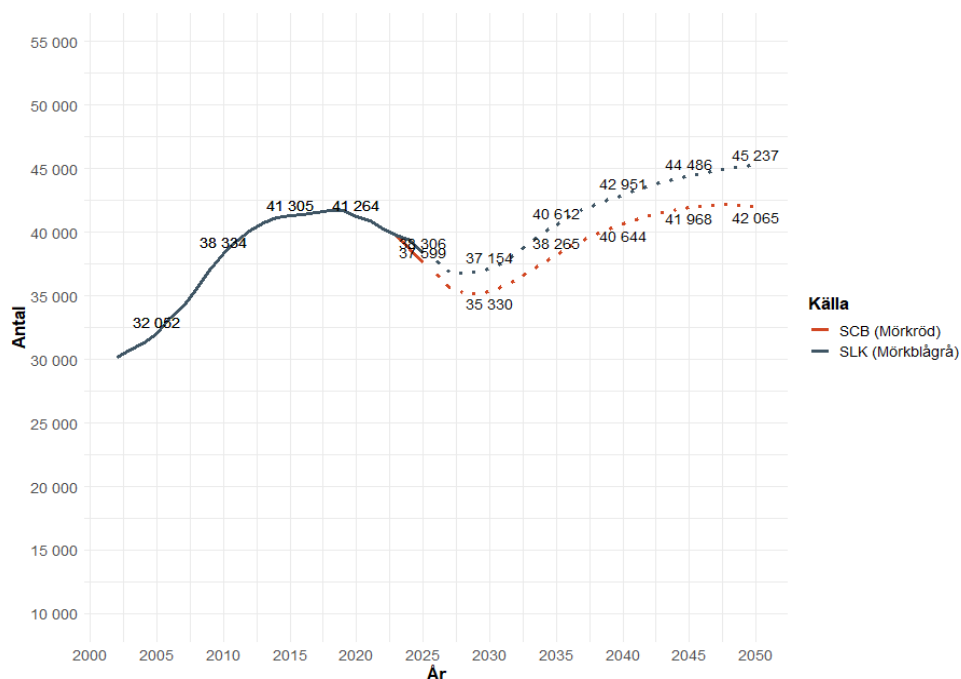


Diagram 1: Demografisk utveckling Göteborgs Stad år 2000–2050, ålderna 0–5 år

Statistikmyndigheten SCB gör prognoser av befolkningsutvecklingen genom att analysera födelse- och dödstal samt migrationen. Enligt deras prognoser kommer antalet barn i grundskoleålder, 6–15 år, att minska betydligt de kommande åren. SCB:s prognos visar en minskning med cirka 1 600 elever fram till 2027 och 3 500 färre 6–15 åringar i Göteborg inom fem år.

Stadsledningskontoret (SLK) prognoser utgår från SCB:s data men beaktar även lokala faktorer såsom planerad byggnation och företagsetableringar i staden. Historiskt har SLK:s prognoser visat en något högre befolkningstillväxt i grundskoleåldern, 6–15 år, jämfört med SCB. SLK:s prognos visar en minskning med cirka 1 300 elever fram till 2027 och 2 800 färre 6–15 åringar i Göteborg inom fem år.

Demografisk utveckling Göteborg Stad, ålder 6–15 år

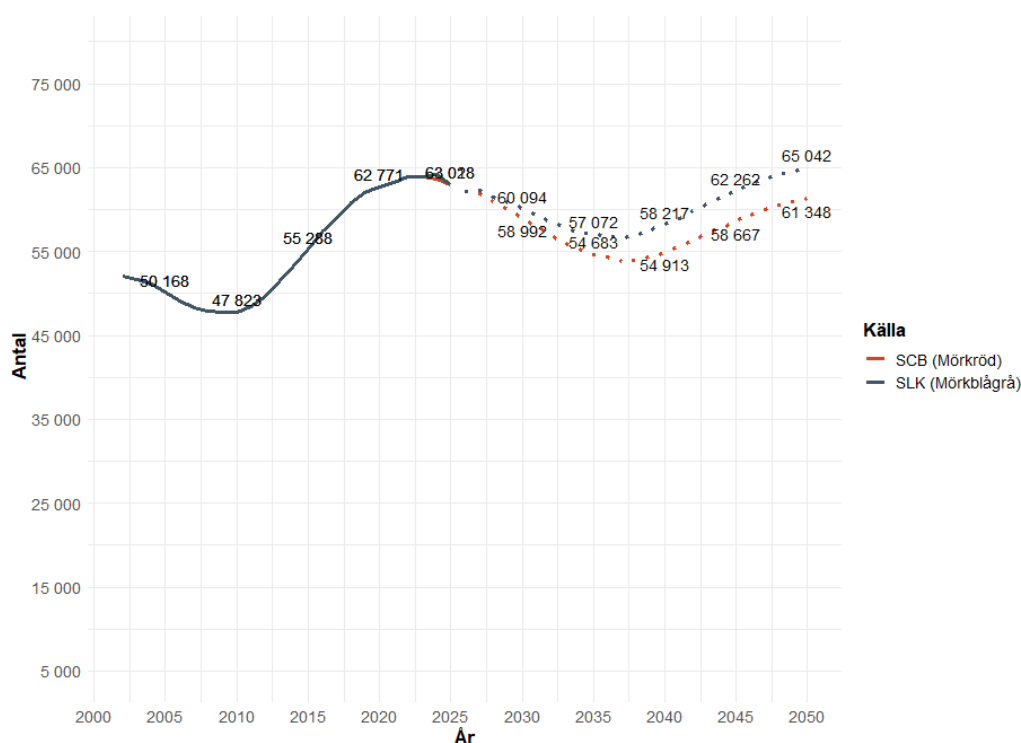


Diagram 2: Demografisk utveckling Göteborg Stad år 2000–2050, ålderna 6–15 år

En aspekt som beaktas i SLK:s prognoser är hur de demografiska förändringarna med minskande födelsetal och en ökande andel äldre påverkar, och påverkas av, bostadsmarknaden. Den demografiska utvecklingen med fler äldre innebär att antalet små hushåll ökar och att behovet av olika typer av bostäder därmed förändras. Samtidigt har förutsättningarna för bostadsbyggandet påverkats av konjunkturläget och de ökade räntorna. De senaste tre åren har antalet påbörjade bostadsbyggnationer minskat kraftigt¹ och i Göteborg går det att se en minskning sedan 2023². Det kan medföra inlåsningseffekter i bostadsmarknaden, vilket kan få som konsekvens att färre barnfamiljer stannar eller flyttar till Göteborg.

¹ [Byggningsprognos december 2024 - Boverket](#)

² [Planering+och+bostadsbyggande+i+Göteborg+2024+-+20240923-001.pdf](#)

En liknande konsekvens har gått att se i Region Stockholm, som gjorde en flyttstudie 2022. Den visar att flera av de som har flyttat till grannlän anger just bostadsskäl som flyttmotiv. Enligt studien flyttar de i familjebildande åldrar 30–49 år från Stockholm mer än andra. Studien visar också att det är högre sannolikhet att hushåll med barn flyttar av bostadsskäl och att bostadsekonomin väger tyngre som förklaring för denna grupp än andra utflyttare³.

Demografisk utveckling Göteborg Stads, total befolkning

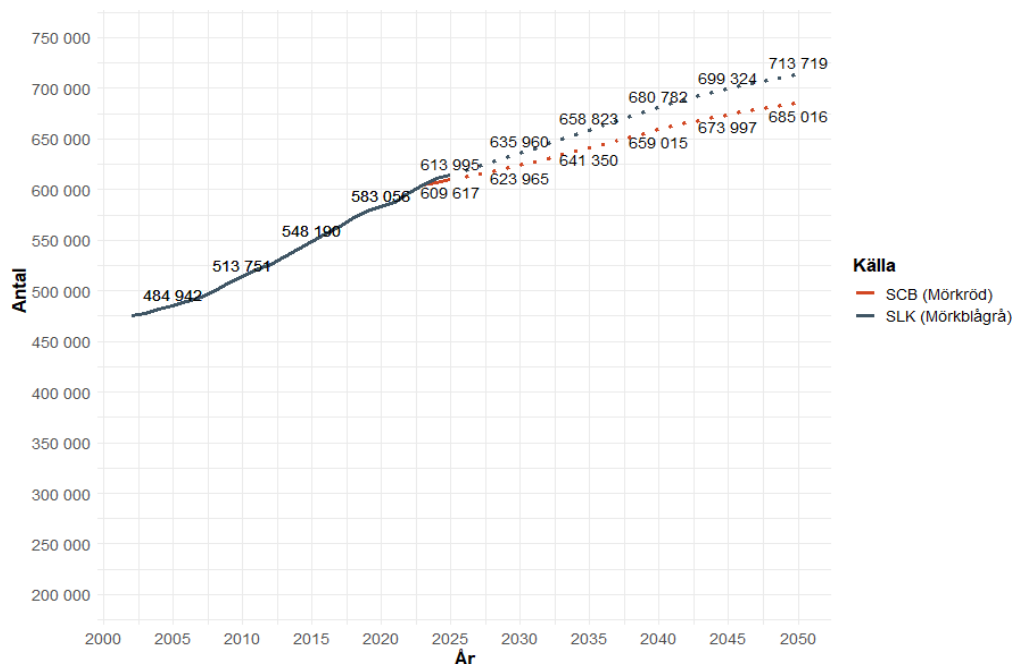


Diagram 3: Demografisk utveckling Göteborg Stad år 2000–2050, totala befolkningen

2.1.1 Dialog och delaktighet gällande komplexa samhällsutmaningar

I och med det minskade relevantalet är det viktigt att på ett tydligt och sakligt sätt kommunicera de förutsättningar och utmaningar som det kan komma att innebära, inte bara för grundskoleförvaltningen utan även för ett stort antal göteborgare.

I Förvaltningshögskolans forskning på temat medborgares åsikter om lokalisering av offentlig service framkommer att det finns tydliga målkonflikter där det är svårt att identifiera tydliga förklaringsfaktorer för vilka som är för respektive emot att bevara skolor i glesbygd⁴. Detta kan sättas i en kontext där det finns många små skolor i Göteborg och både behoven och den beslutade styrningen pekar på att dessa på sikt bör avvecklas eller utökas. Det gör att avvägningar mellan skolors storlek och lokalisering kommer vara en stor fråga för grundskoleförvaltningen och grundskolenämnden i framtiden, där det inte behöver finnas enkla svar. I flera delar av Göteborg finns exempelvis större skolor nära kommungränsen, medan de mindre skolorna är något längre in.

³ regionstockholm.se/48fd10/contentassets/9ee4ea05765d4b9ca2d97034f3749e6b/flyttstudie/

⁴ [Här, där eller överallt? Medborgares åsikter om lokalisering av offentlig service](#)

När SOM-institutet undersökte allmänhetens ståndpunkt i hur offentliga verksamheter såsom skola bör vara lokaliserade fanns det en viss övervikt för att föredra decentralisering. Närhet till skolor stack särskilt ut i svaren och hela 88 procent var positiva till att bevara skolor i glesbygd/mindre orter. I samma undersökning framgick det dock att det finns en viss övervikt för uppfattningen att de som väljer att bo i glesbygd får vara beredda på sämre tillgång till service.

Barnrättsperspektivet

Barnkonventionen är sedan 2020 lag i Sverige, vilket innebär att alla beslut som rör barn ska utgå från barnets bästa. FN:s barnrättskommitté har kritiserat Sverige för att barns åsikter inte systematiskt beaktas i beslut som påverkar dem och att många kommuner saknar strukturer för att säkerställa barns deltagande i beslutsfattande. Högsta domstolen har uttalat att intresseavvägningar av barns bästa inte ska göras schablonmässigt utan att tyngden i de motstående intressena får uppskattas från fall till fall. Vidare visar Riksrevisionens granskning att statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen inte varit tillräckligt effektiva. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att följa upp och analysera det strategiska arbetet inom barnets rättigheter samt ge förslag på hur arbetet kan utvecklas. Målet är att stärka effektiviteten och säkerställa att barns röster hörs på alla nivåer.

Beslut gällande skolstruktur och utbildningskapacitet kan ha stor påverkan både på nuvarande och framtida elever och det finns därav ett stort värde av att höra barns röster när de berörs. Beslut som kan få kortsiktiga negativa konsekvenser för en grupp barn kan ibland ändå motiveras med en samlad bedömning om barns bästa utifrån ur ett längre perspektiv eller ett helastaden-perspektiv, där bedömningen utgår från en vidare grupp av barn än de som berörs i ett första skede.

Timing i kommunikationen

Att ha dialog i ett så tidigt skede som möjligt inför en förändring är önskvärt för att skapa tilltro till processen och möjliggöra inflytande. Samtidigt behöver det balanseras mot risk att skapa oro samt risk för att dialoger genomförs även i de fall där påverkansmöjligheter inte finns eller bedöms vara mycket små. Att genomföra dialogprocesser av hög kvalitet kan också vara ett bidrag till att bredda det demokratiska deltagandet.

2.1.2 Andel elever i anpassad grundskola och resursskolor

Andelen elever i anpassad grundskola ökar fortsatt, både på nationellt plan och i Göteborg. På nationell nivå har andelen elever ökat från 1,0 procent läsåret 2018/2019 till 1,4 procent läsåret 2023/2024⁵. I Göteborg är motsvarande andel 1,7 procent läsåret 2023/2024 och prognosen är att elevunderlaget kommer att fortsätta öka inom anpassad grundskola. Göteborg har därmed den högsta andelen elever i anpassad grundskola, sett till de större städerna och kommunerna. Orsaken till ökningen och att Göteborg har högst andel är i

⁵ [Skolverket Elever i anpassade grundskolan läsåret 2023/24](#)

nuläget inte säkerställt, vilket gör att planeringsförutsättningarna framåt är särskilt svåra för den anpassade grundskolan.

Andel elever i anpassad grundskola årskurs 1–9, per stad och läsår

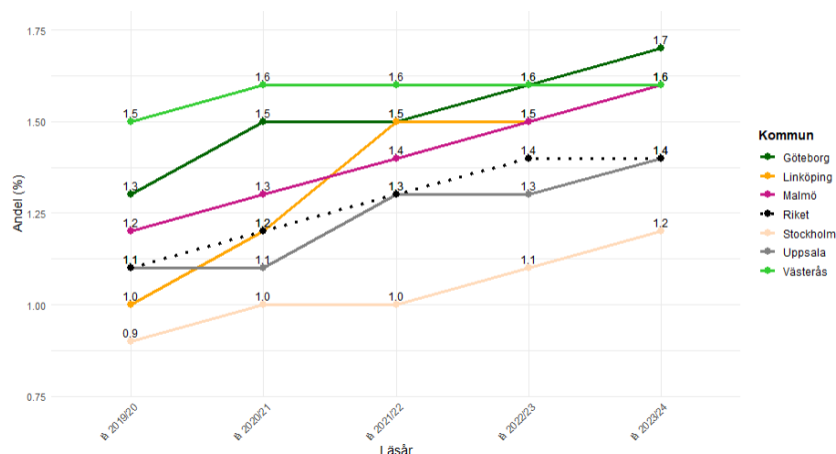


Diagram 4: Andel elever mottagna i anpassad grundskola årskurs 1–9 i riket och storstäderna, data från Skolverket. Läsår 2029 till 2023/2024

På nationell nivå har ett antal utredningar och satsningar gjorts på bland annat finansiering av akuttskolor, öka rektors möjlighet att i högre grad stänga av elever, ökad möjlighet till att placera elever i mindre och flexibla undervisningsgrupper eller ge elever enskild undervisning samt möjliggöra resursskolor^{6 7 8}. Inom ramen för förvaltningens skolenhetsutredningsarbete genomfördes en tankesmedja med forskare från olika discipliner där bilden av en mer separerad undervisning för olika elevgrupper lyftes som trendspaning. Utvecklingen inom både anpassad grundskola och efterfrågan på resursskolor i Göteborg följer således båda en sådan trend, där det i allt högre grad efterfrågas lösningar utöver den ordinarie grundskoleverksamheten.

Stadens första resursskola startade i utbildningsområde Sydväst läsåret 2024/2025. Läsår 2025/2026 startar ytterligare två resursskolor i Centrum och Nordost. Dessa kommer på sikt ersätta de befintliga centrala särskilda undervisningsgrupperna och tillsammans uppnå en total kapacitet på cirka 140 platser när samtliga tre skolenheter är fullbelagda. Grundskolenämnden har beslutat att siktet ska vara på att ha resursskolor i varje utbildningsområde och utifrån det saknas det fortsatt en resursskola inom utbildningsområde Hisingen.

Summering gällande befolkningsutveckling:

- Det föds färre barn samt att invandringen minskar och utvandringen ökar.
- Behovet av skolplatser kommer att minska de kommande tio åren.
- Efter 2035–2040 prognosticeras en ökning av antal elever igen.
- Komplexa samhällsutmaningar berör många människor.

⁶ [Regeringen satsar på akuttskolor och ökad tillgång till speciallärare - Regeringen.se](#)

⁷ [Utredare föreslår åtgärder för att förbättra tryggheten och studieron i skolan - Regeringen.se](#)

⁸ [En förbättrad elevhälsa - Regeringen.se](#)

2.2 Fristående skolor

Skolverket presenterade under våren 2024 en rapport⁹ om enskilda huvudmän inom grundskola och gymnasieskola. I rapporten framkommer bland annat att de fristående skolorna inte är jämnt fördelade över landet utan främst är koncentrerade till storstadsområdena.

Nästan var femte grundskola i Sverige är fristående och drivs av en enskild huvudman. Andelen elever i fristående grundskolor har ökat från 14 procent läsåret 2013/14 till 16 procent läsåret 2022/23. För Göteborgs del har utvecklingen gått från 22,1 procent 2014 till 22,8 procent 2023.

I Skolinspektionens rapport avseende ansökningsåret 2024 framgår att det inkom 103 ansökningar vilket är i ungefärlig nivå med 2023. Det är dock nästan en halvering jämfört med tidigare år. Det är särskilt ansökningar om nyetablering som minskat jämfört med tidigare år. Av inkomna ansökningar om nyetablering utmärker sig Stockholmsområdet där varannan ansökan berör Stockholms Stad eller någon av de närliggande kommunerna.

75 procent av de inkomna ansökningarna handlar om utökning av befintlig verksamhet. Av inkomna ansökningar kommer 71 procent från de stora koncernbolagen. Vid Skolinspektionens tillståndsprövning tas generellt inte hänsyn till negativa konsekvenser för kommunen, om inspektionen bedömer att kommunen ska kunna parera dessa inom en femårsperiod.

Antal inkomna ansökningar i Sverige fördelat på nyetablering och utökning under perioden 2013–2023

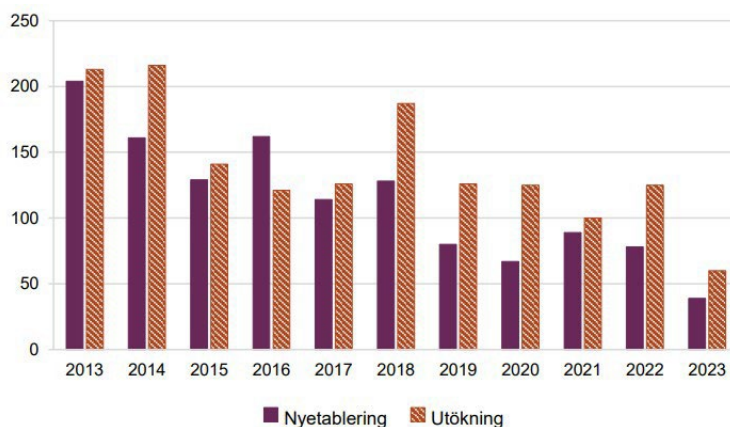


Diagram 5: Skolinspektionens statistik över antal inkomna ansökningar i Sverige fördelat på nyetablering och utökning under perioden 2013–2023. Ansökningar om internationell skola är exkluderade.

Skolinspektionen gör bedömningen att det för många enskilda huvudmän är enklare att utöka en redan befintlig skola än att starta en ny skolenhet.

Samtidigt som den vikande elevutvecklingen medför utmaningar för såväl enskilda som kommunala huvudmän kan också nya regleringar gällande elevpeng med mera, förändra förutsättningarna för fristående skolor.

Regeringen kommer exempelvis presentera utredningen om nationell skolpengsnorm under 2025. Där kommer förslag om definition och beräkning

⁹ [Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan, Skolverket Rapport 2024:4](#)

av kommunens hemkommunsansvar belysas vilket kan medföra något lägre ersättningsnivåer till de fristående skolorna.

Såväl Skolinspektionen som Skolverket framhåller att den tidigare rådande utvecklingen med en ökad andel elever i fristående skolor nu kan mattas av. Minskade elevkullar kan medföra en ökad konkurrens mellan huvudmän och mellan skolor. Skolinspektionen har varnat för att en relativt stor andel av de enskilda huvudmännen har en känslig ekonomisk ställning och kan tvingas till neddragningar i verksamheten vid ett mindre elevtapp. Denna risk gäller framför allt små enheter.

I nuläget finns det samtidigt ett antal enskilda huvudmän som har tillstånd att starta skolor i Göteborg men saknar lokaler. I takt med att grundskoleförvaltningen kan behöva lämna skollokaler kan det i sin tur leda att fler lokalalternativ finns tillgängliga att hyra för fristående verksamheter. Detta skulle kunna leda till att elevflödena mellan kommunala och fristående skolor ökar.

Summering gällande fristående skolor:

- Konkurrensen om eleverna kommer att öka.
- Antalet nyetableringar förmodas vara begränsade under kommande år.
- Än viktigare att bevaka enskilda skolors ekonomiska ställning då framför allt mindre skolor kan bli mer ekonomiskt sårbara vid minskat elevantal.
- Ökade krav på grundskoleförvaltningens beredskap att ta emot elever.

2.3 Ekonomiska förutsättningar

Goda ekonomiska planeringsförutsättningar är en av de viktigaste faktorerna för att utveckla en strategisk hållbar utveckling, både på huvudmanna- och skolnivå. I avsnittet nedan beskrivs ekonomiska förutsättningar utifrån ett globalt, nationellt och lokalt perspektiv.

Perioden med hög inflation verkar vara över, både i Sverige och globalt. Samtidigt utvecklas konjunkturen ojämnt runt om i världen. USA sticker ut som en stark aktör, främst tack vare teknikjättarnas globala inflytande. Med Donald Trumps seger i presidentvalet och stödet från en republikansk majoritet i kongressen finns stora möjligheter att genomdriva hans politik. Det kan leda till ökade handelstullar som gynnar amerikansk produktion, men riskerar att skapa spänningar med handelspartners.

Europa brottas med regeringskriser, byråkratiska utmaningar och konsekvenser av kriget i Ukraina. Den globala tillväxten de närmaste åren är därför svår att förutse, inte minst på grund av betydande geopolitiska risker, bland annat kopplade till konflikterna i Mellanöstern och Ukraina.

Sverige befinner sig i en utdragen lågkonjunktur, och den ekonomiska återhämtningen väntas dröja. När hushållens konsumtion ökar väntas den drivas

av högre reallöner, lägre ränteutgifter och ökad optimism. Fallande inflation stärker reallönerna och möjliggör fler räntesänkningar från Riksbanken under 2025, vilket ökar köpkraften. Riksbankens signaler kring ytterligare räntesänkningar under 2025 är osäkra. Hur inflationen utvecklas är osäkert och kan snabbt förändras. En höjning av räntan verkar dock inte sannolik på grund av den utdragna lågkonjunkturen.

Demografiska förändringar i kommunsektorn

Som beskrivs i avsnitt 2.1 kommer Göteborgs Stad och grundskoleförvaltningen att stå inför betydande demografiska förändringar de kommande åren. Eftersom både nämndens och skolornas budget i huvudsak baseras på antal elever inom åldersspannet 6–15 år kommer dessa förändringar att ha stor ekonomisk påverkan.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) lyfter fram följande tre strategier som viktiga när hela kommunsektorn står inför betydande demografiska förändringar i form av minskad befolkningstillväxt och förändrad befolkningsstruktur.

- **Anpassning** av kommunens verksamhet, för att bibehålla en god servicenivå trots förändrad demografi.
- **Prioritering**, kommuner behöver bli bättre på att lära av andra duktiga kommuner som löst välfärdsutmaningar på ett klokt sätt.
- **Långsiktighet**, kommunsektorn bör sträva efter beslut som bidrar till långsiktigt kloka beslut.

För Göteborgs Stad, grundskolenämnden och förvaltningen kan dessa frågor handla om behov av att anpassa verksamheten så att kärnuppdraget ska kunna bedrivas så effektivt som möjligt. Det kan också krävas prioriteringar gällande satsningar utanför kärnuppdraget och sist men inte minst en skolorganisation som bidrar till långsiktig goda ekonomiska förutsättningar för att skapa en utbildning där alla elever kan lyckas.

Påverkan på intäkter och kostnader

Förvaltningen har återkommande beskrivit effekter, både av förväntat minskat elevantal men även av förändringar inom elevgruppen. Utifrån den sviktande befolkningsprognosen riskerar grundskoleförvaltningens budgetram, inom en femårsperiod, att minska med cirka 450 mnkr. Antagandet bygger på befolkningsprognosen från SLK i mars 2025. Samtidigt prognosticeras förvaltningens hyreskostnader att öka kraftigt med cirka 400 mnkr inom samma femårsperiod utifrån nämndens lokalbehovsplan för 2024. Många av kommunens skol- och förskolelokaler byggdes under 1960- och 1970-talen och det finns stora renoveringsbehov. Nya skolbyggnader samt ökade drifts- och underhållskostnader beräknas generera en hyresökning med omkring fyra

procent per år. Det kan jämföras mot prognosen från SKR för december där prisindex för kommunal verksamhet är minus 0,3 procent 2025.

Summering gällande ekonomi:

- Osäker omvärld.
- Den nedåtgående befolkningstillväxten kommer att utmana välfärden.
- SKR lyfter fram anpassning, prioritering och långsiktighet för att kommuner ska klara sitt välfärdsuppdrag.
- Sjunkande elevantal leder till minskade intäkter till både nämnd och skolor.
- Förväntade ökade hyreskostnader.

4. Statlig styrning inom utbildningsområdet

Nedan presenteras den nationella styrningen inom utbildningsområdet genom en sammanfattning av pågående samt nyligen presenterade statliga utredningar samt ett urval av riktade statsbidrag. Därefter beskrivs nationell styrning som påverkar kompetensförsörjningen och förändrad lagstiftning inom socialtjänsten.

I regeringens budgetproposition för 2025 framgår att målet för utbildningsområdet är att Sverige ska vara en framstående kunskaps- och forskningsnation som präglas av hög kvalitet. För att följa upp måluppfyllelsen redovisar regeringen en rad indikatorer där Sverige jämförs med andra länder.

Inom grundskoleförvaltningens verksamhetsområde är uppföljningen av PISA-resultaten de mest relevanta. I PISA 2022 finns det flera olika likvärdighetsindikatorer. Jämfört med 2018 visar studien en ökning i elevers resultatspridning och en ökande resultatskillnad mellan de med högst respektive lägst socioekonomisk bakgrund. Resultaten i PISA bekräftar till stor del resultaten i PIRLS 2021 som visade på att skillnader i läsförståelse i årskurs fyra ökat både mellan elevgrupper och mellan skolor. Baserat på resultaten i PISA, och andra indikatorer, bedömer regeringen att likvärdigheten i Sverige försämrats i absoluta mått. Samma tendenser syns även i övriga OECD, vilket sammantaget innebär att Sverige fortsätter att vara ett genomsnittligt land vad gäller likvärdigheten i grundskolan. Huvudprioriteringarna för politiken är höjda kunskapsresultat, ökad kvalitet och en mer likvärdig utbildning. De satsningar som regeringen aviserar i budgetpropositionen vilka berör förvaltningens verksamhet handlar främst om:

- kompetensförsörjning och arbetsmiljö,
- insatser för ökad läsförståelse,
- en trygg skolmiljö,
- insatser för ökad likvärdighet och förstärkt kunskapsutveckling.

I september 2024 hade halva mandatperioden passerat och regeringen uppger att 96 procent av arbetet med reformerna i Tidöavtalet är påbörjade eller genomförda. Inom skolan har regeringen följande prioriteringar:



Diagram 6: Regeringens prioriteringar inom området skola.

Skolan ska tillbaka till grunderna

Läsa, skriva och räkna ska prioriteras. Fler läroböcker och mindre skärmtid för bättre inlärning. Mer och bättre nyttjande av undervisningstiden. Lärarna ska få mer tid till undervisning. Betygskriterier och läroplaner ska bli mer tydliga och kunskapsbaserade.

En tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna

I december 2023 tillsattes en utredning som ska föreslå ändringar i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet i syfte att skapa bättre förutsättningar för elevers lärande och kunskapsutveckling. De nya läroplanerna ska skapa bättre förutsättningar för lärande genom en tydlig kunskapsinriktning med fokus på fakta och ämneskunskaper. Betänkande av Läroplansutredningen redovisades den 26 februari 2025.

Statsbidrag för stärkt kunskapsutveckling

Syftet med bidraget är att huvudmän utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet ska stärka utbildningens kvalitet, så att alla elever kan nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. Statsbidraget hette fram till 2023 statsbidrag för likvärdig skola. Med det nya namnet tydliggörs att bidraget inriktas på kunskapsutveckling.

Statsbidrag för inköp av läroböcker och lärarhandledningar

Under 2023 inrättades ett nytt statsbidrag för att stärka elevernas tillgång till läroböcker. Syftet är att skolan ska bli mer likvärdig och att öka undervisningens kvalitet.

Statsbidrag för inköp av litteratur

Det här statsbidraget ska användas till tryckta skönlitterära och facklitterära böcker för att stärka barns och elevers tillgång till olika typer av litteratur.

Det behövs mer ordning i klassrummet

Rektorer och lärares ansvar och befogenheter ska stärkas. Lärare ska få mer tid till undervisning genom minskat krav på dokumentation. Skolor ska vara stängda för obehöriga. Det ska finnas fler akutskolor för elever som behöver särskilt stöd. Elever ska kunna få undervisning i mindre grupper och det ska finnas fler möjligheter till specialundervisning. För högpresterande elever ska det finnas fler möjligheter till fördjupning i teoretiska ämnen. Elever som behöver extra stöd ska få det så tidigt som möjligt.

En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare

En särskild utredare ska göra en översyn av förskollärares och lärares administrativa uppgifter och lämna förslag för att minska den administrativa bördan. Målet är att frigöra mer tid för undervisning. Utredningen ska se över förskollärares och lärares administrativa uppgifter och se vilka uppgifter som tar tid från undervisningen. I uppdraget ingår att bedöma vilka av lärarnas uppgifter som bör prioriteras bort samt bedöma vilka uppgifter som övrig personal kan utföra. Betänkande av Utredningen om minskad administration och om reglering av förskollärares och lärares tid presenterades den 3 mars 2025.

Bättre förutsättningar för rektorerna inom skolväsendet

Rektorernas ledarskap spelar en central roll för förskolans och skolans kvalitet. Idag får inte rektor alltid goda förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Regeringen har gett en utredare i uppdrag att lämna förslag som stärker det pedagogiska ledarskapet och minskar omsättningen av rektorer. I uppdraget ingår bland annat att föreslå åtgärder för att minska rektorers administrativa börda och andra uppgifter som tar tid från det pedagogiska ledarskapet. Redovisningsdatum: Uppdraget ska redovisas senast den 12 juni 2025.

En förbättrad elevhälsa

En särskild utredare ska analysera och föreslå hur elevhälsan kan stärkas i syfte att bättre tillgodose elevernas behov. Även regleringen om stödinsatser i skolan ska ses över. Det ska bland annat bli enklare att placera elever i mindre och flexibla undervisningsgrupper. Redovisningsdatum: Genom tilläggsdirektiv förlängdes utredningstiden för delar av uppdraget den 3 mars 2025. Den del av uppdraget som avser att se över regleringen om extra anpassningar, särskilt stöd och särskild undervisningsgrupp ska enligt tilläggsdirektiven redovisas i ett delbetänkande och ska redovisas senast den 11 april 2025. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 25 juni 2025.

Stärkt trygghet och studiero i skolan

En särskild utredare ska utreda och föreslå åtgärder för ett stärkt ledarskap och ett effektivare arbete med trygghet och studiero i skolan. Uppdraget innebär bland annat att stärka rektorer och lärares ansvar och befogenheter, [skapa tydligare ordningsregler](#), tryggare skolmiljöer och ökade insatser som riktar sig till särskilt våldsamma elever. Utredaren ska också lämna förslag om ett nationellt frånvaroregister. Betänkande av Utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan redovisades den 29 januari 2025.

Statsbidrag för lärarassistenter

Statsbidraget ska gå till att anställa fler lärarassistenter i skolan för att ge lärare ökad möjlighet att fokusera på undervisning. Lärarassistent är personal som avlastar lärarna så att de ska kunna ägna sig åt undervisning och uppgifter som hör till undervisningen. Titeln lärarassistent är inte ett krav för att få ta del av statsbidraget.

Statsbidrag för akutskolor

Statsbidraget ges för personalkostnader för akutskolor i grundskolan. En akutskola definieras som en organisatorisk lösning som är knuten till en skolenhet för att elever tillfälligt ska få utbildning utanför den egna skolenheten.

Statsbidrag för personalkostnader i skolsociala team

Ett skolsocialt team är en grupp med personal från både skolan och socialtjänsten som samverkar för trygghet och studiero och för att öka elevernas närvaro i skolan.

Statsbidrag för bättre arbetsmiljö och arbetsvillkor för lärare i socioekonomiskt utsatta områden

Statsbidraget ska gå till vissa skolhuvudmän för åtgärder för förbättrad arbetsmiljö och förbättrade arbetsvillkor för lärare i skolenheter med socioekonomiska utmaningar.

Statsbidrag för personalförstärkning av speciallärare

Det här statsbidraget ska göra det möjligt för huvudmän att anställa eller ge uppdrag till speciallärare och speciallärare i särskilda undervisningsgrupper. Ersättning ges både för utökning av antalet legitimerade speciallärare och lärare som fortbildar sig till speciallärare.

Statsbidrag för personalförstärkning av läraravlastande personal

Det här statsbidraget ska göra det möjligt för huvudmän att anställa eller ge uppdrag till läraravlastande personal. Bidraget ska lämnas för personalförstärkning när det gäller läraravlastande personal med relevant utbildning för att utföra arbetsuppgifter som huvudsakligen bidrar till förbättrad trygghet och studiero.

Det behövs mer ordning i skolsystemet

Skärpta krav på fristående skolor. Betyg ska spegla elevernas faktiska kunskaper. Mer statlig styrning för att säkerställa likvärdighet och rättvisa i skolan. Resurser ska fördelas mer rättvist mellan olika skolor och kommuner.

Nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet

Utredningen ska föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationellt bindande skolpengsnorm för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Syftet ska vara att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet. Redovisningsdatum: Uppdraget att föreslå ett

nytt resursfördelningssystem för förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan ska redovisas senast den 16 juni 2025 (förlängd utredningstid). Förslag för gymnasieskolan ska redovisas den 1 november 2026.

Likvärdiga betyg och meritvärden

En särskild utredare ska analysera och lämna förslag på förändringar i betygssystemet och systemet för meritvärdering. Syftet är att betyg och meritvärden ska spegla elevers kunskaper på ett mer rättvisande sätt och att motverka betygsinflation. Betänkande av Utredningen om likvärdiga betyg och meritvärden redovisades den 19 februari 2025.

Utredningen om vinst i skolan

Utredningen ska bland annat föreslå förbud mot vinstutdelning under de första åren efter en nyetablering, vid ägarbyten och vid kvalitetsbrister. Utredaren ska också föreslå hur statsbidrag kan frysas för misskötta friskolor och hur olämpliga personer kan stoppas från ägande eller inflytande i en friskola. I uppdraget ingår också att se över om skattepengar avsedda för skolverksamhet ska kunna krävas tillbaka om de används till annat än skola.

Redovisningsdatum: Uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 28 mars 2025 och i ett slutbetänkande senast den 31 december 2025.

Nationell styrning påverkar kompetensförsörjningen

Inom de närmaste 3–5 åren kommer ett antal reformer träda i kraft som kommer att påverka förvaltningens kompetensförsörjning. Skolverket har redovisat uppdraget om ett nationellt professionsprogram¹⁰ som ska träda i kraft den 1 september 2025. Förslaget har varit ute på remiss och utifrån svaren har Utbildningsdepartementet upprättat en konsekvensutredning¹¹ och ett förslag till förordning¹² har skickats ut på remiss. Det är rimligt att anta att det slutgiltiga beslutet inte kommer att skilja sig väsentligt från det förslag till förordning som nu är ute på remiss.

Professionsprogram

Professionsprogrammets övergripande syfte är att förskollärare, lärare och rektorer ska erbjudas en strukturerad och likvärdig kompetensutveckling under hela yrkeslivet i syfte att:

- utveckla undervisningens kvalitet,
- stärka professionerna,
- öka skolyrkenas attraktionskraft,
- öka likvärdigheten i utbildningen.

Professionsprogrammet består av två bärande delar:

1. En nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet.

¹⁰ Skolverket 2024: Redovisning av uppdrag om ett nationellt professionsprogram U2022/02319 och U2023/01870 (Diarienummer 2024:1474).

¹¹ Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet: Konsekvensutredning av förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. (2025-01-23)

¹² SFS: Förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare

2. Ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare (ej rektorer).

Utbildningsdepartementet föreslår att det nationella meriteringssystemet ska bestå av fyra nivåer och bygga på antal verksamhetsår, akademiska studier och praktisknära forskning. I förslaget ingår inte någon bedömning av lärarens yrkesskicklighet som grund för meritering.

Reformerad lärarutbildning

Ett betänkande om en reformerad lärarutbildning *Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning* (SOU 2024:81) är just nu ute på remiss och förväntas realiseras hösten 2027.

Utredningen lägger fram omfattande förslag för att förbättra kvaliteten och relevansen i utbildningen, göra studenterna mer förberedda för yrket samt öka yrkets attraktivitet. De främsta förslag som lyfts fram är höjda antagningskrav i svenska, ökat fokus på undervisning om läs- och skrivinlärning, samt att göra lärarutbildningen mer tillgänglig i hela landet. Utredaren föreslår även ökat fokus på ämneskunskap och ämnesdidaktik, kognitionsvetenskap samt praktisk metodik.

Genom att höja antagningskravet i svenska från betyget E till betyget C skulle cirka 40–50 procent av studenterna på grund- och ämneslärarprogrammen inte komma in på utbildningen. Samtidigt bedömer utredaren att fler skulle fullfölja utbildningen vid högre antagningskrav och att utbildningen på sikt skulle få en ökad attraktivitet. Utredaren skattar att antalet examinerade låg- mellan och ämneslärare de första åren med de nya kraven kommer att vara cirka 25 procent färre jämfört med idag, vilket totalt sett motsvarar en minskning med cirka 5 000 examinerade förskole- grundskole- och ämneslärare per år.

Utredaren lyfter också vikten av alternativa vägar till en lärarexamen och föreslår att försöksverksamheten med den ettåriga försöksverksamheten av den Kompletterande Pedagogisk Utbildning (KPU) permanentas. Utbildningen leder till fler examinerade ämneslärare, men med behörighet oftast endast i ett ämne. Smala behörigheter kan medföra svårigheter att organisera och bemanna för behörig undervisning. De minskar också elevens förutsättningar till kontinuitet i undervisningen då fler lärare blir involverade i elevens skolgång samt för läraren att få en rimlig tjänst. Det kan vara svårt att få en heltidstjänst på en och samma skola vid behörighet i ett ämne.

10-årig grundskola

Vid halvårsskiftet 2028 träder 10-årig grundskola och anpassad grundskola i kraft som innebär att förskoleklassen försvinner och ersätts med en ny årskurs 1. Den anpassade grundskolan utökas med ytterligare en årskurs då den skolformen inte har haft någon förskoleklass. Dagens förskollärare kommer inte att vara behöriga att undervisa i den nya årskurs 1 vare sig i grundskolan eller i den anpassade grundskolan utan behöver antingen komplettera sin utbildning eller hitta andra arbetsuppgifter. I grundskoleförvaltningen handlar det om cirka 300 förskollärare.

Ny socialtjänstlag

I juli 2025 träder den nya socialtjänstlagen i kraft. Syftet med den nya lagen är att socialtjänsten ska arbeta mer förebyggande, kunskapsbaserat, jämställt och lättillgängligt. Samarbetet mellan aktörer som arbetar med barn ska också stärkas vilket kan skapa helhetssyn på barnets situation och leda till bättre stöd där skolan är skrivs fram som en viktig part. Socialtjänstens insatser ska erbjudas snabbare genom att fler insatser kommer kunna undantas från individuell behovsprövning. Socialtjänsten har traditionellt sett inte så många egna arenor för universella, främjande och förebyggande insatser. Därav kan skolan te sig som en intressant samverkanspart utifrån den nya lagens inriktning. För att samverkan ska formas på ett sätt som fungerar med hänsyn till skolans grunduppdrag är det viktigt att etablerade strukturer för samverkan nyttjas. Det handlar om Skolan som arena, skolsociala team, familjecentrerat arbetssätt och läsfrämjande arbete i samverkan.

Summering gällande statliga styrsignaler:

- Stora statliga reformer inom skolområdet de kommande åren, exempelvis nytt betygssystem och nya läroplaner.
- Flera genomgripande reformer som ett nationellt professionsprogram, 10-årig grundskola och anpassad grundskola, krav på speciallärarexamen för att undervisa i anpassad grundskola och en reformerad lärarutbildning.

2.5 Kompetensförsörjning

Som beskrivits i avsnitt 2.1 prognosticeras antalet födda barn minska under den kommande 10-årsperioden och enligt SKR beräknas antalet barn och unga vara omkring 200 000 färre 2033 jämfört med 2023. Det är framför allt barn i förskole- och grundskoleålder som väntas minska samtidigt som den del av befolkningen som är 85 år och äldre väntas öka med nästan 60 procent. Med det scenariot ändras befolkningsstrukturen och behoven av välfärd påtagligt. Om ingenting förändras i demografin behöver ungefär hälften av ökningen av samtliga sysselsatta fram till 2033¹³ arbeta inom äldreomsorgen. Andra sektorer som också väntas öka är till exempel Försvarsmakten och grön omställning. Samtidigt ökar andel personer i arbetsför ålder i mycket liten utsträckning, vilket skapar brist på arbetskraft.

Prognos av kompetensbehov

Skolverkets prognos över behovet av lärare de närmaste 14 åren visar att trots minskade elevkullar kvarstår bristen på lärare, om än i mindre omfattning jämfört med tidigare prognoser. Bristen beror främst på kommande pensionsavgångar¹⁴. Enligt Skolverket kommer det finnas ett överskott av lärare i fritidshem och specialpedagoger. För grundskoleförvaltningens del kommer

¹³ SKR 2024: Välfärdens kompetensförsörjning Personalprognos 2023–2033 och strategier för att klara kompetensförsörjningen.

¹⁴ Skolverket: Lärarprognos 2024. Rapport 2025:2

den största bristen enligt deras prognos vara speciallärare och högstadielärare i ämnena matematik, svenska, engelska, slöjd, franska, tyska och teknik.

Skolverkets prognos stämmer väl med förvaltningens egna prognoser förutom när det gäller lärare i fritidshem. I deras prognoser ingår inte lärare som idag är obehöriga men som har en pedagogisk examen eller tillsvidareanställning. Där pekar Skolverket på att dessa lärare behöver ges goda förutsättningar till vidareutbildning eller behörighetsgivande fortbildning. Den främsta kompetenshöjningen förvaltningen kan göra är därmed att behålla och utveckla befintlig personal. Skolverket pekar i sin rapport¹⁵ på att det krävs strategiskt arbete inom flera områden för att stärka tillgången till behöriga lärare:

- ett förstärkt arbetsmiljöarbete för att alla lärare ska få en trygg och hållbar arbetssituation,
- att lärare får bättre förutsättningar att fokusera på läraryrkets kärnuppdrag, det vill säga att planera, genomföra och följa upp undervisning,
- att minska den höga omsättningen på rektorer och förbättra rektorers förutsättningar att fokusera på sitt pedagogiska ledarskap.

Summering kompetensförsörjning:

- Konkurrenten om tillgänglig arbetskraft kommer att vara stor.
- Om ingenting förändras i demografin behöver ungefär hälften av ökningen av samtliga sysselsatta fram till 2033 arbeta inom äldreomsorgen.
- Den främsta kompetenshöjningen förvaltningen kan göra är att behålla och utveckla befintlig personal.

2.6 Digitalisering och AI

Regeringens fokus på digitalisering och artificiell intelligens (AI) inom offentlig förvaltning syftar till att effektivisera verksamheten och på sikt generera besparingar. Nya satsningar kräver dock resurser och insatser, både ekonomiska och personella, vilket förutsätter att förvaltningen avsätter dessa resurser. Det kräver även goda samarbeten med partners för framgångsrika lösningar.

Regeringen har gett Myndigheten för digital förvaltning (Digg) och Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) i uppdrag att ta fram vägledande riktlinjer för användning av generativ AI inom offentlig förvaltning. Riktlinjer för AI i Sverige släpptes den 20 januari 2025. EU:s AI-förordning har tagits fram som EU-gemensam lagstiftning för att reglera utveckling, tillhandahållning samt användning av AI. Lagen trädde i kraft den 1 augusti 2024. Inom grundskoleförvaltningen kommer det krävas ett arbete med att ta fram styrande dokument utifrån lagstiftningen.

Digitalisering och AI påverkar skolan och undervisningen. Tillgången till generativa AI-tjänster och dataanalyser kommer att möjliggöra visualiserade data för beslut, effektivisera manuell administration för pedagogisk personal och ledning på skolan. Digitala assistenter kommer att möjliggöra

¹⁵ Skolverket: Lärarprognos 2024. Rapport 2025:2

individualiserad undervisning samt ämnesfärdighetsträning, exempelvis konversationsagent i moderna språk, men ställer även stora krav på källkritik och källtillit.

Arbetskraften inom offentlig sektor kommer att minska över tid. Dagens teknik behöver automatisera och effektivisera manuella arbetsuppgifter och utveckla det mänskliga stödet genom tekniken. Detta kräver tillgång till utvecklad teknik för att kunna hantera stora datamängder och beräkningar, teknik som idag delvis inte är tillgänglig för den breda målgruppen. Ett av AI-kommissionens förslag på åtgärder inom AI är att Sverige bör investera i en modern och robust digital infrastruktur för att stödja AI-baserade applikationer och tjänster (övriga prioriterade områden: kompetensutveckling, tydlig styrning och samordning, forskning och innovation). Det uppstår idag gap mellan förvaltningens behov och förväntningar och den teknik som finns tillgänglig¹⁶. Medborgare i Sverige har höga krav på service, lättillgänglig information samt hög säkerhet från samhällsfunktioner.

Under 2017 gav regeringen Skolverket i uppdrag att digitalisera de nationella proven med syftet att skapa mer rättssäkra och likvärdiga prov samt att i förlängningen minska den administrativa bördan för lärarna. Införandet av de digitala nationella proven samt betygsstödande bedömningsstöd är planerat att ske gradvis mellan 2024 och 2026 och omfattar årskurs 6 och 9. Skolverket har utvecklat en digital provplattform där eleverna ska genomföra proven. Skolverket ansvarar för att tillhandahålla information och stödmaterial samt att genomföra utbildningar och webinarier. I mars 2025 beslutade Skolverket att stänga ner provtjänsten för våren 2025 på grund av brister i provplattformen, inklusive personuppgiftsincident med elevers personuppgifter. Eleverna kommer att genomföra ersättningsprov och Skolverket kan i nuläget inte uppge när provplattformen kommer att öppna igen.

Summering digitalisering:

- Digitalisering och AI kräver strategiska investeringar.
- Regelverk och kompetensutveckling är avgörande för arbetet framåt.

¹⁶ <https://www.regeringen.se/contentassets/11431c781ff746b3b7a49312fa4de624/ai-kommissionens-fardplan-for-sverige.pdf>

2.7 Planering för civil beredskap

Världen befinner sig i ett ansträngt säkerhetsläge där auktoritära stater utmanar grundläggande demokratiska värden. Syftet är att störa viktiga samhällsfunktioner och sprida desinformation som manipulerar opinioner och polariserar samhällen. Genom att underminera dessa värden hotas stabiliteten i samhällen som bygger på folkstyre och individens frihet.

Under de senaste åren har Sverige vidtagit åtgärder för att möta de växande hoten och samtidigt arbeta för att långsiktigt stärka totalförsvaret. Sveriges medlemskap i Nato, kursomläggningen för Myndigheten för skydd och beredskap 2026 (tillika namnbytet till Myndigheten för civilt försvar, MCF) samt de många kommande lagreformerna, är tydliga indikatorer på ökade satsningar inom det civila försvaret.

Regeringen har initierat flera utredningar för att stärka samhällets beredskap mot potentiella hot och kriser. Ett exempel är utredningen *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig* (SOU 2024:65). Denna utredning syftar till att förbättra kommuners och regioners förmåga att hantera krissituationer och höjd beredskap. Målet är att säkerställa att samhällsviktiga funktioner kan fungera även vid naturkatastrofer, tekniska avbrott eller yttre hot. En fråga handlar om att fristående skolor ska ha samma ansvar för beredskapen som de kommunala skolorna har, inte minst en plan för hur elever ska få sin utbildning, vilket inte är fallet idag. Ett annat exempel som med stor sannolikhet kommer att innebära påverkan för skolväsendet är *Skolsäkerhetsutredningen* som består av betänkandena *Samhället mot skolattacker* (SOU 2023:28) och *Skolor mot brott* (SOU 2024:17) samt slutbetänkandet *Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet - skolans och socialtjänstens behov* (SOU 2024:87).

För grundskoleförvaltningen som har en central roll i att säkerställa att skolverksamheten kan fortgå oavsett situation, innebär detta en rad nya krav på civil beredskap och krisledning. Under höjd beredskap förväntas många vårdnadshavare vara engagerade i försvaret, vilket gör det nödvändigt att säkerställa kontinuiteten i utbildningen, både för elevers lärande och för att kunna upprätthålla tillgången till personal för andra viktiga samhällsfunktioner. Göteborgs Stad har gett alla förvaltningar och bolag i uppdrag att upprätta kontinuitetsplaner för verksamheten så att den kan upprätthållas med alternativa rutiner när så behövs vid störda förhållanden. Inom grundskoleförvaltningen har samtliga chefer fått i uppdrag att ta fram en kontinuitetsplan för den verksamhet de ansvarar för.

Omsorgen om barn vid höjd beredskap och krig ska vara tillgänglig dygnet runt. Detta innebär att förvaltningen måste kunna erbjuda aktiviteter, natt-tillsyn och en trygg miljö för barnen. För att möta dessa behov ställs krav på grundskoleförvaltningens personalstyrka, inklusive införande av flerskiftssystem samt omdisponering av personal inom verksamheten. Detta omfattar även resursfunktionsuppdraget från kommunfullmäktige 2021 om planeringen för offentliga måltider i skolan och att förse Göteborgs Stad och Försvarsmakten med måltider vid en krissituation. Både undervisning och

personalförsörjning kan komma att påverkas av förändrad lagstiftning som endast får träda i kraft vid höjd beredskap.

Även utformningen av lokaler där förvaltningen bedriver sin verksamhet påverkas av ökade krav på höjd beredskap. För att fortsätta kunna bedriva verksamheten under sådana förhållanden behöver framtida lokalplanering integrera behov som lagerutrymmen för livsmedel och reservaggregat för att säkerställa energitillgång och tillgång till nödvatten.

Under de kommande åren behöver förvaltningen skapa en mer flexibel skolorganisation och stärka samverkan med stadens förvaltningar och bolag för att kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet, inte minst med tanke på grundskoleförvaltningens resursfunktionsuppdrag.

Det är av vikt att grundskoleförvaltningen har fungerande rutiner för akut krisledning. Omvärldsläget har gjort att behovet aktualiserats det senaste året och förvaltningen har därför genomfört ett antal kunskapshöjande aktiviteter för chefer och medarbetare. Ökat samarbete mellan olika aktörer och förbättrad beredskapsplanering är en bidragande faktor till ett mer robust och motståndskraftigt samhälle. Fokus framgent omfattar även att fortsätta utbildningsinsatser och etablera systematisk övningsverksamhet för att svara mot kraven på civil beredskap och öka medvetenheten för de krav och ansvar som åligger förvaltningen vid krisledning.

Grundskoleförvaltningen bedömer att den interna beredskapsplaneringen utvecklas i rätt riktning, men att processen är tidskrävande. Det finns för grundskoleförvaltningen en upprättad beredskapsplan, krigsorganisation och bemanningsplan men dessa är ännu inte implementerade. För de kommande åren är det av största vikt att beredskapsplaneringen integreras i samtliga av förvaltningens uppdrag och att detta arbete genomsyrar hela organisationen, från ledningsnivå till samtliga delar av verksamheten.

Summering gällande planering för civil beredskap:

- Grundskoleförvaltningen följer regeringens beredning av *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig* och *Skolsäkerhetsutredningen*.
- Lagförändringar kommer att innebära implementering av ny lagstiftning och anpassningar av arbetssätt och kompetens inom förvaltningen.

3 Förvaltningens analys: Så påverkas verksamheten av omvärldsförändringarna

Nedan beskrivs förvaltningens analys av hur identifierade omvärldsförändringar kan komma att påverka förvaltningen, bland annat utifrån kapacitet, ekonomi, kompetensförsörjning och därigenom förutsättningar för att utveckla kärnverksamheten.

3.1 Kapacitetsanalys

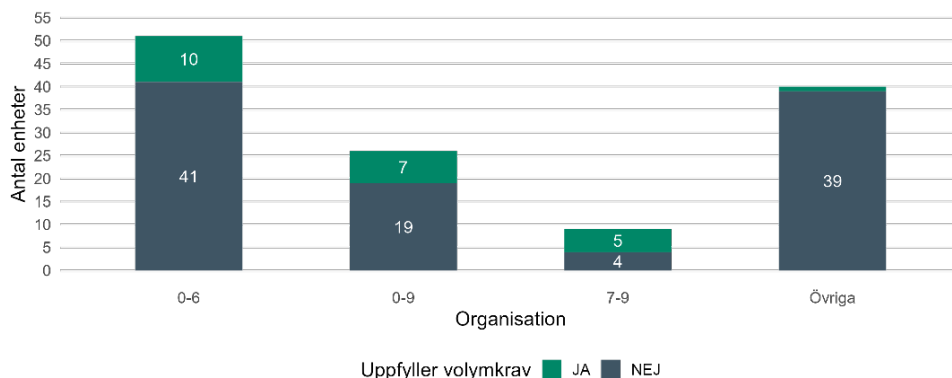
Kapacitetsplaneringen i Göteborg görs utifrån avvägningar mellan bland annat antal elever, avstånd till skolor, skollokaler, ekonomi och bortfall till fristående skolor. Grundskolenämndens fastställda principer för skolenheter är vägledande i planeringen framåt. Principerna för grundskola anger exempelvis att skolenheter som har årskurs F-6 ska ha 600–1000 elever medan skolenheter med årskurs 7–9 ska ha 500–900. Grundskolenämnden fattade vidare beslut om att skolenheter även kan ha strukturen F-9. För att räkna ut volymprincip för dessa enheter har förvaltningen utgått ifrån de volymnivåer som är fastställda för F-6 och lägsta nivån som rekommenderas för årskurs 7–9 om de är i samma enhet som lägre årskurser. Utifrån detta har en lägsta volymnivå på 800 elever använts för vidare analyser av skolor som har årskurs F-9. Dessa volymnivåer för skolenheter är önskvärda för att möjliggöra en hållbar kompetensförsörjning, skapa förutsättningar för flexibilitet i verksamheten och klara en god kontinuitet i undervisningen.

Volymer och skolornas beläggning

I nuläget uppfyller 23 av 126¹⁷ skolenheter de angivna volymerna för grundskola sett till skolornas kapacitet. Det innebär att en stor del av stadens skolor inte kan komma upp i de volymer som behövs för bärkraftiga enheter utifrån skolornas kapacitetsbegränsningar. Många av de mindre skolorna finns i de yttre delarna av staden, där det i exempelvis Södra Skärgården kan vara långa och/eller svåra resvägar mellan skolorna, medan det i till exempel Nordost vanligtvis finns många små skolor relativt nära varandra även om de är nära kommungränserna.

¹⁷ All information i avsnittet utgår från samtliga grundskolor exklusive Kannebäcksskolan 1–9 resursskola, Kannebäcksskolan Döv och hörsel och Svenska Balettskolan

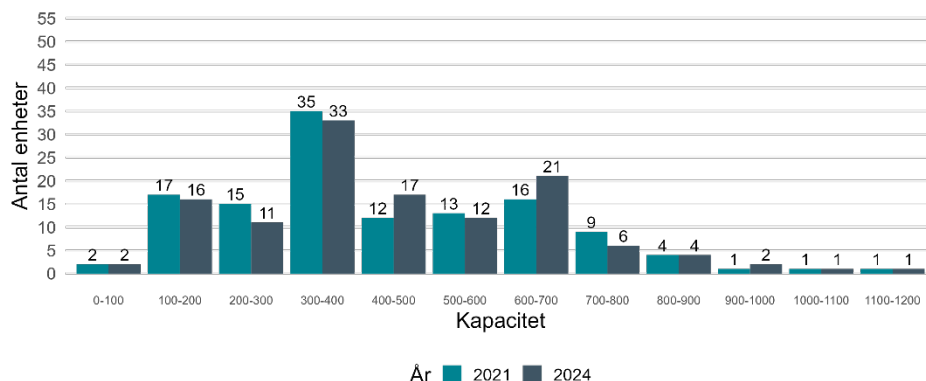
Antal enheter som uppfyller volymkrav utifrån nämndens principer för skolenheter



Källa: Kapacitet (max och stängd)

Diagram 7: Fördelning av skolenheter hösten 2024 utifrån antal skolenheter som har årskurs F-6, F-9, 7-9 alternativt andra skolorganisationer och i vilken 7-9 uppnår skolenhetsutredningens principer för volym.

Antal enheter per kapacitet



Källa: Kapacitet (max och stängd)

Diagram 8: Fördelning av skolenheter hösten 2021 respektive 2024 utifrån de volymer skolorna har kapacitet för, fördelat i intervall.

I praktiken är det dock ännu färre av skolorna som uppnår volymerna utifrån att spridningen av elevunderlaget och minskningen i befolkning. Endast 9 av skolenheterna uppfyller volymerna för grundskola sett till inskrivna elever 2024, och det finns en tydlig utveckling där beläggningsgraden på skolorna, det vill säga hur många elever som är inskrivna i relation till skolans kapacitet, sjunker. 2024 hade endast 34 av 126 grundskolor en beläggning över 90 procent av skolans volym. Motsvarande siffra 2021 var 48 skolenheter.

Antal enheter per beläggningsgrad

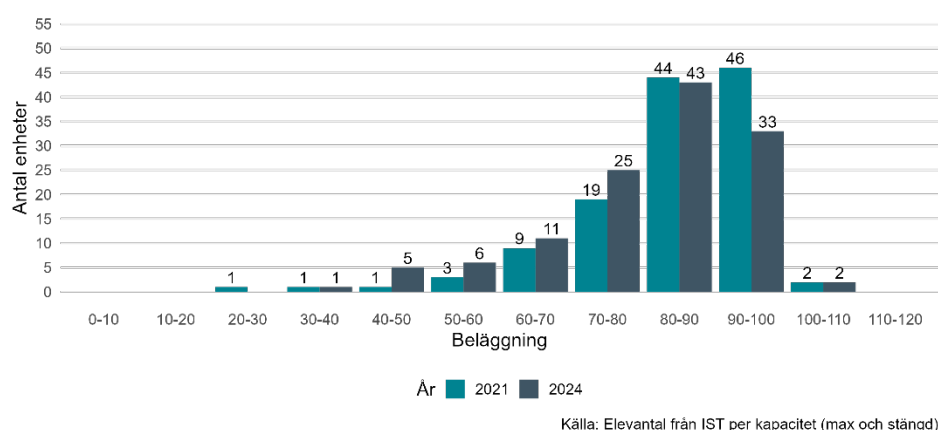


Diagram 9: Fördelning av skolenheter hösten 2021 respektive 2024 fördelat på beläggningsgrad.

I takt med att elevunderlaget i Göteborg sjunker ökar således risken för att alltmer av skolornas resurser går till tomma skolplatser, snarare än till undervisning. Mindre skolenheter bedöms vara särskilt sårbara för låga elevunderlag, då möjligheterna för att anpassa verksamheten blir mer begränsad ju mindre verksamheten är. Detta får konsekvenser för de enskilda skolorna som står med extra höga fasta kostnader i relation till sitt elevunderlag, och för förvaltningen som helhet som får minskade intäkter utifrån ett lägre elevunderlag totalt. Behovet av större skolenheter och flexibel organisation ökar därför i takt med elevunderlaget sjunker, samtidigt som budgeten för att planera nya skolor minskar. Detta gör att vikten av att nyttja kapaciteten optimalt på de befintliga skolorna blir än viktigare.

En utmaning i kapacitetsplaneringen är att parera kort-, mellan- och lång sikt samt förändringar i olika områden. Medan elevunderlaget sjunker överlag, finns det delar i staden där det snarare ökar. Vidare pekar befolkningsprognoserna på att elevunderlaget sjunker de närmsta åren, innan elevunderlaget väntas öka igen efter 2035-2040. För förvaltningens del innebär detta att kapaciteten behöver begränsas de närmsta tio åren, samtidigt som det behöver planeras för en kommande befolkningsökning. Med de långa ledtider som finns inom stadsplaneringen innebär det att förvaltningen kommer behöva gasa och bromsa samtidigt i olika kapacitetsärenden. Samtidigt påverkas förvaltningens planeringsförutsättningar av att elevunderlaget i grundskola sjunker medan prognosen för anpassad grundskola pekar uppåt. Platser för anpassad grundskola är både mer ytkrävande, kräver högre tillgänglighet och är dyrare att tillskapa utifrån både lokal- och bemanningsperspektiv. Det driver upp kostnadsbilden i ett läge där förvaltningens totala budget väntas minska.

På kort sikt innebär det att kapaciteten på skolenheterna behöver anpassas utifrån elevunderlagen, exempelvis genom att ändra antalet klasser eller växla kapacitet från grundskola till anpassad grundskola. På lång sikt innebär det att skolenhetsstrukturen och den övergripande styrningen behöver anpassas, till exempel genom att lägga ner vissa skolenheter och planera för längre resvägar till skolor. Att minska kapacitet är en åtgärd som kan väcka mycket reaktioner

hos både allmänhet och medarbetare. Genom att involvera medborgare finns möjligheter att skapa en gemensam förståelse för utmaningarna. Här kommer en avvägning behöva göras mellan omfattningen av involvering och omfattningen och takten på förändringarna.

Viktiga medskick gällande kapacitet:

- Kapacitetsplaneringen är i ett komplext läge med behov av att gasa och bromsa samtidigt.
- Flexibel skolorganisation har stora fördelar för att hantera elevsvängningar.
- På enhetsnivå leder minskad befolkning att fler skolor riskerar att ha en låg beläggning i förhållande till kapacitet. Stor risk för påverkan av många skolenheters budget eftersom denna styrs av elevantal.

3.2 Ekonomisk analys

Ekonomistyrning och resursfördelning är tillsammans med organisatoriska förutsättningar viktiga pusselbitar för att bidra till långsiktiga planeringsförutsättningar för alla verksamheter. Den övergripande ekonomiska analysen handlar därför också om att beskriva effekter av nämndens överkapacitet av utbildningsplatser.

Förändrad elevsammansättning

Den ekonomiska effekten för nämnsbidraget till följd av minskat elevantal väntas vara en minskning på omkring 450 mnkr på en femårsperiod. Samtidigt som antal elever inom grundskolan minskar, väntas andelen elever i anpassad grundskola fortsatt öka de närmsta åren. Tidigare i rapporten beskrivs även osäkerheten gällande fristående skolors fortsatta etablering. Om antagandet att etableringen håller på att mattas av stämmer och nuvarande utbildningsplatser inom fristående skolor är någorlunda konstant de närmsta åren, kan andelen elever inom fristående skolor öka i takt med att det totala elevantalet sjunker.

Ekonomiska risker på olika nivåer

Sammantaget väntas den förändrade elevsammansättningen få effekt på huvudmannanivå gällande fördelning av övergripande kostnader i förvaltningen, framför allt eftersom detta sammanfaller med kraftigt stigande lokalkostnader. Ett troligt scenario är att lokalkostnader per elev i kommunal regi kommer att öka kraftigt medan andra kostnader kommer att behöva minska framgent. Förvaltningens samtliga verksamheter kommer att behöva göra anpassningar i förhållande till en lägre budgetram. Utmaningen för huvudman är att göra kloka anpassningar och prioriteringar som har så liten negativ påverkan på kärnuppdraget som möjligt.

Det är därför av största vikt att både nämnd och förvaltning noggrant värderar lokalbehov i relation till förväntade kostnadsökningar, stadens planerade behov samt nämndens bedömning av skola nära hemmet. Ur ett ekonomiskt perspektiv

har större skolor bättre förutsättningar att hantera variationer i elevantal än mindre skolor.

På skolområdesnivå finns alltså ekonomiska risker både i form av minskad ersättning per elev och risk att elevunderlaget inte är tillräckligt för att organisera för en bärkraftig organisation. Beläggningen för skolor varierar i staden, och det utbildningsområde som har lägst beläggningsgrad är Nordost. Det gör att många av skolorna i Nordost riskerar att bli särskilt påverkade när elevantalet sjunker och att nämndens socioekonomiska viktning av elevpengen riskerar att i än högre grad finansiera tomma skolplatser i stället för att nyttjas till kompensatoriska pedagogiska insatser.

Huvudmannen har möjlighet att anpassa skolstruktur och utbildningskapacitet så att så många skolenheter som möjligt har förutsättningar att bedriva en så effektiv utbildning som möjligt. Med dagens skolstruktur är det i stor del rektorer inom vissa geografiska områden som får hantera risken av ett minskat elevunderlag.

Påverkan av skolpengsnorm

Regeringens utredning om nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet kan komma att påverka kommunens ersättning till fristående skolor. Om en nationell skolpengsnorm implementeras, kan det leda till bättre förutsägbarhet mellan kommunala och fristående skolor. För fristående skolor i kommuner med betydligt högre genomsnittskostnader per elev, som Göteborgs kommun, kan en nationell skolpengsnorm innebära att intäkterna minskar. Samtidigt kan kommunen behöva anpassa sina kostnader för att hålla jämna steg med den nya modellen.

Viktiga medskick gällande ekonomiska förutsättningar:

- Det kommer att krävas anpassningar av alla delar inom verksamheten för att hantera minskat nämndbidrag.
- Stora förändringar i elevantal ställer högre krav på en flexibel skolorganisation.
- Det finns risk att den socioekonomiskt viktade elevpengen förlorar sin effekt om många högindexskolor har en låg beläggningsgrad.
- Varje ansvarig nivå i styr- och stödkedjan behöver analysera vilka åtgärder som krävs för att bidra till långsiktiga planeringsförutsättningar.

3.3 Analys statlig styrning

Den statliga styrningen skapar både utmaningar och möjligheter. Det är tydligt att prioriteringarna i skolan skiftar mellan olika politiska styren. De pågående utredningarna kommer att innebära stora reformer som kommer att förändra svensk skola på flera plan.

Omfattande statlig styrning

De riktade statsbidragen har ökat både i antal och omfattning över tid. I den kritik som framkommit, bland annat från SKR, gällande de riktade statsbidragen är att de ofta är förenade med administrativa pålagor och ger en kortsiktig planering med tillfälliga satsningar. Majoriteten av dessa betalas inte ut med automatik utan måste ansökas om hos exempelvis Skolverket och Migrationsverket. Bidragen tar inte heller hänsyn till den enskilda kommunens olika behov och förutsättningar vilket gör att fokus kan hamna på det som det finns bidrag för istället för det som borde prioriteras. Statsbidragens intäkter motsvarar 6,3 procent av grundskoleförvaltningens budgetram.

De kommande åren kommer att vara utmanande med att ställa om mot lägre elevtal samtidigt som stora reformer, exempelvis nya läroplaner och nytt betygssystem och tydliggjorda förväntningar på hur kunskapsuppdraget ska omhändertas. Det kommer att kräva stora arbetsinsatser med tydliga prioriteringar inom vissa områden framför andra samt anpassning av arbetssätt och kompetens för att möta nya mål och krav. På kort sikt kommer det att innebära att flera statliga utredningar kommer att skickas på remiss. Göteborgs Stad och grundskoleförvaltningen kommer med stor sannolikhet få möjlighet att lämna synpunkter på flera av dessa utredningar. Förvaltningen behöver ha beredskap för att hantera det stora antalet utredningar och framgent även beredskap för att kunna genomföra och implementera förändringarna.

Viktiga medskick gällande statlig styrning:

- Kommer att kräva prioriteringar, arbetsinsatser och anpassning av arbetssätt samt kompetensutveckling.
- Flera av reformerna berör alla skolenheter, många medarbetare och elever påverkas.

3.4 Analys kompetensförsörjning

Förvaltningens kompetensförsörjning väntas påverkas båda av kommande nationell styrning inom området och av kommande års elevprognoser. Efterfrågan på arbetskraft i många sektorer är stor vilket gör att konkurrensen är hård, även med kraftigt minskade barnkullar. Ett troligt scenario är att det kommer att uppstå överskott av vissa lärarkategorier samtidigt som det saknas andra kategorier av lärare.

Knappt 15 procent av medarbetarna i grundskoleförvaltningen är 60 år eller äldre, vilket motsvarar 1 340 personer. Variationen gällande andelen över 60 år mellan olika yrkeskategorier är stor, från till exempel lågstadielärare (knappt 9 procent) till vaktmästare (drygt 33 procent). Förvaltningen konkurrerar också med andra förvaltningar och verksamheter om olika yrkesgrupper inom till exempel måltid, lokalvård, vaktmästeri, elevhälsa och central administration. Utvecklingen och en ökad användning av AI kan medföra ett överskott inom andra yrkeskategorier, exempel inom administration.

För att alla elever ska få ta del av undervisning av hög kvalitet behövs också en mer likvärdig tillgång till behöriga lärare. En god lärarförsörjning handlar både om att utbilda, rekrytera och behålla fler behöriga lärare och om en likvärdig fördelning av den lärarkompetens som finns. Kompletterande tjänster kommer att bli ett viktigt inslag för att kunna organisera undervisningen i skolan på så sätt att lärarnas kompetens kommer till största möjliga nytta. Större enheter skapar förutsättningar för att befintlig kompetens ska kunna användas flexibelt utifrån elevernas olika behov samtidigt som för små enheter kan medföra att undervisningen inte kan garanteras av behöriga lärare. Detta ställer krav på en flexibel förvaltning, nytänkande, modiga och uthålliga chefer som utifrån nya förutsättningar kan ställa om för att organisera och bemanna för att alla elever ska lyckas.

Kompetensbehov inom anpassad grundskola

Behov av anpassad grundskola i Göteborg förväntas öka de närmaste åren, trots vikande elevkullar. Det sammanfaller dessutom med kravet på att speciallärare med specialisering intellektuell funktionsnedsättning ska inneha ansvaret för undervisningen i den skolformen från hösten 2028. Trots satsningar under flera år med att stödja medarbetare som genomgår utbildningen kommer detta var långt ifrån tillräckligt för att tillgodose behoven. För att uppfylla kravet skulle fler än 200 speciallärare behöva rekryteras eller utbildas förutsatt att arbetet organiseras som idag. Till detta kommer också ett kraftigt ökat behov av elevassistenter med olika spetskompetenser.

Utveckling av strategisk kompetensförsörjningen

Ett troligt scenario är att det kommer att uppstå överskott av vissa lärarkategorier samtidigt som det saknas andra kategorier av lärare. Professionsprogrammet skulle kunna bli ett medel i den strategiska kompetensförsörjningen för att möta både över- och underskott av lärare genom att erbjuda utbildning för en kompetensväxling eller breddning av kompetens.

Enligt skollagen 2 kap. 34 a § framgår det att *”legitimerade lärare och legitimerade förskollärare ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling inom det nationella professionsprogrammet som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett beslut om sådan meriteringsnivå som inte förutsätter en examen på forskarnivå”* (träder i kraft den 1 september 2025). Med detta behöver förvaltningen bland annat ta ställning till hur den statliga styrningen kan integreras i förvaltningens kvalitetsarbete och strategiska kompetensförsörjning.

Det är viktigt att Göteborg fortsätter att dra fördel av att vara en universitetsstad med en mångfald av utbildningar som är relevanta för förvaltningen.

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. Men 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.

Viktiga medskick gällande kompetensförsörjning:

- Avgörande att förvaltningen är en attraktiv arbetsgivare som behåller och utvecklar befintliga medarbetare och chefer.
- Flera genomgripande reformer som ett nationellt professionsprogram, 10-årig grundskola och anpassad grundskola, krav på speciallärarexamen för att undervisa i den anpassade grundskolan och en reformerad lärarutbildning med höjda antagningskrav kommer att påverka förvaltningens kompetensförsörjning.
- Förvaltningen behöver skapa strukturer och förutsättningar för att reformerna ska gynna förvaltningens kompetensförsörjning och bidra till en ökad kvalitet i verksamheten.
- För att verksamheten ska kunna bemannas med kompetent personal kommer en ökad grad av flexibilitet att krävas. Det handlar om nya sätt att organisera verksamheten, bredare kompetens hos lärare som andra medarbetare samt strukturer som gynnar en flexibel bemanning till exempel gällande befattningar, anställningsvillkor och inte minst hur verksamheten leds.

Grundskoleförvaltningen

Telefon: 031-365 00 00 (kontaktcenter)

E-post: grundskola@grundskola.goteborg.se

