

## Delrapport 2

# Ny skolstruktur i Håbo kommun

2024-09-05

## Innehåll

1. Introduktion/Syfte .....	3
<b>Problembild</b> .....	<b>3</b>
2. Bakgrund – kunskaper från hittills genomförda åtgärder.....	<b>4</b>
<b>Demografi</b> .....	<b>4</b>
<b>Slutsatser demografi</b> .....	<b>4</b>
<b>Lokaler</b> .....	<b>5</b>
<b>Slutsatser lokaler</b> .....	<b>5</b>
<b>Måluppfyllelse</b> .....	<b>5</b>
<b>Slutsatser måluppfyllelse</b> .....	<b>8</b>
<b>Ledning och styrning</b> .....	<b>9</b>
<b>Slutsatser ledning och styrning</b> .....	<b>9</b>
<b>Ekonomisk hållbarhet</b> .....	<b>10</b>
<b>Slutsatser ekonomisk hållbarhet</b> .....	<b>11</b>
3. Förslag till åtgärder .....	11
4. Konsekvensbeskrivning.....	11
5. Referenser.....	12

## 1. Introduktion/Syfte

Utifrån kommunallagens krav om en budget i balans har Barn- och utbildningsförvaltningen fått i uppdrag att föreslå en ny effektivare struktur för grundskolan i Håbo kommun med inriktningen att minska antalet högstadier.

Uppdraget innefattar hur skolor ska organiseras, vilka lokaler som ska användas, vilka lokaler som behöver byggas om och ifall nya skolor behöver byggas eller om skolor behöver läggas ner.

Syftet med arbetet är att ge ett underlag för politiska beslut om hur Håbo kommuns skolstruktur ska organiseras för att öka likvärdighet, öka måluppfyllelse och förbättra den ekonomiska effektiviteten.

### **Problembild**

Inom ramen för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete har flera brister och utvecklingsområden identifierats som påverkar förutsättningarna för en skolstruktur för likvärdig skola med hög måluppfyllelse.

### **Demografi**

- Minskande födelsetal i kombination med svårprognostiserad elevökning genom inflyttning.

### **Måluppfyllelse**

- Måluppfyllelsen är lägre i kommunens skolor över tid än den borde vara givet kommunens förutsättningar.
- Måluppfyllelsen skiljer mycket mellan år och skolenhet inom kommunen
- Flera skolenheter har brister i förutsättningar kopplat till faktorer (forskningsmanställning skolverket 2002) som påverkar förutsättningar för hög måluppfyllelse.

### **Ledning och styrning**

- Brister i övergripande stöd till rektorer inom ekonomistyrning, HR-processer och myndighetsutövning.
- Brist på tillit med påföljande ledningskompression

### **Lokaler**

- Samtliga skolor i kommunen har brister avseende ändamålsenliga lokaler för en god lärmiljö
- Vid samtliga skolor behöver utemiljön rustas och utvecklas så att den blir en del av och bidrar till den pedagogiska lärmiljön.

### **Ekonomi**

- Brister i ekonomistyrning
- Brister i internredovisningsrutiner som underlag för uppföljning och styrning
- Ökande budgetavvikelser över tid

## **2. Bakgrund – kunskaper från hittills genomförda åtgärder**

### **Demografi**

I Sverige föds nu färre barn än tidigare år. Fruktsamhetsindex i riket är nere på 1,52 (SCB). Nedgången i barnafödande ser också ut att hålla i sig en tid framöver.

Håbo kommun beställer varje år befolkningsprognoser från Statistiska Centralbyrån (SCB). Prognosantagandena utgår från den faktiska befolkningen vid det senaste årsskiftet, kommunens planerade bostadsbyggande, samt regionala antaganden om fruktsamhet, dödlighet, inflyttning, utflyttning och migration.

Trots ett markant minskat barnafödande kommande år visar prognosen på en nettoökning under den kommande tioårsperioden. I åldersgruppen 7 till 15 år förväntas en ökning med 15 till 20 elever per årskurs inom låg- och mellanstadiet och en hel extra klass per årskurs inom högstadiet. Befolkningsökningen är i primärt kopplad till ett positivt flyttnetto. I det finns en felprognosrisk, då nybyggnation och därmed tillgång till nya bostäder har påverkats kraftigt i det rådande konjunkturläget.

Utifrån kommunens planerade bostadsbyggande och sökmönstren i de årliga skolvalen kan antaganden om dimensioneringsbehov av skolplatser vid kommunens olika skolenheter göras.

I kommundelen Skokloster planeras under prognosperioden nybyggnation av ett par hundra villor. Tillsammans med nedläggningen av en mindre friskola på orten inför hösten 2024 återaktualiserar det tidigare planer på att bygga ut kommunens F-6 skola i kommundelen. Arbetet med att ta fram ett underlag för utbyggnad av skolan med ytterligare en till två paralleller utifrån pedagogiska lokalbehov sker nu i samverkan mellan barn- och utbildningsförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen. För att hantera elevökningen från den nedlagda friskolan har ett antal nya paviljonger tillkommit inför hösten 2024 i avvaktan på en permanent lösning.

I Håbos kommuns centralort Bålsta planeras nya bostäder främst i centralortens sydöstra delar genom förtätning och uppblandning av handels och småindustriområden. Ett uppdrag har getts från barn- och utbildningsnämnden till samhällsplaneringsenheten att avsätta mark som möjliggör en stegvis uppbyggnad av ett nytt skolområde som fullt utbyggt planeras för upp till 1000 elever i årskurserna F-9 under senare delen av 2040-talet.

### **Slutsatser demografi**

Aktuella och kommande elevtalsökningar i Skokloster innebär att kommunen i samband med ny villabebyggelse bör bygga ut Slottsskolan från dagens 1,5 paralleller till 2 eller 3 paralleller beroende på om det blir 200 eller 400 nya villor. En utbyggnad av skolan med fler paralleller kommer samtidigt att bidra till bättre förutsättningar för att pedagogiskt organisera för högre måluppfyllelse och därmed en mer likvärdig jämfört med centralortsskolorna.

Redan idag råder det i centralorten ett större söktryck än tillgängliga platser vid Futurumskolan som ligger närmast kommande exploateringsområden. Då Futurumskolan redan har över 1000 elever kommer planerade exploateringar att kräva en ny skolutbyggnad med lämplig placering i förhållande till planerad bostadsbebyggelse.

## Lokaler

I kommunen pågår ett intensivt förändringsarbete inom samhällsbyggnadsförvaltningen för att bättre leva upp till kraven som projektkontor och fastighetsförvaltare för kommunens fastigheter.

Barn- och utbildningsförvaltningen är största hyrestagaren inom kommunen med över 70 000 m<sup>2</sup> (BTA). Efter den stora ombyggnaden kring år 2000 har underhållet varit begränsat, vilket lett till att skolorna idag är nedgångna och har tilltagande brister. En satsning gjordes i närtid på kommunens största skola som byggts ut och rustats upp.

Förekomsten av paviljonger är omfattande inom kommunen som en följd av återkommande fukt och mögelskador både via tak och från mark vid ett flertal skolor.

Några skolor har på grund av paviljonglösningar och byggnation ingen pedagogisk utemiljö.

## Slutsatser lokaler

Utifrån kommunens ekonomiska läge och ett otydligt ägaransvar, förvaltaruppdrag och hyresgästansvar saknas förutsättningar för en omfattande nybyggnation. En ny skolstruktur bör så långt möjligt bygga på befintliga lokalresurser.

## Måluppfyllelse

Grundskolan inklusive F-klass och fritidshem har en lägre måluppfyllelse än rikssnittet och liknande kommuner. Brister finns i studiero, lärandestöd och skolnärvaro. Under 2023 sjönk måluppfyllelsen jämfört med 2022, men håller sig på ett snitt över en tioårsperiod.

Tabell 1. Måluppfyllelse, per skola, åk 9 samt riket (2023)

Skolor i egen regi	Måluppfyllelse kunskaper %	Modellberäknat SALSA*	Avvikelse SALSA**
Gröna Dalen F-9	46,8	66,8	-20
Västerängen F-9	55	74	-19
Gransäter F-9	69	70	-1
Futurum 7-9	85,6	76,6	9
<b>Riket</b>	<b>71,1</b>		

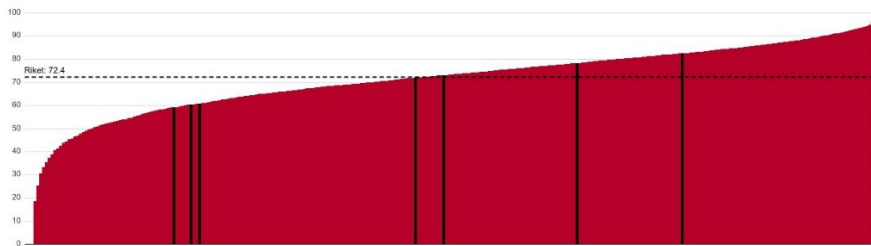
\* I SALSA är det föräldrarnas utbildningsnivå och fördelningen pojkar/flickor samt andelen nyinvandrade elever som utgör bakgrundsfaktorerna för den modellberäknade förväntade måluppfyllelsen. Källa Skolverket (SALSA).

\*\* Avvikelse från modellberäknat värde för förväntad andel elever i åk. 9 som uppnått kunskapskraven i kommunala skolor, (%). Källa: Skolverket (SALSA).

En viktig förutsättning för förutsättningarna för en likvärdig skola är andelen legitimerade lärare. Andelen legitimerade lärare har i Håbo kommun ökat med 10 procentenheter under de senaste 10 åren, men ligger fortsatt några procentenheter under rikssnittet. Nedbrutet per skola

ligger några skolor på eller över rikssnittet medan några ligger signifikant under rikssnittet. Förutsättningarna för kvalitet i undervisningen skiljer sig därmed tydligt mellan skolorna.

Graf 1. Grafen visar kommunens skolors andel legitimerade lärare i förhållande till alla kommunala skolor i landet.



Över tid har ett flertal olika statsbidragsfinansierade insatser genomförts inom befintlig skolstruktur för att stärka måluppfyllelsen generellt inom kommunen. Insatserna har primärt riktats mot kompetensutveckling inom olika områden. Från huvudmannens sida genomfördes en större satsning kring år 2000, då skolorna i centralorten byggdes om utifrån skola 2000 konceptet. En helt ny skola byggdes också utifrån detta koncept. Över tid visade det sig att konceptet inte gav det resultat som var målsättningen och en succesiv återgång till traditionell undervisning skedde. Skola 2000 konceptet byggde på hemvister med en stor gemensam undervisningslokal för ca 90 elever med kringliggande mindre lokaler för gruppgenomgångar. När undervisningen återgick till mer traditionell klassundervisning fanns inte tillräckliga lokalutrymmen för ekonomiskt hållbara klasstorlekar.

Den kommunövergripande ekonomistyrning bygger på en kombination av fria nyttigheter som belastar barn- och utbildningsnämnden i efterskott i årsbokslutet och ett skolpengstänk kopplad till demografisk förändring. På toppen ligger ett årligt effektiviseringskrav på någon procent. Kombinationen av skolbyggnader som saknar ändamålsenliga lokaler och kommunens ekonomistyrningsprinciper har över tid lett till åtgärder på skolorna som innebär en försämring av skolornas förutsättningar att ge alla elever det stöd de behöver för att klara målen.

I syfte att ta fram underlag för förändring har en teknisk och pedagogisk inventering av alla skolor gjort under hösten 2023 och besök med verksamhetsdialog med rektor har gjorts med kommunalråden på samtliga skolor under våren 2024.

### Skolors storlek

År 2002 skrev Skolverket om olika faktorerens betydelse för studieresultaten i en forskningsöversikt. I John Hatties studie Synligt lärande (2014) signaleras att det saknas samband mellan skolstorlek och resultat. I en svensk forskningsöversikt (Adolfsson, 2014), baserad på utländska data, visas både positiva och negativa samband mellan skolstorlek och studieprestationer. Sveriges kommuner och regioner (SKR) publicerade 2018 en rapport "Om

sambandet mellan skolstorlek och studieresultat” (Bergström, Andersson) med ansatsen att belysa frågan i en svensk kontext.

Tabell 2. Skolenheter efter storlek och studieresultat, årskurs 9 och 6, läsåret 2016/17.

Antal elever	Årskurs 9				Årskurs 6	
	Antal skolenheter	Meritvärde	Behöriga gy %	Godkänt i alla ämnen %	Antal skolenheter	Godkända eng, ma, sve %
1-49	93	142,1	45,8	30,1	248	74,6
50-99	74	215,1	76,5	67,5	449	82,7
100-199	293	223,4	82,4	73,7	818	81,4
200-299	426	225,5	84,5	76,2	722	81,3
300-399	327	224,3	83,6	75,3	398	82,2
400-499	198	227,7	83,9	75,0	205	84,2
500-599	113	234,7	85,6	76,9	101	83,9
600-699	54	244,3	89,5	82,4	54	86,6
700-799	37	242,5	89,5	80,9	34	87,9
800-899	26	251,5	91,6	85,6	26	91,0
900-	15	262,7	94,4	87,8	14	95,5

(Figuren är ett urklipp från Sveriges kommuner och regioners rapport) Källa: SCB.

Oavsett ett statistiskt samband mellan skolstorlek och elevresultat i tabell 2, bekräftar SKRs rapport och tidigare rapporters slutsatser att skolstorleken i sig har en begränsad betydelse för studieresultaten. Studien visar också att det inte finns något samband mellan typen av huvudman och resultaten.

Skolverkets forskningsöversikt från 2002 pekar däremot på en rad faktorer som måste tas hänsyn till när det gäller förutsättningar för en likvärdig skola som inte är direkt kopplade till skolors storlek.

1. Externa faktorer som:
  - avstånd till skolan och
  - möjligheter till säkra skolvägar
2. Miljöfaktorer som:
  - skolans inne- och utemiljö samt allmänna skick,
  - möjligheter till flexibel lokalanvändning,
  - förutsättningarna för goda interaktiva miljöer (som digitala lärmiljöer och fjärrundervisning),
  - förutsättningar för elevernas eget lärande utanför lektionstid och
  - förutsättningar för lärares arbete vid skolan utanför lektionstid själva och med kollegor.

### 3. Interna faktorer som:

- Lärarnas sammansättning (legitimation och kompetens),
- tillgång till funktioner som aula, bibliotek, elevhälsa, ”hemkunskapssal”, idrottshall, ”kemisal”, musik, skolgård med möjligheter till meningsfull rekreation och undervisning, skolkök och matsal, slöjdsal, och
- tillgänglighet (som exempelvis belysning, hiss, hörslina, ljudmiljö, ramp och ventilation)

Både miljöfaktorerna och de interna faktorerna bär med sig kostnader som fördelat per elev innebär att större skolor har en samordningsfördel gentemot mindre skolor.

- Fler elever delar på gemensamma ytor som måltidsmiljöer, tillagningskök, specialsalar och gymnastiksal.
- Leveranser av livsmedel och skolmaterial blir effektivare.
- En större, samlad personalstyrka kan underlätta mobilisering av personal inom verksamheten till exempel vid sjukdom, eller för att kunna hålla öppet tidigt och stänga sent, samt att organisera stöd för enskilt eller i grupp.
- Det kan också handla om kompetensförsörjning och konkurrenskraft då det är lättare att rekrytera och behålla kompetens på större skolor och därmed säkra kvaliteten i verksamheten och skolans attraktivitet.

Läggs studiens slutsatser samman är inte skolstorleken i sig av betydelse utan oavsett skolsstorlek måste ett antal faktorer som påverkar förutsättningarna för hög måluppfyllelse och likvärdighet uppfyllas. Det innebär att vill en kommun ha mindre skolenheter måste finansieringen säkras annars drivs utvecklingen år för år mot allt större enheter. Det blir därför till slut en strategisk politisk fråga om vilken skolstorlek en kommun kan ha utifrån finansieringskraft och ideologi.

Flera av de interna faktorerna är särskilt utmanande ur ett högstadieperspektiv. Nationella timplanens fördelning av tid till olika ämnen i olika stadier i kombination med kravet på legitimation i de ämnen som läraren undervisar i gör det extra svårt att rekrytera och behålla lärare på skolor med för få elever för hela tjänster i lärarnas ämnen. Fler elever i fler paralleller underlättar organisation av stöd på gruppnivå snarare än individnivå.

I Håbo centralort har den största skolan (Futurumskolan) drygt 1000 elever i årskurserna F-9. Högstadiet har fyra parallella klasser med en organisatorisk kapacitet på 30 elever per klass. Därtill finns tre F-9 skolor (Gröna Dalen, Västerängen och Gransäter) med ca 500 elever vardera. Högstadierna har två paralleller med en organisatorisk kapacitet på 25 till 30 elever per klass.

### **Slutsatser måluppfyllelse**

Centralortens 2-parallelliga F-9 skolor lyckas inte nå förväntad måluppfyllelse enligt SALSA trots omfattande fortbildningsinsatser genom åren.



Skollokalernas utformning tillsammans med kommunens ekonomiska styrning innebär att viktiga faktorer för hög måluppfyllelse och en likvärdig skola inte har lyckats uppfyllas över tid.

Nämndens uppdrag att föreslå en ny skolstruktur med färre högstadier med minst fyra paralleller stämmer väl med både teori och beprövad erfarenhet som ett sätt att skapa bättre förutsättningar att uppfylla faktorerna för ökad måluppfyllelse och en likvärdigare skola. Alternativet skulle vara att revidera kommunens ekonomiska styrning och öka resurstilldelningen till skolan för att kompensera för att behålla befintlig struktur.

### **Ledning och styrning**

I början på 2023 slutrapporterades en extern genomlysning av barn- och utbildningsnämndens verksamheter (KPMG). Ett bristområde som påtalades var styrning och ledning som upplevdes som otydlig och svag.

Under mars 2023 inleddes därför en omstrukturering av den centrala skolförvaltningens inre styrning och bemanning med en tydligare roll och ansvarsfördelning och mandat. En flerårig satsning i samarbete med Uppsala universitet på fortbildning av politiker och skolledare inom systematiskt kvalitetsarbete slutfördes och Skolverkets nationella kvalitetssystem infördes rakt av inom samtliga verksamheter och på samtliga nivåer. Seminarier och workshops har sedan hållits med politiken om målstyrning som ledningsmetod och målformulering utifrån analysens identifiering av förändringsbehov. En förstärkt rapportering till nämnd och kommunstyrelse har införts för att korta ledtiden från upptäckt till åtgärd. Under våren 2024 stärktes rektorernas myndighets-, ekonomi- och personaladministrativa stöd genom samordning av ledning och kompetensutveckling för skoladministratörer för att säkerställa likvärdigt stöd till alla rektorer. Parallellt med barn- och utbildningsnämndens åtgärder har och så kommunövergripande stödfunktioner som HR-avdelning, löneadministration och ekonomiavdelning stärkts i både ledarskap och bemanning.

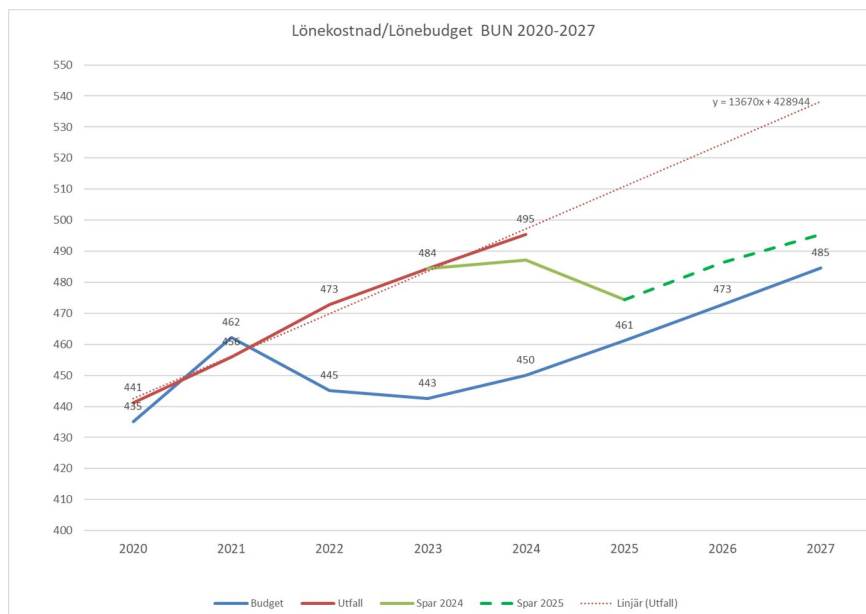
### **Slutsatser ledning och styrning**

Oavsett vilken skolstruktur som huvudmannen beslutar om måste ledning och styrning vara tydlig i målstyrningen och i ansvar och mandat. Barn- och utbildningsförvaltningen har sedan KPMGs genomlysning kommit en bra bit på väg med att stärka rektorernas rådighet över sina resurser. Genom att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet utifrån skolverkets nationella kvalitetssystem har skolorna gått från berättelse till att leda sin verksamhet utifrån analysen. Genom ökad delaktighet och kunskap hos nämnden är nu politiken och professionen mer i fas med varandra. Det som kvarstår är att utveckla kommunens systematiska kvalitetsarbete så att också fullmäktiges politiker i högre grad målstyr utifrån analys och kommunens faktiska uppdrag i kommunallagen.

## Ekonomisk hållbarhet

De ekonomiska förutsättningarna är svagare än tidigare och Håbo kommun befinner sig i en situation som kännetecknas av kostnadsökningar på grund av hög inflation, kraftigt ökade kapitalkostnader som följd av hög investeringstakt över lång tid och osäker befolkningstillväxt.

Barn- och utbildningsnämnden har verksamhetsmässigt inte varit i ekonomisk balans sedan 2016. I Håbo kommun har endast sista raden i årsredovisningen varit intressant. På sista raden i ekonomernas årsredovisning har skolans resultatet fluktuerat utifrån resurstillskott av tillfällig karaktär i form av nya statsbidrag eller extra medel under pandemin och andra temporära resurstillskott. Barn- och utbildningsförvaltningen omsätter ca 800 miljoner kronor per år varav personalkostnader på skolenheterna utgör ca 70 %. Det innebär att ramkompensation för lönekostnadsökningar är avgörande för att kunna upprätthålla en ändamålsenlig bemanning över tid. I graf 2 nedan visas hela förvaltningens löneutfall jämfört med personallönebudget under perioden 2020 till 2024, samt framskrivning kommande år om inget förändras. Grafen visar också effekten av genomförda personalminskningar under 2023 och 2024.



Målet med en ny skolstruktur är att skapa förutsättningar för skolenheter att ha tillräckligt elevunderlag för att klara sin budget samtidigt som de kan uppnå och upprätthålla hög måluppfyllelse och likvärdighet mellan skolorna. Förvaltningen har vidtagit en lång rad åtgärder för att effektivisera alla administrativa processer och prioriterat att minska bemanningen via avveckling av tjänster som ej är undervisningsnära eller direkt stödverksamhet. Ett helhetsgrepp också har tagits kring digitalisering och införandet av effektivare verksamhetsnära IT-system som kräver mindre personalresurser. Rektorererna har tränats i personalbudgetering och ekonomisk analys.

### Slutsatser ekonomisk hållbarhet

De nuvarande ekonomiska styrprinciperna leder inte till en hållbar ekonomi för skolan om målsättningen är hög måluppfyllelse och en likvärdig skola. I enlighet med skolverkets rekommendationer för resursfördelning bör det systematiska kvalitetsarbetets analys, med därpå följande politiska prioriteringar, få större tyngd i kommunens årliga budgetprocess.

## 3. Förslag till åtgärder

Slutsatserna inom ovan beskriva problemområde utgör grunden för förvaltningens förslag till ny skolstruktur.

Efter genomgång av alla skolor och deras förutsättningar ekonomiskt, lokalmässigt, personalmässigt, och placering i centralorten förslår förvaltningen att:

1. Uppdra åt förvaltningen att inrikta det fortsatta arbetet med en ny grundskolestruktur mot att Gransäter blir en 6-parallellig högstadieskola 7-9 och Gröna Dalen och Västerängen blir 3-parallelliga F-6 skolor.
2. Futurumskolan beslutas förbli F-9 skola med fyra paralleller.
3. Uppdra åt BoU-förvaltningen att i samarbete med fastighetsförvaltningen och övriga berörda förvaltningar ta fram ett underlag för byggnadstekniska åtgärder som behövs vid skolorna Gransäter, Västerängen och Gröna Dalen för att möjliggöra att en strukturförändring kan påbörjas hösten 2025.
4. Uppdra åt samhällsbyggnadsförvaltningen att upprätta en investeringsplan utifrån föreslagen skolstruktur för att komplettera befintliga skolor med lokaler som idag saknas för att genomföra uppdraget effektivt.
5. Uppdra åt Samhällsbyggnadsförvaltningen att upprätta genomförandeplaner för verkställande av investeringsplanen.
6. Uppdra åt BoU-förvaltningen att, på skolorna, organisera föräldragrupper som bjuds in att delta i en löpande dialog om strukturförändring av grundskolan och dess genomförande.
7. Uppdra åt BoU-förvaltningen att genomföra öppna medborgardialoger före, under och efter genomförandet av strukturförändringen.
8. Uppdra åt BoU-förvaltningens att i samarbete med centrala ekonomiavdelningen utreda och lämna förslag på revidering av kommunens övergripande resursfördelningsmodell vid ramtilldelning.

## 4. Konsekvensbeskrivning

Föreslagna skolstrukturförändring förändrar helt elevflödena inom centralorten. Kommunen kan förvänta kraftiga föräldrareaktioner eftersom den politiska inriktningen fram till idag varit

att ha mindre F-9 skolor så nära hemmet som möjligt. Flertalet föräldrar skjutsar sina barn till skolan oavsett ålder, vilket medför att barnen i familjen nu ska skjutas till olika skolor.

Förändringen innebär också att fler elever inte kommer att kunna få skolplacering utifrån sitt förstahandsval, vilket kommer att öka volymen av överklaganden av både skolplaceringar och skolskjutsbeslut.

## 5. Referenser

- Kolada, nationell databas för jämförelser. [www.kolada.se](http://www.kolada.se)
- Skollagen (SFS 2010:800), Utbildningsdepartementet.
- Sveriges kommuner och regioner, 2018. Om sambandet mellan skolstorlek och utbildningsresultat. ISBN: 978-91-7585-632-2
- Skolstorlekens påverkan på elevers skolprestationer och sociala situation i skolan – en forskningsöversikt (2014) Adolfsson, C.-H., Växjö.