

**Granskning av
styrning med
anledning av
minskande barn och
elevantal**

Trollhättans stad

Revisionsrapport 2025



The better the question. The better the answer.
The better the world works.



**Shape the future
with confidence**

Innehåll

1.	Sammanfattning och slutsats	3
2.	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Metod och avgränsning.....	4
3.	Hur anpassas budgeten utifrån färre barn och elever?.....	5
3.1	Stadens budgetprocess.....	5
3.2	Allt färre barn och elever kommande år	5
3.3	Barn- och elevvolymerna påverkar budget	6
3.4	Skolenhetens budgetram bestäms huvudsakligen utifrån elevantal	6
3.5	Det finns utmaningar för rektorer att på kort sikt vidta åtgärder	7
3.6	Vår bedömning	7
4.	Hur hanteras lokalförsörjning utifrån färre barn och elever?	8
4.1	Analys av lokalbehov dokumenteras i lokalbehovsplan	8
4.2	Det finns en väsentlig överkapacitet i nuvarande organisation	8
4.3	Åtgärder har vidtagits inom förskoleverksamheten.....	8
4.4	Inga åtgärder inom grundskoleverksamheten.....	9
4.5	Hög flexibilitet i utbildningsnämndens hyresavtal	9
4.6	Restriktivitet i expansionsinvesteringar	10
4.7	Vår bedömning	10
5.	Hur hanteras personalförsörjning utifrån färre barn och elever?.....	12
5.1	Personalbudgeten har minskat för skolenheterna	12
5.2	Kompetensbehovet baseras på självskattningar	12
5.3	Övertaligheter hanteras inom förvaltningens tjänsteplaneringsprocess	13
5.4	Vår bedömning	14
6.	Samlad bedömning	15
6.1	Bedömning utifrån revisionsfrågorna	15
6.2	Slutsatser	16
	Bilaga 1. Bakgrund	18
	Bilaga 2. Revisionskriterier	19
	Bilaga 3. Källförteckning	21

1. Sammanfattning och slutsats

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Trollhättans Stad genomfört en granskning avseende styrning med anledning av minskande barn- och elevantal. Syftet med granskningen har varit att bedöma om utbildningsnämnden har en ändamålsenlig styrning så att verksamheten anpassas utifrån målgruppsförändringar och ekonomiska förutsättningar.

Granskningen visar sammanfattningsvis följande:

- Det finns en etablerad process för budgetfördelning där budgeten omfördelas årsvis för nämnden och månadsvis för skolenheterna. Omfördelningen av budget är i stort i linje med målgruppsförändringarna. Inom två år kommer färre barn och elever leda till att nämndens ram minskar med cirka 55 miljoner kronor.
- Nämnden har vidtagit flera åtgärder för att optimera lokalanvändningen inom förskoleverksamheten. Totalt har sex förskolor avvecklats eller kommer att avvecklas. Trots åtgärder finns dock i nuläget cirka 500 lediga eller inaktiva platser.
- Inom grundskoleverksamheten har inga åtgärder vidtagits. Även inom grundskolan finns i nuläget cirka 500 lediga eller inaktiva platser. Inom lågstadiet är 25 procent av alla platser outnyttjade.
- Utan åtgärder inom grundskoleverksamheten kommer det att finnas cirka 1000 lediga eller inaktiva platser till år 2030.
- Inaktiva platser leder till högre lokalkostnad per elev vilket ökar kostnaderna till fristående utförare eftersom dessa ersätts med motsvarande lokalkostnad per elev som staden har. Ineffektivt lokalutnyttjande leder således till en dubbeleffekt där nämndens intäkter minskar proportionerligt mot volymen samtidigt som kostnaderna ökar kopplat till bidrag på lika villkor för fristående utförare.
- Nämnden har hög flexibilitet i sina hyresavtal. Samtliga hyresavtal med Eidar och Kraftstaden har en uppsägningstid på 12 månader. Vid en eventuell uppsägning kommer dock kostnader för fastigheterna helt eller delvis kvarstå - men hos de kommunala bolagen - om inte dessa kan nyttjas till annat ändamål.
- Kompetensbehov har kartlagts i stadens förskolor och grundskolor. I nuläget finns vissa övertaligheter men dessa är spridda över flera enheter.
- Övertaligheter hanteras inom tjänsteplaneringsprocessen där medarbetare i första hand erbjuds anställning i omställningspoolen. I princip all personal med befattningsutbildning har efter viss tid i omställningspoolen erhållit en tjänst på någon av stadens andra enheter.

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att utbildningsnämnden i huvudsak har säkerställt att verksamheten anpassas utifrån målgruppsförändringar och ekonomiska förutsättningar. Utifrån granskningen rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- Utarbeta en mer långsiktig plan för hur överkapaciteten ska adresseras.
- Säkerställa att arbetet med kompetensförsörjningsplan slutförs.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Kommunrevisionen har bedömt att det är väsentligt att under 2025 genomföra en fördjupad granskning avseende utbildningsnämndens styrning med anledning av minskande barn- och elevantal. Bakgrunden till granskningen beskrivs närmare i bilaga 1.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om utbildningsnämnden har en ändamålsenlig styrning så att verksamheten anpassas utifrån målgruppsförändringar och ekonomiska förutsättningar.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Anpassas budgeten utifrån färre barn och elever på ett ändamålsenligt sätt?
 - Hur sker omfördelning och med vilken planeringshorisont?
- Finns en strategi för att hantera behov av förändringar i skolstrukturen?
 - Finns beredskap för att på kort och lång sikt hantera olika scenarion?
 - Vilka åtgärder har vidtagits för att optimera användningen av skolbyggnader?
 - Hur hanteras investeringar i äldre lokaler?
 - Hur hanteras behov av eventuella sammanslagningar av enheter?
- Finns en plan för personalförsörjning utifrån färre barn och elever?
 - Har kartläggning av kompetensbehov på kort och lång sikt genomförts?
 - Hur hanteras eventuella övertaligheter?
 - Hur anpassas kompetensutvecklingsplaner utifrån förändrade personalbehov?

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 1 § och 6 §.
- Skollag (2010:800) 2 kap. 8 §, 3 kap. 2 § och 4 kap. 3 §.
- COSO- ramverket för intern kontroll
- Bestämmelse om intern kontroll (KF 2018-12-17)

Revisionskriterierna beskrivs närmare i bilaga 2.

2.4 Metod och avgränsning

Granskningen genomförs genom dokumentstudier och intervjuer. Källförteckning framgår av bilaga 3. Samtliga intervjuade har fått möjlighet att faktagranska rapporten. Granskningen avser utbildningsnämnden.

3. Hur anpassas budgeten utifrån färre barn och elever?

3.1 Stadens budgetprocess

I Trollhättans stad finns en dokumenterad process för arbetet inför budget 2025. Processen ser sammanfattningsvis ut enligt följande:

- Juni 2024: Dialog mellan kommunstyrelsens ekonomiutskott och respektive nämnd
- September 2024: Nämnderna lämnade in sina förslag till budget 2025
- Oktober 2024: Ekonomiutskottet sammanställde nämndernas förslag och beredde frågan inför kommunstyrelsen
- Oktober 2024: Kommunstyrelsen överlämnade förslag till kommunfullmäktige
- November 2024: Kommunfullmäktige beslutade om mål- och resursplan (MRP).
- December 2024: Kommunfullmäktige beslutade om ändringsbudget för 2025.

I intervjuer beskrivs att nämndens budgetarbete utgår från befolkningsprognoser och standardkostnader. Det finns alltid vissa osäkerhetsfaktorer. Dessa analyseras och beskrivs, men nämnden äskar inte alltid medel för dessa.

Nämndens budget för år 2025 uppgår till 1 267 miljoner kronor. Av dessa går drygt 900 miljoner kronor direkt till kommunens förskolor och grundskolor, cirka 200 miljoner kronor till fristående förskolor och grundskolor, cirka 60 miljoner till elevstöd och 46 miljoner till anpassad grundskola. Av budgeten till kommunens förskolor och skolor ingår lokalkostnader och en socioekonomisk omfördelning.

3.2 Allt färre barn och elever kommande år

I såväl kommunstyrelsens budgetanvisningar som i MRP finns prognos eller befolkningsframskrivning. I MRP för 2025, som baserades på SCB:s statistik från 2024, prognostiserades den sammanlagda målgruppen inom utbildningsnämndens verksamhet att minska med cirka 6,4 procent mellan 2023 och 2033.

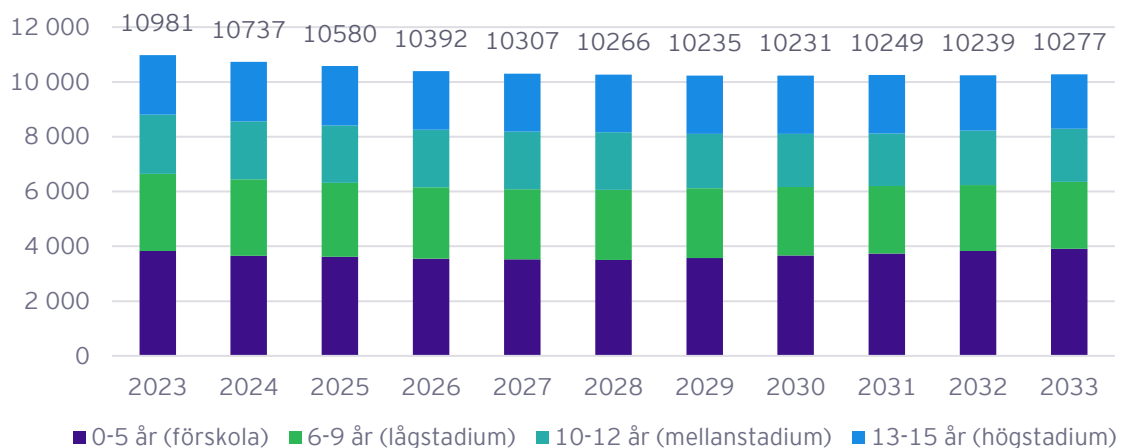


Diagram 1: Befolkningsprognos i budgetanvisningar för MRP 2025.

3.3 Barn- och elevvolymen påverkar budget

Budgeten tar hänsyn till hur många barn och elever som finns i kommunen. För barn görs ett antagande om andel barn som kommer att gå i förskola. För grundskola antas att kommunen kommer bära kostnader för samtliga elever eftersom dessa har skolplikt.

Av ändringsbudget för år 2025 framgår att utbildningsnämnden erhåller 13 miljoner kronor netto i lägre ram jämfört med 2024. Förändringar i barn och elevvolym redovisas i MRP som *målgruppsförändringar*. Målgruppsförändringarna inom förskolan motsvarar cirka 7,9 miljoner kronor. Målgruppsförändringar inom grundskolan motsvarar cirka 12,7 miljoner kronor. Bruttoförändringen av lägre barn- och elevvolym är alltså cirka 20,6 miljoner kronor, motsvarande cirka 1,6 procent av nämndens driftbudget för år 2024.

Sedan MRP för år 2025 beslutades har nya befolkningsprognoser gjorts. I SCB:s senaste befolkningsframskrivning har antalet barn och elever skrivits ned ytterligare¹. Målgruppen för förskola väntas minska med 7,2 procent och målgruppen för grundskola väntas minska med 16,5 procent till 2035.

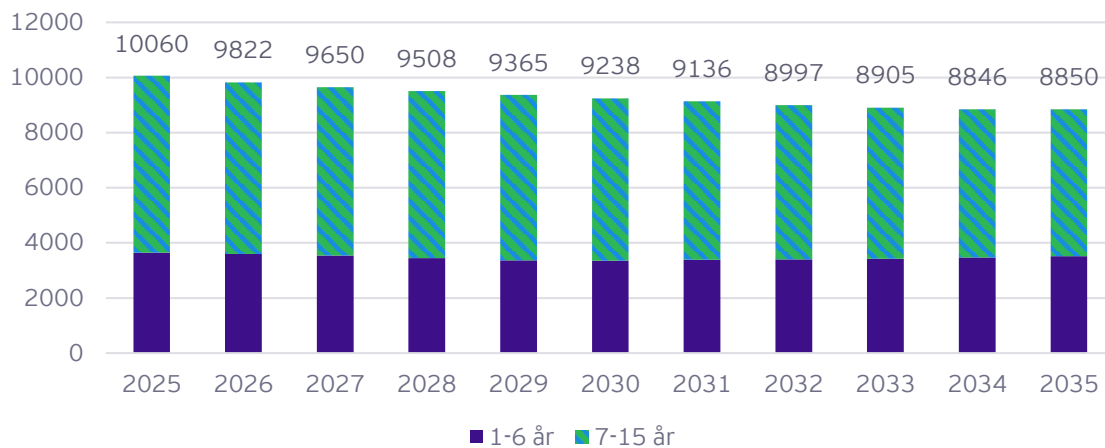


Diagram 2: Befolkningsprognos barn och ungdomar för Trollhättans stad år 2025-2035. Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

I underlagen till utbildningsnämndens förslag till budget 2026 ingår volymjusteringar utifrån befolkningsprognosen från våren 2025. Ramjusteringen utifrån målgruppsförändringarna väntas innebära 23,8 miljoner kronor brutto i lägre ram jämfört med år 2025. 2025 var nettobudget för förskola och grundskola cirka 1 201 miljoner kronor. Ramförändringen utifrån målgruppsförändringar utgör således en minskning med 2 procent, vilket kan jämföras med att målgruppen minskar med cirka 1,8 procent.

3.4 Skolenhetens budgetram bestäms huvudsakligen utifrån elevantal

Efter kommunfullmäktiges beslut om MRP/budget fördelar utbildningsnämnden

¹ Notera att SCB och SKR använder andra åldersspann per skolform medan kommunen har åldersspann om fem år. Graferna är således inte direkt jämförbara.

budgetramen per verksamhet; (1) förskola, (2) grundskola och (3) skolformsövergripande. Nämndens presidium beskriver att nämnden har prioriterat att bibehålla barn- och elevpengen. Även om elevpengen bibehålls får skolorna mindre budget totalt sett om elevantalet minskar. Därtill har vissa besparingsåtgärder gjorts på stabsfunktioner.

Av skolenheternas detaljbudgetar framgår att skolorna i huvudsak ersätts utifrån antal elever samt utifrån social struktur, det vill säga vilka socioekonomiska förutsättningar eleverna har. För exempelvis Lyrfågelskolan framgår att skolan under år 2024 erhöll 59 314 kronor per elev för 406 elever. Under år 2025 erhåller skolan 60 398 kronor per elev för prognostiserade 406 elever.

3.5 Det finns utmaningar för rektorer att på kort sikt vidta åtgärder

Skolorna erhåller sina intäkter månadsvis utifrån faktiskt elevantal. Kostnaderna som intäkterna ska finansiera är till mer än 95 procent personalkostnader.

Eventuella variationer under ett kalenderår kan få ekonomiska konsekvenser som enligt de intervjuade är utmanande att hantera på kort sikt. Om åtgärder består av personalförändringar, som kostnadsmassan till stor del består av, kan det ofta ta minst sex månader men ofta uppåt 12 månader innan åtgärderna får full effekt. En annan utmaning för rektorer är att läsårets konstruktion medför att elevantalet kan variera mellan vårtermin och hösttermin. Rektorerna beskriver att mindre förändringar i elevantal mer eller mindre alltid är aktuellt och att detta är förhållandevis enkelt att hantera. Om däremot elevantalet mellan vår- och hösttermin skulle variera väsentligt är det inte säkert att tillräckliga åtgärder är möjliga att genomföra på kort sikt, det vill säga inom innevarande budgetår.

3.6 Vår bedömning

Vi bedömer att budgeten anpassas utifrån färre barn och elever på ett ändamålsenligt sätt. Vår bedömning grundas på att nämnden har en etablerad process för budgetfördelning och att budgeten omfördelas utifrån färre barn och elever. Omfördelning sker årsvis för nämnden och månadsvis för skolenheterna. Vi ser allmänt positivt på att nämnden prioriterat att bibehålla barn- och elevpeng för att därigenom ge rektorerna förutsättningar att utföra sitt uppdrag.

4. Hur hanteras lokalförsörjning utifrån färre barn och elever?

4.1 Analys av lokalbehov dokumenteras i lokalbehovsplan

De kommunövergripande lokalbehoven bereds enligt kommunens lokalbehovsprocess som fastställts av kommunstyrelsen. Lokalbehovsprocessen samordnas av kommunstyrelsens lokalstrateg.

Utbildningsförvaltningen har en utsedd ansvarig funktion som dels samordnar förvaltningens arbete, dels är förvaltningens representant i kommunens gemensamma lokalförsörjningsarbete.

Utbildningsförvaltningen har en lokalbehovsplan som konkretiserar nuläge och behov.² Lokalbehovsplanen beskriver detaljerat nuläge, prognos per planeringsområde inom förskola och grundskola samt kostnadsutveckling. Lokalbehovsplanen utgår från att befolkningsprognosen är korrekt, det vill säga att barn- och elevantalet kommer att minska och tar inte hänsyn till alternativa scenarion.

4.2 Det finns en väsentlig överkapacitet i nuvarande organisation

Inom förskolan finns enligt lokalbehovsplanen cirka 2 800 platser för cirka 2 300 barn. Det finns således ungefär 500 tomma eller inaktiva platser. Inom grundskolan finns cirka 6 300 platser för cirka 5 800 elever. Det finns således också inom grundskolan ungefär 500 tomma eller inaktiva platser. Inom grundskolan prognostiseras det finnas ungefär 1 000 tomma platser till år 2030. Utbildningsförvaltningen bedömer att en majoritet av de tomma platserna kommer att finnas på lågstadiet.

Av lokalbehovsplanen framgår att förvaltningen bedömer att det som följd av en förväntad kraftig minskning av barn- och elevantal generellt inom kommunen även fortsättningsvis behöver bedrivs ett omfattande lokaleffektiviseringsarbete i syfte att minska det nuvarande höga antalet tillgängliga elev- och förskoleplatser.

De intervjuade beskriver att det visserligen finns en överkapacitet i kommunen som helhet, men att det finns skillnader mellan planeringsområden. En utmaning är att högst efterfrågan finns på platser i de planeringsområden med minst antal tillgängliga platser.

4.3 Åtgärder har vidtagits inom förskoleverksamheten

Utbildningsnämnden har vid flera tillfällen behandlat ärenden kopplat till lokalkapacitet.³ Inom förskoleverksamheten har nämnden beslutat om att sex enheter avvecklas:

- Lodet avvecklas 2025-06-30 (UN 2025-03-25 § 26)
- Nyckelpigan avvecklas 2025-06-30 (UN 2024-11-26 § 110)

² Senaste versionen är från 20 juni 2025, dnr UN 2025/204

³ Se exempelvis UN 2024/1410 och UN 2024/1412.

- Kometen avvecklas 2025-06-30 (UN 2024-12-17 § 118)
- Västanvinden avvecklas 2025-06-30 (UN 2024-11-26 109)
- Skinnemo avvecklas 2026-01-01 (UN 2025-03-25 § 25)
- Husaren avvecklas 2026-01-01 (UN 2026-01-01 § 24)

Förskolorna Husaren och Skinnemo ersätts dock med en nybyggd förskola i Velanda. Avvecklingen för Husaren och Skinnemo ska enligt de intervjuade betraktas som effektivisering genom sammanslagning, snarare än att färre platser finns tillgängliga. Trots avvecklingen av ovanstående sex enheter kommer det kommande år sannolikt krävas ytterligare avvecklingar. Enligt uppgift pågår översyn om vilka enheter detta kan röra sig om.

4.4 Inga åtgärder inom grundskoleverksamheten

Inom grundskoleverksamheten har inga beslut om avvecklingar fattats vid tiden för denna granskning. De intervjuade lyfter att avveckling av en grundskola får större konsekvenser än avvecklingen av en förskola. De intervjuade menar att inom förskolans planeringsområde finns i de flesta fall en alternativ förskola i närheten. Inom grundskolan skulle däremot en avveckling innebära att många elever behöver färdas betydligt längre än i nuläget. Det uppges att om en nedläggning av en grundskola blir aktuell kommer exempelvis elevernas restid rätt till skolskjuts att utredas.

Nämnden behandlade på sitt sammanträde i april 2025 en utredning om likvärdig skola. Utredningen är en förlängning av det arbete som pågått under flera år sedan fullmäktiges beslut 2020 om avveckling/omorganisationen av två skolenheter. Utredningen utgår från hållbarhet ur tre perspektiv; pedagogisk, organisatorisk och ekonomisk. Sammanfattningsvis beskriver utredningen nuläget inom verksamheten och vilka utmaningar som behöver adresseras. Det framgår exempelvis att det minskade barn- och elevantalet väntas leda till att nämnden år 2027 har cirka 55 miljoner kronor lägre i budgetram. Nämnden beslutade att gå vidare med att bland annat utreda vilka åtgärder som behöver vidtas för att ställa om skolorganisationen.

På nämndens sammanträde i oktober redovisades utredningen. Utredningen innehåller detaljerade beskrivningar av bland annat mindre skolenheter samt skolor med långvarigt låga kunskapsresultat. I utredningen beskrivs att 25 procent av platserna i lågstadiet kommer att vara tomma samtidigt som förvaltningen behöver ha beredskap utifrån pågående detaljplanearbete. Sammanfattningsvis föreslås inga strukturåtgärder. För lågstadiet anges att närhet till skola för yngre elever prioriteras. För mellanstadiet anges att utvecklingen bör bevakas för eventuella åtgärder från och med år 2029. För högstadiet anges att utvecklingen bör bevakas för eventuella åtgärder från och med år 2032.

4.5 Hög flexibilitet i utbildningsnämndens hyresavtal

Utbildningsnämnden äger inga av sina förskolor eller grundskolor utan hyr samtliga. En förskola hyrs av ett externt fastighetsbolag. Resterande förskolor och grundskolor hyrs av de kommunala bolagen Eidar och Kraftstaden. De intervjuade uppger att samtliga hyresavtal med Eidar och Kraftstaden har en uppsägningstid på 12 månader. Vid behov av

avveckling behöver således utbildningsnämnden bära hyreskostnader under maximalt ett år efter beslut.

Utbildningsförvaltningens lokalansvarige träffar återkommande de kommunala bolagen i dialoger och planering. Detta skapar möjlighet att, innan en formell uppsägning, signalera till bolagen om vilka enheter som kan komma att avvecklas och där bolagen kan omprioritera vissa reinvesteringar eller underhållsinsatser. Det uppges att fastighetsägaren ansvarar för att genomföra investeringar i äldre lokaler. Planeringen för dessa investeringar sker under möten mellan förvaltare, fastighetschef och representanter från utbildningsförvaltningen.

Vid en uppsägning övertas lokalerna av bolagen efter ett år. Det ankommer då på bolagen att finna alternativa hyresgäster. Av de tre förskolor som redan avvecklats pågår enligt uppgift anpassningar för att två av dessa ska bli LSS-boenden.

4.6 Restriktivitet i expansionsinvesteringar

SCB:s befolkningsframskrivning från hösten 2023 innebar för första gången på lång tid att befolkningen minskar. De intervjuade beskriver att utredningar om nybyggnation eller investeringar efter hösten 2023 präglats av lokaleffektiviseringar snarare än expansion. Flera expansionsplaner har pausats. Nämnden beslutade exempelvis vid sitt sammanträde i september 2025 att utifrån genomförd förstudie inte gå vidare med en ny förskola på Hulds Höjd.

Lokalbehovsplanen innehåller projekt som överstiger 125 prisbasbelopp, det vill säga drygt 7 miljoner kronor, under åren 2026-2030. Planeringen innehåller primärt renoveringsprojekt. En förskola i Velandaväntas bli klar i januari 2026 (se även avsnitt 4.1.3). Därtill finns en förskola i Vårvik planerad till 2028. Dock framgår att en annan förskola i jämförbar storlek är i mycket dåligt skick varvid den nybyggda förskolan kan nyttjas medan den andra renoveras.

4.7 Vår bedömning

Vi bedömer att utbildningsnämnden delvis har säkerställt att det finns en strategi för att hantera behov av förändringar i skolstrukturen. Vår bedömning grundas på att det finns en tydlig process för hur lokalbehov fastställs men att det saknas en mer långsiktig plan om hur överkapaciteten inom framförallt grundskolan ska hanteras.

Granskningen visar att lokalbehovet för såväl kort som lång sikt dokumenteras i nämndens lokalbehovsplan. Planen beskriver detaljerat nuläge, prognos per planeringsområde inom förskola och grundskola samt kostnadsutveckling. För att optimera användningen av skolbyggnader har flera förskoleenheter avvecklats eller kommer att avvecklas. Vi noterar dock att flera beslut om avvecklingar skett förhållandevis nära inpå verksamhetens avveckling. Dialog förs löpande med de kommunala fastighetsbolagen för att möjliggöra smidig övergång av lokaler, samt för att undvika onödiga investeringar i enheter som kan komma att avvecklas. Därtill har flera planerade expansionsplaner pausats.

Vi konstaterar att inga strukturåtgärder avseende stadens grundskolor har beslutats eller föreslagits vid tidpunkten för denna gransknings genomförande. Vi noterar att redan nu är ungefär var fjärde plats inom lågstadiet inaktiv. Vi konstaterar att i takt med att eleverna åldras kommer detta att få spridningseffekter för stadens mellan- och högstadieskolor.

Vi menar att nämnden behöver utarbeta en mer långsiktig plan för hur överkapaciteten ska adresseras. En sådan plan skulle exempelvis kunna innehålla (a) omvandlingar av stadier i stadens skolor för att öka eller minska elevantalet på vissa skolor, (b) förändring av planeringsområden för effektivare styrning av elevflöden, (c) sammanslagningar likt den som görs för förskolorna Husaren och Skinnemo samt (d) avvecklingar till följd av omvandlingar av stadieindelning.

5. Hur hanteras personalförsörjning utifrån färre barn och elever?

5.1 Personalbudgeten har minskat för skolenheterna

Verksamhetsplan med budget 2024 för utbildningsnämnden visar att den budgeterade nettokostnaden för stadens grundskolor uppgick till 486,6 mnkr. Verksamhetsplan med budget för 2025 visar att den budgeterade nettokostnaden minskat med 7,7 mnkr till 479,0 mnkr. Den budgeterade nettokostnaden för stadens förskolor uppgick under 2024 till 320,0 mnkr. Verksamhetsplan med budget för 2025 visar att den budgeterade nettokostnaden minskat med 7,9 mnkr till 312,1 mnkr. Det framgår inte av nämndens verksamhetsplaner för åren 2024 och 2025 hur de budgeterade nettokostnaderna har påverkat personalbudgeten. Nämnden fördelar enligt uppgift per anslagsnivå och inte per kostnadslag vilket innebär att mandat att förändra personalbudget inryms inom respektive chefs budgetansvar.

En jämförelse mellan 2024 och 2025 visar att personalbudgeten har minskat för samtliga av de tre största grundskolenheterna i staden under den aktuella perioden. Budgetar för Lyrfågelskolan och Sylteskolan visar att elevantalet antingen ökat eller varit konstant mellan 2024 och 2025 för dessa skolenheter. Budget för Paradisskolan visar att elevantalet minskat mellan 2024 och 2025.

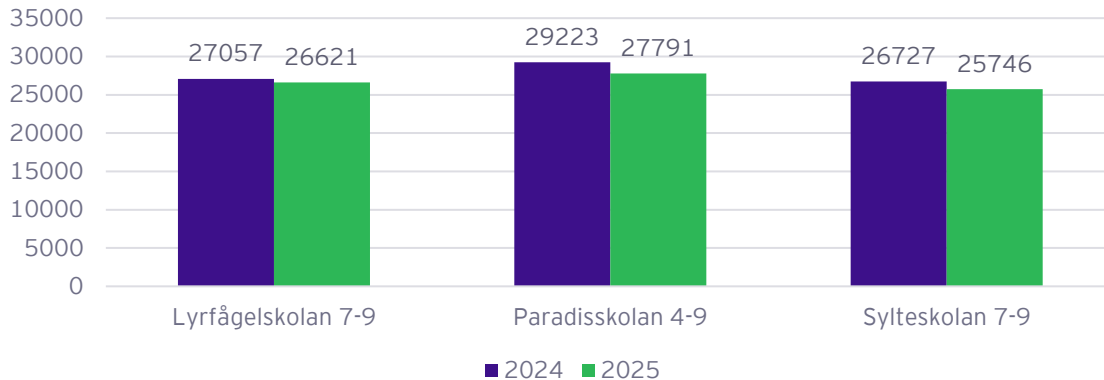


Diagram 3: Personalbudget i tkr för de budgetmässigt tre största skolenheterna i Trollhättans stad 2024 och 2025.

5.2 Kompetensbehovet baseras på självskattningar

I utbildningsnämndens verksamhetsredogörelse för 2024 beskrivs att utbildningsförvaltningen har utmaningar när det gäller att rekrytera och behålla behörig och legitimerad personal. Samtidigt beskrivs att staden har en vikande barn- och elevprognos vilket kraftigt kan komma att påverka antalet medarbetare de närmaste åren. En ekonomisk åtstramning samt förändrade organisatoriska förutsättningar kan komma att påverka både arbetsmiljö och kvalitetsarbete negativt. Vid intervju framgår att det finns en medvetenhet om att förändringar i barn- och elevantalet kan komma att kräva omställningar inom personalgrupperna.

Utbildningsförvaltningen har sammanställt kompetensförsörjningsbehovet för stadens förskolor och grundskolor samt inom ekonomi och administration, kvalitet och utveckling samt barn- och elevhälsa. Respektive rektor eller chef har uppskattat behovet för varje personalkategori på ett, två och fem års sikt. Kartläggningen omfattar samtliga personalkategorier som respektive rektor eller chef ansvarar för. Bedömningen har genomförts enligt en fyrgradig skala:

1. Det finns en övertalighet
2. Behovet är tillgodosett
3. Kompetensförsörjningen inom personalkategorin är sårbar
4. Kompetensförsörjningen inom personalkategorin är bristande.

Sammanställningen visar att det finns övertaligheter inom flertalet personalkategorier men att dessa är fördelade på flera förskole- och grundskoleenheter. För majoriteten av personalkategorierna uppges kompetensförsörjningsbehovet vara tillgodosett på såväl ett, två och fem års sikt. Totalet personalkategorier uppges vara sårbara under perioden. På fem års sikt är det ett fåtal lärartjänster inom grundskolan där kompetensförsörjningsbehovet riskerar att inte uppfyllas.

Arbete pågår inom utbildningsförvaltningen med att ta fram en kompetensförsörjningsplan utifrån de förändrade förutsättningarna med minskade barn och elevantal.

5.3 Övertaligheter hanteras inom förvaltningens tjänsteplaneringsprocess

Enligt utbildningsförvaltningens tjänsteplaneringsprocess för vårterminen 2026 ska varje rektor genomföra en organisationsöversyn för att säkerställa att organisationen på skolenheten tillgodoser verksamhetens behov. Om rektors organisationsöversyn visar att en medarbetare måste flyttas på grund av att en tjänst försvinner ska detta registreras som en övertalighet. Enligt processen ska det på rektorsmöten föras en diskussion om vilken övertalig personal som finns inom organisationen samt vilka behov som finns för att identifiera matchningar med andra skolenheter. Principen är att medarbetare i första hand ska flyttas till en placering inom den egna skolenheten, i andra hand andra skolor. Att en medarbetare är övertalig innebär inte att personen är uppsagd.

Utbildningsförvaltningen har en omställningspool för både förskolan och grundskolan. Medarbetare som blir övertaliga erbjuds i första hand anställning i utbildningsförvaltningens omställningspool. Det uppges vid intervju att majoriteten av de som fått en anställning i omställningspoolen inom kort fått en tjänst i någon av stadens andra enheter. Kostnaden för medarbetaren täcks inom ramen för den enhet där medarbetaren placeras. Det uppges att det förekommer att medarbetare lånas ut till andra förvaltningar, exempelvis i samband med semesterperioder. Denna utlåning till andra verksamheter gäller i huvudsak personal som inte är legitimerade lärare eller förskollärare, även om det förekommer.

5.4 Vår bedömning

Vi bedömer att utbildningsnämnden har säkerställt att det finns en plan för hur personalförsörjningen ska hanteras utifrån ett minskat barn- och elevunderlag. Vi grundar vår bedömning på att det har genomförts en kartläggning av kompetensbehovet. Kartläggningen avser stadens förskolor och grundskolor samt delar av utbildningsförvaltningen. Kartläggningen är genomförd av rektor alternativt ansvarig chef och är på ett, två och fem års sikt. Det framgår att det finns övertaligheter inom flertalet personalkategorier men att dessa är fördelade på flertalet förskole- och grundskoleenheter i staden.

Vi grundar därtill vår bedömning på att övertaligheter inom förskolan och grundskolan hanteras inom utbildningsförvaltningens tjänsteplaneringsprocess. Enligt processen ska det på rektorsmöten föras en diskussion om vilken övertalig personal som finns inom organisationen samt vilka behov som finns för att identifiera matchningar med andra skolenheter. Förvaltningen har därtill en omställningspool för förskolan och grundskolan. Medarbetare som blir övertaliga erbjuds i första hand anställning i utbildningsförvaltningens omställningspool. Det pågår ett arbete på utbildningsförvaltningen med att ta fram en kompförsörjningsplan med utgångspunkt i de förändrande förutsättningarna med minskade- barn och elevantal. Planen är vid granskningens genomförande inte färdigställd.

6. Samlad bedömning

6.1 Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p>Anpassas budgeten utifrån färre barn och elever på ett ändamålsenligt sätt?</p> <ul style="list-style-type: none"> Hur sker omfördelning och med vilken planeringshorisont? 	<p>Ja. Utbildningsnämnden har en etablerad process för budgetfördelning där budgeten omfördelas utifrån färre barn och elever. Nämndens budgetarbete beskrivs utgå från befolkningsprognoser och standardkostnader. Nämndens förslag till budget för 2026 innehåller volymjusteringar utifrån befolkningsprognos från våren 2025. Omfördelning utifrån målgruppsförändringar sker årligen på nämnds nivå och månadsvis på skolenhetsnivå.</p>
<p>Finns en strategi för att hantera behov av förändringar i skolstrukturen?</p> <ul style="list-style-type: none"> Finns beredskap för att på kort och lång sikt hantera olika scenarion? Vilka åtgärder har vidtagits för att optimera användningen av skolbyggnader? Hur hanteras investeringar i äldre lokaler? Hur hanteras behov av eventuella sammanslagningar av enheter? 	<p>Delvis. Lokalbehovet dokumenteras i utbildningsnämndens lokalbehovsplan. Planen beskriver detaljerat nuläge, prognos per planeringsområde inom förskola och grundskola samt kostnadsutveckling. Planen utgår från att befolkningsprognosen är korrekt, det vill säga att barn- och elevantal kommer att minska och tar inte hänsyn till alternativa scenarion. För att optimera användningen av skolbyggnader har flera förskoleenheter avvecklats eller kommer att avvecklas. Översyn pågår för ytterligare avvecklingar. Vi konstaterar att inga avvecklingar av grundskolor föreslagits vid tidpunkten för denna gransknings genomförande. Vi anser dock att nämnden behöver fastställa en mer långsiktig plan för att hantera olika scenarion.</p>

<p>Finns en plan för personalförsörjning utifrån färre barn och elever?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Har kartläggning av kompetensbehov på kort och lång sikt genomförts? ▪ Hur hanteras eventuella övertaligheter? ▪ Hur anpassas kompetensutvecklingsplaner utifrån förändrade personalbehov? 	<p>Ja. En kartläggning har genomförts avseende kompetensbehovet i stadens förskolor och grundskolor samt delar av utbildningsförvaltningen. Det framgår att det finns övertaligheter inom flertalet personal-kategorier men att dessa är fördelade på flertalet förskole- och grundskoleenheter i staden.</p> <p>Övertaligheter inom förskolan och grundskolan hanteras inom utbildningsförvaltningens tjänsteplaneringsprocess. Enligt processen ska det på rektorsmöten föras en diskussion om vilken övertalig personal som finns inom organisationen samt vilka behov som finns för att identifiera matchningar med andra skolenheter. Förvaltningen har därtill en omställningspool för förskolan och grundskolan. Medarbetare som blir övertaliga erbjuds i första hand anställning i utbildningsförvaltningens omställningspool.</p> <p>Det pågår ett arbete på utbildningsförvaltningen med att ta fram en kompförsörjningsplan med utgångspunkt i de förändrande förutsättningarna med minskade barn- och elevantal. Planen är vid granskningens genomförande inte färdigställd.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

6.2 Slutsatser

Gransknings syfte har varit att bedöma om utbildningsnämnden har en ändamålsenlig styrning så att verksamheten anpassas utifrån målgruppsförändringar och ekonomiska förutsättningar. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att utbildningsnämnder i huvudsak har säkerställt att verksamheten anpassas utifrån målgruppsförändringar och ekonomiska förutsättningar.

Vår bedömning grundas på att budgeten anpassas utifrån färre barn och elever på ett ändamålsenligt sätt. Vår bedömning grundas därtill på att det finns en strategi för att hantera behov av förändringar i skolstrukturen men att långsiktigheten kan stärkas. Slutligen grundas vår bedömning på att det finns en plan för personalförsörjning utifrån färre barn och elever.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Vi rekommenderar utbildningsnämnden att:

- Utarbeta en mer långsiktig plan för hur överkapaciteten ska adresseras.
- Säkerställa att arbetet med kompetensförsörjningsplan slutförs.

Göteborg 17 december 2025

Hannes Lönnqvist
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB

Aron Larsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB

Rebecka Rask
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund

Enligt SKR:s befolkningsframskrivning kommer antalet barn och unga i Trollhättans stad minska drastiskt de kommande åren. Fram till 2033 förväntas antalet barn i Trollhättan minska med 9,8 procent jämfört med befolkningen år 2023.

Utbildningsnämnden redovisade ett underskott om -5,3 mnkr för 2024. Enligt verksamhetsredogörelsen för 2024 har nettokostnaderna ökat med 6,1 procent, vilket ligger över kommunens genomsnitt på 5,9 procent och SKR:s prisindex för kommunal verksamhet motsvarande 4,8 procent.

För år 2025 har nämndens budget minskat med 20,6 mnkr med anledning av färre barn och elever. Stora delar av nämndens kostnader består av personal och lokaler. Detta ställer krav på långsiktiga förändringar. Samtidigt finns det flera namngivna objekt i kommunens lokalförsörjningsplan för utbildningsnämndens verksamhet⁴. Till dessa hör exempelvis nybyggnation av både förskola och skola i Velandå. Inom detta arbete finns det väsentliga risker avseende långsiktiga investeringar och beslut som tar lång tid innan de får effekt.

I syfte att anpassa verksamheten efter minskad målgrupp i närtid är det således högst aktuellt för nämnden se över sina ekonomiska åtaganden och planeringsbara utgifter i förhållande till befolkningsframskrivningen. Revisorerna har utifrån ovan bedömt att det är väsentligt att under 2025 göra en fördjupad granskning av styrning med anledning av minskande barn- och elevantal.

⁴ Lokalförsörjningsplan Trollhättans Stad 2023-2027.

Bilaga 2. Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 1 § och 6 §.

Kommunallagen 6 kap. 1 § anger att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Enligt 6 kap. 6 § kommunallagen har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredsställande sätt.

Skollag (2010:800) 2 kap. 8 §, 3 kap. 2 § och 4 kap. 3 §.

Skollag 2 kap. 8§ anger att huvudmannen ansvarar för att utbildning genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen 2 kap. 8b § anger att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar.

Skollag 3 kap 2 § anger att alla barn och elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Skollag 4 kap 3 § anger att varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.

COSO- ramverket för intern kontroll⁵

COSO-ramverket för intern kontroll är ett ramverk som hjälper organisationer att strukturera, utvärdera och stärka sin interna kontroll. Ramverket baseras på fem centrala komponenter, som tillsammans utgör grunden för en effektiv intern kontrollmiljö:

- **Kontrollmiljö:** Skapar förutsättningar för god intern kontroll genom organisationens kultur, värderingar och struktur. Här ingår bland annat ledningens engagemang, tydliga ansvarsfördelningar och etiska riktlinjer som genomsyrar hela organisationen.
- **Riskbedömning:** Identifierar och analyserar risker som kan påverka möjligheten att nå uppsatta mål. Det innebär att organisationen regelbundet bedömer både interna och externa riskfaktorer och utvärderar vilka åtgärder som krävs för att hantera dessa.
- **Kontrollaktiviteter:** De rutiner och åtgärder som används för att hantera risker och säkerställa att verksamheten följer policyer och riktlinjer. Dessa aktiviteter kan till exempel vara attestordningar, uppföljningar eller säkerhetsåtgärder som förhindrar oegentligheter.
- **Information och kommunikation:** Ser till att rätt information når rätt personer i rätt tid för att möjliggöra välgrundade beslut och effektiv styrning. Det inkluderar både intern och extern kommunikation samt att säkerställa att informationen är korrekt, relevant och tillgänglig.

⁵ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

- **Uppföljning:** Innebär att den interna kontrollen regelbundet övervakas och utvärderas, så att eventuella brister kan upptäckas och åtgärdas. Uppföljningen sker genom både löpande och oberoende granskning för att säkerställa att kontrollerna fungerar som avsett.

Bestämmelse om intern kontroll (KF 2018-12-17)

Bestämmelse om intern kontroll syftar till att säkerställa att styrelsen och nämnderna i Trollhättans stad upprätthåller en tillräcklig intern kontroll. Enligt bestämmelsen innebär detta att nämnderna med en rimlig grad av säkerhet ska se till att följande mål uppnås:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet. Det innebär bland annat att ha kontroll över ekonomi, prestationer och kvalitet samt att säkerställa att fattade beslut verkställs och följs upp i förhållande till fastställda mål.
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten.
- Kommunstyrelsen, nämnderna och verksamhetsansvariga ska ha tillgång till korrekt ekonomisk redovisning samt en relevant och rättvisande information om verksamheterna.
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, policys och riktlinjer.

Nämnder har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Nämnderna ansvarar för att ha en organisation för intern kontroll finns samt att de regler och anvisningar som är nödvändiga tillskapas. Nämnderna ska följa de anvisningar för arbetssätt och rapportering som fastslås av kommunstyrelsen. Nämnden är skyldig att åtgärda brister som framkommer i den interna kontrollen.

Som grund för planering, prioritering och uppföljning av internkontrollarbetet ska en risk- och väsentlighetsanalys göras. Risk- och väsentlighetsanalysen ska dokumenteras och beslutas av nämnden. Varje nämnd ska inför kommande år anta en plan för uppföljning och granskning av den interna kontrollen med utgångspunkt från risk- och väsentlighetsbedömning. Resultatet av den interna kontrollen ska, med utgångspunkt i antagen plan, årligen rapporteras till nämnden.

Bilaga 3. Källförteckning

Intervjuer

- Ekonomi- och administrativ chef utbildningsförvaltningen samt lokalansvarig utbildnings-förvaltningen, 2025-09-25
- Gruppintervju med rektorer för de budgetmässigt tre största enheterna, 2025-10-03
- Lokalstrateg kommunstyrelsen, 2025-09-25
- Förvaltningschef utbildningsförvaltningen, 2025-10-01
- Utbildningsnämndens presidium, 2025-10-01

Dokument

- Anvisningar för mål- och resursplan 2024-2027/Budget 2025
- Anvisningar för mål- och resursplan 2020-2023/Budget 2023
- Anvisningar för mål- och resursplan 2024-2027/Budget 2024
- Budget 2024 och 2025 för Lyrfågelskolan
- Budget 2024 och 2025 för Sylteskolan
- Budget 2024 och 2025 för Paradisskolan
- Delårsrapport per april och augusti 2024 för Trollhättans stad
- Delårsrapport per april och augusti 2024 för utbildningsnämnden
- Fördjupad analys utifrån pedagogisk, organisatorisk och ekonomisk hållbarhet utifrån förslag om verksamhetsavveckling av Kometens förskola, 2024-12-09
- Förstudie, fler elevplatser inom Västra planeringsområdet, februari 2025
- Handlingsplan för budget i balans i samband med delårsrapport per april 2024 för utbildningsnämnden
- Likvärdig skola i Trollhättans stad, utredning 2025-04-29
- Lokalbehovsplan 2026-2030 för utbildningsförvaltningen inklusive lokalinformation och nyckeltal för hyrda lokaler
- Mål- och resursplan - förslag från utbildningsnämnden budget 2023
- Mål- och resursplan 2024-2027 samt budget 2024 för Trollhättans stad
- Mål- och resursplan 2024-2027 samt budget 2025 för Trollhättans stad
- Månadsuppföljning mars och oktober 2024 för utbildningsnämnden
- Prognos per april och augusti 2024 för Lyrfågelskolan
- Prognos per april och augusti 2024 för Paradisskolan
- Prognos per april och augusti 2024 för Sylteskolan
- Protokoll från utbildningsnämnden 2024 och 2025

- Skattning av kompetensläget inom grundskolan i Trollhättans stad på ett, två och fem års sikt, 2024-11-18
- Tjänsteskrivelse avveckling av Husarens förskola, 2025-03-06
- Tjänsteskrivelse avveckling av Lodets förskola, 2025-03-06
- Tjänsteskrivelse avveckling av Skinnemo förskola, 2025-03-06
- Underlag för analys av kompetensförsörjning, sammanställning av skattning av kompetensläget inom grundskolan i Trollhättans stad på ett, två och fem års sikt, 2025
- Utredning av framtida behov av kapacitet avseende förskoleplatser inom Västra planeringsområdet, 2024-11-13
- Utredning av förskolebehovet inom Östra planeringsområdet, november 2024
- Utredning av resursfördelning avseende tilläggsbelopp och ersättning för extraordinära stödåtgärder, underlag till budget 2025
- Utredning avseende fler förskole- och elevplatser inom Sylteområdet, 2024-11-13
- Verksamhetsplan med budget 2024 och 2025 för utbildningsnämnden
- Verksamhetsredogörelse 2024 för utbildningsnämnden
- Årsredovisning 2024 för Trollhättans stad
- Översikt och tidplan inför tjänsteplaneringsprocessen vårterminen 2026
- Översyn av den socioekonomiska resursfördelningen, 2024-11-11