

Mottagare

Barn- och utbildningsnämnden

Uppdrag. Utredning frukost i skolan

Förslag till beslut

- Rapporten godkänns.

Sammanfattning

Regionstyrelsen har remitterat två motioner till nämnderna för yttrande och barn- och utbildningsnämnden har gett förvaltningen i uppdrag att utreda förutsättningar för gratis frukost för alla barn och elever inom förskolan, grundskolan och gymnasiet.

Det finns flera forskningsrapporter och studier som bland annat pekar på att elever som äter frukost i skolan presterar bättre, blir lugnare, ökar koncentrationsförmågan och skolkar mindre.

Förvaltningens bedömning är däremot att det är mycket tveksamt att Region Gotland ska påbörja en sådan nysatsning utifrån det rådande ekonomiska läget. Utredningen visar att det skulle innebära en satsning på totalt 24 miljoner beräknat på alla huvudmän. Detta rymms inte inom nämndernas befintliga budget.

Signalerna från budgetberedningen 2023 var att Region Gotland bör vara restriktiva med nysatsningar utifrån en exceptionell ekonomisk situation. Det är därför finansieringen och kostnaden för frukost i skolan som regionfullmäktige behöver ta ställning till i första hand.

Därefter behöver övriga konsekvenser utifrån förslaget uppmärksammas och utredas; däribland bemanning, schemaläggning, skolskjutsar och kollektivtrafik, förvaring och avfallshantering.

Ärendebeskrivning

Utbildnings- och arbetslivsförvaltningen (UAF) har gjort en utredning gällande förutsättningarna att erbjuda frukost i de kommunala skolorna. Detta utifrån två remitterade motioner samt utifrån ett uppdrag från barn- och utbildningsnämnden.

Regionstyrelsen har remitterat en motion från Saga Carlgren m.fl. (V) till barn- och utbildningsnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden för

yttrande. I motionen beskrivs bland annat att gratis frukost för alla barn och elever inom förskolan, grundskolan och gymnasiet skulle ge gotländska barn och unga mer jämlika uppväxtvillkor. Motionärerna yrkar på:

- Att uppdra till barn och utbildningsnämnden respektive gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att utreda förutsättningarna för att erbjuda kostnadsfri frukost för alla barn och elever, från förskola till gymnasium.

Regionstyrelsen har även remitterat en motion från Lars Engelbrektsson m.fl. (SD) till barn- och utbildningsnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden för yttrande. I motionen beskrivs bland annat att frukosten är dagens viktigaste mål enligt dietister men att många elever inte äter frukost varje dag av olika anledningar. Motionärerna yrkar på att föreslå regionfullmäktige:

- Att införa avgiftsfri frukost i samtliga av regionens grund- och gymnasieskolor.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade den 21 mars 2023 (BUN § 36) att:

- Förvaltningen ges i uppdrag att undersöka de praktiska förutsättningarna för att kunna servera frukost i samtliga årskurser i grundskolan. Förvaltningen uppdras även att undersöka hur stor kostnad som frukost i grundskolan skulle innebära.
- Förvaltningen ges i uppdrag att även utreda de praktiska förutsättningarna och kostnaden för att erbjuda en gratis frukt eller grönsak per dag till alla elever i grundskolan och dess personal.
- En första delrapport ska lämnas i oktober 2023.

Forskning om frukost i skolan

Frukost i skolan är något som uppmärksammas med jämna mellanrum. Det finns flera forskningsrapporter och studier som bland annat pekar på att elever som äter frukost i skolan presterar bättre, blir lugnare, ökar koncentrationsförmågan och skolkar mindre. Livsmedelsverket menar¹ att ”forskningen indikerar att näringsriktiga och kostnadsfria skolmåltider utjämnar skillnader i matvanor, och därmed ojämlikheter i hälsa – men för att kunna titta på effekter av att servera frukost till alla elever krävs mer forskning på området och fördjupade analyser”.

I riket finns flertalet exempel på både kommunala och fristående skolor som erbjuder och serverar frukost. Livsmedelsverket har gjort kartläggningar av

¹ Livsmedelsverket: <https://www.livsmedelsverket.se/matvanor-halsa--miljo/maltider-i-var-d-skola-och-omsorg/maltidsbloggen/battre-ro-och-relationer-med-frukost-i-skolan2> (hämtad 2023-06-08)

kommunernas arbete med måltider inom förskolan och skolan, bland annat ”Fakta om offentliga måltider 2021”².

Frukost i skolan kan bidra till långsiktiga vinster för barn, ungdomar och för samhället i stort och det är därav en god intention att kunna erbjuda gratis frukost. Om detta råder det nog ingen tvekan. Liknande forskning finns gällande skollunchens betydelse. En bra skollunch ger mätta elever med goda förutsättningar för att orka vara fokuserade och då blir lektionerna också lugnare.

Samtidigt kan stressiga eller dåliga måltidsmiljöer orsaka både trötta och hungriga elever vilket i sin tur inte gynnar inläringen. Miljön där skolmåltiderna serveras är således minst lika viktigt som näringsriktigheten³.

Regelverk om skolmåltider

Skolmåltiden är en del av utbildningen. Måltiden har betydelse för hälsan men är också en förutsättning för trivsel och lärande. Maten i förskolan och grundskolan ska vara näringsriktig och kostnadsfri. I Skolverkets allmänna råd för förskolan står att förskolan ska servera varierade och näringsriktiga måltider jämnt fördelade över dagen⁴. I skollagen står det att eleverna i förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan ska erbjudas näringsriktiga skolmåltider. I tolkningen av detta lagkrav inkluderas vanligtvis endast skollunch. I gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan finns det däremot inget krav på att det ska serveras skolmåltider även om de flesta kommuner och skolor ändå väljer att göra det⁵.

Det är kommunen eller styrelsen för den fristående skolan som beslutar om vilken mat som ska serveras och hur serveringen ska gå till. För Region Gotland finns en framtagen policy, ”Den goda måltiden”, som beskriver regionens förhållningssätt och är ett styrande dokument och stöd för att kvalitetssäkra och följa upp måltider och mat i Region Gotland⁶.

Region Gotlands måltidsorganisation

Det är regionstyrelseförvaltningens (RSF) måltidsverksamhet, RSF Avdelning Måltid, som ansvarar för att planera, producera, paketera, leverera och servera måltider till regionens alla skolor. Idag erbjuds olika former av måltider på förskola, grundskola, anpassad grundskola, anpassad gymnasieskola och på gymnasiet. På fritidshemmen serveras frukost och mellanmål dagligen och på

² Livsmedelverket: <https://www.livsmedelverket.se/matvanor-halsa--miljo/maltider-i-vard-skola-och-omsorg/fakta-om-offentliga-maltider/fakta-forskolans-och-skolans-maltider> (hämtad 2023-06-08)

³ Livsmedelverket och Skolverket ”Skolmåltiden – en viktig del av en bra skola”. Länk: <https://www.skolverket.se/publikationsserier/ovrigt-material/2013/skolmaltiden--en-viktig-del-av-en-bra-skola?id=3174> (hämtad 2023-06-12)

⁴ Skolverket: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/mat-i-forskolan-och-skolan> (hämtad 2023-06-12)

⁵ Skollagen 9 kap 8§, 10 kap 10§, 11 kap 13§

⁶ Policy. Den goda måltiden - Hållbara måltider och mat i Region Gotland 2022-2025

lov- och studiedagar serveras även lunch. På förskolan serveras frukost, mellanmål och lunch. Övriga skolformer erbjuder lunch som skolmåltid.

Om frukost i skolan blir en realitet behöver det utredas vilken förvaltning som ska hantera detta (både RSF Avdelning Måltid och UAF hanterar idag mellanmålstjänster till fritidshem). En utökad tjänst med gratis frukost i skolan skulle innebära stora utmaningar i bemanningsfrågan oavsett om hanteringen av tjänsten hamnar inom RSF eller UAF.

RSF Avdelning Måltid genomför nu, utifrån tidigare politiska beslut, en organisationsöversyn i syfte att effektivisera, vilket ska leda till kostnadsminskningar⁷. Med nuvarande bemanningsutmaningar finns det för RSF inte utrymme till satsningar som kan innebära behov av nyrekryteringar. RSF Avdelning Måltid tydliggör att man har stora utmaningar idag med bemanning i sitt nuvarande uppdrag, kopplat till kockbrist och pensionsavgångar.

Arbetskyldigheten för medarbetare inom skolan

Inom nämnda skolformer (grundskola, anpassad skola, gymnasiet) är en majoritet av medarbetarna lärare. Arbetskyldigheten för en medarbetare regleras av anställningsavtalet, där arbetsuppgifter som måltidshantering inte kan anses ingå i arbetskyldigheten för t ex lärare, utom möjligen i begränsad omfattning vid tillfälliga behov. Det är mycket tveksamt om de medarbetare som befinner sig inom Kommunals avtalsområde, utöver arbetet med barn och elever, har utrymme för ytterligare arbetsuppgifter som servering av frukost. Särskilt med rådande kompetensförsörjningsutmaningar och diskussioner om personalens arbetsmiljö.

Kostnadsuträkning för frukost i skolan

RSF Avdelning Måltid har varit behjälpliga i att ta fram en sammanställning⁸ (bifogas) över vilka kostnader som förslaget att erbjuda gratis frukost i skolorna innebär. I sammanställningen görs en bedömning av kostnaden i teorin, där total kostnad per barn/elev och dag är mellan 8,90-10,84 kronor (mer kostnad för anpassad skola).

Totalkostnad per år beräknas till ca 17,1 miljoner kronor exkl. fritidshem och 19,6 miljoner inkl. fritidshem. För grundskolan är beräkningen ca 9,2 miljoner kronor. Ett större budgettillskott krävs alltså av regionfullmäktige för att göra förslaget möjligt eftersom dessa medel inte inryms i befintlig budget. Vidare gör den rådande inflationen att läget är osäkert, vilket påverkar bland annat råvarukostnaden.

Ett jämförande exempel: Botkyrka kommun har, utifrån ett pilotprojekt i samarbete med Arla, beslutat att erbjuda kostnadsfri frukost i alla (22 stycken) kommunala grundskolor. Botkyrka kommunfullmäktige tilldelade för år 2022

⁷ RF 2019-06-19, §177

⁸ Sammanställning kostnader frukost från måltidsavdelningen. Regionstyrelseförvaltningen, 2023-06-02

utbildningsnämnden 13 miljoner kronor för detta, varav 3,2 miljoner kronor fördelades till fristående huvudmän⁹. Frukosten serveras i skolrestaurangen före skolstart för att inte ta tid från undervisningen.

Kostnadsuträkning för frukt eller grönsak i grundskolan

Att erbjuda en frukt eller grönsak i grundskolan under skoldagen skulle medföra ett extra energiskott för elever och personal. Enligt Livsmedelsverket äter de flesta barn och ungdomar i Sverige för lite frukt och grönt. Ett sätt att underlätta för eleverna att äta mer frukt är om skolan erbjuder kostnadsfri frukt (vid sidan av eventuell frukt vid lunchen). Enligt en kartläggning 2020 erbjuder hälften av kommunerna inte frukt utöver skollunchen¹⁰.

Gällande möjligheten att kunna erbjuda en gratis frukt eller grönsak per dag till alla elever i grundskolan och dess personal så har förvaltningen tagit fram följande kostnadsuträkning:

- Antalet elever inom grundskolan är 5 558 och antalet personal¹¹ inom grundskolan är 1 138 (antal årsarbetare enligt anställningsavtal). Totalt 6 696 personer.
- Antalet skoldagar beräknas till 178.
- Kilopris på frukt enligt nuvarande avtal: Röda äpplen; 30,50 kronor. Kravmärkta äpplen; 38,18 kronor. Bananer (finns bara kravmärkt); 31,90 kronor. Morötter (finns bara kravmärkta); 22,95 kronor¹².

Om både elever och personal i grundskolan skulle erbjudas ett rött äpple per dag så skulle kostnaden bli ca 4,5 miljoner kronor per år¹³. Om endast eleverna i grundskolan skulle erbjudas ett rött äpple per dag så skulle kostnaden bli ca 3,7 miljoner kronor per år. Observera att det endast är framräknat kostnaden för frukten (personal-, transport- och distributionskostnader mm. är inte inräknat).

Kostnaden för detta införande beräknas inte rymmas inom barn- och utbildningsnämndens nuvarande budget utan i så fall krävs ett budgettillskott. Nämnden behöver först ta ställning till om det finns ett ekonomiskt utrymme för detta.

Därefter kommer ett behov att utreda de praktiska förutsättningarna för att göra detta möjligt. Det handlar då om möjligheten till förvaring,

⁹ <https://kund.arla.se/kunskap-rad/skola-forskola/arla-skolfrukost/kostnadsfri-frukost-i-alla-grundskolor-botkyrka/> (Hämtad 2023-06-12)

¹⁰ Livsmedelsverket. Länk: <https://www.livsmedelsverket.se/matvanor-halsa--miljo/maltider-i-varld-skola-och-omsorg/fakta-om-offentliga-maltider/fakta-forskolans-och-skolans-maltider> (hämtad 2023-06-14)

¹¹ Som personal räknas exempelvis: lärare, pedagoger, rektorer, biträdande rektorer, vaktmästare, elevassistenter, specialpedagoger, speciallärare

¹² På ett kilo går ca: 8–9 äpplen, 10 morötter, 6–7 bananer

¹³ $30,50/8 = 3,8125 \times 178 \times 6696$

beställningsadministration, logistik, transporter och distribution, sortering och sophantering och om samarbete med RSF Avdelning Måltid.

Bedömning

En sammanfattande bedömning är att det är mycket tveksamt att Region Gotland ska påbörja denna nysatsning. Det råder en exceptionell ekonomisk situation till följd av hög inflation. Det kräver återhållsamhet, anpassning för ekonomiska utmaningar och begränsning av underskott¹⁴. Signalerna från budgetberedningen 2023 var att Region Gotland bör vara restriktiva med nysatsningar utifrån denna situation.

Det är därför finansieringen och kostnaden för frukost i skolan, som totalt per år beräknas till ca 17,1 miljoner kronor exkl. fritidshem och 19,6 miljoner inkl. fritidshem (för grundskolan ca 9,2 miljoner), som regionfullmäktige behöver ta ställning till i första hand.

Det är viktigt att poängtera att enskilda huvudmän även ska kompenseras och ersättas för eventuella budgettillskott till kommunal verksamhet, utifrån likavillkor principen, till en kostnad av ca 4,5 miljoner kronor. Den totala kostanden blir således 24 miljoner kronor, inklusive fritidshem.

Elever i fristående skolor ska ges samma möjligheter och ersättning som i den kommunala skolan, det vill säga skola på lika villkor¹⁵. Det går inte att villkora att en sådan kompensation ska användas till att erbjuda gratis frukost, utan de enskilda huvudmännen kan se behov av andra kompensatoriska åtgärder.

Därefter behöver övriga konsekvenser utifrån förslaget uppmärksammas och utredas:

- Den totala undervisningstiden, längden på skoldagen samt timplanerna för respektive ämne regleras i skollagen och tillhörande förordningar. Dessa tider varierar beroende på skolform. Varje elev har en lagstadgad rätt till ett visst antal undervisningstimmar inom respektive ämne. Varken införande av skolfrukost eller någon annan aktivitet får påverka denna lagstadgade rätt.
- Det innebär att serveringen behöver ske innan undervisning och möjligheten av tillträde till skolmatsalarna behöver då finnas.
- Det medför schematekniska förändringar, förskjuten skoldag och längre skoldagar för elever (särskild för landsbygdselever) - eftersom de elever som vill äta frukost på skolan behöver ta sig till skolan tidigare.

¹⁴ RS § 147 Delårsrapport 2023:1 Region Gotland, 2023-05-30

¹⁵ Offentliga bidrag på lika villkor: Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten. Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan (Skollagen 10 kap 37-38 §§, skollagen 16 kap 52-53 §§ m.m.).

- Vilket i sin tur innebär att bussarna behöver anpassas så att eleverna kan ta sig till skolorna vid andra tider än då undervisningen startar.
Förutsättningar för att anpassa skolskjuts- och kollektivtrafik behöver då utredas.
- Längre skoldagar innebär även längre arbetstid för den personal som ska hantera, förbereda och servera frukosten. Det handlar då om utmaningar kring bemanning och rekrytering.
- Gratis frukost i skolan till alla elever innebär ett utökat uppdrag och rent konkret en expansion av arbetsuppgifter att hantera för de medarbetare som ska utföra tjänsten. Bemanningssituationen inom både UAF och RSF Avdelning Måltid är redan idag hårt belastad. RSF Avdelning Måltid har stora bemanningsutmaningar för nuvarande uppdrag, kopplat till bl a kockbrist och pensionsavgångar.
- Det handlar även om att se över möjligheten till förvaring av livsmedel, om logistik och transport, för att kunna servera frukost i alla skolor – på hela ön.
- Se över förutsättningar och lösningar för att begränsa matsvinn utifrån att alla elever som erbjuds gratis frukost kanske inte nyttjar denna möjlighet.
- Frukost i skolan behöver anpassas för elever med till exempel allergi, överkänslighet eller en funktionsnedsättning (specialkost eller anpassad måltid).
- Samtidigt finns en mer grundläggande frågeställning: Utifrån vilka riktlinjer, kvalitetsmätt, målsättningar och principer ska vi ta ställning till dessa ovan beskrivna praktiska frågeställningar.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse. Utbildnings- och arbetslivsförvaltningen, 2023-10-02

Sammanställning kostnader frukost från RSF Avdelning Måltid. Regionstyrelseförvaltningen, 2023-06-02

Motion. Gratis frukost i skolan (V), 2023-02-20

Motion om att införa avgiftsfri frukost i regionens grund- och gymnasieskolor (SD), 2023-02-20

BUN § 36 Uppdrag. Utredning frukost i skolan, 2023-03-21

Utbildnings- och arbetslivsförvaltningen

Torsten Flemming
Utbildningsdirektör

Skickas till

Regionstyrelsen