

Mottagare
Regionfullmäktige

Slutrapport. Framtidens förskola och skola

Förslag till beslut

1. Slutrapporten tas emot.
2. Barn- och utbildningsnämnden får i uppdrag att vidta åtgärder för att säkerställa en likvärdig skola.

Sammanfattning

Inför budgetberedningen i maj 2019 gjordes ett antal utredningar, bedömningar och analyser av de kommande årens ekonomiska förutsättningar för Region Gotland. Utifrån dessa identifierades ett behov av att sänka kostnaderna motsvarande totalt 200 miljoner kronor för perioden 2020-2022. Detta resulterade i ett regiongemensamt effektiviseringsprogram varav ett av projekten var Utredningen om framtidens skolorganisation där barn- och utbildningsnämnden fick ett utredningsuppdrag.

Regionfullmäktige fastställde ett uppdragsdirektiv för utredningsarbetet med en tydlig inriktning på att föreslå en ändrad skolorganisation i syfte att kunna erbjuda en likvärdig förskola och grundskola med god kvalitet för alla över hela ön. Kvalitet, kompetensförsörjning och ekonomi var i fokus av översynen, vilket angavs kräva en ändrad skolorganisation med ett minskat antal enheter/utbudspunkter.

När utredningsarbetet var färdigt lades förslag fram på beslut om en ny skolorganisation med färre enheter. Barn- och utbildningsnämnden beslutade dock att behålla strukturen för dagens förskolor och grundskolor på landsbygder. Nämnden har nu summerat projektet i syfte att sprida kunskap och erfarenheter från projektet och dela det resultat som uppnåtts.

Regionstyrelseförvaltningen gör bedömningen att det nu finns ett gediget faktaunderlag som väl belyser nuläget och de utmaningar Region Gotlands förskolor och skolor står inför inklusive vad som enligt forskning bedöms utgöra kvalitet och framgångsfaktorer för undervisning. Förslaget om en ny skolorganisation ledde till beslut om endast marginella förändringar, vilket gör att merparten av de utmaningar som beskrevs kvarstår. Det handlar utöver ekonomi om utmaningar kopplade till lärarbrist, målet om en likvärdig utbildning samt likvärdig tillgång till barn- och elevhälsa och goda lärmiljöer.

Regionstyrelseförvaltningen delar bedömningen som anförs i slutrapporten att

underlaget borde kunna utgöra en god grund för fortsatt arbete med strävan att regionen ska kunna erbjuda alla barn och elever en likvärdig utbildning och det stöd som behövs för att lyckas i skolan.

Ärendebeskrivning

Bakgrund

Inför budgetberedningen i maj 2019 gjordes ett antal utredningar, bedömningar och analyser av de kommande årens ekonomiska förutsättningar för Region Gotland. Det framgick tydligt att konjunkturläget skulle försämras de kommande åren och därmed påverka intäkterna för regionen. Fakta fanns också som visade att förutsättningarna i hög grad kommer att påverkas av den förväntade demografiska utvecklingen som visar stora ökningarna inom de åldersgrupper som har mest behov av regionens verksamheter och då specifikt både äldreomsorgen och skolverksamheten. Gotland pekades här ut som en särskilt hårt drabbad region.

Vid budgetberedningen 2019 beslutades om ett besparingskrav på 60 miljoner kronor för 2020 och dessutom identifierades ett behov av att sänka kostnaderna motsvarande totalt 200 miljoner kronor för perioden 2020-2022, vilket så småningom resulterade i ett regiongemensamt effektiviseringsprogram. Med utgångspunkt i fakta från tidigare utredningar och analyser prioriterades de sju projekt där bedömningen var att regionen skulle kunna hitta störst kostnadssänkande effekter. Ett av projekten var Utredningen om framtidens skolorganisation där barn- och utbildningsnämnden fick ett utredningsuppdrag.

Den 17 juni 2019 beslutade regionfullmäktige att "Barn- och utbildningsnämnden får i uppdrag att utreda framtidens skolorganisation på Gotland utifrån en kostnadsbild som närmar sig referenskostnaden i kostnadsutjämningsystemet med bibehållen kvalitetsnivå. I utredningen ska särskilt kompetensförsörjning och lokaler belysas." (RF 2019-06-17, § 188). Förväntningar fanns på att nämnden skulle kunna sänka sina kostnader till i nivå med referenskostnaden motsvarande år 2018, vilket innebär kostnadssänkningar på drygt 112 miljoner kronor inom barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde för förskola, grundskola och fritidshem.

På förslag från barn- och utbildningsnämnden fastställde regionfullmäktige ett uppdragsdirektiv (RF 2019-11-18, §278) för utredningsarbetet med en tydlig inriktning på att föreslå en ändrad skolorganisation i syfte att kunna erbjuda en likvärdig förskola och grundskola med god kvalitet för alla över hela ön. Kvalitet, kompetensförsörjning och ekonomi var i fokus av översynen, vilket angavs kräva en ändrad skolorganisation med ett minskat antal enheter/utbudspunkter.

När utredningsarbetet var färdigt lades förslag fram på beslut om en ny skolorganisation med färre enheter (BUN 2020-12-15, §125). Visby med

omnejd föreslogs få 19 förskolor och 12 grundskolor. Norra Gotland sammanlagt 5 förskolor och 4 grundskolor. På Mellersta Gotland 8 förskolor och 3 grundskolor. Södra Gotland 6 förskolor och 3 grundskolor. Dessa avser enheter i kommunal regi och exklusive resursskolor.

Att fortsätta driva förskolorna Bryggaren och Linden samt skolorna i Endre, Eskelhem, Fårösund (högstadium årskurs 7-9), Kräklingbo, Sanda, Stenkyrka, Stånga, Vänge och Öja bedömdes inte vara ett tillräckligt kvalitativt och hållbart alternativ. De beräknade kostnadsminskningarna genom förslaget var ca 15 miljoner kronor per år. Samtidigt skulle det krävs investeringar på ca 25 miljoner kronor. Att behålla den nuvarande organisationen beräknades istället ge en ökad kostnad på ca 5 miljoner kronor per år och ca 75 miljoner kronor i investeringar.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade för en förändring avseende Visbys förskolor, men för övrigt att behålla strukturen för dagens förskolor och grundskolor på landsbygder. Nämnden formulerade istället ett antal uppdrag till förvaltningen varav fyra utredningsuppdrag rörande 1. justering av upptagningsområde för Stenkyrka skola, 2. en översyn av landsbygdsstödet till skolor, 3. organisation av F-3-enhet och 4. en utredning av mobila lokaler för barn- och elevhälsan samt investeringsalternativ i Sanda förskola och underhållsbehov/lokalanpassning på Endre skola.

Nämnden föreslog till regionstyrelsen att ingå ett samarbetsprojekt med lokala utvecklingsgrupper/utvecklingsbolag för att ta tillvara det engagemang som finns i bygderna för att skapa en attraktiv skola, samt att genomföra aktiva åtgärder för att öka det lokala bostadsbyggandet. Vid regionfullmäktiges sammanträde 29 mars 2021 uppmanades nämnden att i strategisk plan och budget 2022-2024 tydliggöra drifts- och investeringsbehov till följd av sitt beslut (RF 2021-03-29 §35).

Barn- och utbildningsnämnden har nu summerat projektet *Framtidens förskola och grundskola – en utredning med efterföljande förslag kring en framtida skolorganisation för Region Gotlands förskolor och grundskolor*. Syftet med slutrapporten är att sprida kunskap och erfarenheter från projektet och dela det resultat som uppnåtts.

Slutrapporten

Slutrapporten konstaterar att utredningsuppdraget har handlat om att utvärdera dagens verksamhet i förskola och grundskola och därefter ta fram ett förslag på hur verksamheterna ska bedrivas i framtiden. Målet har varit att nå fram till en kostnadseffektiv och väl kompetensförsörjd förskole- och grundskoleorganisation med fokus på elevernas resultat.

Styrande för utredningsarbetet har även varit den av regionfullmäktige beslutade strategin *Ett långsiktigt hållbart servicentbud på Gotland 2019-2030* (RF 2018-09-24 §122 – i fortsättningen benämnt ”servicestrategin”). Faktorer så

som globalisering, digitalisering, arbetsmarknad, kollektivtrafik, föräldraskap, barnperspektiv och konsekvenser för barn skulle också beaktas.

I slutrapporten redogörs för framtagningsprocessen som ledde till utredningen *Förslag till ny förskole- och grundskoleorganisation*. Det anges bland annat att utmaningarna under projektets gång har varit flera.

Pandemin hindrade planerade allmänna och öppna fysiska dialogmöten där problembilden skulle belysas. Det uppges också ha varit svårt för projektets organisation att analysera i vilken utsträckning skolorganisationsförslagets genomförande skulle påverka landsbygder. I sammanhanget anges att servicestrategin borde utgöra ett styrmedel för vilka ramar man har att förhålla sig till gällande service/utbudspunkter på landsbygderna när man arbetar fram förslag på förändrat utbud. Det fanns en medvetenhet kring att förslaget att avveckla Kräklingbo och Öja skola utmanade antagen strategi. Servicestrategins öppningar att avveckla övriga föreslagna enheter visade sig inte vara tillräckliga för att kunna få gehör för huvuddelen av förvaltningens förslag när det kom in i en politisk beslutsprocess. En slutsats som styrgruppen för projektet drar är att servicestrategin kanske inte ger den tydliga vägledning som den var avsedd att göra.

I sin tjänsteskrivelse kopplat till slutrapporten formulerar förvaltningen följande:

”I rapporten beskriver styrgruppen att fokuset för politiken under projektets gång förflyttades till att allt mer handla om landsbygdens utveckling. De ursprungliga frågorna om en sänkt kostnadsbild som närmar sig referenskostnaden i kostnadsutjämningsystemet, utmaningen med lärarbrist, målet om en likvärdig utbildning, likvärdig tillgång till barn- och elevhälsa och lärmiljö kom i skymundan. Detta blev särskilt tydligt vid politikernas dialogtillfällen om skolorganisationsförslaget där diskussionerna präglades av skolans vikt för landsbygdens överlevnad, snarare än om skolans kvalitet. Detta trots att förvaltningen under utredningstiden inte kunnat hitta belägg för att nedläggning av en skola behöver leda till att en bygd/socken ödeläggs. Lokala exempel på detta finns till exempel i När och Östergarn, där utvecklingen i bygden efter skolans nedläggning inte avstannat och det i stället har skett en befolkningstillväxt.”

Slutrapporten går igenom status på de ovan beskrivna utredningsuppdrag barn- och utbildningsnämnden gav till sin förvaltning i samband med utredningens behandling. Gjorda utredningar har lett till några mindre förändringar. Något utredningsuppdrag pågår fortfarande. Gotländska Utvecklingsbolag I Samverkan (GUBIS) har fått medel för ett platsutvecklingsprojekt i samverkan med skolorna. Förvaltningen har utsett två skolor (Kräklingbo och Stenkyrka) och dialog förs löpande mellan GUBIS och aktuell rektor.

Slutligen så lyfter slutrapporten fram den granskningsrapport om likvärdigheten i grundskolan som KPMG presenterade juni 2021 på uppdrag av regionens revisorer. Granskningen bekräftar den bild som utbildnings- och

arbetslivsförvaltningen beskrivit i nulägesrapporterna. I sin granskningsrapport drar KPMG slutsatsen att de kommunala grundskolenheterna inte har förutsättningar att erbjuda likvärdig utbildning. Ställningstagandet grundar sig på att tillgången till legitimerad och behörig lärarpersonal samt tillgång till en samlad elevhälsa skiljer sig åt mellan stora och små skolenheter. Rapporten bekräftar att förutsättningarna att erbjuda särskilt stöd i den form eller den omfattning som bäst gynnar elevens kunskapsutveckling varierar också skolorna emellan.

Bedömning

Ekonomi

Utgångspunkten för utredningen var regionens behov av en långsiktig ekonomi i balans, samtidigt som utmaningar för att bibehålla och stärka kvalitén i verksamheten behöver hanteras för att kunna erbjuda en likvärdig skolgång. De ekonomiska bedömningarna som gjordes inför perioden 2020-2022 fick ett annat utfall som främst kan härledas till pandemin och den ekonomiska politiken som bedrevs till följd av det på nationell nivå.

Det ekonomiska läget vi befinner oss i nu, liknar de beskrivna förutsättningarna från innan pandemin. Det innebär att ett starkt ekonomiskt tryck väntas på verksamheterna framöver, som regionen kan ha svårt att hantera. Besluten att inte genomföra hela eller stora delar av förslagen i *Framtidens förskola och grundskola*, mer än smärre förändringar av förskoleorganisationen i Visby, har lett till framtida ökade drifts- och investeringskostnader istället för en ekonomisk effektivisering i enlighet med uppdraget som gavs.

Förutsättningarna för att spara stora summor pengar utan att kraftigt försämra kvalitén i de gotländska skolorna på annat sätt bedöms som liten. En förutsättning för att praktiskt kunna hantera det politiska beslutet att inte röra skolorganisationen är en ökad resurstilldelning framöver. En omfördelning av resurser från vård och omsorg bedöms som svårhanterligt.

Kompetensförsörjning och kvalitet

Problembilden med kvalitetsbrister och kompetensförsörjningssvårigheter som på ett ingående sätt har beskrivits under utredningens gång kvarstår i princip i sin helhet, vilket också KPMG:s granskning visar. En oförändrad organisation innebär också att förutsättningarna att lösa dessa utmaningar inte har ändrats, utan förvaltningen är hänvisad till de verktyg som redan fanns på plats. Av de utredningsuppdrag som barn- och utbildningsnämnden gav till sin förvaltning i samband med utredningens hantering, så har dessa inte potential att leda till några större förändringar.

Det finns en risk att ställningstaganden utifrån ovan beskrivna politiska fokusförflyttning – från kostnadsbild, lärarbrist, en likvärdig utbildning, barn- och elevhälsa och lärmiljö till landsbygders utveckling – i praktiken inte är

förenliga med den verklighet som skapar förutsättningar att erbjuda en likvärdig och högkvalitativ skolgång till alla elever på Gotland. Det kan på sikt bli prövande för relationen mellan förtroendevalda utifrån deras förväntningar och professionen utifrån vad de anser är möjligt att leverera på. Bedömningen är att nämnden och förvaltningen i god dialog behöver hitta trovärdiga lösningar framåt som både är politiskt gångbara och praktiskt uppnåbara.

Servicestrategi

Servicestrategin från 2018 togs fram för att säkra en miniminivå av serviceutbud över hela Gotland. Vid beslutstillfället om gjord utredning behövde svåra avvägningar göras, och strategin utgjorde inte det vägledande stödet i hur mycket hänsyn som skulle tas till landsbygdaspekter i förhållande till andra aspekter där det kunde föreligga målkonflikter. Avvägningarna landade på nämnden att hantera. Frågan är om enskilda politiskt antagna strategiska ramverk på egen hand någonsin kan vara tillräckligt handfasta för att hålla i en så stor förändring som den här utredningen siktade på. Snarare är det förmodligen så att besluten kommer att behöva baseras på en sammanvägning av flera olika faktorer, varav det för vissa finns antagna politiska ramverk och för andra inte. Möjligen kunde förvaltningen ha gjort en större distinktion mellan ett förslag som höll sig inom ramen för vad servicestrategin gav utrymme till och ett förslag som gick längre än så och även omfattade Kräklingbo och Öja skola.

Sammanfattande bedömning

Utredningsarbetet inom utbildnings- och arbetslivsförvaltningen har varit omfattande. Regionstyrelseförvaltningen gör bedömningen att det nu finns ett gediget faktaunderlag som väl belyser nuläget och de utmaningar Region Gotlands förskolor och skolor står inför inklusive vad som enligt forskning bedöms utgöra kvalitet och framgångsfaktorer för undervisning. Förslaget om en ny skolorganisation ledde till beslut om endast marginella förändringar, vilket gör att merparten av de utmaningar som beskrevs kvarstår. Det handlar utöver ekonomi om utmaningar kopplade till lärarbrist, målet om en likvärdig utbildning samt likvärdig tillgång till barn- och elevhälsa och goda lärmiljöer. KPMG:s granskning bekräftar den bild som utbildnings- och arbetslivsförvaltningen beskrivit i utredningen att de kommunala grundskoleenheterna inte har förutsättningar att erbjuda likvärdig utbildning. Regionstyrelseförvaltningen delar bedömningen som anförs i slutrapporten att underlaget borde kunna utgöra en god grund för fortsatt arbete med strävan att regionen ska kunna erbjuda alla barn och elever en likvärdig utbildning och det stöd som behövs för att lyckas i skolan.

Bedömning av konsekvenser i tvärperspektiv

1. Rättslig grund/ rättsligt perspektiv

Ej aktuellt

2. Ekonomiskt perspektiv

Denna aspekt har belysts särskilt i bedömningen. Beslutet att endast marginellt genomföra förslag ur *Framtidens skolorganisation* leder till ökade drifts- och investeringskostnader snarare än en effektivisering med positiva ekonomiska konsekvenser.

3. Barnperspektiv

Att de kommunala grundskoleenheterna inte har förutsättningar att erbjuda likvärdig utbildning bedöms som allvarligt ur ett barnperspektiv.

4. Jämställdhetsperspektiv

Det finns skillnader mellan pojkars och flickors skolresultat. Beskrivna utmaningar med skolorganisationen står till viss del i vägen att med full kraft kunna arbeta utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Fortsatt arbete med att kunna erbjuda barn och elever en likvärdig utbildning bedöms även ur ett jämställdhetsperspektiv vara nyckeln till förbättringar.

5. Landsbygdssäkring/geografiskt perspektiv

Det förändringsutrymme som servicestrategin ger möjlighet till har inte utnyttjats.

6. Klimat och miljöperspektiv

Endast mindre delar av utredningens förslag har funnit bifall varför förväntade effekter på klimat- och miljö är minimala. En mer djupgående klimat- och miljöanalys av förslagen i utredningen har inte lagts fram. Primärt skulle en sådan antagligen fokusera på transporter (såväl privata som inom verksamheten) och drift samt investeringar av skolbyggnader. Förslaget präglas av förändringar som skulle ha såväl positiva som negativa effekter på klimat och miljö och en analys skulle bygga på ett stort antal antaganden. Huruvida det är möjligt och kostnadsmässigt försvarbart borde det i framtida beslutsprocesser föras ett aktivt resonemang kring.

Beslutsunderlag

Barn- och utbildningsnämnden 2021-10-28, § 106 Slutrapport. Framtidens förskola och skola Tjänsteskrivelse utbildnings- och arbetslivsförvaltningen daterad 2021-10-21
Slutrapport för projektet Framtidens förskola och grundskola. Del av effektiviseringsprogrammet 2020-2022 daterad 2021-09-09

Regionstyrelseförvaltningen

Peter Lindvall
Regiondirektör

Skickas till

Barn- och utbildningsnämnden