



RAPPORT

Slutrapport för projektet Framti- dens förskola och grundskola

Del av effektiviseringspro-
grammet 2020-2022

Fastställd av regionfullmäktige
Framtagen av utbildnings- och arbetslivsförvaltningen
Datum 2021-09-09
Ärendenr BUN 2019/1091
Version [1.0]



FRAMTIDENS förskola och grundskola

Slutrapport för projektet Framtidens förskola och grundskola

Innehåll

1. Sammanfattning	3
2. Bakgrund	3
Vad handlade utredningsuppdraget om?	3
3. Projektets genomförande	3
Etapp 1: förberedelser och beslut om projektdirektiv - år 2019	3
Etapp 2: kunskaps- och förankringsfas år 2019-2020 (medarbetare, chefer och nämndpolitiker)	4
Etapp 3: kunskaps- och förankringsfas (allmänhet) – år 2020.....	4
Etapp 4: presentation av slutsatser och förslag - år 2020.....	5
Etapp 5 – våren 2021 och framåt: beslut och genomförande	5
Etapp 6 - 2022: uppföljning	6
Projektorganisation	6
Projektledare	6
Styrgrupp.....	6
Arbetsgrupp	6
Referensgrupper	7
Politisk referensgrupp.....	7
Facklig referensgrupp.....	7
Projektets ekonomi och resurser	8
Beräknad resursåtgång enligt direktivet	8
Utfall	8
Dialog, synpunktshantering och samverkan under projekttiden	9
Kommunikationsinsatser under projekttiden	10
Utmaningar under projektets gång	12
Förslaget som gavs utifrån slutsatser i utredningen.....	13
Beslutet om framtidens skolororganisation	14
Utvärdering av projektet	15
Uppnåddes målen med projektet – klarades uppdraget?	15
Höll tidplanen?.....	15
Höll projektets budget?	16
Fanns rätt resurser att tillgå?	16
Har projektet varit väl förankrat? Har det funnits möjlighet till insyn och delaktighet i beslutsprocessen? Har referensgrupperna kunnat påverka?	16
Har kommunikationsmålen nåtts enligt kommunikationsplanen?.....	16
Vilka lärdomar kan dras ifrån projektet?	17
Slutord	17

1. Sammanfattning

Denna slutrapport summerar projektet Framtidens förskola och grundskola – en utredning med efterföljande förslag kring en framtida skolorganisation för Region Gotlands förskolor och grundskolor. Projektet har drivits mellan september 2019 och sommaren 2021. Syftet med slutrapporten är att sprida kunskap och erfarenheter från projektet och dela det resultat som har uppnåtts.

2. Bakgrund

Den 17 juni 2019 fastställde regionfullmäktige (RF) beslutet 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 kostnadssänkningar på 112,1 miljoner kronor inom barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde för förskola, grundskola och fritidshem.

Vad handlade utredningsuppdraget om?

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.

Styrande för utredningsarbetet har även varit den av regionfullmäktige beslutade strategin *Ett långsiktigt hållbart serviceutbud på Gotland* (2018-09-24). Faktorer så som globalisering, digitalisering, arbetsmarknad, kollektivtrafik, föräldraskap, barnperspektiv och konsekvenser för barn skulle också beaktas.

Målet för utredningen har varit att nå fram till en kostnadseffektiv och väl kompetensförsörd förskole- och grundskolororganisation med fokus på elevernas resultat.

Redan från start har koppling funnits till utredningen om organisation och lokalisering av måltidsverksamheten som genomförts inom regionstyrelseförvaltningen. Även utredning om minskade lokalkostnader har funnits med som referens och utgångspunkt för projektet. Avstämningar har gjorts löpande med utredare för de olika projekten kring gemensamma beröringspunkter. Dessa tre utredningar/projekt har tillsammans med ytterligare fyra andra utgjort delar av effektiviseringsprogrammet för Region Gotland 2020-2022, med åtgärder för att bidra till kostnadssänkningar motsvarande 200 miljoner kronor under perioden¹.

3. Projektets genomförande

Ettapp 1: förberedelser och beslut om projektdirektiv - år 2019

Under sommaren 2019 bildades styrgrupp samt arbetsgrupp och projektarbetet påbörjades av den dåvarande avdelningschefen för ledningsstöd samt dåvarande utbildningsdirektör som fastställde projektdirektiv. Projektledaren anställdes under slutet av 2019 på halvtid och från 1 januari på 2020 på heltid till och med december 2020².

¹ RS 2019/955

² Till viss del har projektledarens arbete även fortsatt under våren 2021 – det vill säga efter nämndens ställningstagande i skolorganisationsfrågan.

- 4/6: beslut om att påbörja arbetet med ett projektdirektiv inför en större översyn av den kommunala förskole- och skolorganisationen (BUN)
- 17/9: fastställande av projektdirektiv (BUN)
- 23/10: fastställande av projektdirektiv (RS)
- 18/11: fastställande av projektdirektiv (RF)

Under augusti 2019³ startade arbetet med nulägesrapporten genom insamling av faktaunderlag samt omvärldsspaning/erfarenhetsutbyte (politiker och tjänstemän).

Etapp 2: kunskaps- och förankringsfas år 2019-2020 (medarbetare, chefer och nämndpolitiker)

Under etapp 2 började förankringsarbetet kring projektet/utredningen inom den egna organisationen. En workshop genomfördes i rektorskollegiet kring vad man trodde att kvalitet och likvärdighet innebär för 1) medborgare, 2) barn/elev respektive 3) vårdnadshavare.

I januari 2020 genomfördes medarbetarträffar i de olika skolområdeslinjerna om framtidens förskola och grundskola. Medarbetarna inom förskola och grundskola fick information om det uppdrag som givits och en lägesbild av vilka utmaningar förvaltningen såg framför sig. En mentimeterundersökning gjordes där deltagarna fick delge vad kvalitet och likvärdighet innebär för dem.

I februari genomfördes en workshop för politiker i BUN, regionstyrelsen RS, gruppleadare för partierna i regionfullmäktige samt tjänstemän/direktörer vid regionstyrelseförvaltningen. De inbjudna fick en beskrivning av förskolans och skolans uppdrag, en kort nulägesbeskrivning, beskrivning av utmaningarna framåt och det uppdrag som givits om framtidens förskola och grundskola. Föredragning gjordes av Johan Wännström, universitetslektor och statsvetare vid Linköpings universitet, som studerat skolnedläggningsprocesser. Åhörarna fick även lyssna till Maarit Enbuske, skolchef och Helena N Jensen, ekonomi-/HR-chef om deras erfarenheterna från utredningsuppdraget och förslaget kring ny skolstruktur i Luleå kommun. Under workshopen genomfördes också ett grupparbete kring kvalitet och likvärdighet och hur deltagarna uppfattade vad dessa två saker innebär för 1) medborgare, 2) barn/elev respektive 3) vårdnadshavare

I februari genomfördes också en frågeenkät riktad till vårdnadshavare i förskola och grundskola om bland annat vilka faktorer som de tillfrågade anser är viktigast vid valet av skola. Elever i grundskolan och årskurs 1 på gymnasiet fick tycka till om vilka faktorer som är viktigast i den bästa skola de skulle kunna tänka sig⁴.

Etapp 3: kunskaps- och förankringsfas (allmänhet) – år 2020

Under januari-juni 2020 fortsatte faktainsamling, analys (strategiska vägval) och utarbetande av lösningar samt framtagande av beslutsunderlag. Den 14 april 2020 presenterades innehållet i nulägesrapporterna för i barn- och utbildningsnämnden (BUN)⁵. Det fanns en planering för att hålla öppna informationstillfällen under april-maj 2020 för att kunna sprida innehållet i nulägesrapporten till en bred allmänhet. Dessa blev tyvärr inställda på grund av restriktionerna under coronapandemin. Vägvalet blev att kommunicera om nuläget i förskola och grundskola via digitala kanaler, annonsering, pressutskick med mera.

³ Pågick fram till december 2019

⁴ De äldre eleverna svarade själva på enkäten. Eleverna i år F-4 fick vägledning av pedagogerna när de svarade.

⁵ Arbetsutskott 31/3 2020.

Förankringsarbetet mot allmänheten beskrivs mer noggrant under rubriken ”Kommunikationsinsatser under projektiden”.

Etapp 4: presentation av slutsatser och förslag - år 2020

Slutsatser och förslag har kontinuerligt under projektet diskuterats, förankrats och i viss mån justerats i dialog med barn- och utbildningsnämnden samt referensgrupper. En närmare beskrivning av detta återfinns under rubriken ”Dialog, synpunktshantering och samverkan”.

- 18/8: Presentation av organisationsförslaget för förvaltningsledning.
- 19/8: Presentation av organisationsförslaget på arbetsplatsträff för central förvaltning
- 19/8: Presentation av organisationsförslaget för Region Gotlands koncernledningsgrupp (KLG) bestående av regiondirektör, förvaltningschefer och direktörer vid regionstyrelsen
- 20/8: Presentation av organisationsförslaget för förskole- och grundskolerektorer
- 24/8: Presentation av organisationsförslaget för facklig referensgrupp: vägledande strategier för lösningar – förslagets inriktning
- 26/8: Presentation av organisationsförslaget för politisk referensgrupp: vägledande strategier för lösningar – förslagets inriktning
- 2/9: digital informationsutsändning till medarbetare inom förskola och grundskola kring det kommande förslaget till organisation.
- September-oktober: riskanalyser kring förslaget till organisation genomförs på respektive skolenhet.
- 29/9: organisationsförslaget behandlas som ett informationsärende vid barn- och utbildningsnämndens arbetsutskott - ledamöterna fick en föredragning om hela innehållet.
- Oktober: barnkonsekvensanalyser genomförs ute i verksamheterna.
- I oktober 2020 genomförs en digital utsändning via gotland.se om Framtidens förskola och grundskola till en bred allmänhet
- Hösten 2020⁶ hålls politikernas dialogtillfällen om förslaget i Endre, Eskelhem, Fårösund, Kräklingbo, Sanda, Stenkyrka, Stånga, Visby och Öja.

Etapp 5 – våren 2021 och framåt: beslut och genomförande

Den 15 december 2020 togs beslut om framtidens skolorganisation i barn- och utbildningsnämnden⁷ (BUN). Den 24 februari 2021 beslutade regionstyrelsen (RS) om framtidens skolorganisation och den 29 mars 2021 tog regionfullmäktige (RF) det slutliga beslutet om framtidens skolorganisation. Mer om själva beslutet återfinns under rubriken ”Beslutet om framtidens skolorganisation”. Då beslutet i alla instanser föll ut så att endast ett fåtal delar i förslaget ska genomföras - avvecklingen av två förskolor i Visby – har det tidig höst 2021 inte skett några stora förändringar. Detta då dessa förändringar hänger samman med nybyggnationer och fysiska verksamhetsanpassningar som ännu inte är utförda⁸.

⁶ vecka 42 till 45

⁷ Arbetsutskott 3/11

⁸ Några mindre justeringar har gjorts av ledningen för ett par skolområden samt en organisationsförändring inom förskolans områden. Dessa förändringar har dock inte en direkt koppling till rapporten och besluten som fattades runt förslaget.

Ettapp 6 - 2022: uppföljning

Uppföljning av projektet är naturligtvis kopplat till genomförandedelen och kommer kunna utföras först efter genomförda förändringar.

Projektorganisation

Projektledare

Projektledarens ansvar har varit

- att vara föredragande i styrgruppen
- att genomföra projektet enligt projektdirektivet och styrgruppens anvisningar
- samla in fakta och underlag till nulägesrapport
- föra dialog med andra projektansvariga inom ramen för Effektiviseringsprogram för Region Gotland 2020–2022 – bland annat med regionstyrelseförvaltningen kring måltider och utvecklingsfrågor samt med teknikförvaltningen kring lokaler
- föra dialog med rektorer i förskola och grundskola i utarbetandet av ett förslag på skolorganisation
- att stämma av inriktningen på förslaget på skolorganisation med styrgrupp och referensgrupp
- att löpande återrapportera till styrgruppen om arbetet och lyfta frågor kring genomförandet
- att utarbeta slutrapport

Styrgrupp

Styrgruppens uppdrag har varit

- att ge vägledning till projektledaren
- fatta de beslut som krävs för genomförandet, till exempel tidplan och kommunikationsaktiviteter
- att ta ställning till referensgruppers åsikter och inspel

Styrgruppen har bestått av: utbildningsdirektören, cheferna för förskola och grundskola, projektledaren, chefen för kvalitets- och utvecklingsavdelningen, ekonomichefen, HR-chefen, förvaltningskommunikatörerna.

Åtta möten har hållits:

2019-10-01
2019-10-09
2019-12-11
2020-03-20
2020-08-13
2020-10-06
2021-01-14
2021-03-31

Arbetsgrupp

Arbetsgruppen har bestått av olika personer/konstellationer ur styrgruppen. Arbetsgruppens uppdrag har varit

- Att stötta projektledaren
- Lösa operativa uppgifter
- Ha löpande avstämningar

19 möten har hållits under projektiden:

2019-06-11
2019-11-18
2019-12-04
2019-12-18
2020-01-07
2020-01-17
2020-01-28
2020-01-31
2020-02-20
2020-02-25
2020-04-03
2020-04-15
2020-05-05
2020-05-20
2020-06-01
2020-08-26
2020-10-29
2020-11-16

Referensgrupper

Två referensgrupper har funnits kopplade till projektet:

- en referensgrupp bestående av BUN:s arbetsutskott samt en representant från varje parti i nämnden som inte representerats i arbetsutskottet
- en referensgrupp bestående av fackliga företrädare från Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet och Kommunal.

Referensgruppernas uppdrag har varit att ge det stöd som behövs till projektledaren och styrgruppen för att skapa ett resultat enligt det givna uppdraget; att sätta ramar (avgränsa), ha synpunkter på utredningsförslagets inriktning och omfattning, att bidra med förslag, synpunkter och professionell expertis (lärarfacken) samt att vara informationsbärare till och från respektive partigrupper.

Politisk referensgrupp

Stefan Nypelius (C), Ingrid Engström (C), Margareta Persson (M), Meishuan Wong (M), Jonathan Carlsson (S), Lisbeth Bokelund (MP), Jennie Jarve (V), Hilda Frick (SD), Aina Mattson (L), Linnéa Högberg (KD), Eva Mathiasson Rinblad (Fi).

Fyra sammanträden har hållits under projektiden:

2019-12-10
2020-03-03
2020-05-14
2020-08-26

Facklig referensgrupp

Linda Rung, Lärarförbundet
Gunnel Ahlgren, Lärarförbundet
Petter Stiernstedt, Lärarnas Riksförbund
Carolin Törnberg, Lärarnas Riksförbund

Sandra Othberg, Kommunal
Rosita Sundh, Lärarnas Riksförbund
Kristoffer Strehlenert, projektledare
Karl-Erik Söderberg, tillförordnad utbildningsdirektör fram till 2020-02-28 och tillförordnad grundskolechef till 2020-06-30
Torsten Flemming, inledningsvis avdelningschef grundskola och från och med 2020-03-01 utbildningsdirektör
Lena Gustavsson, avdelningschef förskola
Jörgen Norström, avdelningschef grundskola (från och med 2020-07-01)

Ett sammanträde har hållits under projektiden:
2020-02-17

Övrig samverkan, tre sammanträden har hållits under projektiden

2020-04-14: Central samverkan inom utbildnings- och arbetslivsförvaltningen
2020-04-16: Referensgruppsmöte med övriga aktörer (kring nulägesbeskrivning): teknikförvaltningen och regionstyrelsen (måltider)
2020-10-19: Central samverkan inom utbildnings- och arbetslivsförvaltningen

Övriga möten

Föredragningar har getts för Vänsterpartiets och Moderaternas partistyrrelser av förvaltningspersoner efter inbjudan från partierna samt med regionledningen med allianspartiernas regionråd.

Projektets ekonomi och resurser

Beräknad resursåtgång enligt direktivet

Projektledare 25 procent i 24 månader (300 000 kr)

Projektmedarbetare motsvarande en heltid under 24 månader, men fördelas på flera medarbetare (1 000 000 kr)

Kommunikatör 30 procent i 12 månader, 10 procent i 12 månader (200 000 kr)

Budget (ur direktivet):

Projektledning: 1 300 000 kr

Kommunikation: 450 000 kr (fördelat 200 000 kr kommunikatör samt 250 000 kr inköp ex trycksaker/annonsering)

Övrigt, resor mm: 150 000 kr

Totalt: 1 900 000 kronor

Utfall

Utfallet i tid stämmer mycket väl överens med den beräknade resursåtgången, om än med något annan fördelning. Sammanlagt bedöms den nedlagda arbetstiden motsvara cirka 2,2 helårstjänster. Viktigt att poängtera att det i denna tid inte finns medräknat vad rektorer och övrig personal på alla enheter lagt ned, vilken är ansenlig. 14 medarbetare i central förvaltning⁹ har på ett eller annat sätt varit involverade i utredningsarbetet i att skaffa fram beräknings- och faktaunderlag. Rektorer på framför allt, av förslaget, berörda enheter har bidragit med analyser utifrån områdenas förutsättningar. Tjänstemän på

⁹ projektledare, kommunikatör, utbildningsdirektör, cheferna för förskola och grundskola, försörjningschef, skolskjutskoordinator samt olika HR-funktioner samt chefen för Barn- och elevhälsan

regionstyrelseförvaltningen rörande regional utveckling i allmänhet och landsbygdsutveckling i synnerhet har också jobbat med frågorna och även tjänstemän på teknikförvaltningen har bidragit med faktakunskap rörande byggnader och kostnadsuppskattningar för underhåll och verksamhetsanpassningar.

Estimerat nedlagd arbetstid

Projektledare: motsvarande 65 veckor heltid.

Projektmedarbetare: exklusive kommunikatör motsvarande 22 veckor heltid.

Kommunikatör: motsvarande 26 veckor heltid.

Budgeten för dessa timmar motsvarar cirka 1 320 000 kronor.

Övriga budgetposter har ett avsevärt mycket lägre utfall än budgeterat.

Kommunikation (exklusive kommunikatör) och övrigt: cirka 120 000 kronor.

Total kostnad cirka 1 440 000 kronor.

Inget extra tillskott av pengar har avsatts för projektet med Framtidens förskola och grundskola, utan förvaltningen har utgått från befintlig budget. Kostnader för personal är alltså endast en beräkning på nedlagd arbetstid och denna tid har tillskansats genom förändrade prioriteringar av ordinarie arbetsuppgifter.

Dialog, synpunktshantering och samverkan under projektiden

Under utredningens gång har arbetet med nulägesrapport, vägledande strategier för lösningar och förslaget till ny förskole- och grundskoleorganisation presenterats och stämts av med en politisk referensgrupp med representanter från nämndens arbetsutskott samt ledamöter från samtliga övriga partier i barn- och utbildningsnämnden och en facklig referensgrupp med representanter från Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Kommunal. Samverkan har även skett i utbildnings- och arbetslivsförvaltningens centrala samverkansgrupp. Läs mer under avsnittet ”Utvärdering av projektet”.

Under medarbetarträffarna i januari 2020 om framtidens förskola och grundskola fanns möjlighet till medskick under utredningsfasen. Diskussioner och avstämningar har även gjorts i förvaltningens ledningsgrupper för förskola samt grundskola. I början av september genomfördes en digital informationsutsändning till 1400 medarbetare inom förskola och grundskola kring förslaget till framtida skolorganisation i sin dåvarande form. Utsändningen efterföljdes av gruppdiskussioner, där synpunkter samlades in. Under september och oktober genomförs riskanalyser kring förslaget till organisation av personal på respektive skolenhet.

En enkät gick ut till alla vårdnadshavare med barn i förskola eller grundskola under våren 2020. De fick där möjlighet att rangordna vilka faktorer som de tillfrågade anser är viktigast vid valet av förskola/grundskola. Faktorerna utbildade och behöriga pedagoger samt trygghet skattades där högt. Svarstiden för enkäten var en vecka, men förlängdes sedan med ytterligare en vecka då svarsfrekvensen var låg. Även efter förlängningen låg svarsfrekvensen på en låg nivå¹⁰.

Barnkonsekvensanalyser på skolorganisationsförslaget genomfördes också tillsammans med elever på alla berörda skolenheter¹¹. Denna typ av analyser är en ny uppgift och en följd av att Barnkonventionen blivit lag som ger barnen rätt till prövning. Det saknas dock tydliga

¹⁰ Nulägesrapport 1 – sidan 31 <https://gotland.se/106743>

¹¹ Avdelningscheferna för förskola och grundskola ansvarade för dessa i nära samarbete med personalen på berörda skolor.

riktlinjer/instruktioner kring hur dessa ska utformas. Därför utformades en egen modell med utgångspunkt i stödmaterial från bland annat Sveriges Kommuner och Regioner samt Barnombudsmannen¹².

Regionstyrelseförvaltningens avdelning för regional utveckling har under delar av projektet varit inkopplade som en slags blandning av remissinstans/referensgrupp. Det är i förslagsskedet och då främst landsbygdsstrateg som varit inkopplad, men även strateger från andra delar av avdelningen har bidragit.

Förvaltningen har tidigt under projektet uppmanat allmänhet, vårdnadshavare, personal med flera att ställa frågor och lämna synpunkter. Till exempel via särskild synpunktsbrevlåda, nämndens registratur, e-post och telefonsamtal till tjänstepersoner, men också politiker. Synpunktsbrevlådan har varit öppen från 14 januari 2020 fram till den 12 november 2020. Datumet för stängning av synpunktsbrevlådan sattes utifrån att det skulle vara möjligt att sammanställa det som kommit in och besvarats tills förslaget lämnades till nämnden i kallelse. Synpunkterna som kom in sammanställdes i förslagsunderlaget och omfattar där 37 A4-sidor.

Dialogen på nio orter hösten 2020 var politikens sätt att på ett ordnat sätt träffa och vårdnadshavare och intressenter kring skolorganisationsförslaget. Syftet med dialogerna var att dessa skulle vara rådgivande för politikerna. Vid dialogmötena kunde maximalt 50 personer medverka till följd av smittskyddsrestriktionerna på grund av coronapandemin - detta inklusive politiker och några tjänstemän som fanns med för att svara på frågor kring nuläget och bevekelsegrunder för förslaget till framtida skolorganisation. För att kunna genomföra dialogmötena hade förvaltningen knutit kontakt med lokala socken-/vårdnadshavarkonstellationer/föräldraföreningar. Detta för att kunna klara genomförandet utifrån de förutsättningar och restriktioner som då fanns.

Dialogerna leddes av moderator (förutom vid första tillfället). Tjänstepersonerna föredrog inte hela nulägesrapporten på plats, bara översiktligt och fanns med som sakkunniga för att kunna besvara frågor, belysa fakta och förklara slutsatser som dragits. Det fanns med andra ord en förväntan på att deltagande själva satt sig in i utredningsmaterialet.

Minnesanteckningar togs vid varje dialogtillfälle och sammanställdes som ett underlag i förslagshandlingen. Majoriteten av deltagarna under politikerdialogerna var kritiska till skolorganisationsförslaget och ifrågasatt det framtagna faktaunderlaget (i nulägesrapporterna) och de analyser och slutsatser som förvaltningen kommit fram till. Dialogerna tenderade att fokusera på varje enskild skola som var nedläggningshotad och dess förutsättningar¹³. Många av frågorna och kritiken på dialogmötena handlade om barns bästa utifrån ökade restider mellan hemmet och förskola/grundskola och möjligheten att leva, bo och driva verksamhet i landsbygd och att få ihop livspusslet.

Kommunikationsinsatser under projektiden

Tidigt i utredningsskedet togs en kommunikationsplan fram med en detaljerad aktivitetsplan som byggdes på efterhand. De övergripande målen för kommunikationsarbetet har varit att:

- stötta projektet
- skapa förståelse för att översynen/projektet görs och varför

¹² <https://gotland.se/108585>

¹³ Kring lokaler, resurser, barn- och elevhälsa osv

- skapa engagemang speciellt bland medarbetare och chefer under pågående översynen och de förändringar som beslutas med anledning av denna
- skapa en gemensam nulägesbild kring de utmaningar förskola och skola står inför samt målbilden för framtidens förskola och skola på Gotland

Under projektets första etapp var kommunikationen framför allt inriktad på att öka kunskapen om utredningsuppdraget och dess bakgrund, tidplan för utredning och beslutsprocess, ge fakta om nuläget, förskolans och skolans uppdrag, utmaningar i form av kvalitet, likvärdighet kompetensförsörjning och ekonomiska förutsättningar. Under förslagsetappen har kommunikationen varit fokuserad på att ge fakta och argument för förvaltningens slutsatser och ställningstaganden.

Inledningsvis under den första etappen (januari 2020) byggdes en projektwebbsida upp för projektet Framtidens förskola och grundskola på Region Gotlands intranät för medarbetare/chefer. Navet för den externa kommunikationen har varit Region Gotlands hemsida. En egen projektsida skapades med adressen: www.gotland.se/ffg. Där byggdes det även upp en FAQ-sida med frågor och svar, utifrån de frågor som kom in till förvaltningen under projektet. Förvaltningen har där även redogjort för de synpunkter som lämnats in.

En budskapsplattform togs också fram för att stötta projektledare, styrgrupp och chefer i arbetet med deras kommunikativa uppdrag.

Med start i januari 2020 har styrgruppen varit ute på en informationsturné som inledningsvis var inriktad på den egna organisationen. Under januari, innan coronapandemin fick fäste, hölls sju informationsträffar med samtliga medarbetare i förskola och grundskola, där det också fanns möjlighet att tycka till och göra medskick till utredningen via Mentimeter. I februari genomförde styrgruppen även en informationsträff med workshop för nämndpolitiker i barn- och utbildningsnämnden, regionstyrelsen och gruppleddare i regionfullmäktige samt tjänstemän och direktörer vid regionstyrelseförvaltningen.

Representanter från förvaltningen (företrädesvis projektledare och utbildningsdirektör) har även utifrån externa inbjudningar varit ute och informerat partier och sockenföreningar om nuläget och de utmaningar som fanns och fortfarande finns.

Förvaltningen hade planerat för att bjuda in till allmänna möten på flera olika orter under april-maj 2020 för att ge en inblick i nuläget för förskolan och grundskolan, men dessa fick ställas in på grund av de smittskyddsrestriktionerna som då gällde.

På grund av pandemiläget valde Region Gotland att göra en digital utsändning via gotland.se till medborgare den 8 oktober 2020, där projektledare och utbildningsdirektör beskrev vad utredningen kommit fram till kring framtidens förskola och grundskola och varför förvaltningen föreslagit en avveckling av vissa förskolor och grundskolor. På plats för att berätta om utmaningar och svara på frågor från moderator fanns även avdelningscheferna för förskolan och grundskolan och rektorer. Företrädare för de olika partierna deltog i en panelutfrågning, för att kunna ge sin syn på förslaget och svara på frågor. Inför utfrågningen fanns det möjlighet att höra av sig via synpunktsbrevlådan och Region Gotlands Facebooksida och ställa frågor.

Den digitala utsändningen efterföljdes av de tidigare nämnda fysiska dialogträffarna i oktober-november 2020 där politikerna mötte berörda vårdnadshavare/föräldraföreningar och andra intressenter i ett mindre format till följd av coronarestriktionerna.

Skolöversynprojektet har rönt ett stort medieintresse som lett fram till många nyhetsartiklar och nyhetsinslag samt även uppmärksammats i många ledare. Styrgruppens bedömning är att medierapporteringen har varit saklig och balanserad. Många olika röster har fått höras i skolorganisationsfrågan i inslag och artiklar: föräldrar, barn, lokala intressenter, skolforskare, politiker, fackliga representanter, rektorer, chefer och tjänstepersoner. Talespersoner gentemot media från förvaltningen har framför allt utgjorts av delar av styrgruppen, men hänvisning har också gjorts till politiker i nämnden – framför allt efter att förslaget lämnats från förvaltningen till nämnden för att avgörande i skolorganisationsfrågan.

I januari 2020 gjordes ett första inslag i P4 Gotland¹⁴ om "Framtidens förskola och grundskola". Projektledare och avdelningschef för förskolan intervjuades i P4 Gotland om pågående utredningen och de informationsmöten som skulle hållas i anslutning till denna för medarbetare runt om på ön. I februari 2020 intervjuades nämndens ordförande i Gotlands Tidningar om utredningsuppdraget.

Utredningen och förslaget till framtida skolorganisation har också resulterat i många insändare. Förvaltningen har gått in och svarat när det funnits skäl att göra det. Vid två tillfällen har utbildningsdirektören gett replik på ledare i lokalpressen för att bemöta felaktigheter, ge fördjupad inblick/förtydliganden, eller för att ge förvaltningens syn i en frågeställning.

Utmaningar under projektets gång

Utmaningarna under projektets gång har varit flera. Tidigare nämnd pandemi har varit en, vilken gjort att de planerade allmänna och öppna mötena där nulägesbilden och problem-bilden skulle belysas¹⁵, inte kunde genomföras överhuvudtaget. Under hösten 2020 var det dock möjligt att genomföra dialogmöten med berörda i mindre skala.

I vilken utsträckning skolorganisationsförslagets genomförande skulle påverka landsbygden har varit svårt för förvaltningen att analysera, eftersom förvaltningens sakområde är utbildning. Inför beslut som tas i Region Gotland ska en landsbygdssäkring genomföras – en analys av hur landsbygden påverkas. Det saknas dock en färdig modell för hur landsbygdssäkringen ska genomföras. Idag är "Strategi för ett långsiktigt hållbart serviceutbud" (i fortsättningen benämnt "servicestrategin"), det styrmedel som finns. Utifrån denna ska nyckelfaktorerna kvalitet, kostnader och tillgänglighet i tid värderas/vägas mot varandra, men också utifrån ett likvärdighetsperspektiv¹⁶ inför beredning och beslut för att säkerställa att Region Gotlands service utvecklas så att den bidrar till en långsiktigt hållbar regional utveckling där hela Gotland ska vara attraktivt för boende, besökare och näringsliv. Utbildning är i sammanhanget en viktig utvecklings- och hållbarhetsfråga.

Utbildnings- och arbetslivsförvaltningen prövade i det lämnade förslaget till ny skolorganisation servicestrategins begränsningar beträffande "Närservice", där det i alla områden med undantag för Sudret och Östergarnslandet, funnits fler skolor än vad servicestrategin "kräver" – en högstadieskola "för mycket" på norra Gotland och fem "för många" i det västra området (varav tre med fristående huvudman)¹⁷. Förvaltningen valde även att pröva strategins ställningstaganden gällande "Närservice" när det gäller Kräklingbo och Öja skolor.

Regionstyrelseförvaltningens avdelning för regional utveckling nämns i denna slutrapport som en slags remissinstans/referensgrupp. Då uppdraget var givet till utbildnings- och

¹⁴ <https://sverigesradio.se/artikel/7386003>

¹⁵ på samma vis som gjordes med medarbetare, regiontjänstemän och politiker

¹⁶ Servicestrategins resonemang på sidan 20 - <https://gotland.se/103732>

¹⁷ Servicestrategins "Fyra väderstreck" har lagt lägstanivån till bland annat en högstadieskola per väderstreck (område).

arbetslivsförvaltningen från barn- och utbildningsnämnden fanns ingen given koppling till avdelningen för regional utveckling¹⁸ som ansvarar för strategiska frågor kring näringsliv, regional tillväxt, fysisk planering och exploatering, regional kompetensförsörjning, bostadsförsörjning med mera. Detta har styrgruppen sett som en utmaning och brist då utredningsuppdraget ingår i en större fråga som rör Gotlands utveckling på en rad områden.

Att barnkonventionen relativt nyligen blivit lag, vilket lett till att barnkonsekvensanalyser ska genomföras vid förändringar som påverkar barn, måste också ses som en utmaning i projektet. Detta då det inte finns tydliga riktlinjer eller mallar för genomförandet av analyserna på nationell nivå. Nyligen överklagade vårdnadshavare skolnedläggningsbeslut i Solna och Danderyd med hänvisning till att inte tillräcklig analys gjorts kring barnens bästa enligt FN:s barnkonvention. Av den anledningen upphävde därför Förvaltningsrätten beslutet om skolnedläggningar. Det pekar på att finns otydlighet kring hur analyser ska göras för att vara tillräckliga.

Inom detta område kommer med all säkerhet prejudicerande domar komma vilket kommer underlätta framtida arbeten när analyser ska göras. Utmaningen till trots anser sig förvaltningen ha utfört dessa analyser på ett godtagbart sätt och hela tiden pekat på att motivet till det framtagna skolorganisationsförslaget i högsta grad handlar om barnens bästa - att alla barn och elever, oavsett var man bor på Gotland, ska få en likvärdig utbildning och det stöd som behövs för lyckas i skolan.

En bristande faktor i genomförandet av barnkonsekvensanalyserna var att alla skolenheter inte förhöll sig exakt lika till den givna uppgiften, vilket resulterade i viss osäkerhet och ett mer svårjämförbart resultat.

Förslaget som gavs utifrån slutsatser i utredningen

Förslaget till ny organisation presenterades formellt för nämndens arbetsutskott den 29 september 2020 och byggde på ett antal vägledande strategier till lösningar som delvis utgick från framgångsfaktorer för organiserandet av framgångsrika skolor. De vägledande strategierna redovisades för referensgrupper och nämnd. Styrgruppens uppfattning är att det fanns en acceptans och ett brett samförstånd kring dessa över partigränserna. Centralt för strategierna har varit rektors möjlighet att dagligen kunna leda verksamheten och lärares möjligheter att arbeta mer tillsammans för att kunna skapa samsyn kring undervisningens innehåll och former. Förslaget innebar satsningar på skolenheter som har specialsalar för idrott, slöjd och i viss mån även övriga praktiskestetiska ämnen. Detta för att minska elevernas resande under skoltid. Förvaltningen hade också grundat förslaget utifrån tidsfrister för lokaler som måste avvecklas eller ersättas på grund av tidsbegränsade bygglov.

Förslaget i sin helhet omfattade en avveckling av två förskolor (Linden och Bryggaren i Visby) och åtta grundskolor (Stenkyrka, Endre, Vänge, Kräklingbo, Eskelhem, Sanda, Stånga och Öja) samt en avveckling av högstadiet i Färösundsskolan. Förslagets genomförande skulle ha inneburit förändrade upptagningsområden och elevutökningar i flertalet av öns kvarvarande skolor.

De beräknade kostnadsminskningarna för förskola, grundskola och fritidshem genom förslaget var cirka 15 miljoner kronor per år. Samtidigt skulle det krävs investeringar på cirka 25 miljoner kronor för att genomföra lokalanpassningar med mera. Att behålla den

¹⁸ Vid regionstyrelseförvaltningen

nuvarande organisationen beräknades ge en ökad kostnad på cirka fem miljoner kronor per år och cirka 75 miljoner kronor i investeringar.

Beslutet om framtidens skolorganisation

Den 15 december, på ett extrainsatt sammanträde, beslutade barn- och utbildningsnämnden (BUN) om den framtida skolorganisationen. BUN beslutade inte i enlighet med utbildnings- och arbetslivsförvaltningens förslag – detta efter en ajournering. Moderaterna yrkade på en återremiss av ärendet med instämmande av Liberalerna. Efter en votering beslutade nämnden att avgöra ärendet under pågående sammanträde. Reservationer lämnades av Moderaterna och Liberalerna både när det gällde beslutet om organisation och återremissen. Moderaterna röstade för att organisationsförslaget som helhet skulle antas. Centerpartiet, Kristdemokraterna, Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Feministiskt initiativ hade en samsyn i kring hur man ville att förskola och grundskola skulle vara organiserade framåt. Utifrån denna blev nämndens beslut att behålla samtliga av dagens grundskolor på landsbygden, men att lägga ned de två föreslagna förskolorna i Visby. Sverigedemokraterna stödde beslutet.

BUN beslutade även att investeringsalternativen för att lösa Sanda förskolas lokaler särskilt ska utredas mot bakgrund av det tidsbegränsade bygglov som löper ut. Underhållsbehovet och lokalanpassningar av Endre skola ska också utredas för verksamheten ska kunna göras om till en F-3-enhet med förskola. Också det med anledning av tidsbegränsade bygglov som löper ut.

I samband med nämndens beslut om Framtidens förskola och grundskola fick förvaltningen i uppdrag att utreda justeringar av upptagningsområde för Stenkyrka skola, för att eventuellt utöka detta. Förvaltningen har genomfört en enkätförfrågan till vårdnadshavare i området. Eftersom ingen av de tillfrågade vårdnadshavarna besvarat enkäten har inget konkret resultat kunnat sammanställas. Förvaltning gjorde därför bedömningen att berörda vårdnadshavare är nöjda med nuvarande upptagningsområden, eftersom de inte kommit in med synpunkter och att en ändring av upptagningsområde för Stenkyrka skola därför inte är aktuell.

Nämnden ville även utreda om en F-3-organisation kunde vara en långsiktigt hållbar lösning och i samband med det se över landsbygdsstödet till skolor. Detta har utretts men inte resulterat i några förändringar eller nya beslut¹⁹. BUN ville också utreda om mobila lokaler för barn- och elevhälsan är möjlig. Detta är utrett och förordas inte av förvaltningen.

Efter BUN:s beslut gick ärendet om framtidens skolorganisation vidare till regionstyrelsen (RS) den 24 februari 2021²⁰ som beslutade att uppmana BUN att tydliggöra drifts- och investeringsbehov till följd av beslutet i strategisk plan och budget 2022–2024. Så har också gjorts genom att ta fram en tioårig investeringsplan.

RS beslutade även att ge regionstyrelsen i uppdrag att i samarbete med BUN förstärka det arbete som redan pågår inom ramen för landsbygdsutveckling och bostadsbyggande och återkomma till budgetberedningen 2021 med förslag till plan och resursbehov²¹.

Regionfullmäktige fastställde beslutet i skolorganisationsfrågan i enlighet med RS beslut den 29 mars 2021. RS gavs i uppdrag att i samarbete med BUN förstärka det arbete som

¹⁹ BUN 2021/106

²⁰ RS 2019/953

²¹ Moderaterna och Liberalerna reserverade sig mot beslutet i RS.

redan pågår inom ramen för landsbygdsutveckling och bostadsbyggande och återkomma till budgetberedningen 2021 med förslag till plan och resursbehov.

Den 26 maj 2021²² beslutade RS om ett direktiv för ett pilotprojekt som är planerat att genomföras från hösten 2021 till och med 2024, där en regional utvecklingsaktör²³ erbjudits att driva utvecklingsprocesser med fokus på samverkan mellan bygd och skola samt på intresset för nybyggnation av bostäder för att stärka den lokala attraktionskraften och därmed utvecklingen. Arbetet ska ske tillsammans med Region Gotland. Pilotprojektet ska genomföras runt två skolor på Gotland: Kräklingbo skola (förskoleklass och årskurs 1–6) och Stenkyrka skola (förskola, förskoleklass och årskurs 1-6) med sina respektive upptagningsområden.

Den 17 juni 2021 överlämnade KPMG en granskningsrapport till Region Gotland (BUN 2021/456)²⁴. KPMG har på uppdrag av Region Gotlands revisorer granskat likvärdigheten i grundskolan²⁵ i regionen. 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.

Utvärdering av projektet

Utvärderingen har genomförts genom en dialog mellan styrgrupp och projektägare.

Uppnåddes målen med projektet – klarades uppdraget?

Målet med uppdraget, att leverera en beskrivning av nuläget samt ett förslag på ny organisation har efterlevts. Både nulägesrapport samt organisationsförslag bedöms som tydligt och realistiskt genomförbart.

Höll tidplanen?

Projektets tidplan höll. Barn- och utbildningsnämndens beslutsdatum för framtidens skolorganisation har visserligen flyttats fram två gånger under processens gång - först från den 28 oktober till den 24 november sedan till den 15 december 2020. Detta inte på grund av förseningar utan som ett resultat av politikernas önskemål om mer tid för dialog och synpunktsinhämtning. Tidplanen för projektet har varit tajt, eftersom beslutsdatumet varit kopplat till att det skulle vara möjligt att utifrån beslutade förändringar kunna starta genomförandet höstterminen 2021 med en genomförandeperiod på sammanlagt tre år. Tidplanen bedöms ändå ha hållits, trots framflyttande av beslutsdatum. Styrgruppens bedömning är också att förändringarna till följd av en förändrad skolorganisation, i större omfattning än vad som nu sker, hade kunnat genomföras under de tre planerade åren om beslut fattats i den riktningen. Om än eventuellt med senarelagd start för vissa av delarna.

²² RS 2021/701

²³ RS har beslutat att erbjuda föreningen GUBIS (Gotländska utvecklingsbolag i samverkan) att bli projektägare för pilotprojekt. Projektägaren ska komma in med förslag på projektpå och projektorganisation till Region Gotland under hösten 2021.

²⁴ Nämnden har beslutat om ett yttrande med en redovisning av åtgärder.

²⁵ Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Höll projektets budget?

Personalsbudgeten är, som redan nämnts, endast en beräkning av arbetstiden men överensstämmer väl med uppskattningen. Övrig budget har hållits med god marginal vilket till största del nog kan förklaras av coronapandemin. Detta då pandemin medfört starkt minskade möjligheter till bland annat resor, men också färre möten med tillhörande annonsering.

Fanns rätt resurser att tillgå?

Huruvida rätt resurser fanns för hela projektets genomförande kan ifrågasättas utifrån perspektivet att alla resurser i förvaltningen med undantag för projektledaren inte haft tid avsatt för uppdraget utöver ordinarie arbetsuppgifter. Detta har fått lösas genom omprioriteringar av andra arbetsuppgifter eller någon form av bortprioriteringar av kärnuppdrag.

Har projektet varit väl förankrat? Har det funnits möjlighet till insyn och delaktighet i beslutsprocessen? Har referensgrupperna kunnat påverka?

Projektet har varit väl förankrat både inom den egna förvaltningen och i Region Gotland som helhet. Det har funnits möjlighet till både insyn och delaktighet. Referensgrupperna har under projektets gång varit välinformerade och haft möjligheter att påverka. Merparten av referenterna har löpande uttryckt sitt stöd för analys och ställningstagandena under arbets gång. Både gällande det aktuella läget i nulägesrapporten, men också till de vägledande strategierna för lösningar. Inga inspel har gjort om justeringar eller begränsningar kring tjänstemannaunderlag till beslut.

Föräldrar har getts möjlighet till delaktighet genom enkäter och deltagande vid öppna möten. Det sistnämnda i mer begränsad form med anledning av pandemin. Även via synpunktsbrevlådan har föräldrar och övriga medborgare givits möjlighet till inspel och synpunkter.

Även eleverna, genom de genomförda barnkonsekvensanalyserna, bör kunna betraktas som en slags referensgrupp. Merparten av eleverna har inte sett nedläggning och flytt av deras verksamhet som något positivt - något som framgått i analyserna och var väntat. Det politiska beslutet har gett stöd för elevernas linje och även de vårdnadshavare och andra engagerade aktörer som varit emot skolnedläggningar.

Har kommunikationsmålen nåtts enligt kommunikationsplanen?

Styrgruppen för projektet anser att kommunikationen fungerat väl utifrån den plan som lades och aktiviteterna som genomförts. Projektet har varit väl känt runt om på Gotland och engagerat gotlänningar. Det varit lätt att följa projektet för både politiker, medarbetare och allmänhet via webb och intranät. Det mediala intresset har varit stort och stort utrymme har getts för rapporteringen om projektet i lokala medier. Budskapen som funnits i den framtagna budskapsplattformen nådde ut. Det har funnits en uthållighet i att hålla fast vid dessa hos projektets talespersoner, vilket skapat en tydlighet.

Kommunikationsmålet att skapa engagemang speciellt bland medarbetare och chefer under pågående översyn och beslut har uppfyllts. Kommunikationsmålet att skapa förståelse för att översynen/projektet genomförts och varför, har delvis uppnåtts. Det har funnits en acceptans för den gemensamma nulägesbilden och kring de utmaningar förskola och skola står inför samt målbilden för framtidens förskola och skola på Gotland, där likvärdighetstanken varit central: att varje barn och elev, oavsett var man bor, ska få lika tillgång till utbildning och lika kvalitet i utbildningen. Den föreslagna lösningen för hur detta ska kunna

möjliggöras har det dock funnits mindre acceptans för och därmed ökade den kommunikativa utmaningen i att svara på frågor och bemöta synpunkter och felaktigheter.

Kommunikation och dialog är alltid en utmaning i projekt av denna storlek och den har varit extra utmanande med anledning av restriktionerna som funnits på grund av coronapandemin. Detta då fysiska möten till mycket stor del begränsats.

Vilka lärdomar kan dras ifrån projektet?

I uppdraget som gavs fanns tydliga förväntningar om att leverera underlag för besparingar, men också krav på att inte minska på kvaliteten i utbildningen. Uppdraget var tydligt utifrån ett ekonomiskt perspektiv, men mindre tydligt utifrån ett landsbygdsperspektiv – detta är en slutsats som styrgruppen drar utifrån hur förslaget mottogs hos politiken och det efterföljande beslut som togs.

Styrgruppen ser att det vid stora frågor som rör Gotlands utveckling och framtid, behövs ett nära och sakkunnigt stöd för att kunna göra djupgående landsbygdsanalys som motsvarar den förväntan som finns från våra förtroendevalda politiker.

Förvaltningen prövade i det lämnade förslaget till ny skolorganisation servicestrategins ingångar och begränsningar. En slutsats som styrgruppen drar är att servicestrategin kanske inte ger den tydliga vägledning som den var avsedd att göra – något att ta hänsyn till när strategin följs upp under mandatperioden och avrapporteras till regionfullmäktige.

En reflektion från styrgruppen är att förankringen kring nulägesbilden och skolorganisationsförslaget hade behövt vidgas till en ännu större krets – alltså hela regionfullmäktige. Det var en utmaning för den politiska referensgruppen att vara bärare av informationen, göra avgränsningar samt återkoppla vägvalen inför beslut till sina respektive partigrupper.

En ytterligare lärdom är att projekt av denna storlek kräver resurser utöver tilldelad budget för ordinarie uppdrag.

Slutord

Det finns nu ett gediget faktaunderlag och en sammanställning kring gotländsk förskola och grundskola samt vad som enligt forskning bedöms utgöra kvalitet och framgångsfaktorer för undervisning. Även de utmaningar som kvarstår finns väl belysta vilket borde kunna utgöra en god grund för fortsatt arbete inom regionen när det kommer till frågor som rör utbildning inom förskolan och grundskolan.