

UTBILDNING GÄVLE

# Organisationsförändring i Valbo förskoleområde

## Inledning

Valbo förskoleområde består av stadsdelarna Forsbacka, Hageström och Valbo. För närvarande finns tio kommunala förskolor med plats för 719 barn och kommunal pedagogisk omsorg med plats för 35 barn. Det finns även fristående pedagogisk omsorg med plats för 6 barn och en fristående förskola med plats för 37 barn.

Inom området har antalet invånare i åldrarna 1–5 år minskat under en följd av år. År 2009 bodde 909 personer inom åldersspannet 1–5 år i området. Fram till 2018 minskade antalet till 806. Minskningen förväntas plana ut de närmaste åren och nå en lägsta nivå år 2021 med 792 barn. Från och med 2027 prognosticeras en befolkningsökning i åldersspannet 1–5 år.

Behovet av platser i kommunal förskola planeras utifrån ett genomsnitt av de senaste årens andel placerade barn 1-5 år i området. Genomsnittet är 81% under hösten och 85% under våren. Siffrorna är framräknade utifrån snittsiffror på antalet barn i verksamheten i förhållande till den faktiska befolkningen mellan åren 2016-2018 (höstsiffran) och 2016-2019 (vårsiffran). De exakta siffrorna för den så kallade nyttjandegraden är 80,84% för hösten och 84,95% för våren. Behovet av platser är alltid större på våren än på hösten beroende på att hela årskullen av sexåringar flyttas över till skolan i juli. Barn placeras sedan löpande under året utifrån när vårdnadshavare anmäler behov av plats.

Antalet fastställda platser inom Valbo förskoleområdes förskolor är 719. Det finns i dagsläget en överkapacitet av platser med cirka 65 platser på hösten och 35 platser på våren. Överkapaciteten förväntas kvarstå till 2027 om antalet fastställda platser inte förändras (*Bilaga 1*).

En av förskolorna inom området, Närbogården i Hageström, öppnar med ett färre antal platser på hösten för att sedan öppna upp och ta emot fler barn under våren, så kallade tillfälliga platser.

Området har de senaste åren anpassat sin bemanning för att klara budget. Det har inneburit att bemanningen fått anpassas efter minskat barnantal. Under hösten 2018 togs cirka 6,5 tjänster inom Valbo förskoleområde bort. Ett fungerande bemanningschema för hela dagen inklusive öppning och stängning är prioriterat, den så kallade grundbemanningen. Utöver det behöver en välfungerande organisation även stödresurser avsedda för barn i behov av särskilt stöd samt en budgetreserv, som är tänkt till oförutsedda händelser. Anpassningarna för att möta det minskade barnantalet har skett genom minskade resurser för barn i behov av särskilt stöd och genom att använda budgetreserven. Detta påverkar hela förskoleområdet.

De senaste årens anpassningar har skett enligt ”osthyvelprincipen” som leder till försämrade förutsättningar för alla förskolor i området. För att effektivisera de nu identifierade behoven av anpassningar behövs en annan lösning.

## Utgångspunkter

Följande utgångspunkter är vägledande för vid planering av förskolornas organisationer:

- Skapa likvärdiga förskolor med hög kvalitet.
- Anpassa och utveckla förskoleverksamheten utifrån aktuella förutsättningar och behov.
- Säkerställa långsiktigt (minst tio år framåt) hållbara förskolor med hög kvalitet.
- Möta det vikande behovet av förskoleplatser i Valbo förskoleområde. Det kostar för mycket att ha överkapacitet i området. Resurserna ska bättre kunna styras efter barns behov och inte för att täppa till luckor i budgeten.

## Planeringsunderlag och förutsättningar

### Befolkningsutveckling Valbo förskoleområde

Från och med 2008 har befolkningen i åldrarna 1-5 år minskat inom Valbo förskoleområde. En lägstanivå prognosticeras år 2021, för att därefter ligga ganska stilla. Från 2027 ökar antalet barn igen och beräknas år 2030 vara upp i ungefär samma nivå som 2007 – 2009. Befolkningsökningen inom de aktuella åldrarna beräknas ske inom Sofiedalskolans och Ludvigsbergsskolans placeringsområden. I placeringsområdena för Alborga skola och Hagaströmsskolan beräknas ingen ökning ske. Inom Forsbacka skolas placeringsområde förväntas en liten ökning, som kan hanteras inom befintliga platser.

Befolkningsutvecklingen baseras på befolkningsprognosen från 2018 som justerats med den senaste avstämningen 2019-05-03. Antalet invånare fram till och med 2018 är den avlästa och faktiska befolkningen. Från och med år 2019 är antalet redovisade personer baserat på befolkningsprognoser som tas fram genom sektor Styrning och stöd inom Gävle kommun. Prognosen utgör samma underlag för hela kommunkoncernen inklusive bolagen. De två senaste avstämningarna har lett till att prognosen justerats ner. Den senaste avstämningen visar 24 barn färre än den prognosticerade befolkningen 1-5 år i samband med avstämningen 2018-10-17.

*(Bilaga 2)*

### Utbildning Gävles önskvärda förutsättningar vid planering av förskoleverksamhet för att möjliggöra en god kvalitet

Planering av förskoleplatser handlar om att det ska finnas tillräckligt antal platser i någorlunda närhet av befolkningen. Befolkningsprognosen är ett viktigt och grundläggande planeringsinstrument.

Önskvärda förutsättningar som Utbildning Gävle tittar på vid planering av förskolor är bland annat:

- Bemanningen – förskollärare i den omfattning som krävs för att uppfylla skollagens och läroplanens krav på undervisning
- Flexibilitet att anpassas till undervisning i förskoleklass och grundskoleutbildning
- Långsiktig hållbar och bärkraftig ekonomi – kortsiktiga underskott täcks inom förskoleområdet.
- En förskoleenhet har plats för 80 - 120 barn
- Matlagning på plats

Förskolans undervisningsuppdrag har genom den reviderade läroplanen 2018 ytterligare förstärkts genom att legitimerade förskollärare ska ansvara för det pedagogiska innehållet i undervisningen och för att det målinriktade arbetet ska främja barns utveckling och lärande. Förskollärare har ett särskilt ansvar i utbildningen.

Andra kvalitetsfaktorer som Utbildning Gävle även tar hänsyn till finns samlade som utdrag ur Vetenskapsrådets skrift "En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer". (*Bilaga 3*)

### Ekonomi

Barnantalet i åldersgruppen 1–5 år är enligt befolkningsprognosen i stort sett detsamma i Valbo förskoleområde fram till och med år 2027. Förskoleområdet kommer således ha ett överskott av platser fram tills dess.

I dagsläget, år 2019, finns i området ett prognosticerat budgetunderskott, som består i för höga personalkostnader. Underskottet motsvarar sju heltidstjänster eller 3 500 tkr på helårsbasis. Dessa siffror utgör den effektivisering förskoleområdet behöver göra i relation till nuvarande bemanning. Hyreskostnader ingår inte.

Förskoleområdet behöver göra en anpassning till budgetförutsättningarna, som kan antas vara liknande åtta år framåt i tiden.

Större förskoleenheter har större möjligheter än mindre förskoleenheter att anpassas utifrån förändringar i kvantitet och ekonomiska förutsättningar. Det är inte lika sårbart i en större enhet med justeringar och anpassningar, flexibiliteten är större.

Det finns två principiellt olika alternativ att skapa budget i balans under 2019 och de närmaste åren:

1. Behålla samtliga enheter och minska personalstyrkan med cirka sju heltidstjänster.
2. Koncentrera verksamheten till färre enheter och minska personalstyrkan med cirka sju heltidstjänster.

Konsekvenser finns beskrivna under rubriken scenarier.

### *Barngruppernas storlek*

Barngruppernas storlek är relaterade till antalet barn per pedagog.

I dagsläget har Valbo förskoleområde i genomsnitt 6,3 barn per pedagog. För Linvägens förskola är antalet 6,5 barn per pedagog. Antalet barn per pedagog är direkt relaterat till budgetförutsättningarna (hyreskostnader exkluderade). Barngruppernas storlek är beroende av bland annat arbetssätt, närvarograd och hur personalens schema kan läggas. Generellt kan sägas att en liten förskola använder relativt sett större andel av personalen till öppning och stängning än en större förskola. Förutsatt att verksamhetens budget går ihop i de olika scenarierna så påverkar inte den av Utbildning Gävle föreslagna förändringen antalet barn per pedagog.

Forskning visar att det viktigaste för en god kvalitet i förskolan är personalens utbildning och kompetens. Personaltätheten är viktig för kvaliteten, eftersom den dels påverkar omsorgen, dels samspelet och kommunikationen mellan barn och personal. Framförallt har de yngsta barnen mest att vinna på att vara i mindre barngrupper. En annan kvalitetsaspekt är förutsättningar för personalens planeringstid, utvecklingsarbete, kollegialt lärande och kompetensutveckling. I Gävle kommuns förskolor är andelen legitimerade förskollärare betydligt högre än i riket och personaltätheten ungefär densamma som i riket.

Förskolornas lokaler och utemiljö utgör också en kvalitetsfaktor.

Tillsammans påverkar faktorerna – det vill säga personalens utbildning och kompetens, personaltätheten relaterat till antal barn, barngruppens sammansättning och den fysiska miljön – vad som kan anses vara en lämplig storlek på barngruppen. För att en barngrupp ska kunna anses ha en lämplig storlek behöver det dessutom vara en god personaltäthet relaterat till antal barn. Om personaltätheten är låg under hela eller delar av dagen behöver det vara färre barn i barngruppen.

En barngrupp är inte samma sak som en avdelning, vilket ofta sammanblandas i den allmänna diskussionen. Avdelning är en administrativ indelning av praktisk karaktär, avdelningsbegreppet används på olika sätt i kommuner och det har även ändrats över tid. Barngrupp är de grupper som förskolan organiserar arbetet i. Barnen och personalen organiseras i större och mindre grupper efter ålder, aktivitet och tid på dagen.

### Mindre och större förskoleenheter

En barngrupps storlek är relaterad till bemanningen och inte hur många platser en förskola har. Antalet barn per budgeterad pedagog i Valbo förskoleområdes olika förskolor varierar i dagsläget mellan 6,1 och 6,7. Linvägens förskola har en bemanning på 6,5 barn per pedagog. Områdets genomsnitt är 6,3.

I förskoleområdet har Häcklinge förskola den största ytan per barn medan Linvägens förskola har den minsta ytan per barn.

Fridebo förskola har den relativt sett högsta årshyran medan Tallåsgården och Trollgården har den relativt sett lägsta årshyran. Linvägens förskola placerar sig i mitten. (*Bilaga 4*)

### Större förskoleenheter

<b>Fördelar</b>	<b>Nackdelar</b>
Tillgång till utbildade och legitimerade förskollärare med olika kompetens.	Kan upplevas opersonligt med ett större antal personal inblandade – oro för att barn inte blir sedda.
Personal har bättre möjlighet att bygga upp egen kompetens inom specialistområden och bygga en mångfald av kompetens som gynnar alla barn.	Kan upplevas som att beslutsvägar blir långa och byråkratiska. Stora krav på struktur i beslutsprocesser.
Bättre möjligheter till utvecklingsarbete och kollegialt lärande. Möjligheter för personalens planeringstid, kompetensutveckling och tid för dokumentation ökar.	
Vid personalfrånvaro lättare omfördela personal. Ekonomiskt hållbart – inte slösa med samhällets resurser.	
Bättre möjligheter att med budget i balans omfördela resurser och samordna tjänster och verksamhet.	

### Mindre förskoleenheter

<b>Fördelar</b>	<b>Nackdelar</b>
Kan upplevas mer familjärt med närmare kontakt med personal.	Möjligheter för personalens planeringstid, kompetensutveckling, deltagande i nätverksträffar och kollegiala lärande minskar. Sämre möjligheter att skapa en organisation med breda kompetenser i personalgruppen.

Förutsättningar finns för korta beslutsvägar.	Sårbart vid personals frånvaro utifrån att det finns färre medarbetare. Mindre flexibilitet i organisationen.
Att bevara/skapa mindre enheter kan vara ett sätt att upprätthålla en servicenivå i närområden. Då prioriteras dock den samhälleliga servicenivån före kvalitetsaspekter såsom de uttrycks av Utbildning Gävle	Sämre möjligheter att med budget i balans samordna tjänster och verksamhet.

## Övrigt

### *Föräldraundersökning*

I resultaten från föräldraundersökningen våren 2019 ligger Linvägens förskola generellt sett lägre än snittresultaten i Valbo förskoleområde. (*Bilaga 5*)

### *Medarbetarundersökning*

De senaste medarbetarundersökningarna genomfördes 2016 respektive 2017 med en svarsfrekvens på 83% respektive 86%. Eftersom antalet deltagare i undersökningen understiger tio redovisas inte hela undersökningen. Av undersökningarna framkommer generellt väldigt låga värden för hur medarbetarna uppfattar sin situation inom områdena "tillräcklig tid" och "inga besvär av stress". De låga värdena innebär avsaknad av tid och en hög stressnivå.

### *Barnkonsekvensanalys*

En barnkonsekvensanalys på kort och lång sikt vid en flytt av verksamheten vid Linvägens förskola har genomförts i dialog mellan förskolechef och personalgrupp.

Kortsiktiga konsekvenser kan bland annat vara att barngruppen splittras och det blir kort om tid att förbereda barnen på en flytt.

Långsiktiga konsekvenser kan bland annat vara att barnen kommer lära känna nya kamrater och pedagoger, relationer som behöver förberedas och byggas.

(*Bilaga 6*)

### *Konsekvensanalys och riskbedömning*

Konsekvensanalyser och riskbedömningar har genomförts i personalgruppen vid Linvägens förskola. Tidsatta åtgärder med tydliga ansvar finns planerade. (*Bilaga 7*)

## Scenarier i Valbo förskoleområde

### 1. Status quo

Förskolorna behålls som idag.

Verksamheten i Valbo förskoleområde minskas med sju heltidstjänster.

Överkapacitet på platser inom området består fram till 2027.

De tillfälliga platserna i Närbogården kvarstår. Det har dock hittills varit av mindre betydelse eftersom det funnits svårigheter att få vårdnadshavare acceptera en tillfällig förskoleplats vid Närbogården.

### Konsekvenser för förskoleområdet

#### *Kvalitet*

Försämrade förutsättningar att skapa mindre undervisningsgrupper i barngrupperna. Försämrade förutsättningar till förstärkning i barngrupp utifrån barn i behov av särskilt stöd.

Försämrade förutsättningar att få ihop ett fungerande arbetsschema bland annat vid öppningar och stängningar.

Försämrade förutsättningar för personals planeringstid, utvecklingsarbete, kollegialt lärande och kompetensutveckling.

De flesta av områdets enheter berörs av anpassningarna.

Det blir ingen skillnad i antalet barn per pedagog vare sig inom området eller på Linvägens förskola. . Med hänvisning till resonemanget under rubriken "Barngruppernas storlek" påverkas inte gruppernas storlek alls.

#### *Personal*

Sju tjänster visstidsanställd personal återanställs inte.

Totalt sju tjänster tas bort vid enheterna inom området. Det handlar inte om sju hela tjänster utan om att delar av tjänster tas bort och andra tjänster slås ihop.

#### *Kvantitet*

Förskolor i centrala Valbo behöver från och med år 2029 utökas med cirka 60 platser. Gavlefastigheter och Utbildning Gävle följer noggrant befolkningsutvecklingen och stämmer av planeringen för att kunna initiera behov av förändringar när det faktiska barnantalet ökar runt 2027.

### 2. Linvägens verksamhet flyttas till övriga förskoleenheter inom området

Verksamheten vid Linvägens förskola flyttas.



Verksamheten i Valbo förskoleområde minskas med sju heltidstjänster. Den personal som idag arbetar vid Linvägens förskola erbjuds placeringar inom förskoleområdet. Närbogårdens tillfälliga platser blir permanenta.

### **Konsekvenser för förskoleområdet**

#### *Kvalitet*

Bättre förutsättningar att mer flexibelt hantera anpassningarna när verksamheterna är koncentrerade till färre enheter. Tjänster behöver inte omformas i samma utsträckning. Bättre förutsättningar att hantera förstärkningar i barngrupp utifrån barn i behov av särskilt stöd.

Bättre förutsättningar att få ihop ett fungerande arbetsschema bland annat vid öppningar och stängningar.

Bättre förutsättningar för personals planeringstid, utvecklingsarbete, kollegialt lärande och kompetensutveckling.

Det blir ingen skillnad i antalet barn per pedagog vare sig inom området eller på Linvägens förskola. Med hänvisning till resonemanget under rubriken "Barngruppernas storlek" påverkas inte gruppernas storlek alls.

#### *Personal*

Sju tjänster visstidsanställd personal återanställs inte.

All personalminskning sker vid Linvägens förskola. Tillsvidareanställd personal erbjuds alternativt placeras på andra enheter inom förskoleområdet.

#### *Kvantitet*

Förskolor i centrala Valbo behöver från och med år 2028 utökas med cirka 60 platser och från och med 2030 med ytterligare 40 platser. Gavlefastigheter och Utbildning Gävle följer noggrant befolkningsutvecklingen och stämmer av planeringen för att kunna initiera behov av förändringar när det faktiska barnantalet ökar runt 2027.

#### **Andra alternativ**

Utbildning Gävle anser att det endast är dessa två alternativ som finns för anpassningar av Valbo förskoleområde till aktuella förutsättningar och behov.

Vid avvägningen av alternativ har kvalitetsfrågor varit avgörande.

Interaktion och samspel mellan förskolepersonal och barn är viktigast för barns lärande och utveckling. Personaltäthet och barngruppernas storlek har betydelse för kvaliteten men det finns en rad andra faktorer som är betydelsefulla i sammanhanget, framför allt barngruppernas sammansättning, personalens kompetens och lokalernas storlek och beskaftenhet.

Linvägen är den minsta av områdets förskolor och därför den enda enheten som i sin helhet kan flyttas till områdets övriga enheter.

Hagströmsområdet har i dagsläget två kommunala förskolor och där bedömer Utbildning Gävle att båda de två kommunala förskolorna bör finnas kvar.

Forsbacka har en kommunal förskola och den bör finnas kvar i stadsdelen.

Oavsett alternativ behöver en långsiktig plan finnas för hur det ökande platsbehovet efter år 2027 möts. Gavlefastigheters lokalförsörjningsenhet ansvarar för den långsiktiga planeringen i samverkan med Utbildning Gävle.

## **Sammanfattning**

Valbo förskoleområde har en överkapacitet av förskoleplatser inom området.

Överkapaciteten väntas bestå fram till och med 2027.

Utifrån dagsläget prognosticeras ett budgetunderskott, som består i för höga personalkostnader. Bemanningen måste anpassas för att nå budget i balans.

Två principiellt möjliga alternativ finns för att minska antalet personal.

1. Behålla samtliga enheter och minska personalstyrkan med cirka sju heltidstjänster.
2. Koncentrera verksamheten till färre enheter och minska personalstyrkan med cirka sju heltidstjänster.

Utbildning Gävle anser att de kvalitativa fördelarna med att koncentrera verksamheten till färre enheter inom området är stora.

Bättre förutsättningar att bibehålla en hög kvalitet med budget i balans uppnås bäst genom att flytta Linvägens verksamhet till övriga förskoleenheter inom området. Linvägen är områdets minsta förskola och har utifrån det en sårbarhet som de något större förskolorna inte har.

Från och med 2027/28 ökar återigen behovet av förskoleplatser. Då behöver betydligt fler platser än de som idag finns vid Linvägens förskola skapas inom området.

## **Förslag**

För att möta det vikande behovet av förskoleplatser i Valbo förskoleområde och för att behålla en förskoleverksamhet med hög kvalitet och med budget i balans, föreslås att verksamheten vid Linvägens förskola flyttas till övriga förskolor inom Valbo förskoleområde med start från och med augusti 2019.