

2023-09-18

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS-2023-00410

Motion – Kostnadsfri frukost till Nackas elever i grundskola och gymnasium

Inkom den 23 april 2023 av Alena Jukic (V) och Jan Salomonsson (V)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Kommunfullmäktige beslutar avslå förslagen i motionen om avgiftsfri skolfrukost till Nackas elever. Kommunfullmäktige noterar att det ligger inom rektors ansvar att besluta om resursfördelningen på respektive skola (exempelvis avgiftsfria frukostar).

Kommunfullmäktige noterar vidare att det ingår i vårdnadshavarnas ansvar att se till att elever får en näringsriktig frukost. Det finns således inte något behov av att påtala behovet av en statligt finansierad kostnadsfri frukost för alla landets skolelever. Motionen anses därmed färdigbehandlad.

Sammanfattning av ärendet

En motion om kostnadsfri frukost till Nackas elever i grundskola och gymnasieskola har inkommit av Alena Jukic (V) och Jan Salomonsson (V). Förslagen innebär i korthet att alla elever i Nacka kommuns grundskolor och gymnasieskolor ska få kommunalt finansierad frukost och att Nacka kommun ska förmedla till staten att man välkomnar inrättandet av statligt finansierad kostnadsfri frukost för alla landets skolelever.

Kommunstyrelsen har remitterat motionen till utbildningsnämnden och kommunstyrelsens verksamhetsutskott som inkommit med synpunkter på förslagen i motionen.

Ärendet

Förslagen i motionen

Vid kommunfullmäktiges sammanträde 24 april 2023 lämnade av Alena Jukic (V) och Jan Salomonsson (V) in en motion. I motionen föreslås att

- att kommunalt finansierad kostnadsfri frukost inrättas för alla elever i Nacka kommuns grundskolor och gymnasieskolor i väntan på beslut om statlig finansiering av kostnadsfri skolfrukost,
- att Nacka kommun förmedlar till staten att man välkomnar inrättandet av statligt finansierad kostnadsfri frukost för alla landets skolelever.

Beredning av motionen

Kommunstyrelsen har remitterat motionen till utbildningsnämnden och kommunstyrelsens verksamhetsutskott för synpunkter som redogörs för nedan. Juridik- och kanslistaben har utifrån inkomna synpunkter gjort en samlad bedömning av förslagen i motionen utifrån kommunstyrelsens perspektiv.

Utbildningsnämndens synpunkter på motionen

Utbildningsnämnden beslutade den 8 juni 2023 (§ 38) att föreslå att kommunfullmäktige beslutar följande.

Kommunfullmäktige beslutar avslå motionens två förslag mot bakgrund av de bedömningar som framkommit i utredningen. En frukostpeng kan ses som en förstärkt skol- och programpeng, vilket innebär att samtliga skolor med Nackaelever ska få den förstärkta ersättningen, vilket motsvarar en kostnad om minst 45,8 mkr (lokalkostnader ej inkluderade). Nacka kommun kan inte heller villkora hur ersättningen som skolorna får ska användas. Utbildningsnämnden anser vidare att tillse att barn och ungdomar får en näringsriktig frukost är en del av föräldraansvaret.

Av beslutsunderlaget i ärendet (tjänsteskrivelse från utbildningsenheten) framgår bland annat följande.

Utbildningsenheten anser liksom motionärerna att det är viktigt att barn och ungdomar startar dagen med en näringsriktig frukost. Utbildningsenheten anser dock att det inte är kommunens ansvar utan att det är en del av föräldraansvaret att tillse detta.

Utbildningsenheten anser att motionens förslag är problematiska av flera skäl.

Det framgår inte av motionen om motionärernas förslag endast avser elever i kommunala grund- och gymnasieskolor i Nacka eller om det även gäller elever i fristående skolor i Nacka. Men oavsett vilket, måste ersättning som utgår till Nackaelever i kommunala skolor också utgå till samtliga fristående skolor. En kommun måste enligt lag ersätta fristående skolor med samma ersättning som en kommunal skola får. Om en frukostpeng införs till samtliga Nackaelever kan detta ses som en förstärkning av skolpengen. Det innebär att samtliga fristående skolor med elever från Nacka kommun ska ersättas med samma belopp.

Den skolpeng som skickas med elever till andra kommuners grundskolor är densamma som Nacka ersätter kommunens egna skolor och fristående skolor med. När det gäller

gymnasieskolan är ersättningen fastställd per program genom samverkansavtal med Stockholms läns kommuner.

Framför allt Nackas gymnasieskolor, men även övriga gymnasieskolor, har en stor andel elever från andra kommuner, för vilka Nacka inte har någon skyldighet att ekonomiskt sörja för. Enligt utbildningsenhetens bedömning finns det inget lagstöd för att Nacka skulle kunna kräva ersättning för skolfrukost av dessa elevers hemkommuner. Enligt skollagen har en skolkommun rätt till ersättning från en elevs hemkommun för elevens utbildning och det inkluderar näringsriktiga måltider som definieras som lunch¹. Det är inte heller rimligt att en skola ska exkludera elever från andra kommuner om skolfrukost för Nackaelever skulle införas. Det är med stor säkerhet inte önskvärt för mottagande skola att anordna frukost för enbart Nackaelever. I och med att en kommun inte har rätt att villkora hur skolor ska använda skolpengen, skulle en frukostpeng kunna användas till annat.

De grundskolor som erbjuder fritidshem och har barn som kommer mycket tidigt på morgonen till sitt fritids, erbjuder med stor sannolikhet frukost inom ramen för fritidshemspengen. För övriga grundskolor med elever i de högre årskurserna och för gymnasieskolorna kommer ett införande av skolfrukost innebära att de måste anställa personal som tillagar och serverar frukost, eller avtala med en entreprenör att leverera frukost. Flera gymnasieskolor har inte egna bespisningar utan ger eleverna lunchkort. Det blir svårt att definiera ett frukostkort som bara kan användas till frukost hos de företag som säljer frukost.

Motionärerna anser vidare att Nacka kommun ska förmedla till staten att det ska införas statligt finansierad frukost till elever i grund- och gymnasieskolan. Utbildningsenheten anser inte att det är en statlig angelägenhet att tillhandahålla frukost för elever i grund- och gymnasieskolan. Det ingår i föräldraansvaret att tillse att barnen får en god start på skoldagen med en fullvärdig frukost, oavsett vilka skälen är för att barnen inte äter frukost (ekonomi, tidsbrist etcetera). Anordnande av frukost för skolelever skulle dessutom bli ytterligare en pålaga för skolorna. Utbildningsenheten anser det dock som självklart att de yngre elever som kommer mycket tidigt till fritids ska erbjudas frukost inom ramen för fritidschecken. Utifrån ovanstående argument anser utbildningsenheten att motionens båda förslag ska avslås.

Under ekonomiska konsekvenser anges följande. I och med att fristående skolor har rätt till bidrag på lika villkor som kommunala skolor samt att Nackas skolpeng följer med elever till andra kommuners skolor måste kostnaden beräknas på samtliga folkbokförda

¹ I förarbetena till tidigare skollag (prop. 1997/98:6, s. 78) framhålls att det kan anses som en del av läroplanens intentioner att eleverna får tillgång till varierad och näringsriktig mat och äta lunch tillsammans med andra elever och vuxna. I nuvarande skollag har "varierad och näringsriktig mat" förtydligats till "näringsriktig skolmåltid".

elever. å-pris för en skolfrukost är beräknat av Valfärd skolas koststrategier och controllers. Kostnaden inkluderar personal och råvaror, men inte lokalkostnader.

Beräkning av frukostpeng till samtliga Nackas folkbokförda elever från förskoleklass till gymnasieskola.

Antal elever förskoleklass-årskurs 9: cirka 15 300

Antal elever i gymnasieskolan: cirka 4 500

Uppskattat å-pris per frukost: 13 kronor exklusive ersättning för lokalkostnader.

Antal skoldagar: cirka 178

Beräknad årskostnad för frukostpeng till Nackas folkbokförda elever: 45,8 mnkr (exklusive lokalkostnader).

Kommunstyrelsens verksamhetsutskotts synpunkter på motionen

Kommunstyrelsens verksamhetsutskott beslutade den 29 augusti 2023 (§ 39) att föreslå kommunstyrelsen besluta följande.

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande.

Kommunfullmäktige beslutar avslå förslagen i motionen om avgiftsfri skolfrukost till Nackas elever. Kommunfullmäktige noterar att respektive rektor beslutar om resursfördelningen på en skola (exempelvis avgiftsfria frukostar). Kommunfullmäktige noterar vidare att det ingår i vårdnadshavarnas ansvar att tillse att barn och ungdomar får en näringsriktig frukost. Motionen anses med detta färdigbehandlad.

Av beslutsunderlaget i ärendet (tjänsteskrivelse från Valfärd skola) framgår bland annat följande.

Valfärd skola anser liksom motionärerna att det är viktigt att barn och ungdomar får i sig tillräckligt med energi och näring för att kunna tillgodogöra sig sin utbildning.

Motionärerna hänvisar till 1 kap. 4 § andra stycket skollagen, det vill säga till skolans kompensatoriska uppdrag. Det kompensatoriska uppdraget innebär att skolan ska sträva efter att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Valfärd skola menar att det kompensatoriska uppdraget ska tolkas utifrån skolans uppdrag att utbilda barn och elever, och att skolan genom resursfördelning ska anpassa sitt stöd och organisation av verksamheten efter elevernas individuella behov.

Valfärd skola menar vidare att det inte finns någon rättslig reglering av elevers rätt till avgiftsfri skolfrukost. Det är fritt för varje skolhuvudman att disponera det grundbelopp som kommunen enligt 10 kap. 38 § skollagen betalar till skolhuvudmannen för varje elev. Grundbeloppet ska avse ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Skolhuvudmannen är vidare skyldig att enligt 10 kap. 10 § skollagen erbjuda elever avgiftsfria näringsriktiga skolmåltider, det vill säga avgiftsfria luncher. Därefter har rektor enligt 2 kap. 10 § skollagen möjlighet att

fördela resurserna inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov, exempelvis till avgiftsfria frukostar. Det är därmed rektor vid varje skolenhet som beslutar om införandet av avgiftsfria frukostar, och inte kommunfullmäktige. Valfärd skola konstaterar vidare att det ingår i vårdnadshavarnas ansvar att tillse att barn och ungdomar får en näringsriktig frukost, och att det inte ingår i skolans kompensatoriska uppdrag.

Valfärd skola har även undersökt hur andra kommuner har gjort och kan konstatera att det skiljer sig åt. I Haninge kommun erbjuds elever vid kommunala skolor kostnadsfri frukost. Malmö stad har även utrett frågan, och har till skillnad från Haninge kommun gett avslag på att införa kostnadsfria frukostar utifrån att staden anser att det inte ingår i skolans kompensatoriska uppdrag.

Under ekonomiska konsekvenser anges följande. Förslaget till beslut innebär inte några ekonomiska konsekvenser för kommunen. Om kommunen skulle erbjuda kostnadsfria frukostar till samtliga elever i de kommunala grund- och gymnasieskolorna skulle bedömningen vara att det skulle kosta enligt nedan beräkning.

Notera att uträkningen endast avser elever vid kommunala skolor. Om förslagen i motionen skulle innebära att de kommunala skolorna utöver sitt grundbelopp skulle få ett särskilt bidrag för att bekosta frukost, har även fristående skolor i kommunen rätt till motsvarande bidrag, och de ekonomiska konsekvenserna skulle således vara större.

Beräkning av frukostpeng till samtliga elever i Nackas kommunala grund- och gymnasieskolor:

Antal elever grundskola: ca 10 400

Antal elever i gymnasieskola: ca 2855

Uppskattat à-pris per frukost: 13 kronor exklusive ersättning för lokalkostnader.

Antal skoldagar: cirka 178

Att införa kostnadsfri frukost i Nackas kommunala grund- och gymnasieskolor beräknas kosta 30,6 miljoner kr per år (exklusive lokalkostnader).

Juridik- och kanslistabens utredning och bedömning

Juridik- och kanslistaben instämmer i utbildningsnämndens och kommunstyrelsens verksamhetsutskott bedömningar. Det kan även konstateras att elever behöver vara mätta nog för att kunna tillgodogöra sig verksamheten och prestera väl i skolan. Det är samtidigt föräldrars ansvar enligt föräldrabalken att svara för barns underhåll efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska

förmåga. Det kan inte anses ingå i skolans kompensatoriska uppdrag att erbjuda kostnadsfri frukost. Om rektor inom sin enhet önskar erbjuda kostnadsfri frukost av olika skäl finns dock möjligheten redan då rektor själva beslutar om resursfördelningen inom skolan. Utifrån denna aspekt föreslås att motionen avslås och att kommunfullmäktige noterar att det ligger inom rektors ansvar att besluta om resursfördelningen på respektive skola (exempelvis avgiftsfria frukostar). Det föreslås vidare att kommunfullmäktige noterar vidare att det ingår i vårdnadshavarnas ansvar att se till att elever får en näringsriktig frukost. Det finns således inte något behov av att påtala behovet av en statligt finansierad kostnadsfri frukost för alla landets skolelever.

Ekonomiska konsekvenser

Utifrån utbildningsenhetens beräkningar är årskostnaden för frukostpeng till Nackas folkbokförda elever: 45,8 miljoner kronor (exklusive lokalkostnader). Enligt Valfärd skolas beräkningar är kostnaden för att införa kostnadsfri frukost i Nackas kommunala grund- och gymnasieskolor 30,6 miljoner kr per år (exklusive lokalkostnader).

Konsekvenser för barn

Om elever ska kunna tillgodogöra sig utbildningen i skolan är det av stor vikt att eleverna är mätta så att de orkar fokusera på skolarbetet. Mätta och nöjda elever bidrar till en gladare och lugnare stämning på och mellan lektionerna. Bra skolmåltider kan också bidra till att grundlägga hållbara matvanor – för både hälsan och miljön². Detta ger positiva konsekvenser för barn. Det ska samtidigt konstateras att det är svårt att bedöma om förslag till beslut innebär några konsekvenser för Nackas barn och ungdomar, det vill säga hur många föräldrar som underlåter att ge sina barn frukost på morgnarna av ekonomiska skäl eller hur många barn och elever som inte äter frukost hemma på grund av tidsbrist eller andra skäl.

Handlingar i ärendet

Tjänsteskrivelse den 18 september 2023

Motionen

Protokollsutdrag från utbildningsnämnden

Protokollsutdrag från kommunstyrelsens verksamhetsutskott

Christopher Arontaus
Kanslichef
Juridik- och kanslistaben

Anneli Sagnérius
Kommunjurist
Juridik- och kanslistaben

² [Måltider i skolan \(livsmedelsverket.se\)](https://www.livsmedelsverket.se)