

2022-01-20

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: UBN 2023-00045

Riktlinjer för Förskola för fler barn

Förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden beslutar att ersättning ska ges till anordnare i två månader om inte barn som erbjudits plats börjar på förskolan. Ersättningen betalas från den dag då barnet skulle börjat på förskolan.
2. Utbildningsnämnden beslutar att barn som erbjuds plats enligt skollagen 8 kap. 14 a och 14 c §§ har rätt till 25 timmars vistelsetid per vecka.
3. Utbildningsnämnden beslutar att statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan ska finansiera den utökade vistelsetiden för barn som erbjudits plats enligt skollagen 8 kap. 14 a och 14 c §§ enligt punkt 2.
4. Utbildningsnämnden noterar informationen till protokollet.

Sammanfattning

Riksdagen har beslutat om ändringar i skollagen som syftar till att fler barn ska gå i förskola och därmed ges möjlighet till bättre språkutveckling i svenska. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2022 och ska tillämpas första gången på utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2023. Kommunerna har fått ökade skyldigheter och det får till följd att utbildningsnämndens riktlinjer för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet behöver kompletteras.

Ändringarna i skollagen innebär bland annat att hemkommunen inför hösten det år ett barn fyller tre år ska ta kontakt med barnets vårdnadshavare, om barnet inte redan har en förskoleplats. Vårdnadshavarna ska få information om förskolans syfte och om barnets rätt till förskola. En annan ändring är att hemkommunen blir skyldig att erbjuda förskoleplats till vissa grupper av barn, även om deras vårdnadshavare inte har anmält önskemål om förskola. Det gäller om barnet är fött utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år, eller om barnets vårdnadshavare är födda utomlands, men nu är bosatta i Sverige och vistas här sedan högst fem år.

Utbildningsenheten har under hösten år 2022 arbetat fram förslag till kompletteringar av riktlinjerna för förskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg. Under hösten har en dialog med rektorer för förskolor genomförts.

Om ett barn inte kommer till erbjuden plats ska den vara reserverad en månad från det datum som barnet erbjudits platsen. Anordnaren får då ersättning för den reserverade platsen eftersom de inte kan ta emot ett annat barn under tiden. När reservationstiden löpt ut ska anordnaren få ersättning för påföljande månad som ses som uppsägningsmånad och då kan platsen erbjudas till ett annat barn.

Alla barn i Sverige i åldrarna 3–5 år har rätt till minst 525 timmar avgiftsfri förskola om året, så kallad allmän förskola. Barn som ska erbjudas förskoleplats enligt skollagen 8 kap. 14 a och 14 c §§ föreslås i Nacka ges möjlighet till en förbättrad språkutveckling i svenska eftersom de erbjuds 10 timmar mer per vecka än vad skollagen kräver. Syftet med utökad vistelsetid är att lägga en god grund för barnets fortsatta lärande. Utökad vistelsetid medför en ökad kostnad om 0,5 miljoner kronor år 2023 och 1,3 miljoner kronor år 2024. Kostnaden ska finansieras med statsbidraget kvalitetshöjande åtgärder i förskolan.

Ärendet

Riksdagen har beslutat om ändringar i skollagen som syftar till att fler barn ska gå i förskola och därmed ges möjlighet till bättre språkutveckling i svenska. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2022 och ska tillämpas första gången på utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2023. Kommunerna har fått ökade skyldigheter och det får till följd att utbildningsnämndens riktlinjer för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet behöver kompletteras.

Förskola för fler barn

I propositionen 2021/22:132 Förskola för fler barn poängteras syftet med den svenska förskolan där förskolan lägger grunden för att barn på sikt ska tillägna sig de kunskaper som alla i samhället behöver, grunden för ett livslångt lärande. Goda kunskaper i svenska språket är bland annat av stor betydelse för etablering på arbetsmarknaden senare i livet. Deltagande i förskolan är en viktig grund för språkutveckling och kan vara avgörande för språkutvecklingen i svenska. Detta gäller särskilt utrikesfödda barn, barn med annat modersmål än svenska och barn med en svag socioekonomisk bakgrund. Alla barn i Sverige i åldrarna 3–5 år har rätt till minst 525 timmar avgiftsfri förskola om året, så kallad allmän förskola.

Av propositionen framgår att bland de barn som inte går i förskolan är barn med svag socioekonomisk bakgrund och barn med utländsk bakgrund överrepresenterade. Barn som är födda utomlands har lägst deltagande. Ett lägre deltagande bland dessa grupper riskerar att leda till ökad segregation. Deltagandet skiljer sig också åt beroende på vårdnadshavarnas utbildningsnivå och sysselsättning. Barn med vårdnadshavare som har låg utbildningsnivå och barn från hem där ingen eller endast en av vårdnadshavarna förvärvsarbetar deltar i mindre utsträckning än andra barn.

Syftet med ändringen i skollagen är att öka deltagandet i förskolan. Eftersom forskning visar att deltagande i förskolan har positiva effekter på barns utveckling och lärande på såväl kort som lång sikt. Barn som har gått i förskolan har bättre språkliga och kognitiva förutsättningar och når högre kunskapsresultat i grundskolan än barn som inte har gått i förskolan.

Ändringarna i skollagen innebär bland annat att hemkommunen inför hösten det år ett barn fyller tre år ska ta kontakt med barnets vårdnadshavare, om barnet inte redan har en förskoleplats. Vårdnadshavarna ska få information om förskolans syfte och om barnets rätt till förskola. Om barnet inte börjar i förskolan ska ny kontakt tas inför varje höst och varje vår. Sista kontakten ska tas inför våren det år barnet fyller sex år. Detta gäller även barn som är inskrivna i pedagogisk omsorg.

En annan ändring är att hemkommunen blir skyldig att erbjuda förskoleplats till vissa grupper av barn, även om deras vårdnadshavare inte har anmält önskemål om förskola. Det gäller om barnet är fött utomlands och vistas i Sverige sedan högst fem år, eller om barnets vårdnadshavare är födda utomlands, men nu är bosatta i Sverige och vistas här sedan högst fem år.

Kommunens skyldighet omfattar bara barn som är folkbokförda i Sverige. Skyldigheten att erbjuda en plats i förskola gäller från och med hösten det år barnet fyller tre år. Det är inom ramen för allmän förskola barnet ska erbjudas plats vilket innebär 525 timmar per år. Allmän förskola omfattar inte skolloven. Erbjudandet ska lämnas senast tre månader före det datum då barnet tidigast kan tas emot. Kommunen ska hålla platsen reserverad till och med en månad efter det datum då barnet erbjudits plats på förskolan. Om barnet inte börjar i förskola inom den tiden, eller om det framgår på annat sätt att barnets vårdnadshavare inte vill ha den erbjudna platsen, behöver kommunen inte längre hålla platsen reserverad. Ett nytt erbjudande om plats ska lämnas inför varje höst till och med det år då barnet fyller fem år. Förskoleplats kan erbjudas i kommunal eller fristående verksamhet.

Konsekvenser för Nacka kommun

För att kunna tillämpa den nya lagstiftningen måste ett nytt regelverk och nya rutiner tas fram. Det gäller såväl den uppsökande verksamheten, riktlinjer för placering och villkor för ekonomisk ersättning. Utbildningsenheten startade det arbetet under hösten 2022. En del i det arbetet har varit att identifiera de sakfrågor som kräver beslut av nämnd. De gäller den ekonomiska ersättningen per barn kopplat till vistelsetid och vad som ska gälla för ersättning till anordnare när barn inte kommer till en erbjuden plats.

Följande områden arbetar utbildningsenheten arbetat med:

- Utformning av kommunikation och informationsmaterial till vårdnadshavare,

- Rutiner gällande erbjudande om förskoleplats,
- Identifierat samarbetspartners för att nå barnens vårdnadshavare,
- Information och dialog med huvudmän och rektorer för förskola,
- Ekonomisk ersättning till anordnare när barn inte kommer till erbjuden plats,
- Ekonomisk ersättning till anordnare utifrån barnens vistelsetid,
- Behov av resurser på utbildningsenheten,
- Antalet barn som omfattas av lagstiftningen.

Kommunikation och information till vårdnadshavare

Den aktuella målgruppen har redan idag rätt till en plats i allmän förskola vilket betyder att vårdnadshavare medvetet valt bort förskola eller inte är medvetna om rätten till allmän förskola. Därför kommer det att behövas olika typer av kommunikationsinsatser för att nå målgruppen. Materialet ska kommunicera förskolans syfte tydligt med tonvikt på att förskolan är första steget barnets utbildning och ger barnet bättre förutsättning i sin fortsatta skolgång. Information kommer att ges via brev och film på flera språk. Öppna förskolorna kommer att ha öppet hus. Uppsökande aktiviteter kommer att ske på mötesplatser i lokalsamhället.

Aktörer att etablera samarbete med

För att få genomslag så att fler vårdnadshavare väljer förskola för sina barn krävs samarbeten med olika aktörer i närsamhället. Barnavårdscentral och öppen förskola har en mycket viktig roll när det gäller att nå denna målgrupp. Föreningslivet är en annan viktig aktör som når många människor. Det är naturligt att samarbete skapas med Framgång Fisksätra som är ett program för ett trivsammare och tryggare Fisksätra vilket beslutades av kommunfullmäktige i maj 2022.

Information och kommunikation med huvudmän och rektorer för förskola

Utbildningsenheten har informerat huvudmän och rektorer om den nya lagstiftningen. Dialog i form av workshop har skett med rektorer från Fisksätra och Orminge. I den dialogen diskuterades framgångsfaktorer för att öka deltagandet i förskola och hur samarbetet mellan utbildningsenheten och anordnare kan ske. Rektorerna var samstämmiga med utbildningsenheten om att det är viktigt att kommunicera att förskolan är första steget i barnets lärande. De rektorer som deltog i workshopen kommer att vara referensgrupp till det informations- och kommunikationsmaterial som tas fram. Vidare diskuterades den ekonomiska ersättningen. Dessa synpunkter tas upp i nedanstående stycken.

Ekonomisk ersättning till anordnare då barn inte kommer till erbjuden plats

Enligt lagstiftningen ska de barn som vistats kort tid i Sverige eller vars föräldrar vistats kort tid i Sverige erbjudas en specifik förskoleplats utan att de ansökt om en sådan. Om inte barnet kommer till den erbjudna platsen ska platserbjudandet kvarstå en månad. Att anordnaren får ersättning under den tiden är självklart då vårdnadshavarna har möjlighet

att ta platsen i anspråk. Anordnaren har inte under den tiden möjlighet att erbjuda något annat barn platsen. Därför föreslår utbildningsenheten att anordnare får ersättning två månader om ett barn inte kommer till erbjuden plats. Ersättningen gäller för den månad som plats är reserverad för ett barn och påföljande månad ska ses som en uppsägningstid vilket innebär att anordnaren får möjlighet att erbjuda plats till ett annat barn. Med den modellen bör anordnarens intäktsbortfall minimeras. Finansiering ryms i beslutad budgetram för utbildningsnämnden. En månads uppsägning gäller idag för övriga placeringar.

Barnets vistelsetid på förskolan och ersättningsnivå

Viktiga framgångsfaktorer för att främja barns språkutveckling är enligt förskolans rektorer kontinuitet och tid. Deras erfarenhet är att de 15 timmar per vecka som den allmänna förskolan omfattar inte är tillräckligt för de barn som ska erbjudas plats. Dessutom omfattar inte allmän förskola skolloven. Utökad tid i förskolan för dessa barn skulle innebära att de ges större möjlighet till en god språkutveckling i svenska. Utbildningsenheten föreslår att barn som erbjuds plats enligt skollagen 8 kap. 14 a och 14 c §§ ska erbjudas en vistelsetid om 25 timmar per vecka för att främja barnens språkutveckling i svenska. Även den utökade vistelsetiden ska vara avgiftsfri för vårdnadshavarna. Majoriteten av de barn som ska erbjudas plats är folkbokförda i Fisksätra och omfattas då av kommunfullmäktiges beslut den 16 maj 2022; Framgång Fisksätra. Inom ramen för Framgång Fisksätra har utbildningsnämnden erhållit resurser för att förstärka språkstödet inom likvärdighetsresursen för grundskolan. Att ge barn som ska erbjudas förskola inom ramen för den nya lagstiftningen tio timmar mer per vecka i vistelsetid än vad som är skollagens miniminivå anser utbildningsenheten ligger i linje med Framgång Fisksättras intentioner, att ge barnen i Fisksätra möjlighet till en bättre språkutveckling i svenska. Det ökar barnens möjligheter till bättre skolresultat.

I utbildningsnämndens budget för år 2023 finns resurser för att finansiera den ökade efterfrågan på förskoleplatser som förändringen i skollagen medför. Budgeten är dock beräknad på kostnaden för checken för allmän förskola det vill säga 525 timmar per år. Det innebär att mellanskillnaden för checken för vistelsetid upp till 25 timmar per vecka måste finansieras. Merkostnaden beräknas för år 2023 till 0,5 miljoner kronor och med helårseffekt år 2024 till 1,3 miljoner kronor. Utbildningsenheten har gjort antagandet att fler vårdnadshavare kommer att tacka ja till erbjudandet om förskola år 2024 än 2023 eftersom kommunikationsinsatserna gällande förskolans syfte borde ge ett ökat genomslag år två.

Nacka kommun tar del av statsbidraget kvalitetshöjande åtgärder i förskolan. Det är kommunerna som tilldelas statsbidraget men de har möjlighet att använda bidraget till kommunala och fristående enheter. Statsbidraget får bland annat användas till att sträva efter att barngruppsstorleken ska överensstämma med Skolverkets riktlinje för

barngruppers storlek och till kompetensutveckling av personal. Utbildningsenheten bedömer att genom att checken för 25 timmar används för barn som erbjuds plats enligt denna lagstiftning ges förutsättningar för att hålla nere barngruppsstorleken. Dessutom ges förskolorna möjlighet till kompetensutveckling i språkutvecklande arbetssätt. Statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder till Nacka har höjts med 3,4 miljoner kronor år 2023 jämfört med år 2022. Utbildningsenheten föreslår att de ökade kostnaderna för utökad vistelsetid för barn som erbjuds förskoleplats enligt skollagen 8 kap. 14 a och 14 c §§ finansieras av statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder. I dagsläget finns inget som tyder på en minskning av statsbidrag men om det skulle ske får utbildningsnämnden hantera denna fråga i samband med mål och budget.

Antalet barn som omfattas av lagstiftningen

Utbildningsenheten har gjort en uppskattning av hur många barn som kommer att omfattas av lagändringen och det är cirka 200. Av dem ska cirka 50 barn erbjudas en specifik plats. Merparten av dessa barn är folkbokförda i Fisksätra. Antalet 3–5 åringar som är placerade inom pedagogisk omsorg ingår också och de är ytterligare 90 stycken.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget att ge barn som har varit kort tid i Sverige eller vars vårdnadshavare har varit kort tid i Sverige möjlighet till en vistelsetid om 25 timmar per vecka utan uppehåll under skollov medför ökade kostnader med 0,5 miljoner kronor 2023 och 1,3 miljoner kronor 2024. Finansiering av de ökade kostnaderna kommer att ske med statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan. I dagsläget finns inget som tyder på en minskning av statsbidrag men om det skulle ske får utbildningsnämnden hantera denna fråga i samband med mål och budget. Den utökade vistelsetiden kommer att ge dessa barn bättre möjligheter till en god språkutveckling i svenska än om de bara erbjuds allmän förskola som omfattar 525 timmar per år.

Konsekvenser för barn

Med förslaget i denna tjänsteskrivelse om utökad vistelsetid får barn som ska erbjudas förskoleplats enligt skollagen 8 kap. 14 a och 14 c §§ möjlighet till en förbättrad språkutveckling i svenska. Eftersom de kommer att erbjudas 10 timmar mer per vecka än miniminivån enligt skollagen, vilket kan antas främja deras språkutveckling. Forskning visar att barn som gått i förskola har bättre förutsättningar när de börjar förskoleklassen än barn som inte gått i förskola. Barn som har gått i förskolan har bättre språkliga och kognitiva förutsättningar och når högre kunskapsresultat i grundskolan än barn som inte har gått i förskolan. Syftet med föreliggande förslag är att lägga en god grund för barnets fortsatta lärande.



Carina Legerius
Enhetschef
Utbildningsenheten

Kristina Heuman
Utbildningsexpert
Utbildningsenheten