

2023-03-03

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: UBN 2023–00045

Riktlinjer för Förskola för fler barn

Förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden beslutar att Riktlinjer för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet kompletteras med föreslagna tillägg nedan med anledning av den nya lagstiftningen.
2. Utbildningsnämnden beslutar att förskolor som erbjuder anvisad förskoleplats enligt skollagen 8 kap. 14 a och 14 c §§ får under år 2023 utöver checken för allmän förskola ersättning om 32 719 kronor per barn.
3. 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 arbetat fram förslag till komplettering av Riktlinjer för förskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg. I processen har 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 den inte kan ta emot ett annat barn under tiden. När reservationstiden löpt ut ska anordnaren få ersättning för påföljande månad som ses som uppsägning månad och då kan platsen erbjudas till ett annat barn.

Förskolor som erbjuder anvisad förskoleplats enligt skollagen 8 kap. 14 a och 14 c §§ får under år 2023 ersättning med ett checkbelopp för allmän förskola om 54 648 kronor per år samt ytterligare ersättning om 32 719 kronor som finansieras med statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder. Ersättningen ges för att säkerställa att förskolan ges tillräckliga resurser för att ge barnen förstärkt språkutveckling i svenska. Förskolans engagemang för uppsökande insatser för placerade barn med anvisad plats kommer att bli resurskrävande. Syftet är att förskolan ska ges möjlighet att kunna lägga en god grund för barnets fortsatta lärande. Ersättningen medför att cirka 0,5 miljoner kronor av statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder används för detta ändamål år 2023.

Inför mål- och budgetarbetet år 2024 och framåt behöver frågan om ny riktad check för anvisad plats tas upp.

Ärendet återremitterades vid utbildningsnämndens sammanträde den 15 februari 2023, § 7, för att utreda de juridiska förutsättningarna för beslutet. Utbildningsenhetens förslag var tidigare att barn som får anvisad plats ska erbjudas 25 timmar avgiftsfri plats i förskola, men efter ytterligare utredning ges barn med anvisad plats 15 timmars vistelsetid per vecka enligt regelverket för allmän förskola.

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.

Ärendet återremitterades vid utbildningsnämndens sammanträde den 15 februari 2023, § 7, för att utreda de juridiska förutsättningarna för beslutet. Utbildningsenheten föreslag var tidigare att barn som får anvisad plats ska erbjudas 25 timmar avgiftsfri plats i förskola. Nacka kommuns kommunjurist har utrett frågan om det är diskriminerade att de som omfattas av skollagen 8 kap. 14 a och 14 c §§ anvisas plats för 25 timmar avgiftsfri förskola. Efter att ha tittat på förarbeten och domar gör kommunjuristen bedömningen att det skulle kunna anses som diskriminerande att dessa barn får en avgiftsfri plats om 25 timmar, medan andra får betala en avgift för lika många timmar. Det går att motivera att dessa barn behöver fler timmar än andra för att kunna utveckla sitt språk då de varit kort i Sverige, men alltså inte att de inte ska betala avgift.

Utbildningsenhetens slutsats blir därför att ta bort förslaget om 25 timmars vistelsetid, men att utöver check för allmän förskola utbetala särskild ersättning till förskolorna om 32 719 kronor per år under 2023. Ersättningen finansieras via statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder. Förskolorna ges då bättre förutsättningar att stödja barnens språkutveckling den tid de är på förskolan.

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 skoloven. 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 påverkar Riktlinjer för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet vilket kräver beslut av nämnd.

Följande områden har 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 vid anvisad plats,
- Ekonomisk ersättning till anordnare när barn inte kommer till anvisad plats,
- 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.

Ersättning till förskolor vid anvisad plats

Det ställs höga krav på förskolor som erbjuder plats för barn som berörs av skollagen 8 kap. 14 a och 14 c §§. Syftet med lagen är att dessa barn behöver få stöd i sin språkutveckling vilket ställer höga krav på förskolorna att personalen använder språkutvecklande arbetssätt. Förskolorna behöver dessutom avsätta resurser för informations- och kommunikationsinsatser för att vårdnadshavare ska få förståelse och insikt om vikten av barnens språkutveckling.

Utbildningsenheten anser därför att förskolorna som tar emot dessa barn har behov av en högre ersättning jämfört med check för allmän förskola. Utbildningsenheten avser därför att ersätta förskolorna med ytterligare 32 719 kronor per barn som får anvisad

plats. Ersättningen finansieras med statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan. Det innebär att den totala ersättningen inklusive check blir 87 367 kronor för anvisad plats i förskola för år 2023. Ersättningen som finansieras av statsbidraget beräknas uppgå till totalt 0,5 miljoner kronor för år 2023.

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.

I mål- och budgetarbetet inför år 2024 och framåt bör frågan om ny check för anvisad plats tas upp.

Om kommunfullmäktige beslutar att en ny check ska gälla för anvisad plats i förskola, så beräknas helårseffekten på ökningen till 1,3 miljoner kronor för år 2024. Det gäller under förutsättning att checken för anvisad plats uppgår till 87 367 kronor. I beräkningarna har utbildningsenheten gjort antagandet att fler vårdnadshavare kommer att tacka ja till erbjudandet om anvisad plats i förskola år 2024 än 2023 eftersom kommunikationsinsatserna gällande förskolans syfte borde ge ett ökat genomslag år två.

Om kommunfullmäktige inte beslutar att en ny check ska gälla för anvisad plats i förskola från och med år 2024 så kan statsbidraget täcka upp för den extra ersättning som förskolorna får för att få en total ersättning om 87 367 kronor. I det fallet så beräknas 1,3 miljoner kronor finansieras av statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan.

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 den extra ersättningen för anvisad plats bland annat kan ge möjlighet till kompetensutveckling i språkutvecklande arbetssätt samt möjliggöra små barngrupper. Statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder till Nacka har höjts med 3,4 miljoner kronor år 2023 jämfört med år 2022. 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.

Många 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 under 2022 erhållit resurser för att förstärka språkstödet inom likvärdighetsresursen för grundskolan. Genom en utökad check för barn som ska erbjudas förskola inom ramen för den nya lagstiftningen ges barnen i

Fisksätra ökade möjlighet till en bättre språkutveckling i svenska. Det ökar också barnens möjligheter till bättre skolresultat.

Ekonomisk ersättning till förskola om barn inte kommer till anvisad 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 vårdnadshavare tackar nej till anvisad plats gäller 30 dagars uppsägningstid. Om vårdnadshavare inte besvarar erbjudandet om anvisad plats ska platserbjudandet kvarstå 30 dagar från det datum som platsen erbjuds. 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.

Utbildningsenheten föreslår 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.

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 200-250 barn. Av dessa är det cirka 50 barn som ska erbjudas anvisad plats. Merparten av dessa barn är folkbokförda i Fisksätra och Orminge.

Uppdaterade riktlinjer

I samband med den nya lagstiftningen behöver Nacka kommuns Riktlinjer för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet ses över. Uppdaterade Riktlinjer för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet biläggs ärendet.

Befintliga riktlinjer kompletteras med nedanstående tillägg:

Kapitel I Rätt till plats

Skolform	Lägsta ålder	Högsta ålder	Sysselsättningskrav
Anvisad plats i förskola	Från hösten det år barnet fyller 3 år	Till och med vårterminen det år barnet fyller 6 år.	Nej

Kapitel I.2 Barn som får anvisad plats

Kommunen ska erbjuda plats för barn som omfattas av skollagen 8 kap. 14 a och 14 c §§. Barnen erbjuds plats om 15 timmar per vecka på samma villkor som för barn som har rätt till allmän förskola.

Kapitel 5 Platserbudande vid anvisad plats

Utbildningsenheten erbjuder anvisad plats i förskola till vårdnadshavare med barn som omfattas av skollagen 8 kap. 14 a och 14 c §§.

Om vårdnadshavare tackar ja

- Förskolan ansvarar för uppföljning av barn som eventuellt inte kommer till anvisad plats. Om barnet inte kommit till förskolan under de första 30 dagarna så sägs platsen upp.

Om vårdnadshavare tackar nej

- anvisad plats sägs upp av utbildningsenheten.

Om vårdnadshavare inte svarar

- kommunen ska enligt lag hålla platsen reserverad i 30 dagar efter det datum då placeringen skulle påbörjas.
- utbildningsenheten ansvarar för uppföljning om vårdnadshavare inte svarar.

Kapitel 15.1.1 Maxtaxa per månad

Tredje stycket efter tabell:

Plats i allmän förskola och anvisad plats i förskola är avgiftsfri.

Kapitel 16.4 Checknivå anvisad plats förskola 3-5 år

Checknivå
En ersättningsnivå

Om vårdnadshavare inte besvarar erbjudandet ska platserbudandet enligt lag kvarstå i 30 dagar från det datum som placering erbjuds. Anordnare får ersättning under denna tid och har enligt lag inte möjlighet att erbjuda annat barn till platsen.

Ersättning utgår för de 30 dagar som platsen är reserverad för ett barn.

Ersättning utgår även under påföljande 30-dagarsperiod då den ses en uppsägningstid.

Under uppsägningstiden får anordnare erbjuda plats till ett annat barn.

Ekonomiska konsekvenser

Utbildningsenheten har för avsikt att ersätta förskolorna med ytterligare 32 719 kronor per barn som får anvisad plats. Ersättningen finansieras med statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan. Det innebär att den totala ersättningen inklusive check för allmän förskola blir 87 367 kronor för anvisad plats i förskola för år 2023. Den extra ersättningen som finansieras av statsbidraget uppgår till totalt 0,5 miljoner kronor för år 2023.

Den totala ersättningen inklusive check för anvisad plats för allmän förskola kommer att ge förskolorna bättre möjligheter att stödja dessa barns erbjuds språkutveckling i svenska.

Konsekvenser för barn

Med förslaget i denna tjänsteskrivelse om ny check får barn som ska erbjudas anvisad förskoleplats enligt skollagen 8 kap. 14 a och 14 c §§ möjlighet till en förbättrad språkutveckling i svenska. Eftersom de kommer att erbjudas anvisad plats i förskola antas det främja barnens 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

Annika Lotterberg
Utbildningsexpert
Utbildningsenheten