

Barnkonsekvensanalys/ prövning av barnets bästa

Förändrad ersättningsmodell för förskola-pedagogisk omsorg

Frågan som prövas: Huruvida några negativa konsekvenser kan uppstå för inskrivna eller framtida barn i de verksamheter som erhåller ersättning från Huddinge kommun med en förändrad ersättningsmodell för bidragsbelopp.

Vilka barn berörs:

Samtliga barn i förskoleåldern som idag är inskrivna i verksamhet som erhåller bidragsbelopp från Huddinge kommun

Bakgrund:

Enligt nuvarande ersättningssystem ges verksamheterna ersättning för inskrivna barn efter ålder och vistelsetid. Vid budgetläggning behöver rektor/huvudman uppskatta hur många deltidsbarn man tror sig kommer att ha under året samt vilka åldrar man tror att exempelvis nyinskrivna barn ett halvår fram i tiden kommer att ha. Systemet leder återkommande till en differens mellan prognos och utfall då ovanstående variabler är svåra att få en träffsäkerhet i. Verksamheterna behöver därmed årligen se över sin organisation och vara beredda på att snabbt anpassa organisationen särskilt avseende barngrupper och personalsammansättning för att få en budget i balans.

Med nuvarande ersättningssystem har förskolenämnden under de senaste åren haft ett överskott på grund av differentierat grundbelopp då antalet yngre barn har varit färre mot budgeterat. Skulle scenariot vara motsatt, det vill säga att antalet yngre heltidsbarn vilka verksamheterna erhåller maximal ersättning för skulle vara fler än vad som är prognostiserat skulle detta i princip även kunna leda till att förskolenämnden gör av med mer än den ram som tilldelats nämnden från kommunfullmäktige.

För att möjliggöra för verksamheterna att bedriva verksamhet ekonomiskt hållbart över tid föreslår därmed förvaltningen att nuvarande ersättnings modell med differentierade ersättningsnivåer ersätts med en enhetlig ersättning per barn oavsett ålder och vistelsetid.

Vilka blir konsekvenser av att genomföra beslutet/förändringen:

Förslaget är tänkt att mynna ut i en mer hållbar ekonomisk situation för verksamheterna där de har en förutsägbarhet i sin ekonomi över tid. Med färre variabler att ta hänsyn till vid budgetläggning och uppföljning av budget torde verksamhetens organisation i högre utsträckning präglas av långsiktighet. Verksamheternas bemanningssituation samt förmågan att göra nödvändiga investeringar kommer att gynnas av att verksamheterna kan förutsäga sin ekonomiska situation på lång sikt. Detta ger flertalet positiva effekter för barnen både i kontinuiteten i bemanning och barngrupper samt i att de lokalmässiga och

materiella förutsättningarna. Mer tid bör även kunna läggas på att utveckla den pedagogiska verksamheten än på budgetarbete.

Vilka blir konsekvenserna av att inte genomföra förändringen/beslutet:

Fortsatt lokala stora differenser mellan lagd budget och utfall utifrån variabler (ålder på barn, antal deltidsbarn) som ska uppskattas inför kommande år och hur dessa variabler sedan faller ut i verkligheten under året. För barnen kan det bland annat leda till konsekvenser i praktiken så som utebliven kontinuitet i bemanningen eller i barngrupper på förskolan då organisationen måste anpassa sin personalstyrka och avdelningar för att uppnå en budget i balans.

Vilka artiklar ur barnkonventionen aktualiserar frågan:

Artikel 2

Alla barn har samma rättigheter och lika värde. Ingen får diskrimineras.

Artikel 3

Barnets bästa ska beaktas i alla beslut som rör barn

Artikel 28–29

Barnets rätt till utbildning.

Finns rättslig vägledning i frågan (lagar och rättspraxis):

Enligt 2 kap. 8§ i skollagen Ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. *Lag (2018:608).*

Vidare följer av 8 kap i skollagen följande reglering av ersättning till fristående förskolor.

21 § Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje barn vid förskoleenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 22 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 23 §.

22 § Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. omsorg och pedagogisk verksamhet,
2. pedagogiskt material och utrustning,
3. måltider,
4. administration,
5. mervärdesskatt, och
6. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskola

Hur i praktiken som kommunen ska resursfördela och fastställa bidragsbelopp är dock inte lagligt reglerat. Det ges därmed stort utrymme för hemkommunen att resursfördela efter lokala förutsättningar.

Finns forskning som kan ge vägledning i frågan:

De senaste tio åren har det kommit flera rapporter, bland annat från Skolverket och Skolinspektionen, som belyser kommunernas resursfördelning. En slutsats som återkommande redovisats i dessa rapporter har varit att det inte fanns någon idealisk modell för resursfördelning som fungerar i alla kommuner. Villkoren ser olika ut i kommunerna och fördelningen av resurser behöver anpassas efter det (SKR, 2018, sid. 9). Förvaltningen finner därmed evidens i att resursfördelningen bör utformas efter lokala förutsättningar där Huddinges förskolor behöver goda förutsättningar för att fortsätta arbetet med att hålla en budget i balans.

En stor del av de resurser som fördelas till grundskolor och förskolor behöver vara lika för alla. Uppdraget är i grunden detsamma för alla verksamheter, sett till läroplaner och andra styrande författningar. (SKR, 2018, sid. 35-36).

Enligt SKR så behöver, oavsett vilken modell som används för att fördela resurser till skolorna, den vara transparent och förutsägbar, så att varje skola vet vilka resurser som den har att röra sig med. Dessutom måste sättet att fördela pengar till skolorna accepteras och upplevas som rättvist.

Med hänvisning till de positiva effekter förvaltningen identifierat ekonomiskt för förskolor i socioekonomiskt utsatta områden kan förvaltningen finna stöd i forskning att förskolor av hög kvalitet är viktigt för både den enskilda individen och samhället i stort särskilt för barn boende i dessa områden..

Internationella meta studier visar att barn som gått i förskola fullföljer motsvarande gymnasiestudier, de utbildar sig längre och har högre sysselsättning och högre lön. De tre studier som beräknar samhällsnyttan finner att nyttan överstiger kostnaderna med relativt god marginal..

- Barn från familjer med lägre utbildning och inkomst gynnas mer av förskola, medan de få studier som finner negativa effekter gör det primärt för barn från familjer med hög utbildning och inkomst. Det finns inga tydliga könsskillnader.
- (Dietrichson, Kristiansen, Nielsen 2018)

Folkhälsomyndigheten lyfter i sin rapport ”Förskolans påverkan på barns hälsa” (2017) fram att förskola, med den utformning som finns i de nordiska länderna, tycks ha positiva effekter på barnen. En förutsättning är den höga kvaliteten. Studierna som sammanställningen vilar på tyder på att barn som gått i förskola har bättre språkliga och matematiska färdigheter, färre psykiska problem och infektioner, högre utbildningsnivå och högre inkomster i vuxen ålder.

(Sid. 18-19)

Barnets/barnens åsikter i frågan:

Frågan är ställd på ett generellt övergripande plan varvid yttrande från enskilda barn inte har inhämtats. Av erfarenhet vet vi dock att kontinuitet i de personer som omger barnet (såväl barn som pedagoger) är avgörande för barns kunskapsinhämtning, hälsa och välmående. Framförallt barn i behov av särskilt stöd har en tendens att reagera starkt i snabba och återkommande förändringar i barngrupp, lokal samt personalsammansättning.

Vårdnadshavares åsikter i frågan:

Frågan är ställd på ett generellt övergripande plan varvid yttrande från enskilda vårdnadshavare inte har inhämtats. Utifrån de klagomål som inkommer till förvaltningen årligen kan dock utläsas att föräldrar tenderar att reagera negativt på förändringar i personal- och barngrupper eller vid uteblivna nödvändiga investeringar.

Vilka ekonomiska konsekvenser kan följa av beslutet/förändringen:

Förslaget förväntas leda till stabilitet och förutsägbarhet i verksamheternas ekonomi. En genomgående trend vid förvaltningens uträkning av hur detta påverkar kommunens förskoleområden är att förslaget gynnar förskolor/pedagogisk omsorg i socioekonomiskt utsatta områden med hög arbetslöshet. Förskolor i dessa områden har historiskt haft många barn som går deltid och det har därmed varit en utmaning för förskolorna att få en budget i balans. Samtidigt har rektorerna som är verksamma i de socioekonomiskt utsatta områdena signalerat att de har svårt att inom befintlig budget tillgodose barnens behov av extra språklig stimulans och övriga stödbehov. Förslaget bör därför ge en ökad likvärdighet i att bedriva utbildning med hög kvalitet avsett plats i kommunen.

Förskolor som varit etablerade i mer än fem år har generellt en jämn fördelning mellan åldersgrupper varvid förslaget ger den ekonomiska förutsägbarhet som förvaltningen strävar efter. Vad gäller nyetablerade förskolor tenderar det att vara en högre inskrivningsgrad av yngre barn under de första tre åren. För verksamheter med en betydande andel yngre barn inskrivna ger förslaget viss påverkan i förmågan att få till en hållbar budget. På sikt kan det därmed finnas behov av att se över möjligheten att kompensera verksamheter i uppstartsfas för ekonomiskt bortfall.

Samlad bedömning om barnets bästa:

Förvaltningens samlade bedömning av barnets bästa är att förslaget med en ersättningsnivå oavsett ålder på barn eller vistelsetid bör genomföras. En förutsägbar ekonomi över tid möjliggör en stabilitet i bemanning, barngrupper och materialtillgång vilket ger den kontinuitet barn behöver i sin utbildning.