

Barnkonsekvensanalys/prövning av barnets bästa Införande av ett grunderbjudande av förskola och pedagogisk omsorg

Frågan som prövas:

Vilka konsekvenser förvaltningens förslag om ett grunderbjudande om vistelsetid omfattande 25 timmar per vecka inklusive lov på förskolan och pedagogisk omsorg skulle kunna få för barn i Huddinge kommun

Bakgrund:

Erbjudandet av vistelsetid på förskola för barn vars vårdnadshavare inte studerar eller förvärvsarbetar skiljer sig mellan olika kategorier barn i nuvarande HKF 6310:

- Barn till föräldrar som är föräldralediga enligt föräldraledighetslagen (1995:584) för vård av annat barn har rätt till förskola eller pedagogisk omsorg enligt följande två alternativ:
 1. med 3 timmar per dag eller 15 timmar per helgfri vecka,
 2. med 25 timmar per vecka under grundskolans höst- och vårterminer med undantag för de veckor, som förskolenämnden särskilt beslutar om.
- Barn till föräldrar som är eller blir arbetslösa, har rätt till förskola med 25 timmar per helgfri vecka så länge arbetslösheten varar.
- Barn vars ena förälder har sjukersättning eller aktivitetsersättning har rätt till plats i förskola upp till 25 timmar per helgfri vecka.
- Erbjudande om förskola för barn vars föräldrar är pensionärer, hemmavarande utan att vara aktivt arbetssökande, långtidssjukskrivna, eller permitterade regleras inte i nuvarande HKF 6310

Nuvarande regelverk kring vistelsetid ger upphov till många olika tolkningar av hur regelverket ska tillämpas. Det bidrar i sin tur till ett administrativt tryck på förvaltningen med många individuella handlägningsärenden att hantera samt frågor från föräldrar att svara på.

Förvaltningen har identifierat en likvärdighetsproblematik med att barn ges olika tillgång till utbildningen på förskolan.

Slutligen är det lagstridigt att inte erbjuda förskola till barn vars föräldrar är föräldraledig förskola under lov.

Vilka barn berörs:

Samtliga barn i Huddinge kommun inskrivna på förskola eller pedagogisk omsorg.

Vilka blir konsekvenser av att genomföra beslutet/förändringen:

Huddinge kommun följer rådande lagstiftning och bidrar till likvärdiga förutsättningar för ett livslångt lärande för kommunens barn.

Vilka blir konsekvenserna av att inte genomföra förändringen/beslutet:

Vissa kategorier av barn riskerar att inte få undervisning kontinuerligt. Kommunen följer inte bestämmelserna så som de anges i 8 kap. 6§ i skollagen.

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 8 kap. 3 § skollagen (2010:800) ska barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat förskoleklassen eller i någon utbildning för fullgörande av skolplikten erbjudas förskola enligt vad som anges i 4-7 §§. Förskola behöver dock inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

Av 8 kap. 4 § framgår att barn fr.o.m. höstterminen det år barnet fyller tre år ska erbjudas förskola under minst 525 timmar om året, om inte annat följer av 5-7 §§.

Enligt 8 kap. 5 § skollagen ska barn fr.o.m. ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov p g a. familjens situation i övrigt.

Av 8 kap. 6 § skollagen framgår att barn, vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga enligt föräldraledighetslagen (1995:584) för vård av annat barn, ska fr.o.m. ett års ålder erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.

I 8 kap. 6§ i skollagen framgår tydligt att förskola ska erbjudas barn vars föräldrar är arbetssökande eller föräldralediga tidsmässigt antingen dagligen eller veckovis. Beslut från skolinspektionen fastslår att en huvudman inte kan förhandla bort ett barns rätt till att varje vecka få tillgång till sin förskola genom att exempelvis bara tilldela barnet plats i enlighet med allmän förskola eller att slå samman tiden barnet totalt kan delta i verksamheten i en pott som fördelas under vissa veckor av året.

Skolverkets beslut 2004, Dnr 2004:1329

Skolverkets beslut, 2005-09-15, Dnr 51-2005:1843

Skolinspektionens beslut Dnr 41-2012:1290

Skolinspektionens beslut Dnr 41-2015:1882

Finns forskning som kan ge vägledning i frågan:

Som utgångspunkt för forskning som kan ge vägledning i beslutet har barn- och förvaltningen koncentrerat sig på forskning som belyser vikten av att barn deltar i förskolans utbildning samt forskning som belyser vikten av kontinuitet i lärandet.

Vikten av att barn går på förskolan:

Internationella metastudier 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)

Vikten av kontinuitet i lärandet

Vetenskapsrådet lyfter i sin forskningsöversikt "En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer" (2015) kontinuitet i barnens vistelse på förskolan som ett villkor som måste uppfyllas för hög kvalitet i utbildningen.

Logan m.fl. (2011) refererat i ovanstående forskningsöversikt har undersökt om barnens kontinuerliga närvaro kan förutsäga deras utveckling av språklig förmåga om barnen går i förskolor av hög kvalitet. Resultatet visar ett positivt samband mellan barns kontinuerliga närvaro och språkliga utveckling. Resultaten gäller för barn i riskzon för svag språklig utveckling. Resultaten förklaras av att barn som kontinuerligt befinner sig i goda språkliga miljöer har större förutsättningar att utvecklas språkligt än de som har en sparsam närvaro. (sid 79-80)

"Dearing, E., McCartney, K., & Taylor, B. A. (2009) har undersökt om hög kvalitet i förskoleverksamhet i USA kan kompensera för barn från socio-ekonomiskt svåra förhållanden (poor families), mätt i barns prestationer i år 5 (middle childhood)... Ett resultat som har bäring på likvärdighet i svensk förskola är att forskarna fann att den tid som de fattiga barnen vistades i förskoleverksamhet (mätt i månader) hade starkt samband med deras prestationer

i matematik och läsning i år 5, så pass att fördelarna med att vara född i familjer med hög socio-ekonomisk status uppvägdes av förskolevistelsen”
Vetenskapsrådet (2015) sid 79-80)

Finns beprövad erfarenhet som kan ge vägledning i frågan:

Erfarenhet finns kring hur andra kommuner erbjuder vistelsetid till barn vars föräldrar varken studerar eller förvärvsarbetar. Flera kommuner har ställt om till liknande grunderbudanden av vistelsetid som förvaltningen föreslår förskolenämnden att bifalla. Ingen av dessa kommuner har signalerat någon särskild problematik med erbjudandet.

Barnets/barnens åsikter i frågan:

Frågan är ställd på ett generellt plan varvid inhämtande av enskilda barns yttrande inte har inhämtats.

Vårdnadshavares åsikter i frågan:

Frågan är ställd på en generell övergripande nivå varvid inhämtande av åsikter från enskilda vårdnadshavare inte har inhämtats. Utifrån de klagomål som årligen inkommer till barn- och utbildningsförvaltningen kan förvaltningen dock utläsa att framförallt många föräldrar som är föräldralediga är missnöjda med att deras barn inte får delta i verksamheten under lov om de väljer att teckna ett 25 timmarsavtal och skulle önska en förändring. Det finns en generell önskan om att barnen ska få vistas mer på förskolan än de får idag. En stor andel av de dispensansökningar som förvaltningen har att hantera är ansökningar om utökad vistelsetid för barn som går enligt 25 timmarsavtalet för föräldralediga som önskar att barnen får gå under loven.

En del klagomål som inkommer till förvaltningen handlar även om tolkningar av regelverket där vårdnadshavarna upplever sig få otydliga svar på sina frågor.

Vilka ekonomiska konsekvenser kan följa av beslutet/förändringen:

Förslaget förväntas kunna genomföras inom befintlig ekonomisk ram. Verksamheterna är redan resursatta året om för barnen även för tid barnen idag inte har rätt att vistas i verksamheten. Det innebär att verksamheterna har de ekonomiska resurser som krävs för att barnen ska kunna delta i verksamheten året om. Varje verksamhet har också en grundbemanning som är beräknad på totalt antal inskrivna barn året om. Förslaget förväntas därmed inte bidra till ökade personalkostnader. Att lösa semesterperioden är en organisatorisk fråga för rektor. Här får också antas att merparten av de föräldralediga vårdnadshavarna kommer att vilja vara ledig med sitt barn under sommaren.

Förskolans nyttjandegrad är redan så pass hög att förslaget inte förväntas få nämnvärt större antal behov av förskoleplatser. I dagsläget nekas i stort sett inga barn plats på förskola som ansöker om det till kommunen. (undantaget barn som är familjemedlem till en person som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och som inte omfattas av EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan

Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer, Oftast diplomatbarn som enligt 29 kap. 3§ inte har rätt till förskola i Sverige). För närvarande finns även en överkapacitet på förskoleplatser.

Utan tydlig reglering om rätt till förskola för samtliga barn behöver dock förvaltningen frekvent göra enskilda individbedömningar om rätt till vistelsetid utifrån barnets behov eller familjesituationen i övrigt. Detta driver administration på central förvaltning som skulle minska betydligt vid ett gemensamt grunderbudande att utgå ifrån. Med förslaget om ett gemensamt grunderbudande av förskola och pedagogisk omsorg kan barn- och utbildningsförvaltningen effektivisera sin organisation avseende handläggning av dispensansökningar, schemahantering och klagomålshantering.

Hur skulle framtida barngrupper påverkas av förändringen/beslutet:

Genomgående positivt av samma anledningar som förslaget föreslås idag. Det vill säga likvärdighet i kontinuiteten i utbildning.

Samlad bedömning om barnets bästa:

Det är förvaltningens bedömning att ingen skillnad bör göras i erbjudandet av vistelsetid på förskolan för de barn vars föräldrar inte har rätt till vistelsetid enligt 8 kap. 5§ i skollagen (förvärvsarbete eller studier). I enlighet med barnets bästa och mot bakgrund av den forskning som finns av effekterna av förskolan ser vi att samtliga barn oavsett föräldrars sysselsättning har lika stort behov av utbildning och kontinuitet i sitt lärande. Gemensamt för alla barn vars föräldrar varken studerar eller förvärvsarbetar är att de innehar sin placering på förskolan utifrån sitt eget behov av utveckling och lärande. Förvaltningens rekommendation blir därmed att fortsättningsvis ge alla barn i Huddinge kommun ett grunderbudande om att delta i förskoleverksamhet med en vistelsetid på 25 timmar per vecka även under lov. Detta ger ett flertal positiva effekter, dels att kommunen säkerställer att alla barn oavsett hemförhållanden får likvärdiga förutsättningar och likvärdig tillgång till utbildning. Dels får förslaget även en gynnande effekt på såväl förvaltningens som förskolors administration. Kommunens regelverk kring placering och vistelsetid blir även betydligt mer lättförståeligt för Huddinges invånare som nyttjar våra tjänster.