



Barnkonsekvensanalys inför resursfördelning inom förskolan

Inledning

Kommunfullmäktige antog 2014 en *Handlingsplan för att stärka barnets rättigheter i Simrishamn kommun 2015-2018*. Denna plan innebär bland annat att barnkonsekvensanalyser ska upprättas i viktiga beslut som rör barn. En barnkonsekvensanalys är en metod att bedöma *barnets bästa* i en specifik åtgärd eller utifrån en frågeställning.

Enligt förarbeten till skollagen (2010:800) ska *barnets bästa*

enligt skollagen (1 kap. 10 §) vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet. Denna bestämmelse har sin utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter. Med barn avses i denna barnkonvention varje människa under 18 år. För att kunna bedöma barnets bästa behöver ett barnperspektiv anläggas. I detta ligger att en bedömning ska göras av vilka konsekvenser ett visst beslut eller åtgärd får för ett barn eller för en grupp av barn. Utifrån denna bedömning ska avgöras vad som är bäst för barnet eller barnen. Att ta hänsyn till barnets bästa i frågor som rör utbildning innebär att utbildningen ska vara utformad för att ge barnet bästa möjliga förutsättningar för utveckling (prop. 2009/10:165, s. 230). (1)

Syftet med att besluta om resursfördelning är att:

- Lyckas med att fördela resurser till de förskolor och barn som behöver dem mest.
- Göra utbildningen likvärdig.
- Få fler barn att nå förskolans mål.
- Få ökad kontroll över resurserna och därigenom uppnå ett mer ändamålsenligt system.

Det övergripande syftet är att stärka barnets rättigheter i kommunen och gynna barns uppväxt och utveckling på lång och kort sikt.

De artiklar som fortsättningsvis refereras till är samtliga artiklar från FN:s konvention om barnets rättigheter, den så kallade barnkonventionen.

Kartläggning

Det krävs kunskap och information som underlag för att pröva vad som är *barnets bästa*. Följande underlag har inhämtats:

- Relevant svensk lagstiftning.
- Aktuella artiklar i barnkonventionen.
- Forskning och styrdokument:
 - Lpfö 98, senast reviderad 2016.
 - Skolverkets allmänna råd, *Måluppfyllelse i förskolan*, 2017.
 - Skolverkets rapport 2013:391, *Kommunernas resursfördelning till grundskolor*.
 - Skollagens proposition 2009/10:165.



- Skolverkets rapport 2009:330 *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*
- SKOLFS 2012:98 angående det systematiska kvalitetsarbetet.
- Skolverkets rapport 2016:433, *Barngrupper storlek i förskolan – En kartläggning av aktuell pedagogisk, utvecklingspsykologisk och socialpsykologisk forskning.*
- SOU 2016:66 Skolkostnadsutredningen, *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor.*

- Statistik från Statistiska Centralbyrån (SCB)
- Synpunkter från elever
- Synpunkter från relevant personal från Simrishamns kommun; utvecklingsledare, elevhälsochef, socionom i förskolan, förskolechefer, specialpedagoger, administratörer och fackliga representanter
- Slutsatser från konferens 17-05-12 kring resursfördelning med förskolechefer och relevant personal som har övergripande funktion på barn- och utbildningsförvaltningen
- Simrishamns kommuns uppgifter om
 - barnstatistik
 - antal barn/personal på kommunens förskolor samt personalens utbildningsnivå
 - grundbelopp
 - översyn av förskolornas inne- och utemiljö
 - tillgång till elevhälsa
 - beviljade tilläggsbelopp till fristående förskolor 2016
 - SCB:s (Statistiska Centralbyrån) statistik.

- Skolinspektionens beslut 2017-07-03 efter kvalitetsgranskning av huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet i Simrishamns kommun.

Beskrivning

En beskrivning av det inhämtade materialet ligger som grund för analys och bedömning i frågan om hur resursfördelningen ska utformas utifrån *barnets bästa*. De barn som berörs är barn som finns i förskolan och i pedagogisk omsorg. Barn med särskilda behov, yngre barn och nyanlända barn är utifrån diskrimineringsgrunderna barngrupper som särskilt behöver uppmärksammas. Sannolikt krävs särskilda insatser för att tillgodose dessa barns rättigheter.

Relevant lagstiftning och artiklar i barnkonventionen

Skollagen (2010:800)

I 8 kap. 3-7 samt 14-15 §§ skollagen finns reglerna om kommunens ansvar avseende erbjudande om plats i förskola. Hemkommunen är ansvarig för att alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola, erbjuds detta om deras vårdnadshavare önskar det. Barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning, som det behövs med hänsyn till



föräldrarnas förvärvsarbete eller studier. Barnet kan även ha ett eget behov av att få plats i förskolan på grund av familjens situation i övrigt. Utöver detta ska barn erbjudas förskola om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola. Kommunen ska erbjuda barnet plats inom fyra månader efter att vårdnadshavaren anmält önskemål om plats.

Barn ska från och med höstterminen det år barnet fyller tre år erbjudas förskola under minst 525 timmar om året, så kallad allmän förskola.

Barn, vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga enligt föräldraledighetslagen (1995:584) för vård av annat barn, ska från och med ett års ålder erbjudas förskola under minst 3 timmar per dag eller 15 timmar i veckan.

Barn som söker asyl har rätt till förskola på samma villkor som andra barn i Sverige.

Barnet ska erbjudas plats vid en förskolenhet så nära barnets eget hem som möjligt. Kommunen ska ta skälig hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om placering vid en viss förskolenhet. Föräldrarna kan tacka nej exempelvis om verksamheten drivs med en viss konfessionell eller pedagogisk inriktning som de inte ställer sig bakom. En kommun kan också erbjuda barnet motsvarande utbildning i en fristående förskola i kommunen.

Enligt 1 kap. 4 § skollagen ska utbildningen ta hänsyn till barns olika behov. En strävan är att uppväga skillnader i barnens förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Enligt 1 kap. 9 § skollagen ska utbildningen i den svenska skolan vara likvärdig. Resurser som tilldelas förskolan ska enligt 2 kap. 8a § skollagen vara anpassade till barns olika förutsättningar och behov.

Enligt 2 kap. 8 a § skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Enligt 1 kap. 10 § skollagen ska *barnets bästa* vara utgångspunkt för alla beslut och åtgärder som rör barn. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Enligt 8 kap. 21-23 §§ skollagen ska hemkommunen för ett barn vid en fristående förskola lämna bidrag för barnet till den enskilda huvudmannen. Bidragen ska bestå av ett grundbelopp och i vissa fall tilläggsbelopp till barn med omfattande behov av särskilt stöd. Bidragen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskolan.

Enligt barnkonventionens grundprinciper

- har enligt artikel 2 alla barn lika värde, samma rättigheter och inget barn får diskrimineras
- ska enligt artikel 3 *barnets bästa* komma i främsta rummet

- har enligt artikel 6 barnet rätt till liv, överlevnad och utveckling
- har enligt artikel 12 barnet rätt att uttrycka sin åsikt. Vuxna ska lyssna, beakta och återkoppla till barnet.

Forskning och styrdokument

Likvärdighet betyder inte likformighet eller att alla barn ska få lika mycket resurser. Likvärdighet innebär att de fastställda målen kan nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar. Kvaliteten i verksamheten ska dock ha lika hög nivå oavsett var i landet verksamheten bedrivs (2).

Enligt Skolverket är det inte möjligt att genom forskning identifiera det för alla kommuner mest effektiva resursfördelningssystemet. Det optimala sättet att fördela resurser på, med avseende på likvärdighet och studieresultat, formas därför av kommunen själv utifrån kommunens specifika förutsättningar (3). Denna slutsats bör även kunna användas analogt på förskolan.

Även Skolverkets konstaterande att det är **hur** resurserna används som avgör om resurser kan omsättas till likvärdighet och kvalitet i undervisningen, bör analogt kunna appliceras på förskolan (4).

Enligt Skolverkets allmänna råd 2017 (5) bör huvudmannen och förskolechefen utifrån respektive ansvar vid fördelning av resurserna beakta faktorerna;

- personalens utbildning och kompetens samt personaltäthet,
- barngruppens storlek och sammansättning
- miljöns utformning, och
- socioekonomiska förhållanden.

Kommuner ska fördela resurser till utbildning i förskolan efter barnens olika förutsättningar och behov. Det systematiska kvalitetsarbetet kan utgöra ett viktigt underlag för resursfördelningen. En viktig del av det systematiska kvalitetsarbetet är dialog och återkoppling mellan huvudmannen och förskolechefen samt mellan förskolechefen och personalen. Eftersom faktorerna personalgruppen, barngrupp, miljön och de socioekonomiska förhållandena skiftar över tid, behöver hänsyn tas till den aktuella situationen när resurserna fördelas (6).

Forskning visar att det viktigaste för en god kvalitet i förskolan är personalens utbildning och kompetens (7).

Det är viktigt att vid resursfördelningen även beakta barngruppers storlek och sammansättning. Forskning visar att det är angeläget att det inte blir för många relationer för barnen att förhålla sig till under en dag. Framförallt de yngsta barnen har mest att vinna på att vara i mindre barngrupper (8).

Personalens utbildning och kompetens, personaltätheten relaterat till antal barn, barngruppens sammansättning och den fysiska miljön påverkar tillsammans vad som kan anses vara en lämplig storlek på barngruppen (9).



Med barngruppens sammansättning avses till exempel barnens åldrar, andelen barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling, andelen barn med annat modersmål än svenska och barnens närvarotider. Dessutom är den fysiska miljön en faktor som påverkar när en barngrupp kan anses ha en lämplig storlek. Om den fysiska miljön begränsar möjligheterna att bedriva en utbildning utifrån läroplanens mål behöver det vara färre barn i barngruppen. (10)

Hur miljön är utformad har betydelse för vilken kunskapsutveckling som är möjlig för barnen i förskolan. Det gäller generellt för alla barn, men kan vara särskilt viktigt för barn med funktionsnedsättningar. Därför är det viktigt att vid resursfördelningen beakta miljöns utformning. Eftersom omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet i förskolan är det angeläget, både när det gäller säkerhet och pedagogik, att såväl innesom utemiljön är överblickbar och underlättar kontakten mellan barn och personal. (11)

Vid resursfördelningen ska hänsyn tas till barnens olika förutsättningar och behov. Verksamheten kan inte utformas på samma sätt överallt och förskolans resurser ska inte fördelas lika. (12)

Därför är det viktigt att vid resursfördelningen beakta de socioekonomiska förhållanden som barnen lever i en förskola av god kvalitet har utjämnande socioekonomiska effekter. För barn som lever i socioekonomiskt utsatta familjer kan det vara extra viktigt med lämplig storlek på barngruppen, utbildad personal i förskolan. Tillgång till en förskola av hög kvalitet kan bidra till att minska barns psykiska ohälsa och sociala problem. (13)

Förskolechef Kerstin Sjölin's synpunkter (Förskoleområde Nord)

Utmaningarna att tillgodose likvärdigheten mellan förskolorna i Förskoleområde Nord är att rekrytera kompetent personal. Den viktigaste faktorn för likvärdighet är enligt forskning att det finns kompetent personal på alla förskolor. (Se Vetenskapsrådets skrift *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer*). Förskolechefen skulle egentligen vilja anställa fler förskollärare, men behöver istället anställa barnskötare för att kunna hålla budgeten. Det är en utmaning att underhålla kompetensen så att hela läroplanen tillgodoses.

Vidare är det svårt för personalen att hinna med sin dokumentation och planering. Kommunens förskolor ska hållas öppna 12 timmar per dag och en del föräldrar lämnar in sitt schema veckan innan. Personalen har 40 timmars arbetsvecka och 34,5 timmar av dessa innebär arbete med barnen. Innan år 2011 fanns ett krav att 5 timmar av arbetstiden skulle avsättas för dokumentation och reflektionstid. Idag finns större krav på dokumentation och planering, men personalen har inte fått fler timmar att klara av sina arbetsuppgifter på. Förskolechefen försöker hålla nyckeltalet 6,75 barn per personal.

Det är enbart två barn med särskilda behov som får extra resurser. Förskolechefen har inte gett de nyanlända barnen extra resurser. Det kan finnas barn med särskilda behov men det



finns inga ekonomiska förutsättningar att höja personaltätheten. När barnen börjar vet personalen oftast inte om de har särskilda behov, utan detta framkommer efter en tid. Förskolechefen tror att 10 % av hennes budget skulle behöva riktas till barn med särskilda behov. Men för att lyckas med detta måste basbehovet först tillgodoses.

Det är svårt att planera hur mycket personal som måste anställas, eftersom hon sent får kännedom om hur många barn som kommer att börja efter sommaren. Även om förskolechefen har tillgång till uppgifter om hur många barn som är aktuella, vet hon inte hur många föräldrar som väljer att ha sina barn på de fristående skolorna. För att tillgodose likvärdigheten skulle hon vilja börja från noll och därifrån fördela personalen ute bland hennes förskolor. Det är vidare svårt att samarbeta mellan Förskoleområde Nord och Syd avseende personalen då de måste ta hänsyn till arbetslagstiftningen.

Förskolechefen har möjlighet att ha en specialpedagog på 90 %. Detta har hittills varit tillräckligt, men efterfrågan blir givetvis större om personalen skulle få mer tillgång till denna.

Hon vet inte om det är skillnad på förskolorna avseende barnens socioekonomiska förutsättningar. Många förskolors inne- och utemiljö har förra året renoverats och miljön ska under året renoveras ytterligare.

Vad gäller tillgång till elevhälsa, tycker förskolechefen att det borde finnas möjlighet att rådfråga, då särskilt med psykolog. Förskolorna har samarbete med barnhälsovården men skulle också vilja ha stöd av elevhälsan. De skulle kunna vara ute på förskolorna och arbeta med personal och barn på gruppnivå.

Hon tycker inte att det är likvärdigt att förskolorna inte har samma förutsättningar som grundskolan att använda Naturskolan och KPE.

Förskolechef Maria Tegnér's synpunkter (Förskoleområde Syd)

För förskolechefen är likvärdighet att alla förskolor har ett gemensamt förhållningssätt avseende barn med särskilda behov. På kommunens intranät finns förskolornas barnhälsoplan som ska upprättas när barn har särskilda behov. Förskolechefen har en specialpedagog på 75 % som då samtalar med relevant personal. Arbetslaget får i uppdrag att göra en kartläggning efter en mall och sedan gör specialpedagogen en handlingsplan för barnet. Dokumentation sker i systemet PMO. Arbetslaget träffar sedan specialpedagogen för uppföljning en gång per månad, vilket inte anses tillräckligt ofta. Stödinsatser kan bli insatta under en kortare eller längre period. Förskolechefen har för närvarande sammanlagt 289 barn i sina förskolor och det finns 11 barn med särskilda behov, vilka har någon sorts stödinsats. Förskolechefen beräknar att hon sammanlagt har fem barnskötare som insats för dessa barn. Dessa resurser kostar mellan 2-3 miljoner kronor. Hon upplever att specialpedagogens tjänst på 75 % för närvarande är tillräcklig. Hon skulle dock behöva stöd av en socionom som handleder personal och föräldrar.

Förskolechefen har som mål att det finns två förskollärare och en barnskötare per avdelning. Hon tycker att det är likvärdigt mellan hennes förskolor.



För förskolechefen betyder likvärdighet även att hon behandlar all personal lika och hon har skapat olika forum för att all personal inom Förskoleområde Syd får träffas i kollegialt lärande. Förskollärarna och barnskötarna behandlas lika och får ta del av lika kompetenshöjning. Att skapa en identitet inom Förskoleområde Syd är viktigt enligt henne.

Förskolechefen använder nyckeltalet 6,75 barn per personal. I beräkningen måste hänsyn tas till att 5 timmar per tjänst går till dokumentation och reflektion. Hon har inte överblick över Förskoleområde Nord och vet därför inte om det är likvärdigt mellan förskoleområdena. Hon anser att det måste vara någon som har den övergripande synen för att få en bättre likvärdighet mellan områdena. Hon har också fått synpunkter från personal att det är olik mellan Förskoleområde Nord och Syd.

Ute- och innemiljön är inte likvärdig mellan förskolorna. Lyckoklövern har fått nya redskap ute, men Annelunds gård är tråkig och där finns bara två sandlådor. Förskolan i Skillinge behöver rustas upp och i Borrby behöver det finnas bättre möjligheter för barnen. Men överlag har utemiljön blivit bättre än tidigare. Vad gäller innemiljön är det sämst på Annelund. I Borrby är golven lappade, men annars är där en trivsamt miljö.

Förskolechefen tror på tidiga insatser och att Centrala elevhälsan kan användas även för förskolorna. Hon vill gärna ha tillgång till socionom och specialpedagog.

I Borrby finns det fler barn med särskilda behov och föräldrar med sociala svårigheter. Föräldraföreningen i Borrby är aktivt och de har precis haft ett bra möte.

De nyanlända får inte mer resurser förutom i Hammenhög, där de får tillfälligt språkstöd.

Utvecklingsledare Lena Hjelmströms synpunkter

När utvecklingsledaren deltagit i förskolans systematiska kvalitetsarbete har det framkommit att arbetet kan utvecklas. Varje förskolechef gör sina egna bedömningar vad de behöver för kompetens och resurser. För att kunna tillgodose likvärdigheten mellan de båda förskoleområdena behöver det finnas gemensamma riktlinjer. Detta gäller särskilt avseende resurser till barn med särskilda behov. Förskolorna har inte heller någon koppling till Centrala elevhälsan, trots att det är visat i forskning att tidiga insatser är viktiga. Vidare är det ett stort ansvar och ett svårt uppdrag för två förskolechefer att ha drygt vardera femtio anställda.

Det är påtagligt att det inte är likvärdigt mellan förskolor på landsbygden jämfört med förskolor i centrala Simrishamn gällande flexibilitet, sårbarhet och transporter. Förskolor på landet och i centrala Simrishamn får samma grundbelopp för sina barn trots att förutsättningarna är olika främst gällande möjligheten att ta in vikarier. Någon form av strukturbelopp behöver finnas som anpassas efter förskolans storlek och behov.

Elevens synpunkter

Undertecknade har bedömt att barn i förskolan inte har den ålder och mognad som gör det möjligt att ge barnen den information som behöver ligga till grund för att de kan ge sin åsikt i aktuell fråga. Elever som går Barn- och fritidsprogrammet på Österlengymnasiet har därför tillfrågats. Vidare redovisas elevens åsikter från Nova Academy (gymnasium) som har



inhämtats 2016-03-16 när barnkonsekvensanalysen gällande resursfördelning grundskola upprättades. **Här följer en sammanställning av dessa elevers synpunkter.**

Elever från Österlängymnasiet har 2017-04-04 i samtal kring resursfördelning förskola berättat följande.

Eftersom alla barn inte har samma förutsättningar är det inte rättvist att alla barn får samma belopp. Barn med behov av extra stöd kan behöva mer resurser. Även yngre barn kan behöva mer stöd än äldre barn. Vidare kan verksamheterna se olika ut och behöva olika resurser. En utförskola kanske inte behöver samma innemiljö som andra förskolor. Vad som också kan påverka barnens behov av extra stöd är om de har frånvarande föräldrar som inte ger dem stöd i hemmet. Vidare kan det vara svårt för barnen som har föräldrar med utländskt bakgrund eftersom dessa barn behöver behärska två språk.

Det är viktigt att förskolorna inte har för stora barngrupper och att inne- och utemiljön är bra. Det måste finnas tillräckligt med personal beroende på barngruppens sammansättning. Barnen måste känna sig trygga och personalen måste se barnet.

Elever från gymnasiet Nova Academy har 2016-03-16 i samtal kring resursfördelning grundskola bland annat berättat följande.

Eleverna tror att det är viktigt att tidigt hitta eleverna som behöver mer stöd, att inte ha överseende med dem, för att sedan behöva ge dem mycket stöd när de blir äldre. De tror på tidiga insatser och att det skall finnas mer närvaro av vuxna tidigt bland elever, vuxna som kan vara förebilder för dem. Dessa förebilder behöver inte vara lärare, de kan vara andra vuxna eller fler kuratorer.

Fackliga (Kommunal och Lärarförbundet) representanters synpunkter

Det är viktigt att kompetensfördelningen och placeringen av barn utgår från ett barnperspektiv. Det är möjligt att flytta på personal mellan förskolorna eftersom personalen är anställda i kommunen och inte av den enskilda förskolan. Därför är det viktigt att ha ett samarbete utifrån ett helhetsperspektiv. Vid eventuell flytt av personal till annan förskola behöver detta föregås av kartläggning av kompetens hos personalen, vilken visar att bytet av arbetsplats leder till en bättre fördelning av kompetens och därmed ger förbättringar för barnen.

Vad avser personalbemanning ute på förskolorna, anser de fackliga representanterna att man inte ska vara låst vid barnantal i gruppen (nyckeltal) utan istället se till varje barngrupps behov. Representanterna önskar gemensamma riktlinjer för hur man räknar fram barnantal per personal, eftersom man upplever att det finns skillnader mellan de olika förskolorna. Vidare krävs även personalförstärkning mitt på dagen, eftersom det är då det är flest barn på förskolan.

Personal har framfört till representanter att det är svårt att inte få träffa sin chef i det vardagliga arbetet och att personal inte känner sig tillräckligt sedda. Representanterna önskar



att man tar hänsyn till gällande rekommendation med ca 30 anställda/chef. De anser att det varit bra om det funnits ytterligare ett förskoleområde med egen chef. Då hade det funnits bättre förutsättningar för cheferna att vara delaktiga i förskolornas arbete. Dessutom anser de att det bör finnas en utvecklingsledare som stödjer det systematiska kvalitetsarbetet och utvecklingen framåt.

Den nya läroplanen ställer också högre krav på förskolorna, vilken är svårt att hinna med i de nuvarande 2 respektive 5 timmarna/vecka i planeringstid som barnskötare och förskollärare har inbakat i sina tjänster. Ett förslag är att en fast och återkommande grupp, så kallad poolpersonal, skulle kunna ta hand om barngrupperna för att skapa tid till den ordinarie personalen att reflektera, veckoplanera, dokumentera och bedriva kvalitetsarbete.

Förskoleområde Nord och Syd skiljer sig åt på olika sätt. I Nord har förskollärarna egna möten där barnskötarna inte deltar. I Syd träffas alla tillsammans oavsett titel.

Representanterna anser också att det behövs mer kompetenshöjning och fortbildning både vad det gäller normer och värden samt den formella kompetensen. Det är viktigt att kompetensutvecklingen blir likvärdig. Nu finns det för lite tid för utveckling.

De fackliga representanterna anser att förskolan är alldeles för billig i Simrishamn jämfört med riket i övrigt och menar att förskolorna fungerar tack vare hängiven personal. Det finns önskemål om nattförskola med tanke på att kommunen arbetar för rätten till heltid.

Vad avser barn med särskilda behov upplevs det från en representant att det är en stor skillnad mellan förskolecheferna om hur man löser dessa barns behov. Specialpedagogerna som ingår i förskolans stödteam kommer för sällan till förskolorna och det blir ingen kontinuitet. De ser därmed inte helheten. Det tar för lång tid från det att förskolorna signalerat om ett barn, till att specialpedagogerna kommer ut till förskolan. Representanterna anser att det behövs fler specialpedagoger.

Övergången till förskoleklass för barn med särskilda behov fungerar inte bra eftersom mycket information försvinner. Det hade varit önskvärt att förskolläraren följde med till förskoleklassen och kanske även till årskurs 1. Risker är att barnen annars förlorar flera år av rätt insats och får känslan av ett nytt misslyckande.

Elevhälsochefens synpunkter

Elevhälsochefen ser det egentligen som självklart att den Centrala elevhälsan ska finnas på samma sätt som för övriga skolformer. All forskning pekar tydligt på vikten av tidig upptäckt och tidiga insatser för barn med särskilda behov. Precis som det finns ett centralt stödteam och mobilt stödteam för grundskola och gymnasium, så borde det finnas ett barnhälsoteam bestående av en psykolog, en specialpedagog och en socionom, samtliga heltider, med särskilt ansvar för förskolan. Ju fler insatser man hinner göra innan skolstart, desto bättre förutsättningar får dessa barn till en positiv skolstart och bättre förutsättningar till inläring. Risker att stigmatiseras minskas även betydligt.



Ett centralt barnhälsoteam kan garantera likvärdigheten och arbeta främjande och förebyggande och på så sätt minska den psykiska ohälsan på längre sikt. Detta team skulle också mer aktivt kunna erbjuda kontinuerlig kompetensutveckling till all personal inom förskolan, ha föräldracafé med olika teman, erbjuda föräldrastödsutbildningen ALIS (Aktivt ledarskap i skolan/förskolan) för att ge några exempel. Elevhälsan erbjuder redan ALIS och BIFF (Barn i föräldrars fokus), som är en riktad föräldrastöds kurs till föräldrar som ligger i vårdnadstvist.

För att kunna arbeta framgångsrikt med de yngre barnen på individ-, grupp- och organisationsnivå krävs det såväl tid som personella resurser, och den bemanning som förskolan har idag räcker inte för att ta detta helhetsgrepp. Samverkansmöte blir allt mer vanligt inom alla våra verksamheter (tex SIP-möte), och är en viktig förutsättning för att arbeta med barn med särskilda behov. Dock är det personalkrävande, och även här skulle denna förstärkning kunna få en mycket positiv effekt.

Förskolans specialpedagogers synpunkter

Det är stor skillnad mellan förskolorna. Personalen kan inte påverka barngruppernas storlek och intagning. Kön tickar på och barnen placeras efter kördningen. Det är även svårt att styra föräldrarnas val av förskola. Solrosen har t.ex. en majoritet av barn som är utlandsfödda. Detta medför sannolikt att både de nyanlända och svenskfödda barnen på denna förskola får en sämre språkutveckling jämfört med barn på övriga förskolor.

Det har varit omflyttning av personal och svårt att behålla personalen, vilket speciellt drabbat Borrby. Personalförändringarna påverkar barnen med särskilda behov mer än övriga barn. Ett problem är även handledningen, eftersom det ofta är nya personer i arbetslagen.

Under hösten fick samtlig personal kompetensutveckling av barnpsykolog och specialpedagogerna har även fått särskild kompetensutveckling, vilket är bra. De har som specialpedagoger bra samverkan med BVC, BHV-psykologerna, Logopedmottagningen, BoU och BUP men de hinner inte skapa nätverk med andra kommuner, vilket är en brist.

Det har skett en ökning av barn som har diagnoser. I dagsläget finns det sex barn samt snart ytterligare två barn inom Förskoleområde Syd. En önskan är att förskolorna har tillgång till psykolog från Centrala elevhälsan, eftersom BHV- psykologerna sällan eller aldrig kommer ut på förskolorna. Förskoleområde Nord och Syd har skilda stödteam, vilket borde vara gemensamt. Den centrala administrationen för förskolorna (förskolecheferna och specialpedagogerna) har inte heller samarbetat kring dessa barn i någon större utsträckning.

Ett förslag var att längan i Borrby hade en egen specialpedagog, eftersom där finns en grupp av barn med särskilda behov samt att alla barn inom förskolan får tillgång till dramapedagog/rytmikpedagog.

Specialpedagogen i Förskoleområde Nord har tillagt bland annat följande.



Inom Förskoleområde Nord finns ett tjugotal barn som hon är involverad i. Spontanbesök finns det inte tid till, vilket hade behövts. Gärsnäs förskola är den förskola som haft stor omsättning bland personalen och är sannolikt den förskolan i Nord som har högst andel barn med socioekonomiska risker.

Hon har önskemål om att de små barnen ska vara i små grupper. Hon tror att maxtaxan ibland innebär att en del barn har onödigt lång vistelsetid. En svårighet är om det blir för lång tid mellan påminnelser och avstängningar. Detta kan påverka barnet och hela familjen negativt.

Båda specialpedagogerna handleder personal/arbetslag men får ingen egen handledning, vilket får anses vara en brist. Dessutom saknar specialpedagogerna tillgång till systemet *Pluttra*.

Förskolans administratörers synpunkter

Förvaltningskontorets administratör upplever att hon har mest insyn i de kommunala förskolorna. Förskolecheferna hanterar placeringar av barn olika. Kön rullar på lättare på vissa förskolor, medan det på andra förskolor är betydligt trögare. Det är också lättare att komma i kontakt med vissa förskolor (inom samma område). Detta kan bero på starka inofficiella ledare som stoppar upp processen.

Förskolornas administratör anser att det administrativt hade varit enklare att ha en chef. Det hade varit lättare att skapa administrativa rutiner.

Förskoleområde Nord och Förskoleområde Syd har olika mål och visioner.

Det hade varit önskvärt att förskolecheferna kunde samarbeta mer kring personalfrågor och budget, de har gjort tappra försök, men ibland får man kanske bara acceptera att det inte fungerar.

Det senaste året har förskollärare sagt upp sig och skälen till uppsägningarna har varit olika. Det är svårt att rekrytera nya förskollärare.

Om förskoleområdena hade haft en gemensam chef med övergripande ansvar för personal och ekonomi, hade det kanske varit lättare att placera om personal mellan förskolorna för längre eller kortare tid, i samband med att personal säger upp sig eller vid annan längre frånvaro. Det blir en annan helhetssyn.

De tror också att det hade varit bra med ”frivillig” arbetsrotation på förskolorna. Det finns alltid personal som vill byta arbetsplats, så kanske en gång om året skulle man gå ut med förfrågan till personal på samtliga förskolor om byte av arbetsplats. Alltid bra med nya friska ögon och öron.



Socionoms synpunkter

(Socionomen arbetade i förskoleverksamheten tre månader under hösten 2016.)

Socionomen ansåg att det inom förskoleverksamheten inte finns ett gemensamt synsätt när det gäller att arbeta i ett helhetsperspektiv kring barn i familjer med särskilda behov. Hon anser att samverkan med socialtjänsten kan bli bättre och att vårdnadshavare kan få information om att ansöka om insatser om behov finns. Vidare kan socialtjänsten bjudas in till gemensamma samverkansmöten med vårdnadshavarna. Socialtjänsten kan också fungera i ett kontaktmannaskap för att gynna samverkan.

Förvaltningsövergripande konferens

Personal som arbetar övergripande i barn- och utbildningsförvaltningen hade tillsammans med förskolecheferna under maj 2017 en gemensam *konferens* för att diskutera det som framkommit i barnkonsekvensanalysen. Förslag till visioner och mål framkom enligt följande.

- Det behövs en ekonomisk styrning som garanterar en likvärdig utbildning. Barnen är placerade efter barnens behov och vad som är bäst för barnen. Det finns en likvärdig bedömning av barn med behov av stöd.
- Det finns ett levande ansvarstagande ute på varje förskola. Det finns möjligheter att profilera sig ute på förskolorna. Varje medarbetare känner att de har stöd och en närvarande ledare. Det finns en gemensam ledarsyn som genomsyrar hela kommunens personalstyrka.
- Personalen fördelas efter barnens behov.
- Det genomförs en likvärdig kompetensutveckling för alla yrkeskategorier.
- Förskolorna har en stimulerande inne- och utemiljö.
- Det finns ett välfungerande SKA-arbete.
- Det finns ett reellt barninflytande från det barnen fyller 5 år som ligger till grund för utvärdering av förskolorna.
- Det behövs en tydlig vision och hur vi konkretiserar ” Barn och unga hörs och syns i Simrishamn”.
- Vi har en god kontakt med vårdnadshavarna.
- Det finns en samhörighet och stolthet för verksamheten som också syns i marknadsföringen.
- Det finns ett gott samarbete och flexibilitet mellan förskolorna och ett tydligt och lyhört ledarskap.
- Det finns en gemensam värdegrund och kultur där det ändå finns utrymme för profilering och varianter. En förbättringskultur råder och personalen är framtidsorienterad och vill fostra framtidens vuxna på bästa sätt.
- Vi har glada och lyckliga barn som trivs på förskolorna och med nöjd personal. Vi har nya, fräscha lokal med en väl genomtänkt inredning som ger välbefinnande och en inbjudande lärmiljö.
- Vi har mindre barngrupper framförallt för de mindre barnen.



Konkreta förslag framkom enligt följande.

- Att barns synpunkter från 5 år årligen tas in för utvärdering av verksamheten. Dessa ska ingå i SKA-arbetet och i eventuell marknadsföring.
- Det behövs en kompetensutveckling för att kunna koppla ekonomi och kvalitetsarbetet för att uppnå en likvärdig utbildning.
- Utarbeta en ledningsmodell som ger medarbetarna mer stöd.
- Det finns ett tydligt mandat till den som genomför en opartisk fördelning av barnen ut till förskolorna.
- Det ska inte genomföras särskilda tilläggsbelopp som det finns för grundskolan. En likvärdig bedömning och fördelning av resurserna ska ske av förvaltningskontoret i dialog med förskolecheferna.
- Det behöver skapas en arbetslagsledning på varje förskola. Personal behöver få möjlighet att utveckla och genomföra "sin" förskola, som profilering, utemiljö, innemiljö och andra utvecklingsidéer.
- En konkret översyn/kartläggning behöver genomföras för att kunna fördela personalen på ett effektivt sätt.
- En konsult behöver anlitas till stöd för förskolornas utveckling.
- Det behövs en plan för all förskolepersonal.
- Kompetensutveckling behövs för all personal. (Konsult anlitas)

Statistik enligt Skolverkets statistikverktyg SIRIS

Genomsnittlig kostnad per barn 2015 var 138 800 kr. I Skåne var den genomsnittliga kostnaden 136 700 kr och i Simrishamns kommun 129 500 kr. Enligt kommunens egna beräkningar var kostnad per barn 2016 omkring 124 000 kr.

Barn- och utbildningsförvaltningens egna uppgifter

Barnstatistik (2017-03-16)

Totalt inom kommunal förskola finns 535 barn, varav 8 barn är i asyl.

Totalt inom kommunal pedagogisk omsorg finns 28 barn.

Fördelning av nyfödda barn födda 2017-01-01—2017-04-30

Totalt: 57 barn, varav 1 i Borrby, 8 i Hammenhög, 2 i Skillinge, 10 i Sankt Olof, 3 i Kivik, 3 i Gärnsås, 16 i Simrishamn norra och 14 i Simrishamn södra.



Grundbelopp förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem 2017

	Kommunal	Interkommunal	Fristående
Förskola 1–3 år	114 432 kr	115 576 kr	114 816 kr
Förskola 4–5 år	94 981 kr	97 830 kr	96 005 kr
Ped. omsorg 1–3 år	114 432 kr	115 576 kr	114 816 kr
Ped. omsorg 4–5 år	94 981 kr	95 931 kr	93 992 kr
Ped. omsorg 6–9 år	46 290 kr	46 753 kr	44 018 kr
Ped. omsorg 10–12 år	37 977 kr	38 357 kr	35 118 kr
Fritidshem 6–9 år	46 290 kr	47 679 kr	42 615 kr
Fritidshem 10–12 år	37 977 kr	39 116 kr	34 750 kr

Antal barn/personal på kommunens förskolor samt utbildningsnivå i nuläget (2017-xx-xx)

Genomsnittet inom Förskoleområde Syd är 5,7 barn per personal. Nallen och Borrby ligger högst med 6,89 respektive 6,42 barn per personal. Hammenhög har lägst andel förskollärare. Sammanlagt finns det 7,81 personal, varav 3,11 är förskollärare och 3,95 är barnskötare. Skillinge har högst andel förskollärare. Sammanlagt finns det 5,22 personal, varav 4,11 är förskollärare och 1,11 är barnskötare.

Genomsnittet inom Förskoleområde Nord är 6,7 barn per personal. Sankt Olof och Kivik ligger högst med 7,0 respektive 7,2 barn per personal. Gärsnäs har lägst andel förskollärare. Sammanlagt finns det 8,44 personal, varav 3,74 är förskollärare och 4,71 barnskötare. Sankt Olof har högst andel förskollärare. Sammanlagt finns det 7,55 personal, varav 5,26 är förskollärare och 2,07 är barnskötare.

Svar till Skolinspektionen på kvalitetsgranskning (2016-07-01—2017-01-31)

Utifrån detta dokument framgår att förskolorna är mer eller mindre aktiva gällande arbetet med normer och värden, utveckling och lärande samt barns inflytande. Vidare framgår att förskolorna dokumenterar olika mycket och med olika kvalitet i systemet *Pluttra*.

Förskolecheferna följer upp sina verksamheter på olika sätt, varför det behövs ett tydliggörande av vad som ska följas upp för att få en bättre helhetssyn.

Översyn av förskolornas innemiljö

En inventering av barns lärmiljö inomhus har under 2016 upprättats som ligger till grund för investeringar under 2017.

Tillgång till elevhälsa

Det finns enligt skollagen inte tillgång till central elevhälsa för förskolorna.



Beviljade tilläggsbelopp till fristående förskolor 2016

Sammanlagt har 151 400 kr utbetalats i tilläggsbelopp till två fristående förskolor.

SCB:s statistik

Utifrån SCB:s statistik avseende socioekonomiska faktorer är det Borrby förskola, Kometens förskola, Solrosens förskola och Vill ut förskola som har högst andel antal föräldrar med försörjningsstöd. På Borrby förskola är det 14,8% av 54 barn som har ekonomiskt bistånd. På förskolan Villut är det 20% utav 15 barn som har ekonomiskt bistånd och 20% barn som bor med ensamstående vårdnadshavare. På Solrosens förskola är det 20% av 55 barn som har ekonomiskt bistånd och 9,1% som bor med ensamstående vårdnadshavare. På Kometen är det 15,2% av 33 barn som har ekonomiskt bidrag och 12,1% barn som bor med ensamstående vårdnadshavare

Barn till föräldrar födda utomlands

Annelunds förskola har 22 barn av 63 barn med båda föräldrarna födda utomlands.

Borrby förskola har 15 barn av 54, Kometen har 12 barn av 33 och Solrosens förskola har 34 barn av 55, vilket är störst andel barn med båda föräldrarna födda utomlands.

Analys

Utifrån artikel 3 och 1 kap. 10 § skollagen (2010:800) ska alla beslut avseende barn utgå från *barnets bästa*, varför även beslut om resursfördelning ska utgå från *barnets bästa*. Vid bedömningen av vad som är *barnets bästa* är det nödvändigt att ta hänsyn till artikel 2 och 6. Alla barn är lika värda och det är viktigt att ta hänsyn till alla grupper av barn och att alla barn har lika förutsättningar att utvecklas. Enligt 1 kap. 9 § skollagen har barn rätt till en likvärdig förskola. Enligt 2 kap. 8a § skollagen ska kommunen fördela resurser till förskolan efter barnens olika förutsättningar och behov. Enligt 1 kap. 4 § skollagen framgår även att alla barn ska ha möjlighet att utvecklas så långt det är möjligt. Vid bedömningen av vad som är *barnets bästa*, ingår det att barnens synpunkter beaktas, allt i enlighet med artikel 12 och 1 kap. 10 § skollagen.

Målet med en modell för resursfördelning är att ge varje barn bästa möjligheter till en likvärdig förskola och att resursfördelningen är anpassad till barns olika behov och förutsättningar. Vidare är målet att få ökad kontroll över resurserna och därigenom uppnå ett mer ändamålsenligt system.

I kartläggningen har information och kunskap tagits fram, för att ge möjlighet att bedöma vad som är *barnets bästa*. Det är även viktigt med en tvärprofessionell genomlysning av frågan, varför olika professioners synpunkter har samlats in.

Elevernas synpunkter har tagits tillvara på det sättet att det förstärkt vikten av att alla barn får utvecklas så långt det är möjligt, särskilt att barn med särskilt behov får det stöd de behöver.



Skolverket har konstaterat att det är *hur* resurserna används, som avgör om resurserna omsätts likvärdigt och med kvalitet. Enligt forskning, som stöds av elevernas och andras synpunkter i utredningen, är det flera områden som kan påverka likvärdigheten.

Det framgår i forskning enligt ovan att faktorerna personalgruppen, barngrupperna, miljön och de socioekonomiska förhållandena skiftar över tid, varför den aktuella situationen årligen bör tas hänsyn till när resurserna fördelas.

I beskrivningen framgår att förskolorna i Simrishamn idag inte är likvärdiga utifrån personal, barngrupper, pedagogik, barn med särskilda behov, utländskt bakgrund och socioekonomiska faktorer. Det framgår även att förskoleområdena kan samordnas på ett bättre sätt. Att inte försöka använda resurserna på ett mer effektivt sätt, skulle sannolikt innebära konsekvenser på det sätt att barnen inte utvecklas så långt det är möjligt och att barnen inte kan erbjudas en likvärdig förskoleverksamhet. Barnens rättigheter enligt artikel 2, 3, 6 och 12 och därmed inte tillgodosedda ute i förskolorna.

I resursfördelningen för grundskolan fördelas ett fast grundbelopp per barn. Det finns även möjlighet att ansöka om olika tilläggsbelopp. Fråga är om detta förfaringssätt är det mest effektiva i resursfördelningen gällande förskolan. Det går att utröna att det är många fler områden som påverkar likvärdighet i jämförelse med grundskolan.

Enligt skollagen har de fristående förskolorna rätt till tilläggsbelopp avseende barn med omfattande behov av särskilt stöd. Den kommunala förskolan skulle i syfte att öka likvärdigheten kunna få samma möjligheter som de fristående förskolorna att ansöka om tilläggsbelopp. Det är dock viktigt att det blir tydligt att många stödåtgärder ska rymmas inom grundbeloppet. Förskolorna ska kunna anpassa sin organisation och undervisning så att hänsyn tas till barnens behov och förutsättningar.

I resursfördelningsmodellen för grundskola tilldelas varje elev ett grundbelopp. Därutöver kan skolområdena ansöka om olika tilläggsbelopp för elever med extra behov. Istället för att ge förskolorna möjlighet att ansöka om fler tilläggsbelopp, är det sannolikt mest effektivt för förskolorna att utveckla sitt systematiska kvalitetsarbete och i detta arbete årligen utvärdera olika faktorer som påverkar likvärdigheten. Utifrån gemensamma riktlinjer kring det systematiska kvalitetsarbetet skulle de kommunala förskolecheferna årligen tillsammans med huvudman analysera hur resursfördelningen kan anpassas till de behov som finns. En helhetssyn över samtliga förskolor skulle kunna ge bättre förutsättningar att ge barnen en likvärdig förskola.

Det har framkommit synpunkter att det är ett för stort uppdrag för kommunens två förskolechefer att ha ansvar för vardera drygt 50 anställda och tillsammans 13 förskolor/familjedaghem. Därför skulle en organisationsförändring vara lämplig för att tillgodose personalgruppens och förskolornas behov på ett bättre sätt.

Vad gäller de fristående förskolorna har den kommunala huvudmannen inte enligt lag möjlighet att styra dessa genom det systematiska kvalitetsarbetet. Däremot kan råd och stöd ges vid behov.



En fråga i det systematiska kvalitetsarbetet är om vårdnadshavarnas och personalens intressen kolliderar med intresset att uppnå en likvärdig förskola. Frågan är även vilka möjligheter lagstiftningen ger att fördela barn och personal mellan förskolorna med syfte att optimera resursernas effektivitet. För det fall att andra intressen får företräde framför barnets intresse ska detta framgå och förklaring till varför inte *barnets bästa* kan tillgodoses. Vidare ska kompenserande åtgärder försöka framtas.

Enligt 8 kap. 15 § skollagen ska ett barn *erbjudas plats vid en förskolenhet så nära barnets eget hem som möjligt. Skälig hänsyn ska tas till barnets vårdnadshavares önskemål.* Här bör det finnas möjlighet för kommunen att placera på annat ställe än den närmaste förskolan för det fall placeringen kan motiveras.

Solrosens förskola, Kometens förskola, Borrby förskola och Annelund förskola har fler barn med utländsk bakgrund och föräldrar med lägre inkomst samt lägre utbildningsbakgrund jämfört med övriga förskolor. Det bör undersökas om barnen från dessa förskolor har behov som gör det nödvändigt att kompensera med ett strukturbidrag.

Det behöver även undersökas närmare om förskolorna har behov av Central elevhälsa och hur detta kan organiseras inom buf.

Det är viktigt att efter ett år göra en särskild utvärdering av resursfördelningsmodellen för att se hur resurserna stärker barnets rättigheter. Detta ökar förutsättningen för förskolorna att även nästföljande år fördela resurserna på ett sätt som är anpassat efter behoven på det bästa och mest effektiva sätt.

Beslut maj 2017

Det har under utredningen framkommit att likvärdigheten mellan kommunens förskolor behöver förstärkas samt att förskolorna under 2017 och 2018 riskerar ett underskott i ekonomin. Ett förändringsarbete behöver snarast genomföras för att säkerställa att resurserna används på ett mer likvärdigt och effektivt sätt. Det har också framkommit synpunkter att det är svårt för två förskolechefer att ansvara för vardera drygt femtio anställda och vardera 5-6 förskolor. Ewa Kristensson beslutade därför under maj 2017 att förändra organisationen genom att anställa ytterligare en förskolechef. Kommunens förskolor kommer således framledes att ledas av tre förskolechefer. Vidare kommer en konsult att anlitas under ett halvår med uppdrag att stödja förskolecheferna att se över organisationen med syfte att uppnå större likvärdighet och en effektivare resursanvändning.

Risk- och konsekvensanalys

Beslutet kan komma att innebära att befintlig förskolepersonal under en period kommer att känna oro över att deras arbetssituation kommer att förändras. En fördröjning av beslut i frågan, kan dock innebära ännu större konsekvenser eftersom förskolornas ekonomi med nuvarande organisation riskerar att ytterligare försämrans.



Beslut 2017-07-03 från Skolinspektionen

Skolinspektionen bedömer i sitt beslut att huvudmannens resursfördelning inte tar hänsyn till barnens olika förutsättningar och behov. Huvudmannen saknar ett system för att samla in och sammanställa information om förskolornas måluppfyllelse. De förbättringsåtgärder som huvudmannen genomför har i liten grad sin utgångspunkt i en analys av förskolans verksamhet.

Skolinspektionen bedömer att ett utvecklingsarbete i första hand behöver inledas inom följande områden:

- *Huvudmannen behöver tydliggöra mål för uppföljning av förskolans verksamhet som tar sin utgångspunkt i förskolans läroplan och i en analys av förskolans måluppfyllelse i en relation till de nationella målen.*
- *Huvudmannen behöver utveckla arbetet med att följa upp förskolans måluppfyllelse och i större utsträckning väga in i vilken utsträckning förskolans arbete har bidragit till barnens förändrade kunnande.*
- *Huvudmannen behöver utveckla det systematiska kvalitetsarbetet så att förbättringsåtgärder i större utsträckning tar sin utgångspunkt i analyser av förskolans verksamhet och måluppfyllelse.*

Bedömning

Det har under utredningens gång beslutats om att under hösten 2017 genomföra ett utvecklingsarbete gällande förskolans organisation. Resultatet av utvecklingsarbetet behöver tillföras barnkonsekvensanalysen, för att en allsidig bedömning ska kunna göras, om vad som är barnets bästa gällande resursfördelningsmodell inom förskolan.

Marie Lundin Karphammar
Administrativ chef
Barn- och utbildningsförvaltningen

Anna-Pia Vang
Utvecklingsledare
Barn- och utbildningsförvaltningen



Beslut

Skolinspektionen bedömde i sitt beslut 2017-07-03 att huvudmannens resursfördelningssystem inte tar hänsyn till barnens olika förutsättningar och behov.

Skolinspektionen förelade huvudmannen att senast den 3 januari 2018 skriftligen inkomma med redovisning om vidtagna åtgärder samt resultatet av de vidtagna åtgärderna.

Föreliggande barnkonsekvensanalys, som ska vara underlag för beslut om resursfördelningssystem i förskolan, behöver kompletteras med resultatet av utvecklingsarbetet gällande förskolans organisation.

Barn- och utbildningsförvaltningen ska därför under våren 2018 slutföra barnkonsekvensanalysen för att därefter pröva vad som är barnets bästa i ärendet om en resursfördelningsmodell för förskolan i Simrishamns kommun.

Ewa Kristensson
Barn- och utbildningschef