

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-11-14

Diarienummer: N608-1893/24

Handläggare: Anna Hedén Kindbacke, Elisabeth
Johansson

E-post: anna.heden@forskola.goteborg.se

Återrapportering av uppdrag från kommunfullmäktiga gällande kompensatoriska åtgärder i befintliga förskolor där utrymmesbrist råder

Förslag till beslut

Förskolenämnden förklarar uppdraget från kommunfullmäktige (KF 2024-02-01 § 27) som slutfört.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har gett förskolenämnden i uppdrag att utreda kompensatoriska åtgärder i verksamheten, såsom fler utflykter, i syfte att förbättra verksamheten i befintliga förskolor där utrymmesbrist råder (KF 2024-02-01 § 27).

Förskoleförvaltningen har valt att i utredningen fokusera på förskolornas förutsättningar att göra utflykter i den utsträckning att det blir en reell kompensatorisk åtgärd. De förutsättningar som förskoleförvaltningen identifierat är:

- lämpliga platser att besöka
- trygghet och säkerhet i förflyttning och på plats
- kompetens i utomhuspedagogik
- fördelning och utökning av personalresurser
- förändrad schemaläggning och organisation
- god arbetsmiljö för personal
- hälsa och välbefinnande

Utifrån de identifierade förutsättningar är den samlade bedömningen att utflykter i befintliga förskolor där utrymmesbrist råder inte är möjligt att genomföra i den omfattning att det blir en reell kompensatorisk åtgärd. Ökade kostnader i den omfattning som krävs är inte heller möjligt utifrån rådande ekonomiska situation och de prioriteringar som måste göras för att upprätthålla förskolans grunduppdrag.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förflyttning av utbildning och undervisning till närmiljöer är kostnadsdrivande. En regelbunden, om inte daglig, förflyttning och vistelse på ett område utan de krav på trygghet och säkerhet som förskolans egen utemiljö har, kräver mer personal.

Förskoleförvaltningen har gjort en beräkning på kostnaden för högre grundbemanning i aktuella förskolor. Utgångspunkten är att kunna tillgodose barns rättigheter samt upprätthålla trygghet och säkerhet på annan plats än förskolan. Den beräknande

kostnadsökningen för högre grundbemanning är drygt 323 mnkr per år. Utöver kostnad för ökad grundbemanning tillkommer ökade kostnader för till exempel barnvagnar, lådcyklar, busskort och hyra av toalett till en beräknad kostnadsökning om drygt 133 mnkr. Beräkningarna är gjorda utifrån antalet förskolor och antalet avdelningar som är aktuella för kompensatoriska åtgärder.

Förskoleförvaltningen gör bedömningen att ökade kostnader i denna omfattning inte är möjligt utifrån rådande ekonomiska situation och de prioriteringar som måste göras för att upprätthålla förskolans grunduppdrag.

Bedömning ur ekologisk dimension

Att vistas utomhus i naturmiljöer erbjuder möjligheter att utveckla ekologisk litteracitet som är förknippat med lärande för hållbar utveckling. Förskoleförvaltningens bedömning är att fler utflykter, ur ett ekologiskt perspektiv, inte fullt ut kan kompensera för bristande friyta. Utflykter kommer bara i viss mån bidra positivt till barns lärande om relationen mellan människa, natur och samhälle.

Ett ökat tryck och slitage på specifika platser kan uppstå när utflykter ska göras i större omfattning än tidigare. Något som kan vara särskilt påtagligt om flera förskolor och andra verksamheter, som exempelvis skolor, efterfrågar samma typ av gångstråk och platser i närområdet under liknande tider.

Bedömning ur social dimension

Utflykter till olika platser i staden kan ha en positiv inverkan på barn. De får uppleva en större mångfald av situationer och miljöer som inte finns på förskolan och som de kanske inte heller hade mött på sin fritid. Det kan ge barn vidgade vyer och en god relation till Göteborg som stad.

Å andra sidan kan ett ökat antal utflykter även ha en negativ inverkan på barn. Till exempel kan det finnas behov av särskilda rutiner eller möjlighet att gå undan när intrycken blir för många. När det, på annan plats än förskolan, inte finns möjlighet att möta behov kan upplevelse av utflykten bli negativ för både barn och personal.

Det behöver även övervägas vilken behållning respektive åldersgrupp av barn har av att göra utflykter. En ettåringss upplevelse och behållning av en utflykt kan skilja sig markant från en femåringss.

Barnkonventionen

I enlighet med barnkonventionen och skollagen har varje barn rätt till utbildning och undervisning där omsorg, utveckling och lärande ska utgöra en helhet. Rättighetsbärare är varje barn och skyldighetsbärare är i detta fall Göteborgs Stad.

På alla förskolor ska varje barn inkluderas. Den fysiska miljön i förskolan ska, tillsammans med den sociala och pedagogiska miljön, utmana det enskilda barnet i sin utveckling och sitt lärande. Därför behöver den fysiska lärmiljön vara flexibel och kunna anpassas efter behov. Om utomhusmiljön som förskolan har tillgång till främst är närliggande miljöer riskerar viss utveckling och lärande utebli, särskilt om den närliggande miljön inte är eller kan anpassas för att inkludera varje barn.

Samverkan

Information har skett med de fackliga organisationerna vid förvaltningssamverkan den 11 december 2024.

Ärendet

Kommunfullmäktige har gett förskolenämnden i uppdrag att utreda kompensatoriska åtgärder i verksamheten, såsom fler utflykter, i syfte att förbättra verksamheten i befintliga förskolor där utrymmesbrist råder.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

På sammanträdet i december 2021 beslutade förskolenämnden om svar på remissen ”Förslag till Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal samt inriktning för samnyttjan och samlokalisering avseende kommunala verksamhetslokaler”.

Förskolenämnden avstyrkte då förslaget med hänvisning till att förslaget till riktlinje skulle innebära försämrade förutsättningar för barnen genom minskade rekommenderade friyta samt möjlighet till minskad yta för byggnaden. Det skulle bland annat innebära att nyproduktion av förskolor från början byggs med mindre friyta än Boverkets rekommendationer.

Kommunstyrelsen beslutade 6 april 2022 att återremittera ett reviderat förslag till riktlinje till de nämnder som avstyrkte remissversionen (förskolenämnden, lokalnämnden, miljö- och klimatanämnden samt park- och naturnämnden). Eftersom nyckeltalen för friyta bara förändrats till viss del i återremissversionen av riktlinjen gjorde förskolenämnden samma bedömning som tidigare och avstyrkte igen förslaget till riktlinje på sitt möte den 20 juni 2022.

”Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal samt inriktning för samnyttjan och samlokalisering avseende kommunala verksamhetslokaler” antogs av kommunfullmäktige 2024-02-01 (§ 27). Vid samma sammanträde beslutade kommunfullmäktige att ge förskolenämnden följande uppdrag:

- ”Förskolenämnden får i uppdrag att utreda kompensatoriska åtgärder i verksamheten, såsom fler utflykter, i syfte att förbättra verksamheten i befintliga förskolor där utrymmesbrist råder.”

Friyta

I ”Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal samt inriktning för samnyttjan och samlokalisering avseendekommunala verksamhetslokaler” är nyckeltalen för friyta vid nyproduktion av förskolor följande:

Område	Acceptabel nivå av friyta	Funktionell nivå av friyta	God nivå av friyta	Sammanhängande friyta
Innerstaden (stadskärnan och den utvidgade innerstaden; centrala Göteborg)	20 kvm/barn	25 kvm/barn	-	1 800 kvm (+/- 20 procent)
Mellanstaden (delar av det sammanhängande stadsområdet som ligger utanför innerstaden)	-	25 kvm/barn	35 kvm/barn	3 000 kvm
Ytterstaden (yttre delarna av Göteborg som ligger utanför det sammanhängande stadsområdet; i huvudsak relativt glest befolkad landsbygd)	40 kvm/barn	40 kvm/barn	40 kvm/barn	acceptabel nivå: 4 000 kvm god nivå: 6 000 kvm

När avsteg görs från det angivna spannet på nyckeltalet så ska det, enligt riktlinjen, göras kompensatoriska åtgärder. Med utgångspunkt i riktlinjens nyckeltal för nyproduktion har

förskoleförvaltningen gjort en sammanställning av hur många befintliga förskolor som inte når upp till kraven om friyta per barn och som därmed skulle vara aktuella för kompensatoriska åtgärder.

Område	Antal förskolor aktuella för kompensatoriska åtgärder	Antal avdelningar aktuella för kompensatoriska åtgärder
Innerstaden	49	152
Mellanstaden	107	383
Ytterstaden	24	94
Summa	180	629

Kommentar till tabell: Siffrorna i tabellen är per 2024-10-21. Tomma lokaler samt de 124 förskolor där uppgift om friyta saknas är inte medräknade i tabellen (av de 124 förskolor som saknar uppgift om friyta finns 21% i innerstaden, 64% i mellanstaden och 15% i ytterstaden).

Det sker en naturlig och kontinuerlig förändring avseende lokaler, antal barn och antal anställda. Därav kan siffran för antal förskolor/avdelningar som är aktuella för kompensatoriska åtgärder förändras både på kort och lång sikt.

Avgränsningar

En kompensatorisk åtgärd för bristande friutrymme på en förskola innebär alltid en förflyttning av barn och personal. Den vanligaste åtgärden är förflyttning i form av en utflykt i närområdet. Förskoleförvaltningen har därför valt att i utredningen fokusera på förskolornas förutsättningar för att göra utflykter.

Förskoleförvaltningen har valt att i detta ärende inte utreda formen förskolebuss. Detta har redan utretts och beskrivits tidigare i ärende N608-1225/21.

Förvaltningens bedömning

Förskoleförvaltningens bedömning och utredning utgår från barns rättigheter. För att kunna göra utflykter i den utsträckning att det blir en reell kompensatorisk åtgärd för bristande friyta och samtidigt tillgodosör varje barns rättighet till utbildning, undervisning och en tillgänglig lärmiljö (social, pedagogisk och fysisk), behöver det finnas ett antal förutsättningar på plats. De förutsättningar som förskoleförvaltningen identifierat är:

- lämpliga platser att besöka
- trygghet och säkerhet i förflyttning och på plats
- kompetens i utomhuspedagogik
- fördelning och utökning av personalresurser
- förändrad schemaläggning och organisation
- god arbetsmiljö för personal
- hälsa och välbefinnande

Förskolor i Göteborg gör idag utflykter med barngrupper. Utflykterna genomförs mer sällan men är ett inslag i barnens utbildning och undervisning, och kommer så fortsätta vara. Det som uppdraget från kommunfullmäktige avser är att öka antalet utflykter i den omfattning att det blir en reell kompensatorisk åtgärd. Utifrån de förutsättningar som förskoleförvaltningen identifierat blir då den samlade bedömningen att utflykter i befintliga förskolor där utrymmesbrist råder inte är möjligt att genomföra i den omfattning att det blir en reell kompensatorisk åtgärd.

Lämpliga platser att besöka

För att kunna göra utflykter ska det i närområdet finnas platser som lämpar sig för förskolans utbildning och undervisning, aktuella barngrupp och deras behov samt passar under alla årstider och väderlekar. Platsen ska även vara lämplig ur ett trygghets- och säkerhetsperspektiv men även utifrån buller. Förutom att tillföra utökad yta utomhus ska platserna komplettera funktioner och innehållsliga aspekter i förhållande till den befintliga friytan på förskolan.

Hur platsen som besöks är utformad kan påverka förskolans möjligheter att möta varje barns behov av omsorg, utveckling och lärande. Lämpliga platser ska utgöra en tillgänglig lärmiljö för varje barn, oavsett funktionalitet.

För att minska tiden för förflyttning och därmed tiden som barn befinner sig i en direkt trafikmiljö är det lämpligast att besöka en plats i förskolans geografiska närområde. Totalt sett krymper allmänna ytor och grönområden i stadsmiljö. De tenderar även att vara få och mindre till ytan. Risk finns därför att platser i utomhusmiljön nära aktuella förskolor inte är lämpliga att besöka på grund av att de inte möter barns behov eller förskolans behov för att kunna genomföra utbildning och undervisning.

För att kunna svara på frågan om vilka platser som är lämpliga att besöka och var de är geografisk placerade är förskoleförvaltningens bedömning att en inventering behöver göras. En sådan eventuell inventering bedöms vara tidskrävande och bör inte göras om inte övriga förutsättningar för förskolorna är möjliga att genomföra.

Trygghet och säkerhet i förflyttning och på plats

Utflykter ställer andra krav på trygghet och säkerhet än när barngruppen vistas på förskolans egen friyta. Platser som är aktuella för att genomföra delar av förskolans utbildning på får aldrig utgöra en risk för barns trygghet och säkerhet. Vid planering av utflykter ska hänsyn alltid tas till barns trygghet och säkerhet.

Vid besök i en park eller naturområde är området oftast en öppen yta medan en förskolgård är inhägnad. Allmänna platser där flera grupper samsas om utrymmet, kan vara svåra att överblicka. Det blir då svårare för personal att ha uppsikt över varje barn.

Trygghet och säkerhet är även kopplat till trafiksituationen. Färdväg, avsaknad av övergångsställen eller mycket trafik kan utgöra risker. Kollektivtrafik är inte specifikt anpassad för barn och förskoleverksamhet. Det ställer krav på personalen att veta hur barn färdas tryggt och säkert i kollektivtrafiken. Om barngruppen sitter utspridd kan det vara svårt att hålla uppsikt men också att föra dialog med barngruppen.

Förflyttning med hjälp av lådcyklar är inte alltid en möjlighet och kan utgöra en risk. Att framföra en lådcykel med barn kräver en annan teknik och vana än att cykla själv på en vanlig cykel. Risken för olyckor måste därför tas i beaktande.

Förskoleförvaltningens bedömning är att antalet utflykter troligen kommer att begränsas utifrån aspekter på trygghet och säkerhet, både när det gäller förflyttning och antalet platser som lämpar sig som utflyktsmål. Därmed kan det bli svårt att genomföra utflykter i den omfattning att det blir en reell kompensatorisk åtgärd.

Kompetens i utomhuspedagogik

För att en närmiljö också ska kunna bli lärmiljö behöver pedagoger specifika kunskaper i utomhuspedagogik. Personal behöver på ett medvetet sätt kunna använda sig av utomhusmiljön, som hälsofrämjande resurs, men också skapa goda förutsättningar för lärande utomhus. Under pandemin förlade förskolan i större utsträckning utbildning och undervisning utomhus. Erfarenheterna från den tiden påvisade behov av ökade kunskaper i utomhuspedagogik.

Förskoleförvaltningens bedömning är att det behövs insatser för att öka kompetensen om barns lärande utomhus, särskilt riktade till aktuella förskolor där brist på friyta råder. För att kunna genomföra insatser bör en inventering av behovet av kompetensökning på aktuella förskolor göras.

Fördelning och utökning av personalresurser

Förflyttningar med yngre barn kräver fler personal än att vara kvar på förskolan. Om utflykter ska vara en reell kompensatorisk åtgärd behöver hänsyn tas till personalfördelning och utökad grundbemanning övervägas. Risker är annars stora att äldre barn i större utsträckning får ta del av utflykter än de yngre.

I många barngrupper finns det särskilda eller extraordinära behov som förskolan är skyldiga att tillgodose. Behov är alltid relaterade till den miljö där individen befinner sig. Det kan innebära att behov förändras när barn och personal lämnar förskolan för att göra en utflykt. Ett troligt antagande är att det krävs fler personal för att möta behov som kan uppstå under utflykter när miljön inte är den samma som i förskolan.

I dagsläget gör förskoleförvaltningen bedömningen att en utökning eller omfördelning av personella resurser inte är möjlig utifrån rådande ekonomiska förutsättningar och de prioriteringar som måste göras för att upprätthålla förskolans grunduppdrag (se även bedömning under rubriken *Ekonomiska dimensionen*).

Förändrad schemaläggning och organisation

Fler utflykter kan innebära behov av förändrade arbetssätt på aktuella förskolor vilket kan innebära en organisatorisk utmaning. Att planera utbildning och undervisning utomhus, och på annan plats än förskolan, så ofta att det blir en kompensatorisk åtgärd kräver en annan schemaläggning och organisering än vad som är gängse. Det krävs även kompetens hos förskolpedagog i utomhuspedagogik för att kunna planera hur förflyttning och närmiljön ska användas i utbildning och undervisning.

Planeringen måste i större utsträckning ta hänsyn till parametrar så som hämtning och lämning, måltider samt unika behov. Barn hämtas vid olika tidpunkter, främst på eftermiddagen vilket gör att utflykter primärt bör ske på förmiddagar. Hur länge utflykten kan vara kan bero på när måltider ska serveras. Därav blir närheten till utflyktsmålet avgörande. Likaså måste personalscheman läggas så att de täcker behovet av personal under de tider utflykter sker.

Förskoleförvaltningens bedömning är att tiden på dagen när utflykter kan göras är begränsad. Schemaläggning och planering kommer därmed att utgöra en organisatorisk utmaning. Troligen kommer det inte, utifrån tid och schema, vara möjligt att planera för utflykter i den omfattning att det blir en reell kompensatorisk åtgärd.

God arbetsmiljö för personal

Personal ska känna sig trygga att utföra sitt uppdrag. En del av det är kännedom om och handlingsberedskap utifrån rutiner och planer, exempelvis krispärm och förskoleförvaltningens rutin för riskanalys vid utflykt. Kunskap måste finnas om rutiner och planer både hos all fast personal och eventuella vikarier.

Att vistas i trafikmiljö med barngrupp, på promenad, cyklandes med lådcykel eller i kollektivtrafik, är ett stort ansvar, inte minst utifrån trygghet och säkerhet.

Trafiksituationen och att kunna ha uppsikt över varje barn i en trafikmiljö eller större öppen yta kan innebära en ökad stress för personal. Oavsett färdmedel kan en förflyttning innebära tunga lyft för personalen och förslitningsskador, främst i armar och axlar.

Förskoleförvaltningens bedömning, när det gäller personalens arbetsmiljö, är att flera av de identifierade förutsättningarna måste finnas på plats, så som ökad grundbemanning och säkra medel för förflyttning. Även om flera av förutsättningarna finns på plats så kommer troligen ett ökat antal förflyttningar med barngrupp ändå att innebära en ökad stress och fysisk påverkan för personalen. Risken finns då att personalens arbetsmiljö försämras.

Hälsa och välbefinnande

I förslag på revideringar av förskolans läroplan, som nu ligger hos regeringen för beslut, finns skrivningar som ska bidra till att barn i förskolan får mer med tid i rörelse och därigenom blir mindre stillasittande. Att röra på sig och vara ute i dagsljus har positiva effekter både på kroppen och motoriken såväl som för koncentrationen och det psykiska välbefinnandet.

Förskola är en betydande del av de flesta barns uppväxt och vardag. Påverkan som förskolan kan ha i form av hälsofrämjande faktorer kräver ett medvetet arbete för att förbättra verksamheten i befintliga förskolor där brist på utrymme råder. När förskolans friyta är liten kan det även finnas en risk att det påverkar barns och personals hälsa negativt.

Förskoleförvaltningens bedömning är att utflykter skulle kunna bidra till mer rörelse med mer intensitet under vissa delar av dagen. Samtidigt skulle det kunna innebära mindre rörelse totalt under dagen, bland annat beroende på hur personal och barn förflyttar sig. När barn är beroende av vuxna för att ta sig till sin lekmiljö finns risk att deras aktivitetsnivå dras ner kraftigt. Utöver att promenader tenderar att vara vuxenstyrda, är barns möjlighet till rörelse begränsad när de färdas i exempelvis barnvagn eller i lådan på lådcykel. Risken finns därför att framför allt yngre barn bli hänvisade till dubbelbarnvagnar och därmed får en mer begränsad möjlighet till rörelse och utforskande.

Johan Olofson

Annika Samuelsson Lovén

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef Kvalitet