

Tjänsteutlåtande

Utfärdat: 2024-02-21

Diarienummer: N608-2536/23

Handläggare: Karin Hansson Ivanetti

E-post: malin.welin@forskola.goteborg.se

Uppföljning av beslutade sammanslagningar av förskoleenheter

Förslag till beslut

Förskolenämnden godkänner redovisningen och förklarar uppdraget som slutfört.

Sammanfattning

Under år 2021 beslutar förskolenämnden om elva sammanslagningar av förskoleenheter. Vid nämndsammanträdet 16 juni och 22 september 2021¹ ges förvaltningen i uppdrag att återkomma med en uppföljning av genomförda sammanslagningar för att kunna utläsa effekter och resultat. Uppföljningens centrala utgångspunkter är de lagkrav nämnden har att förhålla sig till, som ansvarsnivåer, erbjudande av förskola och definition av förskoleenhet i relation till syftet med enhetssammanslagning. Enligt skollagens 1 kapitel 3 § är en förskoleenhet definierad som en av huvudmannen för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra.

Uppföljningen visar att genomförda sammanslagningar börjar ge effekt i vissa fall, men att det i andra kvarstår utmaningar som sammanslagningen var tänkt att lösa. En möjlig orsak till det blandade resultatet kan bero på otydligt syfte och avsaknad av förväntade effekter på övergripande och strategisk nivå.

Bedömning ur ekonomisk dimension

En rad samvarierande planeringsförutsättningar som ekonomi, personal, barnantal, platser, lokaler och servicegrad påverkar förskolenämnden och förvaltningens möjlighet att fördela resurser för att uppnå en ökad likvärdighet mellan förskolor där alla barn får tillgång till undervisning av hög kvalitet och kompenserar för barns olika förutsättningar. I det sammanhanget är det viktigt att förvaltningen ständigt bevakar effekter och konsekvenser av nämndens olika finansieringsmodeller, såsom förskolorna på öarna i södra skärgården, en-avdelningsförskolor, intraprenad samt flex-avdelningar och vid expansion av nyöppnade förskolor. Hur de olika modellerna påverkar varandra och vilka konsekvenser det blir för varje rektors inre organisation och för förvaltningen. Ett arbete där uppföljning och analys av fördelningens resultat och effekter är viktiga redskap för att kunna säkra en verksamhet som erbjuder likvärdiga förutsättningar för alla barn. Att skapa större enheter ger förvaltningen och verksamheten bättre förutsättningar att nyttja ekonomiska och personella resurser samt lokaler mer ändamålsenligt och effektivt.

¹ Protokollsbilaga 8, 2021-06-16 och protokollsbilaga 9, 2021-09-22

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förskolan ska som det första steget i skolväsendet förbereda barnen för fortsatt utbildning, med en utbildning som ska vara likvärdig, vilket innefattar tre grundläggande aspekter; att alla barn ska få *lika tillgång* till undervisning av *lika kvalitet* och *kompensera* för barns olika förutsättningar². Förskolan har även en viktig roll i samhället att tillsammans med pedagogisk omsorg och omsorg på obekväm arbetstid bidra till att göra det möjligt för vårdnadshavare att förena förvärvsarbete eller studier med föräldraskap.

En grundläggande förutsättning för att bedriva förskoleverksamhet är tillgång till utbildad personal. Rektors möjlighet att organisera omsorg och undervisning, samt fördela resurser utifrån barns behov och förutsättningar, förutsätter en grundbemanning som bidrar till en flexibilitet vid sammansättning av barngrupper och personal, samt att kunna bemanna utifrån vårdnadshavares behov av omsorg. Förskolan i Göteborgs Stad står, likt övriga kommuner i landet, inför utmaningen att det råder brist på förskollärare och barnskötare.

Barnkonventionen

Förvaltningens hantering ligger i linje med nämndens ansvar i skollagen och därmed även i enlighet med barnkonventionens intentioner.

Samverkan

Information har skett med de fackliga organisationerna vid förvaltningssamverkan den 20 mars 2024.

Bilaga

Uppföljning av beslutade sammanslagningar av förskoleenheter

² 1 Kapitel 4,8,9 §§§ skollagen

Ärendet

Under år 2021 beslutar förskolenämnden om elva sammanslagningar av förskoleenheter. Vid nämndsammanträdet 16 juni och 22 september 2021³ får förvaltningen i uppdrag att återkomma med en uppföljning av genomförda sammanslagningar för att kunna utläsa effekter och resultat. Uppföljningen avgränsas till de elva enheter som beslutas under 2021.

Beskrivning av ärendet

Att genomföra sammanslagningar av enheter har sin grund i att förvaltningen 2019 konstaterar att mindre förskoleenheter med en- till två avdelningar upplever svårigheter vad gäller bemanning i relation till att erbjuda vårdnadshavare en hög servicegrad. Det leder till att förvaltningen genomför en utredning 2020⁴ om möjligheten till divergerande öppettider och om vissa förskoleenheter därmed kan stänga tidigare än andra. Förvaltningen utreder även den juridiska möjligheten till organisatoriska förändringar avseende att ansöka till ett placeringsområde i stället för en specifik förskoleenhet.

Den 22 april 2020 informeras nämnden om utredningen som pekar på att det finns juridiska och organisatoriska möjligheter för sammanslagning av förskoleenheter. Utredningen visar att sammanslagning av enheter kan bidra till bättre förutsättning för rektors organisation, personalkontinuitet, möjliggöra bättre åldersfördelning i barngrupperna och ökade förutsättningar att tillgodose vårdnadshavares behov av omsorg.

Sammanslagning av elva enheter 2021

Nämnden har under 2021 fattat beslut om elva sammanslagningar, med början på nämndmöte den 24 februari⁵. Ytterligare förslag om sammanslagningar avslogs eller återremitterades. Av nämndens yrkande om sammanslagningar den 24 februari 2021⁶ framgår att syftet med sammanslagning av enheter är att stärka rektors förutsättningar för personalplanering i förhållande till vårdnadshavares behov av omsorg. En ökad personalitet under dagen kan främja en bättre utbildningskvalitet genom ökad andel förskollärare när flest barn är på förskolan.

Översyn resursfördelning och servicegrad 2022

Den 20 april 2022⁷ ger förskolenämnden förvaltningen i uppdrag att genomföra en översyn av resursfördelning och servicegrad för mindre kommunala förskolor. I den besvaras hur resursfördelning för storleksmässigt mindre kommunala förskolor kan anpassas för att ge rektorer bättre förutsättningar att planera sin inre organisation där personalplanering utgör en del. Nämnden uttrycker att det upplevs som speciellt komplext och sårbart i mindre enheter att hantera ett begränsat personalantal för att kunna upprätthålla en hög servicegrad. Detta ingick även i den utredning som förvaltningen genomförde 2020⁸.

3 Protokollsbilaga 8, 2021-06-16 och protokollsbilaga 9, 2021-09-22

4 Protokoll 2020:5 (§ 83 N608-0003/20) Organisatoriska möjligheter utifrån enhetsperspektivet (enhetsutredningen))

5 Protokoll 2021:4, 2021:8, 2021:10

6 Protokollbilaga 11, 2021-02-24

7 Protokoll 2022:6 (§ 95 N608-0936/22)

8 Protokoll 2020:5 (§ 83 N608-0003/20) Organisatoriska möjligheter utifrån enhetsperspektivet (enhetsutredningen))

Sammanslagning av enheter 2023

Vid nämndmöte den 21 juni 2023⁹ beslutas två sammanslagningar. I beslutsunderlaget uppger förvaltningen reviderade syftesbeskrivningar, risk- och friskbedömningar, samt barnkonsekvensanalyser. Förtydligandet i syftesbeskrivningen innebär att mindre förskoleenheter kan slås samman till en större enhet, administrativt placerad under en rektor. Det syftar till att ge bättre förutsättningar för rektorn att planera verksamheten inom given budgetram. Den sammanslagna förskoleenheten blir administrativt en placeringsenhet, en ekonomisk resultatenhet, samt en enhet för planering och uppföljning.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningens analys av rektorers och utbildningschefs svar visar att hur rektor och utbildningschef har tolkat och tillämpat beslutet, påverkar utfallet av resultatet.

I de fall beslutet verkställts har flertalet rektorer fått positiv effekt, med en ökad möjlighet att mer flexibelt och ändamålsenligt agera inom sin inre organisation, med möjlighet att fördela kunskap, erfarenheter och resurser på ett mer ändamålsenligt sätt för barn och pedagoger. Barn i behov av särskilt stöd har större möjlighet att få en placering på en avdelning där barnets utveckling gynnas som bäst. Sammanslagning av enheter har för flertalet rektorer möjliggjort att placering av nya barn har underlättats och bidragit till ett jämnare barnantal i grupperna fördelat över hela förskolenheten. Det bidrar även till ett mer effektivt användande av förskoleförvaltningens lokaler.

I de fall beslutet inte verkställts har förväntade effekter inte uppnåtts, utan de svårigheter och den problematik som sammanslagningarna hade som syfte att lösa kvarstår.

Johan Olofson

Malin Welin

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef Styrning och ledning

⁹ Protokoll 2023:11