

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-03-31

Diarienummer: N608- 0787/23

Handläggare: Eva Klockar

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

Förskolenämndens verksamhetsnominering inför budget 2024

Förslag till beslut

1. Förskolenämnden beslutar att finansiering för lokalkostnadsutvecklingen ska nomineras.
2. Förskolenämnden beslutar att finansiering för kommunfullmäktiges uppdrag att vidareutbilda befintlig personal på betald arbetstid ska nomineras.
3. Förskolenämnden beslutar att ambitionsökning gällande chefers organisatoriska förutsättningar ska nomineras.
3. Förskolenämnden beslutar att ambitionsökning för uppsökande verksamhet för att öka deltagandet i förskola ska nomineras.
4. Förskolenämnden översänder sin verksamhetsnominering till kommunstyrelsen för att bifogas förutsättningar för budget för Göteborgs Stad.

Sammanfattning

Förskolenämndens verksamhetsnomineringar belyser områden som bedöms som viktiga att beakta i det centrala budgetarbetet i Göteborgs Stad. De innebär sammantaget ett ökat behov för förskolenämnden nästa år. Förändrade förutsättningar i omvärlden påverkar kostnadsutvecklingen samtidigt som ambitionsnivån för nämndens uppdrag ökar. Fyra områden nomineras i följande prioriteringsordning:

1. Lokalkostnadsutvecklingen
2. Kommunfullmäktiges uppdrag att vidareutbilda befintlig personal på betald arbetstid
3. Förbättringar av chefers organisatoriska förutsättningar
4. Ambitionsökning för uppsökande verksamhet

Bedömning ur ekonomisk dimension

Beslutet om verksamhetsnominering syftar till att signalera eventuell påverkan på nämndens behov av kommunbidrag, genom minskat eller ökat behov. Förskolenämnden tilldelas budgetram utifrån antal barn i åldern 1–5 år. I årets befolkningsprognos framgår att barn 1–5 år förväntas minska med 526 stycken nästa år. Merparten av minskningen återfinns i åldersgruppen 1 till 2 år (-687 barn). I nämndens verksamhet går främst barn i åldrarna 3–5 år. Andelen barn i åldersgruppen 3–5 år förväntas däremot öka med 161 stycken. Nämndens ram inför 2024 bedöms därmed minskas i större utsträckning än minskningen av antal barn i förskoleverksamhet.

Samtidigt som nämndens grundtilldelning förväntas minska, innebär kostnadsutvecklingen i samhället ökade lokalkostnader omfattande 80 miljoner kronor (mnkr) nästa år, varav 59,7 är ökade räntekostnader. Prisutvecklingen av el och livsmedel

kan också komma att påverka nämndens kostnader 2024, eftersom kostnaderna under 2023 beräknas öka med 22 mnkr jämfört med 2022. Utan kompensation för ökade kostnader krävs effektiviseringar i kärnverksamheten.

Ytterligare en förutsättning som påverkar nämndens budget är styrningen av förvaltningarnas köp och sälj-budgetprocess där exempelvis köp av tjänster från Intraservice innebär kostnader som varierar mellan år. Prisuppgifter kommer många gånger sent i budgetarbetet vilket påverkar möjligheten till god framförhållning. Ett exempel som påverkar nämnden 2023 är ändrade fördelningsprinciper avseende stadens gemensamma tjänster. För förskolenämnden genererar det högre kostnader motsvarande cirka 40 mnkr. Förvaltningen bedömer att säljande förvaltningar bör inkomma med prisuppgifter i god tid, gärna samtidigt som budgetförutsättningarna kommer från stadsledningskontoret, för att skapa stabila planeringsförutsättningar. Vidare bör säljande verksamheter högst öka sina priser med samma nivå som förvaltningarnas ramtilldelning för att inte påverka kärnverksamheten negativt. All kostnadsökning utöver förvaltningarnas ramfördelning bör vara förankrat i politiska beslut.

På kort sikt bedömer förvaltningen att verksamhetsnomineringarna som handlar om ambitionsökningar leder till ökade kostnader om cirka 32 miljoner kronor för nämnden. På längre sikt kan ambitionshöjningen avseende chefers organisatoriska förutsättningar leda till eventuell hemtagning, genom att minska den korta och långa sjukfrånvaron, minska personalomsättningen bland medarbetare samt minskad chefsomsättning. I rapporten ”Antal medarbetare per chef” (Stadsledningskontoret, 2022) framgår att forskning påvisat att åtgärden att minska antalet medarbetare per chef är lönsam redan vid liten effekt. När effekten uppstår är dock svårt att förutsäga, men sannolikt tar det flera år.

Bedömning ur ekologisk dimension

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

Bedömning ur social dimension

En stor andel av förskolenämndens chefer har, likt många andra kvinnodominerade verksamheter inom kommuner och regioner, ansvar för ett stort antal medarbetare. Forskning visar att chefers möjlighet till ett starkt, närvarande ledarskap leder till bättre arbetsprestationer och friskare arbetsplatser, något som är gynnsamt både för den verksamheten är till för och på sikt ekonomin. I årsrapporten 2022 redovisar förskolenämnden en total sjukfrånvaro om 11,2 procent och konstaterar att arbetet för att skapa en hållbar arbetsmiljö är förskolenämndens största utmaning. Med utgångspunkt i kommunfullmäktiges uppdrag att ta fram en konkret plan för att uppnå ett maximalt antal medarbetare för stadens chefer lyfter förskolenämnden som nominering behovet av resurser för att öka antalet första linjens chefer för att förbättra chefers organisatoriska förutsättningar. Förvaltningen bedömer att det bidrar till attraktivare arbetsplatser och gynnar därmed jämställdhet och den framtida kompetensförsörjningen av nämndens verksamheter.

Barnkonventionen

Förvaltningen bedömer att nomineringen som handlar om uppsökande verksamhet för att få fler barn i förskola är ett viktigt led i arbetet med att skapa likvärdiga förutsättningar

för barns rätt till utbildning. Bland dem som inte är inskrivna i förskolan är barn från socioekonomiskt utsatta familjeförhållanden överrepresenterade. Förskolan kan, om den är av hög kvalitet, ha socialt utjämnande effekt. Ett ökat deltagande i förskolan kan därmed antas inverka positivt genom att kompensera för mindre gynnsamma levnadsvillkor och skapa förutsättningar för fler barns utveckling och lärande inför grundskolan. Det förutsätter dock att det är förskolor med god kvalitet. Forskning visar att personalens förhållningssätt och kompetens är den mest avgörande faktorn för god kvalitet.

Förskolenämnden har, liksom övriga kommuner i landet, utmaningar med att kompetensförsörja verksamheterna. Samhällsutvecklingen under kommande tio år innebär ett ökat personalbehov och konkurrens om arbetskraft inom välfärdens sektorer. Förskolenämndens insatser för att öka andelen utbildad personal i verksamheten är viktiga för förskolornas möjlighet att erbjuda utbildning med god kvalitet. Om finansiering inte säkerställs, riskerar satsningar på kompetensutveckling att bli kontraproduktiva genom att belastningen på kärnverksamheten ökar. Det kan leda till en sämre arbetsmiljö och riskerar då att leda till att utbildad personal slutar.

Samverkan

Information har skett med de fackliga organisationerna vid förvaltningssamverkan den 22 mars samt 19 april 2023.

Bilaga

Verksamhetsnomineringar 2024

Ärendet

Ärendet handlar om förskolenämndens verksamhetsnominering som ska överlämnas till det politiska budgetarbetet i Göteborgs Stad inför budget 2024.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Då Göteborg, likt övriga kommuner i landet, står inför betydande utmaningar i fråga om kompetensförsörjning och finansiering behöver det årliga budgetarbetet adressera frågan om prioriteringar i verksamheten, genom utökade behov eller ambitioner. Det är samtidigt viktigt att värdera vilka förutsättningar som finns att minska ambitioner eller uppdrag som ligger längre ifrån eller utanför det kommunala kärnuppdraget. Enligt kommunfullmäktiges riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll ska alla nämnder i Göteborgs Stad upprätta ett underlag till en verksamhetsnominering.

Verksamhetsnomineringen identifierar nya förutsättningar i förhållande till rådande budget och värderar om uppdraget för nämnden utökas eller minskas. I det fall nomineringen handlar om andra nämnders uppdrag ska beslut föregås av att samverka med berörd nämnd skett. I de fall det finns flera områden att nominera ska nämnden ange en tydlig prioriteringsordning.

Nämndens verksamhetsnominering ska beslutas i april och därefter överlämnas till stadsledningskontoret, som bifogar verksamhetsnomineringarna till underlaget ”Förutsättningar för budget” som syftar till att möjliggöra för politiken att forma sina förslag och därmed möjliggöra ett budgetbeslut i november månad. ”Förutsättningar för budget” presenteras i maj månad.

Förskolenämndens process

Processen med att upprätta ett underlag till en verksamhetsnominering har innefattat olika steg. Förvaltningen har i arbetet med nulägesanalyser identifierat förslag på nomineringar från utbildningsområden och stöдавdelningar. Förvaltningsledningen har därefter bedömt vilka nomineringar som ska hanteras i förvaltningens interna budgetprocess samt vilka som ska lyftas som förslag på verksamhetsnomineringar. En viktig utgångspunkt har varit de slutsatser som dragits i uppföljningsprocessen 2022 samt innehållet i nämndens verksamhetsplan 2023. Den 29 mars träffades förvaltningsledningen och förskolenämnden för genomgång och dialog om förvaltningens förslag.

Verksamhetsnomineringar inför 2024

Lokalkostnadsutvecklingen

Förskolenämndens lokalkostnader har ökat markant de senaste åren.

Lokalkostnadsutveckling över tid	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Stadsfastigheter	374 618	414 709	462 053	543 814	620 087	702 300
Totalt	410 675	450 971	498 106	576 270		

Nybyggnation samt renoveringar, bland annat på grund av eftersatt underhåll, leder till förhöjd hyra. Nästa år påverkas lokalkostnaderna av ökad ränta. Räntekostnaden utgör 14 procent av totala hyreskostnaden 2024. Det kan jämföras med att räntekostnaden utgör 6 procent av den totala hyreskostnaden år 2023.

Hyreskostnad 2024	Hyreskostnad 2023
702 300tkr varav 97 298tkr ränta	620 087tkr varav 37 576tkr ränta

Lokalplanering för förskoleverksamhet är komplext och påverkas lätt av ändrade omvärldsförutsättningar, exempelvis avvikelser i befolkningsprognos. I stadsledningskontorets prognos från mars 2023 framgår ett trendbrott med en negativ befolkningsutveckling (1-5år) under kommande år.

Utan möjlighet att påverka nivån på hyror eller säga upp hyresavtal har förskolenämnden en överkapacitet på lokaler. De förändrade förutsättningarna kan nyttjas positivt genom att möjliggöra för renoveringar av lokaler med eftersatt underhåll. På lång sikt bidrar det till kommunfullmäktiges mål att alla förskolor ska hålla hög kvalitet och ge barn en trygg och stimulerande miljö. Men eftersom förskolenämnden får sin nämndram beräknad på antal barn i befolkningen, som minskar, innebär det i ett kort perspektiv att en ökad andel av nämndramen behöver läggas på lokalkostnader.

Utan kompensation för ökade kostnader för lokaler behöver nämnden effektivisera sin verksamhet. 2024 ökar hyreskostnaderna med 82,2 mnkr enligt stadsfastighetsförvaltningens uppgifter om preliminära hyror. De investeringsrelaterade driftkostnaderna för förskolenämnden beräknas till 17,0 mnkr. Kommunfullmäktige har fattat beslut om klimatneutralt byggande i staden vilket kommer innebära att lokalkostnadsutvecklingen drivs på ytterligare då investeringskostnaderna beräknas öka med cirka 7 procent. Vad det innebär i kostnadsökning för förskoleförvaltningen är i nuläget oklart.

Vidareutbilda befintlig personal på betald arbetstid

I kommunfullmäktiges budget 2023 får förskolenämnden i uppdrag att erbjuda fler förskoleassistenter och barnskötare möjlighet att vidareutbilda sig på betald arbetstid. Inga riktade medel följer med uppdragen. I budgeten 2022 fick nämnden i uppdrag att tillsammans med nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning arbeta med kompetenshöjande insatser för befintlig personal med annat modersmål än svenska samt inkludera validering av svenska språket vid nyrekrytering. En riktad engångssatsning om 10 miljoner kronor följde med uppdraget.

Kommunfullmäktiges ambitionsökningar för vidareutbildning av befintlig personal inom förskolenämndens ansvarsområde är kostnadsdrivande över tid och finansiering behöver säkerställas därefter för att inte riskera att urholka befintlig verksamhet. Satsningen om 10 miljoner i budget 2022 har medfört att förvaltningen, i samverkan med arbetsmarknad och vuxenutbildning, startat en språkutbildning samt initierat insatser för språkutvecklande arbetsplatslärande, exempelvis genom att tillföra kompetens inom vuxnas lärande och svenska som andraspråk (SVA). Förvaltningen ser behov av att fortsatt utveckla samarbetet och denna typ av insatser för att möta det kompetensbehov befintliga personalgrupper har och kommer att ha framöver. Förskolans stora rekryteringsgrupp kommer från vuxenutbildningen och har svenska som andraspråk. Nomineringen kan därmed komma att påverka nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning genom ökade kostnader för utbildning samt insatser.

I förskolenämndens nominering har ekonomisk effekt för följande ambitionsnivå beaktats.

Utbildningsinsats	Ambition 2024 - 2026	Kostnad
Valideringsutbildning till förskollärare	Skapa förutsättningar för utbildning i områden med behov av att öka antal förskollärare. Utbildningsinsats som löper över 5 år. Ambitionen är att 5 barnskötare startar varje termin. Under en treårsperiod kommer då 30 barnskötare vara i utbildning på förskolläraryrket.	Vikarieersättning
Ledarskapsutbildning för förskollärare	Fortsätta utbildningsinsats då förskollärare saknar utbildning om ledarskap mot vuxna utifrån det utökade uppdraget i Lpfö18. Ambitionen är att 140 förskollärare startar varje år. Under en treårsperiod kommer 420 förskollärare ha läst utbildningen.	Utbildningskostnad
Valideringsutbildning till barnskötare	Fortsätta utbildningsinsats för att höja grundkompetensen i förvaltningen. Ambitionen är att 60 förskoleassistenter startar varje år. Under en treårsperiod kommer 240 förskoleassistenter vara färdigutbildade barnskötare.	Utbildningskostnad och vikarieersättning
Fördjupad barnskötarutbildning	Fortsätta utbildningsinsats, allmänpedagogisk kompetensutveckling för barnskötare. Ambitionen är att 20 barnskötare startar varje år. Under en treårsperiod kommer 60 barnskötare läst utbildningen.	Utbildningskostnad och vikarieersättning
Yrkesspråksutbildning	Fortsätta utvecklad utbildningsinsats med ytterligare fokus att arbeta språkutvecklande på arbetsplatser. Ambitionen är att 20 barnskötare startar varje år. Under en treårsperiod kommer 60 barnskötare läst utbildningen.	Utbildningskostnad och vikarieersättning.
Språkutbildning	Fortsätta nuvarande utbildningsinsats samt starta ytterligare en påbyggnadsutbildning efter behov. Ambitionen är att 20 förskoleassistenter startar steg 1 av utbildningen varje år. Därefter startar steg 2 för de förskoleassistenter som fortfarande har kurser i svenska kvar att läsa. Under en treårsperiod kommer 60 förskoleassistenter läst utbildningen steg 1. En del av dem kommer även ha läst steg 2.	Utbildningskostnad och vikarieersättning. (Arbetsmarknad och vuxenutbildning utbildningskostnad)
Riktad särskild språksatsning - Språkutbildning - Yrkesspråksutbildning - Kompetens inom vuxnas lärande och svenska som andraspråk	Utöka arbetet med språkutvecklande arbetsplatslärande, exempelvis kompetens inom vuxnas lärande och svenska som andraspråk (SVA) samt språkombud.	Lönekostnad Vikarieersättning

Om finansiering inte säkerställs, kan kommunfullmäktiges uppdrag bli kontraproduktiva genom att belastningen på kärnverksamheten ökar. Det kan leda till en sämre arbetsmiljö och riskerar att resultera i att utbildad personal slutar. För att kunna genomföra uppdragen över tid görs bedömningen att 12 074 tkr behöver riktas till förskolenämnden 2024, 13 293 tkr 2025 samt 14 579 tkr 2026. I beräkningar finns inte förändrade kostnader för utbildning och vikersättning med. Kostnaderna kan därmed öka efter hand.

Förbättringar av chefers organisatoriska förutsättningar

Sedan 2021 pågår ett uppdrag i staden att ta fram en konkret plan för att uppnå ett maximalt antal medarbetare för stadens chefer. Som första steg beslutades att ett max antal ska tas fram för områdena utbildning och välfärd (Dnr 1255/19). I september 2022 beslutade kommunstyrelsen (Dnr 1137/21) att utan eget ställningstagande remittera utredningen till socialnämnderna Nordost, Centrum, Sydväst och Hisingen, nämnden för funktionsstöd, äldre samt vård- och omsorgsnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, utbildningsnämnden samt de fackförbund som är representerade i central samverkansgrupp (CSG) med begäran om yttrande.

I Förskolenämndens remissvar (Dnr 2965/22) ställer nämnden sig positiv till den utredning som tagits fram, med förslag om ett stadenövergripande riktvärde om 30 medarbetare per chef. För förskolenämndens del innebär det ett behov av ytterligare 19 första linjens chefer enligt den beräkningsmodell som stadsledningskontoret använt i utredningen.

Förskolenämnden bedömer vidare att de kritiska värden som använts i den personalekonomiska kalkylmodellen och som kostnadsberäknats (minska den korta och långa sjukfrånvaron, minska personalomsättningen bland medarbetare, samt minskad chefsomsättning), delvis kan finansiera förändringarna. Däremot täcker de inte de kostnader som förvaltningen skulle få initialt. Beräknad investeringskostnad i stadsledningskontorets underlag uppgår till 1 110 tkr per ytterligare 1: a linjens chef. För förskolenämndens del innebär det behov av 21 090 tkr.

Ambitionsökning för uppsökande verksamhet (Förskola för fler barn)

Ett nytt lagkrav börjar gälla från 1 juli 2023. Varje kommun ska upplysa om förskola och barnens rätt till förskola från att barnen fyller tre år. Alla kommuner ska också erbjuda förskoleplats till barn i åldern 3–5 år som har bott i Sverige kortare än fem år. Syftet med lagkravet är att upplysa vårdnadshavare om barnets rätt till allmän förskola (3–5 åringar) och erbjuda plats till barn som skulle gynnas av att gå i förskola för sin språkliga utveckling.

I nuläget handlar det om 641 barn som omfattas av lagkravet, vilka delas in i tre målgrupper. Målgrupp ett innehåller alla folkbokförda barn i Göteborg mellan 3–5 år (641 stycken) som inte är inskrivna i förskolan. Enligt lagkravet ska deras vårdnadshavare få information om förskola och det genomförs genom ett utskick per post. Förvaltningen planerar också att erbjuda möjligheten att delta på informationsmöten eller bli kontaktad. Målgrupp två innehåller alla folkbokförda barn i Göteborg mellan 3–5 år som inte är inskrivna i förskola och har bott i Sverige i högst fem år. Barn i den här gruppen ska få ett erbjudande om plats på en förskola. Totalt handlar det om 155 barn som ska informeras och erbjudas plats på förskola. Tanken är att i samband med platserbjudandet påbörja ett uppsökande arbete för att ge stöd och för att snabbt få in svar. Målgrupp 3 innehåller barn

som idag har pedagogisk omsorg, både kommunal och fristående, i åldern 3–5 år. Barnen finns i både målgrupp 1 och målgrupp 2. Totalt handlar det om 214 barn där 202 barn ska informeras och 12 barn ska få särskilt platserbjudande.

Kostnaden för uppsökande verksamhet beror på ambitionsnivån. Förvaltningens nuvarande hantering är utformad för att säkerställa att lagkravet följs. I lagtexten framgår dock att kommunen ska sträva efter att ge ett sådant erbjudande om förskoleplats till andra barn som har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska. En målgrupp skulle kunna vara yngre barn 1–2 år. I oktober 2022 fanns exempelvis 590 tvååringar utan plats i förskola. Resurser för uppsökande verksamhet riktad till exempelvis denna grupp av barn skulle möjliggöra att fler barn deltar tidigare. Förskolan kan, om den är av hög kvalitet, ha socialt utjämnande effekt. Det möjliggör även för tidigare kontakt med och insatser för familjer som behöver stöd. Det kan ur ett samhällsekonomiskt perspektiv vara gynnsamt. Förskoleförvaltningen bedömer att 10,5 mnkr behövs för att utveckla och möjliggöra uppsökande verksamhet som riktas till samtliga folkbokförda barn i Göteborg utan placering i förskola.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen bedömer att förskolenämndens verksamhetsnomineringar belyser områden som bedöms som viktiga att beakta i det centrala budgetarbetet i Göteborgs Stad. De innebär sammantaget ett ökat behov för förskolenämnden nästa år, där ekonomisk kompensation krävs för att dämpa effekten det annars får för kärnverksamheten. Förvaltningen föreslår att nämnden översänder förskolenämndens verksamhetsnominering till kommunstyrelsen för att uppmärksammas i det politiska budgetarbetet för staden och bifogas underlaget ”Förutsättningar för budget”.

Johan Olofson

Malin Welin

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef Styrning och ledning