

www.pwc.se

Översyn av förskolan

Timrå kommun

januari 2017

Inledning

Bakgrund och syfte

Barn- och utbildningsnämnden har beslutat att utreda frågan om *rätten till 30 timmars avgiftsfri förskola och rätten till 30 timmars förskola för alla barn.*

Utredningen ska redovisa fördelar och nackdelar med att införa ovanstående.

Uppdragsgivare är barn- och utbildningsförvaltningen i Timrå kommun.

Uppdraget består i att, utifrån nuvarande organisation, utreda ovanstående utifrån följande tänkbara frågeställningar:



Inledning

Metod

- Vi har genomfört intervjuer med förvaltningschef, biträdande förvaltningschef, förskolechefer, ekonomer och nämndsrepresentanter.
- Vi har skickat en enkät till vårdnadshavare. Enkäten har dock även gått ut till vårdnadshavare med äldre barn. För att beräkna svarsfrekvensen har vi räknat på följande sätt: Enkäten har besvarats av 727 vårdnadshavare. I förskolorna finns sammanlagt 849 barn. Vi har räknat 2 vårdnadshavare per barn och uppskattar utifrån detta svarsfrekvensen till lägst 43 %. I praktiken är den dock förmodligen högre.
- Vi har skickat en enkät till personalen inom förskolan. Enkäten har dock även gått ut till personal utom förskolan. Vi uppskattar svarsfrekvensen till 100 %.

Konsekvenser för kommunen i stort

Huvudsakligt politiskt syfte med förslaget

Av våra intervjuer med nämndsrepresentanter framgår att syftet med förslaget främst är:

- Att åstadkomma framtida fördelar för barnen (främst de med störst behov).
- Att kunna behålla barn som kanske annars väljer att gå någon annanstans än i kommunens förskolor.

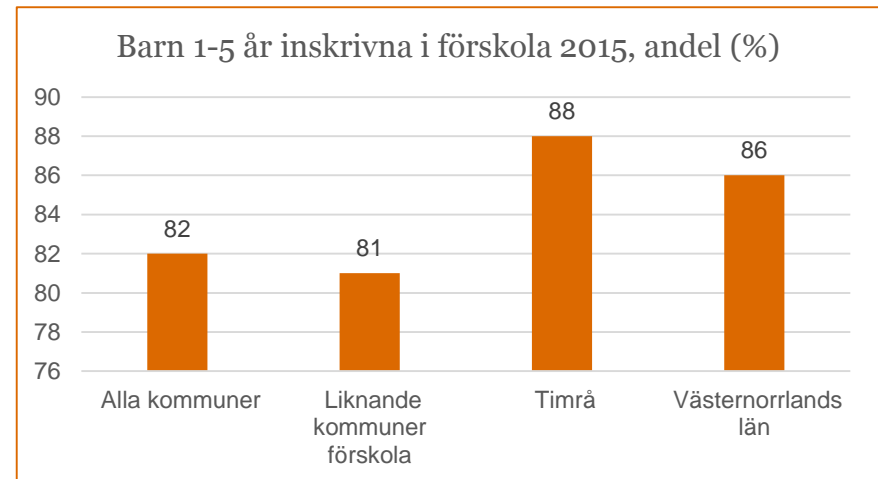
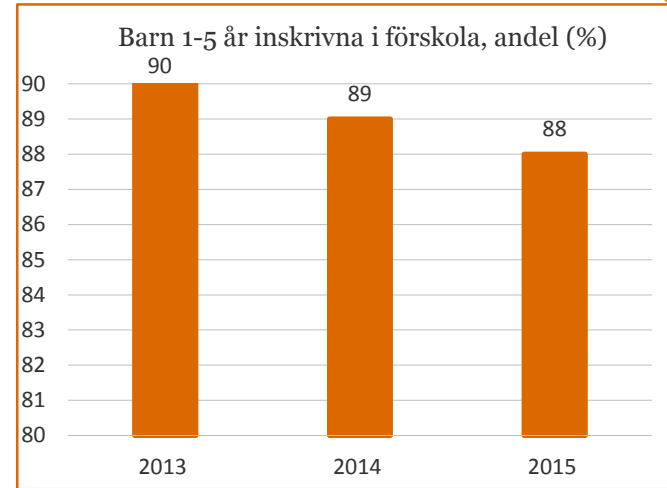


Konsekvenser för kommunen i stort

- I Timrå har andelen inskrivna barn *sjunkit något* de senaste åren.
- Timrå har dock fortfarande en *högre andel* barn inskrivna i förskolan än jämförbara kommuner.
- I dagsläget är ca 100 av Timrås barn *inte* inskrivna i förskolan.
- Totalt 33 barn går i andra verksamheter/kommuner:
 - 19 kooperativ Timrå
 - 10 Sundsvall kommun
 - 4 fristående Sundsvall

Vi tror inte att de som i dagsläget valt att inte ha sina barn i förskola skulle välja förskola även om den blev avgiftsfri.

Detta innebär, enligt oss, att endast ett fåtal barn eventuellt skulle kunna "vinnas över" till Timrå kommun.



Konsekvenser för förskolans kvalitet

Vad påverkar kvalitet enligt forskningen:

- Arbetslagets utbildning och kompetens (se bild 7-8).
- Barngruppens storlek o sammansättning (se bild 10-11).
- Fysisk miljö (se bild 9).

Skollagen och läroplanen för förskolan ställer krav på systematiskt och dokumenterat kvalitetsarbete.

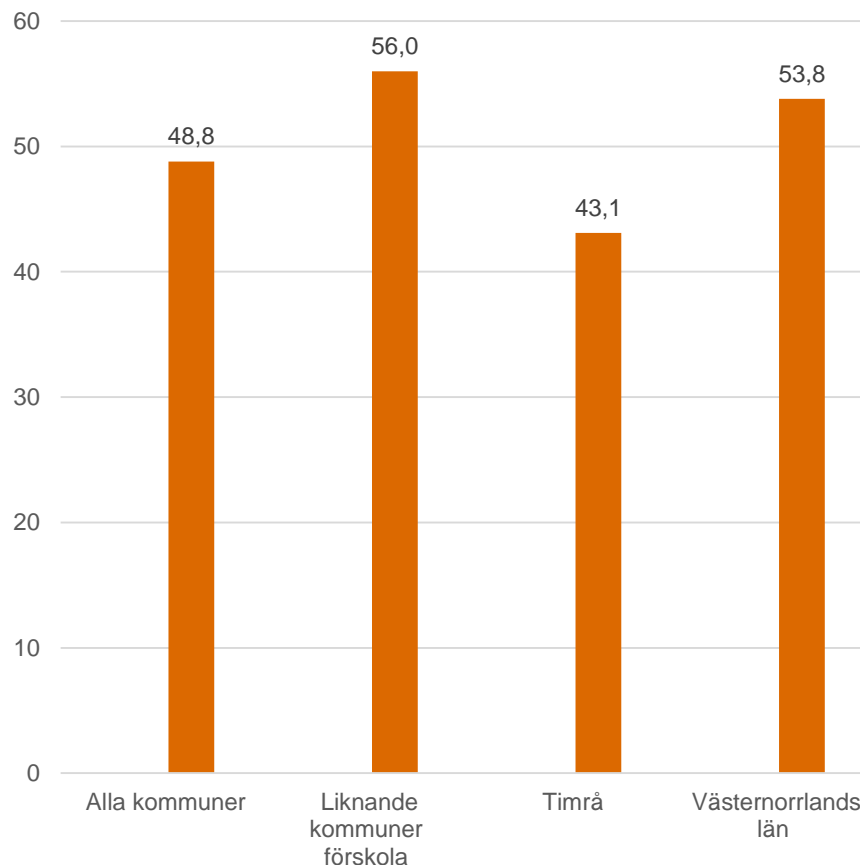
Konsekvenser för förskolans kvalitet

Nuläge personalens utbildning

- Nämnden har beslutat att andelen förskollärare ska vara 60 % och andelen barnskötare 40 %.
- Nuläge (år 2015) är ca 43 % högskoleutbildade vilket är lägre än jämförbara kommuner.
- På grund av vikarier är andelen förskollärare i praktiken dessutom något lägre.

Ovanstående innebär, enligt oss, att förslaget riskerar att påverka förskolans kvalitet negativt, ifall andelen förskolelärare sjunker ytterligare.

Årsarbetare i förskolan med pedagogisk högskoleexamen, andel (%)



Konsekvenser för förskolans kvalitet

Enkät svar:

Ca 95 % av personalen tror att förslaget kommer att påverka förskolans kvalitet negativt.

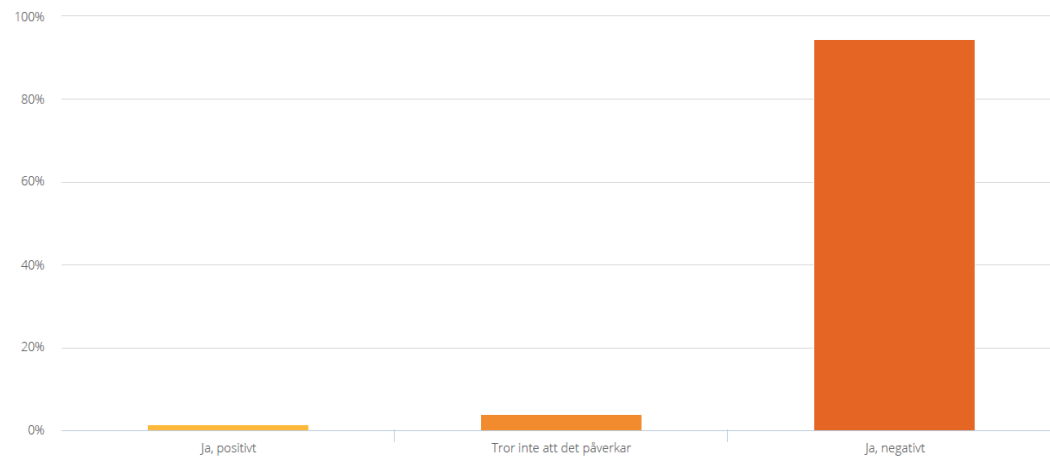
Oro bland personalen finns för att:

- Tid för enskild och gemensam planering minskar.
- Tid till reflektion, pedagogiska caféer minskar.
- Sjukskrivningar, stress, utbrändhet, vikarier ökar vilket är negativt för både personal och barn.

Intervjuer:

Det systematiska kvalitetsarbetet är ett utvecklingsområde, som också behöver sin tid.

Tror du att förslaget skulle påverka förskolans kvalitet? I så fall på vilket sätt?



Vi har inte funnit några belegg för att anta att förslaget kommer att ha någon positiv inverkan på förskolans kvalitet.

Konsekvenser lokalmässigt

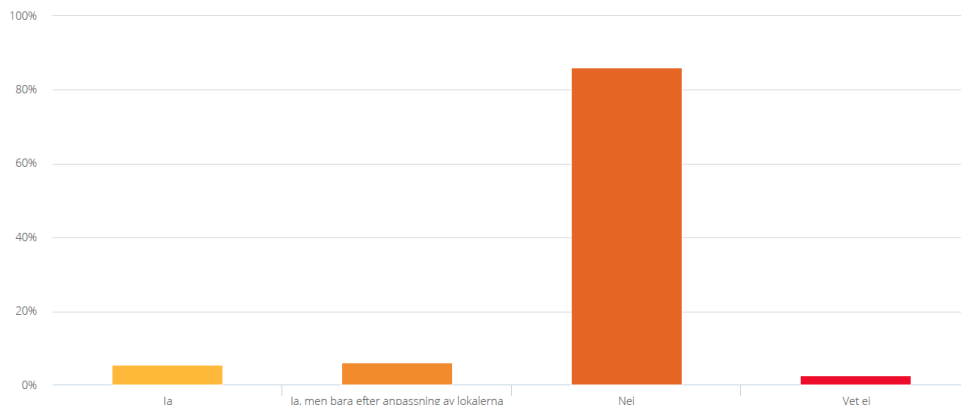
lokalmässigt?

Av intervjuer framgår att lokalerna i stort är ok men det upplevs inte finnas lokaler som är anpassade för att arbeta med minskade barngrupper.

86 % av personalen upplever inte att de nuvarande lokalerna ger utrymme för utökade vistelsetider, pga:

- Nuvarande lokaler upplevs ge få möjligheter att dela upp barn och personal i mindre grupperingar.
- Det finns för få stora ytor, för få rum tex för få platser att sova.
- Säkerheten upplevs svår att garantera om vistelsetiderna utökas.
- Upplevda behov av generellt förbättrade inomhus- och utomhusmiljöer.

Upplever du att er nuvarande förskolelokal ger möjlighet till utökning av vissa barns vistelsetider?



Vi har inte lyckats få fram information om hur lokalernas ventilation är anpassade för en utökning av vistelsetider.

Vår uppfattning är att befintliga lokaler kan fungera för en eventuell utökning av vistelsetider. Däremot kan anpassningar-/avskiljningar vara nödvändiga för att minska barngrupperna och öka kvaliteten i verksamheten.

Konsekvenser för barngruppernas storlek

I Timrå finns ca 150 barn som har 15-timmarsplats i förskolan (ca 18 % av alla förskolebarn). Därutöver finns ca 130 barn som har 16-30 timmar i förskolan (ca 15 % av alla förskolebarn).

Enkät svar:

- 199 vårdnadshavare (81% av det antal som i dagsläget har under 30 timmar) har uppgett att de skulle nyttja 16-30 timmar om det var avgiftsfritt.
- 150 stycken (60% av det antal som i dagsläget har under 30 timmar) skulle nyttja 16-30 timmar även mot en avgift.

Utifrån ovanstående antar vi att en något lägre andel (-20 %) av de potentiella förskolebarnen skulle nyttja erbjudandet om utökad tid i förskola, ifall en avgift tas ut.

Konsekvenser för barngruppernas storlek

Nämndens beslut:

Att följa Skolverkets rekommendationer om barngruppers storlek.

- Ålder 1-3 år: Grupp på 6-12 st.
- Ålder 4-5 år: Grupp på 9-15 st.

Nuläge och antaganden:

- Barngruppernas storlek i Timrå idag är 14-17 st/grupp.
- Vårt antagande är att nuvarande **antal** barn i barngrupperna inte ökar nämnvärt om förslaget genomförs. Vi tror inte att det tillkommer nya barn som i dagsläget inte går i förskola.
- Vi tror att det med hög sannolikhet blir fler barn under en längre tid av dagen och under fler av veckans dagar, detta eftersom dagens 15-timmarsbarn sannolikt utökar tiden.
- Vi ser en risk för att implementering av nämndens beslut om tillskapandet av mindre barngrupper försvåras om förslaget införs.
- Vi vill även uppmärksamma nämnden på att verksamheten kontinuerligt bör ta hänsyn till barngruppernas sammansättning.

Konsekvenser för barnen

för barnen?

Forskning visar att:

- Förskola ger *försprång* (främst för barn med sämre förutsättningar).
- Det *inte* finns stöd för att anta att längre vistelsetider är bättre för barnen än kortare vistelsetider.
- Förskolor med *hög kvalitet* är bra för barn, förskolor med låg kvalitet påverkar barn negativt.

Rätt till utökad tid:

- Skollagen reglerar barns rätt till förskola. För barn som har behov av extra stöd i sin utveckling ger Skollagen även idag rätt till utökad tid, utöver 15 timmar, i enlighet med behov.
- I Timrå kommun beviljas årligen ett antal barn utökad tid i förskolan. Den vanligaste orsaken till utökning är barns behov av stöd i sin språkutveckling.

Mot bakgrund av nämndens syfte med förslaget och ovanstående forskning vill vi uppmärksamma nämnden på vikten av att säkerställa en god kvalitet i verksamheten. Vi vill även uppmärksamma nämnden på befintliga möjligheter till utökad tid för de barn som har behov av detta.

Konsekvenser för barnen

för barnen?

Fördelar enligt enkät:

Vårdnadshavarna ser flera fördelar för barnen:

- + Bättre rutiner och kontinuitet att vara på förskolan samtliga dagar i veckan. Missar inte så mycket av påbörjad lek.
- + Barnen lär sig mer och utvecklas bättre, mer delaktighet i viktiga lärmoment.
- + Mer stimulans och social samvaro med andra barn och vuxna.
- + Känsla av utanförskap kan motverkas, tex deltagande i mellis och födelsedagar.

Personalen ser få fördelar för barnen förutom för de barn som har extra behov, främst språkmässiga. En ytterligare fördel som nämns är en mer homogen grupp.

Nackdelar enligt enkät:

Personalen ser **många** nackdelar för barnen.

- Barnen får långa dagar, vilket även påverkar de som "måste" ha långa dagar.
- Ökad stress bland barn och personal.
- Tröttare barn.
- Högre ljudnivå en större del av dagen och fler dagar.
- Mer sjukdomar och smittspridning.
- Förlorad tid med föräldrar/syskon.
- Minskad säkerhet pga att personalen inte hinner med.

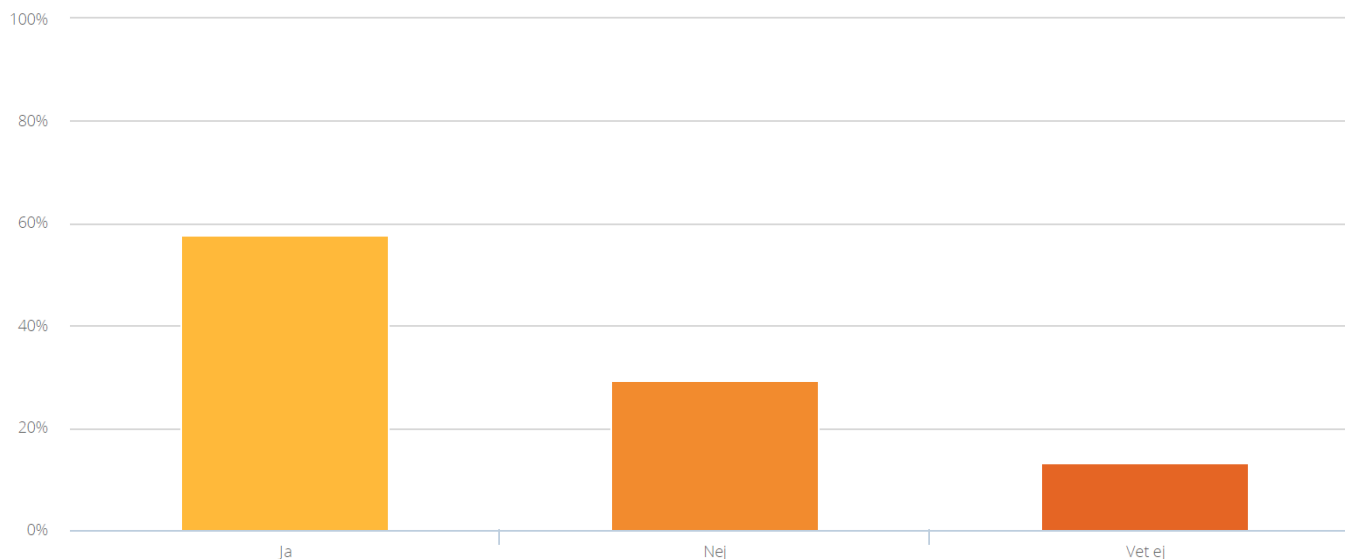
Vårdnadshavarna känner **oro** för:

- Att alla barn kanske inte blir sedda.
- Att lugna stunder försvinner för de barn som "måste" vara där.
- Ökad smittspridning.
- Lägre personaltäthet, ökad arbetsbörda, ohälsa och sjukskrivningar hos personal.
- Bristfälliga lokaler och utrymmen, många barn på liten yta.

Åsikter och konsekvenser för vårdnadshavare

- Majoriteten (ca 58 %) av vårdnadshavarna tycker att det är ett bra förslag att införa rätt till 30 timmars förskola för alla barn.

Tycker du att det är ett bra förslag att införa rätt till 30 timmars förskola för alla barn?



Åsikter och konsekvenser för vårdnadshavare

Fördelar enligt enkät

- + Jättebra!
- + Bra för familjens ekonomi.
- + Ger möjlighet att minska arbetstiden pga minskad avgift.
- + Tydligare rutiner och kontinuitet i familjen.
- + Bättre möjligheter att söka jobb och ta extrajobb.
- + Det blir flexiblare. ”Man behöver ju inte nyttja alla 30 timmar om det inte är bra för barnet”.

Nackdelar enligt enkät

- Vansinnigt!
- Barnen ska vara hemma, de behöver sina föräldrar!
- Några föräldrar kommer att utnyttja tiden. ”Egentid”.
- Vad blir kostnaden? Blir det högre skatt och högre förskoleavgifter?
- Lägg pengarna på annat!

Vår uppfattning är att en övervägande del av vårdnadshavarna med (15-timmars) barn i förskolan är positiva till förslaget och ser många fördelar både för familjen och för det enskilda barnet.

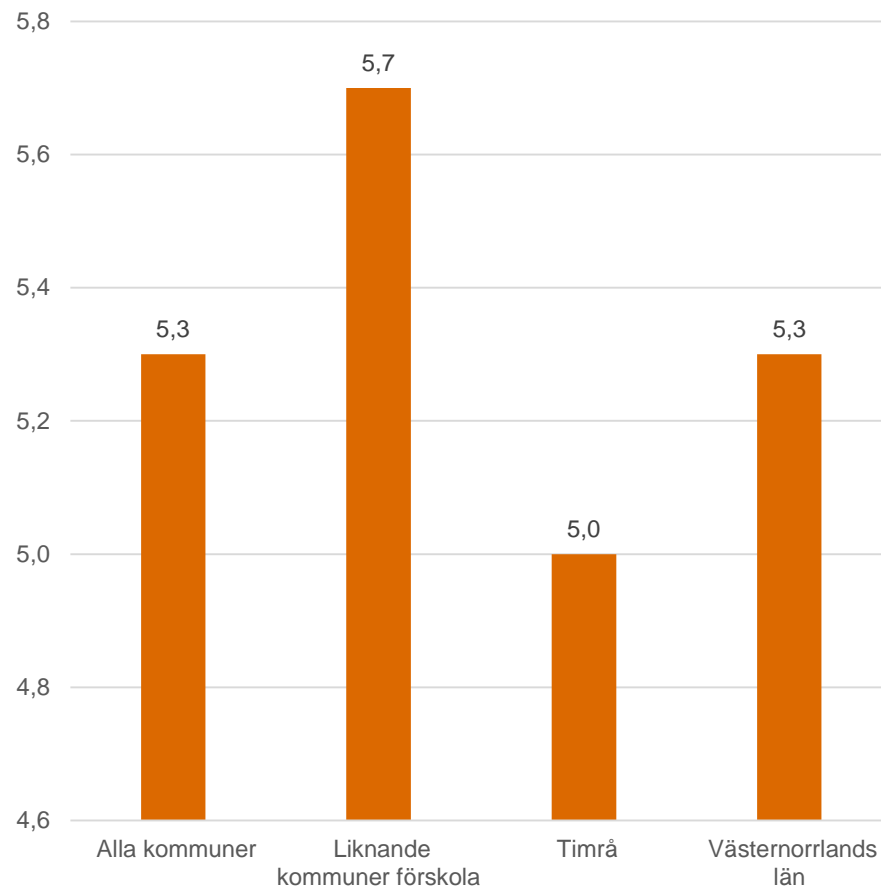
Konsekvenser för förskolan/personalen

för förskolan?

- Timrå har en *högre personaltäthet* än jämförbara kommuner (år 2015). Det vill säga färre barn på varje personal.
- Kommunens resursfördelningsmodell kan vara en av anledningarna till högre personaltäthet. Modellen ger lika mycket resurser, oberoende om barnet är på del- eller heltid.
- Sjukfrånvaro var 7,9 % bland förskolepersonalen.

Mot bakgrund av ovanstående personal-information är vår uppfattning att kommunen har jämförelsevis goda möjligheter att utöka vistelsetider. Hänsyn måste dock tas till förutsättningarna vid de enskilda förskolorna. För vissa förskolor behöver inte mer vistelsetid, nödvändigtvis betyda mer resurser till verksamheten.

Inskrivna barn/årsarbetare förskola, antal



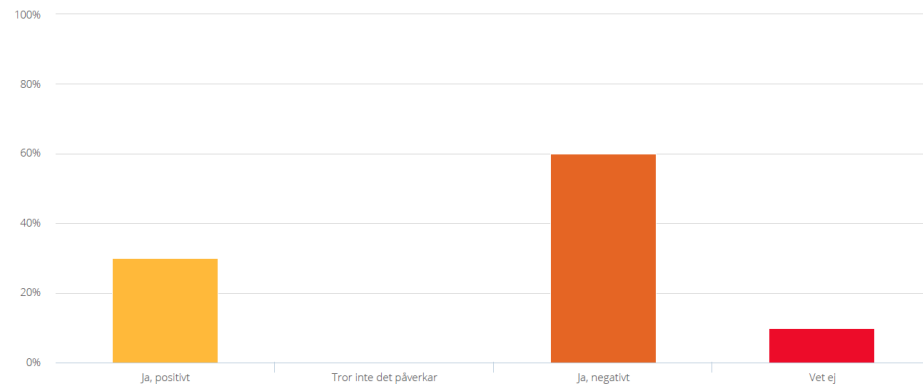
Konsekvenser för förskolan/personalen

för förskolan?

Enkätresultat:

- Majoriteten (ca 60 %) av personalen tror att förslaget kommer att påverka deras arbetsbelastning negativt.
- Det finns en generell uppfattning bland personalen att det behövs fler personal.
- Det finns en oro för ökade sjukskrivningar och ökad stress bland personalen.
- Det finns en oro för att lugna stunder/dagar försvinner.
- Det finns en oro för att problematiken med att hitta vikarier ökar.

Tror du att förslaget skulle påverka din arbetsbelastning?



Vi rekommenderar nämnden att, om förslaget införs, beakta den oro som framförts från personalen.

Tydlig kommunikation och dialog i kombination med ett tydlig ledarskap är av extra vikt.

Ekonomiska konsekvenser – fri förskola 30 timmar i veckan

Bakgrund och antaganden:

Följande beräkning baseras på antalet barn i förskola 1-5 år november 2016. Timrå hade då ca 150 stycken sk ”15-timmarsbarn” vilket är det totala antalet barn som kan antas förlänga sin vistelsetid. Enkäterna visade att det finns ett intresse bland vårdnadshavare och därför presenteras de ekonomiska konsekvenserna för antaganden om ökad nyttjandegrad på 50% och 100 %.

Andra antaganden är att inga av de ”frivilliga” 16-30 timmar barnen utökar sin vistelsetid, eller att de över 30 timmar väljer att sänka sin vistelsetid på grund av avgiftsfritt t om 30 timmar per vecka.

I beräkningen antas nuvarande lokaler klara av utökad vistelsetid, däremot beräknas förslitning att öka. Beräkningen tar även hänsyn till ökad förbrukning av förbruknings- och lekmaterial. Beräkningen baseras även på att deltidsbarnen idag (läs november 2016) belastar livsmedelskostnaderna med 60%. I beräkningen antas även gällande beslutade tal om 5 barn per årsarbetare, samt en genomsnittslön i paritet med länssnittet på förskolelärare.

Ekonomiska konsekvenser – fri förskola 30 timmar i veckan

Beräkning:

Om antalet timmar ökar med 100%, dvs alla barn med 15 timmar eller under väljer en vistelsetid på 30 timmar, förväntas en kostnadsökning på cirka **1,3 mnkr**. De största tillkommande kostnadsposterna är livsmedel (rörliga) och personal. Det är dock svårt att bedöma personalkostnaderna, utan det krävs djupare analyser av personalschema och hur de fiktiva ”nya” timmarna hamnar över dagen per respektive enhet. Beräkning baseras på det nuvarande systemet på vårdnadshavares fria val på vistelsetid.

I det nuvarande resursfördelningssystemet erhåller respektive förskola resurser per barn, oberoende vistelsetid, vilket egentligen innebär att respektive enhet har erhållit kompensation per barn och därmed borde ha finansiering klar för ytterligare vistelsetid.

Kostnadsposter (tkr)	50%	100%
Påverkan på lokaler +10% (förslitning)	40	80
Förbrukningsmtr +40%	30	70
Livsmedel +40%	150	300
Personal	440	880
Summa	660	1 330

Källa: Timrå kommun

Ekonomiska konsekvenser – fri förskola 30 timmar i veckan

I tabellen nedan presenteras per förskola, både i timmar och tkr, effekterna om alla barn upptill 15 timmars skulle välja att ha förskola i 30 timmar. Utökningen är totalt 2,18 åa för kommunen. För vissa enheter är det stor effekt, för andra närmaste obefintlig.

	Bergeforsen	Bäckmo	Böleängen	Framnäs	Furudals	Ljustorps	Mariedals	Söråkers	Tallnäs	Timrådalen	Tynderö	Älvstranden	Örnens	Summa
Barn som ytterligare kan teoretiskt nyttja 30 h?	18	15	5	7	3	2	15	6	40	7	1	21	6	146
motsvarar i extra timmar	197	149	50	74	24	15	158	73	600	91	9	242	66	1 747
motsvarar i heltidsbarn	1,23	0,93	0,31	0,46	0,15	0,09	0,99	0,46	3,75	0,57	0,06	1,51	0,41	10,92
motsvarar utökning av tjänst enl 5,0 barn/åa	0,25	0,19	0,06	0,09	0,03	0,02	0,20	0,09	0,75	0,11	0,01	0,30	0,08	2,18
motsvarar i perosonalkostnader (tkr)	98	74	25	37	12	7	79	37	300	45	5	121	33	874

- Innan beslut tas och eventuell resursfördelning gällande tjänster görs, måste en analys genomföras om utökning i verkligheten måste göras eller om timmarna kan styras om inom ramen för befintliga scheman. Redan idag (läs 2015) har Timrå en hög personaltäthet i jämförelse. Vid en förenklad analys kan inte skäl till detta förklaras av struktur (ålder, geografi, antalet enheter/fsk), utan härrör snarare till medveten/omedveten ambitionsnivå.

Ekonomiska konsekvenser - avgiftsfria 30 timmar per vecka

Barn 1-3 år med förskola

Totalt omfattar denna verksamhet 269 barn, varav 96 barn har haft en vistelsetid under 30 timmar per vecka. Av dessa har 54 barn haft en vistelsetid under 20 timmar vilket idag inneburit en reducerad taxa (70%), medan 42 barn haft en 100% taxa. Om 30 timmar ska vara avgiftsfri för dessa barn innebär detta en minskning av intäkter motsvarande cirka **1,3 mnkr** (förutsatt att avgift betalas 12 månader per år).

Barn 3-5 år med allmän förskola

I nuläget omfattar allmän förskola 15 timmar per vecka. Förslaget innebär en utökning till 30 timmar per vecka. Av totalt 591 stycken 3-5 åringar är det 90 barn som har haft en vistelsetid mellan 16 och 30 timmar per vecka. Avgiften har varit 70 % av fastställd heltidstaxa, vilket har inneburit en taxa varje månad på cirka 950 kr. Detta innebär intäkter per månad: 86 tkr, vilket ger **1 mnkr** på 12 månader.

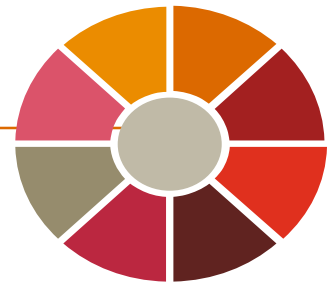
- Utifrån ovanstående resonemang blir den totala konsekvensen för avgiftsfria 30 timmar för hela förskolan (1-5 år) därmed **2,3 mnkr i minskade intäkter**.

Ekonomiska konsekvenser - sammanfattning

Om Timrå kommun väljer att besluta om att införa en fri förskola och avgiftsfritt upp till 30 h, kommer det påverka verksamheten med **totalt 3,6 mnkr**, både genom minskade intäkter och ökade kostnader.

I dessa beräkningar har dock ingen hänsyn tagits till att antalet vistelsetimmar troligen även kommer att öka eftersom det inte finns något incitament till att hålla ner tiden för att minska ens barns avgifter (gäller främst barnen mellan 15-20 timmar). Om kommunen beslutar avgiftsfritt till och med 30 timmar, kommer troligen intäkterna minska ytterligare när de som idag har över 30 timmar betalar full taxa, troligen kommer de planera sin vistelsetid för undvika avgift.

Överväganden



- Hur kommer förslaget att påverka möjligheterna att genomföra nämndens beslut om minskade barngrupper?
- Hur kommer förslaget att påverka möjligheterna att uppnå nämndens beslut om 60 % förskollärare?
- Är nyansering av förslaget aktuellt? 20, 25, 30 timmar? Avgiftsfritt för de med extra stöd?
- Hur ska avgiftssystemet justeras? Vilken avgift ska betalas för 30-40 timmar? Ska barn 1-3 år betala full avgift för timmarna över 30 timmar?
- Bör förslaget vara villkorat så att verksamheterna får bestämma möjliga vistelsetider?
- Hur stämmer nämndens framtidsplaner för förskolelokaler med förslaget?
- Hur stämmer förslaget med nämndens arbete för en verksamhet av god kvalitet?