

Handläggare
Sara Hallström
Telefon: 08-508 29 346

Till
Kommunstyrelsen

Riktlinjer för barnomsorg på obekväm arbetstid

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Riktlinjer för barnomsorg på obekväm arbetstid godkänns i enlighet med förslag i bilaga 1 till tjänsteutlåtandet.
2. Utbildningsnämnden ska revidera Regler för intagning och plats i fritidshemmet och pedagogisk omsorg (322-2332/2010) i enlighet med tjänsteutlåtandet
3. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utreda och ta fram en ny modell för ersättning av barnomsorg på obekväm arbetstid

Lars Rådch
Stadsdirektör

Anders Carstorp
Biträdande stadsdirektör

Sammanfattning

Enligt skollagen ska kommuner sträva efter att erbjuda omsorg för barn under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete och familjens situation i övrigt.

Barnomsorg på obekväm arbetstid är en av staden prioriterad fråga. Staden erbjuder barnomsorg på kvällar, nätter och helger till de familjer där ett sådant omsorgsbehov föreligger.

Stadsledningskontoret föreslår i detta ärende riktlinjer som ska tydliggöra rätten till denna omsorg, skapa förutsättningar för större

likvärdighet i hanteringen och säkerställa en hög kvalitet på omsorgen.

Gällande målgrupp för verksamheten föreslår stadsledningskontoret att omsorgen ska gälla för barn skrivna i Stockholms stad i åldrarna 1 till och med 13 år. Villkor för att bli erbjuden omsorg på obekvämt arbetstid ligger i linje med dagens bestämmelser i regler för intagning och plats i förskola och fritidshem. Grundläggande villkor är att det rör sig om en behovsprövad verksamhet. För att erhålla omsorg på obekvämt arbetstid krävs att det rör sig om ett regelbundet och kontinuerligt omsorgsbehov.

En viktig fråga för kvaliteten är formerna för hur och var verksamheten bedrivs. Stadsledningskontoret föreslår i riktlinjerna att staden ska sträva efter att erbjuda omsorg i lokalbaserad verksamhet, dvs. befintlig pedagogisk lokal eller annan för ändamålet anpassad lokal. Att bedriva omsorg med anställd personal i hemmiljö är mer tveksamt ur ett barnsäkerhetsperspektiv och det ger försämrade möjligheter till uppföljning och kontroll av kvaliteten på tjänstens utförande.

Stadsledningskontoret anser vidare att den framtida finansieringen av barnomsorg på obekvämt arbetstid behöver ses över för att föreslagna riktlinjer ska få avsedd effekt. Kommunstyrelsen föreslås därför få i uppdrag att se över framtida ersättningsmodell och föreslå eventuella förändringar.

Bakgrund

I 25 kap. 5§ skollagen (2010:800) anges att kommuner ska sträva efter att erbjuda omsorg för barn under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete och familjens situation i övrigt.

I dagsläget finns inga övergripande riktlinjer för stadens arbete med barnomsorg på obekvämt arbetstid. Grunderna för verksamheten har i viss utsträckning reglerats i regler för intagning och plats i förskolan och pedagogisk omsorg respektive fritidshemmet.

Utbildningsnämnden har under året genomfört en utredning (bilaga 2) för att bland annat inventera i vilka former verksamheten bedrivs idag och vilka bedömningar som ligger till grund för omsorgen. Utredningen ger även förslag på inriktning för de riktlinjer som tas

fram i detta ärende. Stadsdelsnämnderna har deltagit i utredningen genom att bidra med underlag och synpunkter.

Under våren 2014 har 153 barn och elever i staden beviljats omsorg på obekvämt arbetstid mer än 30 timmar i månaden. Av dessa rör 88 barn i förskola och 65 elever i fritidshem. Det är en jämn fördelning mellan placeringar i kommunala respektive privata utförare.

Utredningen har inte kunnat fastställa hur många barn som har omsorg mindre än 30 timmar i månaden men bedömer att det inte är så många då omsorgsbehovet ska vara kontinuerligt för att vara berättigat.

Ärendet

I kommunfullmäktiges budget för 2014 har kommunstyrelsen tillsammans med utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna fått i uppdrag att se över stadens riktlinjer för barnomsorg på obekvämt arbetstid.

I föreliggande ärende ger stadsledningskontoret förslag på riktlinjer. Förslaget har tagits fram utifrån den utredning som utbildningsnämnden tillsammans med stadsdelsnämnderna har genomfört under våren.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets förnyelseavdelning.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Barnomsorg på obekvämt arbetstid är en av staden prioriterad fråga. Staden erbjuder barnomsorg på kvällar, nätter och helger till de familjer där ett sådant omsorgsbehov föreligger.

Stadsledningskontoret föreslår i detta ärende riktlinjer som ska tydliggöra rätten till denna omsorg, skapa förutsättningar för större likvärdighet i hanteringen och säkerställa en hög kvalitet på omsorgen.

Omfattning

Under våren 2014 har 153 barn och elever i staden beviljats omsorg på obekvämt arbetstid mer än 30 timmar i månaden. Av dessa rör 88 barn i förskola och 65 elever i fritidshem. Det är en jämn fördelning mellan placeringar i kommunala respektive privata utförare.

Utredningen har inte kunnat fastställa hur många barn som har omsorg mindre än 30 timmar i månaden men bedömer att det inte är

så många då omsorgsbehovet ska vara kontinuerligt för att vara berättigat. Utredningen pekar också på att huvuddelen av omsorgen sker på kvällstid i anslutning till förskolan och fritidshemmets ordinarie stängning och att det rör sig om ett fåtal barn som har nattomsorg.

Stadsledningskontoret kan konstatera att även om staden under flera år har erbjudit omsorg på obekvämlig arbetstid och beviljat ansökningar i enlighet med gällande intagningsregler har efterfrågan varit liten. I förhållande till de cirka 80 000 barn och elever som är inskrivna i förskola och fritidshem är det få som nyttjar möjligheten till omsorg på obekvämlig arbetstid.

Målgrupp

Barnomsorg på obekvämlig arbetstid ska enligt lagstiftningen erbjudas då förskola eller fritidshem inte erbjuds. Stadsledningskontoret föreslår i riktlinjerna att detta innebär att omsorgen ska gälla för barn skrivna i Stockholms stad i åldrarna 1 till och med 13 år.

Enligt 25 kap. 5§ skollagen ska en kommun sträva efter att erbjuda omsorgen under den tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete och familjens situation i övrigt. Skollagen slår vidare fast att en kommun ska erbjuda fritidshem till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år även om en kommun från och med det att eleven fyller 10 år får erbjuda öppen fritidsverksamhet i stället för fritidshem.

Kommunfullmäktige beslutade i november 2010 om regler för intagning och plats i såväl förskola som skolbarnomsorg där det fastslås att omsorg på obekvämlig arbetstid gäller för barn och elever från 1 till och med 9 års ålder. Av beslutet framgår att fritidshem skiljs från öppen fritidsverksamhet (fritidsklubbar) och att omsorgen på obekvämlig arbetstid avgränsas till elever i det förstnämnda. Av tillämpningsanvisningar till nämnda regler framgår att elever mellan åldrarna 10 till 13 år kan beviljas omsorg på obekvämlig arbetstid om det finns särskilda skäl, vilket i praktiken innebär att eleven ska ha blivit beviljad kvargående i fritidshem utifrån särskilda skäl.

Utbildningsnämnden har i den genomförda utredningen närmare granskat detta beslut och utifrån lagstiftning och styrdokument

kommit fram till att alla barn och elever från 1 till 13 år kan vara aktuella för omsorgen om behov föreligger.

Stadsledningskontoret delar utredningens slutsats och föreslår i riktlinjernas första avsnitt att målgruppen för omsorg på obekvämt arbetstid utökas till att omfatta barn och elever mellan 1 och 13 år som i övrigt uppfyller stadens kriterier. Även barn och elever som inte är inskriven i ordinarie förskole- eller fritidshemsverksamhet är berättigade till omsorgen.

Förändringen innebär att Regler för intagning och plats i fritidshemmet och pedagogisk omsorg (321-1809/2011) revideras i enlighet med föreslaget beslut. Första meningen i punkt 5.1 i nämnda regler ändras till *Omsorg på obekvämt arbetstid bedrivs för barn från 6 till och med 13 års ålder.*

Villkor för att bli erbjuden omsorg på obekvämt arbetstid
De villkor som idag styr nämndernas bedömningar av behov av omsorg på obekvämt arbetstid regleras i beslutade regler för intagning och plats i förskolan och pedagogisk omsorg respektive fritidshemmet.

Utredningen har närmare studerat de regler och kriterier som nämnderna använder för att bedöma vilka som kan ansöka och beviljas omsorgen. Utredningen visar att samtliga nämnder utgår ifrån beslutade regler, att de har tolkat dem på likvärdiga sätt och att kriterierna ligger i linje med andra kommuner. Stadsledningskontoret delar utredningens övergripande slutsatser kring villkor och preciserar dessa i riktlinjernas avsnitt 2.

Grundläggande i detta arbete är att det rör sig om en behovsprövad verksamhet. Föräldrarnas försörjningsmöjlighet är utgångspunkt vid bedömning av behovet. Föreslagna riktlinjer anger att omsorgen är avsedd för barn och elever vars föräldrar/vårdnadshavare har sitt ordinarie arbete förlagt till tidig morgon, kvällar, nätter och helger, det vill säga alla tider före och efter ramtiderna. Föräldrar som arbetar extra med anledning av studier eller andra skäl är enligt riktlinjerna inte berättigade till verksamheten.

För att erhålla omsorg på obekvämt arbetstid krävs vidare att det rör sig om ett regelbundet och kontinuerligt omsorgsbehov. Dessutom krävs att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

Att det rör sig om en behovsprövad verksamhet innebär att det inte är möjligt eller önskvärt att fastställa ett maximalt antal timmar som

barnet kan erbjudas exempelvis förskola och omsorg på obekvämt arbetstid. I likhet med utredningen föreslår stadsledningskontoret även att omsorgsbehovet innefattar restid till och från arbetet samt tid då vårdnadshavaren sover efter nattarbete.

Former för verksamheten

Enligt 25 kap 2 § skollagen kan omsorg på obekvämt arbetstid drivas i flera olika verksamhetsformer. Omsorgen kan drivas som en lokalbaserad verksamhet (förskoleliknande), som familjedaghemliknande verksamhet, som flerfamiljssystem eller med barnvårdare i hemmet.

Utbildningsnämndens utredning visar att det i dagsläget finns två typer av verksamhetsformer som erbjuds i staden. Den vanligaste formen för verksamheten i staden idag är barnvårdare i hemmet, en anställd i egen-regi eller fristående utförare som kommer hem till det specifika barnet för omsorg. Den andra formen som erbjuds är lokalbaserad verksamhet. I dagsläget är det två kommunala och två fristående förskolor som erbjuder omsorg på kvällar, nätter och helger i förskolelokaler.

Utredningen visar att utvecklingen i staden går mot mer lokalbaserad verksamhet. Stadsledningskontoret ser i likhet med utredningen många fördelar med denna form för verksamheten och föreslår i riktlinjerna att staden ska sträva efter att erbjuda omsorg i lokalbaserad verksamhet, dvs. befintlig pedagogisk lokal eller annan för ändamålet anpassad lokal. Att bedriva omsorg med anställd personal i hemmiljö är däremot mer tveksamt ur ett barnsäkerhetsperspektiv och det ger försämrade möjligheter till uppföljning och kontroll av kvaliteten på tjänstens utförande. Vidare befarar stadsledningskontoret att barnvårdare i hemmet inte är en kostnadseffektiv lösning om efterfrågan på tjänsterna ökar.

Om särskilda skäl föreligger ska det vara möjligt att erbjuda omsorg i hemmet men en tydlig ambition och viljeriktning ska vara att erbjuda lokalbaserad verksamhet. Stadsledningskontoret vill understryka att det enligt skollagen inte finns någon rättighet för föräldrarna att välja omsorgsform utan det är upp till varje kommun att fritt välja hur de vill organisera sin omsorg på obekvämt arbetstid och hur omsorgen ska erbjudas. Denna tolkning av lagen har även stöd i praxis då skolinspektionens i ett beslut från april 2014 gav en kommun rätt att besluta att inte längre erbjuda omsorg i hemmet.

Stadsledningskontoret ser gärna att nämnderna samarbetar över stadsdelsgränserna och mellan skolformer för att effektivt möta omsorgsbehovet med lokalbaserad verksamhet.

Handläggningsrutiner och krav på dokumentation

I utbildningsnämndens utredning lyfts frågan om organisatoriskt ansvar för prövning och bedömning av ansökningarna upp. Idag ligger bedömningen av vilka föräldrar som ska beviljas omsorg på obekvämt arbetstid hos stadsdelsnämnderna för de kommunala förskolorna, hos rektorer i kommunala skolor och hos utbildningsnämnden gällande fristående verksamhet. Utredningen förordar en samordning och centralisering av bedömningarna.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att den nämnd som har ansvaret för omsorgen och står för kostnaderna också äger bedömningsfrågan och förordar därför att stadsdelsnämnderna även fortsättningsvis ansvarar för bedömning av omsorgsbehovet för barn i de kommunala förskolorna. Hur utbildningsnämnden väljer att organisera sitt arbete med ansvarsfördelning mellan rektor och central förvaltning är upp till nämnden att avgöra.

För att ändå skapa likvärdighet i bedömningar och en tydlighet gentemot medborgarna är det viktigt att riktlinjerna reglerar vissa handläggningsrutiner. Stadsledningskontoret föreslår att utbildningsnämnden får i uppdrag att ta fram en för staden gemensam ansökningsblankett för ändamålet där det också framgår vilken typ av underlag och dokumentation som ska bifogas ansökningarna.

Utredningen visar att det inte finns några riktlinjer eller rekommendationer kring handläggningstid för omsorg på obekvämt arbetstid. Stadsledningskontoret föreslår att ansökningarna ska utredas skyndsamt men med krav på att plats bereds inom tre månader, dvs. i enlighet med stadens gällande regler för barnomsorgsgarantin. För att skapa goda förutsättningar för planering av verksamheten föreslås att omsorgen företrädesvis ska beslutas terminsvis och att eventuella schemaändringar ska lämnas in till förvaltningen senast 14 dagar innan de börjar gälla.

Kostnader och ersättning för verksamheten

Omsorg på obekvämt arbetstid ingår idag i den av fullmäktige beslutade schablonen för förskola respektive fritidshem.

Hanteringen av kostnaderna är upp till respektive nämnd men stadsledningskontoret erfar att många nämnder använder sig av de medel som överstiger de 80 procent av schablonersättningen som går ut i peng till enheterna för att täcka kostnaderna för efterfrågan på verksamheten.

Det är i dagsläget svårt att få en rättvisande bild av stadens totala kostnader för barnomsorg på obekvämt arbetstid. De kostnader som redovisas på det för ändamålet specifika verksamhetskontot kan tänkas vara underskattat i de fall där ordinarie lokaler eller personal används även till denna verksamhet. Redovisade kostnader för stadsdelsnämnderna ger dock vid handen att nivåerna har legat förhållandevis still de senaste åren.

Utbetalningarna till de fristående förskolorna är dock något som staden med säkerhet kan säga har ökat de senaste åren, från knappt tre miljoner kronor 2012 till drygt sex miljoner kronor 2013 och en prognos för 2014 på drygt åtta miljoner kronor. Det finns i dagsläget ingen fastställd prissättning vad gäller omsorg på obekvämt arbetstid vilket har inneburit att utförarna har fått ersättning utifrån deras faktiska kostnader för att tillhandahålla tjänsten.

Stadsledningskontoret anser att den framtida finansieringen av barnomsorg på obekvämt arbetstid behöver ses över för att föreslagna riktlinjer ska få avsedd effekt. Rådande modell med finansiering inom ramen för den totala schablonersättningen skapar lite incitament för nämnderna att för målgruppen visa på den verksamhet som staden redan idag erbjuder.

Frågor som en sådan utredning behöver titta på är huruvida en högre grad av prestationsbaserad ersättning är att föredra, vad som i så fall skulle utgöra en prestation (ett barn, ett visst antal timmar etc.) samt hur redovisning och uppföljning av prestationerna skulle kunna gå till. Även frågor kring eventuella konsekvenser för avgifter och maxtaxa behöver utredas närmare.

Stadsledningskontoret föreslår utifrån resonemanget ovan att kommunstyrelsen får i uppdrag att se över framtida ersättningsmodell för barnomsorg på obekvämt arbetstid och föreslå eventuella förändringar till kommunfullmäktiges budget för 2016.

En omedelbar konsekvens av antagandet av detta ärendes riktlinjer är att målgruppen för verksamheten utvidgas till att även omfatta elever inskrivna i fritidsklubb. Det finns ingen motsvarande

skrivning som för förskola och fritidshem att medel för omsorgen ingår i schablonen för fritidsklubb. Stadsledningskontoret ser inte framför sig att detta kommer innebära några betydande kostnader men föreslår att utbildningsnämnden i tertiärrapport 2 får redovisa eventuella kostnader och begära budgetjustering i enlighet med detta. Finansiering föreslås ske genom de medel som avsatts i den centrala medelsereserven för ökade prestationer.

Bilagor

1. Förslag till riktlinjer för barnomsorg på obekvämt arbetstid
2. Utbildningsförvaltningens promemoria – Utredning av: omsorg på obekvämt arbetstid (dnr 5.1.2-8222/2014)