

Handläggare
Linnéa Lundbäck
Telefon: 08-50810063**Till**
Norra innerstadens stadsdelsnämnd
2025-06-12

Remiss av Riktlinjer för ansökan och placering i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad

Yttrande till kommunstyrelsen angående remiss KS 2025/482

Förvaltningens förslag till beslut

Norra innerstadens stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Sammanfattning

Norra innerstadens stadsdelsnämnd har mottagit en remiss av Riktlinjer för ansökan och placering i förskola och pedagogisk omsorg, för yttrande till kommunstyrelsen. De föreslagna riktlinjerna har på flera sätt förtydligats samt anpassats efter nya bestämmelser i skollagen. Därutöver har förändringar gjorts bland annat vad gäller vistelsetid för barn med arbetslösa föräldrar. Nya tillägg har gjorts utifrån de tre områdena: Alla barn i staden erbjuds förskola, Kommunala verksamheter erbjuder garantiplatser samt Uppsökande verksamhet påbörjas från två års ålder.

Förvaltningen ser positivt på att delar i de föreslagna riktlinjerna har förtydligats men har också ett antal synpunkter. Bland annat anser förvaltningen att det avseende förändringen av vistelsetid för barn med arbetslösa föräldrar är viktigt att beakta barnperspektivet och barns rätt till likvärdig förskola och utbildning oberoende av vårdnadshavarens situation. Förvaltningen önskar även att förändringen efterföljs av tydliga arbetsrutiner. Avseende förändringen att garantiplatser enbart ska erbjudas vid kommunala förskolor menar förvaltningen att detta i praktiken kan medföra negativa konsekvenser utifrån ett barnperspektiv. Det handlar bland annat om att barn riskerar att placeras på en kommunal förskola långt ifrån hemmet, trots att det kan finnas plats på en fristående förskola med bättre geografisk placering utifrån barnets hem. Det kan i sin tur leda till att barnet bara går en kort tid på sin garantiförskola, för att sedan byta till en fristående verksamhet närmare hemmet. Det skulle påverka kontinuiteten för det enskilda barnet, men också för de barngrupper som berörs.

Bakgrund

Norra innerstadens stadsdelsnämnd har mottagit en remiss av Riktlinjer för ansökan och placering i förskola och pedagogisk omsorg, för yttrande till kommunstyrelsen senast den 26 juni 2025. Andra remissinstanser är samtliga stadsdelsnämnder och stadsledningskontoret.

Ärendet

Förslaget till *Riktlinjer för ansökan och placering i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad* har tagits fram av förskoleförvaltningen och ska ersätta nuvarande *Regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad (dnr KS 2018/1451)*.

Sedan de nu gällande reglerna beslutades av kommunfullmäktige 2019 har flera förändringar skett som gör att styrdokumentet behöver revideras. Till exempel har ny lagstiftning tillkommit.

Nedan beskrivs de förändringar som gjorts i styrdokumentet samt de områden som förskoleförvaltningen har identifierat att staden behöver arbeta vidare med i syfte att implementera de föreslagna riktlinjerna i praktiken.

Innehållsförteckning, struktur, syfte och förtydligat innehåll
De föreslagna riktlinjerna har förtydligats genom att bland annat tydliggöra syftet med riktlinjerna. Syftet med de föreslagna riktlinjerna är att Stockholms stad ger en likvärdig service för vårdnadshavare som ansöker om placering eller har placering för sitt eller sina barn i kommunal förskola i Stockholms stad.

Ett antal ytterligare ändringar och förtydliganden har gjorts i de föreslagna riktlinjerna, bland annat vad gäller att vårdnadshavare ges längre tid att besvara ett platserbudande, förtydliganden kring avsteg från turordningen samt förtydliganden kring alternativ förskola under semester, APT och planeringsdagar. Därtill har vistelsetiden för barn med arbetslösa föräldrar förändrats, där barn med arbetslösa föräldrar i de föreslagna riktlinjerna har rätt till 30 timmar förskola i veckan, samt att ändringar har gjorts från ”folkbokförda” barn till ”bosatta” barn i syfte att tydliggöra att fler barngrupper än folkbokförda har rätt till förskola i staden.

Bindande respektive vägledande dokument

En juridisk översyn har genomförts av det nu gällande styrdokumentet. Förskoleförvaltningen har identifierat att dokumentet dels innefattar regler som överensstämmer med skollagen, dels regler som är mer generösa än de krav som skollagen ställer på en huvudman. Vidare anges i nuvarande

styrdokument att såväl kommunal som enskild verksamhet är bundna av dokumentet. Förskoleförvaltningen beskriver att det saknas rättsligt stöd för att i ett kommunalt styrdokument binda enskilda huvudmän till regler som går utöver skollagens bestämmelser. Förskoleförvaltningen föreslår därför att de föreslagna riktlinjerna ska vara bindande för kommunala förskolor i sin helhet och för enskilda huvudmän endast i den del som avser urvalskriterier vid intag av barn. De föreslagna riktlinjerna ska dock fortsatt kunna användas av enskilda huvudmän som ett vägledande dokument samt uppmuntras att tillämpas. Detta i syfte att uppnå likvärdighet vid placering av barn i stadens samtliga förskolor och pedagogisk omsorg oavsett regi.

Tillägg utifrån ny lagstiftning

Den 1 juli 2023 tillkom nya bestämmelser i skollagen som innebär att alla kommuner aktivt ska arbeta uppsökande och ta kontakt med vårdnadshavare till barn som inte har en plats i förskolan. Kommunerna ska bland annat erbjuda och reservera en förskoleplats även om barnets vårdnadshavare inte har ansökt om förskoleplats. Till detta hör även att Stockholms stad har en skyldighet att erbjuda plats i förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska, om vårdnadshavare begär det. Att Stockholms stad ska arbeta uppsökande har tydliggjorts i de föreslagna riktlinjerna, se rubrik *Uppsökande verksamhet påbörjas från två års ålder* längre ner i dokumentet.

Delar som har tagits bort

De delar som finns med i nuvarande styrdokument, men som tagits bort i förslaget till nya riktlinjer är följande:

- Att en förutsättning för att erhålla erbjudande om plats i förskola i Stockholm är att familjen inte har obetalda föräldraavgifter hos kommunen.
- Avsnitt om omsorg på obekväm arbetstid.
- Att uppsägning av plats sker om vårdnadshavare har två obetalda månadsräkningar (föräldraavgifter).

Anpassningar utifrån tillägg och fortsatt arbete inför implementering

I samband med framtagandet av nya riktlinjer har förskoleförvaltningen gjort en fördjupad utredning och konsekvensanalys av nya tillägg. Stadsdelsförvaltningarna och stadsledningskontoret har involverats och bidragit med beskrivning av tillämpning idag samt underlag för konsekvensbeskrivning gällande beredskap, kapacitet, ekonomi och kommunens tillsyn av fristående förskola och pedagogisk omsorg. Förskoleförvaltningen har genom utredningen identifierat vilka arbetsprocesser som

behöver utvecklas i syfte att implementera föreslagna riktlinjer och kunna genomföra arbetet i praktiken med ansökan och placering. De föreslagna riktlinjerna har utformats utifrån följande tillägg:

- Alla barn i staden erbjuds förskola
- Kommunala verksamheter erbjuder garantiplatser
- Uppsökande verksamhet påbörjas från två års ålder

Alla barn i staden erbjuds förskola

Av förskoleförvaltningens utredning framkommer att ett flertal grupper av barn inte erbjuds förskola i Stockholms stad idag. Det framkommer även att bedömningarna av barns rätt till förskola inte sker likvärdigt vad avser folkbokförda och icke-folkbokförda barn. För att tillgodose att alla barn i staden erbjuds förskola och att hanteringen sker på ett likvärdigt sätt har förskoleförvaltningen bedömt att flera delar behöver utvecklas. Det handlar bland annat om att ta fram ett nytt, enhetligt och mer tillitsbaserat arbetssätt samt nya rutiner för placering av barn, ersättningshantering och hantering av föräldraavgifter med ett större fokus på barnets behov och bästa. Nya blanketter och information på stadens informationsplattformar behöver tas fram och utredning och framtagande av rutin för inskrivning av vissa barngrupper i barn- och elevregistret. Vidare behöver arbetssätten för att motverka välfärdsbrottslighet utvecklas samt tillsynsprocessen av enskilda huvudmän stärkas.

Kommunala verksamheter erbjuder garantiplatser

I nuvarande styrdokument anges att Stockholms stad garanterar barn en plats i förskola inom tre månader. Kommunala förskolor, fristående förskolor och pedagogisk omsorg är i dagsläget med i den gemensamma kön och bidrar till garantiplatser. De fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg som önskar omfattas av den gemensamma köhanteringen skriver avtal med staden om att få ingå i den under förutsättning att verksamheterna bidrar till stadens garantiplatser. En extra ersättning utgår till samtliga verksamheter som erbjuder garantiplatser.

I förslag till nya riktlinjer beskrivs att placering genom platsgarantin endast görs i de verksamheter som bidrar till platsgarantin, vilket är samtliga kommunala verksamheter. För att staden ska tillgodose att kommunala verksamheter erbjuder garantiplatser framöver har förskoleförvaltningen identifierat att ett antal åtgärder behöver vidtas. Det handlar bland annat om framtagande av informationsmaterial till vårdnadshavare och framtagande av nytt avtal mellan staden och fristående förskolor samt enskild pedagogisk omsorg om att vara med i den gemensamma köhanteringen. Vidare behövs omförhandling av befintliga avtal mellan staden och fristående förskolor och enskild pedagogisk

omsorg för att vara med i den gemensamma köhanteringen, samt utredning och beslut om förändrat ersättningssystem inom staden. Detta för att tillgodose att enskilda huvudmän inte missgynnas i förhållande till kommunal huvudman vad avser ersättning, i detta fall gällande kö-/garantipeng.

Uppsökande verksamhet påbörjas från två års ålder

Enligt skollagen ska kommuner, med start inför hösten det år barn fyller tre år, genom uppsökande verksamhet ta kontakt med vårdnadshavare till barn som ska erbjudas allmän förskola och som inte har en plats i förskola. Kommunen ska informera om förskolans syfte och barnets rätt till förskola. För att tillgodose att uppsökande verksamhet i form av kontakt och informationslämning sker till vårdnadshavare för barn vid två års ålder har förskoleförvaltningen identifierat att nya rutiner och nytt informationsmaterial behöver tas fram.

Framtagande av stöddokument vid tillämpning av riktlinjerna

För att ytterligare säkerställa likvärdiga bedömningar vid ansökan och placering i förskola och pedagogisk omsorg avser förskoleförvaltningen att ta fram stöddokument för tillämpning av de föreslagna riktlinjerna. Stöddokumentet är tänkt att rikta sig till köhandläggare vid stadsdelsförvaltningar och serviceförvaltningen som administrerar kö och placering, samt till enskilda huvudmän som administrerar sin egen kö. Syftet är att underlätta omsättandet av riktlinjerna i praktiken.

Framtagande av stödmaterial som ersätter Riktlinjer för fristående förskola samt Riktlinjer för enskild pedagogisk omsorg

Mot bakgrund av förändringarna i föreslagna riktlinjer för ansökan och placering i förskola och pedagogisk omsorg, samt kommunfullmäktiges nya anvisningar för stadens styrdokument, ser förskoleförvaltningen ett behov av att ersätta nuvarande *Riktlinjer för fristående förskola* samt *Riktlinjer för enskild pedagogisk omsorg* till ett mer renodlat informations- och stöddokument. Detta i syfte att tydliggöra för enskilda huvudmän vilka förväntningar som staden har vid tillståndsgivning och tillsyn i enlighet med skollagens bestämmelser. Nuvarande riktlinjer är dessutom beslutade av utbildningsnämnden, vilket ger ytterligare skäl för en revidering eftersom förskolefrågorna numer hanteras av förskolenämnden.

Konsekvenser för barns rättigheter samt för jämställdhet

Förskoleförvaltningen har i utredningen gjort en barnkonsekvensanalys utifrån föreslagna riktlinjer.

Vad gäller tillägget om att kommunala verksamheter ska erbjuda garantiplats visar förskoleförvaltningens utredning att det kan innebära en risk för mindre hållbara placeringar enligt närhetsprincipen i bostadsområden med få kommunala förskoleplatser. Det skulle kunna innebära att ett barn erbjuds förskoleplats längre från hemmet och därefter byter förskola, med ny inskolning, ny personal och barngrupp som följd. Förskoleförvaltningen beskriver att principen om barnets bästa kan äventyras eftersom barns behov av trygghet och kontinuitet åsidosätts. Det innebär att stadsdelsförvaltningarna behöver arbeta proaktivt med att säkerställa tillgången till kommunal förskola i staden.

Vad gäller att de föreslagna riktlinjerna ska vara styrande för kommunal verksamhet och vägledande för enskilda huvudmän, bedömer förskoleförvaltningen att det inte innebär negativa konsekvenser för barn, men dock att servicekvaliteten kan variera mellan regiformerna.

Tillägget om att alla barn i staden ska erbjudas förskola bedöms av förskoleförvaltningen vara positivt på lång sikt och i linje med barns bästa och barns rättigheter. Därtill beskriver förskoleförvaltningen att mer likvärdiga bedömningar i staden vid ansökning och placering bidrar till att barns rätt beaktas i högre grad.

Ikraftträdande

Förskoleförvaltningen har i sin utredning identifierat flera delar som behöver utredas och utvecklas vidare för att kunna implementera och omsätta föreslagna riktlinjer i praktiken. Det handlar bland annat om framtagande av nya rutiner och stöddokument, vilket beskrivits mer utförligt ovan. Med anledning av detta föreslår förskoleförvaltningen att riktlinjerna träder i kraft tidigast den 1 juli 2026.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av kvalitetsavdelningen i samråd med förskoleavdelningen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen ser positivt på att delar i de föreslagna riktlinjerna har förtydligats men har också ett antal synpunkter, vilka redovisas nedan.

Förvaltningen anser att det är bra att de föreslagna riktlinjerna tydligare definierar vilka barn som har rätt till plats i stadens förskolor. Förvaltningen ser dock att det med fördel även hade kunnat tydliggöras vad som gäller för barn till diplomater, andra anställda på ambassader eller beskickning för land utanför EU.

I de föreslagna riktlinjerna har barn vars vårdnadshavare är arbetslösa fått begränsad vistelsetid i förskolan. Enligt nuvarande styrdokument har barn till arbetssökande rätt till heltid i förskolan, men genom de föreslagna riktlinjerna begränsas vistelsetiden till 30 timmar i veckan. Förvaltningen anser att det är viktigt att vid en sådan förändring beakta barnperspektivet och barns rätt till likvärdig förskola och utbildning oberoende av vårdnadshavarens situation. Detta nämns inte i sammanfattningen av förskoleförvaltningens barnkonsekvensanalys som något som har beaktats.

Förvaltningen önskar även att förändringen av vistelsetid efterföljs av tydliga arbetsrutiner. Det behöver finnas tydliga, och med fördel stadsgemensamma, rutiner för hur stadsdelsförvaltningarna ska kunna kontrollera och följa upp huruvida vårdnadshavarnas arbetssituation förändras. Förvaltningen ser också att den föreslagna ändringen av vistelsetid kan bli resurskrävande eftersom antalet ansökningar om avsteg troligen kommer att öka vilket då ger en ökad mängd ärenden att handlägga.

I de föreslagna riktlinjerna har svarstiden vid erbjudande om plats förlängts från fem till sju arbetsdagar. Förvaltningen ser att den förändrade svarstiden kan komma att ge negativa konsekvenser genom att processen fördröjs. Förändringen påverkar möjligheterna till skyndsamma erbjudanden och placering avsevärt. Att fördröja processen, vilket i förlängningen innebär att förskolorna behöver ha lediga platser längre tid än idag, ser förvaltningen även skulle ge ekonomiska konsekvenser.

Förvaltningen noterar att garantiplatser genom de föreslagna riktlinjerna enbart ska erbjudas vid kommunala förskolor. Enligt nuvarande styrdokument kan garantiplatser även erbjudas vid fristående förskolor. I Norra innerstadens stadsdelsnämndsområde finns nästan lika många fristående som kommunala förskolor, vilket innebär att förändringen medför en risk att barn som omfattas av platsgarantin kan komma att placeras på förskolor långt ifrån hemmet när fristående verksamheter inte längre kan erbjudas som garantiplats.

Förvaltningen förstår intentionen till förändringen som uppmuntrar till fler barn i nämndens förskolor, men ser att det i praktiken kan medföra negativa konsekvenser utifrån ett barnperspektiv. Det handlar bland annat om att barn riskerar att placeras på en kommunal förskola långt ifrån hemmet, trots att det kan finnas plats på en fristående förskola med bättre geografisk placering utifrån barnets hem. Det kan i sin tur leda till att barnet bara går en kort tid

på sin garantiförskola, för att sedan byta till en fristående verksamhet närmare hemmet. Det skulle påverka kontinuiteten för det enskilda barnet, men också för de barngrupper som berörs.

Ytterligare en konsekvens som förvaltningen ser är att fristående förskolor som idag tar emot en stor andel garantibarn kan få ekonomiska utmaningar. I de fall fristående verksamheter inte kan bedriva lönsamma verksamheter ökar riskerna för nedläggning. Detta skulle i så fall medföra omplaceringar till kommunala förskolor vilket vore utmanande eftersom marginalerna inom nämndens förskolor i dagsläget är små.

Förvaltningen anser att nedläggning av fristående verksamheter inte är önskvärt utifrån ett barnperspektiv eftersom barnen då behöver bryta upp från sitt sammanhang och eventuellt placeras på en förskola längre ifrån hemmet. Som beskrivet ovan medför det en risk att barnet byter förskola fler gånger vilket påverkar kontinuiteten för det enskilda barnet och berörd barngrupp.

Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Jesper Ackinger
Stadsdelsdirektör
Norra innerstadens
stadsdelsförvaltning

Maria Härenstam
Avdelningschef
Norra innerstadens
stadsdelsförvaltning

Bilagor

1. Förskoleförvaltningens tjänsteutlåtande – Riktlinjer för ansökan och placering i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad.
2. Riktlinjer för ansökan och placering i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad.
3. Regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad.

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Jesper Ackinger, Stadsdelsdirektör	2025-05-30
Maria Härenstam, Avdelningschef	2025-05-30