

Publiceringsår 2016

Förskolans kvalitet och måluppfyllelse 2015–2017

Delrapport 1

Under tre år har Skolinspektionen ett särskilt fokus på att granska förskolans kvalitet och måluppfyllelse. Ett syfte är att lyfta fram viktiga områden som förskolan behöver förbättra. Granskningen ska också kunna identifiera framgångsfaktorer och beskriva dessa genom konkreta exempel på förutsättningar och arbetssätt i förskolan som skapar god kvalitet.

Uppdraget ska delredovisas till regeringskansliet vid tre tillfällen, en gång per år¹. Detta är den första delrapporten, som beskriver resultat och erfarenheter från projekt som drivits under 2015.

Satsningen innebär att styrning och ledning granskas på ett mer genomgripande vis än vad Skolinspektionens tillsynsuppdrag tidigare medfört. Det betyder också att det blir möjligt att granska förskolans dagliga verksamhet med barnen utifrån olika tematiska innehållsområden, och med fokus på såväl genomförande av det pedagogiska uppdraget, som på trygghet och omsorg. Den kunskap som genereras i granskningen som helhet förväntas kunna synliggöra framgångsfaktorer för god kvalitet, såväl som utmaningar för svenska förskola och därmed viktiga områden för utveckling.

I detta ärende har generaldirektör Helén Ängmo beslutat. Projektledaren IngBeth Larsson har ansvarat för att sammanställa rapporten. I den slutliga handläggningen har också projektägare/enhetschef Charlotte Johansson och avdelningschef Gabriella Bremberg deltagit.

Stockholm den 18 mars 2016

.....

Helén Ängmo

Generaldirektör

¹ Regleringsbrevändring U215/2142/GV, 2015-04-09, samt *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolinspektion*. U2015/03560/SAM (delvis) U2015/03630/GV.

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	5
Sammanfattning	6
Inledning	9
Kommunens ansvar i styrkedjan får betydelse i verksamheten	11
Trygghet, samspel och kompetens är tydliga kvalitetsfaktorer	16
Barnet i centrum – fortsatt granskning	21
Referenser.....	22
Bilaga 1 – Översikt av projekt	24
Bilaga 2 – Kommuners åtgärder för att uppfylla platsgarantin.....	25
Bilaga 3 – Teman på gång	26
Bilaga 4 – Förskoleenkäten – resultat från ht-2015	29

Sammanfattning

Under hösten 2015 startade Skolinspektionen genomförandefasen i ett treårigt regeringsuppdrag där förskolans kvalitet och måluppfyllelse ska granskas.²

Den inledande delen av förskolegranskningen indikerar att det finns utmaningar och svårigheter på kommun- och huvudmannanivå, som också får återverkningar på förskolechefsnivå och verksamhetsnivå. Dessa kan i sin tur få konsekvenser för det kompensatoriska uppdraget som förskolan som helhet har och för likvärdigheten i utbildningen för de barn som vistas i förskolorna. Nedan beskrivs huvudsakliga resultat och slutsatser hittills.

- **Föräldrar är till mycket stor del nöjda med sina barns förskola.** Enligt enkätresultaten från 23 000 föräldrar så uppfattar de att barnen är trygga i förskolan, att barnen blir bemötta med respekt och lyhördhet samt att de som föräldrar får den information de behöver från personalen. Resultaten visar dock att en femtedel av föräldrarna har invändningar mot personaltäthet och antalet barn. Dessa föräldrar har också en mer negativ upplevelse av förskolan totalt enligt enkätsvaren. Föräldrar med barn på små förskolor är mer nöjda med förskolan än de som har sina barn på stora förskolor.
- **I en femtedel av besökta förskolor i ett projekt framkom att personalen inte hade möjlighet eller förmåga att ge barnen den uppmärksamhet och uppsikt de behövde.** Detta visar på att det finns en grupp förskolor där det finns risker för barnens trygghet och i förlängningen deras möjlighet till lärande i förskolan. Organisering av arbetet, personalens kompetens och deras förhållnings-sätt till barnen och uppdraget var centrala faktorer som påverkade personalens uppmärksamhet och uppsikt. Antalet vuxna i förhållande till antalet barn förefaller ha större betydelse än gruppstorleken i sig för barnens möjlighet till trygghet och välmående i förskolan.
- **Undervisningsbegreppet i förskolan kan behöva implementeras tydligare i förhållande till läroplansuppdraget.** Visserligen är lärande, lekfullhet och dialog centrala begrepp för förskolepersonal. Men indikationer i resultaten visar att många fjärmar sig från att använda just begreppet undervisning. Detta kan vara en fråga om begrepp, inte innehåll, men det är problematiskt om detta får följder för hur förskolorna jobbar med läroplansuppdraget och kommer därför att undersökas närmare.
- **Risk att vardagliga situationer inte används som tillfällen till lärande för barnen.** Den pedagogiska potential som finns i till exempel tambursituationen, det vill säga vid på- och avklädning inför och efter utevistelse, utnyttjas inte alls i nästan hälften av de förskolor där observationer gjorts. På förskolor där förskolepersonalen däremot använde dessa situationer i ett lärandesyfte fick barnen möjlighet att träna såväl självständighet, språk och begreppsbyggnad, kommunikation och matematik.
- **Två tredjedelar av landets kommuner har ingen socioekonomisk modell för sin resursfördelning.** Hälften av dessa har inga planer på att införa någon sådan modell. Den tredjedel som har en socioekonomisk modell för resursfördelning följer sällan upp och analyserar vilka resultat tidigare fördelade resurser gett, vilket leder till att de inte kan se om förväntad effekt har uppnåtts. Det framgår också att det ofta saknas mål för vilka kvalitativa effekter kommunerna avser uppnå med riktade resurser. Kvalitetsarbetet kopplas inte ihop med fördelningen av riktade resurser. Detta leder till en otydlig styrning och uppföljning.
- **Det upplevs svårt att definiera vad som är resultat i förskolan.** Förskolans uppdrag är brett och går inte att avgränsa till kvantitativa mätetal. Det gör att huvudmän har problem med att fastställa vad de ska efterfråga i kvalitetsarbetet och därmed avgöra vilka uppföljningsmetoder de

² Se under rubriken Inledning för mer information om förskolesatsningen

behöver använda. Förskolechefer upplever i sin tur att det blir en otydlig styrning kring vad fördelade medel förväntas åstadkomma.

- **Flera kommuner fattar i sin tillsyn inte tydliga och rättssäkra beslut om åtgärder för fristående förskolor.** Kommuners tillsyn av fristående förskolor saknar ofta både beslutsrutiner och uppföljning av påtalade brister. Skolinspektionens resultat pekar också på att många kommuner är osäkra på hur de ska använda skollagens sanktionsmedel för att åstadkomma rättelser och åtgärda brister. Därmed finns det en risk att tillsynen inte är tillräckligt tydlig för att kunna peka på utvecklingsbehov hos de fristående förskolorna som tillsynats och att barnen kan riskera att inte få den förskola de har rätt till. Den pedagogiska kvaliteten i förskolan utifrån läroplansuppdraget, ingår i lägre grad i tillsynen än mer administrativa rutiner, lokaler och utemiljö.

Slutsatser hittills i förskolesatsningen

Utifrån punkterna i ovanstående sammanfattning av resultaten kan några viktiga slutsatser dras om dels vikten av goda förutsättningar för trygghet och lärande i förskolan, dels vilka områden i sitt kvalitetsarbete som huvudmän behöver utveckla utifrån det kompensatoriska uppdraget.

Organisation av arbetet, bemötande, ansvarsfördelning och kommunikation behöver utvecklas på en del förskolor för att säkra barnens trygghet och lärande. Barnens trygghet och möjligheter till utveckling och lärande påverkas av de vuxna som arbetar i förskolan. Faktorer som barngruppsstorlek och personaltäthet är betydelsefulla, tillsammans med personalens kompetens och förhållningssätt till uppdraget samt deras samspel med barnen. Barnens trygghet i förskolan är en viktig grundsten för att föräldrar/vårdnadshavare ska vara nöjda med barnets förskola.

Resultaten visar också att medvetna strategier för lärande i vardagssituationer kan bidra till att läroplansuppdraget synliggörs i personalgrupper. Många granskade förskolor kännetecknas av respektfulla och positiva relationer mellan förskolepersonal och barn. Särskilt för de små barnen har tillgänglighet och lyhördhet inför deras behov visat sig vara centrala för barnens välmående. För de förskolor där vi sett att kvaliteten i detta avseende inte håller måttet, behöver huvudman och förskolechef se över förskolans organisation och förskolepersonalens kompetens.

Vi har också sett att det finns flera kommuner som utökar barnantalet i existerande förskolegrupper för att uppfylla den så kallade platsgarantin.³ En slutsats blir att svårigheter i framförhållning och planering av behov av platser i förskolan kan leda till att barngrupperna riskerar att utökas på sätt som gör att den pedagogiska kvaliteten, såväl som barnens trygghet i förskolan, äventyras. Skolinspektionen drar också slutsatsen att analyser av organisatoriska och pedagogiska förutsättningar kan utgöra redskap i kvalitetsarbetet. Därtill behöver barnkonsekvensanalyser användas för att kunna ta reda på hur förändringar i barngruppens storlek och sammansättning kan påverka barnens möjlighet till trygghet, omsorg och lärande. På så sätt tydliggörs både positiva och tänkbara negativa följder av beslut om förändringar.

Uthålligt och långsiktigt kvalitetsarbete hos såväl huvudman som förskolechef är avgörande för att veta vilka insatser som behövs för att utveckla förskolan. Detta visar sig i de projekt som genomförts om hur kommunerna gör resursfördelning till förskolan med socioekonomiska utgångspunkter. Förskolans resurser är ändliga och måste fördelas med kunskap om förskolans uppdrag att kompensera för barns olika livsvillkor och förutsättningar. Här behöver kommuner i högre grad sätta mål för vilka kvalitativa effekter de avser uppnå med riktade resurser. De behöver vidare följa upp och analysera vilka resultat tidigare fördelade resurser gett, så att det går att se om förväntad effekt har uppnåtts. Även de två tredjedelar av kommunerna som inte har en socioekonomiskt inriktad fördelning till förskolor behöver använda sitt kvalitetsarbete till att se över om tilldelade resurser faktiskt sätts in där de bäst behövs för att stärka likvärdighet för barn med olika livsvillkor. Förskolechefen har ansvar för att styra användningen av de resurser som tilldelats de förskolor hen

³ Granskning av platsgarantin och den pedagogiska kvaliteten. Slutrapport juni 2016.

ansvarar för. Men det visar sig ofta finnas en otydlighet från huvudmannen om vilka effekter som resursfördelningen förväntas leda till. Förskolechefen måste därför ges förutsättningar av huvudmannen att skapa en organisatorisk struktur som stödjer och bidrar till kvalitet i den pedagogiska verksamheten. Resultaten pekar på att dialog och återkoppling mellan huvudman och förskolechefer i högre grad behöver utformas så den ger underlag för dem att kunna förstå var arbetet med måluppfyllelse står, vilka effekter genomförda åtgärder haft och vilka riktade resurser som krävs. Vad den socioekonomiska resursfördelningen syftar till och förväntas åstadkomma blir annars otydligt för såväl huvudman, som för förskolechefer och förskolepersonal. Det innebär att riktade resurser ibland riskerar att inte användas för det kompensatoriska syfte de är avsedda för.

En annan del i kommunernas kvalitetsarbete berör deras tillsyn av fristående förskolor. Skolinspektionens resultat pekar på att många kommuner är osäkra på hur de ska använda skollagens sanktionsmedel för att åstadkomma rättelser och åtgärda brister. Därmed finns det en risk att tillsynen inte är tillräckligt tydlig för att kunna peka på utvecklingsbehov hos de fristående förskolorna som tillsynats och att barnen därmed riskerar att inte få den förskola de har rätt till. Många kommuner behöver därför se över sina rutiner och strategier för hela tillsynsprocessen.

Sammantaget kan Skolinspektionen konstatera att medveten uppföljning och analys på alla nivåer är viktiga styrverktyg för förskolans verksamhet och styrning, så att såväl verksamhetens resultat i sin helhet, som resultat av särskilt insatta åtgärder kan utvärderas i syfte att kunna vidta utvecklingsinsatser.

Inledning

Förskolan har en central roll för barns utveckling och lärande, och inte minst när det gäller barnens framtida lärande. En halv miljon barn går i förskolan i Sverige, på nästan 10 000 förskolor. Av dessa förskolor är 73 procent kommunala och 27 procent fristående, med enskild huvudman.⁴

Sedan satsningen på att granska förskolan inleddes med genomförandefasen under hösten 2015, har Skolinspektionen besökt cirka 280 förskolor och deras huvudmän. Ungefär 1 200 personer i olika funktioner har hittills intervjuats, 1 500 timmars observationer har genomförts i verksamheterna och 1 200 enkäter till huvudmän och personal, samt förskoleenkäten till föräldrar med 23 000 svar, har ingått i arbetet. Samtliga kommuner har varit berörda av något eller flera projekt. En stor del av resultaten kommer att presenteras i rapporter först under 2016 men nedan beskrivs resultat och indikationer från projekt som redan avslutats eller är i slutfasen.⁵ Utöver de som ingått i själva förskolesatsningen så har också 75 kommunala huvudmän fått beslut i den ordinarie regelbundna tillsynen av förskolan under året.

Fyra nivåer i ansvarskedjan

Under förskolesatsningens hela treårsperiod ska frågan om förskolans kvalitet och måluppfyllelse belysas på såväl strukturell och organisatorisk nivå, som genom granskning av mer verksamhetsnära, tematiska innehållsområden.⁶ De inledande projekten har haft fokus på strukturfaktorer, det vill säga förutsättningar för förskolans verksamhet samt på några grundförutsättningar för barnens trygghet och lärande i förskolans dagliga verksamhet.

Underlaget i föreliggande rapport bygger på resultat från granskning av kommunernas resursfördelning till förskolan, kommunernas tillsynsansvar över fristående förskolor, kommuners insatser för att kunna erbjuda plats i förskola enligt skollagens krav och resultat från Skolinspektionens stora förskoleenkät till föräldrar, liksom slutsatser från granskning av förutsättningar för små barns möjlighet till trygghet och lärande i förskolan. Dessutom diskuteras indikativa resultat från pågående projekt kring förskolans pedagogiska kvalitet. Nedan beskrivs huvudresultaten i projekten.

Kommunens ansvar för att ge förutsättningar

Kommunerna har flera specifika roller i styrkedjan, förutom som huvudman för förskolor. Kommuner ska bland annat fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁷ Skolinspektionen har i förskolesatsningen granskat dels kommunen som finansiär och beslutsfattare av resursfördelning till förskolorna, dels hur kommunens ansvar för att ge alla barn som behöver plats i förskolan inom ramen för den så kallade platsgarantin tar sig uttryck samt hur kommunerna genomför sitt tillsynsansvar över fristående förskolor.

Huvudmannens ansvar för verksamheten i förskolan

Fördelning av resurser mellan förskolor blir en del i såväl den kommunala som den enskilda huvudmannens möjliga styrverktyg för att skapa likvärdighet. Förutom att huvudmannen är ytterst ansvarig för att utbildningen i förskolan genomförs enligt de nationella målen och för att organisera utbildningen, har huvudmannen också en central roll när det gäller att bedriva ett kvalitetsarbete som ska garantera kvalitet och likvärdighet i förskolan. I rapporten synliggörs därför några utveck-

⁴ Skolverkets lägesbedömning 2015, Rapport 421

⁵ Se bilaga 1 för översikt av projekt 2015 och bilaga 3 för beskrivning av teman på gång

⁶ Se bilaga 3

⁷ 2 kap, 8a §, (2014:458), Skollagen

lingsområden för kvalitetsarbetet som kan påverka förutsättningarna för barnens vardag i förskolan. I den regelbundna tillsynen av förskolan som Skolinspektionen genomför i ett antal kommuner varje år, är det just huvudmannens ansvarstagande i styrkedjan vi granskar. Den aktuella tillsynsmodellen innebär att Skolinspektionen inte vanligtvis gör verksamhetsbesök på förskolor i den regelbundna tillsynen. I förskolesatsningens granskning av förskolan blir däremot verksamhetsbesök i förskolan en stor del av datainsamlingen.

Förskolechefen – ansvar för förskolans inre verksamhet

På förskolechefsnivån ska fördelade resurser användas för att skapa likvärdighet och en verksamhet av hög kvalitet i förskolan. Förskolechefen har också ansvar för frågor som handlar om gruppstorlek och grupp sammansättning, personalens kompetens och att leda det pedagogiska arbetet. I de projekt som genomförts under 2015 blir förskolechefens roll synlig indirekt i flera projekt. Under 2016 kommer förskolechefens specifika uppdrag och roll att granskas mera ingående.

Verksamhetsnivån – det dagliga arbetet i förskolan

Faktorer som kan ha betydelse för förskolans kvalitet och de små barnens trygghet i förskolan är såväl förskolepersonalens kompetens som antal i förhållande till antal barn i grupperna. Skolinspektionen har därför inledningsvis granskat samband mellan flera sådana faktorer i några projekt. Kvaliteten i det pedagogiska uppdraget granskas också i pågående projekt och förskollärarnas ansvar för undervisningen i förskolan adresseras. Fortsättningsvis kommer flera projekt i granskningen av förskolan att fokusera på hur förskolans uppdrag iscensätts och genomförs ute i verksamheterna⁸.

⁸ Se bilaga 3 – Teman på gång

Kommunens ansvar i styrkedjan får betydelse i verksamheten

Uppföljning och analys är, som beskrivits ovan, viktiga verktyg i kvalitetsarbetet. De behövs för att göra utvärderingar av gjorda insatser och årets arbete, och för att därigenom kunna identifiera centrala utvecklingsområden som behöver prioriteras i förbättringsarbetet. Det gäller kommunens ansvar för resursfördelningen och deras tillsyn av fristående förskolor. Det gäller också det ansvar för förskolan som varje huvudman, både kommunala och enskilda, har att systematiskt och kontinuerligt följa upp sin verksamhet och analysera resultaten. Huvudmannen har också ansvar för att använda kvalitetsarbetet till att utvärdera om genomförda insatser fått förväntat resultat för måluppfyllelsen i förskolan. Det gäller inte minst hur man följer upp effekter av de resurser som tilldelats förskolan.

Varierande kvalitet i kommunernas tillsyn av fristående förskolor

Kommunens ansvar för tillsynen av fristående förskolor innebär att kommunen i slutändan är den instans som kontrollerar om och i så fall hur huvudmän för enskilt drivna förskolor fullgör sitt ansvar för att bedriva förskola enligt gällande krav.⁹ Ungefär var fjärde förskola i Sverige drivs av en enskild huvudman.¹⁰ Det innebär att nästan 20 procent av alla barn som går i förskola gör det på en fristående förskola.¹¹ De flesta kommuner i Sverige har åtminstone en förskola som drivs av en enskild huvudman, så tillsynsansvaret berör många. Skolinspektionen har genomfört en granskning av tillsynsprocessen och dess kvalitet i 35 kommuner.¹²

I Skolinspektionens granskning framgår att samtliga granskade kommuner genomför tillsyn med någon form av rutiner och riktlinjer. Den huvudsakliga kontakten med de fristående förskolorna sker genom att kommunen dels skickar information till förskolorna, dels begär in skriftliga uppgifter. En tredjedel av de 35 granskade kommunerna behöver utveckla sin tillsyn av fristående förskolor så att den omfattar hela processen från planering, genomförande, beslut och återrapportering.

Det är också mycket varierande i vilken omfattning kommunerna granskar hur de fristående förskolorna genomför sitt uppdrag utifrån läroplanens krav. Ibland sker detta bara med inhämtande av dokumentation eller en enstaka chefsintervju. Skolinspektionens bedömning är att två tredjedelar av de granskade kommunerna behöver utveckla sin tillsyn av de fristående förskolornas arbete med läroplansmålen. Det är bekymmersamt att förskolornas kvalitet utifrån läroplansuppdraget inte alltid granskas på samma sätt som mer avcheckningsbara frågor som säkerhet, fysisk miljö och lokaler. Därmed skaffar sig kommuner i många fall inte vetskap om huruvida de fristående förskolorna har en god pedagogisk kvalitet. Det får i förlängningen konsekvenser för varje enskild förskola, som då inte får klarlagt vilka åtgärder som är viktiga att vidta för utveckling av kvaliteten. Detta kan i sin tur få följder för varje barn i dessa förskolor, som då riskerar att inte få vare sig den trygghet och omsorg, eller den utveckling och det lärande de har rätt till i förskolan.

Det finns enligt granskningens resultat uppenbara brister i kommunernas beslutsfattande efter tillsyn av fristående förskolor. Endast i 23 procent av kommunerna som granskats bedömer Skolin-

⁹ 26 kap. 3 och 4 §§ skollagen (2010:800)

¹⁰ Skolverket (2014b) Privata aktörer inom förskola och skola. En nationell kartläggning av enskilda huvudmän och ägare. Rapport 410. Stockholm: Skolverket.

¹¹ Skolverket (2014a). *PM – Barn och personal i förskolan hösten 2013*. Dnr 2014:00 036.

¹² Granskning av kommunernas tillsynsansvar över fristående förskolor. Slutrapport april 2016

spektionen att tydliga beslut efter tillsyn har fattats. Mer vanligt är att endast ge rekommendationer och påtala utvecklingsområden för de enskilda huvudmännen, vilket skapar oklarheter för både förskolechefer och huvudmän om vad de behöver åtgärda i verksamheten. Flera kommuner i granskningen visar också på osäkerhet i hur de ska använda skollagens sanktionsmöjligheter för att komma tillrätta med problem i de fristående förskolorna. Granskningen ger flera exempel på att kommuner inte följer upp brister förrän tidigast i nästkommande tillsyn, vilket gör det svårare för förskolan att skapa tydlighet i vilka brister de ska åtgärda. Skolinspektionen menar att svagheter i kommunernas tillsyn därför får stora effekter eftersom den förväntas bidra till att säkra att kvaliteten i de fristående förskolornas verksamheter. När tillsynen brister kan det också innebära att signaler om missförhållanden inte fångas upp och att barnens trygghet därmed inte kan garanteras. Likvärdigheten i utbildningen för barnen i förskolorna kan då påverkas i negativ riktning, hävdar Skolinspektionen.

Socioekonomisk resursfördelning till förskolan bara i en tredjedel av kommunerna

Likvärdig förskola handlar också om hur resurser fördelas för att kompensera för olikheter i livssituation och förutsättningar. Skollagens förtydligande att kommuner ska *”fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov”*¹³ kan ses som ett sätt att ytterligare lyfta upp frågan om likvärdig förskola.

Resultatet av en kartläggning som Skolinspektionen har låtit genomföra till samtliga kommuner¹⁴ i Sverige, visar att drygt en tredjedel av kommunerna fördelar resurser till förskolan med utgångspunkt i socioekonomiska principer.¹⁵ Den del av budgeten som omfördelas enligt dylika principer ligger vanligtvis runt fem procent. Några få kommuner omfördelar en högre andel och några en lägre. Sådan resursfördelning är mer vanligt förekommande i större kommuner och i kommuner i en tätbefolkad region, vilket innefattar kommuner med stor boendesegregation. Det ger en indikation på att behov av resursfördelning utifrån socioekonomiska faktorer är mer uppmärksammat i sådana kommuner. I små kommuner kan det möjligen finnas större förutsättningar för integrering mellan socioekonomiska grupper vilket i så fall kan tänkas minska behovet av att använda en särskild modell för resursfördelning utifrån dylika principer. Förekommande i små kommuner är istället att den reella fördelningen av totalt tilldelade medel görs genom någon typ av förhandling på förskolechefsnivå.

Av de två tredelar av kommunerna som inte har ett socioekonomiskt resursfördelningssystem, så är det endast ett fåtal som beskriver att de planerar att införa ett sådant inom överskådlig tid. Givetvis kan kommunerna ha valt att fördela resurser kompensatoriskt utifrån andra grunder som inte framkom i kartläggningen. Det är ändå anmärkningsvärt, menar Skolinspektionen, att det inte tycks finnas tydliga ställningstaganden kring vilka utgångspunkter, modeller eller metoder som ska användas för att försäkra sig om att resursfördelningen utgår från barns olika förutsättningar och behov, så att kommunen kan säkerställa en likvärdig utbildning för barnen i förskolan.¹⁶

¹³ 2 kap. 8a §, skollagen (2010:800)

¹⁴ Enkäten ställdes till samtliga kommuner i landet, samt till alla stadsdelsnämnder i Göteborg (10 st) och Stockholm (14 st), (N=312). Svarsfrekvens 86 %

¹⁵ Kartläggning och fördjupningsstudie av kommuners resursfördelning utfördes av SWECO Strategy på uppdrag av Skolinspektionen. Ännu opublicerad

¹⁶ 2 kap. 8a§, Skollagen (2010:800)

Utbildningsbakgrund och migrationsbakgrund som schablonfaktorer i resursfördelning

I likhet med vad Skolinspektionen har lyft fram i en tidigare granskning av kommuner med stor segregation, så är föräldrars utbildningsbakgrund och utländsk bakgrund dominerande indikatorer för socioekonomisk resursfördelning till förskolorna även här.¹⁷ I sju av tio av de kommuner som har en socioekonomisk modell, baseras denna resursfördelning¹⁸ på inskrivna barns familjebakgrund¹⁹. Även fördelning utifrån bostadsområdets socioekonomiska struktur och en kombination av bostadsområdets struktur och inskrivna barns socioekonomiska bakgrund förekommer i mindre utsträckning. Fördelningssystemen kan bestå i en tydlig modell med en viss procentsats avsatt som riktad socioekonomisk resurs enligt ovan. Riktade resurser kan också avsättas till vissa grupper, såsom modersmålsstöd till förskolor med stor andel barn med annat modersmål än svenska.

Socioekonomisk resursfördelning som modell för att skapa likvärdighet mellan barn från olika livsbetingelser kan givetvis inte vara statisk utan behöver ständigt bli föremål för analys av dess träffsäkerhet. För att kunna göra det behövs både uppföljning och analys av vilka effekter som nåtts med aktuell modell. Det här betyder att kvalitetsarbetet behöver förbättras i många av de granskade kommunerna så att det blir tydliggjort vilka mål som uppnåtts med den riktade resursfördelning som gjorts. På så sätt kan resursfördelningen användas medvetet och som en strategisk insats för likvärdighet i förskolan.

Det är sedan tidigare klarlagt att föräldrarnas utbildningsnivå och migrationsbakgrund har betydelse för barns och elevers utveckling och lärande och som beskrivet ovan så är detta också ofta en bas i fördelningsmodellerna. Studier har visat att en stor del av grunden för kunskapsskillnader som uppmäts under skoltiden läggs redan innan barn börjar skolan, och att tidiga insatser för utsatta grupper får effekter på såväl kunskapsinläring som motivation.²⁰ Skolinspektionen menar att utgångspunkter för omfördelning av resurser till förskolan utifrån kompensatoriska utgångspunkter därför troligen behöver innefatta såväl socioekonomiskt identifierade geografiska förutsättningar, som fördelning som utgår från förutsättningar för de barn som faktiskt befinner sig i respektive förskola. Här har både kommunerna och de enskilda huvudmännen ett stort ansvar att i sitt kvalitetsarbete följa upp och analysera faktorer som kan påverka barnens möjligheter att utvecklas och lära, liksom hela förskolans resultat och kvalitet.

Därutöver kan noteras att brister i hur kommunerna fördelar resurser inom förskolan efter barnens olika förutsättningar och behov har skrivits fram också i knappt en tiondel av de 75 kommuner som Skolinspektionen besökt i regelbunden tillsyn under 2015. Andelen huvudmän som vid tillsyn har bedömts ha brister inom detta område menar vi speglar att Skolinspektionens tillsyn främst granskar att ett resursfördelningssystem finns på plats, och i mindre utsträckning om det är välfungerande och en modell som fördelar resurser efter behov och förutsättningar på ett effektivt sätt. Resursfördelning efter barns olika behov och förutsättningar kräver både ett medvetet arbete med modellerna och en koppling till kunskap om vilka faktorer som kan påverka barns möjligheter att utvecklas och få möjlighet använda hela sin potential.

¹⁷ Skolinspektionen (2014). *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. Kvalitetsgranskningsrapport, 2014:01

¹⁸ Olika benämningar används av kommunerna, t ex strukturersättning eller social vikt

¹⁹ Socioekonomiska faktorer avser barnens familjebakgrund och sociala situation. Vanliga indikatorer för dessa är till exempel föräldrars utbildningsnivå, föräldrars arbetsmarknadsanknytning, försörjningsstöd, familjesammansättning, sant andel invånare i ett visst område som är födda i ett annat land, alternativt om barnet är född i ett annat land, av föräldrar som också kommer från ett annat land.

²⁰ Heckman, J.J. (2006). *Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children*. Science. Vol 312, 1900-1902.

Otydlig styrning och brist på uppföljning

Enligt kartläggningen av kommunernas resursfördelning till förskolan tar den socioekonomiskt baserade resursfördelningen avstamp i tidigare studier om att socioekonomiskt starka grupper presterar bättre längre fram i livet jämfört med mindre privilegierade grupper. Därför väljs modeller som tar hänsyn till familjebakgrund och migrationsbakgrund. Däremot så finns hos kommunerna sällan någon tydlig koppling mellan de socioekonomiska utgångspunkter som valts och vilka kompenserande insatser förskolan förväntas kunna göra med en sådan fördelning.²¹ Det gör att det ofta inte heller finns några riktlinjer för vad den socioekonomiskt baserade resursen förväntas användas till, förutom i de fall som resurser för att stärka modersmålstödet i förskolan allokerats. Det förefaller som att modellerna i sig förväntas ge resultat, inte att kommunerna behöver tydliggöra vad modellen kan användas för. Fördelningsmodellen är också ofta vagt förankrad. Ibland tycks det vara svårt att på förskoleenhetsnivå uppfatta hur resursfördelningen är utformad, det vill säga vilken modell som används, enligt de intervjuer som gjorts med förskolechefer. En orsak till detta är att den socioekonomiskt baserade resursen ofta är integrerad i budgeten som helhet, enligt kartläggningen. Det gör att förskolecheferna upplever att de inte vet hur resursfördelningen är tänkt att användas.

Majoriteten av de kommuner som deltagit i kartläggningen följer inte upp hur fördelningen har använts och om den har gett önskad effekt. Kommunerna förlitar sig på vald modell, och följer heller inte systematiskt upp samband mellan resultat och satsade resurser, ett resultat som Skolinspektionen också sett i tidigare granskning av huvudmannens styrning av grundskolan.²²

Bristen på uppföljning och analys av resultat utifrån fördelade medel kan få som konsekvens att kommunerna saknar kunskap om huruvida fördelningen har gett effekt, vilket är en rimlig tolkning även i denna kartläggning.²³ Det innebär att vare sig förskolechef eller huvudman får kunskap om huruvida de barn som resurserna är tänkta att skapa bättre förutsättningar för, har fått möjlighet att utvecklas till sin fulla potential i förskolan. Den vanligaste bristen som Skolinspektionen skrivit fram i den regelbundna tillsynen av huvudmannens ansvar för förskolan 2015, har handlat om att huvudmannen inte följer upp och analyserar resultat i verksamheten. Därmed kan huvudmannen inte heller fatta välgrundade beslut om förbättringsåtgärder.

Förskolechefen blir lämnad att tolka intentionerna

Förskolechefernas bedömningar av sin verksamhets behov avgör oftast hur resurserna används i förskolans verksamhet, som en del i deras styrning av förskolorna de ansvarar för. Förskolechefer efterfrågar, i fördjupningsdelen av kartläggningen, en tydligare styrning och uttryckta förväntningar från huvudmannen kring vad tilldelade medel väntas åstadkomma.²⁴ De menar att de som förskolechefer fördelar resurserna utifrån var de anser de bäst behövs, men att det är ett ständigt pussel. Förskolecheferna känner sig ibland lämnade av huvudmannen som inte är tydlig med *hur* resursfördelningen är tänkt, eller med *vilka effekter* de förväntar sig. Detta, menar Skolinspektionen, kan tolkas som att kopplingen till det systematiska kvalitetsarbetet brister och möjligen är det också en indikation på svagheter i kommunikationen mellan huvudmannanivån och förskolechef. Förskolechefens ledning kommer att granskas mera ingående under 2016.²⁵

²¹ Extern uppdragstagare, SWECO Strategy. Ännu opublicerad

²² Skolinspektionen (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus*. Rapport 2015:01

²³ Skolinspektionen (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus*. Rapport 2015:01

²⁴ Fördjupningsstudie av kommuners resursfördelning med intervjuer i fem kommuner. Genomförd av Sweco Strategy på uppdrag av Skolinspektionen, hösten 2015. Ännu opublicerad.

²⁵ Se bilaga 3 – Teman på gång

Resultat i förskolan upplevs vara svårdefinierat

Förskolan har ett brett uppdrag och det är något som huvudmän måste förhålla sig till i uppföljning och utvärdering. Det visar sig i granskningen av resursfördelningen, bland annat i att kommunernas företrädare på olika nivåer har uppenbara problem med att fastställa vad de ska efterfråga i kvalitetsarbetet och därmed vilka uppföljningsmetoder de behöver använda. De hänvisar i intervjuerna ofta till att inga mätbara resultat finns och därför anses det vara svårt att följa upp såväl förskolans kvalitetsarbete som resursfördelningens effekter. Det är få som alls nämner läroplanens mål för förskolan.

Undantag finns, där en kvalitativt inriktad uppföljning görs. En kommun beskriver till exempel att de följer ett urval av förskolor under ett år för att se hur fördelningsmodellen slår i praktiken. *”Detta hjälper oss att se hur pengarna gör skillnad”*, säger en politiker.

Flera politiker såväl som förvaltningstjänstemän berör frågan om att det *”inte finns något mätbart system”* i förskolan, som det gör i skolan. Uppföljningen består vanligtvis i att mäta föräldrarnas nöjdhet med förskolan genom brukarenkäter, men i övrigt är det framförallt ren budgetmässig uppföljning som beskrivs. Det blir tydligt att både politiker och tjänstemän på kommunnivå, upplever en osäkerhet kring vad som är resultat och måluppfyllelse i förskolan, och hur man ska kunna *”mäta”* det. Här finns en svårighet att hitta former för att utvärdera kvalitet och resultat i förskolan, eftersom dess uppdrag och mål skiljer sig från skolans resultatnriktning på elevers prestationer. En väg att gå för kommunerna och huvudmännen är därför att ta del av goda exempel från varandra i utvecklingen av kvalitetsuppföljningen. Här vill Skolinspektionen peka på att för att förskolan ska bli likvärdig och hålla en god kvalitet så är en viktig förutsättning att hela styrkedjan fungerar och att politiker och tjänstemän tar ansvar för kvalitetsarbetet och också är hemmastadda med skollagens krav för förskolan, såväl som med målen i läroplanen.

Otillräcklig uppföljning av resursfördelningens effekter

Kommunernas resursfördelning kan vara ett viktigt instrument för att kompensera olika utgångslägen för barnen och bidra till en likvärdig förskola. Kommunerna behöver på ett systematiskt vis försäkra sig om att beslutad omfördelning också får avsett genomslag i respektive verksamhet. Förändrad resursfördelning behöver inte med automatik leda till ökad måluppfyllelse utifrån ett kompensatoriskt perspektiv. Det kan däremot skapa förutsättningar för konkreta förändringar som gynnar barnens utveckling och lärande i förskolan. Det är när resurserna omsätts i praktisk och konkret verksamhet, till exempel förändrade arbetsmetoder och en anpassad organisation som vilar på vetenskaplig grund, som förutsättningar skapas för likvärdighet för alla barn i förskolan.

Barn från sårbara socioekonomiska förhållanden gynnas bäst av förskolor med hög kvalitet, professionella förskollärare och av att vara i grupper med barn från skilda socioekonomiska bakgrunder, visar forskningen. För dessa barn innebär alltså förskolan en central och tidig lärandemiljö som i förlängningen också kan bidra till bättre resultat i skolan.²⁶ Samtliga huvudmän och förskolechefer behöver på sina respektive nivåer därför följa upp och analysera hur resurserna använts, vilka utgångspunkter och beslut som föregått insatsen och vilka resultat och effekter som går att utvärdera.

Skolinspektionen vill poängtera att det behövs kommunikation inom och mellan styrnivåer, om hur fördelade medel är tänkta att användas utifrån det kompensatoriska uppdraget. Vidare krävs en bättre uppföljning och analys, så att kommunen som finansierare kan utvärdera om fördelade resurser har fått önskad effekt. På så sätt får kommuner bättre möjlighet att använda resultatet som utgångspunkt för att arbeta med förbättringsinsatser för förskolan.

²⁶ Persson (2015) En likvärdig förskola för alla barn- innebörder och indikatorer. Kunskapsöversikt. Vetenskapsrådet

Trygghet, samspel och kompetens är tydliga kvalitetsfaktorer

Resursfördelningen som diskuterats ovan får också betydelse för hur förskolechefen kan organisera arbetet på förskolan. Det innefattar hur många barn som kan placeras i grupperna och vilken personaltäthet som är möjlig. Sådana beslut får i förlängningen bäring på barnens trygghet och möjligheter till utveckling och lärande. Andra beståndsdelar som spelar in här är förskolepersonalens kompetens och kunnande, förhållningssätt till uppdraget och fysiska förutsättningar som lokaler och även kommuners ansvar att tillhandahålla plats i förskolan inom viss tid. Alla dessa faktorer tillsammans utgör viktiga delar i förskolechefens möjligheter att utveckla förskolan.

Skolinspektionen kan konstatera att barn till stor del upplevs vara trygga i förskolan, både av förskolepersonal, föräldrar²⁷ och i Skolinspektionens observationer.²⁸ Ett resultat från Skolinspektionens granskning inom detta område var att antalet barn i gruppen påverkade möjligheten för personalen att ge barnen uppmärksamhet och tillräcklig tillsyn. Viktigast skattades antalet vuxna i förhållande till antalet barn vara. Värt att lyfta är också att det tydliggjordes hur viktig arbetsorganisationen är för arbetet i förskolan. Framförallt framstod tydlig ansvarsfördelning, strukturerade rutiner och god kommunikation i personalgruppen som centrala faktorer. Där dessa omständigheter förelåg så fanns det enligt granskningen också i högre grad respektfulla relationer mellan barn och vuxna och en god och empatisk stämning på förskolan. Det tyder på att ett tydligt och pedagogiskt ledarskap är en viktig förutsättning för att förskolepersonalen ska kunna arbeta effektivt och med barnens bästa i centrum. I förskoleenkäten till föräldrar²⁹ framgår också att 98 procent av vårdnadshavarna uppfattar att förskolepersonalen på barnets avdelning bemöter barnen på ett respektfullt sätt och i hög utsträckning är lyhörda för barnets behov av tröst, närhet och bekräftelse. Detta utgör viktiga grundförutsättningar för att barnen ska må bra och kunna utvecklas i förskolan.

Kommunens ansvar för att erbjuda plats i förskola – större barngrupper som lösning

Skolinspektionen har utifrån ett riskurval också granskat några (n=19) kommuners erbjudande om plats i förskola.³⁰ Precis som resursfördelning utifrån kompensatoriska utgångspunkter, så är erbjudande om plats i förskola också en likvärdighetsfråga.

Skolinspektionens regelbundna tillsyn³¹, liksom rapporter från Skolverket³², och SOU-utredningar³³, har tidigare visat att många kommuner har haft svårigheter att klara platsgarantin och att en vanlig åtgärd är att utöka barngrupperna för att uppfylla skollagens krav om plats i förskola inom fyra månader. Till Skolinspektionen anmäldes under 2015 också totalt 30 enskilda ärenden som handlade om rätt till plats i förskola. I fyra ärenden beslutade Skolinspektionen om åtgärder utifrån att det fanns brister i huvudmannens hantering.³⁴

Skolinspektionens granskning av den så kallade platsgarantin i kommuner med tidigare problem att uppfylla lagens krav om plats i tid, pekar på dilemmat att kunna planera förskoleutbyggnad i takt

²⁷ Se Förskoleenkäten, bilaga 4

²⁸ Skolinspektionen (2016). Trygghet och lärande för barn under 3 år – en ögonblicksbild av förskolans vardag. Rapport 2016:2.

²⁹ Föräldrar används synonymt med vårdnadshavare i texten

³⁰ 8 kap. 14 § skollagen (2010:800).

³¹ Under 2015 bedömdes 5 av 75 tillsynade kommuner ha brister i sitt erbjudande av plats i förskola enligt författningarnas krav

³² Skolverket (2009b). *Tillgänglighet till förskoleverksamhet 2008/2009*, Stockholm: Skolverket

³³ SOU 2013:41 *Förskolegaranti*. Utbildningsdepartementet. s. 109 ff.

³⁴ Se Skolinspektionens årsrapport 2015. "Att möta elevernas behov och uppväga skillnader". Bilagor till årsrapport.

med efterfrågan på platser.³⁵ Resultaten från en enkät till dessa riskkommuner visar att förutom den vanligaste åtgärden, att utöka barngrupperna för att bereda plats till flera barn, så är det vanligt att inrätta nya avdelningar i befintliga förskolelokaler, eller att erbjuda plats i tillfälliga lokaler någon annanstans än önskat.³⁶ Alla dessa åtgärder ställer krav på såväl förändring av lokaler och organisation, som på att barnkonsekvensanalyser görs kontinuerligt av både huvudmannen och av förskolechefen, samt inte minst på inventering av personaltäthet och personalkompetens. Detta kan kopplas till resultaten i Skolinspektionens granskning och bedömning av trygghet i förhållande till gruppstorlek och personaltäthet i grupper med små barn, som pekar just på att andel vuxna i förhållande till antal barn är ett viktigt riktmärke för att kunna skapa trygghet för barnen och ge en god omsorg.³⁷ Barnkonsekvensanalyser behöver därför göras på både huvudmannanivå och ute på förskoleenheterna, i syfte att ta reda på hur förändringar i barngruppers sammansättning kan tänkas påverka möjligheten för förskolan att uppfylla både sitt omsorgsuppdrag och sitt lärandeuppdrag. Det ställer i sin tur krav på god kommunikation mellan både förskolepersonal och förskolechef, och mellan huvudman och förskolechefer.

Tillgänglighet, samspel och en trygg miljö – en fråga om personals närvaro, bemötande och lyhördhet

De allra flesta förskolorna bedömdes ha förmåga att tillgodose barnens behov av trygghet i den beskrivna granskningen av samspel mellan olika grundförutsättningar för barnens trygghet. Det fanns däremot ett antal förskolor där förskolepersonalen inte förmådde vara tillräckligt närvarande för att möta barnens behov av närvaro, tröst och uppmärksamhet, och där deras bemötande gentemot barnen inskränkte sig till instruktioner och tillsägelser. Det är därför oroande att vi identifierade förskolor med småbarnsgrupper där utredarna bedömde att förskolepersonalen inte var tillräckligt tillgänglig för barnen och därmed inte heller kunde vara lyhörda för, i synnerhet de yngre barnens behov. Detta gällde cirka 20 procent av de nästan 200 besökta förskolorna. I en del fall berodde det helt enkelt på att det inte var möjligt för personalen att hinna ha uppsikt över alla barn för att det var för få vuxna, i andra fall förefaller det handla mera om en organisatorisk bristande struktur och personalens förhållningssätt. Allt detta innebär givetvis i sig en risk för en otrygg miljö för de små barnen i förskolan. Såväl läroplanen som forskning betonar värdet av trygga kontakter och ett gott samspel mellan barn och förskolepersonal som en grundsten för de små barnens språkliga, kognitiva och sociala utveckling.³⁸ Det är förskolechefens och i slutändan huvudmannens ansvar att se till att förskolepersonalen har rimliga förutsättningar för att kunna utföra ett gott pedagogiskt arbete med barnen i förskolan. Resultatet är viktigt och anknyter till skollagens mål om likvärdighet, att alla barn ska erbjudas en förskola av hög kvalitet, oavsett var och i vilken form den bedrivs.

Från föräldrars sida uppfattas förskolan oftast som en trygg plats och de allra flesta är nöjda med sitt barns förskola (97 %).³⁹ Dock visar det sig att just frågan om barngruppsstorlek och personaltäthet är områden där föräldrar i högre grad uppvisar ett visst missnöje. Var femte förälder är inte nöjd med detta. Svaren i förskoleenkäten visar att frågor om antal barn och personal i grupperna på förskolan är något som angår många och som påverkar förskolepersonals, föräldrars och framför allt barnens vardag. Det går av svaren i Skolinspektionens enkät däremot inte att uttolka om barngruppsstorlek och personaltäthet de facto utgör ett problem i just dessa förskolors pedagogiska verksamhet, för barnens trygghet, utveckling och lärande. Däremot visar enkätsvaren att de

³⁵ Granskningen har utgått från 19 kommuner som i tidigare utredning visat sig ha stora svårigheter att klara platsgarantin. Granskning av platsgarantin och den pedagogiska kvaliteten. Slutrapport juni 2016

³⁶ Se bilaga 2

³⁷ Skolinspektionen (2016). *Trygghet och lärande för barn under 3 år – en ögonblicksbild av förskolans vardag*. Rapport 2016:2

³⁸ Lpfö 98/10, samt Bjørnstad, E. och Pramling Samuelsson, I. (2012). *Hva betyr livet i barnehagen for barn under tre år – en forskningsöversikt*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus

³⁹ Se bilaga 4 - Förskoleenkäten,

föräldrar som inte var nöjda med personaltätheten och antalet barn i gruppen på sitt barns förskola, också var mer generellt missnöjda med förskolan.

Barngruppsstorlek i förskolan är inte ett isolerat fenomen utan samverkar med flera avgörande faktorer enligt aktuell forskning, såsom genomförande av uppdraget och målen i förskolans läroplan, förskollärarnas kompetens, det fysiska rummet och sammansättning av barn i gruppen.⁴⁰ En möjlig tolkning av svaren är att barngruppens storlek och antal förskolepersonal per avdelning är sammanlänkade faktorer som påverkar arbetet och därmed föräldrarnas upplevelse av barnens vistelse i förskolan. Sådana resultat finns också i forskning om barngruppers storlek.⁴¹

Det kan också noteras att Skolinspektionen under 2015 har tagit beslut där brister påtalats i sammanlagt 54 enskilda anmälningssärenden⁴² som handlar om förskolan. Av dessa handlade 37 ärenden om kränkande behandling av barn.⁴³ Kränkande behandling⁴⁴ är den vanligaste anmälningsskylften, och det kan gälla mellan barn, såväl som mellan barn och personal. I de fall där brister påtalats så handlar det om allvarliga fall av kränkning, men ibland har ärenden istället bedömts som just bristande tillsynsansvar. När det gäller frågor om kränkningar så är förskolebarn särskilt utsatta om det inte finns personal som kan ha uppsikt över händelser i inne- såväl som utemiljön, eftersom barnen kanske inte själva har förmåga att påtala för vuxna vad de varit med om. Särskilt allvarligt är det givetvis när vuxna som arbetar i förskolan kränker barn.

Skolinspektionen vill understryka att värdegrundsarbete i både barngrupper och personalgrupper, såväl som ansvarsfördelning och förskolechefens ledning av verksamheten därför är centrala aspekter för en trygg tillvaro i förskolan.

Ansvar för undervisning – ett uppdrag i förändring

I skollagen framgår att legitimerade förskollärare ska ansvara för *undervisningen* i förskolan.⁴⁵ Förskolepersonalens kompetens är ett särskilt viktigt område och här vet vi idag att bristen på legitimerade förskollärare generellt är stor och att rekryteringsbehovet vida överstiger tillgången. Totalt är andelen förskollärare i förskolan 43 procent.⁴⁶ Andelen är något högre i kommunalt drivna förskolor, jämfört med andelen förskollärare i fristående förskolor som är drygt 28 procent. Detta förhållande kan givetvis få konsekvenser för både övergripande kvalitet i det pedagogiska uppdraget och för likvärdigheten för barnen i olika förskolor.

Undervisningsbegreppet är i skollagen definierat som ”sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden.”⁴⁷ I förskolan ska undervisningsbegreppet ha en vid tolkning enligt propositionen som föregick nya skollagen, men det framgår att undervisning ska vara ett begrepp i alla skolformer.⁴⁸

I en av Skolinspektionens pågående granskningar, som behandlar den pedagogiska kvaliteten i förskolan, finns indikationer på hur förskolechefer och personal ser på undervisning i förskolan.⁴⁹ Be-

⁴⁰ Williams, P., Sheridan, S., och Pramling Samuelsson, I. (2016) *Barngruppernas storlek i förskolan – konsekvenser för utveckling och kvalitet*. Stockholm, Natur och Kultur

⁴¹ Williams m.fl (2016).

⁴² Innebär vanligtvis att föräldrar anmäler till Skolinspektionen att deras barn på något sätt inte får den förskola de har rätt till

⁴³ Se Skolinspektionens statistik. Skolinspektionen.se

⁴⁴ 6 kap, 3 § skollagen (2010:800)

⁴⁵ 2 kap. 13-15 §§ Skollagen 2010.

⁴⁶ <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/forskola/personal>. Gäller andel räknat i årsarbetare

⁴⁷ 1 kap. 3 §. Skollagen (2010:800).

⁴⁸ Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

⁴⁹ Granskning av den pedagogiska kvaliteten i förskolan. Slutrapport juni 2016.

greppet undervisning som sådant förefaller utifrån intervjuerna inte vara ett levande begrepp i förskolan, utan snarast ett laddat begrepp för många, enligt det som hittills framkommit i granskningen. Istället fokuserar både förskollärare och förskolechefer på begreppet lärande, med hänvisning till att lärande som process är något som sker hela tiden, i allt man gör på förskolan och att där någonstans finns också ett slags undervisning. Det finns också annan personal som snarast relaterar till begreppet som fostran, att till exempel lära barnen äta med kniv och gaffel och att kunna klä på sig själva. Lärande, att följa barnen, dialog och lekfullhet, är begrepp som kopplas till det man gör i förskolan när utredarna frågat om undervisning. Sammantaget visar de preliminära resultaten att undervisning inte är ett begrepp som förskolepersonal generellt känner sig bekväma med och som de ofta tolkar in en pedagogik i, som känns främmande för förskolan. Några citerade exempel från granskningen visar svårigheten att tolka undervisningsbegreppet. *"Vi undervisar inte, vi forskar tillsammans med barnen"* säger en förskolepersonal. En förskolechef säger att *"jag vill inte ha någon katederundervisning"*, medan en annan menar att begreppet känns lite främmande samtidigt som *"begreppet finns i bakgrunden hela tiden"*.

Givetvis kan de inledande resultaten betyda att det bara är en fråga om begrepp, inte innehåll i förskolans verksamhet. Men om undervisning är något som förskolans personal värjer sig mot för att läroplanens uppdrag och intentioner inte är implementerade i förskolorna, så visar det på problem för förskolans didaktik som behöver adresseras. Det är viktigt att understryka att detta än så länge är indikationer på förskolepersonalens och förskolechefers uppfattning om undervisning i förskolan. Därför kommer Skolinspektionen att fortsätta följa förskolepersonals och förskolechefers uppfattning om undervisning i förskolan i kommande granskningar.

I förskoleenkäten fanns en ganska liten variation kring frågor som rör den pedagogiska verksamheten. Många förskolor har nästan 100 procent nöjda föräldrar på det här området, och de förskolor som har lägst andel nöjda föräldrar har ändå 75 procent som ger uttryck för att de anser sig nöjda med förskolans pedagogiska arbete med deras barn.

Vardagliga situationer används inte i lärandesyfte

En potentiell undervisnings- och lärandesituation är den dagliga rutinsituation som uppstår när förskolebarnen ska gå ut och när de kommer in från utevistelse. Beroende på årstid innebär den så kallade tambursituationen olika möjligheter till lärande. Skolinspektionens observationer visar att hälften av förskolorna inte alls, eller i mycket ringa grad, använder sig av en sådan här vardaglig situation som en möjlighet att stimulera barnens lärande.⁵⁰ Där klädde personalen på barnen och samtalet bestod mest av tillsägelser, tillrättavisningar och instruktioner. Vissa inslag av lärande kunde förekomma, men föreföll genomföras mer av en slump än en medveten idé om vad situationen skulle brukas till. På de förskolor där man istället aktivt använder sig av de möjligheter som finns, så tränades barnens självständighet genom att de fick tid att pröva att ta på eller av kläderna själva och genom att de fick träna olika förmågor såsom språk- och begreppsutveckling, samspel, dialog och matematik. Skolinspektionen kan notera att personalen vid de förskolor som bedömdes ha en låg grad av lärandeinslag inte heller hade diskuterat tamburen/hallen som lärmiljö i arbetslaget. Detta till skillnad från den personal som arbetade på förskolor där man använde sig av vardagliga rutinsituationer för barnens lärande, där 85 procent hade diskuterat hur tamburen kan användas i lärandesyfte. Resultaten av både tveksamheter kring undervisningsbegreppet och avsaknad lärandeintentioner i rutinsituationer, visar att läroplansuppdraget återkommande behöver lyftas och diskuteras på många förskolor, så att all personal känner sig delaktiga i det ansvar de har i uppdraget.

⁵⁰ Skolinspektionen (2016). Trygghet och lärande för barn under 3 år – en ögonblicksbild av förskolans vardag. Rapport 2016.

Nästan alla föräldrar är nöjda med utvecklingssamtalen på förskolan

Förskolan har också i uppdrag att följa varje barns lärande och utveckling i syfte att skapa goda villkor och för att kunna stödja och utmana barn i deras lärande.⁵¹ Sådan dokumentation kan utgöra en grund för de utvecklingssamtal som förskolan ska genomföra varje år med föräldrar. Samtalen ska ge en bred och nyanserad bild av barnets utveckling och lärande och sättas i ett pedagogiskt och socialt sammanhang.⁵² Här har förskollärarna också ett särskilt ansvar enligt läroplanen.⁵³ Finns det bara en eller mycket få förskollärare på enheten så kan det sammanlagda ansvaret för och planeringen av både undervisningen som sådan, och för utvecklingssamtalen, bli ett tungt ansvar som åläggs enstaka förskollärare.

Skolinspektionen har i förskoleenkäten fått svar från 23 000 föräldrar om utvecklingssamtalen. Majoriteten, 95 procent, av föräldrarna som besvarat förskoleenkäten tycker att de får tydlig information om sitt barns utveckling och lärande på utvecklingssamtalen.⁵⁴ Var tionde förälder ger dock uttryck för att löpande information om barnets tillvaro på förskolan, inklusive eventuella incidenter i barngruppen, inte fungerar helt tillfredsställande. Information till föräldrar och utvecklingssamtal kan också sägas ingå som en del i kvalitetsarbetet på förskolan och behöver följas upp. I kommande utveckling av förskoleenkäten till föräldrar och förskolepersonal förväntas det bli möjligt för Skolinspektionen att se närmare på hur kommunikationen uppfattas och används, bland annat i kvalitetsarbetet.

⁵¹ Lpfö 98 (2010), s 14

⁵² Proposition *Den nya skollagen* 2009/10:165, sid. 353

⁵³ Skollagen anger att personalen på förskolan minst en gång per år ska genomföra ett utvecklingssamtal med barnets vårdnadshavare om barnets utveckling och lärande. 8 kap. 11 ½ Skollagen (2010:800)

⁵⁴ Se bilaga 4 - Förskoleenkäten

Barnet i centrum – fortsatt granskning

Barnen och deras välbefinnande ska sättas i centrum när huvudmän, förskolechefer och förskollärare organiserar och förändrar förskolans verksamhet.

En utgångspunkt i läroplanen är att barns lärande sker såväl i samspel mellan vuxna och barn, som mellan barnen.⁵⁵ Flera faktorer har betydelse för möjligheten till hög kvalitet i förskolans arbete. Av detta följer att sambandet mellan barngruppens storlek, sammansättning och förskolepersonalens antal, ansvarsfördelning, kompetens och förhållningssätt är viktiga indikatorer för kvalitet i förskolan. Samtliga dessa faktorer bör finnas med i det systematiska kvalitetsarbetet både på förskolenivå och på huvudmannanivå. Det som beskrivits ovan från resultaten av de inledande projekten tyder på att det på en del förskolor och hos huvudmännen finns svagheter i kopplingen mellan insatta åtgärder och kvaliteten i förskolans arbete och att de därför behöver skapa strukturer som bidrar till att synliggöra och åtgärda detta.

I Skolinspektionens fortsatta granskning av förskolans kvalitet och måluppfyllelse kommer också flera teman och innehållsområden som kan ses som riskområden att granskas, se bilaga 3. Bland annat granskas förskolans pedagogiska uppdrag och förskolechefens ledning av det uppdraget, samt specifika områden såsom förskolans arbete med jämställdhet, med språkarbete för flerspråkiga barn och arbetet med särskilt stöd för barn som behöver det. Valet av granskningsområden utgår från alla barns rätt till en likvärdig förskola med hög kvalitet. En förskola som arbetar för att ge barnen god omsorg, liksom att verksamheten utmanar och stimulerar deras utveckling och lärande.

⁵⁵ Lpfö 98/2010. 1. Förskolans värdegrund och uppdrag, Förskolans uppdrag.

Referenser

- Bjørnestad, E. och Pramling Samuelsson, I. (2012). *Hva betyr livet i barnehagen for barn under tre år – en forskningsöversikt*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus
- Eidevald, C. (2011). *Anna bråkar – att göra jämställdhet i förskolan*. Stockholm, Liber.
- Eidevald, C. (2009). *Det finns inga tjejbestämmare: Att förstå kön som position i förskolans vardags-situationer och lek*. Högskolan i Jönköping.
- Heckman, J.J. (2006). *Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children*. Science. Vol 312, 1900-1902.
- Nihlfors, E., Jervik Steen, L. och Johansson, O. (2015) *Förskolechefen – en viktig länk i utbildningskedjan*. Gleerups Utbildning AB
- OECD (2015). *Improving Schools in Sweden – An OECD Perspective*. Rapport OECD
- Persson (2015). En likvärdig förskola av hög kvalitet-innebörder och indikatorer. Kunskapsöversikt, Vetenskapsrådet
- Persson, S. (2008). *Forskning om villkor för yngre barns lärande i förskola, förskoleklass och fritidshem* Stockholm: Vetenskapsrådets rapportserie 11:2008
- Pramling Samuelsson, I., Williams, P., Sheridan, S. (2015): *Stora barngrupper i förskolan relaterat till läroplanens intentioner*. *Tidskrift för Nordisk Barnehageforskning, vol 9 (7), s 1-14*.
- Prop. 2009/10: 165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.
- Riddersporre, B. och Sjövik, K. (2011). *Nya krav – nya ledare?- rekrytering av chefer till förskolan*. Rapporter om utbildning. Malmö högskola
- Skolinspektionen (2016). *Trygghet och lärande för barn under 3 år – en ögonblicksbild av förskolans vardag*. Rapport 2016:2.
- Skolinspektionen (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus* Rapport, 2015:01
- Skolinspektionen (2014). *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. Rapport, 2014:01
- Skolinspektionen (2012). *Förskola, före skola - lärande och bärande. Kvalitetsgranskningsrapport om förskolans arbete med det förstärkta pedagogiska uppdraget*. Rapport 2012:7.
- Skollagen (2010). SFS 2010:800.
- Skolverket (2016a). *Allmänna råd med kommentarer. Förskolan*.
- Skolverket (2016b). *Barngruppernas storlek i förskolan. En kartläggning av aktuell pedagogisk, utvecklingspsykologisk och socialpsykologisk forskning*. Rapport 433
- Skolverket (2015). *Skolverkets lägesbedömning 2015*, Rapport 421
- Skolverket (2015) *Barn och personal i annan pedagogisk verksamhet hösten 2014*, Stockholm: Skolverket
- Skolverket (2014a). *PM – Barn och personal i förskolan hösten 2013*. Dnr 2014:00 036.
- Skolverket (2014b) *Privata aktörer inom förskola och skola. En nationell kartläggning av enskilda huvudmän och ägare*. Rapport 410. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2010). *Läroplan för förskola - Lpfö 98*. Reviderad 2010. SKOLFS 2011:69.

Skolverket (2009b). *Tillgänglighet till förskoleverksamhet 2008/2009*, Stockholm: Skolverket

SOU (2013:41). *Förskolegaranti*. Utbildningsdepartementet.

SOU (2006:75) Jämställdhet i förskolan - om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete. Slutbetänkande av delegationen för jämställdhet i förskolan. Stockholm.

SOU (2015:86). *Mål och myndighet - en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*. Betänkande av Jämställdhetsutredningen. Stockholm.

Sveriges kommuner och landsting (2014). Socioekonomisk resursfördelning- Så kan kommunen göra. skl.se

Sylva, K., Melhuish, E., Simmons, P., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. (2010). Early Childhood Matters. Evidence from the Effective Pre-school and Primary Education project.

Utbildningsdepartementet (2010). *Förskola i utveckling – bakgrund till ändringar i förskolans läroplan*. Regeringskansliet/Utbildningsdepartementet

Williams, P., Sheridan, S., Pramling Samuelsson, P. (2016). *Barngruppens storlek i förskolan – konsekvenser för utveckling och kvalitet*. Stockholm, Natur och Kultur.

Bilaga 1 – Översikt av projekt

Här ges en översikt av antal granskningsobjekt i olika delprojekt, samt det antal kommuner som verksamheterna är belägna i. Kommunföreträdare och huvudmän samt förskolechefer har intervjuats och i vissa projekt också fått besvara enkäter. Observationer har gjorts i förskolors verksamheter under kortare eller längre besök. Förutom besök i nästan 200 förskolor i de avslutade projekten, så har hittills drygt 80 förskolor besökts i pågående projekt, varav cirka en tredjedel fristående förskolor. Där har såväl observationer av verksamheten, som intervjuer gjorts med förskollärare, förskolechefer och annan personal. Därtill har drygt 50 verksamheter som driver pedagogisk omsorg för förskolebarn besökts. Utöver datainsamling på plats har de flesta projekt också begärt in underlag från huvudman och verksamhet före besöken.

	+ kommunantal ⁵⁶	Observationer Enkäter
Kommunernas resursfördelning till förskolan	Samtliga 312 kommuner och stadsdelsnämnder	<ul style="list-style-type: none"> • 269 enkätsvar
	Fördjupning i 5 kommuner	<ul style="list-style-type: none"> • 15 gruppintervjuer <ul style="list-style-type: none"> - politiker (12) - förvaltning (17) - förskolechefer (27)
Kommunernas tillsynsansvar av fristående förskolor	35 kommuner	<ul style="list-style-type: none"> • 35 telefonintervjuer med sakkunnig • Enkätsvar 293 förskolechefer fristående fsk
Förskoleenkäten	Vårdnadshavare till 38 000 barn	<ul style="list-style-type: none"> • ca 23 0000 enkätsvar
Samband mellan gruppstorlek och personaltäthet Grupper med barn under 3 år	196 förskolor	<ul style="list-style-type: none"> • 500 enkäter – förskolepersonal • 194 telefonintervjuer med förskolechefer • Observationer på förskolor 860 timmar
Projekt som startats under 2015 men fortfarande har datainsamlingsperiod		
Platsgaranti och kvaliteten	19 kommuner	<ul style="list-style-type: none"> • 19 enkäter
	<ul style="list-style-type: none"> • 43 Förskolor i 11 kommuner 	<ul style="list-style-type: none"> • Datainsamling avslutad (v 49-8) <ul style="list-style-type: none"> - Intervjuer personal - Intervjuer förskolechefer - Observationer i barngrupp
Förskolans pedagogiska uppdrag III	<ul style="list-style-type: none"> • 40 Förskolor i 20 kommuner 	<ul style="list-style-type: none"> • Datainsamling pågår (v 50-13) <ul style="list-style-type: none"> - Intervjuer förskolepersonal - Intervjuer förskolechefer - Observationer i barngrupp
Kvalitet i pedagogisk omsorg	49 verksamheter i 25 kommuner ⁵⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Datainsamling avslutad (v 40-4) <ul style="list-style-type: none"> - Intervjuer personal - Intervju huvudman - Intervjuer föräldrar - Observationer i barngrupp
	25 verksamheter i 18 kommuner	

⁵⁶ Observera att ett antal av granskningsobjekten är fristående förskolor. Här anges endast antal lägeskommuner

⁵⁷ Projektet genomfördes i två steg, där hälften av de förskolor som ingick i de första oanmälda besöken, återbesöktes för fördjupning. Några verksamheter byttes också ut i andra steget varför det totala antalet besökta verksamheter är 58, varav 22 enskilt drivna

Bilaga 2 – Kommuners åtgärder för att uppfylla platsgarantin

Enkäten till de 19 kommuner som enligt tidigare utredning haft stora svårigheter att klara att erbjuda plats i förskolan inom fyra månader, visar att ungefär hälften av dem har utökat barngrupperna sedan 2012 års utredning, i syfte att klara platsgarantin. Svaren bör tolkas försiktigt då de avser en lång tidsperiod där barngruppstorleken kan ha fluktuerat. En utökad barngrupp kan också betyda olika saker för kvaliteten beroende på om också personaltäthet och personalkompetens ökar samtidigt eller inte.

Nedan anges de vanligaste åtgärderna, förutom att utöka antalet barn i barngrupperna, vilket var den allra vanligaste åtgärden.

Övriga vidtagna åtgärder för att avhjälpa platsbristen	Andel (antal)
Nej, platsgarantin har uppfyllts utan att andra åtgärder vidtagits	0 (0)
Ja, inrättat ny förskola/nya förskolor	74 (14)
Ja, inrättat ny avdelning/nya avdelningar i befintlig förskola	84 (16)
Ja, erbjudit särskild avdelning/förskola för tillfällig placering i avvaktan på plats i en förskola	42 (8)
Ja, inrättat förskola/or i tillfälliga lokaler, som avses att användas under begränsad tid (6-12 månader)	53 (10)
Erbjudande om plats i pedagogisk omsorg istället för förskola	0 (1)

I enkäten har det varit möjligt att ange flera svarsalternativ. Av de svarande har tio kommuner använt tre eller fyra av de angivna insatserna, nio av kommunerna har använt en till två olika insatser. Den pedagogiska kvaliteten kommer i en fördjupning att granskas i ett urval av förskolor i elva av ovanstående kommuner.

Bilaga 3 – Teman på gång

Områden på verksamhetsnivån som Skolinspektionen börjat granska under 2015, och som vi kommer att fortsätta granska framöver, handlar om det pedagogiska och demokratiska uppdraget, det vill säga vad som sker i förskolans dagliga praktik, om förskolläraryupdragets reella utformning och om undervisningens roll i arbetet med barnens utveckling och lärande. Dessutom fokuseras också förskolans ledning och i synnerhet förskolechefens uppdrag. På så sätt blir det möjligt att skapa en bild av såväl styrkor som svagheter i de utmaningar förskolan möter i förhållande till läroplansuppdraget och olika styrvivåer.

Verksamhetsnivån – kvaliteten i förskolans pedagogiska och demokratiska uppdrag

Det pedagogiska uppdraget granskas utifrån två olika urval. Dels granskas kvaliteten i förskolor som valts utifrån ett riskbaserat urval, där kommunen haft svårigheter att uppfylla den så kallade platsgarantin. Dels granskas, utifrån ett slumpmässigt urval, om förskolor erbjuder en god kvalitet. Syftet är att uppmärksamma förskolans arbete med det pedagogiska uppdraget, det vill säga utveckling och lärande, samt uppdraget att erbjuda barnen en god lärandemiljö. I detta innefattas förskollärarnas ansvar för undervisningen samt hela arbetslagets arbete med det pedagogiska uppdraget. Huvudfrågeställningen är om förskolan arbetar för att stimulera och utmana barnen i deras utveckling och lärande så att de får möjlighet att utvecklas utifrån sina förutsättningar. Granskningen fokuserar på hur det pedagogiska arbetet iscensätts på förskolan.⁵⁸

Jämställdhet, särskilt stöd och språkarbete

På *verksamhetsnivån* granskar Skolinspektionen också förskolans arbete med *jämställdhet* genom att undersöka om barnen erbjuds en jämställd förskola där varje barn får möjligheter att pröva och utveckla förmågor, kunskaper och intressen utan begränsningar utifrån stereotypa könsmonster. Jämställdhet har i tidigare utredningar och forskning inte framstått som en tydlig del i värdegrundsarbetet utan pekar på att förskolan fortfarande präglas av könsstereotypa förhållningssätt som tycks svåra att ändra på.⁵⁹ En av svårigheterna verkar även vara att kunna omvandla teorin till praktisk pedagogik.⁶⁰ Därför är detta ett angeläget tema att granska.

Dessutom granskas förskolans arbete med *barn i behov av särskilt stöd*. Skollagen anger att barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver. Förskolechefen har också ett särskilt ansvar att se till att barnet får det stöd hen behöver.⁶¹ Granskningen inleds under senare delen av 2016.

Vidare granskas förskolans arbete med *språkutveckling hos flerspråkiga barn*. Vart femte barn i Sverige talar fler än ett språk. Skollagen slår fast att förskolan ska medverka till att flerspråkiga barn ges möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål och läroplanen talar om att barn också ska få möjlighet att utveckla sin kulturella identitet. Det finns en risk om förskolan inte klarar sitt uppdrag, att flerspråkiga barn inte får möjlighet att utvecklas och använda hela sin potential. Dels utvecklas de inte i sina språk, dels kan de få svårare att tillgodogöra sig andra kunskaper, både i förskolan och längre fram i skolsystemet. Ur likvärdighetssynpunkt är detta därför viktigt att granska närmare.

⁵⁸ Lpfö 98/2010, avsnitt 2.2 Utveckling och lärande, s. 9-12.

⁵⁹ Skolverket 2004, se även Prop. 2004/05:11

⁶⁰ Eidevald, C. 2011

⁶¹ 8 kap, 9 §, Skollagen (2010:800)

Förskolebarn som inte går i förskola – men i pedagogisk omsorg

Ungefär 13 000 barn i förskoleåldern (drygt 2 % av alla 1–5 åringar⁶²) tar idag del av pedagogisk omsorg, istället för att gå i förskola.⁶³ Skolinspektionen granskar denna verksamhet utifrån tanken om likvärdighet. Bland annat ger det möjlighet att titta på förhållandet mellan dessa omsorgsverksamheter och verksamheten i förskolan både innehållsmässigt och antalsmässigt. Dessutom kan resultaten visa hur vägledande förskolans läroplan de facto är i annan pedagogisk verksamhet. Den problembild som framträdde i inledningen av projektet, var att det i dag saknas kunskap om vilken kvalitet pedagogisk omsorg i Sverige faktiskt håller.

Några tendenser i resultaten i granskningen visar att de flesta barn är mellan 1–3 år, det är alltså de små barnen som vistas i pedagogisk omsorg. De små grupperna ger en närvaro som gör att personalen kan följa barnens intressen, ge omsorg, förebygga konflikter och erbjuda aktiviteter som främjar leken. Samtidigt framskymtar i resultaten hittills att material och aktiviteter för flera innehållsområden inom utveckling och lärande behöver förbättras, att barnlitteraturen är begränsad, att det språkliga samspelet ibland är begränsat och att barnen behöver få möjlighet att träffa andra barn utanför den egna gruppen, som oftast är liten. Resultaten presenteras i en rapport under våren 2016.

Ledningen av den pedagogiska verksamheten

Skolinspektionen ska belysa *förskolechefens ledning* och utgår från komplexiteten i det uppdrag och ansvar som förskolechefen har enligt skollag och läroplan. Syftet är att undersöka förskolechefens ledning av förskolans pedagogiska verksamhet. Ledarskap brukar i forskning identifieras som en nyckelfaktor för god kvalitet. Det har tidigare visat sig att förskolechefen har både mångtydiga och motsägelsefulla förväntningar på sig.⁶⁴ Förskolechefens pedagogiska kompetens, ledning, strategier och möjligheter till stöd är av vikt för hur väl ett utvecklingsarbete kan genomföras.⁶⁵

Huvudmannens erbjudande

På *huvudmannanivån* ska Skolinspektionen ur ett likvärdighetsperspektiv belysa dels ett av *förskolans dubbla uppdrag*, uppdraget att erbjuda barnen en bra förskola med hög kvalitet samtidigt som vistelsetiden på förskolan styrs av vårdnadshavarnas relation till arbetsmarknaden eller studier. Dels kommer *omsorg på obekvämtid*, (kvälls- eller nattomsorg), som vårdnadshavare och deras barn kan behöva tillgång till som ett alternativ eller komplement till förskola, att granskas.

Granskningsbesök med yrkessakkunniga – för bättre kvalitet

På *myndighetsnivån*, men kopplat till verksamhetsnivån i förskolan, genomför Skolinspektionen ett pilotprojekt där erfarna förskollärare och förskolechefer deltar tillsammans med Skolinspektionens utredare i verksamhetsbesök i förskolan. En utvärdering av satsningen på yrkessakkunniga från förskolans professioner genomförs våren 2016.

Skolinspektionen kan ses som en övergripande länk i styrkedjan med sitt tillsyns- och granskningsuppdrag. De professionella i förskolan, förskollärare och förskolechefer, är däremot direkta länkar för kvalitet i förskolan och därmed viktiga för utvecklings- och förbättringsarbetet. OECD: s rapport

⁶² Se Skolverkets officiella statistik för pedagogisk omsorg, tabell 1b, <http://skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/annan-pedagogisk-verksamhet/pedagogisk-omsorg>

⁶³ <http://skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/annan-pedagogisk-verksamhet/pedagogisk-omsorg>.

Uppgifterna är även hämtade från Skolverket (2015) *Barn och personal i annan pedagogisk verksamhet hösten 2014*, Stockholm: Skolverket

⁶⁴ Riddersporre, B. och Sjøvik, K. (2011).

⁶⁵ Ibid.

om svensk skola, *Improving Schools in Sweden*, pekade på att skolprofessionerna bör få en mer aktiv roll i Skolinspektionens tillsyn och granskning⁶⁶. I rapporten föreslås att skolledare bör uppmuntras att medverka i Skolinspektionens arbete. Som en del i arbetet med att granska förskolans kvalitet och måluppfyllelse genomför Skolinspektionen därför en satsning på professionella, yrkessakkunniga personer från förskolan. Uppdraget som *medbedömare* innebär att de yrkessakkunniga från förskolan gör ordinarie utredares arbete vid verksamhetsbesöken vid förskolor. Uppdraget som *medföljare* innebär att de yrkessakkunniga kompletterar Skolinspektionens utredare vid verksamhetsbesöken, som en extra person i utredarteamet.

Syftet med att använda yrkessakkunniga från förskolan som *medbedömare* respektive *medföljare* är att rekryterade personer ska kunna tillföra aktuell kunskap om förskolans förutsättningar och praktik. Samtidigt kan de yrkessakkunniga få syn på sin egen dagliga praktik genom att delta i sammanhang där andra verksamheter och arbetssätt granskas. Denna breddning och fördjupning av myndighetens samlade kompetens kan i förlängningen antas bidra till bättre bedömningar och beslut. Genom sin medverkan förväntas rekryterade personer även få kompetensutveckling och erfarenheter som kan användas för att driva utvecklingsarbete i den egna verksamheten. Därutöver kan ökad kunskap om, och förståelse och legitimitet för respektive uppdrag skapas hos de involverade.

Råd och vägledning

Skolinspektionen har hittills uppdaterat det självvärderingsverktyg för förskolan, som finns på myndighetens webbsida och som blivit mycket uppskattat. Vi avser fortsätta utveckla råd och vägledning inom de teman som granskas, så att förskolor och huvudmän kan dra nytta av erfarenheter som gjorts.⁶⁷

Förskoleenkäten

Förskoleenkäten till vårdnadshavare ska genomföras både våren 2016 och hösten 2016 i de kommuner som ska ha regelbunden tillsyn påföljande halvår. Förskoleenkäten ska dessutom utvecklas för förskolepersonal och kommer att genomföras första gången hösten 2016 i samma kommuner och till samma förskolor som vårdnadshavarenkäten.

⁶⁶ OECD (2015). *Improving Schools in Sweden – An OECD perspective*. Rapport OECD 2015

⁶⁷ "Kolla din förskola", <http://www.skolinspektionen.se/sv/Rad-och-vagledning/>

Bilaga 4 – Förskoleenkäten – resultat från ht-2015

Kort om Förskoleenkäten till vårdnadshavare

Förskoleenkäten till vårdnadshavare är en del av förskolesatsningen. Enkäten ska ge en översiktlig bild av hur föräldrarna upplever förskolan för sitt barn. Frågorna handlar bland annat om områden som trygghet, omsorg, utveckling och lärande. Enkätresultatet används även som ett av flera underlag i den regelbundna tillsynen av kommunernas styrning och utveckling av sina förskolor. Enkäten har därför genomförts i de kommuner som Skolinspektionen planerar att göra tillsyn i under 2016. Förskoleenkäten genomfördes första gången hösten 2015 till vårdnadshavare med barn i förskolan. Av 38 000 utskickade enkäter besvarades cirka 23 000 (svarsfrekvens 63 %). Totalt deltog föräldrar från 760 förskolor i 38 kommuner. I mindre kommuner gjordes enkäten på alla förskolor i kommunen, i större kommuner gjordes enkäten på ett urval av förskolorna i kommunen. Enkäten har genomförts både på kommunala och fristående förskolor.

Huvudsakliga resultat

Resultaten visar att de tillfrågade föräldrarna generellt sett är mycket nöjda med den pedagogiska verksamheten och omsorgen i sina barns förskolor. En absolut majoritet ger uttryck för att de upplever förskolorna som en trygg plats för sina barn att utvecklas och vistas på. De övergripande resultaten redovisas i sin helhet i tabell 1 (se sidan 33).

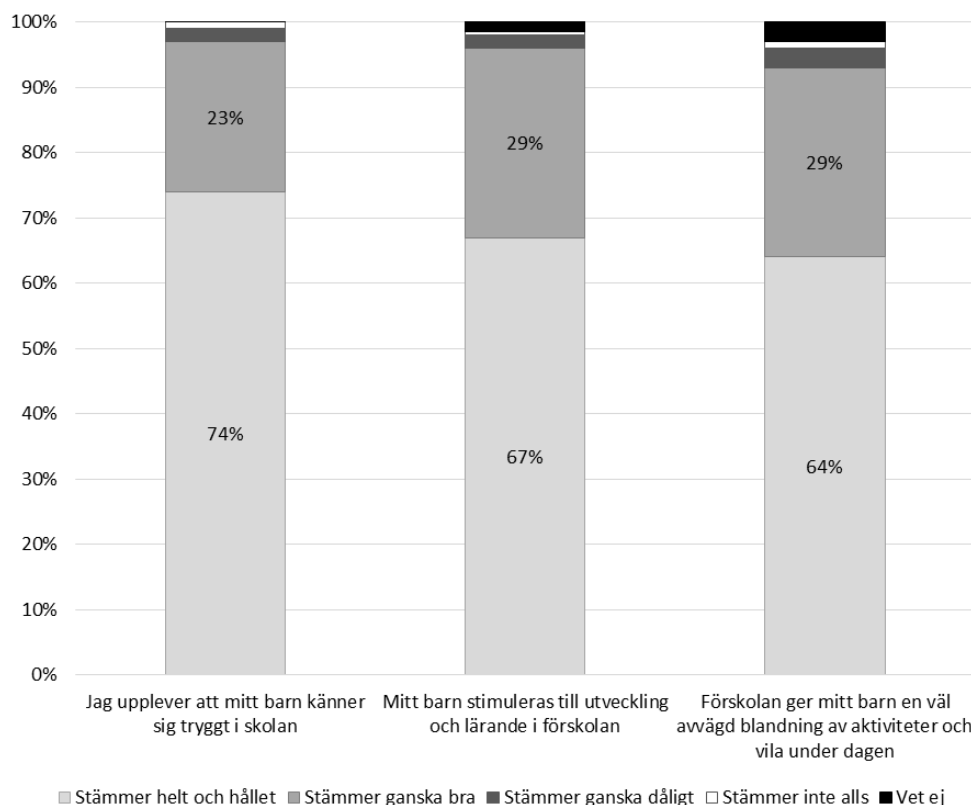


Diagram 1. Föräldrarnas inställning till trygghet och stimulans på sina barns förskolor. Andelar i procent. Förskoleenkäten, HT-2015 (n= 22963).

När det gäller organisatoriska faktorer såsom personaltäthet och antalet barn på det egna barnets avdelning är visserligen majoriteten fortsatt nöjd, men drygt var femte förälder (22 %) svarar att de inte anser att personaltätheten är tillräcklig. Lika stor andel känner sig heller inte nöjda med antalet barn på den aktuella avdelningen. Missnöje med de organisatoriska omständigheterna färgar hur upplevelsen av förskolan beskrivs i övrigt. De mest negativa föräldrarna är påtagligt mer negativa till samtliga frågeområden än föräldrar generellt. Exempelvis instämmer 65 procent av föräldrarna helt i att deras barn får det stöd och den hjälp i förskolan som hen behöver – motsvarande andel bland de föräldrar som i lägst grad är nöjda med personaltäthet och barngruppsstorlek är 23 procent (diagram 2).⁶⁸ Resultat för samtliga frågeområden redovisas i tabell 2 (se sidan 34).

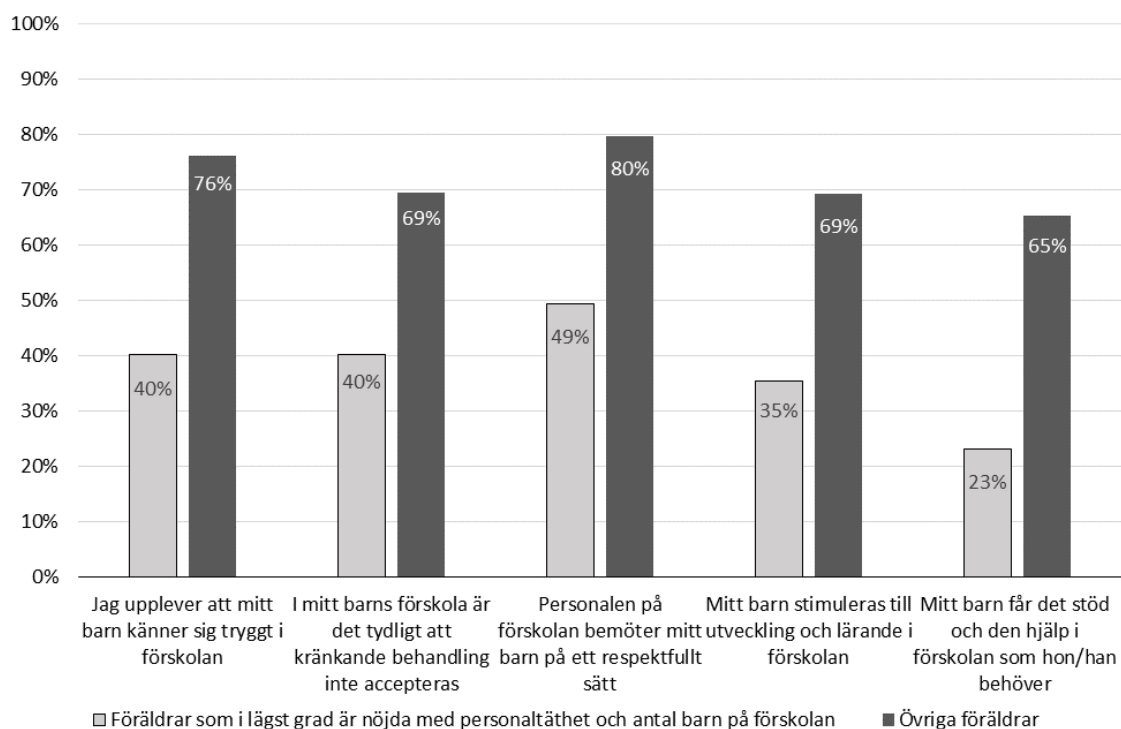


Diagram 2. Föräldrarnas inställning till verksamheten på sina barns förskolor, efter inställning till påståenden om personaltäthet och antal barn på förskolan. Andelar som svarat "stämmer helt" på respektive påstående. Förskoleenkäten, HT-2015 (n= 1098 respektive 21865).

Även om resultaten generellt är mycket positiva, finns det skillnader mellan de förskolor som representeras i undersökningen. Diagram 3 illustrerar inom vilka intervall *förskolorna* placerar sig i de olika frågeområdena.⁶⁹ Inte helt oväntat ser vi störst variation mellan förskolorna när det gäller de organisatoriska frågorna om personaltäthet och barngruppsstorlek. Ett litet antal förskolor saknar helt, eller nästintill helt, nöjda föräldrar i dessa båda frågor. I samma frågor har ungefär var tjugonde förskola (6 %) mindre än hälften nöjda föräldrar, men å andra sidan har var tionde förskola (10 %) föräldrar som är 100 procent nöjda.

⁶⁸ Även om diagram 2 tydligt visar att det finns en samvariation så säger det dock ingenting om sambandets riktning. Det går alltså inte att utifrån tabell- eller diagram 2 dra slutsatsen att organisatoriska omständigheter orsakar den mer negativa uppfattning som redovisas här, omständigheterna kan även vara de motsatta – att upplevelsen av bristande stöd formar uppfattningen att personaltätheten är för låg.

⁶⁹ Drygt 22 000 föräldrasvar har aggregerats till 605 förskolor. Förskolor representerade av färre än 15 svar har utelutits från analysen av anonymitets- och kvalitetsskäl.

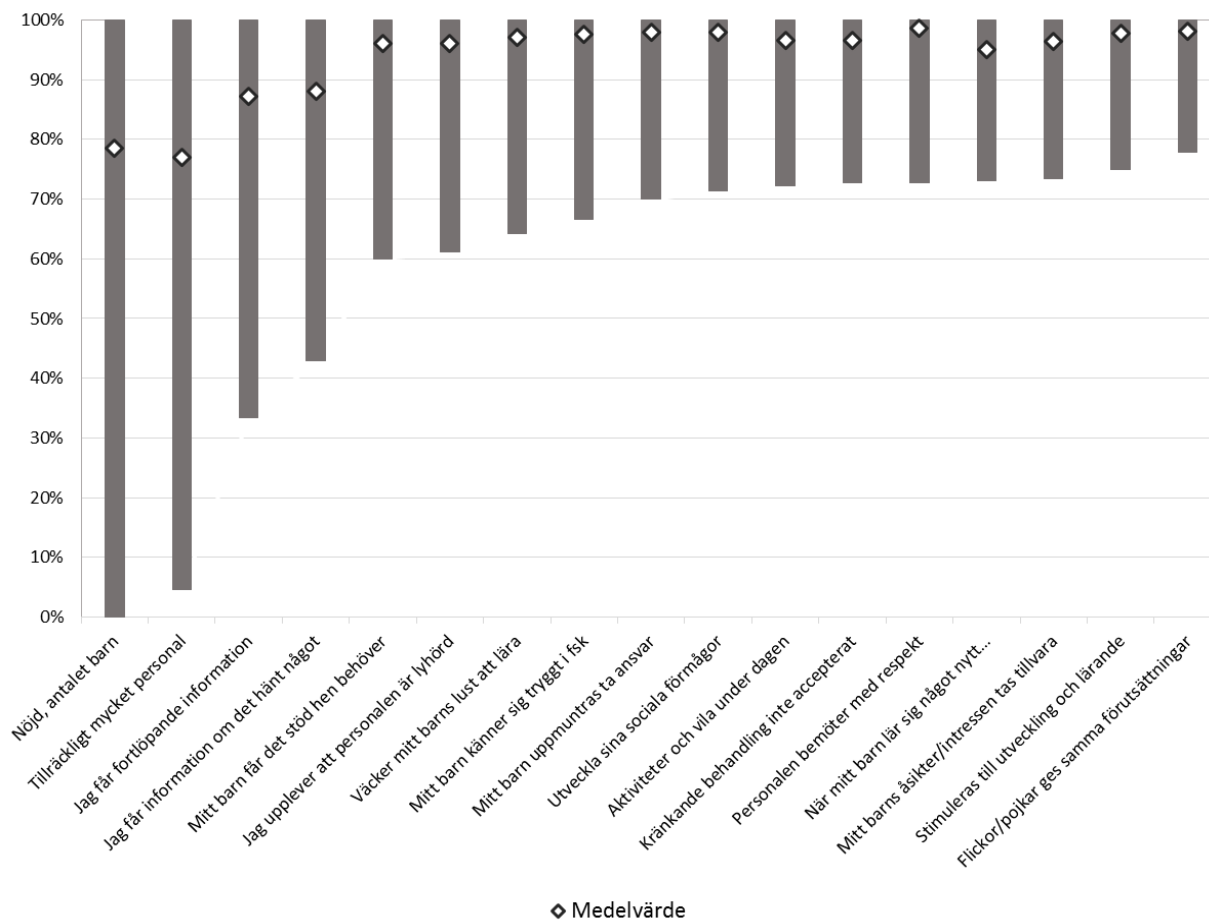


Diagram 3. Variation mellan förskolor inom samtliga frågeområden. Staplarna anger intervallet mellan lägsta värde (förskola med lägst andel nöjda föräldrar (helt eller delvis)) och högsta värde (förskola med högst andel nöjda föräldrar (helt eller delvis)), samt medelvärde per påstående. Förskoleenkäten, HT-2015 (n=605).

Variationen mellan förskolorna är betydligt mindre kring frågor rörande den pedagogiska verksamheten. Den förskola som har lägst andel nöjda föräldrar på frågan om barnet stimuleras till utveckling och lärande i förskolan, har ändå 75 procent föräldrar som helt eller delvis instämmer i påståendet. Det faktum att medelvärdesmarkeringarna ligger i den övre delen av staplarna tyder vidare på att även om viss variation finns, så är majoriteten mycket nöjda med verksamheten.

Två faktorer samvarierar tydligt med föräldrarnas upplevelse av förskolan, nämligen förskolans storlek och huruvida förskolan drivs i kommunal eller fristående regi. Vad gäller förskolans storlek – mätt i antal barn i verksamheten – visar resultaten av Förskoleenkäten att detta är av ringa betydelse för föräldrarnas upplevelse med två undantag: personaltäthet och barngruppsstorlek (se vidare tabell 3, sidan 35). Enligt förväntad logik är föräldrar till barn på små förskolor mer nöjda i dessa avseenden än föräldrar till barn på större förskolor. Skillnaden mellan andelen som är nöjda med personaltäthet är tio procentenheter mellan små (83 %) och stora (73 %) förskolor. Samma mönster gäller beroende av om verksamheten är kommunal eller drivs av fristående huvudman, där föräldrar till barn på fristående förskolor är mer nöjda med de organisatoriska frågorna än föräldrar vid kommunala förskolor.

Eftersom många av de fristående förskolorna är just små förskolor finns anledning att undersöka om samvariationen mellan förskolans storlek och nöjdhet snarare är ett utfall av att gruppen rymmer många fristående förskolor. Som framgår av diagram 4 samvarierar både förskolans storlek

och huvudmannaförm med nöjdhet. Både föräldrar vid fristående och vid kommunala små förskolor är mer nöjda med de organisatoriska förutsättningarna än föräldrar med barn vid motsvarande stora förskolor.

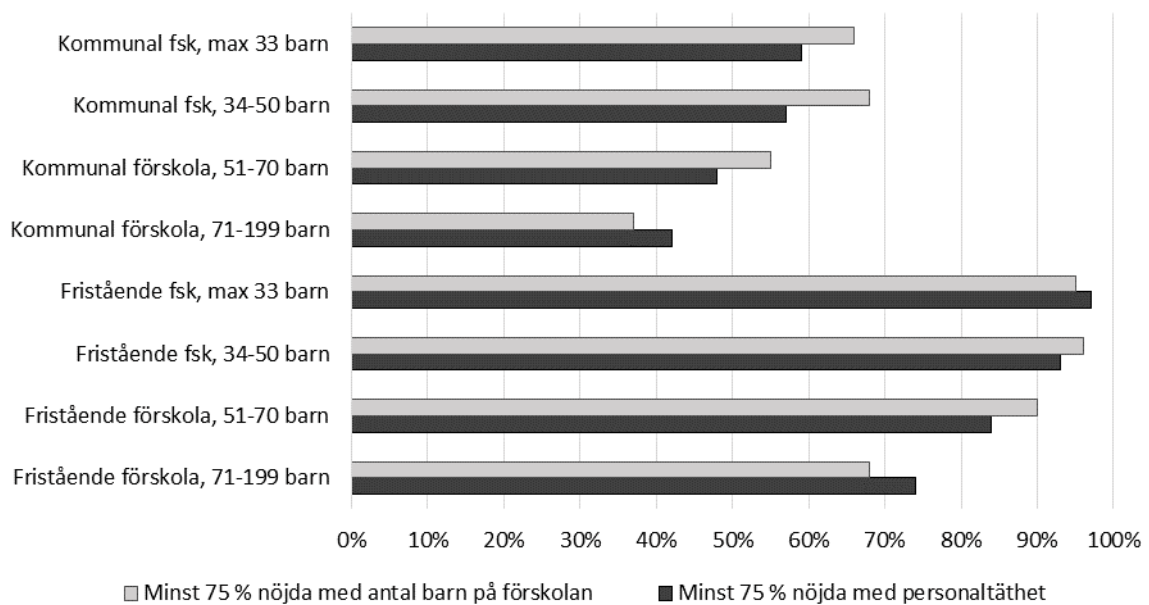


Diagram 4. Förskolor med minst 75 procent nöjda föräldrar (instämmer helt eller delvis) avseende personaltäthet och barngruppsstorlek, efter förskolans storlek och huvudmannaförm. Andelar i procent. Förskoleenkäten, HT-2015.

Tabell 1. Föräldrarnas inställning till verksamheten på sina barns förskolor, samtliga frågeområden. Förskoleenkäten HT-2015 (n=22963).

		Stämmer helt och hållet		Stämmer ganska bra		Stämmer ganska dåligt		Stämmer inte alls		Vet ej	
		Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal
Normer och värden	I mitt barns förskola är det tydligt att kränkande behandling inte accepteras	67%	15251	20%	4659	2%	502	1%	209	9%	2108
	På mitt barns förskola ges flickor och pojkar samma förutsättningar	66%	15147	17%	3890	1%	342	0%	83	15%	3323
	Mitt barn uppmuntras i att utveckla sina sociala förmågor (t.ex. empati, ansvarskänsla, tolerans och omtanke inför andra)	66%	15123	26%	5971	2%	391	0%	89	5%	1215
Trygghet och omsorg	Jag upplever att mitt barn känner sig tryggt i förskolan	74%	16910	23%	5245	2%	469	1%	124	0%	82
	Jag upplever att personalen är lyhörd för mitt barns behov av tröst, närhet och bekräftelse	64%	14662	29%	6581	3%	790	1%	132	3%	626
	Förskolan ger mitt barn en väl avvägd blandning av aktiviteter och vila under dagen	64%	14670	29%	6564	3%	684	1%	134	3%	734
Utveckling och lärande	När mitt barn lär sig något nytt i förskolan vill hon/han lära sig mer om det	46%	10515	38%	8677	4%	917	0%	111	11%	2569
	Personalen på förskolan väcker mitt barns lust att lära	62%	14164	30%	6929	3%	584	0%	95	5%	1035
	Mitt barn stimuleras till utveckling och lärande i förskolan	67%	15221	29%	6664	2%	470	0%	78	2%	389
Barns inflytande	Personalen på förskolan bemöter mitt barn på ett respektfullt sätt	79%	17952	19%	4337	1%	280	0%	64	1%	186
	Mitt barns åsikter och intressen tas tillvara	49%	11079	34%	7843	3%	609	0%	105	14%	3128
	Mitt barn uppmuntras ta ansvar i förskolan	58%	13242	28%	6440	2%	366	0%	55	12%	2703
Information om barnets utveckling	Jag får fortlöpande information om mitt barns tillvaro på förskolan (t.ex. trivsel, utveckling och lärande)	53%	12010	34%	7721	10%	2346	2%	507	1%	169
	Jag får information om det hänt något i barngruppen/på förskolan	51%	11713	35%	7933	9%	2164	2%	500	2%	483
	På utvecklingssamtalet får jag tydlig information om mitt barns utveckling och lärande*	71%	13686	24%	4730	3%	610	1%	136	1%	203
Anpassning efter barnets behov	Mitt barn får det stöd och den hjälp i förskolan som hon/han behöver	63%	14337	29%	6569	3%	723	1%	136	4%	1012
	Det är tillräckligt mycket personal på mitt barns avdelning i förskolan	39%	8872	36%	8083	15%	3340	7%	1630	4%	809
	Jag är nöjd med antalet barn på mitt barns avdelning i förskolan	42%	9679	34%	7644	14%	3238	8%	1773	2%	446

* Denna redogörelse exkluderar de 3408 föräldrar (motsvarande 15 %) som uppgett att de ännu inte haft utvecklingssamtal.

Tabell 2. Föräldrarnas inställning till verksamheten på sina barns förskolor, efter inställning till påståenden om personaltäthet och antal barn på förskolan. Andelar i procent. Förskoleenkäten, HT-2015 (n= 22963).

	Föräldrar som är mest missnöjda med personaltäthet och antal barn på förskolan (n=1098)*			Övriga föräldrar (n=21865)			
	Stämmer helt	Stämmer inte alls	Vet ej	Stämmer helt	Stämmer inte alls	Vet ej	
Normer och värden	I mitt barns förskola är det tydligt att kränkande behandling inte accepteras	40%	4%	18%	69%	1%	9%
	På mitt barns förskola ges flickor och pojkar samma förutsättningar	39%	4%	28%	69%	0%	14%
	Mitt barn uppmuntras i att utveckla sina sociala förmågor (t.ex. empati, ansvarskänsla, tolerans och omtanke inför andra)	37%	2%	12%	68%	0%	5%
Trygghet och omsorg	Jag upplever att mitt barn känner sig tryggt i förskolan	40%	4%	1%	76%	0%	0%
	Jag upplever att personalen är lyhörd för mitt barns behov av tröst, närhet och bekräftelse	30%	4%	8%	66%	0%	3%
	Förskolan ger mitt barn en väl avvägd blandning av aktiviteter och vila under dagen	29%	4%	9%	67%	0%	3%
Utveckling och lärande	När mitt barn lär sig något nytt i förskolan vill hon/han lära sig mer om det	24%	3%	19%	47%	0%	11%
	Personalen på förskolan väcker mitt barns lust att lära	30%	3%	11%	64%	0%	4%
	Mitt barn stimuleras till utveckling och lärande i förskolan	35%	3%	6%	69%	0%	2%
Barns inflytande	Personalen på förskolan bemöter mitt barn på ett respektfullt sätt	49%	2%	3%	80%	0%	1%
	Mitt barns åsikter och intressen tas tillvara	17%	3%	28%	50%	0%	14%
	Mitt barn uppmuntras ta ansvar i förskolan	33%	2%	22%	59%	0%	12%
Information om barnets utveckling	Jag får fortlöpande information om mitt barns tillvaro på förskolan (t.ex. trivsel, utveckling och lärande)	21%	12%	1%	54%	2%	1%
	Jag får information om det hänt något i barngruppen/på förskolan	23%	12%	2%	53%	2%	2%
	På utvecklingssamtalet får jag tydlig information om mitt barns utveckling och lärande*	37%	3%	2%	62%	0%	1%
Anpassning efter barnets behov	Mitt barn får det stöd och den hjälp i förskolan som hon/han behöver	23%	5%	12%	65%	0%	4%
	Det är tillräckligt mycket personal på mitt barns avdelning i förskolan**	0%	100%	0%	40%	3%	4%
	Jag är nöjd med antalet barn på mitt barns avdelning i förskolan**	0%	100%	0%	44%	3%	2%

* Denna kategori utgörs av de föräldrar som i enkäten svarat "stämmer inte alls" på påståendena "tillräckligt mycket personal" och "nöjd med antalet barn på mitt barns avdelning". Sammantaget utgörs gruppen av 1098 individer.

** Detta påstående ingår i kategoriseringen "mest missnöjda föräldrar" vilket är anledningen till att andelarna summerar till 100 % respektive 0 % i den vänstra resultatkolonnen.

Tabell 3. Föräldrarnas inställning till verksamheten på sina barns förskolor, efter förskolans storlek och huvudmanform. Andelar som helt eller delvis instämmer i respektive påstående. Förskolenkäten HT-2015 (n=605).

	Förskolans storlek (baserat på antal barn förskola)				Förskolans huvudmanform		Samtliga förskolor (n=605)	
	Liten förskola, max 33 barn* (n=152)	Ganska liten förskola, 34-50 barn (n=161)	Ganska stor förskola, 51-70 barn (n=136)	Stor förskola, 71-199 barn (n=156)	Kommunal (n= 475)	Fristående (n= 130)		
Normer och värden	I mitt barns förskola är det tydligt att kränkande behandling inte accepteras	97%	96%	96%	97%	96%	98%	97%
	På mitt barns förskola ges flickor och pojkar samma förutsättningar	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%
	Mitt barn uppmuntras i att utveckla sina sociala förmågor (t.ex. empati, ansvarskänsla, tolerans och omtanke inför andra)	98%	98%	97%	98%	98%	99%	98%
Trygghet och omsorg	Jag upplever att mitt barn känner sig tryggt i förskolan	98%	97%	98%	97%	97%	99%	98%
	Jag upplever att personalen är lyhörd för mitt barns behov av tröst, närhet och bekräftelse	97%	96%	95%	95%	96%	98%	96%
	Förskolan ger mitt barn en väl avvägd blandning av aktiviteter och vila under dagen	97%	97%	96%	96%	96%	98%	97%
Utveckling och lärande	När mitt barn lär sig något nytt i förskolan vill hon/han lära sig mer om det	96%	95%	94%	95%	94%	97%	95%
	Personalen på förskolan väcker mitt barns lust att lära	98%	97%	97%	97%	97%	98%	97%
	Mitt barn stimuleras till utveckling och lärande i förskolan	98%	97%	97%	98%	97%	99%	98%
Barns inflytande	Personalen på förskolan bemöter mitt barn på ett respektfullt sätt	99%	98%	99%	99%	98%	99%	99%
	Mitt barns åsikter och intressen tas tillvara	97%	96%	96%	96%	96%	98%	96%
	Mitt barn uppmuntras ta ansvar i förskolan	98%	98%	98%	98%	98%	99%	98%
Information om barnets utveckling	Jag får fortlöpande information om mitt barns tillvaro på förskolan (t.ex. trivsel, utveckling och lärande)	89%	86%	87%	87%	86%	92%	87%
	Jag får information om det hänt något i barngruppen/på förskolan	90%	87%	87%	87%	87%	92%	88%
Anpassning efter barnets behov	Mitt barn får det stöd och den hjälp i förskolan som hon/han behöver	96%	96%	95%	96%	96%	98%	96%
	Det är tillräckligt mycket personal på mitt barns avdelning i förskolan	83%	77%	75%	73%	73%	91%	77%
	Jag är nöjd med antalet barn på mitt barns avdelning i förskolan	87%	81%	75%	71%	75%	90%	79%

* Av anonymitetsskäl ingår ej förskolor med färre än 15 svarande föräldrar i denna redovisning.