

Förskolan – En god investering i jämlika livsvillkor

Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart
Stockholm

Författare: Ariane Andersson och Elin Sandberg



Förord

Denna rapport är framtagen av Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Den behandlar ett utvecklingsområde av betydelse för ett socialt hållbart Stockholm och innehåller rekommendationer och åtgärder som staden kan vidta för att främja en sådan utveckling.

Stockholms stad inrättade Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm under 2015 med uppdraget att analysera skillnader i livsvillkor i kommunen och lämna förslag på åtgärder för en jämlik och socialt hållbar stad.

Kommissionens arbete bedrivs inom stadens förvaltningsorganisation och organiseras utifrån fyra utpekade utvecklingsområden. Enligt direktiv ska kommissionens arbete vila på vetenskaplig grund och genomföras i samverkan med fristående forskare. De forskare som kopplas till kommissionen ska ta fram vetenskapliga underlag med förslag till åtgärder inom avgränsade fördjupningsområden.

Framtagandet av denna rapport har skett i nära samverkan med professor Sven Persson. Dennes tidigare forskning och andra vetenskapliga underlag har varit en viktig utgångspunkt. Rapporten utgår därutöver från erfarenheter i stadens egna verksamheter och lärdomar från andra städer och regioner. Framtagna rekommendationer och åtgärder rör huvudsakligen frågor som kommunen har rådighet över.

Sammanfattning

Förskolan – En god investering i jämlika livsvillkor besvarar frågeställningen hur staden kan skapa ett jämnare deltagande i förskolan över staden och stärka förskolans roll i att skapa goda uppväxtvillkor för barn. I rapporten konstateras att deltagandet i förskolan är mest gynnsamt för barn från socioekonomiskt svaga förhållanden och kan vara betydelsefullt för barns utveckling och lärande långt senare i livet. En förskola som skapar goda lärande- och utvecklingsmöjligheter kan bidra till att förbättra barnens hälsa och främja skolprestationer.

För att skapa goda lärande- och utvecklingsmöjligheter framhåller forskningen förskolepersonalens kompetensnivå. Flera andra faktorer är också viktiga för att skapa en verksamhet av god kvalitet. Det är den sammanvägda effekten av dessa som har betydelse vilket betyder att sämre förutsättningar på en faktor kan kompenseras genom bättre förutsättningar på en annan. Forskning lyfter vidare fram att de strukturella förutsättningarna behöver vara olika för att åstadkomma en likvärdig förskola. Generellt sett behöver andelen förskollärare vara större, barngrupperna vara mindre och personaltätheten högre i socioekonomiskt svaga områden.

Deltagandet i förskolan är högt i Stockholm, men varierar stort över staden. Cirka 2 500 stockholmsbarn i åldern 2 till 5 år deltar inte i förskoleverksamheten. Områden med sämre socioekonomiska förutsättningar har i genomsnitt en lägre inskrivningsgrad. Det vill säga, där förskolan skulle kunna ha som störst betydelse är deltagandet som lägst. Staden omfördelar resurser för att kompensera för skilda socioekonomiska förutsättningar och för att möjliggöra en likvärdig förskola. Samtidigt finns det små eller inga samband mellan sämre socioekonomiska förutsättningar och små barngrupper respektive högre personaltäthet. Andelen förskolläraren borde, för att kunna kompensera för sämre förutsättningar, vara högre i dessa områden men är tvärtom lägre. Det verkar också som om att nöjdheten med förskolan är lägre i socioekonomiskt svaga områden. Det finns därför anledning att vidta åtgärder för att stärka förskolans likvärdighet.

Rapportens rekommendationer är att öka deltagandet i förskolan bland barn från resurssvaga förhållanden, stärka likvärdigheten genom att höja den pedagogiska kvaliteten, utveckla förutsättningarna för att ge alla barn det stöd de behöver samt att främja socialt blandade förskolor.

Innehåll

1 Bakgrund	7
1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm	7
1.2 Uppväxtvillkor och utbildning	8
1.2.1 <i>Tidiga insatsers betydelse och deltagandet i förskolan</i>	8
1.2.2 <i>Rapportens inriktning och framtagande</i>	10
1.2.3 <i>Sambandsanalys</i>	11
1.2.4 <i>Rapportens disposition</i>	13
2 Förskolan – en skolform	14
2.1 Kommunens ansvar	15
2.2 Förskolans uppdrag och värdegrund	17
2.3 Systematiskt kvalitetsarbete och centrala kvalitetsaspekter	19
2.4 Förskolan – både omsorg och pedagogik	22
3 Förskolans betydelse för goda uppväxtvillkor	23
3.1 Goda pedagogiska relationer bidrar till lärande och utveckling	24
3.2 Strukturella förutsättningar för en likvärdig förskola	26
3.2.1 <i>En hög utbildnings- och kompetensnivå ökar den pedagogiska medvetenheten</i>	28
3.2.2 <i>Stabilitet i personalgruppen bidrar till trygghet</i>	29
3.2.3 <i>Möjligheten att göra välinformerade val</i>	30
3.2.4 <i>Samverkan gynnar de pedagogiska relationerna</i>	32
3.3 Likvärdighet kräver olika förutsättningar	33
4 Förskoleverksamheten i Stockholm	35
4.1 Ett jämförelsevis högt deltagande	35
4.2 Allt fler barn i förskoleålder	38
4.3 Gemensam kö med platsgaranti	40
4.4 Styrning genom tillsyn, mål och indikatorer	42
4.5 Ekonomistyrning – lika villkor för fristående och kommunala förskolor	44
4.6 Uppföljning genom indikatorer	47
4.6.1 <i>Arbetslagens bedömning av verksamhetens innehåll</i>	48
4.6.2 <i>Vårdnadshavarnas uppfattning om verksamheten</i>	49
4.7 Likvärdighetens förutsättningar behöver utvecklas	50
5 Förutsättningar för en likvärdig förskola i Stockholm	53
5.1 Kompetensförsörjningen i förskolan	54
5.1.1 <i>Relativt hög men minskande andel förskollärare</i>	54
5.1.2 <i>Behov av att rekrytera lika många som det utbildas</i>	57
5.1.3 <i>Riktade kompetensutvecklingsinsatser</i>	58
5.2 Barngruppens storlek, personaltäthet och personalens sjukfrånvaro	60
5.2.1 <i>Svagt samband mellan barngruppens storlek och socioekonomiska förhållanden</i>	60
5.2.2 <i>Marginellt färre barn per anställd i socioekonomiskt svaga områden</i>	62
5.2.3 <i>Ökande sjukfrånvaro hos förskolepersonalen</i>	64
5.3 Andelen barn utanför förskolan större i socioekonomiskt svaga områden	65

5.4 Svaga samband mellan socioekonomi och indikatorer för likvärdighet	68
6 Rekommendationer och åtgärder	70
6.1 Öka deltagandet i förskolan bland barn från resurssvaga förhållanden	71
6.2 Stärk likvärdigheten genom ökad pedagogisk kvalitet	73
6.3 Stärk förutsättningarna till att ge alla barn det stöd de behöver	77
6.4 Främja socialt blandade förskolor	80
Litteraturförteckning	81
Författningar	86
Propositioner	86
Offentliga utredningar	87
Webbplatser	87
Bilaga 1: Kartor över Stockholms stad: socioekonomi och betydelsefulla faktorer för en likvärdig förskola	88
Bilaga 2: Malmö stads kartläggning av faktorer som har betydelse för att barn uteblir från förskolan	93

1 Bakgrund

1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

Stockholms stads budget för 2015 slår fast att utvecklingen mot ett mer delat Stockholm ska vändas. Att Stockholm ska vara en sammanhållen stad utgör ett av fyra inriktningsmål fram till 2018. Kommunfullmäktige i Stockholms stad beslutade inför 2015 att tillsätta en kommission som ett led i att förverkliga denna ambition. Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm har fram till och med 2017 uppdraget att analysera skillnader i livsvillkor och föreslå åtgärder för hur Stockholms stad kan minska dessa skillnader och främja en socialt hållbar utveckling i staden.

Det innebär att kommissionen ska tillhandahålla Stockholms stad med verktyg för budgetstyrning och -uppföljning, prioritering och genomförande av åtgärder som fördelar samhällets resurser på ett sätt som möjliggör för fler att förverkliga sina liv genom studier och arbete. Åtgärderna ska också bidra till att ge alla stockholmare tillgång till goda och trygga livsmiljöer och stärka den sociala sammanhållningen och delaktigheten i samhället.

Ett mål med kommissionen är att redan under arbetets gång kunna gå från analys till verkställande av åtgärder. Kommunfullmäktige beslutade i juni 2016 om en strategi för genomförande av kommissionens åtgärder. Enligt strategin ska kommunstyrelsen i första hand pröva kommissionens analyser och åtgärder i upprättandet av stadens årliga budget.

För att underlätta genomförandet av åtgärder leds kommissionens arbete av utsedda utvecklingsledare inom förvaltningsorganisationen. Genom fördjupningar tas åtgärder fram fortlöpande som sedan kan prövas och integreras i ordinarie processer för ledning och styrning. Arbetet organiseras kring följande fyra utvecklingsområden:

- Uppväxtvillkor och utbildning
- Arbete och försörjning
- Boende och stadsmiljö
- Demokrati och trygghet

Kommissionens arbete ska enligt direktiv också vila på vetenskaplig grund och genomföras i samverkan med fristående forskare. De forskare som kopplas till kommissionens arbete ska ta fram vetenskapliga underlag med förslag till åtgärder inom avgränsade fördjupningsområden som bidrar till att stärka den sociala hållbarheten i Stockholm.

En viktig del av kommissionens arbete är också att bidra till öppen och allsidig dialog om sociala skillnader i Stockholm. Därför kommer kommissionen att arrangera föredragningar, seminarier och konferenser kontinuerligt.

Det här är den tredje delrapporten inom utvecklingsområdet Uppväxtvillkor och utbildning.

1.2 Uppväxtvillkor och utbildning

Kommissionens första rapport, *Skillnadernas Stockholm*, beskriver utgångspunkterna för de olika utvecklingsområdena. Rapporten visar skillnader i livsvillkor mellan stadsdelar och mellan grupper av stockholmare. Det framgår att barns förutsättningar att förverkliga sina livschanser i vuxenlivet ser olika ut beroende på boende- och uppväxtvillkor. Sambandet mellan barnfamiljernas ekonomiska situation, barnens hälsa, boendevillkor och studieresultat är starkt.¹

1.2.1 Tidiga insatser betydelse och deltagandet i förskolan

Forskning visar att deltagandet i en förskola där stöd ges till utveckling har stor positiv påverkan på barns utveckling och lärande långt upp i skolåldern och välbefinnande senare i livet. En förskola som skapar goda lärande- och utvecklingsmöjligheter kan bidra till att förbättra barnens psykiska hälsa på kort och lång sikt, främja senare skolprestationer och motverka beteendeproblem i skolan.²

Barn växer upp under olika förhållanden. En del växer upp i familjer där det finns missbruksproblem, psykisk ohälsa och våld. Vid allvarliga problem får de vuxna en bristande förmåga att ta hand om sina barn. Svåra uppväxtförhållanden kan även öka risken för att barnen i framtiden utvecklar psykisk eller fysisk ohälsa och missbruk. Särskilt de yngsta barnen är sårbara, eftersom de är helt beroende av sina vårdnadshavare.³

¹ *Skillnadernas Stockholm*, s. 31

² Persson, S. (2012) s. 6; Vetenskapsrådet (2015a) s. 19, 40, 44, 67

³ Socialstyrelsen (2013) s. 9, 15, 32, 34

Även omgivningen i stort, såsom en uppväxt i ett socioekonomiskt svagt område⁴, kan påverka möjligheterna att förverkliga sina livschanser. Bristen på förebilder och vuxenstöd, men också en sämre syn på sig själv utifrån områdets status, kan påverka utvecklingen.⁵

En skyddsfaktor är att det finns andra stödjande vuxna i barnets närhet. Förskolan är betydelsefull för samhällets möjligheter att skapa goda uppväxtvillkor för alla barn, eftersom det är den arena, utöver hemmet, där de flesta barn upp till sex års ålder tillbringar en stor del av sin dag. Där kan barnen få en eller flera trygga relationer till vuxna och ett sammanhang samt få stöd i det kognitiva, sociala och språkliga lärandet och utvecklingen.⁶ Under de första åren anses barn också vara mest mottagliga och formbara, vilket ytterligare betonar betydelsen av förskolan. Förskolan kan därför vara en betydelsefull aktör och arena som kan uppmärksamma och stötta barn i behov av stöd.

Internationell forskning visar dessutom att tidiga insatser i förskolan är både framgångsrika och socioekonomiskt lönsamma – investeringar i en bra förskola ger en vinst som är åtminstone sju gånger större än kostnaden. Forskning om förskolan eller tidiga insatser i svensk kontext är däremot mindre omfattande.⁷

Mest gynnas barn från socioekonomiska svaga och i övrigt resurssvaga⁸ förhållanden av att gå i förskolor av hög kvalitet och av att vara i grupper med barn från olika socioekonomiska bakgrund.⁹ I en amerikansk studie, där barn har följts upp till 40 års ålder, framkommer att förskoleprogram riktade till barn i riskzonen innebär samhällsekonomiska vinster i form av minskad kriminalitet, ökad anställningsbarhet och social anpassning till samhället.¹⁰ Andra studier där barn har följts under långa tidsperioder visar att förskolan har utjämnande socioekonomiska effekter genom att barn från resurssvaga familjer drar störst nytta av att vistas i förskola.¹¹

⁴ Begreppet ”socioekonomiskt svagt område” används i denna rapport för att beteckna områden med en hög andel befolkning med låg inkomst och låg utbildningsnivå samt ofta även hög andel befolkning med utländsk bakgrund.

⁵ Bunar, N. (2015) s. 11-15, 28-32

⁶ Bjørnestad, E. & Pramling Samuelsson, I. [Red.] (2012) s. 29, 30, 32; Persson, S. (2012) s. 6; Socialstyrelsen (2013) s. 22, 33, 57, 60

⁷ Nilsson, L. & Wiedel, D. O. (2016) s. 5

⁸ Begreppet ”resurssvaga förhållanden” betecknar i rapporten förhållanden där omsorgen är svag till följd av vårdnadshavarnas bristande förmåga och/eller då barnet utsätts för andra typer av missförhållanden.

⁹ Persson, S. (2012) s. 6; Vetenskapsrådet (2015a) s. 21

¹⁰ Schweinhart, L. J. m.fl. (2005)

¹¹ Magnuson, K. A. & Waldfogel, J. (2005); Yoshikawa, H. m.fl. (2013)

En förutsättning för att förskolan ska vara gynnsam är således att den stödjer barns kognitiva, sociala och språkliga lärande och utveckling. En annan förutsättning är givetvis att barnen deltar i verksamheten. Deltagande i förskolan varierar dock över staden, något som bland annat lyfts fram i *Skillnadernas Stockholm*. Inskrivningsgraden bland stadens tvååringar var 93 procent den 31 december 2015. Men skillnaderna är stora inom staden – de varierade mellan 79 och 100 procent i stadens så kallade planområden.¹²

1.2.2 Rapportens inriktning och framtagande

Rapporten utgår från den positiva påverkan som en förskola av hög kvalitet har för barns uppväxt och det varierande deltagandet i förskolan i staden. Rapporten ska besvara frågeställningen hur staden kan skapa ett jämnare deltagande i förskolan och stärka förskolans roll i att skapa goda uppväxtvillkor för barn. Rapporten behandlar följande områden.

- Förskolans uppdrag.
- Betydelsen av förskolan för goda uppväxtvillkor.
- Förskoleverksamheten i Stockholm.
- Åtgärder som staden kan vidta för att skapa ett mer jämnt deltagande i förskolan.

Följande deltagare har knutits till rapportprocessen.

- Ariane Andersson, enhetschef utbildningsförvaltningen och utvecklingsledare utvecklingsområde Uppväxtvillkor och utbildning
- Jenny Berg, förskolechef Hägersten-Liljeholmen stadsdelsförvaltning
- Hans Dahlin, handläggare förskoleavdelningen utbildningsförvaltningen
- Catharina Frank, förskolechef Norrmalms stadsdelsförvaltning
- Sven Persson, professor i pedagogik vid Malmö högskola
- Christina Sallkvist, gruppledare socialförvaltningen
- Elin Sandberg, utredare utbildningsförvaltningen
- Mikaela Sundberg, förskolechef Skarpnäcks stadsdelsförvaltning
- Birgitta Thulén, avdelningschef Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning

¹² Stockholms stad består av 132 stadsdelar som är fördelade på 14 stadsdelsnämndsområden. Inom varje stadsdelsnämndsområde finns en stadsdelsnämnd med en stadsdelsförvaltning. I staden används också begreppet planområde, en förkortning av planeringsområde. Planområde är det området där förskoleplats försöker hittas om inte eventuella andra önskemål om plats kan uppfyllas. Stadens 94 planområden utgår från 419 statistikområden som kallas basområden.

Representanterna från stadsdelsförvaltningarna har valts ut genom stadens nätverk för avdelningschefer inom förskolan. Arbetsgruppen har haft i uppdrag att diskutera åtgärdsförslag och kvalitetssäkra beskrivningen av förskoleverksamheten i Stockholms stad.

En grund för rapporten är de forskningsöversikter som Sven Persson, professor i pedagogik vid Malmö högskola, har tagit fram tidigare. Sven Persson har haft i uppdrag att ge löpande råd och stöd till arbetsgruppen samt att kvalitetssäkra rapporten.

En viktig del i rapportprocessen har varit en gemensam hearing med den nationella Kommissionen för Jämlik Hälsa.¹³

Rapporten har skrivits av Ariane Andersson och Elin Sandberg. Arbetsgruppen, samt utbildningsförvaltningens förvaltningsledning och avdelningscheferna för stadsdelsförvaltningarnas förskoleverksamhet, har haft möjligheter att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på rapportutkast.

Hållbarhetskommissionens styrgrupp, som beslutar om rapporten, består av Ingela Lindh, stadsdirektör, Fredrik Jurdell, biträdande stadsdirektör, Margareta Östrand, biträdande stadsdirektör samt Sverker Henriksson, avdelningschef. I behandlingen av rapporten har Anita Lidberg, personaldirektör, Lena Lundström Stoltz, stadsdelsdirektör Enskede-Årsta-Vantör, Tony Mufic, förvaltningsdirektör utbildningsförvaltningen och Marianne Natéus, avdelningschef för förskoleavdelningen på utbildningsförvaltningen varit adjungerade till styrgruppen.

1.2.3 Sambandsanalys

Ett av underlagen för denna rapport är analyser som har genomförts av konsultföretaget Sweco. För att analysera likvärdigheten har Sweco, på uppdrag av utbildningsförvaltningen i Stockholms stad, relaterat andelen förskollärare, barngruppernas storlek och personaltäthet i förhållande till socioekonomi. Motsvarande analys har också gjorts i förhållande till resultaten i stadens brukarundersökningar och inskrivningsgraden i förskolan.

¹³ Kommittédirektiv 2015:60

Det socioekonomiska indexet, som används i analysen, grundar sig på följande variabler.

- Andelen vuxna (25 till 49 år) som har låg utbildningsnivå (förgymnasial eller lägre) år 2015.
- Andelen barn (1 till 5 år) med utländsk bakgrund (barnet själv född utomlands alternativt född i Sverige men med två utrikes födda vårdnadshavare) år 2015.
- Andelen barnfamiljer med låg inkomst och med barn (0 till 5 år). Med låg inkomst räknas parhushåll som har en sammanlagd förvärvs- och kapitalinkomst som understiger 200 000 och 160 000 kronor för ensamhushåll år 2014.

Analysens index bygger på de variabler som ingår i stadens socioekonomiska index och som används vid resursfördelning (se avsnitt 4.5), även om det finns en viss skillnad i variabeln om utbildningsnivå.

Utifrån de tre ovanstående variablerna har ett index skapats för varje planområde i staden. Ett högt index innebär en hög andel med utländsk bakgrund, lägre utbildningsnivå och låg inkomst.

Stockholms stad har 14 stadsdelsnämndsområden, som har delats upp i 94 planområden. Planområden används för planering av förskola och annan pedagogisk omsorg. Valet av planområden som grund för analyserna beror på att förskolor är för små enheter statistiskt sett. Stadsdelsnämndsområden är å andra sidan alltför heterogena och det finns stora variationer i uppväxtvillkor inom ett och samma stadsdelsnämndsområde.

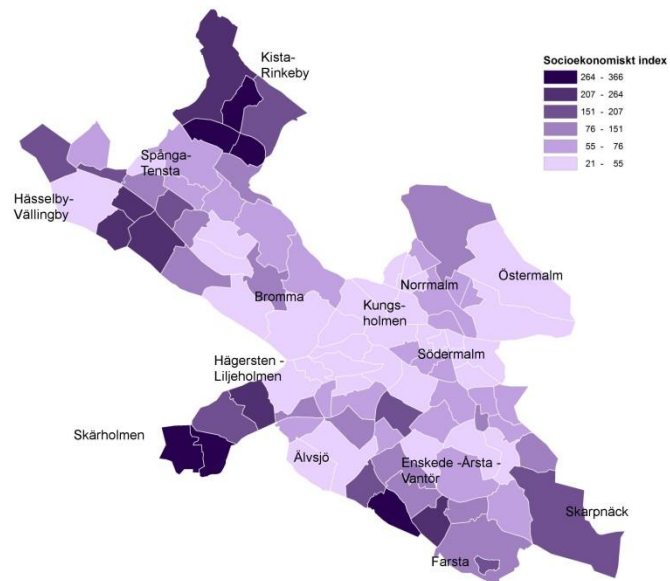
Det är stora socioekonomiska skillnader mellan stadens planområden, se tabell 1 och figur 1.

Tabell 1. Planområden med högst respektive lägst socioekonomiskt index.

De 5 planområdena med högst socioekonomiskt index	Index	De 5 planområdena med lägst socioekonomiskt index	Index
Rinkeby	366	Enskededalen	21
Tensta-Hjulsta	324	Herrängen	22
Husby	294	Norra Ängby	23
Skärholmen	274	Johan Skytte	33
Rågsved	265	Hammarbyhamnen	36

Källa: Sweco (2017)

Figur 1. Socioekonomiskt index per planområde i Stockholms stad. Baserat på uppgifter från 2014 och 2015.



Källa: Sweco (2017)

1.2.4 Rapportens disposition

Inledningsvis ges bakgrundsfakta. Kapitel 2 återger den statliga regleringen om vad en förskola ska vara, uppfylla och tillgodose. Kapitel 3 beskriver övergripande forskning om förskolans betydelse för goda uppväxtvillkor och vad som behövs för att förskolan ska vara gynnsam. Kapitel 4 speglar hur förskoleverksamheten i Stockholms stad organiseras och styrs ekonomiskt och verksamhetsmässigt. Antalet förskolebarn och fördelningen på fristående respektive kommunala förskolor ingår också. Kapitel 5 ger en beskrivning och socioekonomisk analys av Stockholms förskolor i förhållande till det som forskningen lyfter fram som viktiga områden för en välfungerande, likvärdig förskola. Ett avslutande avsnitt med reflektioner finns för de fem första kapitlen. Slutligen redovisar kapitel 6 rekommendationer och åtgärdsförslag på vad som kan göras på kort och lång sikt för att stärka förskolans roll i att skapa jämlika uppväxtvillkor. I bilagorna redovisas kartor över socioekonomiska sambandsanalyser samt Malmö stads kartläggning från 2014 som ligger till grund för deras arbete med uppsökande verksamhet.

2 Förskolan – en skolform

Barnträdgårdar, barnkrubbor, lekskolor, barnomsorg, daghem, deltidsgrupp och förskola är alla begrepp som använts genom tiderna för verksamheter som riktar sig till barn innan skolåldern.¹⁴ Förutom olika namn har verksamheten sedan början av 1800-talet även haft olika indelningar och former, syften och fokus samt olika tillgänglighet för familjer med skilda socioekonomiska förutsättningar.

Under 1970- och 80-talen genomfördes en kraftig utbyggnad av både förskola och förskollärarytbildningen.¹⁵ Sedan barnstugeutredningen¹⁶, mellan 1968 och 1975, har det varit fokus på förskolans pedagogiska grund. På 80-talet togs dessutom ett riksdagsbeslut om en förskola för alla och Socialstyrelsen gav ut det pedagogiska programmet som allmänna råd.

År 1998 fattades beslutet att förskolan skulle föras över från socialdepartementet till utbildningsdepartementet. Skolinspektionen blev då tillsynsmyndighet för förskolan i kommunal regi. Samma år fick förskolan sin första läroplan och blev det första steget i ett sammanhållet utbildningssystem. Förskolans regelverk flyttades från socialtjänstlagen till skollagen.¹⁷

Sedan dess har flera reformer genomförts med syfte att öka tillgängligheten och likvärdigheten.¹⁸ Allmän förskola infördes 2000 för fyra- och femåringar och tre år senare infördes avgiftsfri förskola för samma åldersgrupp. I samband med revideringen av skollagen 2011 blev förskolan en egen skolform och krav infördes på att en förskolechef med utbildning och erfarenhet ska leda verksamheten och att undervisningen ska ledas av förskollärare.

¹⁴ Vetenskapsrådet (2008) s. 10

¹⁵ Vetenskapsrådet (2015b) s. 18

¹⁶ SOU 1972:26; SOU 1972:27

¹⁷ Regeringens proposition 2009/10:165 s. 343-344; Vetenskapsrådet (2008) s. 10

¹⁸ Regeringens proposition 2009/10:165 s. 343-356; Vetenskapsrådet (2008) s. 10

Innehållet i förskolans uppdrag har således skiftat från ett tydligt fokus på omsorg till en alltmer pedagogisk inriktning. I det här kapitlet beskrivs den nu aktuella nationella regleringen av förskolan, med fokus på barnens rätt till förskola och vad förskolans uppdrag ska omfatta. Vid sidan av förskolan finns även det som benämns annan pedagogisk verksamhet – öppen förskola, pedagogisk omsorg¹⁹ och omsorg på obekvämtid.²⁰ Dessa verksamheter omfattas inte av begreppet utbildning och ingår därmed inte i skolväsendet. Skollagen omfattar dock bestämmelser gällande kvaliteten i dessa verksamheter och förskolans läroplan ska vara vägledande för dem.²¹

2.1 Kommunens ansvar

Kommunerna är skyldiga att erbjuda förskola utifrån följande fyra grunder.²²

- Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år ska barnet erbjudas avgiftsfri förskola under minst 525 timmar om året, så kallad allmän förskola.
- Barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till vårdnadshavarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.
- Barn vars vårdnadshavare är arbetslösa eller föräldralediga ska från och med ett års ålder erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.
- Barn ska även i andra fall än de två ovanstående erbjudas förskola om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola.

Stockholms stad har generösare regler vad gäller barn vars vårdnadshavare är föräldralediga för vård av nyfött syskon. Sedan december 2016 har dessa rätt till heltidsplats.²³ Rätt till heltid har även barn vars vårdnadshavare är arbetslösa och aktivt söker arbete.

¹⁹ Pedagogisk omsorg, som kan vara olika flerfamiljssystem, är en verksamhet där en dagbarnvårdare tar emot barn i sitt eget hem (tidigare så kallat familjedaghem) eller i en särskild lokal. [skolverket.se / Skolformer / Annan pedagogisk verksamhet / Pedagogisk omsorg](http://skolverket.se/Skolformer/Annan-pedagogisk-verksamhet/Pedagogisk-omsorg)

²⁰ Alternativet vårdnadsbidraget, med ersättning till vårdnadshavare som stannade hemma med sina barn i åldern 1 till 3 år, avskaffades 1 januari 2016. Regeringens proposition 2014/15:147

²¹ Skollagen, 25 kap. 1-3, 7 §§; Skolverket (2012)

²² Skollagen, 8 kap. 4-7 §§

²³ Regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad

Kommunerna har rätt att ta ut skälig avgift för förskola med undantag för allmän förskola som är avgiftsfri upp till 525 timmar. Även de 15 timmarna, för barn vars vårdnadshavare är arbetslösa eller föräldralediga med syskon, ska vara avgiftsfria.²⁴ Förskoleavgiften sätts utifrån hushållets avgiftsgrundande bruttoinkomst per månad och avgiftssystemet omfattar flerbarnsrabatt. Som högst uppgår avgiften i Stockholm till 1 362 kronor per månad.²⁵ För hushåll med en lägre avgiftsgrundande inkomst än 4 000 kronor per månad utgår ingen avgift. Om vårdnadshavare har två obetalda månadsräkningar, blir barnet av med sin förskoleplats efter påminnelserutiner har genomförts. Detta gäller dock inte barn i behov av särskilt stöd. Ansvarig nämnd kan också fatta beslut om undantag från huvudregeln om att säga upp platsen då inte avgiften betalats.²⁶ I Stockholms stad finns det inga gemensamma riktlinjer om påminnelserutiner, men stadsdelsförvaltningarna arbetar på liknande sätt med påminnelser, avbetalningsplaner och kontakter med individ- och familjeomsorgen innan beslut om uppsägning av plats tas. Om barnet omfattas av allmän förskola kan barnet ta del av det.

Barnomsorgsgarantin innebär att kommunen ska erbjuda barnet förskola inom fyra månader när vårdnadshavare anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman. Barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling ska däremot skyndsamt erbjudas förskoleplats.²⁷ Stockholms stad har platsgaranti till förskola från ett års ålder. Räknat från månadsskiftet då vårdnadshavare lämnat in ansökan ska staden senast inom tre månader erbjuda förskoleplats. Kötiden räknas från anmälningdagen men tidigast från barnets sexmånadersdag.²⁸ Plats erbjuds normalt tidigast från barnets ettårsdag.

Det är således ett kommunalt ansvar att se till att barnen erbjuds förskola, däremot kan förskolor drivas av såväl kommunal som fristående huvudman. Fristående förskolor kan drivas av föräldraköoperativ, aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, trossamfund, stiftelser, enskild individ eller ekonomiska föreningar. För att en enskild aktör ska kunna vara huvudman för en fristående förskola, krävs att tillstånd söks hos den kommun där verksamheten ska bedrivas.²⁹

²⁴ Skollagen, 8 kap. 16, 20 §§

²⁵ stockholm.se / Förskola & Skola / Förskola & pedagogisk omsorg / Avgifter och inkomst

²⁶ Tillämpningsföreskrifter för Stockholms kommunala taxa för förskolan, fritidshemmet och pedagogisk omsorg, s. 5

²⁷ Skollagen, 8 kap. 14 §

²⁸ Regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad

²⁹ foretag.stockholm.se / Tillstånd & Avgifter / Förskola, skola och fritidshem; skolverket.se / Skolformer / Förskola / Så fungerar förskolan

Godkännandet ska lämnas om den fristående förskolan har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Utbildningen ska inte heller innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för barnen eller för den del av skolväsendet som anordnas av kommunen.³⁰

Skolinspektionen har tillsyn över kommunala förskolor och över arbetet mot kränkande behandling i fristående förskola. Skolinspektionens regelbundna tillsyn görs vart tredje år för att se att verksamheten följer lagar och andra föreskrifter. Därutöver genomför Skolinspektionen riktade kvalitetsgranskningar då valda delar av verksamheten studeras mer ingående.³¹

Kommunerna har ansvaret för tillsyn för de fristående förskolornas verksamhet enligt skolförfattningarna. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att huvudmannen som bedriver verksamheten ska rätta de brister som har upptäckts vid granskningen. Ett annat syfte med tillsynen är att bidra till kvalitetshöjning. I samband med tillsynen kan därför råd och vägledning lämnas till huvudman och förskolechef.³²

2.2 Förskolans uppdrag och värdegrund

Förskolan regleras utifrån skollagen, läroplanen för förskolan och Skolverkets allmänna råd med kommentarer. I dessa uttrycks barnkonventionens grundprinciper, som handlar om principen om barnets bästa, rätten till utveckling och barns rätt till delaktighet. Utifrån barnkonventionen ska barnen även få kunskaper om sina rättigheter och deras olika förutsättningar och behov ska uppmärksammas.³³

Barnens bästa står i fokus när förskolan ska lägga grunden för ett livslångt lärande. Förskolan ska utgå dels från barnets rätt till en trygg omsorg, dels stimulera barnens lek, utveckling och lärande. Verksamheten ska präglas av en pedagogik som innehåller omvårdnad och fostran men även utformas så att omsorg, utveckling och lärande formar en helhet kring barnets behov.³⁴

³⁰ Skollagen, 2 kap. 5 §

³¹ skolinspektionen.se / Inspektion / Regelbunden tillsyn; Skollagen, 26 kap. 1-23 §§

³² Skollagen, 26 kap. 1-16 §§

³³ FN:s konvention om barnets rättigheter; Skollagen, 8 kap.; Skolverket (2016b) s. 4; Skolverket (2016c)

³⁴ Skolinspektionen (2015) s. 5; Skollagen, 8 kap. 2 §; Skolverket (2016b) s. 4-6, 9

Förskolan ger också vårdnadshavare möjlighet att studera eller förvärvsarbeta och kan ses utifrån välfärds-, arbetsmarknads-, social- och familjepolitik.³⁵

Förskolan har i uppgift att förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället grundar sig i. Utformningen av utbildningen i förskolan ska stämma överens med människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet och solidaritet mellan människor.³⁶

Till skillnad från skolan finns det inga kunskapsmål där uppnått resultat mäts enligt läroplanen för förskolan. Däremot finns mål för verksamheten att sträva mot inom normer och värden, utveckling och lärande samt barns inflytande.³⁷ Målen att sträva mot för ämnenaturvetenskap, matematik och teknik har förtydligats liksom kraven på dokumentation.³⁸

Utbildningen i förskolan ska vara likvärdig oavsett var i landet den bedrivs.³⁹ Enligt skollagen kan likvärdigheten belysas utifrån:

- lika tillgång till utbildning,
- lika kvalitet på utbildningen och
- att utbildningen ska vara kompenserande.

Utbildning är ett vidare begrepp än undervisning. Undervisning i förskolan definieras i skollagen som målstyrda processer som under ledning av förskollärare syftar till utveckling och lärande.⁴⁰ Utbildning är den verksamhet som undervisning sker inom utifrån de bestämda målen. Omsorg, utveckling och lärande ska bilda en helhet i förskolans undervisning.⁴¹

Huvudmannen ska använda legitimerade förskollärare för undervisningen. Utöver förskollärare får det i undervisningen finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas.⁴²

³⁵ Regeringens proposition 2009/10:165 s. 344; *Skollagen*, 8 kap. 5-6 §§; Vetenskapsrådet (2008) s. 8-9

³⁶ Skolverket (2016b) s. 4; *Skollagen*, 1 kap. 4-5 §§

³⁷ Skolverket (2016b)

³⁸ Persson, S. (2012) s. 12

³⁹ *Skollagen*, 1 kap. 9 §

⁴⁰ *Skollagen*, 1 kap. 3 §

⁴¹ Skolverket (2016c) s. 17

⁴² *Skollagen*, 2 kap. 13, 14 §§

Det är huvudmannens ansvar att se till att det finns förskollärare i sådan omfattning att de nationella målen kan uppfyllas. För att tillgodose behovet av förskollärare är det viktigt att ha en planering för kompetensförsörjning som handlar dels om att behålla och kompetensutveckla befintlig personal, dels om att attrahera fler förskollärare.⁴³

2.3 Systematiskt kvalitetsarbete och centrala kvalitetsaspekter

Huvudmannen har det övergripande ansvaret för det systematiska kvalitetsarbetet, som ska bedrivas på både huvudmanna- och enhetsnivå.⁴⁴ Förskoleverksamhetens organisation ska på ett kontinuerligt och systematiskt sätt dokumenteras, följas upp, utvärderas och utvecklas. Läroplanen betonar också att varje barns utveckling och lärande kontinuerligt och systematiskt dokumenteras, följs upp och analyseras.⁴⁵

Syftet med det systematiska kvalitetsarbetet är bland annat att få kunskap om hur verksamheten kan utvecklas för att ge varje barn bästa möjliga förutsättningar att utvecklas och lära i förskolan. Verksamheten ses i det systematiska kvalitetsarbetet utifrån förutsättningar, organisation, struktur, innehåll, aktiviteter och genomförande samt arbets- och pedagogiska processer.⁴⁶

Enligt skollagen ansvarar förskolechefen för ledning och samordning av det pedagogiska arbetet samt för verksamhetens inre organisation.⁴⁷ Ledningsansvaret får inte delas av flera men enskilda ledningsuppgifter och frågor som handlar om den inre organisationen kan delegeras.⁴⁸ Förskolechefen ansvarar för att kvalitetsarbetet genomförs. Genomförandet ska vara under medverkan av förskollärare och övrig personal. Även förskolebarn och deras vårdnadshavare ska få möjlighet att delta i kvalitetsarbetet.⁴⁹

Forskning och Skolverkets allmänna råd lyfter fram att personalens utbildning och kompetens har störst betydelse för kvaliteten i förskolan.⁵⁰

⁴³ Skolverket (2016c) s. 18

⁴⁴ Skollagen, 4 kap. 3-4 §§

⁴⁵ Skolverket (2016b) s. 14-16; Skolverket (2015)

⁴⁶ Skolverket (2016b) s. 14-16

⁴⁷ Skollagen, 2 kap. 9-10 §§

⁴⁸ Skolverket (2016c) s. 23

⁴⁹ Skollagen, 4 kap. 3-4 §§

⁵⁰ Skolverket (2016a) s. 9; Skolverket (2016c) s. 14, 19

Huvudmannen ska se till att personalen vid förskoleenheterna ges möjlighet till kompetensutveckling. Innehållet i kompetensutvecklingen är däremot främst en fråga för förskolechef och personal att besluta om. Förskolechefen har ett särskilt ansvar att se till att personalen får den kontinuerliga kompetensutveckling som krävs för att de ska kunna utföra sitt arbete på ett professionellt sett.⁵¹

En del i det systematiska kvalitetsarbetet är att kontinuerligt följa personaltäthet och barngruppens sammansättning och storlek i relation till förskolans uppdrag.⁵² Barngruppens storlek lyfts i de allmänna råden fram som mer avgörande än personaltäthet – mindre grupp är att föredra framför större grupp med samma personaltäthet. Samtidigt går det inte att fastslå vilken som är den optimala nivån. För barn mellan 1 och 3 år är riktmärket för barngruppens storlek 6 till 12 barn. För barn mellan 4 och 5 år är riktmärket 9 till 15 barn. Tidigare riktmärken i de allmänna råden har dock förändrats och är formulerade som något att förhålla sig till – inte något som är statistiskt.⁵³ Huvudsaken är att gruppen fungerar och att gruppstorleken relateras till personaltäthet och personalens kompetens. Barngruppens storlek bör även sättas i relation till förskolans ramar och förutsättningar, barngruppens sammansättning, innehåll, aktiviteter samt specifika tidpunkter och situationer, till exempel vid måltider, på- och avklädning, blöjbyte, toalettbesök samt vid hämtning och lämning. Förutsättningarna varierar också från tidpunkt till tidpunkt eller från dag till dag. Några tecken på att en grupp är för liten är när barn inte hittar kompisar, när barn inte kan ta egna initiativ på grund av vuxnas kontroll och när vuxna anser att de inte behövs. Tecken på att en grupp är för stor är när barnen varken blir hörda, sedda eller delaktiga och när personalen är stressad och inte klarar av att hantera gruppen.⁵⁴

En annan central kvalitetsaspekt som läroplanen omfattar är samverkan. När det gäller att utveckla samarbetsformer med förskoleklass, skola, fritidshem och vårdnadshavare har förskolechefen det övergripande ansvaret.⁵⁵

⁵¹ Skollagen, 2 kap. 34 §; Skolverket (2016b) s. 16

⁵² Skolverket (2016c) s. 22

⁵³ Skolverket (2016c) s. 18-21

⁵⁴ Skolinspektionen (2015); Skolverket (2016a) s. 30, 33-34

⁵⁵ Skolverket (2016b) s. 16

Samverkan ska stödja barnens utveckling och lärande efter barnens förutsättningar i ett långsiktigt perspektiv. För att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i barnens utveckling och lärande ska samverkan bestå av utbyte av kunskaper, erfarenheter och information om innehållet i utbildningen.⁵⁶

Samverkan är också reglerat genom en allmän lagstadgad skyldighet för myndigheter att samverka och hjälpa varandra inom ramen för den egna verksamheten.⁵⁷ Myndigheterna har en särskild samverkansskyldighet när barn far illa eller riskerar att fara illa. Samverkan inbegriper även samhällsorgan, organisationer och berörda aktörer inom fritids- och kultursektorn, ideella organisationer och andra offentliga och privata företrädare för olika samhällsintressen.⁵⁸

Verksamheten ska anpassas till alla förskolebarn.⁵⁹ En generellt god kvalitet i förskolan är det viktigaste för barn i behov av särskilt stöd. Barns behov av särskilt stöd är alltid situationsbundet och inte en egenskap hos barnet. Genom systematiskt kvalitetsarbete kan det tydliggöras vilka faktorer som påverkar arbetet med barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling och om stödresurserna är tillräckliga.⁶⁰

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som krävs. Förskolechefen ska se till att barnet ges sådant stöd om det framkommer från förskolepersonal, ett barn eller vårdnadshavare att behovet finns. Barn med annat modersmål än svenska ska få möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.⁶¹ Förskolechefen ska med andra ord utforma verksamheten så att barn får det särskilda stöd och den hjälp och de utmaningar de behöver.⁶²

De allmänna råden framhåller att det är viktigt att det finns en fungerande resursfördelningsmodell som utgår från förskolornas olika behov och lokala förutsättningar. Det gäller bland annat socioekonomisk karaktär men också personalens kompetens, personaltäthet, med mera.⁶³

⁵⁶ Skolverket (2016b) s. 13

⁵⁷ Förvaltningslagen, 6 §

⁵⁸ Hälso- och sjukvårdslagen, 2f §; Lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, 2 kap. 1a §; Polislagen, 6 §; Skollagen, 29 kap. 13 §; Socialtjänstlagen, 3 kap. 1, 4-5 §§ och 5 kap. 1a §

⁵⁹ Skolverket (2016b) s. 5

⁶⁰ Skolverket (2016c) s. 32-34

⁶¹ Skollagen, 8 kap. 9-10 §

⁶² Skolverket (2016b) s. 16

⁶³ Skolverket (2016c) s. 17

Hemkommunen är skyldig att till fristående förskolor lämna tillläggsbelopp för barn som har ett omfattande behov av stöd, om inte ”betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen”.⁶⁴

2.4 Förskolan – både omsorg och pedagogik

Förskolans uppdrag har alltså utökats från ett omsorgsuppdrag till ett alltmer pedagogiskt uppdrag. Utbildningen ska vara likvärdig, vilket innebär att alla barn ska ha lika tillgång till utbildning, med lika kvalitet och att utbildningen ska vara kompenserande. En generellt god kvalitet i förskolan är det viktigaste för barn i behov av särskilt stöd. Regleringen av förskoleverksamheten lyfter fram de kvalitetsaspekter som är centrala för att förskolan ska kunna vara starten för ett livslångt lärande. Dessa innefattar bland annat att ett systematiskt kvalitetsarbete ska ske. Regleringen lyfter också fram att personalen ska ha nödvändig kompetens samt betydelsen av barngruppens storlek och personaltäthet. Det finns däremot inga givna nivåer för vad som till exempel är lämplig personaltäthet, utan det bör avgöras från situation till situation utifrån en sammanvägd bedömning av förutsättningarna.

Förskolan har genomgått flera förändringar av uppdraget och en del av förskolereformerna är från detta årtionde. Det kan förklara att även om det finns förhållandevis tydligt reglerat syfte, och vilka förutsättningar som ska finnas, finns det fortfarande en del otydligheter kring uppdraget och dess genomförande i verksamheten. Skolinspektionen har bland annat lyft fram att det finns en otydlighet kring vad undervisning innebär och hur den ska bedrivas. Det medför att undervisningen inte alltid sker med målstyrda processer där barn ges tillräckliga förutsättningar till utveckling och lärande. Det finns inget dokument utöver skollagen och läroplanen, som ger stöd och vägleder *hur* undervisningen ska tolkas och konkretiseras. Bristen kan också förklaras av att förskolechefer inte ger förskollärarna förutsättningar att ta sitt ansvar och att förskollärarna inte tar vara på alla undervisningsmöjligheter. Trots att förskolläraren har ett uttalat ansvar för den pedagogiska undervisningen görs det på en del förskolor inte någon skillnad mellan olika yrkeskategorier utan arbetslaget tar i praktiken ett gemensamt ansvar för detta.⁶⁵ Det kan därför finnas behov av att på lokal nivå ytterligare förtydliga bland annat undervisningsuppdraget – dess innehåll och ansvaret för det.

⁶⁴ Skollagen 8 kap. 23 §

⁶⁵ Skolinspektionen (2016a) s. 18-19; Skolinspektionen (2016b) s. 6-7, 15, 17, 19-23, 29, 31

3 Förskolans betydelse för goda uppväxtvillkor

De tidiga åren i ett barns liv har stor betydelse för en god hälsa senare i livet och för möjligheterna att förverkliga livschanser. Det gör förskolan särskilt betydelsefull för barnets utveckling. I samhället har därför förskolan en särskilt betydelsefull ställning. Genom lärande och stöd till utveckling kan förskolan ge barnet de första byggstenarna som rustar hen med förmåga att överskrida familjebakgrundens sociala begränsningar. Forskning visar att en förskola som skapar goda lärande- och utvecklingsmöjligheter kan bidra till att förbättra barnens psykiska hälsa på kort och lång sikt, främja senare skolprestationer och motverka beteendeproblem i skolan. Mest gynnas barn från socioekonomiskt eller i övrigt resurssvaga förhållanden av att gå i förskolor där stöd ges till utveckling och av att vara i grupper med barn från olika socioekonomiska bakgrunder.⁶⁶ I en amerikansk studie, där barn har följts upp till 40 års ålder, framkommer att förskoleprogram riktade till barn i riskzonen innebär samhällsekonomiska vinster i form av minskad kriminalitet, ökad anställningsbarhet och social anpassning till samhället.⁶⁷ Andra studier där barn har följts under långa tidsperioder visar att förskolan har utjämnande socioekonomiska effekter genom att barn från resurssvaga familjer drar störst nytta av att vistas i förskola.⁶⁸

Förskolan kan ge barnen en eller flera trygga relationer till vuxna, som annars kanske saknas eller är begränsade. Barn som klarar sig bäst från svåra förhållanden är de som har trygga relationer till vuxna utanför familjen. Också de barn som får hjälp med att bearbeta sina smärtsamma upplevelser klarar sig bättre från svåra förhållanden, liksom de som upplever sammanhang och kontinuitet i livet.⁶⁹ Även barns engagemang är viktigt för deras hälsa. Förskolor där barnen får möjlighet att vara aktiva, delaktiga och engagerade i samspel med vuxna och andra barn är de mest stimulerande lärmiljöerna.⁷⁰

⁶⁶ Persson, S. (2012) s. 6-7, 15; Vetenskapsrådet (2015a) s. 6-7, 21, 40, 47

⁶⁷ Schweinhart, L. J. m.fl. (2005)

⁶⁸ Magnuson, K. A. & Waldfogel, J. (2005); Yoshikawa, H. m.fl. (2013)

⁶⁹ Cederblad, M. (2003); Kihlbom, M. (2004)

⁷⁰ Almqvist, L. (2006); Almqvist, L. m.fl. (2006)

Det räcker således inte att barnen vistas i en annan miljö utöver hemmet – förskolan måste ge stöd till utveckling för att de positiva effekterna ska uppstå. Detta kapitel återger övergripande forskning om dels vad för typ av stöd som behöver ges för att deltagandet i förskolan ska bidra till lärande och utveckling, dels de strukturella förutsättningar som behövs för att skapa en likvärdig förskola. Kapitlet baseras i huvudsak på tidigare forskningsöversikter framtagna av Sven Persson, professor i pedagogik vid Malmö högskola.

Dessa är främst ”En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer”, ”Forskning om villkor för yngre barns lärande i förskola, förskoleklass och fritidshem” samt ”Förskolans betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa”.

3.1 Goda pedagogiska relationer bidrar till lärande och utveckling

Kvaliteten och villkoren för samspelet mellan förskolepersonal⁷¹ och barn är det viktigaste för barns lärande och utveckling. Ett begrepp för detta är pedagogiska relationer.⁷² Förskolepersonalens förmåga att möta barn i nuet är den viktigaste förmågan och det är i dessa möten som verksamhetens kvalitet avgörs. Aktiviteterna och den pedagogiska verksamhetens innehåll, arbetssätt och upplägg, till exempel samspelet mellan barn-vuxen och barn-barn, kallas ibland processkvalitet.⁷³ En hög processkvalitet har betydelse för barns lärande och socioemotionella utveckling på både kort och lång sikt.⁷⁴

För att förskolan ska vara likvärdig och för att de pedagogiska relationerna ska ha en hög kvalitet bör de pedagogiska relationerna utgå från en inkluderande pedagogik, där alla barn inkluderas i lärandeaktiviteter.⁷⁵ Förskoleverksamheter med pedagogisk medvetenhet ser barn som medmänniskor och betraktar barn som aktiva i sitt lärande.⁷⁶ Barns engagemang främjar deras hälsa, därför bör barnen få möjlighet att vara aktiva, delaktiga och engagerade tillsammans med vuxna och andra barn.⁷⁷

⁷¹ Begreppet förskolepersonal avser i rapporten förskollärare och barnskötare som arbetar i barngrupp.

⁷² Vetenskapsrådet (2015a) s. 21

⁷³ Persson, S. (2012) s. 12; Vetenskapsrådet (2008) s. 21

⁷⁴ Vetenskapsrådet (2015b) s. 10

⁷⁵ Vetenskapsrådet (2015a) s. 19, 25

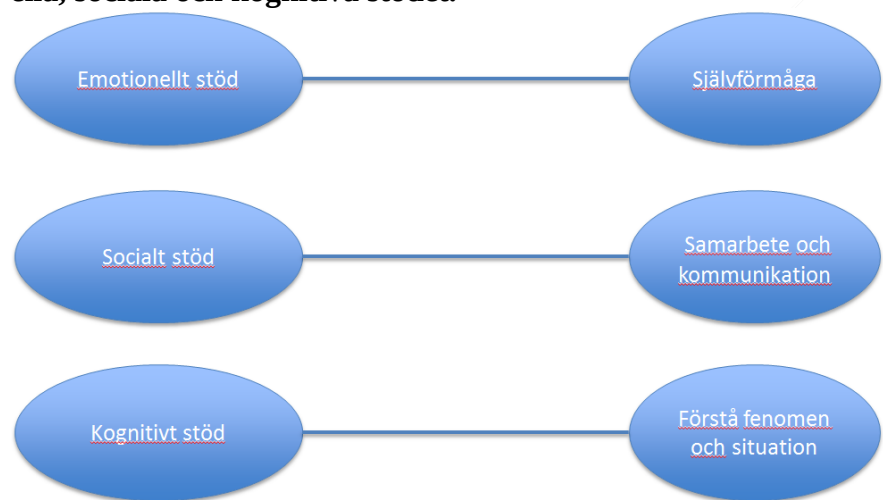
⁷⁶ Skolverket (2011) s. 60-61, 79, 222, 230

⁷⁷ Persson, S. (2012) s. 7

Barnen ska vara delaktiga i verksamhetens planering och det bör finnas ett förhandlingsklimat mellan förskolepersonal och barn där de kommer överens om teman och aktiviteter att arbeta med.⁷⁸

När de pedagogiska relationerna har en hög kvalitet lyckas förskolepersonalen ge barnen kognitivt, socialt och emotionellt stöd (se figur 2), de ser barnens möjligheter och gör så att barnen kan utnyttja sin potential.⁷⁹

Figur 2. Förmågor som barn kan utveckla utifrån det emotionella, sociala och kognitiva stödet.



Källa: Illustration utifrån delstudie 4 i Vetenskapsrådet (2015b)

Den schematiska figuren ovan belyser vilka förmågor som barn kan utveckla utifrån det emotionella, sociala och kognitiva stöd som förskolepersonalen kan ge dem i olika situationer. I mötet med barnen bildar dessa dimensioner en helhet.⁸⁰

Några centrala aspekter för barns känsla av självkompetens⁸¹ och att de ser sig som duktiga och lärande individer, är förskolepersonalens *kognitiva stöd* till barnens förståelse av fenomen och situationer.⁸² Förskolepersonalen behöver ha förmågan att hjälpa barnet att förstå och använda sina resurser. Det kan handla om att stimulera barns språkliga förmågor, deras minnen, erfarenheter och tidigare kunskaper för att lösa olika slags uppgifter men också att systematiskt stimulera barn till gemensamt lärande.⁸³

⁷⁸ Sheridan m.fl. (2009) s. 242; Skolverket (2016b) s. 12

⁷⁹ Vetenskapsrådet (2015a) s. 18-19, 40, 67-69

⁸⁰ Vetenskapsrådet (2015b) s. 126-129, 133, 136

⁸¹ Självkompetens är relaterat till barnens upplevelser av kognitiv förmåga, fysisk förmåga, kamratacceptans och vuxnas acceptans.

⁸² Vetenskapsrådet (2015b) s. 10, 131

⁸³ Sven Persson, professor i pedagogik vid Malmö högskola

Det *emotionella stödet* har samband med barnets lärande och utveckling av självförmåga. Förskolepersonalens budskap till barnet är då ”jag vet att du duger, att du har förmåga och jag kan hjälpa dig så att du kan”.⁸⁴ Förskolepersonalen bör ha en hög pedagogisk medvetenhet, ställa öppna och utmanande frågor och göra så att barnen kan visa sin kunskap och kompetens. De ska likväl uppmuntra barnens deltagande och bidrag samt göra det möjligt för barnen att på eget initiativ dela med sig av sina tankar. Det kräver att förskolepersonalen förstår, agerar, lyssnar på barnen, får barnen att känna sig accepterade, engagerade, respekterade, dugliga, aktiva i sitt lärande och får barnen att känna tillhörighet.⁸⁵

Socialt stöd ger stöd till samarbete, samspel, samvaro och kommunikation med andra barn och vuxna. Detta stöd syftar till att få barnet att känna samhörighet.⁸⁶ Nära kontakter mellan vuxna och barn i förskolan har positivt samband med barnens självständighet, positiva uppfattningar om skola och hur de senare lyckas i skolämnen.⁸⁷ För att kunna utforma en god pedagogisk praktik, som bygger på samarbete och gemensamt lärande, behöver förskolepersonal förstå att barn lär sig och skapar mening genom sina sociala aktiviteter tillsammans med andra barn.⁸⁸

3.2 Strukturella förutsättningar för en likvärdig förskola

Som nämndes inledningsvis gynnas barn från socioekonomiskt svaga förhållanden i högre utsträckning av att gå i en förskola med hög kvalitet. Kvaliteten i verksamheten avgörs i mötet mellan personal och barn, det vill säga i de pedagogiska relationerna. Välfungerande pedagogiska relationer, som ger kognitivt, socialt och emotionellt stöd, ger en förskola av hög kvalitet.

⁸⁴ Sven Persson, professor i pedagogik vid Malmö högskola

⁸⁵ Vetenskapsrådet (2015a) s. 7, 16-17, 20, 26, 81

⁸⁶ Sven Persson, professor i pedagogik vid Malmö högskola

⁸⁷ Vetenskapsrådet (2015b) s. 9, 121, 125

⁸⁸ Siry, C., Ziegler, G. & Max, C. (2012)

Men förskolan behöver ha såväl hög kvalitet som vara likvärdig för att den positiva effekten ska nås. Barnens olika villkor ska mötas och alla barn ska kunna utnyttja sin potential. En likvärdig förskola innebär således inte att alla barn ska erbjudas en likadan förskoleverksamhet. Principen om likvärdighet motiverar snarare att det ska finnas skillnader i verksamheternas strukturella förutsättningar som kompenserar för olika barngruppers behov. Det innebär att det ska finnas andra förutsättningar i socioekonomiskt svaga områden än i starkare områden. Om det finns stora skillnader i kvalitet mellan förskolor kan en förskola som inte är likvärdig förstärka den sociala ojämlikheten och segregationen. Till exempel kan skillnaderna mellan barns förutsättningar förstärkas under förskoleåren om mer socioekonomiskt gynnade familjer har tillgång till förskolor av hög kvalitet medan barn från sämre socioekonomiska förutsättningar går i förskolor med lägre kvalitet.⁸⁹

De områden som forskning definierar som mest betydelsefulla för att säkerställa en likvärdig förskola kan sägas handla om personalens kompetens, kontinuitet i verksamheten samt verksamhetens tillgänglighet (se tabell 2). Dessa strukturella förutsättningar möjliggör eller hindrar pedagogiska relationer av hög kvalitet. Till varje strukturell förutsättning har kopplats indikatorer som tillsammans ska kunna mäta förskolans likvärdighet, vilket innebär att likvärdighet är ett relationellt mått. Alla indikatorer är dock inte lika viktiga för förskolans likvärdighet och förskolepersonalens utbildnings- och kompetensnivå ses som viktigast.⁹⁰

Tabell 2. Indikatorer för en likvärdig förskola.

Område	Indikator
Förskolepersonalens utbildning och kompetensutveckling	- Andel förskollärare - Resurser som satsas på kompetensutveckling av förskolepersonal
Förskolepersonalens arbetssituation	- Personaltäthet - Barngruppernas storlek - Kontinuitet i personalgrupp/personalomsättning - Förskolepersonalens löner - Planeringstid - Fysisk miljö
Förskolans tillgänglighet	- Andel barn som inte finns i förskoleverksamhet - Resurser som läggs på uppsökande verksamhet

Källa: Vetenskapsrådet (2015a) s. 29, 36, 39

⁸⁹ Vetenskapsrådet (2015a) s. 16, 47

⁹⁰ Eurofound (2015) s. 5-7; Vetenskapsrådet (2015a) s. 29, 36, 39

Ytterligare en aspekt som har lyfts fram som avgörande för förskolans roll i att bidra till barnens lärande och utveckling är hur förskolan relaterar till det omgivande samhället.⁹¹ Samverkan med andra aktörer behandlas därför också översiktligt i avsnitt 3.2.4.

3.2.1 En hög utbildnings- och kompetensnivå ökar den pedagogiska medvetenheten

En faktor som påverkar förskolans förutsättningar att skapa goda uppväxtvillkor är personalens utbildning och kompetens. Förskolepersonalens utbildningsnivå har betydelse för kvaliteten i de pedagogiska relationerna, eftersom utbildning ökar den pedagogiska medvetenheten.⁹² Bland annat har en studie påvisat att förskolepersonalens pedagogiska utbildning är mer betydelsefull än liknande språklig bakgrund som barnen. Enligt denna studie gynnas utlandsfödda barn inte automatiskt av att personalen talar samma språk som barnen.⁹³ En möjlig förklaring till detta är att denna personal samtidigt har en lägre pedagogisk utbildning eller kortare erfarenhet. Det kan därför vara viktigt med fortbildningsinsatser som riktas till flerspråkig personal utan pedagogisk utbildning.

När det gäller nyanlända barn och barn med annat språk är det viktigt att beakta att barn många gånger kategoriseras utifrån vårdnadshavarnas kulturella och språkliga bakgrund. Samtidigt skapar barn ”hybrida kulturella identiteter” genom att de ingår i flera olika sammanhang. Det blir därför viktigt att förskolepersonalen hanterar språklig och kulturell mångfald och hjälper barnen att utveckla mångfacetterade identiteter.⁹⁴ Innan de nyinvandrade barnens språkfärdigheter i svenska uppnår en nivå som möjliggör att de kan lära sig nya saker på svenska, är modersmålsstödet viktigt för lärande och kunskapsinhämtning.⁹⁵ Leken blir också viktig för nyanlända för att komma in i gemenskapen och få vänner. Genom leken ökar deras självförtroende i att tala det nya språket.⁹⁶ För att leken ska vara språkfrämjande krävs det att ett eller flera barn verkligen talar språket eller att vuxna fungerar som språkliga stöttepelare i leken.⁹⁷ Barn lär av barn – förskolepersonalen behöver därför tillskriva barn en mer framträdande roll i att ta emot nya barn i förskolan.⁹⁸ Kompetensutvecklingsinsatser som utvecklar personalens medvetenhet och förhållningssätt är således viktigt.

⁹¹ Vetenskapsrådet (2015a) s. 67

⁹² Persson, S. (2012) s. 14; Vetenskapsrådet (2015a) s. 24-28, 42, 82, 86

⁹³ Bachmüller, R., Gørtz, M. & Würtz Rasmussen, A. (2011)

⁹⁴ Sven Persson, professor i pedagogik vid Malmö högskola

⁹⁵ Skolverket (2013) s. 14

⁹⁶ Tang, F. & Adams, L. D. (2010)

⁹⁷ Häll, L. (2013)

⁹⁸ Skaremyr, E. (2014) s. 99

Olika slags kompetens behövs för att bidra till barns lärande. För det första, förskolepersonalens *relationella kompetens*. Ju större förmåga all personal har att visa respekt, tolerans, empati och intresse för barnet, desto bättre relationell kompetens. För det andra, förskollärares *ledarskapskompetens* att i undervisningen utgå från vad barnet redan kan och skapa en ömsesidig förståelse för vad som ska läras. För det tredje, en *didaktisk kompetens* som innebär förmågan att organisera ett innehåll och forma undervisningen på ett varierat sätt.⁹⁹

För att förskolan ska kunna utjämna social ojämlikhet, och vara både språkligt och kulturellt gränsöverskridande, behöver personalen ha en medveten pedagogik och hög utbildning.¹⁰⁰

Fördelningen av förskollärare i relation till befolkningsgruppernas socioekonomiska bakgrund är därför en viktig indikator för förskolans likvärdighet. Om förskolan ska vara kompenserande för barn från socioekonomiskt svaga förhållanden ska förskolor med hög andel barn från sådana förhållanden ha den största andelen högskoleutbildade förskollärare.¹⁰¹

Om kvaliteten ska kunna höjas i förskolan är det nödvändigt med kontinuerlig professionell kompetensutveckling genom fortbildningsinsatser. Behovet, innehållet och formen av kompetensutveckling och fortbildningsinsatser bör utgå från analys av den egna verksamheten och motiveras utifrån forskning.¹⁰²

3.2.2 Stabilitet i personalgruppen bidrar till trygghet

Förskolepersonalens arbetssituation – såsom personaltäthet, barngruppens storlek, personalomsättning, lön, planeringstid och fysisk miljö – möjliggör eller hindrar förskolans och de pedagogiska relationernas kvalitet.¹⁰³

Skillnader i förskolepersonalens arbetssituation har betydelse för förskolans likvärdighet. Om förskolan ska kunna kompensera för ojämlika förhållanden bör förskolepersonalen i socioekonomiskt svaga områden ha de bästa förutsättningarna. Det kan till exempel betyda behov av att satsa på *rekrytering av högutbildad och motiverad* personal och att behålla dessa för att få en kontinuitet i personalgruppen.¹⁰⁴

⁹⁹ Persson, S. (2012) s. 13

¹⁰⁰ Persson, S. (2012) s. 9

¹⁰¹ Vetenskapsrådet (2015a) s. 28, 34

¹⁰² Vetenskapsrådet (2015a) s. 48

¹⁰³ Vetenskapsrådet (2015a) s. 43, 47; Vetenskapsrådet (2015b) s. 10, 121, 136

¹⁰⁴ Vetenskapsrådet (2015a) s. 34

En hög *personalomsättning* bland personal, som har daglig kontakt med barnen, leder till att barnen måste förhålla sig till flera relationer och knyta an till flera olika personer. När personalomsättningen är hög finns risken att barnen inte vet vem som möter dem på morgonen eller vem som kommer finnas med dem under dagen. Brist på kontinuitet bland personalen kan resultera i att barn känner sig otrygga.¹⁰⁵

Barngruppens storlek är ofta omdiskuterad. Frågan om den ideala *barngruppsstorleken* måste dock ses utifrån antal barn per personal och barngruppens sammansättning beträffande barnens ålder, socioekonomisk bakgrund, barn i behov av särskilt stöd, antal barn med annat modersmål än svenska samt indelningar av gruppen under dagen i förskolan. Hur barngruppen fungerar avgörs av såväl förskolepersonalens utbildning, kompetens, attityd och bild av den ideala barngruppen som förskolans fysiska utrymme som möjliggör eller hindrar barnens lek, aktiviteter, avslappning, kommunikation och samspel. Barnen och/eller personalen kan uppleva gruppen som liten, stor eller för stor beroende på hur nämnda faktorer samverkar. Med andra ord kan vad som är en lagom stor grupp variera mellan olika avdelningar på samma förskola. Mindre barngrupp har störst betydelse för de allra yngsta barnen¹⁰⁶ och kan även vara betydelsefullt för barn från utsatta miljöer.

Den fysiska ute- och innemiljön påverkar både barnens och personalens välmående, stress och hälsa, eftersom den sätter ramarna för möjligheten att dra sig undan, att vara själv eller vara tillsammans med ett fåtal barn. Den fysiska miljön sätter även gränserna för vilket innehåll och vilka aktiviteter som är möjliga att planera och genomföra. På så sätt blir fysiska utrymmen en kvalitetsfaktor när de är anpassade efter antalet barn och vuxna samt efter barnens ålder och särskilda behov. Det har också betydelse om de fysiska utrymmena möjliggör indelning av mindre barngrupper under dagen.¹⁰⁷

3.2.3 Möjligheten att göra välinformerade val

En likvärdig förskola är en förskola som är tillgänglig för alla barn. Förskolans tillgänglighet handlar om barn som inte deltar i förskoleverksamheten på grund av att deras vårdnadshavare inte är informerade om förskoleverksamheten och därför inte har skrivit in sina barn i förskolan.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Skolverket (2016a) s. 34

¹⁰⁶ Skolverket (2016a) s. 7, 29, 31; Vetenskapsrådet (2015x)

¹⁰⁷ Skolverket (2016a) s. 22-24, 34-35; Vetenskapsrådet (2015x) s. 261, 265

¹⁰⁸ Vetenskapsrådet (2015a) s. 37-38

Förskolans tillgänglighet handlar med andra ord inte om vårdnadshavare som medvetet och välinformerat väljer bort rätten till en förskoleplats för sina barn. Eftersom flera studier visar att en förskola med hög kvalitet har störst betydelse för barn från socioekonomiskt svaga och i övrigt resurssvaga förhållanden¹⁰⁹ är det angeläget att få kunskap om vilka barn som inte har förskoleplats. I Stockholm är deltagandet lägre i socioekonomiskt svaga områden.¹¹⁰ Men det är inte enbart i socioekonomiskt svaga områden som barn inte deltar i förskolan. Malmö stad fann i sin kartläggning att det var ett något lägre deltagande i socioekonomiskt svaga områden samtidigt som det även var barn från andra områden som inte deltog i förskolan.¹¹¹

Att barn från migrantfamiljer och minoritetsgrupper inte deltar i förskolan kan bero på att vårdnadshavarna har sämre förutsättningar att sätta sig in i hur förskoleverksamheten fungerar. Det beror bland annat på språksvårigheter och att kommunerna inte nått ut med sin information.¹¹² Det kan även bero på att vårdnadshavarna medvetet avstått från förskolan för att ha barnet i annan pedagogisk omsorg eller för att det värderas högre att vara hemma med barnet. Malmö stad fann i sin kartläggning flera olika skäl till att vårdnadshavarna valde bort förskolan, där en del handlade om liten erfarenhet av förskolan och kunskapsbrist om att förskolan är bra för barnen. En annan anledning var att det fanns en rädsla för att barnen kan bli omhändertagna av myndigheter, vilket kan grunda sig i en generell skepsis gentemot myndigheter och dess trovärdighet.¹¹³ Sedan hösten 2014 har förskoleförvaltningen i Malmö stad ett pågående arbete med uppsökande verksamhet. Arbetet handlar till stor del om att bygga förtroendefulla relationer och hålla igång såväl nätverk som projekt med olika verksamheter, föreningar och myndigheter som möter vårdnadshavare till barn i förskoleålder. Information om förskoleverksamheten i Malmö finns på 21 olika språk. De har också tidigare erfarenhet av arabisktalande brobyggare¹¹⁴ som genom uppsökande verksamhet inom Familjens hus fått fler barn att gå i förskola.¹¹⁵

¹⁰⁹ Vetenskapsrådet (2015a) s. 38; Vetenskapsrådet (2015b) s. 7

¹¹⁰ Se avsnitt 5.3

¹¹¹ Se bilaga 2

¹¹² Vetenskapsrådet (2015a) s. 38

¹¹³ Se bilaga 2

¹¹⁴ En person med kultur- och språkkompetens som fungerar som en länk mellan enskilda och i huvudsak offentlig verksamhet.

¹¹⁵ Malmö stad (2014) s. 8-9

Dessutom har ett nära samarbete med Region Skåne gjort det möjligt för förskoleförvaltningen att erbjuda alla barnavårdscentraler i Malmö att komma till deras föräldragrupper och informera om förskolan. Just nu ser även förskoleförvaltningen över hur representanter från förvaltningen kan finnas på mötesplatser såsom köpcentra, bibliotek och museer några gånger i veckan.¹¹⁶

3.2.4 Samverkan gynnar de pedagogiska relationerna

För att kunna vara socialt utjämnande och motverka ojämlika uppväxtvillkor behöver förskolan samverka med vårdnadshavare, andra förskolor samt med andra verksamheter, såsom skola, socialtjänst, hälso- och sjukvård och polis. Ett medvetet samarbete med vårdnadshavarna gynnar de pedagogiska relationerna i förskolan och har därmed ett samband med barnens lärande och utveckling i förskolan. Det ställer krav på att förskolepersonalen förmår att lyssna på vårdnadshavarnas röster och skapar inflytande, delaktighet och engagemang.¹¹⁷

Förväntningarna på en utvecklad, långsiktig och stabil samverkan kring barn i utsatta situationer är att det ska kunna sättas in tidiga insatser. På så sätt blir insatserna mindre omfattande och kostsamma för såväl samhället som för det enskilda barnet. En samverkan mellan olika aktörer ska bidra till en helhetssyn i bedömning och insatser för barn som far illa eller riskerar att fara illa.¹¹⁸

Samverkan är samtidigt en komplex process som kräver tid, energi, prioritering, kunskap och planering för att hållas vid liv. För att samverkan ska bli långsiktigt hållbar behöver den integreras och förankras i den ordinarie verksamheten. En god och stabil samverkan förutsätter dessutom styrning, struktur och samsyn. Styrning innebär i detta sammanhang att både den politiska och administrativa ledningen inom de samverkande organisationerna aktivt tar ställning för samverkan. Utan stöd från ledningsnivå riskerar samverkan att bli kortvarig och personbunden. En god struktur krävs för att kunna överbrygga hinder i form av skilda regelsystem. Organisationerna behöver också ha ett tydligt gemensamt mål, en definierad gemensam målgrupp och kartlagda behov som ska tillgodoses med samverkan.¹¹⁹

¹¹⁶ Frida Jönsson, planeringssekreterare, förskoleförvaltningen, Malmö stad

¹¹⁷ Persson, S. (2012) s. 6, 27; Vetenskapsrådet (2015a) s. 7, 21, 42, 69

¹¹⁸ Myndigheten för skolutveckling m.fl. (2007) s. 3, 7, 11-12, 16; Regeringens proposition 2002/03:53 s. 47-49, 57-62; *Tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga*

¹¹⁹ Myndigheten för skolutveckling m.fl. (2007) s. 7, 17-18

Dessutom behövs tydlighet vad gäller yrkesroller, arbetsfördelning och rutiner. En struktur för samverkan byggs med hjälp av avtal, riktlinjer, handlingsplaner, samordnarfunktioner och sektorsövergripande möten. En hållbar samverkan med samsyn förutsätter också god kommunikation för att komma över eventuella kulturella hinder och skilda kunskapsbakgrunder.¹²⁰

Även hur resurser och kostnader fördelas påverkar förutsättningarna för samverkan. En utgångspunkt bör vara att problemet inte ligger i brist på resurser för att tackla utmaningarna, utan snarare i hur tillgängliga resurser används. När det gäller vuxna med utanförskapsproblematik finns det samordningsförbund som skapar särskilda resurser och en organisationsform kring målgruppen. För barn och unga är sådana samordningsförbund inte lika vanliga. Ett steg i den riktningen har tagits på Gotland. Sedan 2011 finns samverkansstrukturen BarnSam för arbete kring barnfrågor ur ett helhetsperspektiv. Verksamheten har egen budget och i verksamheten ingår socialförvaltningen, hälso- och sjukvårdsförvaltningen, barn- och utbildningsförvaltningen samt kultur- och fritidsförvaltningen.¹²¹ I Stockholm sker samverkan på övergripande nivå genom en regional samverkan mellan Kommunförbundet Stockholms län och Stockholms läns landstings hälso- och sjukvårdsförvaltning kring barn i behov av särskilt stöd. Samverkansstrukturerna mellan förskola, grundskola, gymnasieskola, socialtjänst, habilitering, barn- och ungdomspsykiatri samt barnmedicin regleras i en gemensam överenskommelse om barn i behov av särskilt stöd (BUS).¹²²

3.3 Likvärdighet kräver olika förutsättningar

Förskolan kan vara betydelsefull för barns utveckling och lärande långt senare i livet, om den ger stöd till att utveckla barnens förmågor. Det är i mötet mellan förskolepersonal och barn, som stödet till utveckling ges bland annat genom att personalen förmedlar att barnet har förmåga att lära sig och stimulerar till lärande. Genom de pedagogiska relationerna ökar barnets tilltro till den egna kapaciteten, förmågan att samarbeta och kommunicera samt förmågan att förstå fenomen och situationer.

¹²⁰ Myndigheten för skolutveckling m.fl. (2007) s. 7, 17-18

¹²¹ gotland.se/barnsam; Nilsson, I. (2012) s. 12, 26, 30, 34-35

¹²² ksl.se / Hälsa och stöd / Barn och unga

Deltagandet i en förskola, där stöd ges till utveckling och lärande, är mest gynnsamt för barn från socioekonomiskt svaga förhållanden. De har mest behov av trygga relationer till vuxna och stöd till utveckling utöver hemmet. Men för att de positiva effekterna ska uppstå behöver förskolan ha en hög kvalitet där stöd ges till utveckling av barnens förmågor, samt vara likvärdig och kompensera för skilda förutsättningar. Viktiga strukturella villkor för att åstadkomma en likvärdig förskola är förskolepersonalens kompetens och arbetssituation samt förskolans tillgänglighet. Likvärdigheten förutsätter att dessa varierar efter behov.

Forskningen ger en riktning kring vilka aspekter som är nödvändiga för en likvärdig förskola med hög kvalitet. Däremot ges ingen vägledning på en mer detaljerad nivå till exempel om vad som är den optimala barngruppen, hur många timmar per dag som är nödvändigt för att deltagandet i förskolan ska få betydelse eller om en sänkt föräldraavgift ger ett ökat deltagande i förskolan. I linje med vad som lyfts fram i tidigare kapitel behöver lämpliga former och åtgärder värderas för varje situation. Samverkansstrukturer från andra kommuner, såsom BarnSam på Gotland, och det uppsökande arbete som Malmö stad bedriver, kan dock ge förslag på åtgärder att överväga och eventuellt anpassa vidare.

4 Förskoleverksamheten i Stockholm

I Stockholms stad är det stadsdelsnämnderna som ansvarar för att alla barn som bor i respektive stadsdelsnämndsområde har tillgång till förskoleverksamheten och att barnomsorgsgarantin uppfylls. Det innebär bland annat att stadsdelsnämnderna ansvarar för utbyggnaden av förskolor. Utbildningsnämnden ansvarar för samordning och utveckling av stadens förskoleverksamhet i dialog med stadsdelsnämnder och fristående aktörer. Utbildningsnämnden ansvarar också för godkännande av nya fristående förskolor samt för ersättning till och tillsyn av fristående förskolor.¹²³

I detta kapitel beskrivs översiktligt stadens organisering och styrning av förskoleverksamheten. Inledningsvis beskrivs antalet barn i förskoleålder och hur dessa fördelas mellan olika huvudmän.

4.1 Ett jämförelsevis högt deltagande

Stockholms stad har ett förhållandevis högt deltagande i förskolan. Av 60 115 barn mellan 1 till 5 år i Stockholms stad var 51 990 barn (86 procent) inskrivna i förskola den sista december 2015.¹²⁴ Detta kan jämföras med cirka en halv miljon barn som gick i förskola hösten 2015 i Sverige, vilket motsvarar 83 procent av landets ett- till femåringar.¹²⁵

Majoriteten av barnen som går i förskola (64 procent) går i en förskola i kommunal regi. Det finns ungefär 600 kommunala förskolor i Stockholm och cirka 450 fristående förskolor.¹²⁶ Majoriteten av de fristående förskolorna är privata företag. Cirka en fjärdedel är föräldra- eller personalkooperativ.¹²⁷

¹²³ Budget 2017 för Stockholms stad, s. 37, 69, 203

¹²⁴ Sweco (2017)

¹²⁵ Skolinspektionen (2016b) s. 5; skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/snabbfakta-1.120821; scb.se / Statistikdatabasen / Befolkning / Befolkningsstatistik / Folkmängd / Folkmängden efter region, civilstånd, ålder och kön. År 1968-2015

¹²⁶ *Samlad kvalitetsredovisning av kommunal förskoleverksamhet i Stockholms stad 2015*, s. 3-4, 6

¹²⁷ stockholm.se / Hitta & Jämför verksamheter / Förskola

En fristående förskola kan ha olika inriktningar men inriktningen får inte strida mot skollagen eller läroplanen.¹²⁸ Huvuddelen av de fristående skolorna utgår från traditionell pedagogik men en mindre del uppger att de har en särskild inriktning såsom Montessori, Waldorf, allergianpassning, finska språket, eller en religiös/etnisk inriktning. Vanligast är förskolor som arbetar med inspiration av Reggio Emiliaskolan pedagogiska filosofi¹²⁹ (88 stycken). Endast 13 stycken uppger att de har religiös/etnisk inriktning – till exempel konfessionella förskolor med kristen, judisk eller islamsk profil.¹³⁰

Fristående förskolor finns över hela staden men andelen barn som går i fristående förskolor varierar kraftigt mellan stadens planområden – mellan 8 till 84 procent. Det finns ett svagt samband mellan ett högt socioekonomiskt index och en något lägre andel barn som går i fristående förskolor.¹³¹ Exempelvis har Kista ett annat mönster där 58 procent av barnen är inskrivna på fristående förskolor men området har samtidigt ett förhållandevis högt socioekonomiskt index på 180.¹³² Stadsdelsnämndsområdet Hägersten-Liljeholmen har lägst andel (14 procent) inskrivna ett till femåringar i fristående förskola. Men det är trots det ett stort antal barn (905 barn) som går i fristående förskola där. (Se tabell 3 och figur 3).¹³³

¹²⁸ Ett avsteg från detta är möjligheten att bedriva utbildningen i huvudsak på finska. Eftersom Stockholms stad har ett särskilt ansvar för det finska språket finns en möjlighet att bedriva utbildningen huvudsakligen på finska, annars ska svenska användas ”frekvent och målinriktat”. *Riktlinjer för fristående förskola i Stockholms stad*, s. 12-13

¹²⁹ Reggio Emilia-filosofin står för ett pedagogiskt arbetssätt som utgår från lyssnande, dokumentation och reflektion, liksom att se på olikhet som ett viktigt värde. En bärande idé i pedagogiken är att utveckla barnens alla uttrycksmöjligheter.

¹³⁰ [stockholm.se / Hitta & Jämför verksamheter / Förskola](http://stockholm.se/Hitta-och-Jamfor-verksamheter/Forskola). Det är förskoleverksamheterna själva som anger vilken inriktning verksamheten har.

¹³¹ Korrelation -0,15

¹³² Sweco (2017)

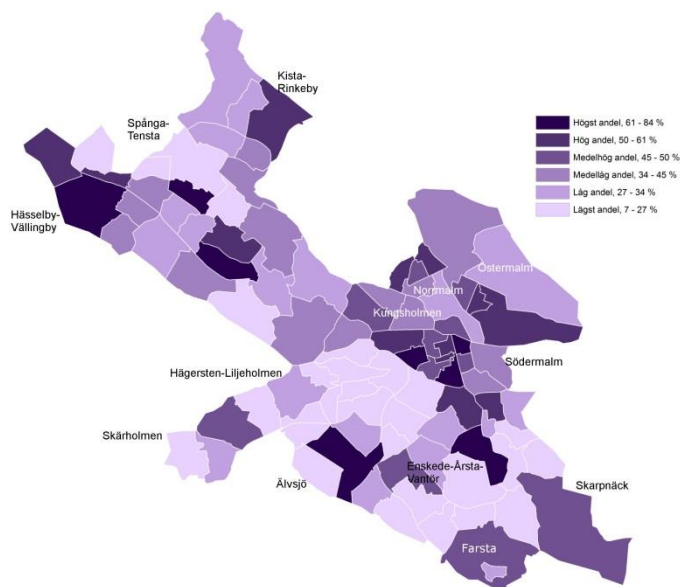
¹³³ Enligt stadsdelsförvaltningarnas registrering av uppgifter i IT-systemet Bosko

Tabell 3. Stadsdelsnämndsområden med högst respektive lägst andel barn (1 till 5 år) i fristående förskola, i förhållande till inskrivningsgrad i förskoleverksamhet oavsett regi, den 31 december 2015.

	Antal av områdets barn (1 till 5 år) som är inskrivna i fristående förskola	Andel av områdets barn (1 till 5 år) som är inskrivna i fristående förskola	Andel av områdets barn (1 till 5 år) som är inskrivna i förskola
Södermalm	3059	43,7	87,5
Norrmalm	1555	39,5	87,0
Östermalm	1297	36,0	86,4
Kungsholmen	1386	34,2	86,0
Bromma	1748	33,3	87,1
Skarpnäck	832	25,9	86,9
Skärholmen	562	22,8	86,0
Farsta	843	22,6	88,8
Spånga-Tensta	616	21,7	84,5
Hägersten-Liljeholmen	905	14,0	86,8

Källa: IT-systemet Bosko

Figur 3. Andel inskrivna barn (1 till 5 år) i fristående förskola per planområde i Stockholms stad, den 31 december 2015.



Källa: Sweco (2017)

Sammanfattningsvis visar uppgifterna på att huvuddelen av barnen går i kommunala förskolor. Andelen barn som går i fristående förskolor varierar över staden. Som framgår av tabell 3 är det ofta stadsdelsnämnder med ett högt deltagande i förskolan som har en hög andel barn som går i fristående förskolor. Detta är också stadsdelsnämnder med låga socioekonomiska index och det finns ett svagt samband mellan ett lågt socioekonomiskt index och ett högt deltagande i fristående förskolor.

4.2 Allt fler barn i förskoleålder

Antalet barn i förskoleålder ökar fortlöpande, vilket skapar behov av fler förskoleplatser. Utbyggnaden kan ske på olika sätt. Den kan ske genom förtätning, det vill säga fler barn i befintliga barngrupper, men också genom utbyggnad av tillfälliga eller permanenta platser.

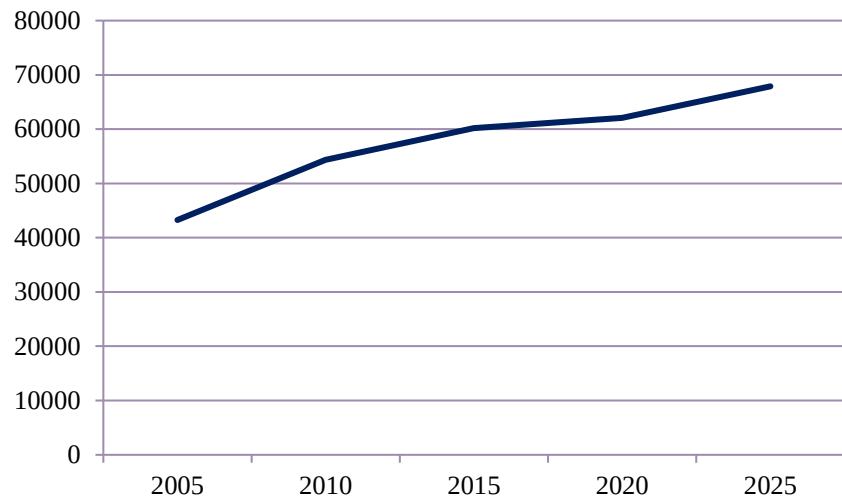
År 2025 beräknas antalet barn i förskoleålder (1 till 5 år) vara närmre 68 000, vilket motsvarar en ökning med 13 procent jämfört med 2015.¹³⁴ Det innebär ett behov av ungefär 4 900 nya kommunala förskoleplatser.¹³⁵

¹³⁴ statistik.stockholm.se / Detaljerad statistik / Befolkning / Folkmängd prognos

¹³⁵ *Kompetensförsörjning i kommunala förskolor – Rekrytering och karriärvägar i staden* s. 7

Takten i befolkningsökningen, och därmed behovet av fler platser och mer personal, varierar tämligen mycket mellan åren. Mellan 2005 och 2010 var det en stor ökning (26 procent) medan den mellan 2015 och 2020 beräknas bli mindre (3 procent), se figur 4.¹³⁶

Figur 4. Befolkning i åldersgruppen 1 till 5 år, åren 2005, 2010 och 2015 samt prognos 2025. Stockholms stad.



Källa: Statistik om Stockholm¹³⁷

Utbyggnadsbehovet varierar såväl över tid som över staden. Den ojämna fördelningen av barn i förskoleålder leder till att vissa stadsdelsnämnder har omfattande utbyggnadsbehov och andra har en sjunkande efterfrågan på förskoleplatser.¹³⁸ Den väntade befolkningsökningen sker främst i områden med omfattande nybyggnation, såsom Bromma, Enskede-Årsta-Vantör, Farsta, Hägersten-Liljeholmen och Östermalm.¹³⁹ I områdena Rinkeby-Kista, Skärholmen och Spånga-Tensta har befolkningsökningen i åldern 1 till 5 år varit mycket begränsad mellan 2010 och 2015. Men mellan 2015 och 2025 beräknas åldersgruppen 1 till 5 år att öka även i Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta. Mätt i antal barn är ökningen dock fortfarande större i Hägersten-Liljeholmen och Enskede-Årsta-Vantör, se figur 5.¹⁴⁰

¹³⁶ statistik.stockholm.se / Detaljerad statistik / Befolkning

¹³⁷ statistik.stockholm.se / Detaljerad statistik / Befolkning

¹³⁸ *Samlad kvalitetsredovisning av kommunal förskoleverksamhet i Stockholms stad 2015*, s. 3-4

¹³⁹ *Lokalförsörjningsplan 2017-2019*, s. 11

¹⁴⁰ statistik.stockholm.se / Detaljerad statistik / Befolkning

Detta innebär att utbyggnadsbehovet, och därmed även behovet av personalutökningar, varierar över staden och att behovet av detta hittills varit mindre i de socioekonomiskt svaga områdena.¹⁴¹

Figur 5. Befolkning i åldersgruppen 1 till 5 år, åren 2005, 2015 samt prognos 2025. Per stadsdelsnämndsområde.



Källa: Statistik om Stockholm¹⁴²

4.3 Gemensam kö med platsgaranti

Vårdnadshavare ansöker om plats via det gemensamma antagnings-systemet i e-tjänsten Min Barnomsorg. Vårdnadshavare kan välja högst fem alternativ som rangordnas. I första hand gäller platsgarantin där familjen valt att stå i kö. I andra hand ska förskoleplats erbjudas så nära hemmet som möjligt. Stadsdelsförvaltningen där barnet är folkbokförd ansvarar för att uppfylla platsgarantin. Platsgarantin upphör när vårdnadshavare tackar nej till erbjuden förskoleplats.¹⁴³

Garantiplats kan tilldelas vid kommunala förskolor eller fristående förskolor som valt att ingå i barnomsorgsgarantin. Deltagande i barnomsorgsgarantin och stadens gemensamma köhantering är valfritt för fristående verksamheter.¹⁴⁴ Ungefär 30 procent av de fristående förskolorna är med i kön. Det verkar inte finnas något tydligt mönster, sett till geografi eller inriktning, avseende vilka fristående förskolor som väljer att vara med i den gemensamma kön.¹⁴⁵

¹⁴¹ För mer information om planeringsprocessen avseende lokaler för förskolebarn, se *Lokalförsörjning – förskola och skola*.

¹⁴² statistik.stockholm.se / Detaljerad statistik / Befolkning

¹⁴³ *Regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad*

¹⁴⁴ *Regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad*

¹⁴⁵ Förskoleavdelningen, utbildningsförvaltningen, Stockholms stad

Förskolor som ingår i den gemensamma kön får en extra ersättning eftersom de bidrar till att minska kostnaden för barnomsorgsgarantin. Genom att vara med i den gemensamma kön förbinder sig förskolan att följa stadens urvalsregler och att bidra till barnomsorgsgarantin. För de som ingår i den gemensamma kön innebär det också att de överlåter administrationen och erbjudandet av plats till stadsdelsförvaltningen i området där förskolan ligger.¹⁴⁶ Urvalsreglerna innebär prioritering av 1) barn i behov av stöd, 2) barn med platsgaranti som riskerar att inte få plats inom garantitiden, 3) syskonförtur och, som sista prioritet, 4) barn med längst kötid.¹⁴⁷

Genom en revidering av stadens intagningsregler i förskola, har möjligheterna att besluta om urvalsgrunder begränsats för de fristående förskolorna som valt att inte ingå i kön.¹⁴⁸ Fristående förskolor som avstår den gemensamma kön ska ha dokumenterade köregler, enligt tidigare reglering. Köreglerna ska ha utformats på grunder som utbildningsförvaltningen har godkänt. Syskonförtur, geografisk närhet och kötid är de urvalsgrunder som kan godkännas.¹⁴⁹ Genom revideringen av riktlinjerna kan de fristående förskolorna numera dock endast använda urvalsgrunderna syskonförtur och kötid.¹⁵⁰

Kommunstyrelsen ska i samarbete med utbildningsnämnden utreda organisering samt finansiering av en centraliserad och gemensam kö från och med 2018 för fristående och kommunala förskolor.¹⁵¹ En gemensam och central kö skulle bidra till att säkerställa en enhetlig tillämpning av urvalskriterierna.¹⁵²

De fristående förskolorna ska motsvara skollagens krav på öppenhet och får inte diskriminera enskilda barn eller grupper av barn. Avsteg från öppenhetskravet kan beviljas av utbildningsnämnden för företag som anordnar förskola enbart för sina anställdas barn eller för kooperativ där det finns krav på att vårdnadshavare ska utföra viss del av verksamheten.¹⁵³

¹⁴⁶ Riktlinjer för fristående förskola i Stockholms stad, s. 25

¹⁴⁷ Regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad

¹⁴⁸ Regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad

¹⁴⁹ Riktlinjer för fristående förskola i Stockholms stad, s. 23, 25

¹⁵⁰ Regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad

¹⁵¹ Budget 2017 för Stockholms stad, s. 56, 72, 207, 219

¹⁵² Förskoleavdelningen, utbildningsförvaltningen, Stockholms stad

¹⁵³ Riktlinjer för fristående förskola i Stockholms stad, s. 23.

4.4 Styrning genom tillsyn, mål och indikatorer

Stadens verksamhetsstyrning omfattar förskolor som drivs i egen regi. När det gäller de fristående förskolorna begränsas stadens påverkansmöjligheter till det ansvar som staden, genom utbildningsnämnden, har för att godkänna nya förskoleverksamheter. Ansvar innebär även tillsyn av att de fristående verksamheterna bedrivs enligt lagar och förordningar. Utbildningsnämndens tillsyn får däremot inte baseras på kommunalt fastställda riktmärken, till exempel om antal barn per barngrupp.¹⁵⁴

Staden utför tillsynen genom *tillsynsbesök, anmälningsutredningar och årlig egenkontroll*. Om det vid tillsynen framkommer brister kan nämnden besluta om anmärkning, föreläggande eller föreläggande förenat med vite. Ytterst kan nämnden återkalla en huvudmans godkännande att bedriva förskoleverksamheten.¹⁵⁵

Under 2016 handlade den vanligaste bristen i de fristående förskolorna om handlingsplaner och rutiner för det systematiska barnsäkerhetsarbetet. En annan brist var att alla barn inte fick förskollärledd undervisning. Dessutom fanns brister i det systematiska kvalitetsarbetet och i förskolornas modersmålsstöd. Vidare fanns det felaktiga och otydliga köregler.¹⁵⁶

Utbildningsförvaltningen har tagit fram kriterier för tillsynen, baserade på skollagen, läroplanen och Stockholms stads riktlinjer för godkännande och bidrag till fristående förskolor. Kriterierna spänner över flera olika delar, från att förskolan ska ha handlingsplaner vid händelse av brand till att det bör finnas minst en förskollärare för varje avdelning eller grupp. Om förskolan har låg personaltäthet, låg andel förskollärare eller en hög personalomsättning ska huvudmannen och förskolechefen kunna redovisa vilka särskilda åtgärder som har vidtagits för att trots detta skapa förutsättningar för att bedriva och utveckla verksamheten utifrån de nationella målen och riktlinjerna.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Riktlinjer för fristående förskola i Stockholms stad, s. 6

¹⁵⁵ Riktlinjer för fristående förskola i Stockholms stad, s. 31-32

¹⁵⁶ Verksamhetsberättelse 2016 för utbildningsnämnden, s. 14

¹⁵⁷ Kriterier för tillsyn av fristående förskolor

Skolinspektionen ansvarar för tillsynen av de kommunala förskolorna. Den kommunala styrningen av förskolan i egen regi sker genom stadens integrerade ledningssystem (ILS). Stadens styrmodell utgår från *visionen* ”Ett Stockholm för alla”.¹⁵⁸ I tillägg till visionen finns också stadens *förskoleprogram* ”Framtidens förskola”.¹⁵⁹ Dokumenten innehåller övergripande målsättningar för utvecklingen av förskolan. Visionen lyfter bland annat fram att alla barn får sin rätt till en bra utbildning tillgodosedd oavsett bakgrund.¹⁶⁰

Stadens integrerade ledningssystem består av mål, aktiviteter och indikatorer som fastställs i *stadens budget* där också resurser fördelas. Budgeten understryker att förskolan är till för alla. Högre personalitet och mer flexibla gruppindelningar är prioriterat. Indikatorerna som följs upp, såsom barngruppernas storlek, framgår av tabell 4. Budgeten lyfter dessutom fram att naturvetenskap, matematik och språkutveckling är prioriterade områden inom det pedagogiska uppdraget.¹⁶¹

Det framgår även i budgeten att förskolan ska bedrivas i enlighet med FN:s barnkonvention¹⁶², vilket innebär att staden ska lyssna till och använda barns erfarenheter när stadens verksamheter utvecklas.¹⁶³

De lokala förutsättningarna för den kommunala förskoleverksamheten fastställs av stadsdelsnämnderna, som ansvarar för mål och uppföljning genom respektive *stadsdelsnämnds verksamhetsplan*.¹⁶⁴ Utifrån nämndens verksamhetsplan och de nationella styrdokumentet ansvarar varje enhetschef för framtagande av *förskoleenhetens verksamhetsplan*. Verksamhetsplanen innehåller både mål som gäller den pedagogiska verksamheten och övriga delar i form av till exempel kompetensförsörjning och ekonomi.¹⁶⁵

¹⁵⁸ *Vision 2040 – Ett Stockholm för alla*

¹⁵⁹ *Stockholms stads förskoleprogram – Framtidens förskola*

¹⁶⁰ *Vision 2040 – Ett Stockholm för alla*, s. 7

¹⁶¹ Budget 2017 för Stockholms stad, s. 69

¹⁶² *FN:s konvention om barnets rättigheter*

¹⁶³ Budget 2017 för Stockholms stad, s. 72

¹⁶⁴ *Stockholms stads förskoleprogram – Framtidens förskola*, s. 13

¹⁶⁵ Se beskrivning av stadens integrerade ledningssystem (ILS) i Budget 2017 för Stockholms stad, s. 26, bilaga 9

Verksamhetsplaneringen är en del i förskolans systematiska kvalitetsarbete. Förskolechefen har det övergripande ansvaret för att följa upp, utvärdera och utveckla den pedagogiska verksamheten. För att säkerställa att förskolornas arbetssätt och processer utvecklas så att det gagnar barnen, görs ett systematiskt kvalitetsarbete genom att förskolorna analyserar och dokumenterar självvärdering samt synpunkts- och klagomålshantering. Barnen ska vara delaktiga i den pedagogiska dokumentationen. Förskolan ska kunna visa resultat både genom att beskriva barnens förändrade kunnande och de effekter som uppnåtts genom utvecklingsinsatser.¹⁶⁶

Vid sidan av styrningen genom stadens budget och det integrerade ledningssystemet, finns också *riktlinjer* om till exempel övergång mellan förskola och skola. Alla stadsdelsnämnder har handlingsplaner för samverkan mellan skola och socialtjänst, och där är övergången mellan förskola och skola en del. Varje stadsdelsförvaltning har också en handlingsplan som beskriver hur vårdnadshavare, de olika verksamheterna och huvudmännen inom det geografiska området ska involveras. Övergången av barn som haft extra stöd i förskolan ska prioriteras och ges särskild uppmärksamhet.¹⁶⁷

4.5 Ekonomistyrning – lika villkor för fristående och kommunala förskolor

Enligt skollagen ska resursfördelningen till fristående förskolor ske på samma grunder som till kommunala verksamheter.¹⁶⁸ I Stockholms stad sker resursfördelningen från kommunfullmäktige till stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden. Från dessa fördelas medlen vidare till kommunala respektive fristående förskolenheter.

Kommunfullmäktiges resursfördelning till förskolan består av tre huvudsakliga delar.

- Grundschablon per barn vid förskolor i egen regi respektive peng per barn vid fristående förskolor.
- Socioekonomisk ersättning.
- Ersättning för myndighetsutövning.

¹⁶⁶ *Stockholms stads förskoleprogram – Framtidens förskola*, s. 14

¹⁶⁷ Budget 2017 för Stockholms stad, s. 72, 215; *Riktlinjer för övergångar – mellan förskola och skola*, s. 3-5

¹⁶⁸ *Skollagen*, 8 kap. 22 §

Utöver detta ersätter kommunfullmäktige för höga hyror. Fristående förskolor ansöker hos utbildningsnämnden om hyreskompensation och stadsdelsnämnderna ansöker för stadens kommunala förskolor hos kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige beslutar även om olika satsningar. I budgeten för 2017 till utbildningsnämnden ingår till exempel en fortsatt satsning på att utbilda fler barnskötare till förskollärare och på insatser för att öka andelen barn i förskolan.¹⁶⁹

För de fristående förskoleverksamheterna beslutar fullmäktige om peng per barn. I denna ingår även momskompensation, vilket medför att pengarna till den fristående förskolan är högre än schablonen till verksamhet i egen regi. För förskoleverksamhet i egen regi beslutar fullmäktige om grundschablon per barn som tilldelas stadsdelsnämnderna. Schablonen och pengarna fastställs årligen av kommunfullmäktige och betalas ut efter antalet inskrivna barn vid avläsningar varje månad.¹⁷⁰

Stadens resursfördelningsmodell kompenserar för skilda socioekonomiska förutsättningar och utgår från de faktorer som enligt forskning har störst betydelse för skolresultat.¹⁷¹

Den socioekonomiska ersättningen fördelas från kommunfullmäktige till förskoleverksamheten utifrån nedanstående tre variabler med lika vikt.

- Andel barn 0 till 5 år till lågutbildade vårdnadshavare¹⁷² av samtliga barn i åldersgruppen.
- Andel barn 0 till 5 år med utländsk bakgrund¹⁷³ av samtliga barn i åldersgruppen.
- Andel hushåll med barn upp till 5 år med låg inkomst¹⁷⁴ av samtliga hushåll med barn i åldersgruppen.

Ersättningen varierar därmed utifrån socioekonomiska förutsättningar. Stadsdelsnämndsområdena Rinkeby-Kista, Enskede-Årsta-Vantör, Hässelby-Vällingby och Spånga-Tensta har högst socioekonomiskt index och tilldelas störst socioekonomisk ersättning. Stadsdelsnämndsområden med lägst socioekonomisk ersättning är Älvsjö, Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm.

¹⁶⁹ Budget 2017 för Stockholms stad, bilaga 2:19

¹⁷⁰ Budget 2017 för Stockholms stad, bilaga 6

¹⁷¹ Se exempelvis Bunar, N. (2015) s. 11-15

¹⁷² Förgymnasial eller lägre utbildning.

¹⁷³ Barnet är själv utlandsfödd alternativt är båda vårdnadshavarna, eller den ena vårdnadshavaren som barnet bor med, utlandsfödda.

¹⁷⁴ Parhushåll som har en sammanlagd förvärvs- och kapitalinkomst som understiger 200 000 kronor för sammanboende och 160 000 kronor för ensamboende.

Kommuner kan också få ersättning från Migrationsverket för asylsökande barn i åldern 3 till 5 år, som är inskrivna vid en förskola. Utbildningsnämnden ansöker om ersättning för asylsökande barn som går i fristående förskoleverksamhet och fördelar dessa till berörd fristående förskola. Stadsdelsnämnderna ansöker om ersättning för asylsökande barn som går i stadens kommunala förskolor.¹⁷⁵

Utifrån de medel som *stadsdelsnämnderna* får tilldelat från fullmäktige beslutar respektive nämnd om fördelningen inom sina områden. En viss omfördelning från grundschablonen görs för övergripande verksamhet, såsom ledning och hyror, innan medlen fördelas till förskoleenheterna. Enligt fullmäktigebeslut måste dock minst 80 procent av tilldelad grundschablon fördelas till förskoleverksamhet.¹⁷⁶

Nämnderna hanterar fördelningen av den socioekonomiska ersättningen på olika sätt, eftersom det inte finns någon reglering av fördelningen av denna ersättning. Vanligen fördelas en del av stödet till verksamheterna och en del avsätts centralt för att förskolorna ska kunna ansöka om verksamhetsstöd för barn i behov av särskilt stöd för de insatser som är så omfattande att de inte täcks av förskolepengen. Utrymmet som stadsdelsnämnderna har för den typen av extra ekonomiskt stöd är därför beroende av den socioekonomiska strukturen på området. Formerna för hur behovet av stöd bedöms, exempelvis kring vad en eventuell ansöka ska omfatta, varierar mellan stadsdelsnämnderna då det inte finns stadsgemensamma riktlinjer.

Kommunfullmäktige betalar ut pengarna till de fristående förskoleverksamheterna genom *utbildningsnämnden* som, utan ändring av nivå, betalar denna vidare till respektive förskola. Den socioekonomiska ersättningen fördelas till de fristående förskolorna efter att en viss del har avsatts för barn i behov av särskilt stöd. Ersättning för särskilt stöd ingår i förskolepengen. Tilläggsbelopp kan dock lämnas för ett barn som har omfattande behov av särskilt stöd.¹⁷⁷ Respektive förskola ansöker om detta tilläggsbelopp hos utbildningsnämnden. Beslutet om tilläggsbelopp kan överklagas. Tilldelad ersättning följs upp årligen på en särskild blankett.¹⁷⁸

¹⁷⁵ För år 2016 uppgår beloppet per asylsökande barn till 60 800 kronor.

¹⁷⁶ Budget 2017 för Stockholms stad, bilaga 6

¹⁷⁷ *Riktlinjer för fristående förskola i Stockholms stad*, s. 29-30

¹⁷⁸ foretag.stockholm.se Regler & Ansvar / Fristående förskola och skola / Förskola och pedagogisk omsorg / Ersättning / Tilläggsbelopp

4.6 Uppföljning genom indikatorer

Stadens budget och nämndernas verksamhetsplaner följs upp genom indikatorer. För 2017 har fullmäktige bland annat beslutat om indikatorer med årsmål för förskolan, se tabell 4. Respektive stadsdelsnämnd beslutar om årsmålet för sin verksamhet med utgångspunkt i den nivå som fullmäktige har beslutat om.¹⁷⁹

Stadsdelsnämnderna rapporterar utfallet för de verksamheter de driver i egen regi och utbildningsnämnden rapporterar för de fristående förskolorna utifrån de indikatorer där det är möjligt. I nämndernas tertiärrapporter och verksamhetsberättelser ska utfallet kommenteras och analyseras.¹⁸⁰

Stadsdelsnämnderna lämnar tillsammans med verksamhetsberättelsen även en kvalitetsredovisning för förskolan som riktar sig främst till huvudmannen, det vill säga stadsdelsnämnden. Kvalitetsredovisningens syfte är att bedöma måluppfyllelsen i förhållande till de nationella målen i läroplanen samt att identifiera framgångsrika arbetsätt och utvecklingsområden.¹⁸¹ Stadsdelsnämndernas redovisningar sammanställs till en samlad kvalitetsredovisning för Stockholms stad.

Det pågår ett utvecklingsarbete i staden kring verksamhetsuppföljningen genom framtagande av dels så kallade ledningsrapporter, dels ett samlat kvalitetsmått.¹⁸² Utredningen om kvalitetsmått kommer att överlämnas till stadsledningskontoret för vidare beredning inför arbetet med kommunfullmäktiges budget för 2018.¹⁸³

¹⁷⁹ Budget 2017 för Stockholms stad, s. 72-73, 440

¹⁸⁰ Budget 2017 för Stockholms stad, s. 425-426, 440

¹⁸¹ *Anvisningar till stadsdelsnämnden 2016. Kvalitetsredovisning förskola*, S. 3

¹⁸² Utbildningsnämnden gavs, genom Budget 2016 för Stockholms stad, i uppdrag att i samarbete med stadsdelsnämnderna vidareutveckla kvalitetsmått för stadens kommunala förskoleverksamhet. Uppdraget syftar till att verka för små barngrupper, god personaltäthet och utbildningsnivå samt ändamålsenliga miljöer. Budget 2016 för Stockholms stad, s. 70, 74, 242, 251

¹⁸³ Förskoleavdelningen, utbildningsförvaltningen, Stockholms stad

Tabell 4. Kommunfullmäktiges indikatorer för förskolan.

Indikator	Årsmål 2017
Andel förskollärare av antalet anställda som arbetar i barngrupp	41 %
Antal förskolebarn per anställd	4,9
Andel förskollärare som genomgått kompetensutveckling inom genuspedagogik/normkritik	Öka
Kvalitetsindikatorn – självvärdering utifrån läroplansuppdraget (skala 1-5)	3,8
Andel nöjda föräldrar	87 %
Antal barn per grupp	16
Inskrivningsgraden i förskoleverksamheten 2-5 år, oavsett regiform per stadsdelsnämndsområde	90 %
Svarsfrekvens på förskoleundersökningen	80%
Andel enheter som genomför systematiskt barnsäkerhetsarbete	Tas fram av nämnd

Källa: Budget 2017 för Stockholms stad, s. 72-73

4.6.1 Arbetslagens bedömning av verksamhetens innehåll

Den webbaserade kvalitetsindikatorn (WKI), som följs upp genom det integrerade ledningssystemet, är ett självvärderingsinstrument. WKI:n är en del i det systematiska kvalitetsarbetet för att bidra till högre kvalitet och ökad likvärdighet i de kommunala förskolorna inom Stockholms stad. Alla arbetslag ska sedan 2009 använda verktyget för att bedöma hur väl de lyckas skapa förutsättningar för barnens utveckling och lärande utifrån läroplanens krav och stadens prioriteringar. Indikatorn omfattar kriterier som ska vara uppfyllda inom följande läroplansområden.¹⁸⁴

- Pedagogisk miljö och material.
- Skapande verksamhet och olika uttrycksformer.
- Barns språkliga och kommunikativa utveckling.
- Barns matematiska utveckling.
- Naturvetenskap och teknik.

För varje område ska arbetslaget bedöma kriterierna på en femgradig skala. Identifierade viktiga aspekter måste vara uppfyllda för att bedöma sig på nivå 3 till 5. Kvalitetsindikatorn finns som ett webbverktyg sedan 2016 och arbetslagen har under det första året lagt in sina självvärderingar.

¹⁸⁴ Kvalitetsindikatorn för förskolans verksamhet 2016; Webbaserad kvalitetsindikator - Slutrapport

Det har ännu inte gjorts någon analys av skillnaderna i staden utifrån rapporteringen. Webbverktyget kommer på sikt underlätta att se utveckling över tid, jämförelser och analys av verksamheternas kvalitet samt se vilka områden som arbetslagen behöver stöd med att utveckla.

4.6.2 Vårdnadshavarnas uppfattning om verksamheten

Indikatorn ”Andelen nöjda föräldrar”, som följs upp i det integrerade ledningssystemet, baseras på resultatet av stadens brukarundersökning och påståendet ”Jag är som helhet nöjd med mitt barns förskola”. Enkäten ställs till vårdnadshavare vars barn är folkbokförda i Stockholm och inskrivna vid en förskola i Stockholm.¹⁸⁵

Huvuddelen av vårdnadshavarna verkar vara nöjda med förskolan ur flera aspekter. År 2016 visade enkäten generellt sett att andelen nöjda inom samtliga områden ökat eller var på samma nivå jämfört med tidigare år. De områden som vårdnadshavarna var mindre nöjda med var kulturutbud, information om maten samt synliggörandet av utveckling och lärande. Överlag var andelen nöjda vårdnadshavare till barn i de fristående förskolorna någon procent högre eller på samma nivå jämfört med vårdnadshavare till barn i kommunala förskolor. Dessa har samtidigt en lägre svarsfrekvens (59 jämfört med 71 procent), vilket kan påverka resultatet. Generellt sett finns inga skillnader i nöjdhet beroende på om barnet är pojke eller flicka.¹⁸⁶

Sett till det påstående som följs upp i stadens integrerade ledningssystem, var det 2016 i genomsnitt 87 procent¹⁸⁷ av vårdnadshavarna som är nöjda med sitt barns förskola ur ett helhetsperspektiv.¹⁸⁸

Nöjdheten varierar över staden – mellan stadsdelsnämndsområden och mellan förskolor. Mest nöjda verkar vårdnadshavarna vara vid förskolor inom Östermalm, Skarpnäck, Södermalm och Norrmalm. Minst nöjda är vårdnadshavarna med förskolan som helhet i Skärholmen, Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta.¹⁸⁹

¹⁸⁵ stockholm.se / Brukarundersökningar / Resultat från brukarundersökningar / Resultat förskola/pedagogisk omsorg

¹⁸⁶ stockholm.se / Brukarundersökningar / Resultat från brukarundersökningar / Resultat förskola/pedagogisk omsorg

¹⁸⁷ Andelen nöjda vårdnadshavare till barn i fristående förskola var 89 procent och andelen nöjda vårdnadshavare till barn i kommunala förskolor var 86 procent.

¹⁸⁸ stockholm.se / Brukarundersökningar / Resultat från brukarundersökningar / Resultat förskola/pedagogisk omsorg

¹⁸⁹ stockholm.se / Brukarundersökningar / Resultat från brukarundersökningar / Resultat förskola/pedagogisk omsorg

Mönstret mellan stadsdelsnämndsområdena går igen i de flesta av enkätens frågeområden. Exempelvis gäller det den pedagogiska miljön samt stödet till att utveckla språket, det matematiska tänkandet och till att skapa och uttrycka sig. Däremot är mönstret mellan stadsdelsnämndsområdena annorlunda när det gäller förskolans möjlighet att ta del av olika sorters kulturutbud på och utanför förskolan – då är vårdnadshavarna med barn i förskolorna i Skärholmen, Östermalm och Rinkeby-Kista mest nöjda.¹⁹⁰

När sambanden mellan socioekonomi och några av enkätens påståenden studeras på planområdesnivå visar det dock endast svaga samband. Sambanden pekar på att vårdnadshavarna i socioekonomiskt svaga områden är mindre nöjda med förskolan som helhet och med den pedagogiska miljön samt i lägre utsträckning upplever att deras barn känner sig trygga på förskolan.¹⁹¹

4.7 Likvärdighetens förutsättningar behöver utvecklas

Staden har ett jämförelsevis högt deltagande i förskolan men, som rapporten senare ska visa, varierar deltagandet i staden. Antalet barn i förskoleålder ökar successivt, framför allt i socioekonomiskt starka områden. Det kommer att leda till ett ökat rekryteringsbehov och åtgärder för att behålla och attrahera medarbetare blir allt viktigare, vilket beskrivs närmare i kapitel 5.

Befolkningsökningen skapar också behov av att bygga ut fler förskoleplatser. Det blir då angeläget att analysera hur dessa bäst bör placeras och utformas för att skapa förutsättningar för likvärdighet bland annat genom att i möjligast mån se till att placeringen innebär att barn från skilda socioekonomiska förutsättningar möts. Vid utbyggnad av förskolor i socioekonomiskt svaga områden är det viktigt att se över om lokalutformningen och placeringen kan påverka det som verkar vara en mindre nöjdhet med hur den pedagogiska miljön stimulerar till lek, utveckling och lärande.

¹⁹⁰ stockholm.se / Brukarundersökningar / Resultat från brukarundersökningar / Resultat förskola/pedagogisk omsorg

¹⁹¹ Avser påståendena ”Jag upplever att den pedagogiska miljön (material och dess tillgänglighet) på mitt barns förskola uppmuntrar till lek, utveckling och lärande”, ”Jag upplever att mitt barn känner sig tryggt på förskolan” och ”Jag är som helhet nöjd med förskolan”. Korrelation -0,42 för samband mellan pedagogisk miljö och socioekonomiskt index, korrelation -0,35 för samband mellan barnens trygghet och socioekonomiskt index, korrelation -0,23 för samband mellan den totala nöjdheten och socioekonomiskt index. Sweco (2017)

Huvuddelen av barnen går i kommunal förskola och det är där som staden har bäst förutsättningar att påverka innehållet i verksamheten. När det gäller de fristående förskolorna har staden möjlighet att påverka innehållet genom tillståndsgivningen och tillsynen utifrån de krav som ställs i lagar och förordningar, som sammanfattades i kapitel 2. Om utbildningsförvaltningen i sin tillsyn finner att en förskoleverksamhet har låg personaltäthet, ska verksamheten kunna redovisa åtgärder för att den trots detta kan bedriva och utveckla förskola utifrån nationella mål och riktlinjer. Om förskoleverksamheten inte kan göra det kan förvaltningen påtala en brist som verksamheten ska vidta åtgärder för att komma tillrätta med. Däremot kan staden inte fastställa nivåer till exempel på hur stor andel förskollärare de fristående förskolorna ska ha.

För de kommunala förskolorna omfattar stadens styrsystem indikatorer för flera av de faktorer som forskning framhåller som avgörande för förskolans likvärdighet, såsom andelen förskollärare, antal barn per anställd i barngrupp, antal barn per grupp och inskrivningsgrad. I jämförelse med de indikatorer som forskning lyfter fram, som beskrevs i kapitel 3, får stadens system sägas omfatta de viktigaste delarna.

Stadens styrsystem omfattar målnivåer för staden, för varje stadsdelsnämnd och för de kommunala förskoleenheterna. Samtidigt framhåller både nationell reglering och forskning att det inte går att fastställa den optimala nivån på övergripande nivå utan den är beroende av sammanhanget. Dels bör förutsättningarna som ges vara gynnsammare i socioekonomiska svaga områden. Dels kan goda förutsättningar i förhållande till en indikator i någon mån kompensera för sämre förutsättningar på en annan. Den sammanvägda bedömningen är det avgörande. Det viktiga blir därmed hur varje förskola analyserar och beskriver sin målnivå utifrån de olika indikatorerna i förhållande till varandra. Detta kan jämföras med fristående förskolor som ska redovisa kompenserande åtgärder vid till exempel låg personaltäthet. Den sammanvägda analysen är angelägen för att tydliggöra om de olika indikatorerna tillsammans kompenserar för förutsättningarna i socioekonomiskt svaga områden.

Stadens resursfördelningsmodell innehåller, i enlighet med både nationell reglering och forskning, compensation för skilda socioekonomiska förutsättningar. Den kompensatoriska resursfördelningen utgår från de faktorer som forskning har lyft fram som betydelsefulla strukturella faktorer för att uppnå goda skolresultat. Modellen innebär att det från kommunfullmäktige fördelas mer resurser dit resurser behövs i högre utsträckning.

Stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden ansvarar för att besluta om fördelningen av den socioekonomiska ersättningen till förskolenheterna. Till skillnad från schablonen, där minst 80 procent enligt fullmäktigebeslut ska tilldelas förskolan, finns det ingen styrning av hur denna fördelning ska göras. Det finns heller inga samlade uppgifter om hur fördelningen görs. Uppgifterna i kommande kapitel talar för att resurserna inte får ett tillräckligt genomslag i verksamheterna. Även uppgifterna i det här kapitlet, om en lägre grad av nöjdhet i socioekonomiskt svaga områden, pekar på att det finns behov av att stärka förutsättningarna för likvärdighet ytterligare. Resultaten från enkätundersökningen är dock svårtolkade utan mer djupgående analys.

Formerna för bedömning och beslut om extra ersättning till barn i behov av särskilt stöd varierar hos stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden. Om ett barn byter till en förskola som ligger i ett annat stadsdelsnämndsområde innebär det att en ny bedömning av behovet kan komma att göras. Den nationella regleringen lyfter fram att bedömningen av barnens behov är situationsbunden. Samtidigt står detta inte i motsättning till att bedömningen bör ske på samma grunder över hela staden för att säkerställa en likvärdighet.

5 Förutsättningar för en likvärdig förskola i Stockholm

I kapitel 3 framgår att forskningen definierar förskolepersonalens utbildningsnivå, kompetens och arbetssituation samt förskolans tillgänglighet som de mest betydelsefulla indikatorerna för förskolans likvärdighet. I detta kapitel speglas förskoleverksamheten i Stockholms stad utifrån dessa indikatorer, vilka även sätts i förhållande till socioekonomi för att se eventuella samband.

Den kommunala förskoleverksamheten i staden består av cirka 600 förskolor som organiseras i 130 förskolenheter. Förskoleenheterna består av tre till elva förskolor som leds av förskolechef. Ledningsorganisationen varierar mellan förskoleenheterna – på vissa förskolor finns biträdande förskolechefer och/eller pedagogiska ledare samt administrativt stöd.¹⁹²

Förskolornas uppdrag är att inkludera alla barn i den ordinarie verksamheten. Men det finns även specialförskolor vid de olika stadsdelsförvaltningarna, som i regel har hela staden som upptagningsområde. Specialförskolorna riktar sig till barn med fysisk funktionsnedsättning, hörselnedsättning, autism, allergiska diagnoser, andra neuropsykiatriska diagnoser och språkstörning. Barn med språkstörning går i språkförskolor som bedrivs i samverkan med landstinget.¹⁹³ För barn med behov av särskilt stöd finns vid varje förvaltning olika former av stöd, såsom handledning av psykolog, specialpedagog, talpedagog eller extra personalresurser.¹⁹⁴ De flesta stadsdelsförvaltningar har en samordnande organisation med olika stödfunktioner för att stödja insatser för barn med behov av extra stöd.¹⁹⁵

¹⁹² *Samlad kvalitetsredovisning av kommunal förskoleverksamhet i Stockholms stad 2015*, s. 6

¹⁹³ *Samlad kvalitetsredovisning av kommunal förskoleverksamhet i Stockholms stad 2015*, s. 6

¹⁹⁴ stockholm.se / Förskola & Skola / Förskola & pedagogisk omsorg / Särskilt stöd

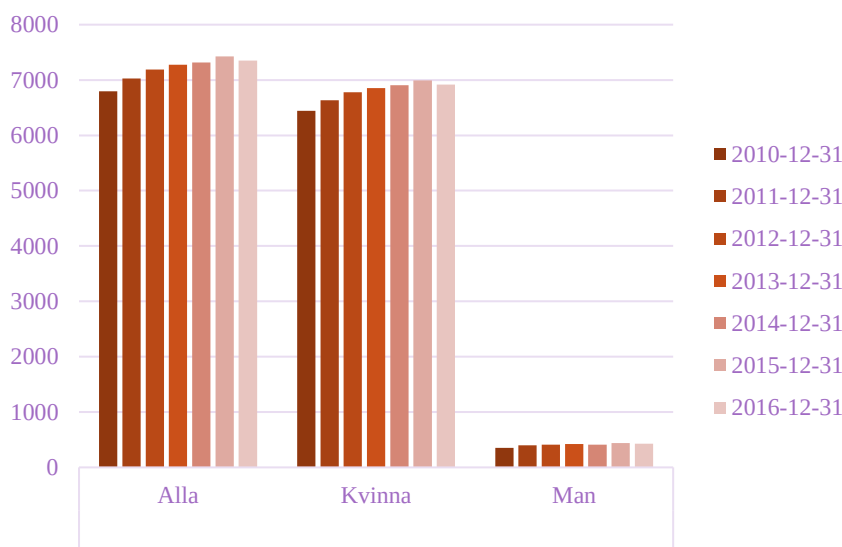
¹⁹⁵ *Samlad kvalitetsredovisning av kommunal förskoleverksamhet i Stockholms stad 2015*, s. 7

5.1 Kompetensförsörjningen i förskolan

5.1.1 Relativt hög men minskande andel förskollärare

Den 31 december 2016 var det drygt 7 350 barnskötare och förskollärare som arbetade i Stockholms stads kommunala förskolor, se figur 6. Huvuddelen av dessa var kvinnor (94 procent). Antalet årsarbetare har successivt ökat i staden, förutom mellan 2015 och 2016 då antalet minskade. Parallellt med detta har det varit en ökning av antalet barn i förskoleålder.¹⁹⁶

Figur 6. Antal årsarbetare i Stockholms stads kommunala förskolor.



Källa: Personalstrategiska avdelningen, stadsledningskontoret, Stockholms stad

Den 31 december 2016 uppgår andelen förskollärare till 37 procent (2 575 kvinnor och 119 män).¹⁹⁷ Siffran är hämtad från stadens system InfoView på befattningen förskollärare och kan skilja något från manuellt registrerade uppgifter i stadens integrerade ledningssystem och de uppgifter som Skolverket har om examinerade förskollärare.

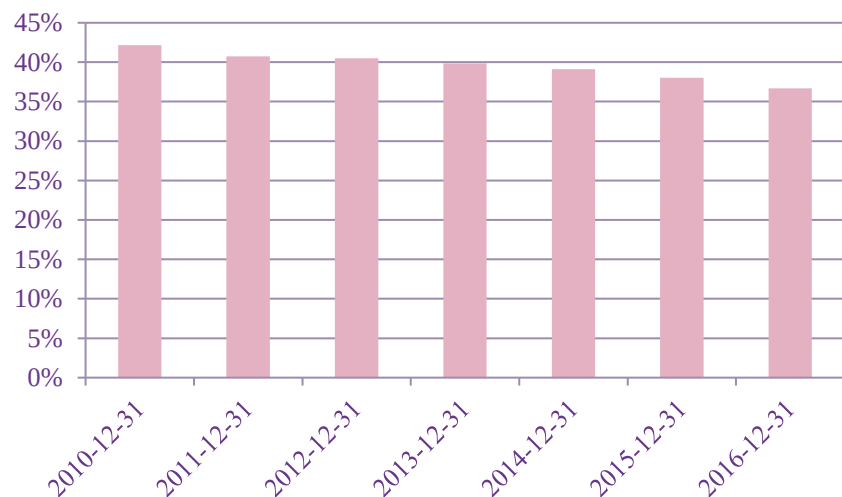
¹⁹⁶ Personalstrategiska avdelningen, stadsledningskontoret, Stockholms stad

¹⁹⁷ Urvalet är gjort på årsarbetare med månadsavlönade anställningar utan ledaransvar. Årsarbetare avser de som arbetar i barngrupp, det vill säga befattningarna förskollärare och barnskötare. Resurspersoner för barn i behov kan också räknas in om de har dessa befattningar. Siffrorna avser befattningar, vilket inte nödvändigtvis behöver betyda att dessa är examinerade. Förr kunde till exempel lågstadielärare och fritidspedagoger anställas som förskollärare och några av dessa är fortfarande kvar på den befattningen och saknar förskollärarexamen. De som saknar pedagogisk grundutbildning och ändå anställs i dag, får befattningen barnskötare. Förskollärare och barnskötare som arbetar i andra verksamheter än förskola är exkluderade.

Andelen förskollärare har hittills varit högre i de kommunala förskolorna än i de fristående förskolorna.¹⁹⁸ Andelen examinerade förskollärare i de fristående förskolorna i Stockholm var 23 procent 2015, vilket kan jämföras med 28 procent i landets fristående förskolor och 45 procent i landets kommunala förskolor.¹⁹⁹ Det innebär att andelen förskollärare i de kommunala förskolorna i Stockholm numera är lägre än i landet, även om det finns en viss skillnad i hur uppgifterna mäts i de olika undersökningarna.

Mellan 2010 och 2016 sjönk andelen förskollärare, se figur 7, samtidigt ökade antalet årsarbetare. År 2016 var det 170 färre förskollärare jämfört med 2010. Om staden skulle nå 2016 års mål om 40 procent förskollärare, skulle ytterligare cirka 250 förskollärare behövt anställas. Den minskade andelen förskollärare förklaras dels av att förskoleverksamheterna inte har kunnat återbesätta på tjänster där medarbetare har slutat och dels att de inte har kunnat rekrytera fler förskollärare i takt med befolkningsökningen. Enligt skollagen ska undervisningen i förskolan ges under ledning av förskollärare. Färre förskollärare innebär därmed sämre förutsättningar för att kunna ge barnen en förskollärlädd undervisning och skapar behov av att se över hur arbetet organiseras för att motsvara kraven.

Figur 7. Andel förskollärare mellan 2010 och 2016 i Stockholms stads kommunala förskolor



Källa: Personalstrategiska avdelningen, stadsledningskontoret, Stockholms stad

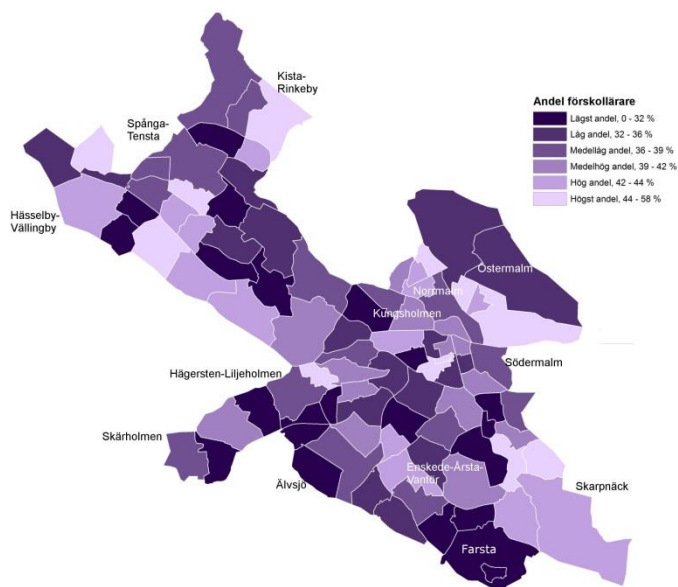
¹⁹⁸ *Samlad kvalitetsredovisning av kommunal förskoleverksamhet i Stockholms stad 2015*, s. 4

¹⁹⁹ Skolverkets Jämförelsetal (jmftal.artisan.se)

Under perioden 2010 till 2016 har Rinkeby-Kista, Norrmalm och Skarpnäck haft högst andel förskollärare. Lägst andel förskollärare har Farsta, Skärholmen och Spånga-Tensta haft. Siffrorna utgår från antalet anställda den 31 december varje år och det finns skillnader inom varje stadsdelsnämnd. Stadsdelsnämnder som har en hög andel förskollärare fortsätter att ha en hög andel från år till år, även om andelen varierar något mellan åren.²⁰⁰

Planområden med sämre socioekonomiska förutsättningar har en lägre andel förskollärare än socioekonomiskt mer gynnade områden, se figur 8.²⁰¹ Sambandet är dock endast svagt²⁰². Fyra planområden har över 53 procent förskollärare. Tre av dessa ligger i innerstaden. I sex planområden är andelen förskollärare under 25 procent; samtliga ligger i ytterstadsområden.²⁰³

Figur 8. Andel anställda förskollärare bland anställda i barngrupp, den 31 oktober 2016.



Källa: Sweco (2017)

²⁰⁰ Personalstrategiska avdelningen, stadsledningskontoret, Stockholms stad

²⁰¹ Beräkning utifrån andelen förskollärare bland den personal i barngrupp som har känd anställningskategori. Personal som angetts arbeta i barngrupp, men är anställda som lokalvårdare eller ekonomibiträden har uteslutits. Likaså personal med okänd anställningskategori. Uppgifterna baseras på insamlade uppgifter till Statistiska centralbyrån per den 31 oktober 2016, kompletterat med ett filuttag från löne- och informationssystem för Stockholms stads anställda (LISA).

²⁰² Korrelation -0,22

²⁰³ Sweco (2017)

5.1.2 Behov av att rekrytera lika många som det utbildas

Fram till 2024 beräknas den kommunala förskoleverksamheten i staden ha ett rekryteringsbehov på 1 200 barnskötare och förskollärare per år. Stockholms stad har som årsmål 2017 att 41 procent av förskolepersonalen ska vara förskollärare.²⁰⁴ För att målet ska uppnås behöver staden rekrytera mellan 500 och 650 förskollärare varje år. Det är ungefär lika många som antalet studenter som examineras som förskollärare från närliggande lärosäten²⁰⁵ inom samma period och som även ska fylla rekryteringsbehovet för fristående förskolor i staden och för andra kommuner.²⁰⁶

Stadsdelsnämnderna genomför olika insatser med syfte att påverka situationen – de arbetar för att behålla förskollärare, erbjuder fler platser för verksamhetsförlagd utbildning, tar fram informationsmaterial, erbjuder introduktion för nyanställda, mentorskap och fortbildning.²⁰⁷

Svårigheterna att rekrytera förskollärare i regionen har lett till en ökad lönenivå.²⁰⁸ Förskollärares medianlön är 33 000 kronor i Stockholms stad. Förskollärarnas medianlön är något lägre än för stadens grund- och gymnasielärare men högre än förskollärares medianlön i nästan alla övriga kommuner i Stockholms län. Motsvarande medianlön för barnskötare är 24 000 kronor.²⁰⁹ Befattningen barnskötare är kvinnodominerat. Löneläget för barnskötare i staden är lägre än mansdominerade befattningar i staden som värderats likvärdigt.²¹⁰ Att göra rättvisa jämförelser av lönenivån är emellertid svårt då lönenivån är beroende av de studerade gruppernas sammansättning vad gäller exempelvis ålder och erfarenhet.

²⁰⁴ Budget 2017 för Stockholms stad, s. 72, 216, 363

²⁰⁵ Södertörns högskola, Stockholms universitet och Mälardalens högskola. Räknat på att 70 procent av programnybörjarna fullföljer sin utbildning och examineras. *Kompetensförsörjning i stadens kommunala förskolor*, s. 4

²⁰⁶ *Kompetensförsörjningsplan för förskola, grundskola och gymnasieskola*, s. 1-3

²⁰⁷ *Uppföljning av budget 2016 – Tertialrapport 2 med delårsbokslut per den 31 augusti 2016*, s. 23

²⁰⁸ *Samlad kvalitetsredovisning av kommunal förskoleverksamhet i Stockholms stad 2015*, s. 4

²⁰⁹ *Kompetensförsörjning i kommunala förskolor – Rekrytering och karriärvägar i staden*, s. 11; Stockholms stads lönestatistik, december 2016. Uppgifterna hämtas i stadens lednings- och informationssystem (LIS).

²¹⁰ *Uppföljningsrapport Jämställdhets- och mångfaldsplan 2016-2018*, s. 17

5.1.3 Riktade kompetensutvecklingsinsatser

Inom förskoleområdet sker kompetensutvecklingsinsatser såväl genom statliga initiativ som genom kommunala. På nationell nivå svarar Skolverket för kompetensutvecklingsinsatser, inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram, riktade till förskolepersonal. Insatserna syftar till att stärka förskolans pedagogiska uppdrag. Genom Läslyftet genomförs även fortbildning av förskollärare i språk-, läs- och skrivutveckling.²¹¹

På kommunal nivå fastslår Stockholms stads förskoleprogram att ”alla medarbetare ska ha möjlighet till kompetensutveckling, professionsutveckling och karriär”.²¹² I kommunfullmäktiges budget för 2013, 2014 och 2015 fick kommunstyrelsen i uppdrag att, tillsammans med utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna, se över och utveckla stadsgemensamma principer och metoder för rekrytering, kompetensutveckling och karriärvägar för förskolans personal. Med anledning av det har en kartläggning gjorts över kompetensförsörjningen i stadens kommunala förskolor. Kartläggningen innehåller förslag på åtgärder som kommer att återredovisas till kommunstyrelsen.²¹³ Delar av förslagen har redovisats övergripande i utbildningsnämndens verksamhetsberättelse för år 2016.

För att höja kompetensen bland personalen i både kommunala och fristående förskolor, erbjuds flera insatser som kan ses som en karriärstege. De som har arbetat minst två år i förskoleverksamheten i Stockholm och saknar pedagogisk utbildning kan erbjudas att gå *grundutbildning till barnskötare*. Utbildade barnskötare kan gå fördjupningskurs i matematik, naturvetenskap och teknik. För att utveckla arbetet med modersmålsstöd och andraspråksutveckling i förskolan genomförs olika kompetensutvecklingsinsatser.²¹⁴

Barnskötare med några års yrkeserfarenhet och högskolebehörighet har möjlighet att gå *erfarenhetsbaserad utbildning till förskollärare*. Även de med grundskolelärarexamen eller fritidspedagogexamen kan *komplettera till en förskollärarexamen*. Detta stöds med vikariersättning när undervisning sker.²¹⁵

²¹¹ regeringen.se/pressmeddelanden/2016/12/kompetensutveckling-for-personal-i-forskolan; skolverket.se / Skolutveckling / Skolutvecklingsprogram; skolverket.se / Kompetens & fortbildning / Lärare / Läslyftet

²¹² *Stockholms stads förskoleprogram – Framtiden förskola*, s. 13

²¹³ *Kompetensförsörjning i kommunala förskolor – Rekrytering och karriärvägar i staden*, s. 6

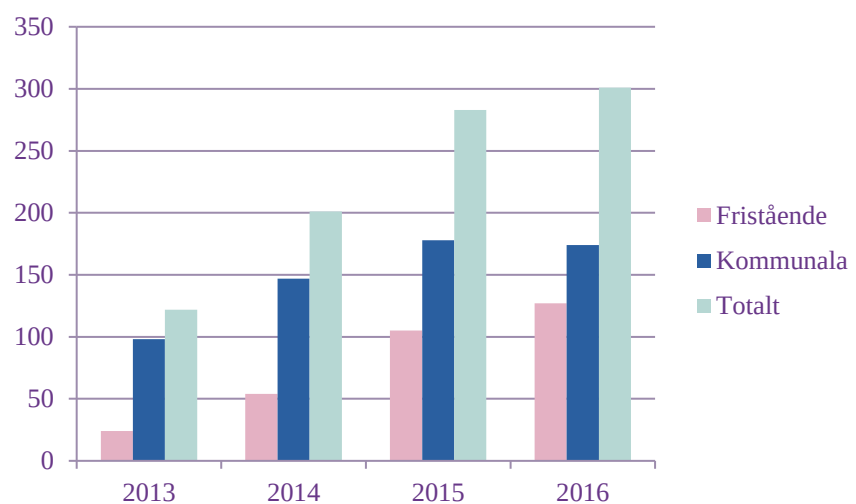
²¹⁴ foretag.stockholm.se / Regler & Ansvar/ Fristående förskola och skola / Förskola och pedagogisk omsorg / Kompetensutveckling

²¹⁵ foretag.stockholm.se / Regler & Ansvar / Fristående förskola och skola / Förskola och pedagogisk omsorg / Kompetensutveckling

Ett av förslagen som har tagits fram inom kartläggningen av kompetensförsörjning är att utvärdera nuvarande satsning på vikarieersättning för den erfarenhetsbaserade förskollärarytbildningen.²¹⁶

Som syns i figur 9 ökar antalet som studerar till förskollärare med stöd av vikarieersättning successivt under åren. Staplarna visar det antal studerande medarbetare som får vikarieersättning respektive år. År 2016 var det strax under 300 anställda vid kommunala och fristående förskolor som utbildade sig till förskollärare med stöd av vikarieersättning. I snitt studerar de drygt fyra år, vilket betyder att många medarbetare finns med under flera av de år som visas i figuren. Det beräknas vara cirka 30 till 50 personer varje år som examineras från fristående och kommunala förskolor. Det motsvarar cirka 5 till 10 procent av det årliga rekryteringsbehovet. Mellan 2015 och 2016 var det lika många som tillkom och tog examen av de kommunalt anställda medarbetarna, vilket innebär att ökningen mellan de åren bestod av fler studerande från fristående förskolor.²¹⁷ Utöver dessa kompetensutvecklingsinsatser är det också möjligt att få vikarieersättning för *förskolepersonal som vill ta magister- och licentiatexamen*.²¹⁸ För övriga kompetensutvecklingsinsatser är det respektive förskoleenhet som bekostar eventuella behov av vikarietäckning.

Figur 9. Antalet som studerar till förskollärare med stöd av vikarieersättning.



Källa: Förskoleavdelningen, utbildningsförvaltningen, Stockholms stad

²¹⁶ Verksamhetsberättelse 2016 för utbildningsnämnden, s. 13

²¹⁷ Förskoleavdelningen, utbildningsförvaltningen, Stockholms stad

²¹⁸ foretag.stockholm.se / Regler & Ansvar/ Fristående förskola och skola / Förskola och pedagogisk omsorg / Kompetensutveckling

Det finns även en *rekryteringsutbildning* för personal inom förskolan som är inriktade på att bli förskolechefer. Rekryteringsutbildningen ges under åtta heldagar och syftar till att ge insikt om uppdraget som ledare och chef för förskola i Stockholms stad. Den syftar också till att säkra kompetensförsörjningen av förskolechefer på sikt och skapar dessutom karriärvägar för förskollärare.²¹⁹ Hittills har ungefär 160 personer gått rekryteringsutbildningen. Det finns ingen sammanställning av hur många av dessa som sedan har blivit förskolechefer, men en sådan kommer att tas fram under 2017.²²⁰

Utbildningsförvaltningen anordnade 2015, i samarbete med Stockholms universitet, konferensen Förskolesummit, som kommer att arrangeras på nytt under 2017. På denna *möts forskare och praktiker* med syfte att utveckla stadens förskoleverksamhet.²²¹ År 2015 deltog cirka 1 500 anställda vid kommunala och fristående förskolor i staden.²²²

5.2 Barngruppens storlek, personaltäthet och personalens sjukfrånvaro

5.2.1 Svagt samband mellan barngruppens storlek och socioekonomiska förhållanden

Som nämns i kapitel 2 och 3 finns det ingen barngruppstorlek i förskolan som är mest lämpad i alla sammanhang, i stället är storleken avhängig strukturella förutsättningar. I staden finns emellertid riktmärken för den kommunala förskoleverksamheten vad gäller barngruppsstorlek. Ett riktmärke är att småbarnsgrupper (1 till 3 år) inte bör ha fler än 14 barn per grupp. Ett annat riktmärke är att grupper för äldre barn (4 till 5 år) inte bör överstiga 18 barn.²²³ Detta är fler barn per grupp än de nationella riktmärkena, se avsnitt 2.3. Barngruppens storlek följs samtidigt upp genom det genomsnittliga målet om 16 barn per grupp. År 2016 är antalet barn per grupp i snitt 14,9.²²⁴ Detta kan jämföras med genomsnittet för riket som ligger på 17 barn per grupp.²²⁵

²¹⁹ *Inbjudan till Rekryteringsutbildning för förskola, Stockholms stad 2016-2017*

²²⁰ Förskoleavdelningen, utbildningsförvaltningen, Stockholms stad

²²¹ forskolesummit.se

²²² Förskoleavdelningen, utbildningsförvaltningen, Stockholms stad

²²³ *Riktlinjer för fristående förskola i Stockholms stad*, s. 6

²²⁴ *Uppföljning av budget 2016 – Tertiärrapport 2 med delårsbokslut per den 31 augusti 2016*, s. 25

²²⁵ *Samlad kvalitetsredovisning av kommunal förskoleverksamhet i Stockholms stad 2015*, s. 5

Storleken på grupperna i stadens planområden varierar mellan 9 och drygt 18 barn i småbarnsgrupperna och mellan 12 och 23,5 för storbarnsgrupperna, se tabell 5.²²⁶ Storleken på grupperna är inte statiska under året utan varierar utifrån sammansättning och efterfrågan på förskoleplatser.²²⁷ Barngruppen kan även vara större eller mindre inom respektive stadsdelsnämndsområde och förskoleenhet. En förklaring till att siffrorna skiljer sig åt är att förskoleverksamheterna kan ha organiserat sig på ett annat sätt, delat upp grupperna och personalen i praktiken eller i redovisningen, från ett år till annat.²²⁸

Tabell 5. Genomsnittlig barngruppsstorlek på små- och storbarnsavdelningar i Stockholms stads planområden med högst och lägst socioekonomiskt index.

Planområde	Antal barn på småbarns-avdelning	Antal barn på storbarns-avdelning	Socio-ekonomiskt index
Rinkeby	12,2	15,0	366
Tensta-Hjulsta	13,6	16,2	324
Husby	11,3	15,7	294
Skärholmen	14,2	17,1	274
Rågsved	13,2	16,9	265
Hammarbyhamnen	13,0	15,2	36
Johan Skytte	12,9	16,4	33
Norra Ängby	18,0	23,5	23
Herrängen	13,6	17,5	22
Enskededalen	13,7	19,5	21

Källa: Sweco (2017)

²²⁶ Sweco (2017)

²²⁷ *Samlad kvalitetsredovisning av kommunal förskoleverksamhet i Stockholms stad 2015*, s. 5

²²⁸ Förskoleavdelningen, utbildningsförvaltningen, Stockholms stad

Det finns inga tydliga samband²²⁹ mellan socioekonomi och barngruppens storlek för Stockholms stads kommunala förskolor.²³⁰ Sambanden har studerats för småbarnsavdelningar och storbarnsavdelningar var för sig, eftersom åldern på barnen styr storleken på barngruppen. För de yngsta barnen finns inget samband, som är i mindre grupper oavsett var de bor. För de äldre barnen finns ett ytterst svagt samband, där förskolor i planområden med ett högre socioekonomiskt index i genomsnitt har något mindre barngrupper i förskolan.²³¹ Det innebär att högre socioekonomisk ersättning inte per automatik genererar mindre grupper eller att förskolor med högre socioekonomiskt index har mindre barngrupper.²³²

5.2.2 Marginellt färre barn per anställd i socioekonomiskt svaga områden

Antal förskolebarn per anställd årsarbetare är 4,9, vilket tangerar kommunfullmäktiges mål.²³³ Stadsdelsnämnderna har i genomsnitt 4 till 5 barn per personal. De fristående förskolorna har något fler barn per anställd. Även jämfört med länet och landet som helhet har Stockholms stad färre barn per anställd.²³⁴ Under hösten 2016 såg fördelningen av antal barn per heltidsanställd personal i staden ut enligt figur 10.²³⁵

²²⁹ Korrelation -0,09 för småbarnsgrupperna och korrelation -0,16 för storbarnsgrupperna.

²³⁰ Endast förskolor med minst 15 barn samt avdelningar som har minst 5 barn har tagits med. En genomsnittlig avdelningsstorlek har tagits fram för alla avdelningar som finns inom hela planområdet. På så sätt får större förskolor, med fler avdelningar, en större vikt än vid beräkning av genomsnittet för förskolorna inom samma planområde. Eftersom det är olika aktualitet på registret över förskolebarn och det socioekonomiska indexet, har endast de förskolor som finns med i de båda underlagen tagits med i analysen.

²³¹ Småbarnsgrupperna beräknas i Bosko, ett IT-system för förskola och skola i Stockholms stad, utifrån att alla barn som är inskrivna på en avdelning är under 3 år. Underlagen skickas för kvalitetssäkring till alla stadsdelsförvaltningar innan det går till Statistiska centralbyrån. Viss reservation angående underlagets tillförlitlighet måste ändå göras. Grupperna ändras kontinuerligt och registreringen av barn har gjorts i olika system och på olika sätt över tid. Ökat och minskat antal barn i registreringen av barngrupper behöver därför inte betyda en verklig förändring. Vissa förskolor har angett barn per avdelning och andra har angett barn per grupp. Samma förskola kan registrera på ett sätt ett år och ett annat sätt ett annat år.

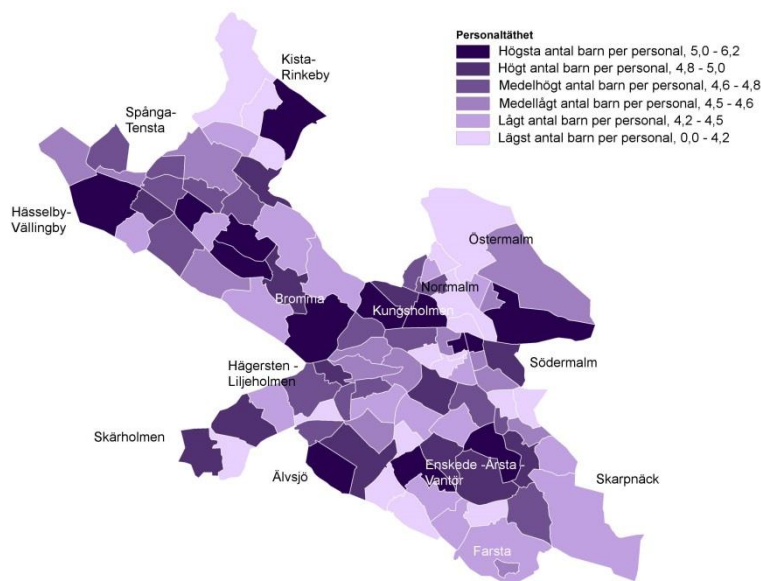
²³² Sweco (2017)

²³³ *Uppföljning av budget 2016 – Tertiärrapport 2 med delårsbokslut per den 31 augusti 2016*, s. 26

²³⁴ *Samlad kvalitetsredovisning av kommunal förskoleverksamhet i Stockholms stad 2015*, s. 4-5

²³⁵ Sweco (2017)

Figur 10. Antalet barn per heltidsanställd personal (personaltäthet) som arbetar i barngrupp hösten 2016.



Källa: Sweco (2017)

Det finns ett svagt samband mellan socioekonomi och personaltäthet.²³⁶ Antalet barn per heltidsarbetande anställd i barngrupp varierar mellan 3,8 och 6,2 mellan stadens planområden. Områden med ett högre socioekonomiskt index har i genomsnitt färre barn per heltidsanställd personal, se tabell 6.²³⁷

Tabell 6. Antal barn per heltidsanställd personal (personaltäthet) i planområde med högst och lägst socioekonomiskt index i Stockholms stads planområden.

Planområde	Antal barn per personal	Socioekonomiskt index
Rinkeby	4,2	366
Tensta-Hjulsta	4,5	324
Husby	4,0	294
Skärholmen	4,2	274
Rågsved	4,2	265
Hammarbyhamnen	4,5	36
Johan Skytte	4,9	33
Norra Ängby	6,2	23
Herrängen	5,1	22
Enskededalen	4,9	21

Källa: Sweco (2017)

²³⁶ Korrelation -0,31. Med personaltäthet avses antalet förskolebarn per heltidsarbetande anställd i barngrupp. För analysen av antal barn per årsarbetare i förhållande till socioekonomiskt index har förskolor med färre än 15 barn exkluderats samt förskolor som har mer än 10 barn eller mindre än 3 barn per personal.

²³⁷ Sweco (2017)

5.2.3 Ökande sjukfrånvaro hos förskolepersonalen

Kapitel 3 beskrev att en hög personalomsättning gör att barn måste knyta an till fler personer och att bristen på kontinuitet kan göra att barn känner sig otrygga. Hög personalomsättning kan delvis bero på sjukfrånvaro.

Sjukfrånvaron bland barnskötare har ökat mellan 2011 och 2015. Jämfört med 2009 är dock sjukfrånvaron lägre 2015 och spridningen mellan stadsdelsförvaltningarna har minskat.²³⁸ Sjukfrånvaron bland barnskötare var 2009 mellan 5,9 (Kungsholmen och Södermalm) och 13,1 procent (Spånga-Tensta). År 2015 var sjukfrånvarograden mellan 7,7 (Farsta) och 10,7 procent (Spånga-Tensta och Hägersten-Liljeholmen).²³⁹

Även sjukfrånvaron bland förskollärare har ökat vid de flesta stadsdelsförvaltningar mellan 2009 och 2015. Störst ökning, från cirka 6 procent till 9 procent, har skett på Norrmalm, Östermalm och i Hägersten-Liljeholmen. Dessa stadsdelsförvaltningar hade bland de lägsta sjukfrånvaronivåerna 2009 och har bland de högsta 2015.²⁴⁰

Sjukfrånvaron låg på ungefär samma nivå för förskollärare och barnskötare i september 2016, det vill säga mellan 7 och 12 procent vid de olika stadsdelsförvaltningarna.²⁴¹ Nivån på sjukfrånvaron var lägre till exempel vid utbildningsförvaltningen (5,6 procent) i oktober 2016, men i dessa uppgifter ingår all personal, det vill säga såväl lärare som administrativ personal.²⁴² Jämförelser mellan olika grupper sjukfrånvaro kompliceras av att skillnaderna påverkas av gruppernas olika sammansättningar, vad gäller till exempel ålder.²⁴³

Trenden med ökade sjukskrivningar syns även i stadens övriga verksamheter.²⁴⁴ Nationellt ökar medianlängden för sjukfall, som blivit minst 90 dagar eller lett till månadsersättning, för både barnskötare och förskollärare bland såväl män som kvinnor.²⁴⁵

²³⁸ All sjukfrånvaro under året är inkluderad i siffrorna. Procenten räknas ut som frånvarotid i relation till avtalad arbetstid.

²³⁹ Enligt uppgifter från löne- och informationssystem för Stockholms stads anställda (LISA).

²⁴⁰ Enligt uppgifter från löne- och informationssystem för Stockholms stads anställda (LISA).

²⁴¹ Enligt uppgifter från löne- och informationssystem för Stockholms stads anställda (LISA).

²⁴² Uppföljningsrapport Jämställdhets- och mångfaldsplan 2016-2018, s. 5

²⁴³ Personalstrategiska avdelningen, stadsledningskontoret, Stockholms stad

²⁴⁴ Uppföljningsrapport Jämställdhets- och mångfaldsplan 2016-2018, s. 5

²⁴⁵ AFA Försäkring (2016) s. 74, 82-83

5.3 Andelen barn utanför förskolan större i socioekonomiskt svaga områden

Som nämdes i kapitel 4 är det ett förhållandevis högt deltagande i förskolan i Stockholm. Inskrivningsgraden, som i genomsnitt är 86 procent bland ett- till femåringar, varierar mellan 78 och 94 procent i stadens olika planområden.²⁴⁶

Totalt sett var det över 8 100 barn som den 31 december 2015 inte var inskrivna på förskoleverksamhet i staden. Nästan 70 procent av dessa var ettåringar och bortses det från dem var det cirka 2 500 barn som inte deltog i förskolan. Vid samma tidpunkt deltog ungefär 1 000 barn mellan 2 och 5 år i pedagogisk omsorg, det vill säga gick till en dagbarnvårdare som inte regleras genom skollagen och läroplanen. Det motsvarar 40 procent av de 2 500 barn som inte var inskrivna på en förskola. Mer än en tredjedel av barnen som går i pedagogisk omsorg gör det i stadsdelsnämndsområdena Hässelby-Vällingby och Farsta.²⁴⁷

Variationen i inskrivningsgrad har ett samband med de socioekonomiska förutsättningarna. Områden som kännetecknas av ett högre socioekonomiskt index har i genomsnitt en lägre inskrivningsgrad i förskolan. Rinkeby har högst socioekonomiskt index, följt av planområdet Tensta-Hjulsta. I dessa båda områden är inskrivningsgraden 82 respektive 81 procent. De områden som har lägst socioekonomiskt index, Enskededalen och Herrängen, har inskrivningsgrader på 90 respektive 94 procent.²⁴⁸

Ålderssammansättningen på barnen i området kan påverka variationerna i inskrivningsgraden. Med andra ord kan ett område med lägre andel inskrivna barn ha större andel ettåringar som i regel har en lägre inskrivningsgrad än barn mellan 2 till 5 år. Men sambandet²⁴⁹ kvarstår och är ännu starkare när endast inskrivningsgraden för stadens tvååringar, som i genomsnitt har en högre inskrivningsgrad än alla ett- till femåringar, studeras.²⁵⁰

²⁴⁶ Avser 1 till 5-åringar den 31 december 2015. Både kommunala och fristående förskolor är inkluderade.

²⁴⁷ Utdrag ur Bosko den 31 december 2015. Utöver detta finns i staden också ett fåtal kommunala dagbarnvårdare som inte är inräknade i dessa uppgifter.

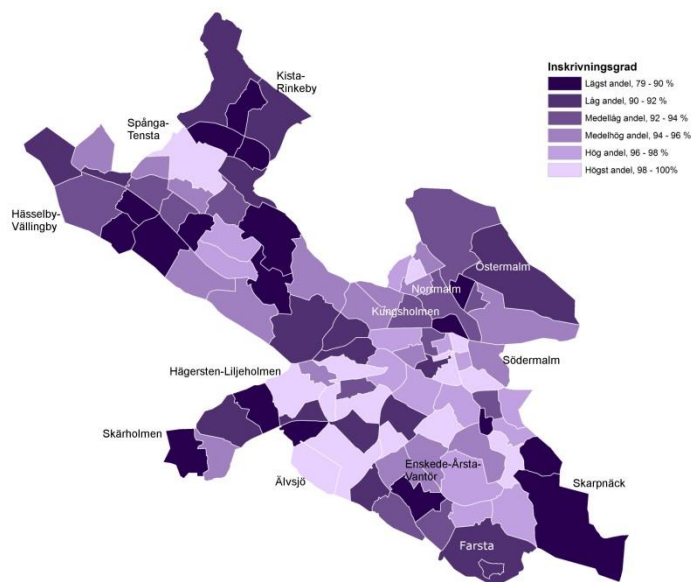
²⁴⁸ Sweco (2017)

²⁴⁹ Korrelation -0,49 för 1-5-åringar och korrelation -0,63 för 2-åringar.

²⁵⁰ Sweco (2017)

Av stadens alla tvååringar var 93 procent inskrivna på någon förskola den 31 december 2015. Andelen varierade mellan 79 och 100 procent i stadens planområden, se figur 11. I de fem planområden med högst socioekonomiskt index²⁵¹ var det 85 procent av tvååringarna som var inskrivna i förskolan. Det innebär att cirka 160 tvååringar i dessa områden inte deltog i förskoleverksamheten. Det kan jämföras med de fem planområden som har lägst socioekonomiskt index²⁵² där 98 procent av tvååringarna var inskrivna och 12 barn stod utanför.²⁵³

Figur 11. Andel inskrivna barn (2 år) i kommunal och fristående förskoleverksamhet per planområde i Stockholms stad, den 31 december 2015.



Källa: Sweco (2017)

Sambandet mellan inskrivningsgrad för tvååringar och det socioekonomiska indexets delar (utbildningsnivå, utländsk bakgrund och inkomst) är relativt lika. Starkast är sambandet mellan inkomstnivå och inskrivningsgrad. De tre variablerna som ligger till grund för indexet har dock ett relativt starkt samband sinsemellan och det är till stor del samma familjer som har lägre utbildningsnivå, utländsk bakgrund och låg inkomst.²⁵⁴

²⁵¹ Planområden med högst socioekonomiskt index är Rinkeby, Tensta-Hjulsta, Husby, Skärholmen och Rågsved.

²⁵² Planområden med lägst socioekonomiskt index är Enskededalen, Herrängen, Norra Ängby, Johan Skytte och Hammarbyhamnen.

²⁵³ Sweco (2017)

²⁵⁴ Sweco (2017)

Det finns olika verksamheter i staden som kan fungera som länkar till förskolan och som främjar goda uppväxtvillkor, såsom familjecentraler, Familjens hus och hembesöksprogram. En del av dessa verksamheter samverkar med barnavårdcentralerna och andra närliggande verksamheter. Ett exempel på den typ av verksamhet är Rinkebys introduktionsförskola som startade i januari 2016. Verksamhetens fokus är på den pedagogiska och den psykosociala miljön samt introduktion av det svenska språket. På introduktionsförskolan ges information om vad som är bra att veta inför förskolestarten. Vårdnadshavarna får hjälp med det svenska språket och introduceras till det svenska samhället. Dessutom erbjuds de hjälp med att söka förskoleplats. Under 2016 har introduktionsförskolan haft ungefär 150 besökare från 25 olika länder. Från augusti till december 2016 var det i genomsnittet 20 besökare. Hittills har 13 vårdnadshavare sökt förskoleplats till sina barn via introduktionsförskolan.²⁵⁵

Behovet av riktade insatser till vissa områden i staden med lågt deltagande i förskolan har uppmärksammats sedan tidigare. Staden har dock inte gjort en liknande kartläggning som den Malmö stad har genomfört,²⁵⁶ men det finns flera uppdrag som syftar till att öka antalet inskrivna i förskolan. Enligt Stockholms stads budget för 2017 ska stadsdelsnämnderna, i samarbete med utbildningsnämnden, utveckla verksamhetsformer för att fler barn i socioekonomiskt svaga områden ska gå i förskolan. Genom budgeten får också utbildningsnämnden, i samarbete med stadsdelsnämnderna, i uppdrag att utreda hur konceptet med introduktionsförskolor kan utvecklas och spridas till fler områden. Stadsdelsnämnderna ska även utveckla arbetet med hembesöksprogram tillsammans med barn- och mödravården och förskolan.²⁵⁷

²⁵⁵ Lotta Elmehed, projektledare Rinkeby Kista stadsdelsförvaltning

²⁵⁶ Se bilaga 2

²⁵⁷ Budget 2017 för Stockholms stad, s. 70, 73, 219

5.4 Svaga samband mellan socioekonomi och indikatorer för likvärdighet

Som redovisades i kapitel 4 sker resursfördelningen utifrån olika områdens socioekonomiska förutsättningar. Inskrivningsgraden är lägre i socioekonomiskt svaga områden. Det här kapitlet har samtidigt visat att det finns inga eller svaga samband mellan socioekonomi och barngruppernas storlek respektive personaltäthet. När det gäller andelen förskollärare är sambandet det omvända – det finns ett svagt samband mellan ett lågt socioekonomiskt index och en hög andel förskollärare. Resursfördelningen verkar därför inte få ett tydligt genomslag på det som forskning framhåller som mest betydelsefullt för likvärdigheten, vilket ger skäl att följa upp tillämpningen av det socioekonomiska tillägget.

Kompetens är bland de viktigaste faktorerna för en likvärdig förskola. I Stockholms stads budget för 2017 framgår att det är viktigt att stadsdelsnämnderna erbjuder förskolepersonalen pedagogisk grund- eller vidareutbildning till barnskötare eller förskollärare med lön under fortbildningstiden.²⁵⁸ Antalet och andelen förskollärare minskar dock. Om staden ska ha 41 procent förskollärare behöver staden rekrytera samtliga som utbildas vid närliggande lärosäten varje år. Det behövs med andra ord fler utbildningsplatser för att kunna motsvara behov och efterfrågan.

Som både nationell reglering och forskning lyfter fram är kompetens viktigt men det är inte en enskild faktor som är avgörande. Olika indikatorer kan kompensera för varandra. När utmaningen för att kunna rekrytera förskollärare ökar, behöver organisering och arbetssätt ses över för att kunna garantera förskollärlädd undervisning.

Samtidigt är det viktigt med insatser för att behålla de anställda förskollärarna och att fortsätta erbjuda fler barnskötare vidareutbildning till förskollärare. Sedan 2013 finns uppdraget att hitta strategier för att öka andelen förskollärare i staden. Med anledning av detta har insatser för kompetensförsörjning inventerats utifrån vad staden erbjuder för vidareutbildningar och förslag till åtgärder för att säkerställa kompetensförsörjningen har tagits fram.²⁵⁹

²⁵⁸ Budget 2017 för Stockholms stad, s. 71

²⁵⁹ *Kompetensförsörjning i kommunala förskolor – Rekrytering och karriärvägar i staden*, s. 6

Många försök både i staden och runtom i landet har gjorts för att öka förskolans tillgänglighet och likvärdighet.²⁶⁰ I staden finns nu flera beslutade uppdrag till nämnderna som syftar till att öka deltagandet i förskolan.²⁶¹ Det pågår också olika former av uppsökande arbete i staden. Men denna rapport pekar på behovet av att vidareutveckla och förstärka dessa och andra insatser. I nästa kapitel lämnas rekommendationer och åtgärder inriktade på att öka förskolans tillgänglighet och stärka likvärdigheten.

²⁶⁰ Regeringens proposition 2009/10:165, s.344; Vetenskapsrådet (2008) s. 10

²⁶¹ *Utredning avseende revidering av regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad samt rätt till plats i förskolan*, s. 10

6 Rekommendationer och åtgärder

Rapportens inledning framhöll att förskolan kan vara gynnsam för barn från socioekonomiskt och i övrigt resurssvaga förhållanden, eftersom barnen får trygga relationer till vuxna utanför familjen och stöd till utveckling. Förskolan kan också uppmärksamma eventuella behov av särskilt stöd. För att förskolans gynnsamma effekter ska uppstå är en grundläggande förutsättning att barnen deltar i verksamheten, men också att barnen under deltagandet får stöd till utveckling. Rekommendationerna och åtgärderna i detta kapitel är därför inriktade på båda dessa delar. Dels är de inriktade på att höja deltagandet i förskolan – inte minst i de delar av staden som är socioekonomiskt svaga, där en större andel av barnen står utanför förskolan. Dels är de inriktade på att säkerställa att stöd till utveckling ges vid förskolan – både genom att personalen har god kompetens och genom att resursfördelningen sker efter behov för att på så sätt skapa förutsättningar för likvärdighet. Som nämndes i kapitel 2 är en generell god kvalitet i förskolan det viktigaste för barn i behov av särskilt stöd. Rapportens fokus är samtidigt inte åtgärder för att höja kvaliteten generellt sett. Åtgärderna som ingår i detta kapitel är sådana som enligt forskning och beprövad erfarenhet anses ha störst betydelse för likvärdigheten.

Fokus på barn som växer upp i socioekonomiskt och i övrigt resurssvaga förhållanden är i linje med barnkonventionen och ett barnrättighetsperspektiv. I enlighet med dessa ska hänsyn tas till att vissa barn har sämre förutsättningar att få tillgång till sina rättigheter än andra barn. Särskilda åtgärder kan behövas för att jämna ut faktiska olikheter och behov, på kort och lång sikt, och för att skydda barn i sårbara situationer.

Rekommendationerna är inriktade på det kommunala ansvaret och huvudmannaansvaret och inte på den enskilda förskolans ansvar. Huvuddelen av åtgärderna förutsätter ett långsiktigt arbete. Under arbetet med rapporten har en del utvecklingsområden som främst är ett statligt ansvar framkommit. Det gäller till exempel behovet av att öka antalet platser på förskolläraryrket. Behov av ytterligare forskning som indikerats tidigare i rapporten tas heller inte upp som åtgärder i det följande kapitlet.

6.1 Öka deltagandet i förskolan bland barn från resurssvaga förhållanden

Flera studier visar att en förskola där stöd ges till utveckling har störst betydelse för barn från socioekonomiskt och i övrigt resurssvaga förhållanden. Samtidigt har rapporten visat att deltagandet i förskolan har ett samband med socioekonomi – det är en mindre andel som deltar i förskolan i socioekonomiskt svaga områden. Omkring 2 500 stockholmsbarn mellan två och fem år deltar inte i förskolan. I de fem socioekonomiskt svagaste planområdena (av totalt 94 planområden) återfinns drygt 440 av dessa. För att säkerställa att deras vårdnadshavare har gjort ett välinformerat val, är det därför viktigt att få kunskap om vilka barn som inte har förskoleplats så att riktad information kan ges. Deltagandet i förskolan handlar inte enbart om inskrivning, utan även om faktiskt och kontinuerligt deltagande som åtgärderna därför också behandlar.

6.1.1 Åtgärd: Utveckla kunskapen om vilka barn som inte deltar i förskolan

Beskrivning: Deltagandet i förskolan varierar i hög utsträckning inom stadens planområden (mellan 79 och 100 procent bland tvååringarna). I områden med sämre socioekonomiska förutsättningar är inskrivningsgraden lägre. Skillnaderna i deltagandet i förskolan mellan olika områden bör därför följas upp återkommande. I uppföljningen ska det kartläggas vilka barn som inte går i förskolan och det ska analyseras vad det beror på som underlag för att göra riktade informationsinsatser. En del i analysen är att se över hur många av barnen som istället har pedagogisk omsorg (det vill säga dagbarnvårdare). Nämnderna bör också följa upp antalet som inte deltar i förskolan på grund av att de har sagts upp från platsen till följd av obetald avgift. Analysen bör också omfatta resultatet från olika undersökningar. Exempelvis bör resultatet från brukarundersökningarna användas för att analysera sambandet mellan nöjdhet och deltagande i förskolan. Även resultatet från WKI:n kan ställas i relation till nöjdheten och deltagandet i verksamheten. Den kartläggning som Malmö stad har genomfört kan fungera som ett gott exempel på hur skälen för att inte delta kan undersökas (se bilaga 2).

Pågående arbete: Den genomsnittliga inskrivningsgraden per stadsdelsnämndsområde, oavsett regiform, följs genom stadens integrerade ledningssystem (ILS).

Ansvarig: Stadsdelsnämnderna tillsammans med utbildningsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

6.1.2 Åtgärd: *Ge verksamheter med föräldrakontakt ett förstärkt uppdrag att informera om förskolans betydelse för barns utveckling*

Beskrivning: Kartläggningen och analysen av vilka barn som inte deltar i förskolan är grunden för att kunna rikta information om förskolan på olika språk och via olika forum. Informationen ska ges till dem som bäst behöver den, på det sätt som är mest framgångsrikt så att vårdnadshavarna kan göra informerade val baserade på tillräcklig och relevant kunskap om förskolan. Stadens verksamheter med föräldrakontakter ska därför få ett förstärkt uppdrag att informera om förskolans betydelse. Informationskanaler är bland annat via medborgarkontor, familjecentraler, parklekar, öppna förskolor och arbetsmarknadsverksamheter samt genom hembesöksprogram. Relevanta föreningar i staden bör också uppmuntras att informera om förskolans betydelse. Det uppsökande informationsarbetet bör bedrivas utifrån lokala behov och förutsättningar, samtidigt som goda exempel på uppsökande informationsinsatser ska spridas i staden som stöd för arbetet.

Pågående arbete: Enligt Stockholms stads budget för 2017 ska stadsdelsnämnderna, i samarbete med utbildningsnämnden, utveckla verksamhetsformer för att fler barn i socioekonomiskt svaga områden ska gå i förskolan. Genom budgeten får också utbildningsnämnden, i samarbete med stadsdelsnämnderna, i uppdrag att utreda hur konceptet med introduktionsförskolor kan utvecklas och spridas till fler områden. Stadsdelsnämnderna ska även utveckla arbetet med hembesöksprogram tillsammans med barn- och mödravården och förskolan.²⁶²

Ansvarig: Utbildningsnämnden tillsammans med stadsdelsnämnderna, arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

6.1.3 Åtgärd: *Utvärdera introduktionsförskolans och familjecentralens effekt på deltagandet i förskolan*

Beskrivning: Inom staden finns flera former för samlokaliserad och integrerad verksamhet som bland annat syftar till att nå familjer som annars är svåra att nå, för att samlat kunna ge dem det stöd som de behöver. Introduktionsförskolor och familjecentraler, som är exempel på detta, är tämligen nyetablerade. Det är därför angeläget att med stöd av forskning utvärdera dessa. Utvärderingen ska fokusera på om verksamheterna leder till ett ökat deltagande i förskolan eller på andra sätt främjar barnens utveckling. Utvärderingen bör också tydliggöra vilka framgångsfaktorerna är för detta.

²⁶² Budget 2017 för Stockholms stads, s. 70, 73, 219

Pågående arbete: Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd har infört introduktionsförskola. Under 2017 ska utbildningsnämnden i samarbete med stadsdelsnämnderna utreda hur konceptet med introduktionsförskolor kan utvecklas och spridas till fler områden.²⁶³ En del av stadsdelsnämnderna har också familjecentraler.

Ansvarig: Stadsdelsnämnderna tillsammans med utbildningsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

6.1.4 Åtgärd: Främja inskrivna barns närvaro i förskolan

Beskrivning: Om barnen deltar kontinuerligt i förskolan förbättras barnens lärande och språkliga utveckling.²⁶⁴ Att ett barn är inskrivet på en förskola behöver dock inte betyda att hen deltar kontinuerligt i verksamheten. En del barn har återkommande lägre deltagande och andra barn byter förskola mer frekvent än andra. Det innebär sämre förutsättningar för att förskolan ska kunna vara kompenserande och för att kunna upptäcka barn i riskzon. Det är därför viktigt att följa närvaron hos de inskrivna barnen. Kartläggningen ska ligga till grund för riktade insatser till barn som har låg närvaro. I nuläget försvåras dock en sådan kartläggning av att staden inte har ett system för att följa barnens närvaro i förskolan. Formerna för kartläggningen behöver därför utvecklas på sikt.

Pågående arbete: En modul för att registrera närvaron kommer på sikt tas fram inom IT-verktyget Skolplattformen.

Ansvarig: Kommunstyrelsen tillsammans med utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

6.2 Stärk likvärdigheten genom ökad pedagogisk kvalitet

Forskningen definierar förskolepersonalens kompetens som mest betydelsefull för att säkerställa en likvärdig förskola. Förskolepersonalens utbildningsnivå har betydelse för kvaliteten i de pedagogiska relationerna, eftersom utbildning ökar den pedagogiska medvetenheten. Forskningen lyfter även fram kontinuiteten i personalgruppen som betydelsefull för stödet till barns utveckling. En hög omsättning bland förskolepersonalen kan resultera i att barn måste förhålla sig till flera relationer och knyta an till flera olika personer. Det kan leda till instabila och oförutsägbara relationer som gör att barnen känner sig otrygga.²⁶⁵

²⁶³ Budget 2017 för Stockholms stad, s. 70, 73 och 219

²⁶⁴ Vetenskapsrådet (2015a) s. 38

²⁶⁵ Skolverket (2016a) s. 34

Andelen förskollärare är således viktig men också omfattningen på fortbildningen och kompetensutvecklingen som ges till all personal. Sedan tidigare pågår en rad kompetensutvecklingsinsatser i staden riktad till olika personalkategorier (barnskötare, förskollärare och blivande förskolechefer). Det är viktigt att denna fortgår. Denna rapport visar att antalet och andelen förskollärare minskar parallellt med att efterfrågan på förskollärare stiger till följd av befolkningsökningar. Det är därför, i linje med vad nationell reglering betonar, angeläget med insatser för att attrahera, behålla och utveckla personalen – såväl förskolechefer som förskollärare och barnskötare. Men det blir också viktigt att se över organisering och arbetssätt för att säkerställa en förskollärladd undervisning utifrån de resurser som finns tillgängliga.

6.2.1 Åtgärd: Utveckla mått för att följa personalomsättningen och dess orsaker

Beskrivning: Personalomsättning kan bero på många orsaker: sjukfrånvaro, pensionsavgångar, tjänstledighet på grund av studier, föräldraledighet med mera. En förhållandevis låg personalomsättning bidrar till att skapa förutsättningar för god kontinuitet i förskoleverksamheten. Det är därför viktigt att löpande följa personalomsättningen för att kunna sätta in åtgärder när och där det behövs. Uppföljningen bör synliggöra såväl omsättning inom staden som utanför.

Pågående arbete: Staden utvecklar för närvarande ledningsrapporter för varje månad där det ses över vilka mått som ska ingå.

Ansvarig: Kommunstyrelsen tillsammans med utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

6.2.2 Åtgärd: Säkerställ en likvärdig kompetensförsörjning inom förskolan

Beskrivning: Rapporten har visat på att andelen förskollärare är lägre i socioekonomiskt svaga områden samtidigt som det finns ett ökande rekryteringsbehov i staden utifrån befolkningstillväxten. Stockholms stad behöver årligen rekrytera mellan 500 och 650 förskollärare, vilket motsvarar antalet som utbildas vid närliggande lärosäten varje år. Det finns även ett stort behov av att rekrytera utbildade barnskötare. Staden behöver därför ta fram en strategi för att långsiktigt rekrytera och behålla barnskötare, förskollärare och förskolechefer, med syfte att bidra till en likvärdig verksamhet i staden. Åtgärder för att säkra kompetensförsörjningen ska därmed utformas på ett sådant sätt att de skapar förutsättningar för att kompensera för barns skilda förutsättningar i olika delar av Stockholm.

Det finns underlag att utgå från genom det arbete som har pågått under ett par år med att kartlägga och ta fram förslag på åtgärder för att säkra kompetensförsörjningen. Åtgärder som är inriktade på arbetssituationen och kan bidra till en hög personalkontinuitet och ökad kompetens bör prioriteras.

Pågående arbete: En kartläggning och förslag till åtgärder gällande rekrytering, kompetensutveckling och karriärvägar för förskollärare har tagits fram. Delar av detta har återredovisats i utbildningsnämndens verksamhetsberättelse. Utbildningsnämnden lämnar tillsammans med det treåriga planeringsunderlaget en kompetensförsörjningsplan och framöver kommer även stadsdelsnämnderna att göra det. Tidigare har rapporten beskrivit olika kompetensutvecklingsinsatser. Från hösten 2017 kommer det även att finnas möjlighet att söka pengar från stadens kompetensutvecklingssatsning. Ytterligare en aktivitet som är relevant i sammanhanget är att Stockholms stad ska verka för att fler utbildningsplatser inrättas för förskollärare på närliggande lärosäten.²⁶⁶

Ansvarig: Kommunstyrelsen tillsammans med utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

6.2.3 Åtgärd: Utveckla förskolans ledningsorganisation i syfte att främja det pedagogiska ledarskapet

Beskrivning: Barn från socioekonomiskt och i övrigt resurssvaga förhållanden gynnas särskilt av att få stöd till utveckling och lärande. Ett väl utvecklat pedagogiskt ledarskap är en viktig grund för förskoleverksamheten och för att skapa förutsättningar för barns lärande och utveckling. Det stärker möjligheter att behålla och rekrytera personal, samt förbättrar möjligheter till verksamhetsutveckling. Förskolechefen ansvarar enligt skollagen för ledning och samordning av det pedagogiska arbetet, men denne ansvarar också för frågor såsom personal, budget, livsmedelskontroll och lokalfrågor. Vissa ledningsfrågor kan dock delegeras. I andra städer har organisationsmodeller som förstärker och förtydligar det pedagogiska ledarskapet införts, bland annat genom att ledarskapet för pedagogik har skiljts från ansvaret för administration. Som rapporten har beskrivit saknas en enhetlig ledningsorganisation inom förskolan i Stockholms stad och flera olika modeller återfinns lokalt. För att skapa goda förutsättningar för det pedagogiska ledarskapet behöver roller och ansvar tydliggöras.

²⁶⁶ Budget 2016 för Stockholms stad, s. 69; Budget 2017 för Stockholms stad, s. 71

Erfarenheter från andra städer och från de i staden förekommande organisationsmodellerna bör tas tillvara i det arbetet.

Pågående arbete: Det har påbörjats ett arbete för att se över förskolornas organisation som syftar till att skapa bättre förutsättningar för förskolechefens pedagogiska ledarskap.²⁶⁷ En del i detta är att en utvecklingsgrupp med avdelningschefer har jämfört ledningsorganisationer mellan olika stadsdelsförvaltningar.

Ansvarig: Stadsdelsnämnderna tillsammans med utbildningsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

6.2.4 Åtgärd: Säkerställ förskollärlädd undervisning

Beskrivning: Enligt skollagen ska undervisningen i förskolan ledas av förskollärare och vara målstyrda processer som syftar till utveckling och lärande.²⁶⁸ Förskolechefen ansvarar för att skapa förutsättningar för att undervisning ledd av förskollärare kan tillgodoses. Framöver kommer det dock att vara svårt att rekrytera förskollärare eftersom att efterfrågan är hög i förhållande till antalet som examineras vid närliggande lärosäten. Samtidigt är stödet till utveckling mest betydelsefullt för barn från socioekonomiskt och i övrigt resurssvaga förhållanden. Det skapar behov av att se över organisering och arbetssätt för att säkerställa en förskollärlädd undervisning. Varje förskolenhet ska därför se över och formulera hur den förskollärlädda undervisningen säkerställs. Organisering av arbetet och personalen ska göras utifrån lokala förutsättningar, men goda exempel på olika former av organisering för att stödja kvalitetsutveckling, genom till exempel kvalitets- eller resursteam, bör tas in.

Pågående arbete: Inom nätverket för avdelningschefer inom förskolan förs diskussioner om olika former för att säkerställa en tillräcklig tillgång till förskollärare.

Ansvarig: Stadsdelsnämnderna

Återkoppling/uppföljning: Stadsdelsnämnderna

6.2.5 Åtgärd: Utveckla förskolan som lärande organisation

Beskrivning: Tidigare rapporter inom Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm har framhållit betydelsen av det kontinuerliga lärandet och utbytet mellan forskning och praktik.²⁶⁹ Vikten av att ständigt lära av sina erfarenheter är minst lika viktig inom detta område då det bidrar till att utveckla personalens kompetens som är mest betydelsefull för förskolans likvärdighet.

²⁶⁷ *Samlad kvalitetsredovisning av kommunal förskoleverksamhet i Stockholms stad 2015*, s. 6

²⁶⁸ *Skollagen*, 1 kap. 3 §

²⁶⁹ Se till exempel Bunar, N. (2016) s. 25

Utvecklingsarbetet inom varje förskoleverksamhet behöver utgå från systematik och etablerade former. Utgångspunkten bör vara en gemensam analys där verksamhetens utvecklingsbehov identifieras. Utifrån detta tas beslut om utvecklingsprojekt, kompetensutveckling och andra utvecklingsinsatser. Dessa insatser följs upp och erfarenheterna ger grunden för nya utvecklingsidéer. En fortsatt utveckling av gemensamma mötesplatser på olika nivåer i staden mellan forskning och beprövad erfarenhet är viktig för att bidra till utvecklingen av lärande organisationer. Detta kan göras genom att satsa på varierande samarbetsformer mellan förskola, skola, högskola och andra organisationer på lokal, regional och nationell nivå.²⁷⁰

Pågående arbete: En grund för beslut om utvecklings- och kompetensutvecklingsinsatser är det som kommer fram i de årliga medarbetarsamtal varje chef ska ha med sina medarbetare. Ett arbete med att kartlägga kompetenser inom förskolan pågår. Ett övergripande forum för mötet mellan forskning och beprövad erfarenhet är konferensen Förskolesummit som arrangerades 2015, och som kommer att hållas även 2017, i samarbete med Stockholms universitet.

Ansvarig: Stadsdelsnämnderna

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

6.3 Stärk förutsättningarna till att ge alla barn det stöd de behöver

Tidigare forskningsrapporter inom Kommissionen för ett hållbart Stockholm har lyft fram betydelsen av stödbaserad inkludering.²⁷¹ Förskolan ska vara likvärdig, vilket innebär att den ska kompensera för skilda förutsättningar. Av Skolverkets allmänna råd framgår kravet på pedagogiska kartläggningar och bedömningar för att anpassa förskoleverksamheten utifrån barnens behov. Förskolechefen ska se till att barn får det särskilda stöd och den hjälp de behöver. Huvudmannen ska se till att resurser fördelas utifrån behov och lokala omständigheter. I det nedanstående återfinns åtgärder som syftar till att stärka förutsättningarna till att ge stöd efter behov.

Utöver de åtgärder som framgår nedan bör även samverkan framhållas som ett område av stor betydelse för att möta barns skiftande behov. Förskolan behöver samverka med vårdnadshavare samt med andra förskolor och med skola, socialtjänst, hälso- och sjukvård och polis för att kunna vara socialt utjämnande och motverka ojämlika uppväxtvillkor.²⁷² Andra aktörer av vikt kan vara barn- och ungdomspsykiatri, barnavårdscentraler, familjecentraler, öppen förskola och fritidshem.

²⁷⁰ Vetenskapsrådet (2015c) s. 10-11, 142-143

²⁷¹ Se till exempel Bunar, N. (2016) s. 48-52

²⁷² Persson, S. (2012) s. 6, 27

Genom att utveckla och bygga ut samverkansnätverk mellan aktörer som arbetar med samma målgrupp kan kunskapen om varandras verksamheter öka. Det blir då lättare att tillgodose behovet av stöd till barn och deras familjer. I staden finns det reglering för hur samverkan ska ske avseende dels barn i behov av särskilt stöd och dels övergången mellan skola och förskola. Det är dock fortsatt betydelsefullt att på olika nivåer följa upp och vidareutveckla samverkansformerna.

6.3.1 Åtgärd: Följ upp tillämpningen av det socioekonomiska tillägget i stadens resursfördelningsmodell

Beskrivning: Stadens resursfördelningsmodell är uppbyggd för att delvis kompensera för skillnader i områdenas socioekonomiska struktur. Rapporten visar att det är färre inskrivna barn i socioekonomiskt svaga områden. Samtidigt verkar resursfördelningen endast få svagt genomslag på det som rapporten har framhållit som likvärdighetens indikatorer. Det finns endast svaga samband mellan sämre socioekonomiska förutsättningar och högre personaltäthet respektive mindre barngrupper. När det gäller andelen förskollärare är sambandet dessutom det omvända – andelen förskollärare är högre i socioekonomiskt starka områden. Det är samtidigt viktigt att stadsdelsnämnderna fortsatt ges förutsättningar att utveckla insatser utanför ordinarie förskoleverksamhet som främjar goda och jämlika uppväxtvillkor, exempelvis introduktionsförskolor. För att säkerställa att resursfördelningen främjar en likvärdig förskola bör dock tillämpningen av det socioekonomiska tillägget följas upp.

Pågående arbete: -

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

6.3.2 Åtgärd: Ta fram stadsgemensamma riktlinjer för bedömning av ansökningar om tilläggsbelopp för barn i behov av särskilt stöd

Beskrivning: Utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna bedömer och beslutar om ersättning för omfattande åtgärder för barn i behov av särskilt stöd. Detta hanteras olika i staden. För att säkerställa en likställd bedömning av ansökningar om verksamhetsstöd respektive tilläggsbelopp behöver gemensamma riktlinjer tas fram. Framtagandet bör föregås av en kartläggning av nuvarande hantering.

Pågående arbete: -

Ansvarig: Utbildningsnämnden tillsammans med stadsdelsnämnderna

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

6.3.3 Åtgärd: Utveckla stödet till förskolor i mottagandet av nyanlända barn

Beskrivning: Hösten 2015 ökade antalet nyanlända kraftigt och frågan om mottagandet av nyanlända kom allt mer i fokus. Inom skolan finns en tydlig ambition att nyanlända ska kunna tas emot i stadens alla skolor. Genom den ökade inströmningen kom nyanlända även till förskolor som inte tidigare tagit emot. Paketerad kunskap behöver därför tas fram och spridas till samtliga förskolor om hur mottagandet i barngruppen kan och bör ske samt om vilka samverkansparter som är väsentliga att ha kontakt med i olika frågor.

Pågående arbete: -

Ansvarig: Stadsdelsnämnderna tillsammans med utbildningsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

6.3.4 Åtgärd: Ge barn med annat modersmål än svenska utökat stöd till flerspråkighet

Beskrivning: Andelen barn i de kommunala förskolorna med annat modersmål än svenska bedöms ligga på ungefär 30 procent. Spridningen är mellan 16 och 90 procent bland stadsdelsnämnderna. Inom stadens förskolor finns det över 100 olika andra modersmål än svenska. Arabiska är vanligast, därutöver varierar det vilka andra modersmål som är vanliga.²⁷³ Stödet till språkutveckling är viktigt. Dels behöver stadsdelsnämnderna säkerställa att språkkompetens finns i verksamheter. Dels behöver staden ge fortsatt och utökad tillgång till fortbildning i språkstöd, särskilt vad gäller det som forskningen lyfter fram kring förhållningssätt, till exempel genom att strategiskt använda leken för att integrera nyanlända barn.²⁷⁴ I samband med det bör det ses över vilket stöd som i dag ges till barn med annat språk än svenska som modersmål.

Pågående arbete: Det finns en språkstrategi för förskola och ett uppdaterat stödmaterial för språkutvecklande arbete i stadens förskolor.²⁷⁵ Kurser och föreläsningar kring modersmålsstöd och andra språkutveckling erbjuds kontinuerligt. Alla stadsdelsförvaltningar har kartlagt antal barn och personal med annat modersmål än svenska och antal språk.

Ansvarig: Stadsdelsnämnderna tillsammans med utbildningsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

²⁷³ Samlad kvalitetsredovisning av kommunal förskoleverksamhet i Stockholms stad 2015, s. 5

²⁷⁴ Se avsnitt 3.2.1

²⁷⁵ Samlad kvalitetsredovisning av kommunal förskoleverksamhet i Stockholms stad 2015, s. 13

6.4 Främja socialt blandade förskolor

Rapporten har återkommande konstaterat att en förskola som skapar goda lärande- och utvecklingsmöjligheter kan kompensera för barns skilda förutsättningar. Barn från socioekonomiskt eller i övrigt resurssvaga förhållanden är de som gynnas mest av att gå i förskolor där stöd ges till utveckling. Deras utveckling gynnas också av att vara i grupper med barn från olika socioekonomiska bakgrunder. Där förutsättningar ges bör därför staden eftersträva en större social blandning i förskolan.

6.4.1 Åtgärd: *Motverka segregation i förskolan genom strategisk placering och utformning av nya förskolelokaler*

Beskrivning: Under kommande år finns ett stort behov av fler förskoleplatser i Stockholms stad. I denna utbyggnad är det angeläget att analysera hur nya förskolor bäst bör placeras och utformas för att skapa förutsättningar för att barn med skilda socioekonomiska förutsättningar ska mötas. Vid utbyggnad av förskolor i socioekonomiskt svaga områden är det också viktigt att se över om lokalutformningen och placeringen kan påverka det som i brukarundersökningar förefaller vara en lägre nöjdhet bland föräldrar i dessa områden med hur den pedagogiska miljön stimulerar till lek, utveckling och lärande.

Pågående arbete: Där det är möjligt att samplanera nya förskolelokaler med skollokaler görs detta inom ramen för den samordnade grundskoleplaneringen i Stockholms stad (SAMS). I detta arbete kan möjligheterna att främja socialt blandade förskolemiljöer göras till planeringsinriktning.

Ansvarig: Kommunstyrelsen tillsammans med utbildningsnämnden, stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret, stadsdelsnämnderna och SISAB

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

Litteraturförteckning

AFA Försäkring (2016). *Allvarliga arbetsskador och långvarig sjukfrånvaro – 2016*. Arbetsskaderapport.

Almqvist, L. (2006). *Children's health and developmental delay: Positive functioning in every-day life*. Akademisk avhandling. Örebro Studies in Psychology.

Almqvist, L., Hellnäs, P., Stefansson, M. & Granlund, M. (2006). 'I can play!' Young children's perception of health. *Pediatric Rehabilitation*. Volym 9, nummer 3, sida 275-284.

Anvisningar till stadsdelsnämnden 2016. Kvalitetsredovisning förskola. Stockholms stad: Förnyelseavdelningen, Stadsledningskontoret. 2016-06-10.

Bauchmüller, R., Gørtz, M. & Würtz Rasmussen, A. (2011). *Long-run benefits from universal high-quality pre-schooling*. AKF Working Paper.

Bjørnestad, E. & Pramling Samuelsson, I. [Red.]. (2012). *Hva betyr livet i barnehagen for barn under tre år? En forskningsoversikt*. Høgskolen i Oslo og Akershus.

Budget 2017 för Stockholms stad. Inriktning för 2018 och 2019. *Ett Stockholm för alla*. Dnr 180-612/2016.

Budget 2016 för Stockholms stad. Inriktning för 2017 och 2018. *Ett Stockholm för alla*. Dnr 180-529/2015.

Bunar, N. (2016). *Hållbar skolutveckling för alla – Om skolförbättring och skolpersonalens handlingsutrymme*. Underlagsrapport till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.

Bunar, N. (2015). *Elevsammansättning, klyftor och likvärdighet i skolan*. Underlagsrapport till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.

Cederblad, M. (2003) *Från barndom till vuxenliv. En översikt av longitudinell forskning*. Stockholm: Gothia.

Eurofound (2015). *Working conditions, training of early childhood care workers and quality of services – A systematic Review*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Häll, L. (2013). *Kommunikativ mångfald i förskolebarns lek*. I Björk-Willén, P., Gruber, S. & Puskás, T. [Red.]. *Nationell förskola med mångkulturellt uppdrag*. Stockholm: Liber AB

Inbjudan till Rekryteringsutbildning för förskola, Stockholms stad 2016-2017. Stockholms stad: Förskoleavdelningen, utbildningsförvaltningen.

Kihlbom, M. (2004) *Små barn i förskolan*. I Hindberg, B. (2004) *Se till mig som liten är. Hälsa, utveckling och kvalitet i förskolan*. Allmänna Barnhusets konferens 3–5 november 2003. Stockholm: Allmänna Barnhuset.

Kommittédirektiv (2015:60). *En kommission för jämlik hälsa*. Beslut vid regeringssammanträde den 4 juni 2015.

Kompetensförsörjning i kommunala förskolor – Rekrytering och karriärvägar i staden. Stockholms stad: Utbildningsförvaltningen. Dnr 1.5.2-627/2017.

Kompetensförsörjningsplan för förskola, grundskola och gymnasieskola. Stockholms stad: Avdelningen för personal och kompetensförsörjning, utbildningsförvaltningen. Beslut vid utbildningsnämndens sammanträde den 14 april 2016, § 9, bilaga 3.

Kriterier för tillsyn av fristående förskolor. Stockholms stad: Utbildningsförvaltningen. Reviderad 2014-11-11.

Kvalitetsindikator för förskolans verksamhet 2016. Självvärdering av hur arbetslaget utifrån läroplanen skapar förutsättningar för barnens utveckling och lärande – Ett verktyg för alla barns rätt till en likvärdig förskola av hög kvalitet. Stockholms stad: Förskoleavdelningen, utbildningsförvaltningen.

Lokalförsörjning – förskola och skola. N 8, 2016. Projektrapport. Dnr 3.1.3-153/2016. Stockholms stad: Stadsrevisionen.

Lokalförsörjningsplan 2017-2019. Redovisning av prognosperiod 2016-2024. Uppdatering av funktionsprogram för skollokaler. Stockholms stad: Utbildningsnämnden. 2016-03-17.

Magnuson, K. A. & Waldfogel, J. (2005). Early Childhood Care and Education. Effects on Ethnical and Racial Gaps in School Readiness. *The Future of Children*. Volym 15, nummer 1, sida 169-196.

Malmö stad (2014). *Att avstå förskola. Varför väljer ett antal föräldrar att avstå förskola för sina barn och hur kan förskoleförvaltningen möta dem?* Malmö stad: Förskoleförvaltningen. Arbetsmaterial till underlag för förskoleförvaltningens fortsatta arbete med uppsökande verksamhet.

Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen & Socialstyrelsen (2007). *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*. Västerås: Edita Västra Aros.

Nilsson, I. (2012). *Sociala investeringar kring barn och unga*. Almedalsutgåva 2012. Stockholm: Skandia Försäkringsaktiebolag.

Nilsson, L. & Wiedel, D. O. (2016) *Tidiga insatser i förskolan: erfarenheter från ett utvecklingsarbete i Vara kommun*. Trollhättan: Högkolan Väst och Vara kommun.

Persson, S. (2012). *Förskolans betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa*. Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö.

Regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad. Antagna av kommunfullmäktige den 12 december 2016.

Riktlinjer för fristående förskola i Stockholms stad. Stockholms stad: Utbildningsnämnden. Dnr 1.3.2-9818/2015.

Riktlinjer för övergångar – mellan förskola och skola 2013. Stockholms stad.

Samlad kvalitetsredovisning av kommunal förskoleverksamhet i Stockholms stad 2015. Stockholms stad: Förskoleavdelningen, utbildningsförvaltningen. Dnr 1.2.3-1988/2016.

Schweinhart, L. J., Montie, J., Xiang, Z., Barnett, W. S., Belfield, C. R. & Nores, M. (2005). Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40. Ypsilanti, MI: *High/Scope Educational Research Foundation*. Sida 194-215.

Sheridan, S., Pramling Samuelsson, I. & Johansson, E. (red.) (2009). *Barns tidiga lärande. En tvärsnittsstudie om förskolan som miljö för barns lärande*. Göteborgs universitet.

Siry, C., Ziegler, G. & Max, C. (2012). "Doing Science" through Discourse-in-Interaction: Young Children's Science Investigations at the Early Childhood Level. *Science Education*. Volym 96, nummer 2, sida 311-336.

Skaremyr, E. (2014). *Nyanlända barns deltagande i språkliga händelser i förskolan*. Licentiatuppsats. Karlstads universitet. Karlstad University Studies 20147:41.

Skillnadernas Stockholm. Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Stockholms stad.

Skolinspektionen (2016a). *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse 2015-2017*. Delrapport 1. Dnr 2015:3 364.

Skolinspektionen (2016b). *Förskolans pedagogiska uppdrag – Om undervisning, lärande och förskollärares ansvar*. Dnr 2015:5671.

Skolinspektionen (2015). *En vanlig dag i förskolan. Gruppstorlek, personaltäthet och trygghet*. Flygande granskning 402-2014:6460.

Skolverket (2016a). *Barngruppens storlek i förskolan. En kartläggning av aktuell pedagogisk, utvecklingspsykologisk och socialpsykologisk forskning*. Stockholm: Skolverket (rapport nr 433).

Skolverket (2016b). *Läroplan för förskolan Lpfö 98*. Reviderad 2016.

Skolverket (2016c). *Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Förskolan*. Reviderad 2016.

Skolverket (2015). *Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*.

Skolverket (2013). *Flera språk i förskolan – teori och praktik*. Stödmaterial.

Skolverket (2012). *Mer om... Annan pedagogisk verksamhet*. Juridisk vägledning.

Skolverket (2011). *Möten för lärande. Pedagogisk verksamhet för de yngsta barnen i förskolan*. Kunskapsöversikt. 2:a reviderade upplagan.

Socialstyrelsen (2013). *Barn som anhöriga. Konsekvenser och behov när föräldrar har allvarliga svårigheter, eller avlider*. Västerås: Edita Västra Aros.

Stockholms stads förskoleprogram – Framtidens förskola. Lärande i fokus för alla barn i en växande och föränderlig stad. (2013). Stockholms stad: Utbildningsförvaltningen.

Sweco (2017). *Socioekonomiskt index och förskola – ett underlag för bedömning om lika villkor för stadens förskolebarn*. PM upprättat av Silke Tindrebäck, Linda Wahlman och Olof Wredenfors på uppdrag av Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.

Tang, F. & Adams, L. D. (2010). "I Have F-rien-d Now": How Play Helped Two Minority Children Transition Into an English Nursery School. *Diaspora, Indigenous, and Minority Education. Studies of Migration, Integration, Equity, and Cultural Survival*. Volym 4, nummer 2, sida 118-130.

Tillämpningsföreskrifter för Stockholms kommunala taxa för förskolan, fritidshemmet och pedagogisk omsorg. Stockholms stad: Välfärdsutvecklingsavdelningen, stadsledningskontoret. Dnr 439-1084/2015.

Uppföljning av budget 2016 – Tertialrapport 2 med delårsbokslut per den 31 augusti 2016. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Stockholms stad. Dnr 181-1363/2016.

Uppföljningsrapport Jämställdhets- och mångfaldsplan 2016-2018. Avseende period 2016. Stockholms stad: Utbildningsnämnden.

Utredning avseende revidering av regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad samt rätt till plats i förskolan. Stockholms stad: Förskoleavdelningen, utbildningsförvaltningen. Dnr 1.5.2-3674/2016.

Verksamhetsberättelse 2016 för utbildningsnämnden. Tjänsteutlåtande. Dnr 1.2.3-120/2017. Stockholms stad: Utbildningsnämnden.

Vetenskapsrådet (2015a). *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer*.

Vetenskapsrådet (2015b). *Förskola tidig intervention*. Delrapport från SKOLFORSK-projektet.

Vetenskapsrådet (2015c). Resultatdialog. *Gruppstorlekens betydelse för barns möjligheter att lära och utvecklas i förskolan*.

Vetenskapsrådet (2008). *Forskning om villkor för yngre barns lärande i förskola, förskoleklass och fritidshem*.

Vision 2040 – Ett Stockholm för alla. Stockholms stad.

Webbaserad kvalitetsindikator – Slutrapport. Oktober, 2016. Stockholms stad: Förskoleavdelningen, utbildningsförvaltningen.

Yoshikawa, H., Weiland, C., Brooks-Gunn, J., Burchinal, M. R., Espinosa, L. M., Gormley, W. T., Ludwig, J., Magnuson, K. A., Phillips, D. & Zaslow, M. J. (2013). Investing in Our Future: The Evidence Base on Preschool Education. *Society for Research in Child Development and Foundation for Child Development*.

Författningar

FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen). New York den 20 november 1989. Sveriges överenskommelser med främmande makter (SÖ 1990:20).

Förvaltningslagen. Svensk författningssamling 1986:223.

Hälso- och sjukvårdslagen. Svensk författningssamling 1982:763.

Lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Svensk författningssamling 1998:531.

Polislagen. Svensk författningssamling 1984:387.

Skollagen. Svensk författningssamling 2010:800.

Socialtjänstlagen. Svensk författningssamling 2001:453.

Tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Socialstyrelsens författningssamling 1997:15 (S).

Propositioner

Regeringens proposition 2002/03:53. *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* Stockholm: Socialdepartementet.

Regeringens proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Regeringens proposition 2014/15:147. *Det kommunala vårdnadsbidraget avskaffas*. Stockholm: Socialdepartementet.

Offentliga utredningar

SOU (Statens offentliga utredningar) 1972:26. *Förskolan*. Del 1. Betänkanden avgivet av 1968 års barnstugeutredning. Stockholm: Socialdepartementet.

SOU (Statens offentliga utredningar) 1972:27. *Förskolan* Del 2. Betänkanden avgivet av 1968 års barnstugeutredning. Stockholm: Socialdepartementet.

Webbplatser

Förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad

stockholm.se / Förskola & Skola / Förskola & pedagogisk omsorg

Regler, ansvar, tillstånd och avgifter för fristående förskola i Stockholms stad

foretag.stockholm.se

Resultat från brukarundersökningar inom förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad

stockholm.se / Brukarundersökningar / Resultat från brukarundersökningar / Resultat förskola/pedagogisk omsorg

Skolforskningsinstitutet

skolfi.se

Skolinspektionen

skolinspektionen.se

Skolverket

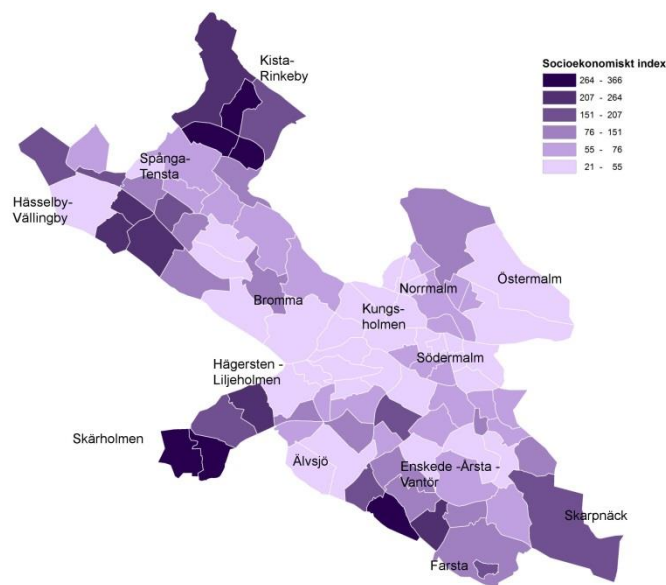
skolverket.se

Statistik om Stockholm

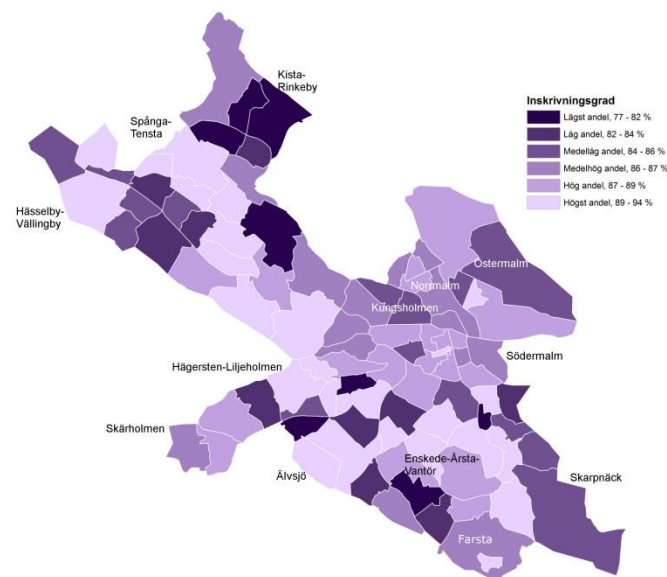
statistik.stockholm.se

Bilaga 1: Kartor över Stockholms stad: socioekonomi och betydelsefulla faktorer för en likvärdig förskola

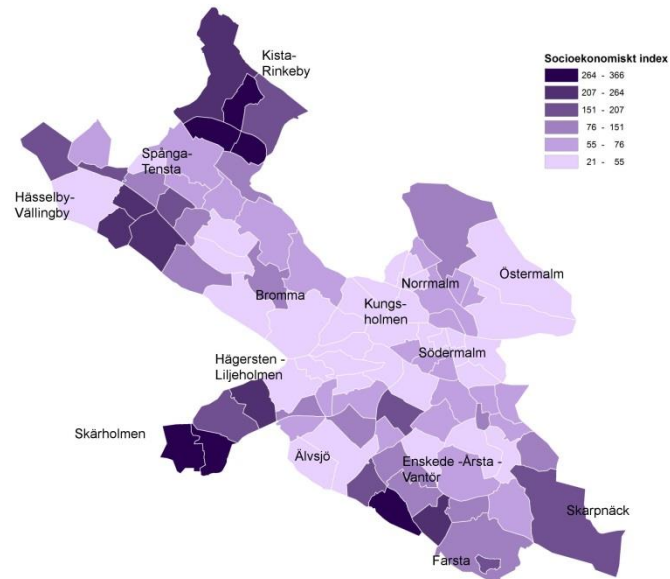
Socioekonomiskt index per planområde i Stockholms stad. Baserat på uppgifter från 2014 och 2015. Ett högt index innebär en hög andel med utländsk bakgrund, lägre utbildningsnivå och låg inkomstnivå.



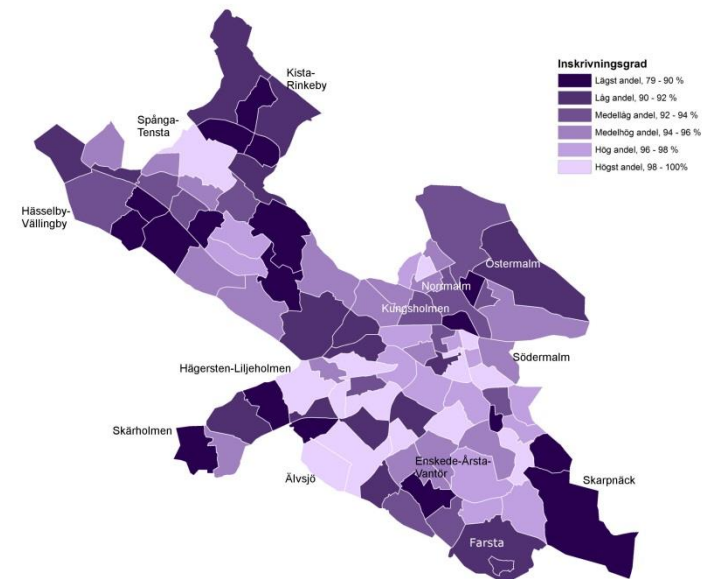
Andel inskrivna barn (1 till 5 år) i kommunal och fristående förskoleverksamhet per planområde i Stockholms stad, den 31 december 2015.



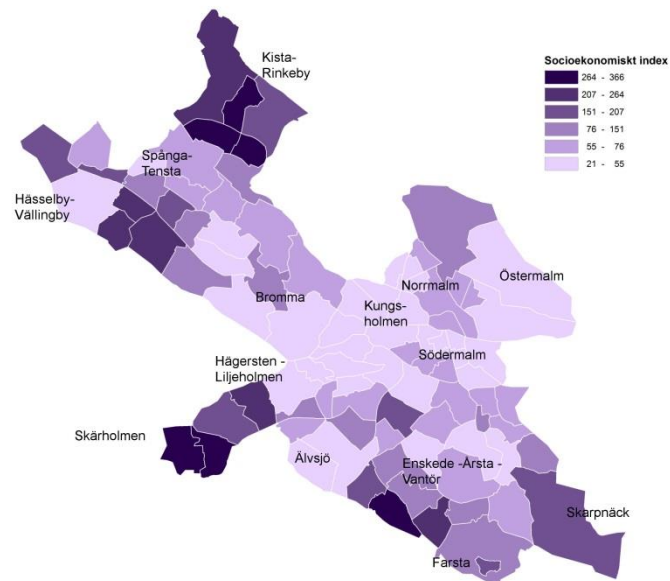
Socioekonomiskt index per planområde i Stockholms stad. Baserat på uppgifter från 2014 och 2015. Ett högt index innebär en hög andel med utländsk bakgrund, lägre utbildningsnivå och låg inkomstnivå.



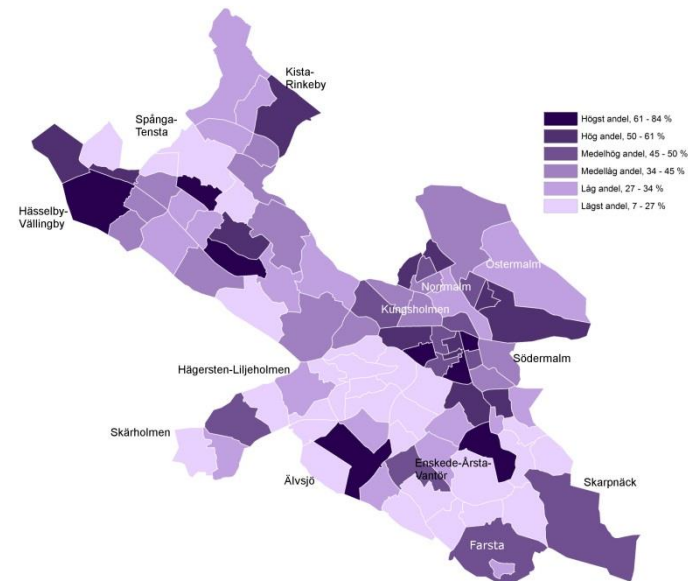
Andel inskrivna barn (2 år) i kommunal och fristående förskoleverksamhet per planområde i Stockholms stad, den 31 december 2015.



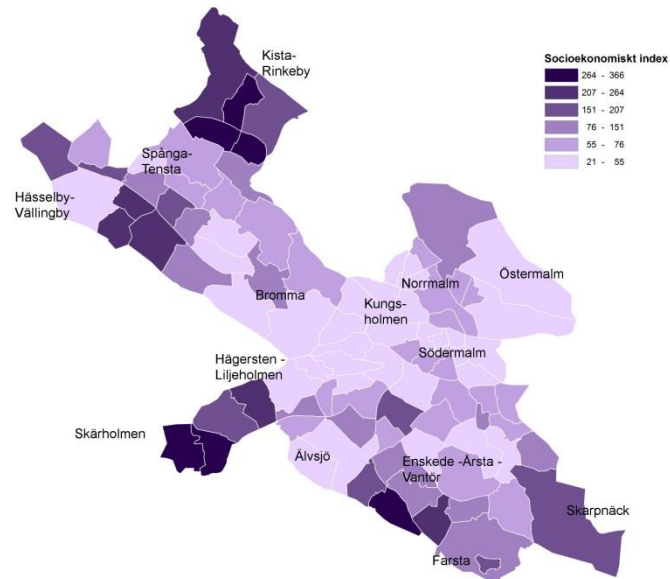
Socioekonomiskt index per planområde i Stockholms stad. Baserat på uppgifter från 2014 och 2015. Ett högt index innebär en hög andel med utländsk bakgrund, lägre utbildningsnivå och låg inkomstnivå.



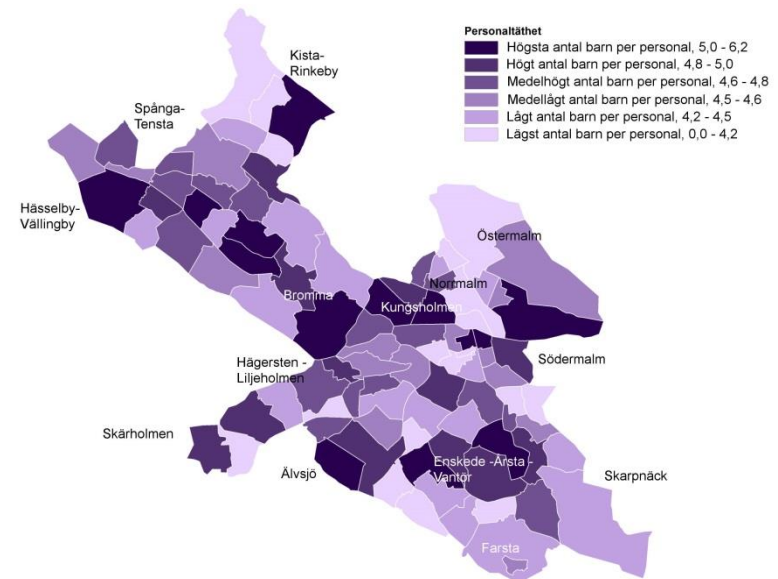
Andel inskrivna barn (1 till 5 år) i fristående förskola per planområde i Stockholms stad, den 31 december 2015.



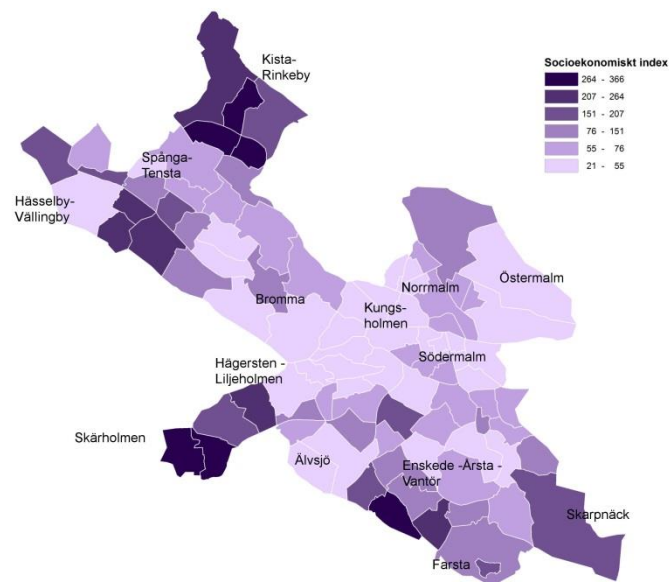
Socioekonomiskt index per planområde i Stockholms stad. Baserat på uppgifter från 2014 och 2015. Ett högt index innebär en hög andel med utländsk bakgrund, lägre utbildningsnivå och låg inkomstnivå.



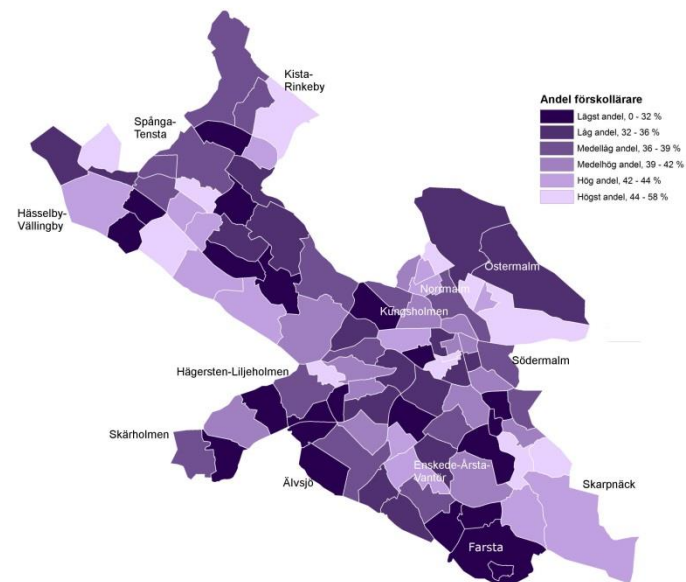
Antalet barn per heltidsanställd personal (personaltäthet) som arbetar i barngrupp hösten 2016.



Socioekonomiskt index per planområde i Stockholms stad. Baserat på uppgifter från 2014 och 2015. Ett högt index innebär en hög andel med utländsk bakgrund, lägre utbildningsnivå och låg inkomstnivå.



Andel anställda som förskollärare bland anställda i barngrupp, den 31 oktober 2016.



Bilaga 2: Malmö stads kartläggning av faktorer som har betydelse för att barn uteblir från förskolan²⁷⁶

Tidigare har Malmö och Göteborg, inom sina hållbarhetskommissioner, sett över förskolans betydelse för en hållbar utveckling och skillnaderna i förutsättningar inom respektive stad, till exempel vad gäller deltagande i förskolan och andelen utbildad personal. Detta är en beskrivning av Malmö stads kartläggning om vilka barn som står utanför förskoleverksamheten och vad anledningen till det är. Kartläggningen ligger till grund för inriktningen för förskoleförvaltningens uppsökande verksamhet.

Malmökommissionen avslutade sitt arbete i mars 2013. Ett år senare fattade kommunstyrelsen i Malmö stad beslut om det fortsatta arbetet utifrån kommissionen rekommendationer och 74 åtgärdsförslag.²⁷⁷ Organisationsmässigt ledde kommissionens arbete till att det skapades en förskoleförvaltning.

Ett åtgärdsförslag var ”Kartlägg vilka barn som står utanför förskoleverksamheten följt av aktivt uppsökande och information”. Detta är ett av flera uppdrag under pågående arbete. Förskoleförvaltningen gjorde en analys våren 2014 om barn som inte är inskrivna i förskolan. I september 2014 framgick det att 260 barn bland femåringar inte gick i förskolan. Den största andelen barn som inte går i förskola finns i Rosengård, Fosie och Södra Innerstaden. I hela staden finns det barn som inte går i förskola²⁷⁸. Frågan blev då varför ett antal vårdnadshavare avstår förskola för sina barn och hur förskoleförvaltningen kan möta dem. För att få svar på frågan undersöktes varför ett antal vårdnadshavare i området Södra Sofielund ofrivilligt eller frivilligt valde att avstå förskola för sina barn. I Södra Sofielund är det en ung befolkning, hög omflyttning, större trångboddhet än Malmö som helhet och Skåne. Bostadsbeståndet består till 94 procent av lägenheter i flerbostadshus och majoriteten av dessa är hyresrätter, 62 procent har utländsk bakgrund och förvärvsfrekvensen var 47 procent år 2011.

²⁷⁶ Karin A Stomberg, utvecklings- och planeringssekreterare, förskoleförvaltningen, Malmö stad; Malmö stad (2014)

²⁷⁷ malmo.se / Kommun & politik / Socialt hållbart Malmö

²⁷⁸ Områden som kännetecknas av sämre socioekonomiska förutsättningar har i genomsnitt en lägre inskrivningsgrad i förskolan. Det är dock inte alltid så att en låg andel inskrivna barn stämmer överens med ett lågt antal inskrivna barn i ett område. Det beror på att antalet barn födda mellan 2011 och 2014 skiljer sig från cirka 700 i ett stadsdelsområde till 3 000 i ett annat.

Dessutom är den disponibla medelinkomsten per invånare låg både i förhållande till stadsdel/stadsdelsområde och i högre grad jämfört med Malmö.

Datainsamlingen bestod av intervjuer med verksamhetsnära personal såsom förskollärare, förskolechef, socionomer, områdeskoordinator, socialpedagoger, barnsjuksköterskor och läkare. Även Migrationsverket, Försäkringskassan och ett antal verksamma föreningar i Södra Sofielund intervjuades. Underlaget bestod även av enkäter som lämnats till Romskt informations- och kulturcenter (RIKC), till Familjens hus vid Folkets park och till handläggarna på IOF, ekonomiskt bistånd i stadsområdet Innerstaden. Däremot omfattade inte underlaget uppsökande verksamhet eller intervjuer med vårdnadshavare till barn som inte gick i förskolan.

Samlingsrubrikerna för de förklaringar till varför vårdnadshavarna valde att avstå förskola till sina barn är:

- normer,
- kunskapsbrist om förskolan och dess kvaliteter,
- tillämpningsföreskrifterna,
- samverkan,
- utbud och efterfrågan på förskoleplatser samt
- boende- och familjesituationen.

Andra skäl till att vårdnadshavare valde att inte sätta sina barn i förskolan var att de hade ekonomiska möjligheter att vara hemma med barnet fram till 2 till 2,5 års ålder. Mängden barn som inte går i förskola fördelas lika över familjer med olika socioekonomiska förutsättningar.

Normer

Här handlar det om hur olikhet som etnicitet, familjesammansättning, funktionsvariation, religion, materiella resurser, utseende och ålder bemöts. För de som kan *språket* och känner till sina rättigheter är det lätt att vara en del av förskolan. Språkförbistringar utgör en barriär för att förstå förskolans kvaliteter och uppdrag och försvårar ansökan om förskoleplats.

Kulturella aspekter spelar också roll. Om familjer inte har någon erfarenhet av förskola kan det leda till osäkerhet och okunskap kring förskolan och dess verksamhet samt ett skäl till att avstå förskoleplats. Varför nyanlända utrikes födda kvinnor har lägre arbetskraftsdeltagande brukar förklaras med att kvinnor har ett omsorgsansvar. Om kvinnan i familjen är arbetslös och hemma kan det förklara varför den familjen inte har sitt barn på förskola.

Förskoleverksamhetens rutiner utgår från bestämda regler, till exempel tid för lämning och hämtning. Några vårdnadshavare behöver få mer förklarat för sig hur förskolan arbetar och vilka rutiner som finns och varför de finns.

Det finns även en rädsla hos vissa att deras barn kan bli omhändertagna av myndigheter. Rädslan kan grunda sig i en generell skepsis gentemot myndigheter och dess trovärdighet.

Värdegrundsarbetet är en ständig aktiv och pågående process i Malmös förskoleverksamhet. Normer bör synliggöras, granskas, diskuteras och förklaras utifrån kopplingen till det pedagogiska uppdraget. Arbetet med värdegrunden ska också vara utifrån hur normerna påverkar enskilda individer och grupper med olika etnicitet, familjesammansättning, funktionsvariation, religion, materiella resurser, utseende och ålder. Med andra ord är det normen som granskas, inte de personer som faller utanför denna. Till exempel var modernmålsstöd ett kommuncentralt utvecklingsområde i Malmö mellan 2013 och 2015, som kan bidra till och verka som en dörröppnare för vårdnadshavare som tvekar på att ha sitt barn i förskolan.

Kunskapsbrist om förskolan och dess kvaliteter

Det finns en kunskapsbrist om varför förskolan är bra för barnet. Den allmänna uppfattningen är att förskolan i första hand handlar om omsorg. Kunskapen om den pedagogiska delen i förskolan är emellertid låg. Kunskapen brister också om rättigheten till den allmänna förskolan. Kunskapsbristen finns till stor del även bland medarbetarna som blev intervjuade.

Enligt intervjupersonerna är uppsökande verksamhet, och/eller möten genom en aktiv dialog med vårdnadshavare, en framgångsfaktor. Dialogen kan med fördel göras med hjälp av en resursperson med interkulturell kompetens och kunskap i det språk vårdnadshavaren har.

För att råda bot på kunskapsbristen påbörjades en diskussion och former kring samverkan mellan förskoleförvaltningen och medborgarkontoren i respektive stadsområdesförvaltning. Sedan 2013 har fler insatser genomförts. Malmö stad vill dessutom erbjuda informationscentra och medborgarservice med särskild förskoleinformation på flera platser. Informationen bör handla om förskolans kvaliteter, förskolors placeringar, allmän förskola, förskolekön, tillämpningsföreskrifter, kommande förskolor med mera.

En annan satsning var att undersöka förutsättningarna för att flera vårdnadshavare ska kunna komma till en familjecentral, som kan verka uppsökande. På detta sätt kan asylsökande, nyanlända eller andra familjer som är isolerade slussas in i förskoleverksamheten.

Tillämpningsföreskrifterna

Ett barn kan skrivas ut från förskolan om det varit frånvarande under två månader. Detta kan leda till att vårdnadshavarna inte ansöker om förskoleplats på nytt.

Barnavårdscentralen, medarbetarkontor och öppna förskolan hjälper ofta vårdnadshavare med ansökningsformuläret till förskola. Flera vårdnadshavare förstår inte ansökningssystemet och missar att anmäla sitt intresse. Det kan även bero på att familjerna är bortresta när erbjudandet om förskoleplats skickas och missar att tacka ja.

År 2014 pågick en översyn av tillämpningsföreskrifterna. Särskilt fokus var att definiera skollagens 8 kap. 15 § ”Ett barn ska erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt” och reglerna vid anmälning, uppsägning och turordning.

Samverkan

För att säkerställa att information och kunskap om förskola till asylsökande och nyanlända fungerar visade kartläggningen att förskoleförvaltningen behövde informera myndigheter som Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Även förvaltningar med ansvar för ekonomiskt bistånd och invandrarservice behöver information om förskolan. Detta görs i dag genom uppsökande verksamhet.

Genom samverkan mellan förskoleförvaltningen och medborgarkontoren skulle samarbetet kring information och kunskap om förskolan förstärkas, vilket görs i dag. Möjligheterna att bistå och hjälpa till vid ansökan om förskola skulle också ses över. Utöver detta övervägdes andra samarbetsformer med andra parter och/eller forum.

Utbud och efterfrågan på förskoleplatser

Kartläggningen visade att ett skäl till att välja bort förskolan var om barnet inte erbjöds plats på samma förskola som ett syskon. Ett annat skäl var närheten till förskolan. Malmö stad erbjuder numera syskonförtur.

Det pågår ett intensivt arbete med att ta fram fler förskoleplatser i Malmö med hänsyn till spridning i staden för att gynna närhetsprincipen, som särskilt lyfts i Malmö stads lokalförsörjningsplan.

För nuvarande finns tio öppna förskolor i Malmö. Under hösten 2016 öppnades en förskola för nyanlända. Målsättningen är att de öppna förskolorna ska bli familjecentraler. I detta arbete samarbetar förskoleförvaltningen, socialtjänsten och Region Skåne. En styrgrupp har bildats och ett par familjecentraler förväntas etableras under 2017.

Boende- och familjesituationen

Det finns familjer med flera barn i olika åldrar som prioriterar bort förskolan för förskolebarnet om det barnet har ett nyfött syskon och ett äldre syskon i skolålder. Det beror då på att det är svårt att få ihop logistiken med hämtning och lämning.

En annan förklaring till att avstå förskoleplats är om familjen är inneboende hos en annan familj. Att vara inneboende skapar osäkerhet om en permanent bosättning och val av förskola kan då dröja. Avsikten kan även vara att flytta tillbaka till sitt hemland och familjen kan då välja att fortsätta bo tillfälligt. När barnet närmar sig skolåldern bestämmer sig familjen för hur de ska göra. Detta kan vara en anledning till att familjen väljer att avstå förskola.

Bostadsbyggandet i Malmö kommer framöver främst att handla om att tillhandahålla fler bostäder som fler kan efterfråga, inklusive hushåll med låga inkomster. Boendesegregationen ska motverkas genom allsidigt bostadsbyggande utifrån upplåtelseform, lägenhetsstorlek och hustyper.

