



Handläggare: Lars B Strand
Tfn: 50809023

Norrmalms stadsdelsnämnd

"Vad är viktigt för att det skall vara en bra förskola? - enligt föräldrar, personal och förskolechefer". Yttrande över en revisionsrapport.

Förslag till beslut

Stadsdelsnämnden överlämnar och åberopar stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Ulf Bergh
Stadsdelsdirektör

Yngve Lindström
Avdelningschef

Sammanfattning

Revisionskontoret har gett förvaltningar och nämnder möjlighet att yttra sig över en kvalitativ förstudie till en granskning av barnomsorgen i staden. Förvaltningen finner att rapporten har flera brister. Främst anmärker förvaltningen på att föräldrar och personal har uppmanats ange förbättringsförslag utan att beakta de ekonomiska konsekvenserna av dessa. Vidare refereras en kunskapsöversikt osakligt. Revisionskontorets slutsats att barngrupperna är för stora saknar vetenskaplig grund. Trots att rapporten behandlar kvaliteten i barnomsorgen beaktas stadens kvalitetsstrategi endast perifert.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom avdelningen för strategi och stöd.

Bakgrund

Stadens revisorer har överlämnat en rapport, "Vad är viktigt för att det skall vara en bra förskola? – enligt föräldrar, personal och förskolechefer", för kännedom. De nämnder/förvaltningar som önskar lämna synpunkter ska göra det senast den 1 mars 2002. Rapporten bilägges.

Rapporten redovisar den första etappen av en granskning av barnomsorgen i staden. Denna etapp är en förstudie inför en planerad enkätundersökning till personal och föräldrar. I nästa etapp ingår också intervjuer med barnomsorgsansvariga samt analys av tillgänglig statistik m.m. Förstudien bygger på s.k. fokusgruppintervjuer med barnskötare och förskollärare, med förskolechefer samt med föräldrar med barn i förskolan. Totalt har 25 fokusgruppintervjuer genomförts i vilka sammanlagt ca 250 personer har deltagit.

Enligt rapporten är barngruppernas storlek, de personella resurserna och tillgången på utbildad personal – d.v.s. olika strukturella förutsättningar viktiga för att förskolan ska kunna erbjuda en bra verksamhet. Dagens barngrupper anses för stora. Dessa strukturella förutsättningar hänger ytterst samman med resurstilldelning och förskolans ekonomi. Föräldrarna fäster störst avsikt vid barnens trygghet, trivsel och säkerhet.

Förvaltningens synpunkter

Är förstudien relevant?

Som bakgrund till studien anges dels att betydande strukturella och ekonomiska förändringar har kännetecknat förskoleverksamheten under den senaste tioårsperioden, dels att antalet barn i förskoleverksamheten förväntas öka de närmaste åren. Vidare hävdas att brister inom barnomsorgen allt oftare har uppmärksammats i media de senaste åren.

En annan bakgrund är att en granskning av barnomsorgen i staden ingår i revisionsplanen för år 2001/2002. Syftet enligt denna är att belysa och bedöma verksamheten genom att granska

- ❖ Hur personalen och föräldrarna uppfattar arbetssituationen och arbetsmiljön
- ❖ Om arbetsmiljön uppfyller de krav som finns i lagar och förordningar
- ❖ Om stadsdelsnämnderna uppfyller lagen om platsgaranti från ett års ålder
- ❖ Hur stadsdelsnämnderna hanterar personalfrågor som att rekrytera och behålla personal inom förskolan
- ❖ Vilken beredskap stadsdelsnämnderna har för att möta behovet av förskola under den närmaste femårsperioden

I granskningen ingår även att så långt det är möjligt följa utvecklingen av resurstilldelningen och kostnadsutfallet per barn inom förskolan under 90-talet.

Mot bakgrund av de ekonomiska och strukturella förändringar som har kännetecknat förskoleverksamheten under den senaste tioårsperioden hade man kunnat vänta sig att revisorernas granskning av förskoleverksamheten skulle ta sikte på antingen om den ökade produktiviteten har inneburit minskad effektivitet i form av sänkt kvalitet eller om de nya styrformerna fungerar. Från kommunfullmäktiges synvinkel är naturligtvis även det uppdrag som ingår i revisionsplanen och som främst syftar till att ta reda på om det är realistiskt att platsgarantin kan uppfyllas när antalet förskolebarn ökar relevant. Den

frågeställning som anges i första punkten, ”hur personalen och föräldrarna uppfattar arbetssituationen och arbetsmiljön” ankommer enligt förvaltningens mening i första hand på förskoleenheterna och stadsdelsnämnderna att följa upp.

Är syftet klart formulerat?

Syftet med förstudien förefaller emellertid mer oklart. Enligt rapporten är syftet att belysa vad som är viktigt för att det ska vara en bra förskola. Den ska också ligga till grund för att utforma en enkätundersökning till personal och föräldrar. Hur denna enkätundersökning ska ge svar på de huvudfrågor som ställs enligt revisionsplanen redovisas inte. Förvaltningen anar dock att den ska användas för att formulera frågor om ”hur personalen och föräldrarna uppfattar arbetssituationen och arbetsmiljön.” Förvaltningen ställer sig i så fall tveksam till det lämpliga i metoden att först göra en förstudie för att ta reda på vad som är viktigt för att det ska vara en bra förskola och sedan fråga personal och föräldrar om dessa krav uppfylls. Ett något mer förutsättningslöst angreppssätt på enkätundersökningen hade varit att föredra.

Den valda metoden, ”fokusgrupper,” är en metod för att få fram angelägna förbättringsområden. Metoden gör det emellertid inte möjligt att generalisera utifrån undersökningsresultaten. Men framförallt vänder sig förvaltningen emot att revisorerna arbetar med att ta fram angelägna förbättringsområden utan att ange några ekonomiska begränsningar. Självfallet vill alla, såväl personal som föräldrar, se förbättringar i verksamheten. Mer intressant är dock, enligt förvaltningens mening, att ta reda på om verksamheten kan förbättras inom de ekonomiska ramar som står till buds.

Är studien väl genomförd?

Huruvida studien är väl genomförd går inte att bedöma eftersom rapporten endast redovisar en sammanställning av betydelsefulla kännetecken och förbättringsförslag. Underlagen finns inte med. Endast ett exempel på en kvalitetskarta har bifogats. De kännetecken och förbättringsområden som redovisas är emellertid sådana som man kan förvänta sig utifrån tidigare undersökningar.

Är resultaten väl analyserade och redovisade?

Redovisningen fokuserar på vad de olika kategorierna – personal, förskolechefer, föräldrar – är ense om. Mer intressant vore enligt förvaltningens mening att uppmärksamma skillnaderna. Det framgår nämligen att föräldrarna är mest intresserade av barnens trygghet, trivsel och säkerhet, medan personalen anser barngruppens storlek viktigast. Förskolecheferna anser å sin sida att utbildad personal är viktigast. Föräldrarna har, till skillnad från personalen, många förslag som handlar om verksamhetens innehåll. Vilken betydelse dessa skillnader i prioritering kan ha för verksamhetens kvalitet analyseras inte. Inte heller hur de relaterar till målen för förskolan. Någon analys av samband med det faktum att det finns delade meningar om det önskvärda i att personalen har förskolläraryt utbildning genomförs inte heller.

När det gäller förbättringsområden återkommer personalgrupperna till mindre barngrupper eller ökad personaltäthet. Förskolecheferna vill ha en förbättrad ekonomi. Föräldrarna delar den senare uppfattningen men två grupper för också fram personalens lön som ett förbättringsområde. En del av dem som föreslår mindre grupper förefaller inte därmed avse ökad personaltäthet. Såväl antalet barn som antalet anställda i en grupp kan ju minska i viss utsträckning. Flera av förbättringsförslagen kostar emellertid pengar och kan endast tillgodoses av kommunfullmäktige. Sett på det sättet blir revisionsrapporten en granskning av kommunfullmäktiges budgetbeslut.

Revisionskontoret anser att utvecklingen måste följas med stor uppmärksamhet så att förskolan lever upp till skollagens och läroplanens bestämmelser ”med hänsyn till att antalet barn i förskolegrupperna ökat under 90-talet, att tillströmningen av barn till förskolan kan förväntas öka och mot bakgrund av vad som framkommit i denna granskning.” Enligt förvaltningens mening finns det emellertid inget som tyder på att staden är nära att bryta mot skollagens och läroplanens bestämmelser. Som revisorerna redovisar i bakgrunden ska enligt 2 a kap. § 3 barngrupperna ha en lämplig sammansättningen och storlek. Även läroplanen ger utrymme för lokala variationer. -

Inom de områden som förskolan eller stadsdelen själv kan påverka för personalen fram bättre prioriteringar. Förskolecheferna för bl.a. fram mer tid för planering medan föräldrarna önskar större flexibilitet och aktiv och stimulerande personal. Även här finns det således en intressant dynamik i de olika gruppernas olika perspektiv på verksamheten.

Revisionskontoret noterar vidare att kännetecknen som handlar om stadens kvalitetsstrategi inte lyfts fram av fokusgrupperna. Förvaltningen noterar att denna inte heller beaktats i revisionskontorets uppläggning av studien. Om samtalsledarna inte tar upp dessa begrepp är det naturligt att deltagarna inte heller gör det. Det framgår för övrigt av rapporten att författarna tänker i andra kvalitetsbegrepp, nämligen struktur-process-resultat än kvalitetsstrategins åtaganden-arbetsätt-uppföljning-utveckling.

Skolverkets kunskapsöversikt

Av någon anledning lämnas i rapporten också utrymme åt referat av en av nyligen presenterad kunskapsöversikt ”Strukturella faktorer och pedagogisk kvalitet i barnomsorg och skola”¹. Enligt referatet visar denna att forskningsstudierna oftast har 13-15 barn som en idealgrupp. Ingen av studierna har enligt referatet talat för grupper med mer än 20 barn. Rapporten tillskriver t.o.m. skolverket denna uppfattning. Enligt förvaltningens mening kan man emellertid inte av det faktum att skolverket har gett ut kunskapsöversikten dra slutsatsen att skolverket som myndighet har uttalat sig för en viss lämplig gruppstorlek.

¹M. Asplund Carlsson, I Pramling Samuelsson, G Kärrby; Liber Distribution 2001

I kunskapsöversikten refereras två amerikanska undersökningar som visar att personalens utbildningsnivå var den faktor som betydde mest för en positiv utveckling hos barnen. I den ena undersökningen var personaltätheten en avgörande faktor. Kunskapsöversiktens slutsats är att högre utbildning inte kan kompensera lägre personaltäthet fullt ut. Här sägs således inte något om gruppens storlek.

Vidare refereras en annan amerikansk undersökning från 1980 som visade att i större barngrupper hade barnen mer kommunikation och dialog sinsemellan och mindre samspel med vuxna. Enligt en svensk forskare, G. Kärrby, är det mer fri lek och social samvaro i stora barngrupper. Det pedagogiska arbetet var inte mera barnorienterat i mindre grupper. (sid 40). Sedan refereras amerikanska undersökningar av gruppstorlek med skolelever. Dessa är enligt förvaltningens mening inte överförbara på barnomsorg för 1-5-åringar. Vidare refereras flera svenska undersökningar som hävdar att det är andra faktorer än gruppstorlek som har störst betydelse för hur barnen utvecklas. ”Som Kärrby har visat är det inte personaltäthet i sig eller stora personalgrupper i sig som avgör hur klimatet är eller kvaliteten på barnomsorgen, utan samstämmigheten mellan ledning och personal, samt inom arbetslaget, om hur arbetet skall bedrivas.” (sid. 73).

Kunskapsöversikten ställer frågan om tidigare slutsatser, att gruppstorlek och personaltäthet inte påverkade kvaliteten i barnomsorgen i lika hög grad som pedagogiskt ledarskap och pedagogisk samsyn, gäller för dagens förskola. (sid. 85). Men kunskapsöversikten besvarar inte frågan, något som revisorerna påstår. Möjligen ger den stöd för en viss klasstorlek i år 0-3 och för att det är lättare att integrera barn med behov av särskilt stöd i mindre grupper i barnomsorgen än i större.

Bilaga

1. Revisionsrapport nr 16
2. Norrmalms barnchecklista