



Stockholms
stad

**Förskola i
Stockholms stad
Februari 2021**

stockholm.se

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har gett utbildningsnämnden i uppdrag att årligen utarbeta en stadsövergripande rapport för verksamhetsområdet förskola inklusive en analys av utvecklingen inom området.

Rapporten spänner över ett antal områden som belyser utvecklingen i förskolan inom Stockholms stad. Utgångspunkten är i huvudsak de utvecklingsområden som identifierades i 2019 års rapport. Inom flera områden finns mer underlag och större kunskap än tidigare år, vilket gör att årets rapport är mer omfattande. Till exempel finns ett mer utförligt och nyanserat underlag inom området barns språkutveckling och personalens språkliga kompetens.

Sedan 2019 års rapport syns en utveckling inom flera områden. Till exempel genomför samtliga stadsdelsförvaltningar flera insatser för att förbättra arbetssituationen för förskollärare och barnskötare i de kommunala förskolorna. Även om inskrivningsgraden fortsatt är lägre i socioekonomiskt ogynnsamma områden visar utbildningsförvaltningens uppföljningar att stadsdelsförvaltningarna arbetar mer systematiskt för att öka inskrivningsgraden. Samtidigt finns flera utvecklingsbehov. Barns rätt till undervisning av legitimerade förskollärare behöver stärkas genom ökad förskollärartäthet i de kommunala förskolorna. Rapporten visar också att det finns behov av att ta fram bättre underlag för att kunna jämföra kommunala och fristående förskolor och därigenom bedöma likvärdighet och kvalitet oavsett huvudman i staden.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att följande åtgärder bör prioriteras för att öka kvaliteten och likvärdigheten för alla barn i Stockholms stads förskolor.

- Stärka barns rätt till undervisning genom ökad förskollärartäthet i de kommunala förskolorna.
- Utveckla kriterierna för hur personalens utbildningsnivå följs upp.
- Utveckla utbildningsinsatserna för fler utbildade barnskötare.
- Klargöra roller och ansvar för strategisk planering och insatser för förskolans kompetensförsörjning och kompetensutveckling.
- Riktade kompetensutvecklingsinsatser för att stödja språkutveckling hos barn i socioekonomiskt utsatta områden.

- Genomföra fortsatta förbättringar av personalens arbets-situation.
- Behov av att fortsatt följa upp det socioekonomiska anslagens påverkan på tilläggsbeloppet för barn i behov av särskilt stöd.
- Öka förskolans tillgänglighet i socioekonomiskt utsatta områden.
- Genomföra fortsatta insatser för att stärka barns språkutveckling i svenska och modersmålet.
- Värna självvärdering som metod för uppföljning av kvalitet i arbetslagen genom att se över kvalitetsindikatorns roll och funktion.
- Säkerställa likvärdig kvalitet, förväntningar och krav på förskolan i staden avsett huvudman.

Det finns 121 avdelningar i de kommunala förskolorna (av totalt 2 066) som saknar legitimerade förskollärare som kontinuerligt undervisar barnen. Det är 39 avdelningar färre som saknar legitimerade förskollärare jämfört med 2019. Uppgifterna tyder på att stadsdelsnämnderna även fortsatt behöver finna former för att fördela de legitimerade förskollärarna så att alla barn får kontinuerlig undervisning ledd av legitimerade förskollärare.

Den enskilt största gruppen medarbetare i både kommunal och fristående verksamhet är enligt Skolverkets statistik de som saknar utbildning för barn. Stadens barnskötarutbildningar är viktiga för kompetensförsörjningen. Det är angeläget att se till att fler medarbetare genomgår sådan utbildning.

Det saknas en sammanhållen och tillförlitlig kartläggning i staden av den kategori i arbetslaget som saknar utbildning för arbete med barn. Uppföljningen av personalens utbildningsnivå behöver fortsatt vara ett prioriterat område. Det är också viktigt att klargöra kriterierna för sådan uppföljning.

I stadsdelsnämndernas förslag (avsnitt 11.6) till stadsövergripande insatser efterfrågas en mer strategisk planering av kompetensförsörjningen. Det är mot denna bakgrund angeläget att klargöra roller och ansvar för strategisk planering och insatser för förskolans kompetensförsörjning, både inom utbildningsförvaltningens och mellan utbildningsförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna. Det behövs även stadsövergripande samordning för att långsiktigt rekrytera och behålla pedagogisk personal. Vidare behöver den kompetensutveckling som utbildningsförvaltningen samordnar och

stödjer tillföra sådana kompetensnivåer för förskolan som definieras på nationell nivå.

År 2018 togs en handlingsplan fram inom staden för att förbättra arbetssituationen för förskollärare och barnskötare. I förhållande till 2018 och 2019 genomför samtliga stadsdelsförvaltningar flera insatser för att förbättra arbetssituationen. Om effekterna av stadsdelsförvaltningarnas insatser har lett till en mer positiv upplevelse av arbetssituationen är prioriterat för uppföljning under kommande år. En slutsats i handlingsplanen är att det finns ett tydligt samband mellan olika sätt att leda arbetet och hur personalen mår. Utbildningsförvaltningen följer upp hur förskolan kan organisera för att främja ett närvarande och pedagogiskt ledarskap i en extern forskningsstudie som presenteras under 2021.

Det finns stora skillnader i hur stadsdelsnämnderna använder det socioekonomiska anslaget, samtidigt som det är svårt att visa på skillnader i utfall. Fortsatta uppföljningar behöver förslagsvis riktas mot hur det socioekonomiska anslaget påverkar hur barns behov tillgodoses genom individuell prövning. Sådana uppföljningar behöver även riktas mot hur bedömningsgrunder tillämpas för tilläggsbelopp till barn i behov av särskilt stöd.

Det finns relativt stora skillnader i inskrivningsgrad mellan och inom olika stadsdelsområden. Dessa variationer avspeglar socioekonomiska skillnader i staden. Det behövs fortsatta insatser för att öka andelen inskrivna barn, med fokus på mindre socioekonomiskt gynnsamma områden. Stadsdelsförvaltningarna behöver fortsätta med regelbunden inventering av icke inskrivna barn för att fördjupa kunskapen om skäl till att barn inte är inskrivna, bland annat genom uppsökande verksamhet.

Stadsdelsförvaltningarna behöver även fortsätta genomföra insatser för att stärka barns språkutveckling i svenska och modersmålet. Riktade insatser behövs mot barn i socioekonomiskt utsatta områden för att öka likvärdigheten. För att stärka förskolornas språkutvecklande arbete behövs bland annat en mer systematisk uppföljning och dokumentation av varje barns språkutveckling. Det behövs också förankrade strategier och riktlinjer för det språkutvecklande arbetet. Vidare behöver de språkutvecklande insatserna vara en del av ett systematiskt kvalitetsarbete på samtliga nivåer i styrkedjan.

Stadsdelsförvaltningarna behöver fortsätta genomföra insatser för att personalen ska ha tillräcklig kompetens i det svenska språket för

att kunna uppfylla läroplansuppdraget med att ge alla barn möjligheter att utveckla både det svenska språket och modersmålet. För att öka likvärdigheten behövs riktade kompetensutvecklingsinsatser för att stödja språkutveckling hos barn i socioekonomiskt utsatta områden. Även när det gäller de enskilda huvudmännen kan det konstateras att det finns ett relativt stort behov av insatser för att höja personalens kompetens i det svenska språket. Stadsövergripande rutiner skulle utgöra ett stöd för förskolorna när det gäller rekrytering och bedömning av personalens kunskaper i det svenska språket.

Stadens kvalitetsindikator (WKI – webbaserad kvalitetsindikator) bygger på ett obligatoriskt material för personalens självvärdering. För att värna betydelsen av självvärderingen som uppföljande underlag i arbetslagen behöver utbildningsförvaltningen i samverkan med stadsledningskontoret se över kvalitetsindikatorns roll och funktion.

För att få bättre förutsättningar att bedöma likvärdighet i stadens förskola och för alla förskolebarn i staden behöver det tas fram fler och bättre underlag för jämförelse mellan kommunala och enskilda huvudmän. Det behöver även säkerställas att utbildningsnämnden ställer likvärdiga krav på förskolans huvudmän i staden. För att få bättre underlag och kunna bedöma likvärdig kvalitet oavsett huvudman behöver krav och förutsättningar korreleras.

Innehåll

Sammanfattning	3
Förord	9
1. Inledning och bakgrund	10
1.1 Om rapporten	10
2. Övergripande om förskola i Stockholms stad	11
3. Tillgång till förskola	13
3.1 Inskrivningsgraden varierar	14
4. Personalens utbildningsnivå	16
4.1 Utbildningsnivå enligt Skolverkets statistik 2019	17
4.2 Stockholms stads uppgifter om utbildningsnivå i kommunal förskola 2020	20
4.3 Förskollärartäthet och personaltäthet	23
5. Antal barn per grupp	23
6. Tillsyn och utvärdering – kvalitet i fristående förskola	26
6.1 Tillsynens omfattning, granskningsområden och genomförande ..	27
6.2 Identifierade brister i tillsynen 2020	28
6.3 Utvecklad tillsyn inom demokrati och jämställdhet	30
6.4 Årlig digital egenkontroll	31
6.5 Identifierade brister i tillsynen – utveckling över tid	32
7. Tillsyn och utvärdering – kvalitet i kommunal förskola	34
7.1 Kommunal styrning	34
7.2 Utvärdering av kommunal förskola	34
7.3 Kvalitet och måluppfyllelse i förskolan – hur kan det mätas	41
7.4 Kvalitetsindikatorns roll och funktion i kvalitetsarbetet	43
7.5 Skolplattform Stockholm	44
8. Servicekvalitet	45
8.1 Vårdnadshavarnas upplevelse av förskolans kvalitet	45
8.2 Servicekvalitet i öppethållande	47
9. Anmälningar mot kommunal och fristående förskola	50
10. Styrning och finansiering	51
10.1 Socioekonomiskt tilläggsbelopp	51
10.2 Översyn av köhandläggning	54
10.3 Interkommunal ersättning	54

11. Stadsövergripande insatser 2020	56
11.1 Tillgång till förskola	56
11.2 Insatser för att stärka barns språkutveckling	60
11.3 Insatser för kompetensförsörjning och kompetensutveckling	68
11.4 Insatser för personalens arbetssituation	72
11.5 Insatser för forskning och utveckling (FoU).....	77
11.6 Stadsdelsnämndernas förslag till stadsövergripande insatser 2021	78
12. Slutsatser och behov av åtgärder	79
12.1 Stärk tillgången till utbildad personal.....	79
12.2 Tillgång till förskola	82
12.3 Kompetensförsörjning	84
12.4 Personalens arbetssituation	87
12.5 Styrning och finansiering	87
12.6 Tillsyn och utvärdering genom adekvata dokumentations- och utvärderingssystem	88

Förord

Året 2020 har på alla plan påverkats av den coronapandemi som drabbat världen. Förskolans betydelse för att upprätthålla samhällssystemen har varit viktigare än någonsin. En positiv effekt är att förskolans verksamhet i större utsträckning än tidigare bedrivits utomhus. Pandemin fortgår emellertid och det är för tidigt att dra några slutsatser om dess påverkan på förskolans verksamhet. Året har varit händelserikt för förskolan både på nationell nivå och i staden. Förskolans nya läroplan (Lpfö18) som infördes under 2019 har fortsatt prägla utvecklingsarbeten på samtliga nivåer i styrkedjan. Implementeringsarbetet visar sig i nationella utredningar och satsningar liksom i kommunala redovisningar om pedagogisk utveckling.

Förskola för alla barn är en tydlig nationell intention med fokus på bättre språkutveckling i svenska och med betoning på förskolans kompensatoriska uppdrag. Språket är en av de viktigaste faktorerna för att klara sig i utbildningssystemet och vidare i samhället. Förskolans viktiga kompensatoriska uppgift och tillgång till förskola av bra kvalitet är fundamentet för likvärdighet och för alla barns rätt till utbildning, oavsett förutsättningar. Även om förskolan är en av de större kommunala verksamheterna har ändå tillgången till statistik om förskolan varit relativt begränsad. SKR – Sveriges Kommuner och Regioner – som tidigare publicerar Öppna jämförelser på skolområdet har nu för första gången publicerat Öppna jämförelser – Förskola 2020. Detta innebär en början på ett arbete för att förbättra kommuners möjligheter att mäta och jämföra kvalitet och likvärdighet i förskolan. En nyhet i de strukturella faktorerna är en socioekonomisk variabel som ger viktig information om hur resurser kan fördelas där de bäst behövs.

Förskolerapport 2020 ger en lägesbeskrivning av förskola i Stockholm och kommande utmaningar. Stadens förskolor är uppskattade av vårdnadshavarna. Samtidigt finns problem med likvärdighet och stora variationer över staden. Tillgång till förskola och personalens utbildningsnivå är två avgörande kvalitetsaspekter där staden fortfarande har utmaningar med att öka inskrivningsgraden och med kompetensförsörjning. Förskolerapporten ska förhoppningsvis bidra till stadens strävan på olika nivåer om en likvärdig förskola av god kvalitet för alla barn.

Eva Broström,
avdelningschef, förskoleavdelningen, utbildningsförvaltningen.

1. Inledning och bakgrund

Kommunfullmäktige har gett utbildningsnämnden i uppdrag att årligen utarbeta en stadsövergripande rapport för verksamhetsområdet förskola inklusive en analys av utvecklingen inom området.

Under 2020 har strukturell likvärdighet på förskolans område berörts av såväl Sveriges kommuner och regioner (SKR) som av två statliga offentliga utredningar. SKR har som framgår i rapportens förord under 2020 för första gången tagit fram Öppna jämförelser för förskolan¹. Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28)² har lämnat förslag för att stärka skolans likvärdighet, men de principiella slutsatserna är giltiga även för förskolan. Både denna utredning och utredningen om fler barn i förskola för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67)³, slår fast den socioekonomiska bakgrundens betydelse för likvärdigheten. Utredningen om fler barn i förskolan har vidare lämnat förslag för att öka deltagandet i förskolan och stärka förskolans arbete med barnens språkutveckling i svenska.

För rapporten i allmänhet och de avsnitt som berör personalens utbildningsnivå, tillgång till förskola och barns språkutveckling i synnerhet har SKR:s Öppna jämförelser och utredningen om fler barn i förskola haft betydelse för analysen och de åtgärdsförslag som presenteras.

1.1 Om rapporten

Förskolerapporten grundar sig bland annat på offentlig statistik och uppgifter från Skolverket och Sweco. Vidare har stadsdelsnämnderna redovisat underlag till rapporten enligt särskilda anvisningar som grundar sig på de utvecklingsområden som identifierades i 2019 års rapport. Omfattningen av underlagen till årets rapport visar på utveckling över tid inom fler områden än tidigare och det har påverkat rapportens omfång. Det innebär att rapporten med fördel kan läsas både i utvalda delar eller som en helhet.

¹ SKR (Sveriges kommuner och regioner) (2020). Öppna jämförelser – Förskola 2020.

² Betänkande av Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28).

³ Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67). Benämns i rapporten ”utredningen om fler barn i förskolan”. Är på remiss och Stockholms stad är resmässinstans.

I denna rapport används en kvalitetsram för att strukturera lägesbeskrivningen och analysen av utvecklingen inom förskolan i Stockholms stad. Europeiska unionens råd antog 2019 en rekommendation om förskoleverksamhet och barnomsorg⁴ av hög kvalitet som i sin tur bygger på en så kallad kvalitetsram. Kvalitetsramen grundar sig på att följande aspekter är grundläggande för en förskola av hög kvalitet:

- tillgång till förskola,
- personalens utbildningsnivå,
- tydlig styrning,
- tillsyn och utvärdering (genom adekvata dokumentations- och utvärderingssystem), samt
- styrning och finansiering.⁵

Det följande kapitlet (2) innehåller en övergripande beskrivning av förskola i Stockholms stad. Kapitel 3–5 berör strukturella förutsättningar i form av bland annat tillgång till förskola och inskrivningsgrad samt personalens utbildningsnivå. Kapitel 6 och 7, tillsyn och utvärdering, berör kvalitet i såväl kommunala som fristående förskolor. Sedan följer ett kapitel som i huvudsak beskriver stadsövergripande insatser som genomförts inom respektive område. Avslutningsvis följer en analys av vilka åtgärder som behövs.

2. Övergripande om förskola i Stockholms stad

Alla barn i förskolan har rätt till en utbildning av god kvalitet och huvudmannens kvalitetsarbete syftar till att säkerställa detta. Det regleras i skollagen att varje huvudman ska följa upp och utvärdera utbildningens kvalitet och resultat i förhållande till skollagen och förskolans läroplan.

I Stockholms stad finns det 13 stadsdelsnämnder som ansvarar för tillgången till och driften av kommunala förskolor. I slutet av 2020 fanns det sammanlagt 544 kommunala förskolor. De organiseras i

⁴ Begreppen ”förskoleverksamhet och barnomsorg” är inte tillämpliga i Sverige där utbildningsformen förskola är reglerad i skollagen. I denna rapport används i fortsättningen begreppet ”förskola”.

⁵ Rådets rekommendation av den 22 maj 2019 om förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet (2019/C 189/02).

90 förskoleenheter⁶. Det finns cirka 290 fristående huvudmän med sammanlagt cirka 450 fristående förskolor. En (1) huvudman driver drygt 40 förskolor.

Därtill finns cirka 150 enskilda huvudmän som driver pedagogisk omsorg (familjedaghem). Dessa huvudmän arbetar huvudsakligen ensamma i sin verksamhet och några har en eller flera anställda.

Kommunfullmäktiges övergripande mål för verksamhetsområdet förskoleverksamhet (mål 1.3) är: I Stockholm når barn sin fulla potential då Stockholms skolor och förskolor är de bästa i Sverige. Ytterligare mål för de kommunala förskolorna tas fram på stadsdelsnämnds nivå. Dessa och de tillhörande indikatorerna följs upp i stadens integrerade lednings- och styrningssystem (ILS).

Utbildningsnämnden ansvarar för att i nära samverkan med stadsdelsnämnderna samordna övergripande frågor och följa upp kvaliteten i stadens förskolor. Det innebär att tillsammans med kommunstyrelsen ansvara för ärenden om program, riktlinjer, principer, policydokument och uppföljning av förskolan. Det innebär också ett övergripande ansvar för att följa upp kvalitet och likvärdighet i stadens förskolor oavsett huvudman.

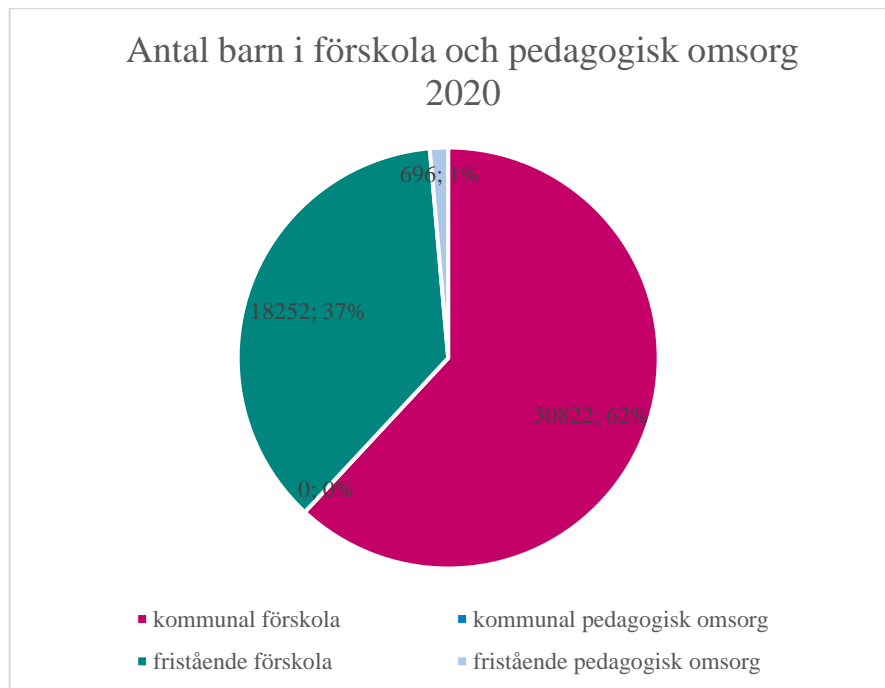
Statens skolinspektion ansvarar för tillsynen av de kommunala förskolorna.⁷ Enligt skollagen har kommunen tillsynsansvar över fristående förskolor och enskilda pedagogiska omsorger som de har lämnat godkännande till. Tillsynen syftar till att säkerställa att fristående förskolor och pedagogisk omsorg i staden uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter.

I slutet av 2020 fanns det 57 208⁸ barn i åldern 1–5 år i Stockholms stad. Av dessa var 49 762 barn inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg. Inskrivningsgraden i förskola beskrivs närmare i avsnitt 3. Diagrammet nedan visar fördelningen av barn i kommunal och fristående förskola samt pedagogisk omsorg.

⁶ Enligt 1 kap. 3 § skollagen är en förskoleenhet en av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad.

⁷ I 2 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion framgår att tillsynen över förskola i huvudsak ska utövas på huvudmannanivå.

⁸ Exklusive barn med skyddad identitet.



Källa: Sweco

Antalet barn och därmed även antal inskrivna barn i förskola och pedagogisk omsorg har enligt uppgifter från Sweco minskat något de senaste två åren. Fram till 2023 antas antalet 1–5-åringar minska med omkring 3 000 barn jämfört med år 2019. Därefter ökar antalet 1–5-åringar fram till år 2029, då det beräknas vara 3 200 fler barn jämfört med år 2019. Gruppen 1–5-åringar ökar framför allt i stadsdelsområden med mycket nybyggnation under prognosperioden, som Enskede-Årsta-Vantör, Hägersten-Älvsjö, Skärholmen, Farsta, Rinkeby-Kista och Bromma. I alla stadsdelsområden utom Farsta och Hägersten-Älvsjö minskar antalet barn i åldern 1–5 år under första delen av prognosperioden. Antalet barn minskar under hela prognosperioden i stadsdelsområdena Södermalm, Hässelby-Vällingby, Norrmalm och på Kungsholmen.⁹

3. Tillgång till förskola

Ett mått på likvärdighet är att förskolan är tillgänglig för alla barn.¹⁰ Ett kvantitativt mått för att bedöma förskolans tillgänglighet är inskrivningsgraden. Flera studier¹¹ visar på att förskolan är en kraftfull kompensatorisk insats och att barn som har gått i förskola

⁹ SWECO Society (2020). Befolkningsprognos 2020.

¹⁰ Vetenskapsrådet (2015a). En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer.

¹¹ Bland annat Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28).

har bättre språkliga färdigheter än andra barn. Förskolans språkutvecklande arbetssätt har störst betydelse har det för barn som har ett annat modersmål än svenska.¹² Tillgång till förskola och likvärdighet går alltså hand i hand.

Kommunen har en skyldighet att erbjuda förskola. Kommunen ska också informera vårdnadshavare om förskolan och annan pedagogisk verksamhet som finns att tillgå i kommunen¹³. Enligt skollagen ska barn som har rätt till förskola erbjudas en plats inom fyra månader efter att en ansökan har kommit in. I Stockholms stad erbjuds plats inom tre månader efter ansökan. Sett utifrån förskolans utbyggnad i kommunerna, inklusive i Stockholms stad, råder det ingen brist i tillgången till förskola.

Förskolan är dock en frivillig skolform, vilket betyder att vårdnadshavarna bestämmer om deras barn ska gå i förskola. En grundläggande förutsättning för att barn ska kunna delta i förskolan är att vårdnadshavare har kännedom om rätten till förskola. För att vårdnadshavare ska kunna fatta ett välinformerat beslut, och känna sig trygga med att lämna sina barn till förskolan, behöver de också känna till syftet med utbildningen samt förskolans värdegrund och uppdrag.¹⁴ Flera uppföljningar visar att deltagandet i förskola i hela riket är lägre bland barn från socioekonomiskt utsatta grupper.¹⁵

Kommunerna har i dag ingen skyldighet att verka för ett ökat deltagande eller aktivt rikta sig till grupper som deltar i förskola i mindre utsträckning. Däremot är ett syfte med hela skolväsendet, där förskolan ingår, att uppväga skillnader i barnens förutsättningar.¹⁶ Stockholms stad har valt att genomföra insatser för att öka inskrivningsgraden. Insatserna beskrivs i avsnitt 11.1.

3.1 Inskrivningsgraden varierar

Stockholms stad använder andelen 2–5-åringar i förskola eller pedagogisk omsorg som nyckeltal för inskrivningsgraden. Vid utgången av 2020 var inskrivningsgraden i staden 94,6 procent¹⁷.

¹² Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67).

¹³ 8 kap. 4, 5 och 16 §§ och 29 kap. 19 § skollagen.

¹⁴ Skolverket (2018). Deltagande i förskola.

¹⁵ Se bland annat Skolverket (2018). Deltagande i förskola. Inskrivningsgrad för hela riket 2019 redovisas i betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67).

¹⁶ 1 kap. 4 § skollagen.

¹⁷ Såväl regeringen som Statens skolverk använder deltagande bland 3–5-åringar som ett mått på inskrivningsgraden. Skälen till detta är bland annat att rätten till allmän förskola gäller från 3 års ålder. Om inskrivningsgraden i Stockholms stad

Cirka 2 450 2–5-åringar var vid mättillfället inte inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg. Jämfört med vid utgången av 2019 har inskrivningsgraden ökat med 0,7 procentenheter. Inskrivningsgraden har alltså legat på ungefär samma nivå under de senaste fem åren bortsett från 2019 då den var lägre. Det finns dock relativt stora skillnader i inskrivningsgrad mellan olika stadsdelsområden och inom dessa har det också skett större förändringar av inskrivningsgraden över tid. Dessa variationer avspeglar socioekonomiska skillnader inom staden.

3.1.1 Ökad inskrivningsgrad i de flesta stadsdelsområden

Efter en minskning mellan 2018 och 2019 har inskrivningsgraden åter ökat i staden som helhet och i merparten av stadsdelsområdena. I Rinkeby-Kista minskade inskrivningsgraden med cirka 3,2 procentenheter mellan 2018 och 2019. Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning har inventerat samtliga barn i åldern 2–5 år som är folkbokförda i stadsdelsområdet och som inte är inskrivna. Stadsdelsförvaltningen bedömer utifrån inventeringen att inskrivningsgraden påverkades negativt av att barn är folkbokförda men inte vistas i stadsdelsområdet¹⁸ (se också avsnitt 11.1). Under våren 2020 hade förskolorna i Rinkeby-Kista en lägre närvaro till följd av covid-19-pandemin.¹⁹ Vid utgången av 2020 hade dock inskrivningsgraden ökat med 3,1 procentenheter till 87,3 procent jämfört med ett år tidigare. Alltså är inskrivningsgraden i Rinkeby-Kista åter på 2018 års nivå. I Spånga-Tensta ökade inskrivningsgraden med 1,8 procentenheter till 91,6 procent mellan 2019 och 2020. Även i Skärholmen och Farsta uppmättes en ökning av inskrivningsgraden (1,2 procentenhet till 91,1 procent respektive 0,6 procentenheter till 95,7 procent). I Hässelby-Vällingby syntes däremot en marginell minskning.

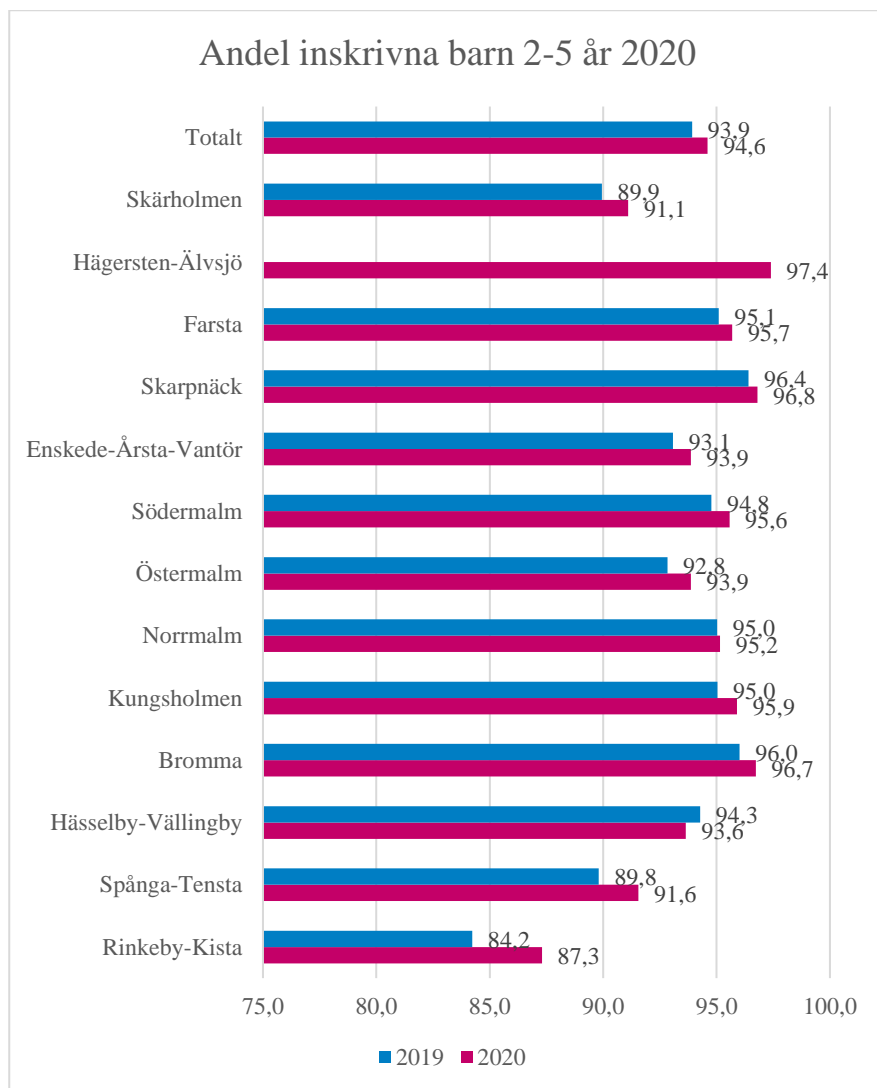
Tabellen nedan visar den totala inskrivningsgraden i staden samt inskrivningsgraden per stadsdelsområde vid utgången av 2020.

beräknas utifrån inskrivna 3–5-åringar uppgår den till 95,1 procent vid utgången av 2020.

¹⁸ Underlag till Förskolerapport (2020). Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd.

Stadsdelsförvaltningen bedömer att 32 procent av barn i åldern 2–5 år har ”oklar hemvist”.

¹⁹ T2-rappotering 2020, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd.



Not: Den 1 juli 2020 slogs de två stadsdelsnämnderna Hägersten-Liljeholmen och Älvsjö samman. Därför saknas jämförbara uppgifter om inskrivningsgrad mellan 2019 och 2020.

Källa: Sweco

4. Personalens utbildningsnivå

Personalens kompetens och utbildning är en av de viktigaste strukturella förutsättningarna för kvalitet och likvärdighet i förskola. Pedagogiskt utbildad personal i förskolan har avgörande betydelse för barns utveckling och lärande²⁰. Utöver legitimerade förskollärare är barnskötare med examen från gymnasieskolans eller vuxenutbildningens barn- och fritidsprogram exempel på pedagogiskt utbildad personal i arbetslaget. Barnskötare är den största yrkesgruppen i förskolan, men endast en liten andel av de

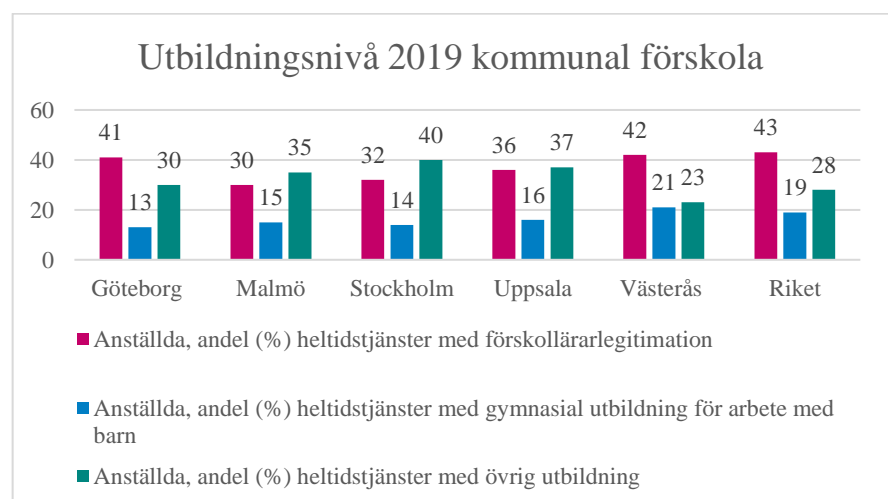
²⁰ Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67).

som är anställda som barnskötare har slutfört en gymnasial utbildning för arbete med barn. Den enskilt största gruppen medarbetare i både kommunal och fristående verksamhet är enligt Skolverkets statistik de som saknar utbildning för arbete med barn.

Alla barn som går i förskola har enligt skollagen rätt till undervisning av legitimerade förskollärare²¹. Skollagen kräver inte att en viss andel av personalen ska vara legitimerade förskollärare. För att säkerställa barns rätt till undervisning krävs dock tillgång till legitimerade förskollärare på varje förskola i sådan omfattning att kontinuerlig undervisning kan bedrivas. Det innebär att fördelningen av huvudmannens förskolärarresurs är avgörande.

4.1 Utbildningsnivå enligt Skolverkets statistik 2019

Av Skolverkets senaste statistik som avser den 15 oktober 2019 framgår att de kommunala förskolorna i riket i genomsnitt hade 43 procent legitimerade förskollärare. I Stockholm var andelen legitimerade förskollärare 32 procent för de kommunala förskolorna. Andelen legitimerade förskollärare i Stockholm och Malmö är lägre än i till exempel Göteborg. Andelen som saknar utbildning för arbete med barn benämns i Skolverkets statistik som övrig utbildning²² och var den enskilt största gruppen i Stockholm, totalt 40 procent. Det är en procentenhet mer än 2018. I diagrammet nedan redovisas personalens utbildningsnivå i oktober 2019 i kommunala förskolor.



Källa: Skolverkets statistik per den 15 oktober 2019

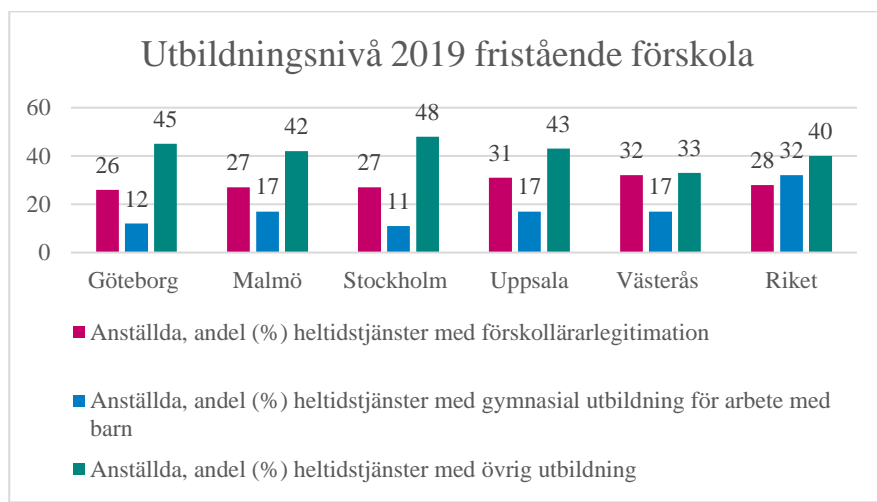
²¹ 2 kap. 13–15 §§ skollagen.

²² Andel heltidstjänster som saknar pedagogisk högskoleutbildning och gymnasial utbildning för arbete med barn. Från publicering av statistik avseende 2019 byter denna kategori namn från "Ingen utbildning för arbete med barn" till "Övrig utbildning". Detta är enbart ett namnbyte och påverkar inte statistiken.

Förskola i Stockholms stad

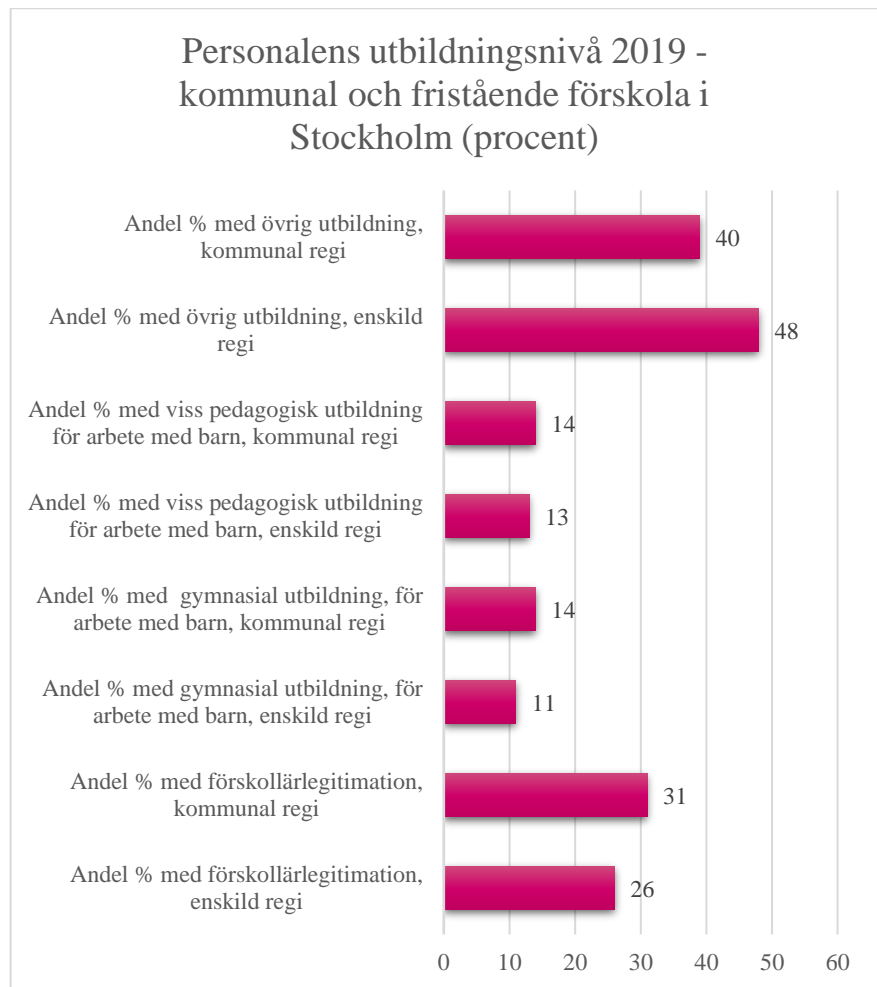
18 (89)

I diagrammet nedan framgår personalens utbildningsnivå i oktober 2019 i fristående förskolor. Högst andel heltidstjänster för samtliga kommuner fanns under kategorin övrig utbildning, det vill säga medarbetare som saknar utbildning för att arbeta med barn. I Stockholms fristående förskolor var det 48 procent som saknade pedagogisk utbildning för arbete med barn, motsvarande uppgift 2018 var 50 procent.



Källa: Skolverkets statistik per den 15 oktober 2019

Av Skolverkets senaste statistik som avser 2019 framgår att de fristående förskolorna i Stockholm i genomsnitt hade 27 procent legitimerade förskollärare. Det är en ökning med tre procentenheter jämfört med 2018. Andelen legitimerade förskollärare i de kommunala förskolorna var 32 procent.



Källa: Skolverkets statistik 15 oktober 2019

4.1.1 Det saknas utbildade barnskötare

Utöver förskollärare får det i undervisningen finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas.²³ I Stockholms stad har, som framgår i diagrammet ovan, 14 procent av personalen i kommunal förskola en examen från en gymnasieutbildning för arbete med barn²⁴. Motsvarande siffra för de fristående förskolorna är 11 procent.

4.1.2 Andel personal som saknar utbildning för arbetet med barn

Diagrammet ovan visar att andelen personal med övrig utbildning, det vill säga medarbetare som saknar utbildning för att arbeta med barn fortsatt är den enskilt största gruppen medarbetare i Stockholms stad. Skolverkets statistik avseende 2019 visar att 48 procent av personalen i de fristående förskolorna i Stockholm

²³ 2 kap. 14 § skollagen.

²⁴ Andel heltidstjänster med avslutad gymnasial utbildning för arbete med barn. Här ingår även heltidstjänster som har genomfört motsvarande kurser inom kommunal vuxenutbildning med utfärdat examensbevis.

saknar utbildning för att arbeta med barn. Motsvarande andel i de kommunala förskolorna är 40 procent.

4.1.3 Andel personal med viss pedagogisk utbildning

Skolverkets statistik visar också andelen anställda med viss pedagogisk utbildning. I denna kategori ingår personer som har en oavslutad pedagogisk högskoleutbildning eller gymnasial utbildning för att arbeta med barn²⁵. Andelen för denna kategori i Stockholm uppgår till 14 procent i kommunal regi och 13 procent i enskild regi.

4.2 Stockholms stads uppgifter om utbildningsnivå i kommunal förskola 2020

4.2.1 Stora variationer i uppgifter om andel personal som saknar utbildning för arbete med barn

Stadsdelsnämnderna redovisar för 2020 stora skillnader jämfört med statistiken från Skolverket när det gäller medarbetare som saknar utbildning för arbete med barn. Den stadsdelsförvaltning som uppger högst andel utbildad personal anger 20 procent av medarbetarna (Kungsholmen). Den stadsdel som anger lägst andel anger 0,7 procent (Norrmalm). En orsak till dessa variationer kan vara att kriterierna för vad en pedagogisk utbildning för arbete med barn innebär behöver bli mer tydliga. En kartläggning i Stockholms stad över personalens utbildningsnivå behöver utgå från Skolverkets definition för vad en pedagogisk utbildning för arbete med barn innebär²⁶.

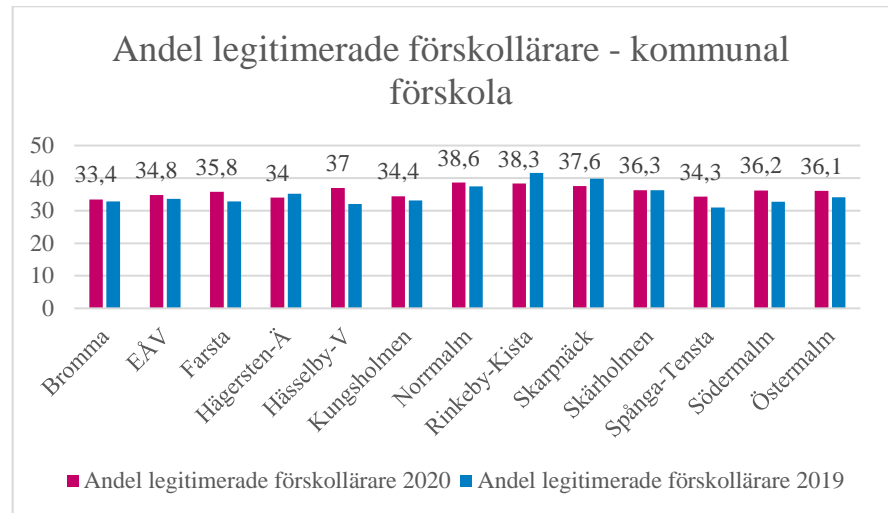
4.2.2 Andel legitimerade förskollärare per stadsdelsområde i kommunal förskola

Stadsdelsförvaltningarna har lämnat uppgifter om andelen legitimerade förskollärare i respektive stadsdelsnämnds redovisningar för underlag till Förskolerapport. Dessa uppgifter avser andelen legitimerade förskollärare (årsarbetare med förskollärlig legitimation) som är i tjänst den 15 oktober 2020. Personal som är tjänst-/föräldralediga eller sjukskrivna en månad eller längre ska inte ingå i beräkningarna. Enligt stadsdelsförvaltningarnas beräkningar varierar andelen legitimerade

²⁵ Andel heltidstjänster med oavslutad (ej examen eller slutbetyg) pedagogisk högskoleutbildning eller gymnasial utbildning för arbete med barn.

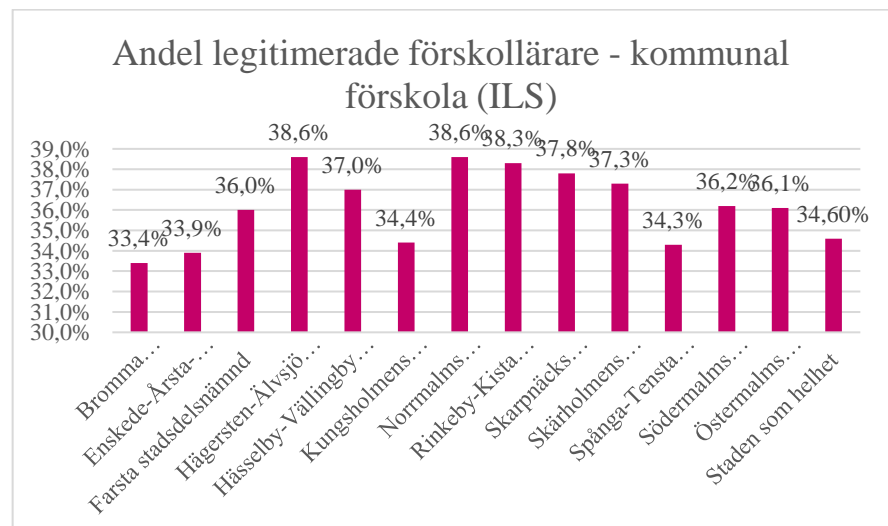
²⁶ Skolverkets nuvarande definition innebär en examen från en högskoleutbildning och/eller gymnasieskolans barn- och fritidsprogram. För examen från gymnasieskolan krävs 2 500 gymnasiepoäng varav godkända betyg ska vara uppnått i minst 2 250 av de poängen. Detsamma gäller för motsvarande vuxenutbildningar.

förskollärare i stadsdelsområdena mellan 33,4 procent (Bromma) och 38,6 procent (Norrmalm).



Källa: Stadsdelsförvaltningarnas redovisningar för underlag till förskolerapport 2020.

Från och med 2020 är andel legitimerade förskollärare av totalt antal anställda (årsarbetare) en av förskoleindikatorerna. Årsmålet var 32 procent legitimerade förskollärare och stadens totala resultat var, som framgår i diagrammet nedan, 34,6 procent legitimerade förskollärare.



Källa: ILS

4.2.3 Barns rätt till undervisning

Alla barn i förskolan har rätt till kontinuerlig undervisning av legitimerade förskollärare som också ansvarar för att följa upp varje barns utveckling och lärande. År 2019 fanns det 263 i förskolor i

landet som helt saknade legitimerade förskollärare²⁷, trots skollagens krav på att endast legitimerade förskollärare får bedriva undervisning i förskolan. Av de 263 förskolorna drevs 171 av enskild huvudman.

I 2019 års förskolerapport konstaterades att det i Stockholm fanns en ojämn fördelning av legitimerade förskollärare i de kommunala förskolorna. Föregående år saknade 160 av drygt 2 000 avdelningar i de kommunala förskolorna legitimerade förskollärare som kontinuerligt undervisar barnen. Samtidigt uppgavs att det fanns tillräckligt med legitimerade förskollärare i samtliga stadsdelsområden som, med en annan fördelning, skulle kunna uppfylla skollagens krav för undervisningen.

Stadsdelsnämnderna redovisar 2020 att det finns 121 avdelningar (av totalt 2 066) som saknar legitimerade förskollärare som kontinuerligt undervisar barnen. Det är 39 avdelningar färre jämfört med föregående år. Precis som föregående år tyder uppgifterna på att stadsdelsnämnderna behöver fördela de legitimerade förskollärarna så att alla barn får kontinuerlig undervisning ledd av legitimerade förskollärare. Stadsdelsnämnderna behöver säkerställa att legitimerade förskollärare används för undervisning i samtliga barngrupper.

Olika tolkningar av kontinuerlig undervisning i staden

För att tillgodose alla barns rätt till kontinuerlig undervisning i de grupper som saknar legitimerade förskollärare anger stadsdelsförvaltningarna att det oftast är en förskollärare från en annan avdelning som deltar i planeringen. Dock bedriver de inte konkret undervisning med barnen. De anger att denna lösning medför brister i uppföljningen av barnens lärande. En jämförelse kan även göras med de krav stadens tillsyn av fristående förskolor ställer på att huvudmannen behöver organisera förskollärrresursen så att barn får kontinuerlig undervisning²⁸. Det tyder på att det inte görs en likvärdig tolkning inom staden av vad kontinuerlig undervisning

²⁷ Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67).

²⁸ Riktlinjer för fristående förskola i Stockholms stads förskola, 4.3:

Huvudmannen ska se till att det finns en tillräckligt hög andel förskollärare för att de nationella målen ska kunna uppfyllas och för att undervisning kontinuerligt ska ledas av förskollärare. Förskollärarna ska även ges förutsättningar att utföra de övriga uppgifter som de enligt skollagen och läroplanen har ett särskilt ansvar för. En förskollärare ska ges sådana förutsättningar att det med ett rimligt antal barn är möjligt att ta ansvar för alla barns utveckling och lärande. Huvudmannen ska kunna visa hur utbildningen organiseras så att varje barn kontinuerligt får ta del av undervisning ledd av förskollärare.

innebär i praktiken, i vilken omfattning förskolläraren behöver närvara i undervisningen.

4.3 Förskollärartäthet och personaltäthet

Att enbart fokusera på andelen förskollärare ger en något förenklad bild av personalens utbildningsnivå. De senaste åren har nämligen antalet förskollärare i förskolan ökat i riket, men andelen förskollärare har minskat eftersom personalgrupperna samtidigt förstärkts med fler barnskötare och annan personal när barnantalet ökat. Det är därför mer relevant att använda måttet förskollärartäthet²⁹ som visar hur många barn som går på varje förskollärare.³⁰ Det innebär en tydligare koppling till ansvaret för undervisningen i förskolan.

Enligt Skolverkets statistik om förskollärartäthet fanns det i genomsnitt 16,0 barn per legitimerad förskollärare i Stockholms kommunala förskolor 2019. I fristående förskolor var förskollärartätheten och 18,0 barn per legitimerad förskollärare. Motsvarande uppgifter för 2018 var 15,9 barn per legitimerad förskollärare i kommunala förskolor och 19,7 barn i fristående förskola. I genomsnitt fanns 13,0 barn per legitimerad förskollärare i riket totalt 2019. I kommunala respektive fristående förskolor fanns i genomsnitt 12,1 respektive 17,9 barn per legitimerad förskollärare 2019.

Den genomsnittliga personaltätheten i Stockholm var 2019, liksom föregående år, 5 barn per heltidstjänst i kommunal förskola och 4,8 barn per heltidstjänst i fristående förskola. Antal förskolebarn per anställd är en av kommunfullmäktiges indikatorer. Kommunfullmäktiges årsmål 2020 var 4,9 barn per anställd och stadens totala resultat var 5,0 barn per anställd. Snittet för hela landet 2019 var 5,0 barn per heltidstjänst i kommunala förskolor och 5,2 barn per heltidstjänst i fristående förskola³¹.

5. Antal barn per grupp

Enligt skollagen är det huvudmannens uppdrag att se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek. Definitionen av barngrupp har förändrats över tid. De två begreppen gruppstorlek och avdelning har allt mer glidit isär. I dag utgår Skolverkets

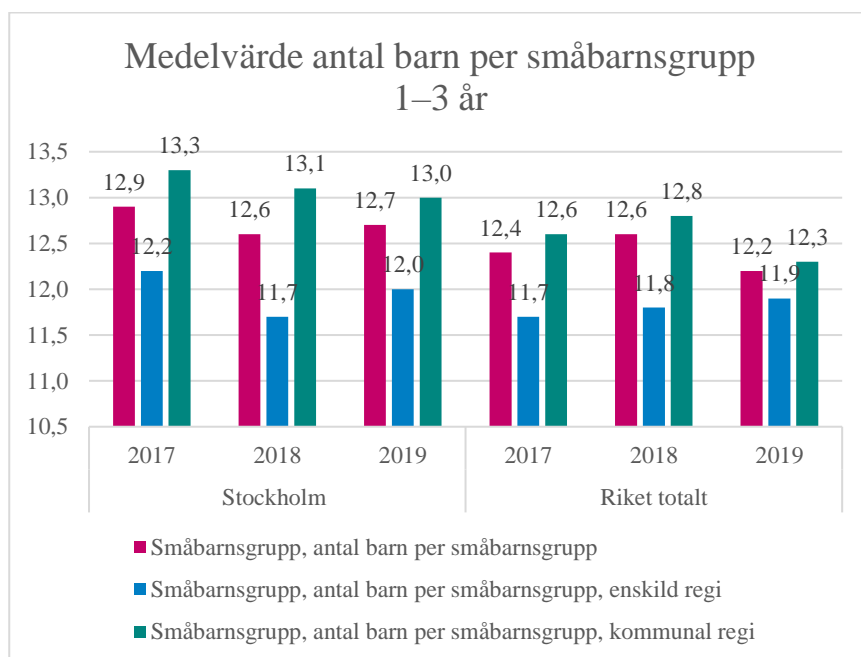
²⁹ Antalet inskrivna barn per legitimerad förskollärare, omräknat till heltidstjänster.

³⁰ Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67) och Sveriges Kommuner och Regioner (2020). Öppna jämförelser – Förskola.

³¹ Motsvarande uppgift för riket 2018 var 5,1 barn per heltidstjänst i kommunala förskolor och 5,0 barn per heltidstjänst i fristående förskola.

statistik om barngrupper från den konstellation som barn vistas i större delen av dagen, istället för den tidigare definitionen, antal inskrivna barn per avdelning. Det kan i vissa fall vara svårt att jämföra gruppstorlek i olika kommuner och förskolor, på grund av att förskolor organiserar utbildningen i förskolan på olika sätt. Det kan alltså förekomma både mindre och större grupper under vissa delar av dagen.³² Vidare påverkas barngruppernas organisation av åldern på den faktiska tillgången på barn. Organisationsbegreppen 1–3 år och 4–5 år är därmed tänjbara i praktiken.

I grupper med barn i åldrarna 1–3 år var det genomsnittliga antalet barn per grupp 13,0 i kommunal förskola i Stockholm och 12,0 i fristående förskola år 2019. Medelvärdet i riket totalt är 12,3 barn per grupp i kommunal förskola och 11,9 barn per grupp i fristående förskola.

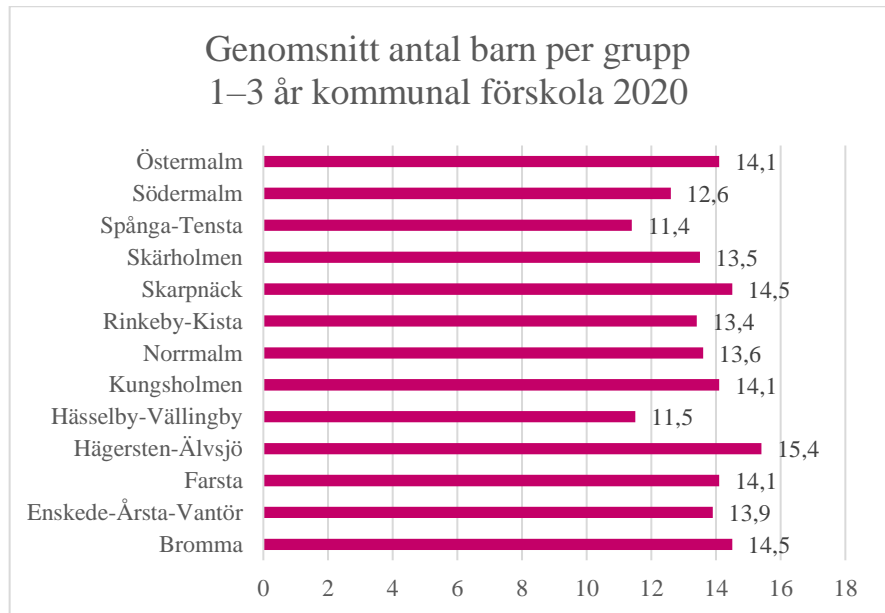


Källa: Skolverkets statistik per den 15 oktober 2019

Antal barn per grupp är en av kommunfullmäktiges indikatorer. Kommunfullmäktiges årsmål 2020 var 16 barn per grupp och stadens totala resultat var 15 barn per grupp.

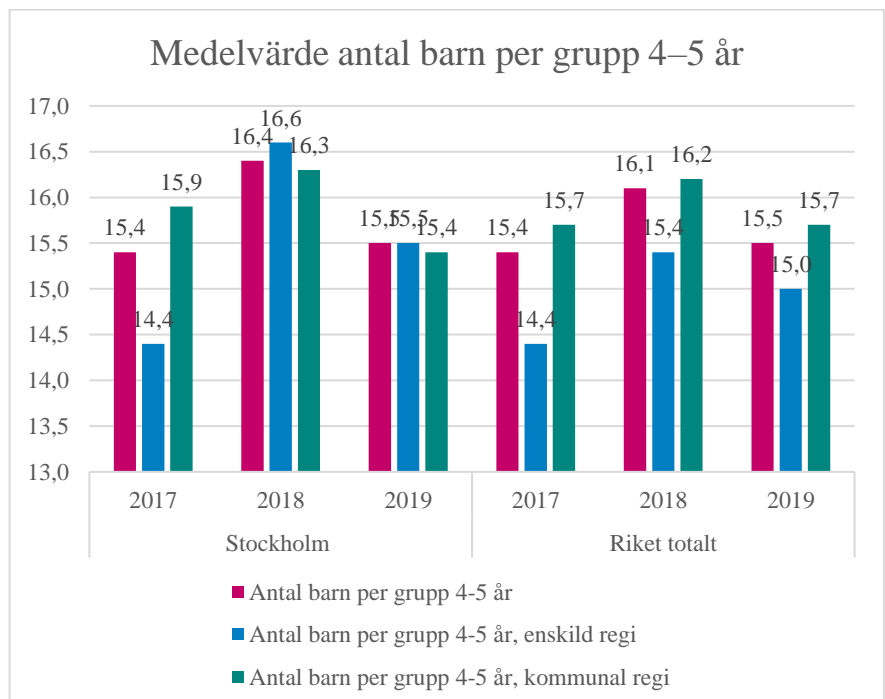
Stadsdelsnämnderna har lämnat uppgifter om genomsnittlig gruppstorlek för yngre respektive äldre barn. Av redovisningarna framgår att den genomsnittliga gruppstorleken för grupper med yngre barn varierar från 11,4 barn (Spånga-Tensta) till 15,4 barn (Hägersten-Älvsjö).

³² Ibid.



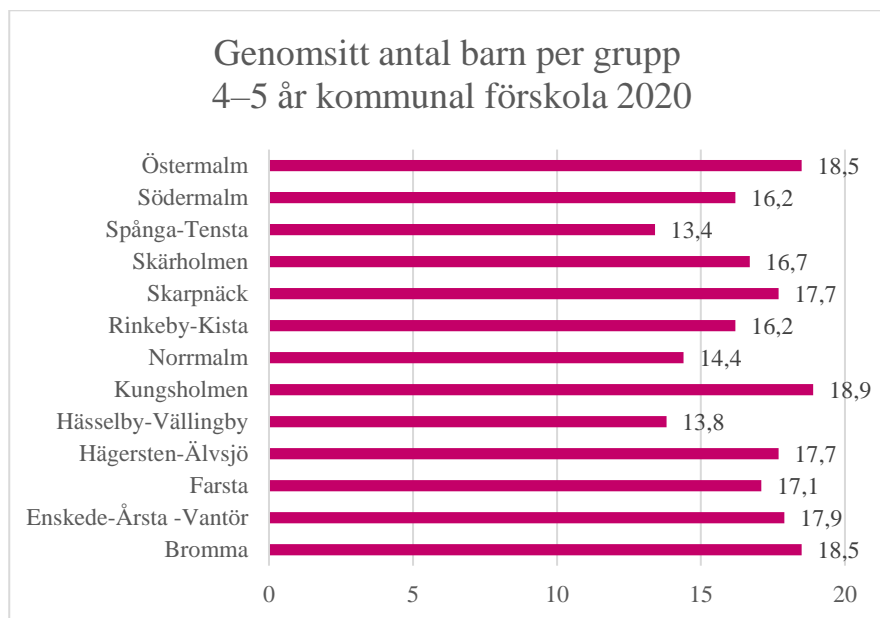
Källa: Stadsdelsnämndernas underlag till förskolerapport 2020

Enligt Skolverkets statistik för barngrupper i åldrarna 4–5 år var det i genomsnitt 15,4 barn per grupp i kommunal förskola och 15,5 fristående förskola i Stockholm år 2019. Medelvärdet i riket totalt är 15,7 barn per grupp i kommunal förskola och 15,0 barn per grupp i fristående förskola.



Källa: Skolverkets statistik per den 15 oktober 2019

Enlig stadsdelsnämndernas uppgifter varierade den genomsnittliga gruppstorleken för barngrupper i åldrarna 4–5 år från 13,4 barn (Spånga-Tensta) till 18,9 barn (Kungsholmen).



Källa: Stadsdelsnämndernas underlag till förskolerapport 2020

Genomsnittlig gruppstorlek 2019 var 14,7 barn per grupp i fristående förskolor och 15,1 barn per grupp i kommunala förskolor.

6. Tillsyn och utvärdering – kvalitet i fristående förskola

Som nämns i kapitel 2 ansvarar utbildningsnämnden enligt skollagen för tillsyn av fristående förskola och enskild pedagogisk omsorg (familjedaghem). Granskningen utförs av utbildningsförvaltningen på uppdrag av nämnden. Med tillsyn avses i bestämmelserna en självständig granskning som syftar till att kontrollera om verksamheten uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter, huvudsakligen skollagen och läroplanen³³.

Förskolan i Stockholms stad regleras också av kommunfullmäktiges Regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg³⁴. Reglerna gäller för verksamhet oavsett regi (kommunal eller

³³ 26 kap. skollagen.

³⁴ Antagna av kommunfullmäktige den 12 december 2016, reviderade den 28 januari 2019.

fristående). Utöver detta har Stockholms stad tagit fram kommunala riktlinjer³⁵ för fristående förskola och pedagogisk omsorg.

Tillsynen genomförs i cykler om 5–6 år vilket innebär att samtliga fristående förskolor och familjedaghem är föremål för tillsyn en gång under varje cykel.

6.1 Tillsynens omfattning, granskningsområden och genomförande

Under 2020 fanns cirka 450 fristående förskolor och 135 enskild pedagogisk omsorg som enligt uppgift från Sweco omfattar 18 948 inskrivna barn³⁶. Utbildningsförvaltningen har under året genomfört totalt 107 tillsyner i fristående förskola. Tillsynen har under året omfattat ungefär en femtedel av de fristående verksamheterna i Stockholms stad.

Granskningen av fristående förskolor omfattar följande områden:

- Förutsättningar för undervisning och lärande
- Utbildningens utformning
- Trygg omsorg i en god miljö
- Samverkan och tillgänglighet
- Styrning och ledning
- Huvudmannens insikt i gällande föreskrifter
- Lämplighetsprövning av ägar- och ledningskretsen
- Ekonomiska förutsättningar

Tillsynen genomförs som huvudregel med verksamhetsbesök, intervjuer med huvudman, rektor och personal samt insamlande av dokumentation från huvudmannen. Med anledning av covid-19-pandemin har förvaltningens arbetssätt anpassats. Intervjuer genomförs via videolänk eller i förvaltningens lokaler. Förskolans lokaler, miljöer och material observeras via videolänk eller genom fotodokumentation.

6.1.1 Utökade krav för ekonomisk granskning och lämplighetsprövning

Sedan den 1 januari 2019 ställs särskilda krav på den enskilda huvudmannens ekonomiska förutsättningar och lämplighet samt dess ägar- och ledningskrets. De nya bestämmelserna förtydligar kravet på att huvudmannen har ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet enligt skollagen och läroplanen, både vid

³⁵ Riktlinjer för fristående förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad.

³⁶ Uppgiften avser antalet inskrivna barn per den 15 december 2020.

tillståndsprovning och vid fortsatt drift. Bestämmelserna omfattar även krav på ägar- och ledningskretsens erfarenhet av eller på annat sätt förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för förskola. En huvudman ska också i övrigt bedömas lämplig att bedriva förskola. En effekt av de nya kraven är att utbildningsförvaltningen har gjort fler ingripanden vid tillsyn enligt 26 kap. skollagen³⁷ under 2020, i ett par fall enbart med anledning av att huvudmannen brister mot de nya kraven i skollagen.

6.2 Identifierade brister i tillsynen 2020

I detta avsnitt redovisas ett urval av de brister³⁸ som framkommit i tillsynen av fristående förskolor under 2020.

6.2.1 Samverkan vid övergångar till förskoleklass, skola och fritidshem

Enligt läroplanen ska förskolan samverka på ett förtroendefullt sätt med förskoleklass, skolan och fritidshemmet för att stödja barnens utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv.³⁹ I Stockholms stads riktlinjer finns närmare bestämmelser om vad som gäller för de fristående förskolorna.⁴⁰

Tillsynen visar att nästan hälften av alla granskade förskolor inte uppfyller läroplanens riktlinjer för området. Många förskolor saknar tydliga rutiner för hur samverkan med förskoleklass, skola och fritidshem ska gå till. Därtill saknas rutiner för hur utbyte av kunskaper, erfarenheter och information om innehållet i utbildningen ska ske med berörda parter. Däremot visar granskningarna att förskolorna generellt sett förmedlar information till skolorna gällande barn i behov av särskilt stöd.

³⁷ Ingripanden sker av utbildningsförvaltningen på uppdrag av utbildningsnämnden enligt delegationsordning eller, vid sanktioner av mer ingripande karaktär, av utbildningsnämnden.

³⁸ Andel förelägganden och anmärkningar i genomförda tillsyner 2020.

³⁹ Kap 2.5 Övergång och samverkan, Förordning (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

⁴⁰ Stockholms stads Riktlinjer för övergångar mellan förskola, förskoleklass, skola och fritidshem, s. 3–7. Enligt riktlinjerna ska det i varje stadsdelsnämndsområde finnas en lokal handlingsplan för barnens övergång mellan förskola och skolans verksamheter. De fristående förskolorna ska ges möjlighet att delta i framtagandet av planen och i de olika rutiner och samverkansformer som ingår. De fristående förskolor och skolor som väljer att inte ingå i de rutiner och sammanhang som erbjuds i de lokala handlingsplanerna måste kunna visa att man arbetar på andra sätt som leder till att man uppfyller läroplanens riktlinjer för barnens övergång.

6.2.2 Trygg omsorg i god miljö

Trygg omsorg i en god miljö är ett i skollagen⁴¹ förhållandevis oreglerat område. Utbildningsnämnden har därför definierat detta i riktlinjer för fristående förskola⁴² som ställer krav på ett systematiskt och förebyggande barnsäkerhetsarbete. Detta för att säkerställa att barnen ges en trygg omsorg i god miljö.

En vanlig brist i det förebyggande barnsäkerhetsarbetet är otillräckliga handlingsplaner för allvarliga händelser, kriser och katastrofer. Handlingsplanerna inte är inte heller kända för all personal. Det förekommer även relativt ofta att huvudmannen saknar rutiner för att hålla personalens kunskap inom brandskydd och första hjälpen aktuell. Vidare saknas rutiner för att genomföra dokumenterade barnsäkerhetsronder både i barnens inomhus- och utomhusmiljö.

6.2.3 Anmälningsskyldighet och rutin för orosanmälan till socialnämnden

Enligt skollagen och socialtjänstlagen har alla anställda inom förskolan skyldighet att till socialtjänsten anmäla misstanke om att ett barn far illa.⁴³ Anmälningsskyldigheten syftar till att barn som fysiskt eller psykiskt far illa har rätt till skydd. Rätten till skydd framgår också i barnkonventionen.

Tillsynen visar på tillkortakommanden i anmälningsskyldigheten. En vanlig brist är att rutiner för orosanmälan till socialnämnden saknas eller är otydliga och bristfälliga. Det förekommer att ledning och personal inte har tillräcklig kunskap om anmälningsskyldighetens innebörd och syfte, exempelvis gällande personalens enskilda ansvar. I vissa fall omfattar rutinerna moment som innebär en risk att en orosanmälan inte görs genast eller helt uteblir.

6.2.4 Mottagande och urval

Huvudmannen ska se till att förskolan är öppen för alla barn som ska erbjudas förskola.⁴⁴ Stockholms stad har reglerat vilka urvalsgrunder som ska tillämpas för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg.⁴⁵ I tillsynen framkommer att alla huvudmän inte tillämpar urvalsgrunder som är godkända av staden. Det förekommer exempelvis att urvalsgrunden ålder tillämpas vilket strider mot bestämmelser eftersom barn som söker till en verksamhet inte

⁴¹ 8 kap. 2 och 8 §§ skollagen.

⁴² Riktlinjer för fristående förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad.

⁴³ 29 kap 13 § skollagen och 14 kap 1 § socialtjänstlagen.

⁴⁴ 8 kap. 18 § skollagen.

⁴⁵ Kommunfullmäktiges Regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg.

får diskrimineras på grund av ålder. Om en huvudman tillämpar felaktiga urvalsgrunder vid placering kan barn gå miste om den plats de har rätt till.

6.2.5 Legitimerade förskollärare för undervisningen

Enligt skollagen får endast den som har legitimation som förskollärare och är behörig för undervisning ansvara för och bedriva undervisning.⁴⁶ Syftet med detta är att säkerställa barns rätt till undervisning, att legitimerade förskollärare kontinuerligt bedriver undervisning och följer upp varje barns utveckling och lärande. Skollagen ger inte specifikt stöd för att kräva att en viss andel av personalen ska vara legitimerade förskollärare. Därför fokuseras tillsynen på om huvudmannen har organiserat för undervisningen så att alla barn får kontinuerlig undervisning som bedrivs av legitimerade förskollärare.⁴⁷

Tillsynen visar att i 27 procent av de granskade förskolorna får inte barnen undervisning bedriven av legitimerad förskollärare i tillräcklig omfattning. Detta kan ofta förklaras med att förskollärarresursen på förskolan är så begränsad att det saknas förutsättningar för rektorn att organisera för undervisningen.

6.3 Utvecklad tillsyn inom demokrati och jämställdhet

Utbildningsförvaltningen har i Stockholms stads budget i uppdrag att stärka tillsynen av fristående förskolor med fokus på skollagens krav om demokrati och jämställdhet. Förvaltningen har sedan januari 2020 utvecklat tillsynen med att granska detta område. Detta har skett genom att fördjupande frågor ställs i intervjuer med huvudmän, rektorer och representanter för personalen. Förskolornas miljö och material granskas också ur dessa perspektiv. Därtill granskas att förskolorna följer upp och analyserar arbetet med demokrati och jämställdhet i det systematiska kvalitetsarbetet samt att huvudmannen, utreder och beaktar barns bästa vid större beslut och/eller förändringar som kan påverka barnen (barnkonsekvensanalys).

⁴⁶ 2 kap. 13 och 15 §§ skollagen.

⁴⁷ Utbildningsnämndens tolkning av ”kontinuerlig undervisning” enligt Riktlinjer för fristående förskola i Stockholms stads förskola, 4.3: Huvudmannen ska se till att det finns en tillräckligt hög andel förskollärare för att de nationella målen ska kunna uppfyllas och för att undervisning kontinuerligt ska ledas av förskollärare. Förskollärarna ska även ges förutsättningar att utföra de övriga uppgifter som de enligt skollagen och läroplanen har ett särskilt ansvar för. En förskollärare ska ges sådana förutsättningar att det med ett rimligt antal barn är möjligt att ta ansvar för alla barns utveckling och lärande. Huvudmannen ska kunna visa hur utbildningen organiseras så att varje barn kontinuerligt får ta del av undervisning ledd av förskollärare.

Tillsynen 2020 visar att de fristående förskolorna generellt sett har ett etablerat och medvetet arbete inom jämställdhetsuppdraget. Samtliga förskolor som har varit föremål för tillsyn under året har en dokumenterad plan för att motverka kränkande behandling och diskriminering samt att det sker ett aktivt arbete med lika-behandling.

Gällande demokratiuppdraget noterar tillsynen att de flesta förskolor har ett medvetet arbetssätt. Till exempel sker ett aktivt arbete med barnkonventionens innehåll vilket innebär att barn tar del av demokratiska processer och många barn har ett reellt inflytande i utbildningen. I de förskolor som saknar medvetna arbetssätt för demokratiuppdraget har personalen ofta svårt att beskriva hur arbetet med demokrati genomförs. Tillsynen visar vidare att de allra flesta förskolor har fungerande rutiner för att utreda och beakta barns bästa i större beslut som påverkar barnen.

6.4 Årlig digital egenkontroll

Samtliga enskilda huvudmän för förskola och pedagogisk omsorg genomför årligen en så kallad egenkontroll. Egenkontrollen utgör en del av stadens tillsyn och består av frågor inom tillsynens områden (se avsnitt 6.1) som besvaras av huvudmännen. Den årliga egenkontrollen 2020 har besvarats av 91 procent av huvudmännen⁴⁸. De flesta huvudmän anger att de över lag uppfyller kraven inom de områden tillsynen och egenkontrollen omfattar. Exempelvis att de har ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete, att undervisningen bedrivs av legitimerade förskollärare och att det finns ett förebyggande barnsäkerhetsarbete.

Vanliga brister i egenkontrollen 2020

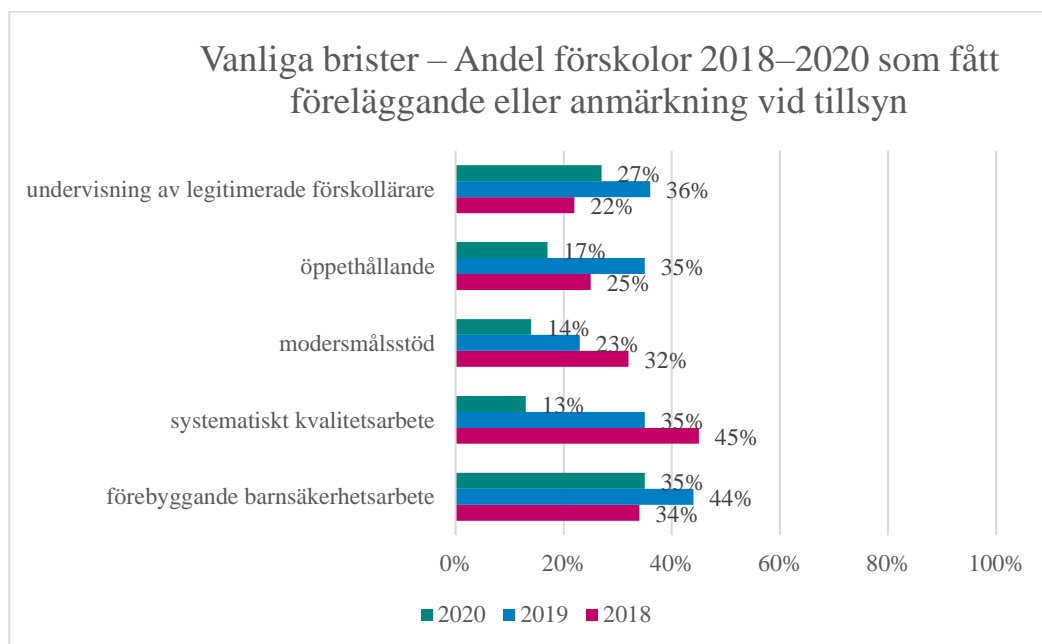
I egenkontrollen 2020 fanns frågor om förskollärares introduktionsperiod och om personalens behov av kompetensutveckling i svenska. Dessa frågor var nya för året.

Svaren i egenkontrollen visar att endast cirka hälften av alla nyexaminerade förskollärare får en introduktionsperiod med en utsedd mentor. Vidare framkommer att andelen förskolor där huvudmannen har identifierat ett behov av kompetensutveckling i svenska språket uppgår till knappt 40 procent. Förskolornas samverkan med förskoleklass, skola och fritidshem är också en vanlig brist, närmare 30 procent av förskolorna anger att de inte har en fungerande samverkan.

⁴⁸ Huvudmännen har uppgiftsskyldighet enligt 26 kap. 7 § skollagen.

6.5 Identifierade brister i tillsynen – utveckling över tid

Utbildningsförvaltningens årliga tillsyn omfattar ungefär en femtedel av de fristående förskolorna i Stockholm. Därför kan det vara missvisande att jämföra resultatet av tillsynen från ett år till ett annat eftersom det är olika förskolor som varit föremål för tillsyn. Tabellen nedan visar de vanligaste bristerna som identifierades i tillsynen 2018⁴⁹ med motsvarande uppgifter om andel identifierade brister 2019 och 2020. Avseende flera bristområden är variationerna mellan åren så stora att det inte går att dra några slutsatser om en utveckling över tid. Det finns dock två områden där andelen uppmärksammade brister minskat systematiskt från år till år, vilket talar för en ökad medvetenhet bland de förskolor som varit föremål för tillsyn.



Källa: Förskoleavdelningens statistik

Tillsynen under åren 2018–2020 visar på en minskad andel uppmärksammade brister i förskolornas systematiska kvalitetsarbete. Detsamma gäller arbetet med att medverka till barns utveckling av sitt modersmål och det svenska språket (se 6.5.1). Brister inom området öppethållande⁵⁰ har identifierats i mindre utsträckning 2020 än under tidigare år, även om det fortfarande är en relativt vanligt förekommande brist (se även avsnitt 8.2).

⁴⁹ Förelägganden och anmärkningar i beslut efter tillsyn.

⁵⁰ Enligt budget 2021–2023 har utbildningsförvaltningen i uppdrag att i tillsynen följa upp och säkerställa att fristående förskolor följer ramöppettiderna.

Vidare visar tillsynen under åren 2018–2020 att undervisning av legitimerade förskollärare är en vanligt förekommande brist över tid och att det inte är någon större skillnad mellan åren. Som framgår i avsnitt 6.2.5 beror detta vanligtvis på att befintlig förskolläraryrsressurs inte används så att alla barn får undervisning av legitimerade förskollärare. Därtill visar tillsynen att det förebyggande barnsäkerhetsarbetet är en vanligt förekommande brist över tid och att det inte skiljer sig nämnvärt mellan åren 2018–2020.

6.5.1 Barns språkutveckling och personalens språkliga kompetens

Barns utveckling av sitt modersmål och svenska språket

I tillsynen granskas att rutiner finns för inventering barns språkliga miljöer⁵¹, att arbetssätt för barns utveckling av modersmål och svenska språket finns samt att barns språkutveckling följes upp. Tillsynen under perioden visar på en minskning i andelen brister inom arbetet med att stödja barns utveckling av modersmålet och svenska språket.

Personalens behov av kompetensutveckling i svenska språket

I tillsynen granskas att tillräcklig kompetens i svenska språket finns i personalgruppen så att det finns förutsättningar för barns språkutveckling i svenska. Under 2020 har tillsynen inte identifierat brister inom detta område.

Resultatet av egenkontrollen visar dock att närmare 40 procent av förskolorna har identifierat ett behov av kompetensutveckling i det svenska språket för en del av personalen. Av dessa huvudmän har drygt 60 procent angett att de medverkat till kompetensutveckling i svenska språket under det senaste året. Det kan därmed konstateras att kompetensutvecklingsinsatser för att utveckla personals språkliga kompetens genomförs i flera av de fristående förskolorna, men att det också finns identifierade språkbehov som inte har lett till några insatser.

⁵¹ En språkkartläggning som grund för förskolans arbete med flerspråkighet.

7. Tillsyn och utvärdering – kvalitet i kommunal förskola

7.1 Kommunal styrning

Som framgår i kapitel 2 finns det olika underlag för att följa upp det systematiska kvalitetsarbetet i de kommunala förskolorna. I stadens integrerade lednings- och styrningssystem (ILS) görs en årlig uppföljning av kommunfullmäktiges fastställda mål och indikatorer för stadsdelsnämnds-nivån. Stadsdelsnämnderna beslutar om mål som stödjer stadens inriktningsmål samt anger förväntade resultat under året.

De framställda indikatorerna för staden anger kvalitetsmått för strukturell kvalitet såsom andel legitimerade förskollärare, antal barn per grupp och antal barn per årsarbetare. En ytterligare indikator är andel nöjda vårdnadshavare från förskoleundersökningens enkät. År 2019 var också stadens webbaserade kvalitetsindikator (WKI) en indikator på både stadsdelsnämnd- och kommunfullmäktigenivå. År 2020 var kvalitetsindikatorn en indikator endast på stadsdelsnämnds-nivå.

Stadsdelsnämnderna tar även fram andra indikatorer utifrån egna behov och som följs upp lokalt. Exempel på detta kan vara andel enheter som tillämpar ett visst arbetssätt, andelen barnskötare med relevant grundutbildning eller antal enheter som tillämpar en strategi för fysisk aktivitet.

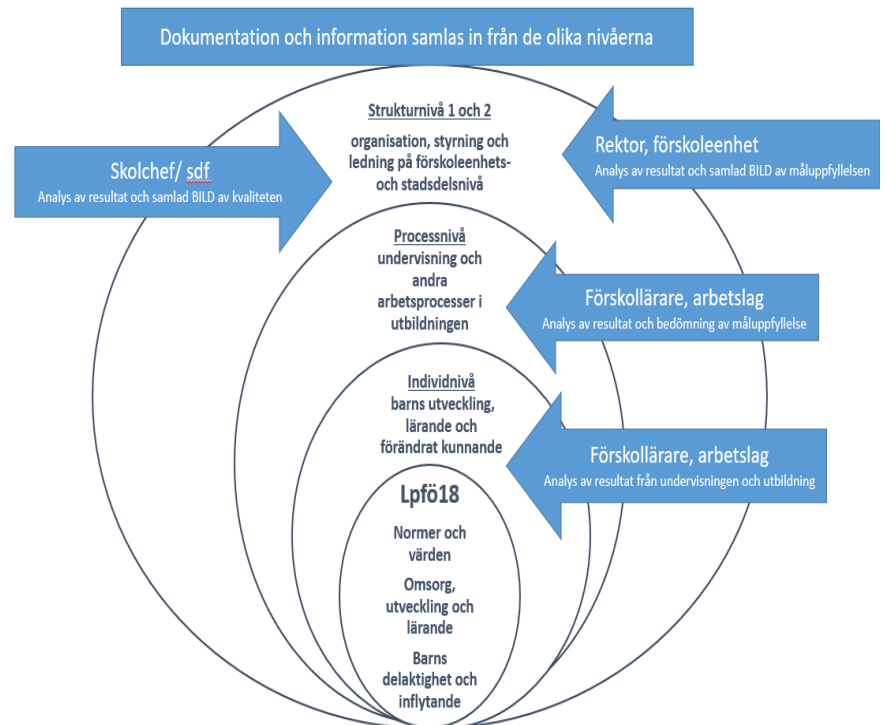
Uppföljningen av förväntade resultat och indikatorer sker i två tertialrapporter och utvärderas i stadsdelsnämndernas verksamhetsberättelser. I stadsdelsförvaltningarna finns även olika former av kvalitets- och resultatdialoger gentemot förskoleenheterna.

7.2 Utvärdering av kommunal förskola

Utbildningsförvaltningen genomför en kvalitetsstödjande och uppföljande utvärdering av de kommunala förskolorna i staden vars syfte är att stödja rektorerna i det systematiska kvalitetsarbetet. Utvärderingen ger även ett kvalitativt uppföljningsunderlag på stadens nivå och föreliggande redovisning är en delrapportering av uppdraget.

Under åren 2019–2020 har utvärderingen belyst den nationella målstyrningen via läroplan genom att synliggöra vilka resultatunderlag som finns på olika nivåer i styrkedjan för den kommunala förskolan. Utvärderingens kartläggning och nulägesanalys visar på

vilken dokumentation och vilka resultat som samlas in på respektive nivå och hur detta ligger till grund för bedömning av målluppfyllelse och kvalitet.



Utvärderingens modell: En kartläggning och nulägesanalys genomförs utifrån dokumentation och information från intervjuer på individnivå, processnivå och strukturnivå 1 och 2.

På individnivån synliggörs varje barns utveckling, lärande och förändrade kunnande och på processnivån undervisningen och andra arbetsprocesser.

På strukturnivåerna förskoleenhet och stadsdelsförvaltning synliggörs hur rektor och skolchef får en bild av kvaliteten i förskolorna.

7.2.1 Metod och omfattning 2019–2020

Utvärderingens underlag bygger på datainsamling från dokument och intervjuer med förskollärare, biträdande rektorer och pedagogiska ledare samt rektorer och skolchefer. Analysmodellen är framtagen av utbildningsförvaltningen och strukturen är hämtad från Skolverkets stödmaterial i Samverkan för bästa skola och förskola⁵². Sammantaget har nio utvärderingar genomförts under perioden.⁵³

⁵² <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/samverkan-for-basta-skola>.

⁵³ Spånga-Tensta, Hässelby-Vällingby och Hägersten-Liljeholmen, Farsta, Södermalm, Normalm, Rinkeby/ Kista, Skarpnäck och Skärholmen. Underlaget för årets delanalys bygger på dokumentationsstudier och intervjuer med 9 skolchefer, 11 rektorer, 15 biträdande rektorer, 4 pedagogiska ledare och 54 förskollärare vid 13 olika förskolor.

7.2.2 Slutsatser utifrån utvärderingens frågeställningar och utgångspunkter

Individnivå

Slutsatserna som presenteras nedan handlar om på vilket sätt förskollärare ansvarar för att systematiskt följa, dokumentera och analysera varje barns utveckling och lärande.

Utveckla systematik och underlag

Det individuella perspektivet på barns lärande har lyfts fram i den nya läroplanen, Lpfö18, om hur varje barns utveckling och lärande kontinuerligt och systematiskt ska följas, dokumenteras och analyseras utifrån läroplanens målområden⁵⁴. På vilket sätt barns lärande ska följas och analyseras behöver fortfarande bearbetas enligt utvärderingens slutsatser. Förskolan behöver utveckla systematik och underlag som tydligare visar hur den bidrar till kontinuitet och progression i varje barns utveckling och lärande och hur förskolan förbereder för fortsatt utbildning⁵⁵.

Få underlag beskrivs

Förhållandevis få underlag beskrivs för hur planering och genomförande utgår från det kunnande och de erfarenheter som barnen tidigare tillägnat sig. Den intressestyrda utgångspunkten i planeringen är stark och sällan målstyrd. Olika former av observationsprotokoll används ofta för att belysa lärandesituationer som barnet får ta del av, framförallt i kollektiva sammanhang men sparsamt på individnivå. Detta innebär svårigheter för uppdraget att följa varje barns förändrade kunnande samt att utvärdera hur förskolan tillgodoser barnens möjligheter att lära sig.

Den digitala utvecklingen i Skolplattformen

Genom digitaliseringen kan möjligheter skapas för tydligare systematik av hur varje barns förändrade kunnande ska fångas över tid och utifrån läroplansmålen. Det är dock angeläget att se de digitala möjligheterna i Skolplattformen som just systemstöd som behöver fyllas med för uppdraget relevant dokumentation.

Den tidigare analoga dokumentationen av varje barns lärande ersätts succesivt av digitala mappar eller i Skolplattformens del ”Planering och bedömning” som succesivt implementeras. Där skrivs så kallade lärloggar för varje barn, ofta i form av fotograferade aktiviteter som kopplas till läroplansområden. Lärlogg används ännu sporadiskt utifrån det utvärderingen hittills sett. Men där de

⁵⁴ Läroplan för förskolan, Lpfö18, kap.2.7.

⁵⁵ Läroplan för förskolan, Lpfö18, Kap 1, s. 10.

används tar även vårdnadshavarna del av innehållet och de utgör underlag i utvecklingssamtalen om barnen.

Dokumentationen får inte fatt på barns förändrade kunskande

I utvärderingen framgår att uppföljande dokumentation generellt förväntas synliggöra vad barnen tar del av och barns strategier för lärande mer än vad arbetsinsatserna ger för varje barns förändrade kunskande. Dokumentationens inriktning kan därmed bli ett hinder för uppdraget att kontinuerligt följa, dokumentera och analysera varje barns lärande. En stor del av uppföljningen om varje barn sker muntligt och implicit⁵⁶ inom arbetslaget, vilket i sig möjliggör en smidig kollegial avstämning. Dock blir den personbunden och hindrar systematik och kontinuitet i dokumentationen. Det ger därmed inte tillräckliga underlag för att bedöma om förskolans arbetssätt är framgångsrika.

Processnivå

Slutsatserna som presenteras nedan handlar om på vilket sätt förskollärare ansvarar för att planering och genomförande av undervisningen utgår från läroplanen och att arbetet följs upp och utvärderas.

Professionens möjlighet att bedöma måluppfyllelse

Utvärderingen visar att det generellt finns gemensamma planeringsstrukturer på arbetslagsnivå. Dock tillämpas de inte alltid utifrån en didaktisk struktur där det är fastslaget vilka underlag som ska samlas in, hur och när detta ska genomföras och med vilket syfte. Planeringarna i många fall är alltför allmäntdidaktiska, ämnesövergripande och tematiska eller har tyngdpunkt på barns intresseområden. Dessa är viktiga utgångspunkter men komplicerar uppföljningen av arbetet om planeringen inte initialt avgränsas eller har ett tydligare lärandefokus.

Gemensamma planeringsunderlag

I flera stadsdelsområden har gemensamma planeringsunderlag tagits fram på övergripande nivå, underlag som vanligen tar sin utgångspunkt i läroplansmålen, men även i kommunala mål. Motivet till att införa gemensamma planeringsdokument för stadsdelsområdet är att få en mer likvärdig uppföljning och det har även lett till att planeringen i högre grad är målinriktad på arbetslagsnivå.

⁵⁶ Implicit uppföljning som begrepp i detta sammanhang betyder underförstådd eller inte klart utsagd, dvs. att kunskapen om barnets kunskaper i stor utsträckning finns inom arbetslag på förskolan och inte systematisk nedtecknad.

Tidigare utvärderingar har pekat på att den kommunala styrningen genom kommunala mål har tenderat att överskugga den nationella styrningen via läroplanen⁵⁷. Denna utvärdering visar att planeringen av undervisningen i större utsträckning än tidigare tar sin utgångspunkt i läroplanens mål. En förklaring till den utvecklingen kan vara att den nya läroplanen, Lpfö18, implementerats under året och fört upp läroplansmålen på utvecklingsagendan.

Det är oklart vad som ska bedömas

Arbetslagsuppföljningen sker vanligast vid reflektionstillfällen någon timme i veckan. Bilder, filmer, protokollsanteckningar samt den implicita icke-dokumenterade uppföljningen anges som underlag vid dessa tillfällen. Dokumentation på arbetslagsnivå kopplar dock i liten grad till individnivån om varje barn. Förskollärarna beskriver hur dokumentationen i första hand förväntas fånga och följa processer och mindre av resultatet, vad arbetet leder fram till. Det framstår som mindre klargjort vad som ska bedömas och analyseras i den uppföljning som sker. Det försvårar professionens möjlighet till bedömning av måluppfyllelse när resultatet av uppföljningar och utvärderingar inte systematiskt analyseras.

Strukturnivå 1

Slutsatserna som presenteras nedan handlar om på vilket sätt rektor ansvarar för att planera, följa upp, utvärdera och utveckla utbildningen systematiskt och därmed verka för ökad måluppfyllelse.

Rektor har ett flertal kanaler

Utvärderingens kartläggningar tyder på att rektorerna i förskolan har ett flertal kanaler och underlag för att få en bild av förskolornas kvalitet. Den bild av arbetet som rektor får påverkas betydligt av den kvalitet på uppföljande dokumentation som arbetslagen ger. Det innebär att den samlade bilden ofta är otillräcklig för att kunna bedöma om arbetet sker i enlighet med de nationella målen. Om den visar professionens bedömning av arbetets resultat i förhållande till läroplanens mål och till varje barns förändrade kunnande.

Arbetsorganisationen ger stabilitet

Strukturer för planering och utvärdering utformas ofta i årscyklar som möjliggör stabilitet och kontinuitet. Dessa planeringsstrukturer är framtagna på förskoleenhets- eller stadsdelsområdesnivå med intentionen att skapa likvärdighet. De olika års- och planerings-

⁵⁷ Utbildningsförvaltningens utvärdering av Undervisningen i förskolan 2017–2018.

strukturerna tyder på att arbetsorganisationen⁵⁸ ger en ram för verksamhetens grundläggande förutsättningar och för ett systematiskt kvalitetsarbete.

Rektoreernas ledningsorganisationer i de utvärderade förskoleenheterna varierar i hur de är organiserade och hur arbetsuppgifter delegeras till de biträdande rektorerna. Det finns ofta, men inte alltid, en dokumenterad rollfördelning med beslutsrätt för exempelvis organisation, personal, arbetsmiljö mellan rektor och biträdande rektor. I de fall där delegationen inte är dokumenterad, kan det innebära oklarheter i ansvarsfrågan och hur återföring av ansvaret till rektor sker.

Målstyrning på rätt nivå

De verksamhetsinriktade enhetsmålen är ofta samstämmiga med stadsdelsnämndens mål. Antalet kommunala mål har även minskat under de senaste åren. Däremot utgår förväntade resultat och arbetsätt för enhetsnivån ofta från förväntningar på processnivån. Det vill säga hur arbetslagen ska skapa förutsättningar för barns lärande. Denna nivåförväxling som flera rektorer gör kan innebära svårigheter för uppföljning på förskoleenhetsnivå. Den uppföljningen behöver bygga på hur rektor skapar förutsättningar för arbetslagen, exempelvis genom bemanning och planeringstid.

Insamling av underlag för en sammantagen bild av kvaliteten

Det varierar hur rektor fortlöpande samlar in information om verksamhetens förutsättningar, genomförande och resultat. De generella underlagen är sammanställningar av arbetslagens självvärdering (WKI), medarbetarenkäten och förskoleundersökningen. Den senare används i stor utsträckning som resultatmått för servicekvalitet.

Rektorerna organiserar för strategiska forum som förskolläraryr- och barnskötarnätverk, utvecklingsdagar och arbetslaguppföljningar. Forumen är en viktiga i kvalitetsarbetet och för att identifiera utvecklingsområden. Utvärderingen visar att kvalitetsuppföljningarna i olika form, exempelvis i dialoger med arbetslagen, ger vidgade möjligheter att fånga den kvalitativa bilden av förskolan för rektor. Det blir här avgörande hur rektor ser till att den sammantagna dokumentationen ger en samlad bild av utbildningens kvalitet⁵⁹. Att den innehåller en analys och bedömning av hur väl

⁵⁸ Hans-Åke Scherp (2016). Kvalitetsarbete och analys för lärande i skola och förskola. Enligt Scherp ger arbetsorganisationen stadga till kärnprocesserna och möjliggör för en utvecklingsorganisation, en struktur för verksamhetsutveckling.

⁵⁹ Skollagen 4 kap. 3–6 §§, Skolverket (2015). Allmänna råd, Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet.

förskolan arbetat i riktning mot målen, både utifrån hur väl varje barns förmågor utvecklas och i förhållande till de åtgärder förskolan vidtar⁶⁰.

Strukturnivå 2

Slutsatserna som presenteras nedan handlar om på vilket sätt stadsdelsförvaltningen organiserar och strukturerar det systematiska kvalitetsarbetet för att få en samlad bild av kvaliteten i förskolorna.

Resultat- och kvalitetsdialoger

Utvärderingen visar att resultat- och kvalitetsdialoger samt även nyckeltalsdialoger mellan förskoleenhets- och stadsdelsområdesnivåer skolchefen kvalitativ kunskap om variationer och skillnader inom stadsdelsområdet. Dialogerna initieras av skolcheferna och beskrivs som viktiga delar i det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå och väsentliga för hur enheternas kvalitetsarbete tas tillvara⁶¹. I vissa stadsdelsområden är dialogerna förenade med verksamhetsbesök och den digitala utvecklingen via Skolplattformen ger även möjligheter till insyn i förskolornas arbete.

De kommunala målen

Den kommunala styrningen och uppföljningen sker via kommunfullmäktiges och stadsdelsnämndens mål med indikatorer och aktiviteter för måluppfyllelse och kvalitet. Där ingår kvantitativa strukturella resultat såsom personalens utbildningsnivå och barngruppsstorlekar. Exempel på andra vanliga indikatorer med uttalade årsmål är andel nöjda vårdnadshavare, nöjda medarbetare, sjukfrånvaro och mätetal enligt kvalitetsindikatorn (WKI).

Säkerställa nationell målstyrning

Resultat- och kvalitetsdialoger bidrar till att synliggöra professionens bedömning av arbetet enligt läroplanen som komplementet till mått som indikatorer och de strukturella kvaliteterna. Dialogerna möjliggör för skolchefen att säkerställa den nationella målstyrningen och att rektorer och annan berörd personal använder ändamålsenliga former för uppföljning och analys av utbildningen.⁶² Det kan också främja en mer kvalitativ bild av likvärdig förskola i stadsdelsområdet. Andra strukturer för kvalitetsarbetet är gemensamma nätverk och arbetsgrupper där exempelvis gemensamma policys, riktlinjer eller dokumentations- och uppföljningsunderlag arbetas fram.

⁶⁰ Skolverket (2015). Allmänna råd, Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet.

⁶¹ Skollagen 4 kap. 3 §, Allmänna råd, Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet, Skolverket 2015, sidan 15.

⁶² Skolverket (2015). Allmänna råd, Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet.

Sammanfattningsvis

Utvärderingen kan konstatera att den nationella målstyrningen i högre grad än tidigare är synlig på arbetslagsnivå. De kommunala målen har blivit färre och tas i större utsträckning om hand på enhets- och stadsdelsområdesnivå. Förskolan behöver dock fortsätta utveckla systematik och underlag som tydligare visar hur den bidrar till kontinuitet och progression i varje barns utveckling och lärande, för att därmed kunna påvisa hur förskolan förbereder för fortsatt utbildning.

Sammantaget visar denna delredovisning av utvärderingen att det finns en stark koppling mellan styrning och uppföljning, det man frågar efter har alltså betydelse för vad som samlas in och följs upp. Det blir också tydligt hur viktig dialogen blir mellan nivåerna och att varje nivå i styrkedjan är klar över sin roll och uppdrag. Det är angeläget att belysa hur information rör sig mellan nivåerna i styrkedjan, vad resultat innebär på respektive nivå och vad som är väsentligt att dokumentera. Utvärderingen vill här särskilt lyfta fram resultatdialogernas betydelse på samtliga nivåer och undersöka hur dessa kan förhålla sig till systematiken i ett kvalitetsarbete, hur de blir konkreta uppföljningsunderlag.

7.3 Kvalitet och måluppfyllelse i förskolan – hur kan det mätas

Kvalitet och måluppfyllelse behöver utvärderas i ett mål- och resultatstyrt utbildningssystem, det kräver olika typer av underlag och mått för uppföljning och utvärdering. Det behöver klargöras vad kvalitet och måluppfyllelse i förskolan innebär och hur det kan mätas och följas upp på olika nivåer i styrkedjan. Det är en förutsättning för att likvärdighet ska kunna bedömas och för att resurser ska kunna fördelas där de behövs.

7.3.1 Nationell nivå

Som framgår i rapportens inledning har Sveriges kommuner och regioner (SKR) i år för första gången tagit fram Öppna Jämförelser för förskolan⁶³. Förskolan har saknat nationellt standardiserade nyckeltal för att jämföra kvalitet och måluppfyllelse och därmed verktyg för att kunna bedöma likvärdighet. SKR har utgått ifrån hur strukturfaktorerna personaltäthet, förskollärartäthet och andelen förskollärare förhåller sig till förskolornas socioekonomiska struktur.

⁶³ SKR (Sveriges kommuner och regioner) (2020). Öppna jämförelser Förskola 2020.

Ett annat perspektiv på kvalitet och måluppfyllelse ger de fyra skolmyndigheternas⁶⁴ svar på regeringsuppdraget⁶⁵ om att ta fram gemensamma målsättningar, delmål och indikatorer för skolhuvudmäns verksamhet i förskola och skola. Här framhålls tio framgångsfaktorer för skolutveckling för uppföljning och analys av likvärdighet och som underlag för dialoger mellan myndigheter och skolhuvudmän.

7.3.2 Kommunal nivå

För förskolan i Stockholm innebär styrkedjan arbetslags-, förskoleenhets-, stadsdelsområdes- och stadens nivåer. Varje nivå behöver rikta blicken mot det mål och uppdrag de har utifrån styrdokumentet när de söker efter kvaliteter som ska visa på måluppfyllelse. Måluppfyllelse *är* därmed inte ett statiskt resultat utan *blir* utifrån de mål de riktas gentemot. I arbetslaget på förskolan verkar läroplanens mål och måluppfyllelsen bedöms mot de arbetsätt som används och de resultat dessa ger för barns lärande. Det är dock fortfarande en kontroversiell fråga huruvida det enskilda barnets lärande ska vara föremål för bedömning och bidra som underlag. Internationellt⁶⁶ märks tendenser mot en anglosaxisk hållning där ”learning outcomes” är begrepp som börjar användas för resultat i förskolan.

På förskoleenhets- och huvudmannanivå skapas förutsättningarna för arbetslagen genom mål och indikatorer/nyckeltal för strukturell kvalitet. Måluppfyllelse på dessa nivåer kan till synes bli mer mätbart men är också mer statisk då bilden av kvaliteten är begränsad till indikatorer⁶⁷. I utbildningsförvaltningens utvärdering av kommunal förskola (se avsnitt 7.2) framgår att resultatdialoger mellan skolchef och rektor är ett sätt att vidga bilden av kvalitet i förskolan på dessa nivåer, som komplement till indikatorer och för att säkerställa nationella mål. Denna tendens till mer dialogbaserad uppföljning förutsätter dock, enligt Bringselius⁶⁸, en välfungerande feedbackkultur genom organisationens nivåer.

⁶⁴ Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁶⁵ Utbildningsdepartementet (2020). Redovisning av uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet (U2020/00734/S)

⁶⁶ OECD (2020). “The International Early Learning and Child Well-Being Study”.

⁶⁷ Stadens indikatorer för förskola 2021 är andel förskollärare, andel legitimerade förskollärare, antal barn per grupp och anställd, antal nöjda föräldrar och kvalitetsindikatorn.

⁶⁸ Louise Bringselius (2019). Uppföljning ur ett tillitsperspektiv, Tillitsdelegationen, Regeringskansliet.

7.4 Kvalitetsindikatorns roll och funktion i kvalitetsarbetet

Stadens kvalitetsindikator (WKI – webbaserad kvalitetsindikator) bygger på ett eget obligatoriskt material för personalens självvärdering. Det är dock angeläget att skilja på självvärdering som uppföljningsmetod och hur en kvalitetsindikator kan ge svar på kvalitet och likvärdighet i förskolan. Självvärderingens resultat ger i första hand svar på vilka förutsättningar och processer som skapas i arbetslaget, mer än vad dessa processer leder fram till för varje barns lärande.

SKR⁶⁹ anger att självskattningar är ett relativt vanligt sätt att arbeta med bedömningar av kvalitet och upplevs ofta som viktiga komponenter i ett systematiskt kvalitetsarbete. Ett dilemma är att personer med högre kompetens och ambitionsnivå tenderar att förhålla sig mer självkritiskt och vice versa. Verktyg som är användbara för att utveckla kvalitet är därför inte nödvändigtvis bra underlag för att jämföra och dra slutsatser om verksamhetens kvalitet.

När det gäller självvärderingsunderlag konstaterar Skolverket att den gemensamma diskussionen i arbetslaget och analysen är viktigare än den siffra som skattningen resulterar i.⁷⁰ Skolverket menar att de enskilda indikatorvärdena inte ska vägas samman, eftersom indikatorerna har olika stor betydelse för olika förskolor. En kvalitetsindikator som bygger på en självvärdering kan därmed inte användas för att få fram ett samlat kvalitetsvärde för stadsdelsområdets eller stadens nivå. Kvalitetsindikatorn blir inte tillförlitlig när resultatet aggregeras.

Det finns flera utvärderingsskalor och kvalitetsinstrument som utprovats för självskattning och extern bedömning och använts i forskningssammanhang i syfte att skatta förskolors kvalitet⁷¹. För att värna betydelsen av Stockholms egen webbaserade självvärdering som uppföljande underlag i arbetslagen behöver utbildningsförvaltningen i samverkan med stadsledningskontoret se över kvalitetsindikatorns roll och funktion.

⁶⁹ SKR (Sveriges kommuner och regioner) (2020). Öppna jämförelser Förskola 2020.

⁷⁰ Skolverket, BRUK (Bedömning, reflektion, utveckling, kvalitet) www.bruk.skolverket.se.

⁷¹ Exempelvis ECERS, KARTA och BRUK (SKR 2020).

7.5 Skolplattform Stockholm

Arbetet med Skolplattform Stockholm är en viktig del i stadens strävan att de kommunala förskolorna ska få en likvärdig tillgång till och användning av digitala system och verktyg. Skolplattformen används av alla stadens skolformer och innehåller bland annat verksamhetssystem för placering (Barn- och elevregistret, BER), närvaro, pedagogisk planering och bedömning samt kommunikation med vårdnadshavare.

Från den 1 januari 2020 flyttades hela ansvaret för Skolplattformen över från stadsledningskontoret till utbildningsförvaltningen. Utbildningsförvaltningen ska därmed fortsättningsvis samordna arbetet med de olika systemen i Skolplattformen för att skapa gemensamma arbetssätt och på så sätt en likvärdighet i staden. I Stockholms stads budget för 2020 framgår att utbildningsnämnden ska ha nära samverkan med stadsdelsnämnderna i fråga om digitalisering.

Utbildningsförvaltningen samordnar ett nätverk med representanter från alla stadsdelsförvaltningar för att säkerställa att förskolans specifika behov och krav på Skolplattformens olika funktioner koordineras och beaktas vid den fortsatta utvecklingen.

Under 2020 har Skolplattformens system för pedagogisk planering och bedömning samt kommunikation mellan förskola och vårdnadshavare införts i stadens kommunala förskolor. Under slutet av 2020 har arbete påbörjats för att introducera den sista modulen för förskola, elevdokumentation.

7.5.1 Behov av systemstöd för samlad bild av närvaro

Skolplattformens system för närvaro- respektive frånvaro-registrering används för att checka in och ut barn när de kommer till förskolan och när de går hem. Det går att få fram en del rapporter på individnivå. Däremot saknas systemstöd för att ta fram aggregerade rapporter och statistik på stadsdelsnämnds nivå och på stadsövergripande nivå. Sådana rapporter skulle underlätta för stadsdelsförvaltningarna att identifiera barn som är frånvarande mer än två månader⁷². På stadsövergripande nivå skulle ett sådant systemstöd bidra till att ge en samlad bild av närvaro respektive frånvaro i förskolan. Detta är en förutsättning för analys om oregelbundet deltagande i förskola är ett problem och om i så fall insatser behövs för att främja vissa inskrivna barns närvaro.

⁷² Kommunfullmäktiges Regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholm stad fastställer att en förskoleplats kan stå outnyttjad i maximalt två månader.

Medioteket håller i utbildningar om Skolplattformen för pedagoger och ledningsgrupper. IKT-enheten och förskoleavdelningen på utbildningsförvaltningen har vidare genomfört utbildningar i BER under 2020.

Sammantaget har Skolplattformen under 2020 utvecklat förskolans arbetssätt och kommunikation, både internt inom förskolan och med vårdnadshavare. Verktøget för pedagogisk planering- och bedömning, som är kopplat till förskolans läroplan, underlättar pedagogens arbete med planering, uppföljning och dokumentation. Verktøget ger dessutom möjlighet till ökad samverkan mellan hem och förskola samt ökar vårdnadshavarens möjlighet till delaktighet och insyn i barnets lärande och utveckling.

8. Servicekvalitet

8.1 Vårdnadshavarnas upplevelse av förskolans kvalitet

Stockholms stad genomför varje år en så kallad Förskoleundersökning riktad till vårdnadshavare med barn i förskola oavsett regiform. Vårdnadshavarna svarar på frågor inom olika områden, bland andra ”Utveckling och lärande” och ”Normer och värden”, som anknyter till förskolans läroplan.⁷³

Frågan ”Jag är som helhet nöjd med mitt barns förskola” är sedan flera år tillbaka en av kommunfullmäktiges indikatorer, med ett årsmål för 2020 att 90 procent av vårdnadshavarna ska lämna detta omdöme. Utfallet för året var att 87 procent instämde i omdömet vilket är en ökning från 86 procent 2019. Det sammanfattande omdömet från vårdnadshavarna är alltså fortsatt högt. Däremot är spridningen i staden stor. De två stadsdelsområden med högst omdöme, och de enda två som precis når kommunfullmäktiges mål är Östermalm och Älvsjö. De två stadsdelsområden med lägst omdöme är Skärholmen (83) och Rinkeby-Kista (78).

Mest nöjda är vårdnadshavarna inom området ”Normer och värden”. Index⁷⁴ för området ligger liksom 2018 och 2019 kvar på

⁷³ Svarsfrekvensen var totalt för 2020 65 procent, med något högre andel svarande i de kommunala förskolorna. Svarsfrekvensen är relativt stabil. 2019 låg den på 66 procent och 2018 på 67 procent.

⁷⁴ Vårdnadshavarna anger på varje fråga ett betyg 1–5 på skalan: Instämmer inte alls-instämmer helt. Index per område är en sammanvägning av andelen nöjda

90. Index för området ”Utveckling och lärande” uppgår till 81, vilket är samma värde som både år 2019 och 2018. Lägst omdömen inom området får barnens möjligheter att möta olika sorters kulturutbud och att använda digitala verktyg i sitt lärande.

Påståendet med störst förändring i index är ”Jag upplever att mitt barn ges möjlighet att använda digitala verktyg i sitt lärande”⁷⁵ som har ökat till 66 procent instämmande 2020 från 64 procent 2019. Under de senaste tre åren har index ökat med nio procentenheter (från 56 procent instämmande svar 2017).

Vårdnadshavare till flickor är överlag mer nöjda än vårdnadshavare till pojkar. Skillnaderna är marginella (cirka 1–3 procentenheter) men genomgående.

8.1.1 Jämförelser fristående och kommunal regi

Ett likartat mönster syns vid jämförelser mellan vårdnadshavare med barn i fristående förskolor och vårdnadshavare med barn i kommunala förskolor, där de förstnämnda är mer nöjda. Skillnaderna är marginella men samtidigt konsekventa inom alla områden. Den något högre nöjdheten bland vårdnadshavare med barn i fristående förskolor har varit bestående över tid. Detta mönster har syns i Förskoleundersökningen sedan 2014.

Störst skillnad mellan fristående och kommunal regi ses på frågan om vårdnadshavare enkelt kan kommunicera digitalt med förskolan. Nöjdheten i fristående regi är betydligt högre (79 procent instämmer, jämfört med 59 procent instämmande svar av vårdnadshavare med barn i kommunal regi). Nöjdheten bland vårdnadshavare med barn i fristående förskolor har legat på ungefär samma nivå sedan 2018. Nöjdheten bland de med barn i kommunal regi har däremot minskat med 5 procentenheter, från 64 procent 2018.

Variationer vårdnadshavarnas nöjdhet i kommunal regi

Vårdnadshavarnas nöjdhet i fråga om barnet ges möjlighet att använda digitala verktyg varierar mellan olika stadsdelsområden i den kommunala regin. Andelen positiva svar varierar mellan 75 procent (Älvsjö) och 56 procent (Skarpnäck) positiva svar. Störst förändring jämfört med föregående år uppmäts i Rinkeby-Kista och Kungsholmen där andelen positiva svar minskat med fyra respektive sex procentenheter mellan 2019 och 2020.

(betyg 4+5) per fråga inom frågeområdet. Indexet har beräknats enligt en skala 0–100.

⁷⁵ Frågan formulerades om 2020. Från och med 2017 till och med 2019 löd formuleringen: ”Jag upplever att mitt barn använder digitala verktyg i sitt lärande”.

Nöjdheten sett till frågan om vårdnadshavare enkelt kan kommunicera digitalt med förskolan varierar stort mellan olika stadsdelsområden. Andelen positiva svar varierar mellan 72 procent (Skärholmen) och 47 procent (Södermalm). Störst förändring jämfört med föregående år uppmäts i Rinkeby-Kista där andelen positiva svar har minskat från 72 procent 2019 till 66 procent 2020.

8.1.2 Frågeställningarna i Förskoleundersökningen ger inte svar på servicekvalitet

Även om vårdnadshavarna i genomsnitt lämnar ett positivt omdöme av förskola i Stockholms stad finns det betydande skillnader mellan kommunala och fristående förskolor. Det finns också stora skillnader i nöjdhet mellan olika stadsdelsområden i den kommunala regin. Förskoleundersökningen i sig ger inga svar på orsaken till dessa skillnader. En framtida åtgärd bör därför vara att utveckla metoder att fördjupa eller följa upp resultatet av Förskoleundersökningen i syfte att också förklara skillnader i vårdnadshavares nöjdhet.

Det är viktigt att betona att Förskoleundersökningen enbart visar vårdnadshavarnas upplevelse av förskolan. Förskoleundersökningen ger i liten utsträckning information om förskolans kvalitet och är därmed ett begränsat bidrag till arbetet med att bedöma och utveckla kvalitet och likvärdighet. Frågorna i nuvarande Förskoleundersökning rör vidare i hög grad läroplansområden och kommunikation, men i lägre grad förskolans servicekvalitet i exempelvis öppethållande. För att Förskoleundersökningen ska ge ett bättre svar på just servicekvaliteten behöver frågeställningarna ses över.

8.2 Servicekvalitet i öppethållande

Årets Förskolerapport har haft ambitionen att möjliggöra fler fördjupade jämförelser mellan kommunal och fristående regi för att på ett tydligare sätt ge en bild av likvärdighet och kvalitet oavsett huvudman. Utbildningsförvaltningen har därför som ett led detta utvecklingsarbete, och som ett komplement till Förskoleundersökningen, samlat in fler jämförande underlag inom området servicekvalitet i förskolornas öppethållande.

8.2.1 Öppethållande inom Stockholms stads ramöppettider

En viktig aspekt av servicekvaliteten är i vilken grad förskola erbjuds inom Stockholms stads ramöppettider. Enligt kommunfullmäktiges ”Regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg” ska alla förskolor vara öppna under ramtiden 6.30–

18.30 på alla helgfria vardagar utom midsommarafton, julafton och nyårsafton. Förskola ska erbjudas även under semesterperioder och vid exempelvis planeringsdagar⁷⁶. Detta gäller oavsett regi (kommunal eller fristående).

Stockholms stads riktlinjer för fristående förskola slår utöver detta fast att föräldrars behov av öppethållande kontinuerligt ska följas upp av huvudmannen. Förändrade behov av öppethållande ska mötas omgående.⁷⁷ Motsvarande regleras inte i kommunfullmäktiges regler.

8.2.2 Öppethållande kommunal regi

För att få en bild av i vilken mån de kommunala huvudmännen uppfyller stadens ramkrav har rektorerna i de kommunala förskolorna fått svara på en enkät om öppethållande inom stadens ramtid. Totalt 57 procent av rektorerna i 12 av 13 stadsdelsområden har svarat på enkäten.

Enligt enkätsvaren ger förskolorna vanligen information om ramtiderna genom hänvisning till stadens webbplats. I vissa fall finns också information på respektive förskolas webbplats. Förskola erbjuds vid semesterperioder och klämdagar utifrån vårdnadshavarnas behov, men under förutsättning att dessa behov har meddelats i god tid. Förskola erbjuds också vid planeringsdagar och APT då förskolan vanligen stänger tidigare. Information om datum för sådana tillfällen lämnas ofta i samband med terminsstarter. Vårdnadshavarna förutsätts med hänvisning till detta anmäla behov av förskola med mycket god framförhållning.

Enkätsvaren tyder på en medvetenhet om att barn har rätt till förskola även under till exempel sommaren. När det gäller planeringsdagar och APT, och i synnerhet det sistnämnda, tyder svaren på att förskolorna i högre grad anser sig ha rätt att stänga verksamheten utan att tydligt erbjuda alternativ.

Enkätsvaren visar också att flertalet förskolor regelbundet frågar efter vårdnadshavarnas behov av öppethållande. Andelen som inte gör det uppgår dock till 15 procent. Detta visar att det bland rektorerna finns olika tolkningar på skyldigheten att informera om hur långtgående rätten till förskola är.

⁷⁶ Kommunfullmäktiges Regler för intagning och plats i förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad.

⁷⁷ Riktlinjer för fristående förskola och pedagogisk omsorg i Stockholms stad.

Hela 65 procent av de rektorer som besvarat enkäten anger att det inte är möjligt att omgående möta vårdnadshavarnas förändrade behov av öppethållande vilket inte uppfattas som ett krav på de kommunala verksamheterna till skillnad från de fristående (se vidare avsnitt 8.2.4 nedan). Som skäl till detta hänvisar merparten av rektorerna till det arbetsrättsliga området och att det behövs ställtid för att ändra i personalens scheman.

8.2.3 Öppethållande fristående regi

Enligt budget 2021–2023 har förvaltningen i uppdrag att i tillsynen följa upp och säkerställa att fristående förskolor följer ramöppettiderna. Utbildningsförvaltningens tillsyn av fristående förskolor visar att brister inom området öppethållande har identifierats i mindre utsträckning 2020 än under tidigare år, även om det fortfarande är en vanligt förekommande brist.

I de förskolor som har brister inom öppethållande avser bristen främst att förskolan inte omgående anpassar sina öppettider efter föräldrarnas behov. Det har också förekommit att huvudmannen lämnar bristfällig information om stadens regler för öppethållande samt föräldrars rätt till förskola för sina barn inom ramtiden. Vidare förekommer att förskolor stänger vissa veckor under sommaren och vid jul, klämdagar och planeringsdagar utan att erbjuda alternativ förskola.

8.2.4 Skillnader i regler för öppethållande mellan kommunal och fristående regi

Den enkätundersökning som genomförts bland de kommunala förskolorna och utbildningsförvaltningens tillsyn av de fristående förskolorna visar att likartade tillkortakommanden finns när det gäller öppethållande oavsett förskolans regi. Bland annat är möjligheten att omgående kunna möta vårdnadshavarnas behov av förskola en vanlig brist i de fristående förskolorna. Att vårdnadshavares förändrade behov av öppethållande ska mötas omgående framgår dock endast av utbildningsnämndens riktlinjer för fristående förskola. Kommunfullmäktiges riktlinjer, som omfattar både kommunala och fristående huvudmän, återger de krav som anges i skollagen och innebär att förskola erbjuds i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärsarbete eller studier eller barnets eget behov. I dessa riktlinjer finns inte samma tydliga skrivning om att vårdnadshavares förändrade behov ska mötas omgående. Trots att det är samma skollagsbestämmelse som ligger till grund för både kommunfullmäktiges riktlinjer och utbildningsnämndens riktlinjer, gör de olika skrivningarna i de båda riktlinjerna att regelverket uppfattas som olika för de olika regiformerna. Detta

indikerar icke likvärdiga förutsättningar och krav mellan regi-
formerna i staden.

9. Anmälningar mot kommunal och fristående förskola

I Sverige har kommunerna tillsyn över fristående förskolor och fristående pedagogisk omsorg och Skolinspektionen tillsyn över kommunala förskolor⁷⁸. Utbildningsnämnden har därmed tillsyn över fristående förskolor och pedagogisk omsorg i Stockholms stad.

Enligt skollagen ska alla huvudmän, både fristående och kommunala, ha tydliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot verksamheten. Vårdnadshavare med barn i kommunal verksamhet i Stockholms stad ska vända sig till respektive stadsdelsförvaltning med sitt klagomål. Vårdnadshavare med barn i fristående verksamhet ska vända sig till bolaget som driver förskolan.

Skolinspektionen tog under 2020 emot cirka 61 anmälningar/klagomål mot stadens kommunala förskolor. Utbildningsförvaltningen tog under året emot 45 anmälningar /klagomål mot fristående verksamheter. Det är färre än 2019, då förvaltningen tog emot 76 anmälningar.

Alla anmälningar resulterar dock inte i en utredning. Ärenden kan till exempel lämnas över från Skolinspektionen till en kommun eller från en kommun till en fristående huvudman. Skolinspektionen har under 2020 utrett sju ärenden i kommunala förskolor där samtliga har handlat om kränkande behandling och tillsynsansvar. Utbildningsförvaltningen har utrett 21 ärenden som berör fristående verksamhet där grunderna för utredning varierat.

De anmälningsärenden som utreds av Skolinspektionen avser uteslutande det enskilda barnets rättigheter. Mer generella brister utreds istället inom ramen för Skolinspektionens regelbundna tillsyn. Anmälningar avseende de fristående verksamheterna, som utreds av utbildningsförvaltningen, avser ofta barnsäkerhet, bristande stöd och personalens tillsyn av barnen. Under 2020 har anmälningarna också avsett förskolornas bemanning och öppettider under de särskilda omständigheterna under covid-19-pandemin.

⁷⁸ I 2 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion framgår att tillsynen över förskola i huvudsak ska utövas på huvudmannanivå.

10. Styrning och finansiering

Styrning och finansiering är grundläggande för att bland annat minska klyftorna i utbildningsresultat och kan främja en mer effektiv omfördelning av resurser genom att extra medel riktas till grupper och områden med sämre förutsättningar.⁷⁹

10.1 Socioekonomiskt tilläggsbelopp

Enligt skollagen ska kommuner fördela resurser till skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁸⁰ Det socioekonomiska stödet till stadsdelsnämnderna utgår efter en beräkningsmodell av socioekonomisk vikt och antal barn i förskoleålder.⁸¹ Stadsdelsnämnderna får sina medel tilldelade som ett anslag. Inom ramen har stadsdelsnämnderna möjlighet att om- disponera anslaget och prioritera mellan verksamheterna⁸², så länge de följer de mål, direktiv, riktlinjer och övriga styrdokument som kommunfullmäktige fastställt.

10.1.1 Uppföljningen 2019

Stadsledningskontoret följde under 2019 upp hur stadsdelsnämnderna använder det socioekonomiska tilläggsbeloppet i syfte att få ökad kunskap om hur det nyttjas i staden. Uppföljningen som avser fördelningen under 2018 visar att det finns ett visst samband mellan bättre utfall på förskoleindikatorerna⁸³ än stadens genomsnitt för de stadsdelsförvaltningar som har ett högre socioekonomiskt tilläggsbelopp. De indikatorer som har ett sådant samband är antal barn per grupp och antal barn per anställd. Statsbidrag för minskade barngrupper påverkar sannolikt utfallet, dock osäkert hur mycket.

10.1.2 Uppdrag i budget för 2020

Ett uppdrag om det socioekonomiska tilläggsbeloppet fanns även i Stockholms stads budget för 2020. Samtliga stadsdelsförvaltningar

⁷⁹ Rådets rekommendation av den 22 maj 2019 om förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet (2019/C 189/02).

⁸⁰ 2 kap. 8b § skollagen.

⁸¹ För 2019 utgick 633 mnkr i socioekonomiskt tilläggsbelopp. Den socioekonomiska vikten, eller indexet, består av tre underliggande variabler: Andel hushåll med barn 0-5 år med låg inkomst, andel barn 0-5 år med utländsk bakgrund och andel barn 0-5 år till lågutbildade föräldrar.

⁸² Stadsdelsförvaltningen ansvarar för: kommunal förskola, äldreomsorg, stöd och service till personer med funktionsnedsättning, stadsmiljöarbete (till exempel skötsel av parker), socialpsykiatri, individ- och familjeomsorg, konsumentvägledning samt fritids- och kulturverksamhet.

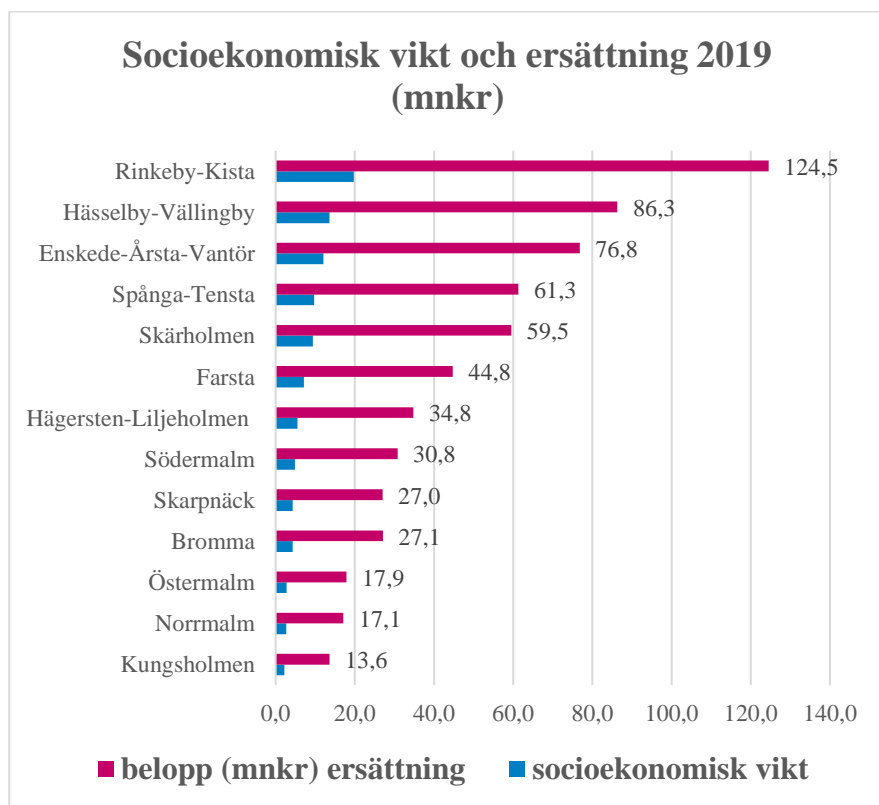
⁸³ Förskoleindikatorer 2018: antal barn per anställd, antal barn per grupp, andel förskollärare, andel nöja föräldrar (Förskoleundersökningen) och inskrivningsgrad.

har besvarat frågor om hur det socioekonomiska stödet använts under 2019 samt i vilken utsträckning ersättningen använts till insatser inom förskolan.

10.1.3 Fördelning av socioekonomiskt tilläggsbelopp

Det socioekonomiska tilläggsbeloppet varierar från 13,6 mnkr till den stadsdelsnämnd som har lägst ersättning till 124,5 mnkr i den stadsdelsnämnd som har högst ersättning.

Diagrammet nedan visar den socioekonomiska vikten och det socioekonomiska tilläggsbeloppet som 2019 betalades ut till respektive stadsdelsnämnd⁸⁴.



Källa: Förskoleavdelningens statistik enligt uppgifter från Stadsledningskontoret.

10.1.4 Användning av socioekonomiskt tilläggsbelopp

Det varierar hur stor del av det socioekonomiska tillägget som använts till förskolan i de olika stadsdelsnämnderna. De stadsdelsnämnder som har ett lägre belopp i socioekonomiskt stöd använder i de flesta fall en högre andel av ersättningen till förskolan, oftast i form av individuellt prövat stöd till enskilda barn. Stadsdelsnämnder som har ett högre belopp i socioekonomiskt tillägg gör även på olika sätt generella fördelningar av extra medel till för-

⁸⁴ I tabellen redovisas 621,5 mnkr. Uppgifter inte har samlats in från Älvsjö avseende användningen av det socioekonomiska tilläggsbeloppet 2019.

skolorna. Hur den generella fördelningen görs varierar, en stadsdelsnämnd⁸⁵ ger en högre schablon till förskolorna och tre andra stadsdelsnämnder⁸⁶ gör en fördelning till vissa förskolor efter socioekonomiska parametrar⁸⁷. Det är även vanligt att det socioekonomiska stödet används för att bekosta olika former av stödfunktioner⁸⁸ på enheterna eller i stadsdelsnämndsområdet.

10.1.5 Relationen mellan struktur och socioekonomi

I Öppna jämförelser – Förskola har Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) med hjälp av SCB undersökt relationen mellan barns socioekonomiska bakgrund och personaltätheten samt tillgången till förskollärare i kommunala förskolor. Resultaten för Stockholms stad visar att förskoleenheter med socioekonomiskt svagare barngrupper har färre barn per heltidstjänst, alltså en högre personaltäthet. I fråga om andel förskollärare⁸⁹ och förskollärartäthet⁹⁰ visar dock inte resultaten på motsvarande samband.⁹¹

I föregående års uppföljning av stadsledningskontoret konstaterades att det fanns ett svagt samband mellan den socioekonomiska vikten och utfallet på stadens indikatorer. När det gäller antalet barn per heltidsanställd visar 2020 års uppföljning att det i områden med högre socioekonomisk vikt finns cirka ett barn färre per heltidstjänst. Uppgifter från stadsdelsnämnderna avseende 2019 visar vidare att det inte förefaller finnas något samband mellan andel legitimerade förskollärare och socioekonomisk vikt. Även om den stadsdelsnämnd som har högst socioekonomisk vikt har få avdelningar utan legitimerade förskollärare framkommer i övrigt inget samband mellan antal avdelningar med legitimerade förskollärare och socioekonomisk vikt.⁹²

10.1.6 Behov att fortsatt följa upp det socioekonomiska anslaget påverkan på tilläggsbeloppet för barn i behov av särskilt stöd

Det finns stora skillnader i hur stadsdelsnämnderna använder det socioekonomiska anslaget, samtidigt som det är svårt att visa på skillnader i utfall. Det finns därför behov av att fortsatt mer grund-

⁸⁵ Hässelby-Vällingby.

⁸⁶ Enskede-Årsta-Vantör, Farsta och Rinkeby-Kista.

⁸⁷ Låg utbildning, låg inkomst, ekonomiskt bistånd och utländsk härkomst.

⁸⁸ Som till exempel specialpedagoger, logoped och stödteam.

⁸⁹ Andel av heltidstjänsterna med förskollärlärligitation.

⁹⁰ Antal barn per heltidstjänst med förskollärlärligitation.

⁹¹ Sveriges Kommuner och Regioner (2020). Öppna jämförelser – Förskola, Stockholms stad.

⁹² Notera att analysen av om det föreligger samband inte bygger på en statistisk korrelationsanalys.

ligt följa upp hur stadsdelsnämnderna väljer att utifrån sin autonomi⁹³ fördela det socioekonomiska anslaget.

10.2 Översyn av köhandläggning

Utbildningsnämnden fick i Stockholms stads budget för 2020 i uppdrag att i samarbete med stadsdelsnämnderna genomföra en översyn av stadens köhandläggning inom verksamhetsområde förskola med syfte att säkerställa likställighet⁹⁴. Översynen visar att organisationen för köhandläggning skiljer sig åt mellan stadsdelsnämndsområdena. Detta riskerar att leda till olika tolkning av regler för intagning och plats.

Utredningen har därför lämnat förslag till åtgärder för att förbättra likställigheten. Huvudförslaget är att centralisera ansvaret för köhandläggning vilket i högre grad än i dagsläget skulle innebära en mer enhetlig regeltolkning. Nackdelen med en centraliserad organisation är dock att den lokala förankringen och direktkontakten med enskilda rektorer i samband med beslut om placering riskerar att försämrats.

Utredningen har också lämnat förslag som bygger på att köhandläggningen fortsätter att vara decentraliserad, det vill säga att ansvaret även fortsatt ligger på respektive stadsdelsnämnd. I detta fall förordar utredningen en mer tydlig styrning i frågor om kö och placering för att så långt som möjligt säkerställa enhetliga arbetsätt och regeltolkningar i staden.

Under 2021 kommer utbildningsförvaltningen i samverkan med stadsdelsförvaltningarna att verka för ökad likställighet gällande avsteg från vistelsetiden för barn till föräldralediga. Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att ta fram riktlinjer för stadsdelsförvaltningarnas köhandläggning.

10.3 Interkommunal ersättning

I utbildningsnämndens verksamhetsplan för 2020 har förskoleavdelningen ett uppdrag att utreda om interkommunal ersättning för förskolan kan hanteras på samma sätt som grundskolan avser att göra.⁹⁵

⁹³ Kommunstyrelsens delegation av drift till stadsdelsnämnderna.

⁹⁴ Utbildningsförvaltningen (2020). Översyn stadens köhandläggning, dnr. 1.3.2-4817/2020.

⁹⁵ Inför läsåret 2020/2021 har Stockholms stad, när det gäller barn i grundskola, övergått till principen att när barn som bor i Stockholm går i kommunal skola i annan kommun ersätts skolkommunen för sina faktiska kostnader för en plats.

Enligt skollagen är det hemkommunen som ansvarar för att utbildning i förskola erbjuds för alla barn i kommunen som har rätt till förskola och vars vårdnadshavare önskar det. Om det finns särskilda skäl, får kommunen komma överens med en annan kommun om att denna i sin förskola ska ta emot barn vars utbildning hemkommunen ansvarar för.⁹⁶

Stockholms stad har haft som princip att om ett barn som är bosatt i Stockholms stad beviljas utbildning i kommunal förskola eller skola i en annan kommun ersätts den andra kommunen (skolkommunen) med samma grundbelopp som för motsvarande verksamhet i staden (hemkommunen).

Andra kommuner har inte haft skäl att ifrågasätta detta då den interkommunala ersättningen från Stockholms stad i de flesta fall är något högre än omgivande kommuners kostnad för en plats.

Utbildningsförvaltningen kan efter utredning konstatera att om hemkommunens grundbelopp är högre än skolkommunens blir principen om hemkommunens grundbelopp för en plats fel och i strid med den kommunalrättsliga självkostnadsprincipen. Detta eftersom skolkommunen då inte bara ersätts för sina kostnader utan även ”gör vinst”. Alltså bör, liksom för grundskolan, skolkommunen kunna ersättas med ett belopp som motsvarar skolkommunens kostnad för en plats men inte är högre.

Utbildningsförvaltningen konstaterar efter utredning att det inte finns några juridiska hinder att pröva handläggning av interkommunal ersättning (8 kap. 17 § 2 stycket) enligt principen om skolkommunens grundbelopp för förskola. Därför bör Stockholms stad ändra tillämpningen av den interkommunala ersättningen. En sådan förändring bör innebära att ersättningen inte överstiger den mottagande kommunens faktiska kostnader för en förskoleplats. Tidpunkten för genomförandet bör övervägas och anpassas till pågående utredningar om eventuell gemensam köhantering när det gäller förskola.

Vidare bör handläggningen av den interkommunala ersättningen centraliseras eftersom detta i högre grad än i dag ger förutsättningar för en likvärdig och rättssäker handläggning.

⁹⁶ 8 kap. 12§ skollagen.

11. Stadsövergripande insatser 2020

Det finns olika former av stadsövergripande insatser för ökad kvalitet i förskolorna. Insatserna utgår främst från uppdrag i stadens budget. Detta avsnitt redogör för insatser för ökad inskrivningsgrad, barns språkutveckling, kompetensförsörjning och kompetensutveckling, Forskning och utveckling (FoU) samt för handlingsplan för förbättrad arbetssituation för förskollärare och barnskötare.

11.1 Tillgång till förskola

11.1.1 Insatser för ökad inskrivningsgrad

I kommunfullmäktiges budget för 2020 fick utbildningsnämnden i uppdrag att samverka med stadsdelsnämnderna för att öka andelen inskrivna barn i förskola i områden där inskrivningsgraden är låg, med fokus på områden som är mindre socioekonomiskt gynnsamma, bland annat genom introduktionsförskolor.

Utbildningsförvaltningen har under hösten 2020 genomfört en uppföljning av hur stadsdelsnämnderna arbetar för att öka andelen inskrivna barn i förskolan. Även föregående år gjordes en sådan uppföljning vars resultat i form av ett antal slutsatser och rekommendationer presenterades i Förskolerapport 2019. I följande avsnitt presenteras dessa i korthet och ställs i relation till resultatet av årets uppföljning.⁹⁷

Identifiera barn som inte deltar i förskola

En slutsats från Förskolerapport 2019 var att det är viktigt att undersöka vilka barn som inte är inskrivna i förskolan för att se om det finns vårdnadshavare som inte har gjort ett informerat val.

Årets uppföljning tyder på att flera stadsdelsförvaltningar, jämfört med tidigare, arbetar mer systematiskt för att identifiera de aktuella barnen. Systematiken består bland annat i att merparten av förvaltningarna samlar in mer utförlig information om de icke inskrivna barnen, till exempel om de står i kö till förskola⁹⁸ och om de befinner sig i stadsdelsområdet. I uppföljningen framträder också en

⁹⁷ Till skillnad från årets uppföljning som omfattade hela staden fokuserade 2019 års uppföljning på stadsdelsområden med hög andel socioekonomisk utsatta grupper.

⁹⁸ I till exempel Spånga-Tensta var det i början av hösten 2020 75 procent av de totalt 240 icke inskrivna barnen som inte stod i förskolekö. I Rinkeby-Kista stod 39 procent av de totalt 399 icke inskrivna barnen som bedömdes vara bosatta i området inte i förskolekö (november 2020). Uppgifterna avser stadsdelsnämndernas egna uppföljningar av inskrivningsgraden.

ökad medvetenhet om att sådana inventeringar behöver ske regelbundet. Flera stadsdelsförvaltningar⁹⁹ använder Stockholms stads barn- och elevregister (BER) för att identifiera icke inskrivna barn som har rätt till förskola och som är folkbokförda i stadsdelsnämndsområdet. Årets resultat visar, liksom 2019 års uppföljning¹⁰⁰, att det trots en höjd ambitionsnivå är en utmaning att identifiera de aktuella barnen.

Nå vårdnadshavare och barn som inte deltar

Slutsatsen från 2019 års uppföljning var att stadsdelsförvaltningarna, utöver befintliga uppsökande insatser, behöver fortsätta att söka alternativa sätt att nå vårdnadshavare.

Årets uppföljning visar att etablerade insatser för att nå vårdnadshavare fortgår i stadsdelsförvaltningarna. De flesta är informationsinsatser i samverkan mellan förskola och andra samhällsfunktioner såsom socialtjänst och barnavårdscentraler. Uppsökande verksamhet, öppna förskolor och så kallade introduktionsförskolor¹⁰¹ är andra exempel på insatser.

Flera stadsdelsförvaltningar gör utifrån uppgifter i BER utskick till familjer som inte deltar med information om förskola och om rätten till förskola. Information om förskoleansökan är också en vanligt förekommande insats. Dessutom sker samverkan med idéburna föreningar fortsatt i flera stadsdelsförvaltningar¹⁰².

Ett exempel på ett alternativt sätt att nå vårdnadshavare finns i Rinkeby-Kista. Där har stadsdelsförvaltningen i samverkan med extern aktör genomfört en enkät via sociala medier för att ta reda på varför vårdnadshavare i stadsdelsområdet väljer att avstå från förskola¹⁰³. Även Enskede-Årsta-Vantör använder sig av enkäter. Stadsdelsförvaltningen har genom socialtjänstens och barnavårdscentralens redan etablerade kontaktytor skickat enkäter till vårdnadshavare för att i förlängningen ta fram förslag på insatser för att öka inskrivningsgraden.

⁹⁹ Bland andra Enskede-Årsta-Vantör, Farsta, Rinkeby-Kista, Skärholmen och Spånga-Tensta.

¹⁰⁰ Stockholms stad (2019). Ökad inskrivningsgrad – insatser för att få fler barn att delta i förskolan i Stockholms stad.

¹⁰¹ Förskola och öppen förskola definieras i 8 kap. respektive 25 kap. skollagen. Introduktionsförskola som begrepp är inte reglerat, men utgör definitionsmässigt en sorts öppen förskoleverksamhet.

¹⁰² Till exempel Spånga-Tensta, Rinkeby-Kista och Enskede-Årsta-Vantör.

¹⁰³ Enkäten fångar genom en algoritm upp invånarens inställningar till förskola och språket anpassas automatiskt till användarens språk.

Fördjupa kunskapen om orsaker till att barn inte deltar

Föregående års uppföljning visade att en viktig faktor för att öka inskrivningsgraden är att skaffa kunskap om varför vissa barn inte deltar. Som anges ovan är ett första och grundläggande steg att identifiera aktuella barn. I nästa steg bör vårdnadshavare tillfrågas om orsaker till att deras barn inte deltar i förskola. En analys av orsakerna i fråga behöver sedan ligga till grund för att utforma adekvata åtgärder och insatser.

Både nationella analyser och föregående års uppföljning visar att det är svårt att uttala sig med säkerhet om varför vissa vårdnadshavare väljer att inte ha sina barn i förskolan. Kunskapen på området är begränsad och det saknas svensk forskning.¹⁰⁴ Enligt Skolverkets analys i rapporten ”Deltagande i förskola” är att inte förvärvsarbeta, respektive att nyligen ha invandrat till Sverige, de faktorer som är starkast förknippade med att inte ha sina barn inskrivna i förskolan.¹⁰⁵ Andra orsaker kan vara kulturella traditioner och värderingar samt bristande kunskap om förskolan. Boendesituationen samt hög in- och utflyttning är andra faktorer som gör det svårare för kommunerna att få barn att delta i förskolan, särskilt när det gäller nyanlända.¹⁰⁶ Ovan nämnda skäl bedöms också vara giltiga i Stockholms stad.¹⁰⁷

Årets uppföljning bekräftar slutsatsen från föregående år och de nationella studier som gjorts. Stadsdelsförvaltningarnas uppföljningar av de informationsutskick som nämns under föregående rubrik, visar bland annat att omflyttningen är stor i vissa områden. I många fall bor inte familjer och barn på angivna folkbokföringsadresser. Till exempel befinner de sig utomlands. Även om svarsfrekvensen på utskicken uppges vara låg och metoden i några fall bedöms som mindre framgångsrik behöver förvaltningarna fortsätta med kartläggning och information för att kontinuerligt uppdatera och fördjupa kunskapen om orsaker till att barn inte deltar.

Främja inskrivna barns närvaro i förskola

Uppföljningen från 2019 visade på ett behov att också identifiera de barn som är inskrivna men som deltar oregelbundet i förskola. Ruti-

¹⁰⁴ Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67).

¹⁰⁵ Skolverket (2018). Deltagande i förskola.

¹⁰⁶ Bland annat Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67), Stockholms stad. Ökad inskrivningsgrad – insatser för att få fler barn att delta i förskolan i Stockholms stad, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Öppen förskola öppnar många dörrar.

¹⁰⁷ Stockholms stad (2019). Ökad inskrivningsgrad – insatser för att få fler barn att delta i förskolan i Stockholms stad.

ner för att följa upp oregelbunden närvaro finns på enhetsnivå i förskolorna. Det saknas dock i de flesta fall en samlad bild och aggregerad statistik för barns närvaro.

Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska erfar utifrån kontakter med olika kommuner att det inte är ovanligt att inskriva barn har hög frånvaro eller deltar sporadiskt. Det är samtidigt svårt att säga hur utrett detta problem är eftersom det saknas nationell statistik om närvaro respektive frånvaro för inskrivna barn i förskolan. Studier visar att det finns ett positivt samband mellan kontinuerlig närvaro och barns lärande och språkliga utveckling. Utredningen konstaterar därför att det vore önskvärt att alla huvudmän införde ett mer likformigt system att hantera barns frånvaro i förskolan.¹⁰⁸

Årets uppföljning indikerar inte minst mot denna bakgrund ett fortsatt behov att på stadsdelsnämnds nivå identifiera de barn som är inskrivna men som deltar oregelbundet i förskola. I avsnitt 7.5 framgår hur införandet av Skolplattform Stockholm påverkar stadsdelsnämndernas arbete med att följa upp närvaro i förskolan.

Utveckla insatser genom systematiskt kvalitetsarbete

En av slutsatserna från föregående års uppföljning är att det behövs en mer systematisk uppföljning och utvärdering för att kunna avgöra vilka insatser som ger effekter på inskrivningsgraden. En sådan effektuppföljning skulle göra det lättare ta ställning till vilka insatser som ska prioriteras och spridas framöver.¹⁰⁹

Årets uppföljning visar att det finns ett upparbetat arbetssätt med en palett av olika insatser för att öka inskrivningsgraden som delvis ingår i ett systematiskt kvalitetsarbete i stadsdelsförvaltningarna. Uppföljningen visar vidare att stadsdelsförvaltningarna använder den successivt ökande kunskapen om till exempel orsaker till att vissa barn inte deltar, för att utveckla och revidera insatser för ökad inskrivningsgrad.

11.1.2 Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska – implikationer för Stockholms stad

Utredningen om fler barn i förskolan har på nationell nivå lämnat ett antal förslag som till stor del ligger i linje med det arbete för att

¹⁰⁸ Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67).

¹⁰⁹ Stockholms stad (2019). Ökad inskrivningsgrad – insatser för att få fler barn att delta i förskolan i Stockholms stad.

öka inskrivningsgraden som bedrivs inom Stockholms stad. Utredningen föreslår att kommunerna genom kartläggning och informationsinsamling ska hålla sig informerad om vilka barn i åldersgruppen 3–4 år som inte är inskrivna i förskolan. Utredningen föreslår vidare att kommunerna ska vara skyldiga att utan föregående ansökan direktinskriva barn som har ett behov av att få en bättre språkutveckling i svenska i allmän förskola från och med 3 års ålder. Om obligatoriet åläggs kommunerna ankommer det också på dem att genom informationsinsatser och uppsökande verksamhet informera om den obligatoriska förskolan.¹¹⁰

Utbildningsförvaltningens bedömning är att stadsdelsförvaltningarna arbetar i förslagets riktning när det gäller inventering av icke inskrivna barn samt informationsinsatser och uppsökande verksamhet. I avsnitt 11.2 följer en fördjupad redogörelse för utredningens förslag för att stärka barns språkutveckling.

11.2 Insatser för att stärka barns språkutveckling

Barns språkutveckling är ett av de prioriterade områdena för förskolan i kommunfullmäktiges budget. Att stärka barns språkutveckling är också en nationellt prioriterad fråga.

Utredningen om fler barn i förskolan konstaterar att barns deltagande i förskola har stor betydelse för språkutvecklingen och att kontinuerlig närvaro är särskilt betydelsefullt för flerspråkiga barn som inte pratar svenska hemma. Utredningen föreslår att barnens språkutveckling i svenska ska stärkas bland annat genom att öka deltagandet i förskola för barn 3–5 år, särskilt nyanlända barn, barn med annat modersmål än svenska och barn i socioekonomiskt utsatta grupper.¹¹¹

I följande avsnitt presenteras resultaten av årets språkinventering. Därefter följer en redovisning av stadsdelsförvaltningarnas språkutvecklande arbete, kopplat till identifierade behov av insatser.

11.2.1 Språkinventering visar på behov av insatser för att stärka svenska språket för både barn och personal

Språkinventeringen som stadsdelsförvaltningarna årligen genomför i de kommunala förskolorna visar på barnens och personalens språkliga erfarenheter. Språkinventeringen utgör ett underlag för

¹¹⁰ Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67).

¹¹¹ Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67).

planering av stadsdelsförvaltningarnas och förskolornas språk- och kulturutvecklande arbete. Både svenskan och modersmålet uppmärksammas.

Språkinventering barn

Av språkinventeringen 2020¹¹² framgår att den högsta andelen barn där svenska inte är ett av barnets modersmål finns i förskolorna i Rinkeby-Kista (78 procent) och i Skärholmen (66 procent). Den lägsta andelen finns i förskolorna i Östermalm och i Södermalm (8 procent). Dessa siffror kan jämföras med andelen flerspråkiga barn, som har svenska som ett av sina modersmål. Den högsta andelen finns i Rinkeby-Kista (95 procent) och i Skärholmen (84 procent). Den lägsta andelen finns i Östermalm (26 procent) och i Södermalm (31 procent). Andelen barn där svenska inte är ett av barnets modersmål är totalt i staden 26 procent och andelen flerspråkiga barn som har svenska som ett av sina modersmål är 47 procent.

Språkinventering personal

Språkinventeringen 2020 omfattar även andelen personal med kunskaper i andra språk än svenska. Andelen flerspråkig personal är högst i Rinkeby-Kista (80 procent) och i Skärholmen (78 procent). Lägst andel flerspråkig personal finns i Östermalm (33 procent) samt i Hägersten-Älvsjö och i Farsta (39 procent). Totalt i staden är andelen flerspråkig personal 49 procent.

Språkinventeringen 2020 visar att åtta procent av förskolans personal har utbildning i andraspråksinläring. 13 procent av personalen har genomgått kortare kompetensutveckling i flerspråkighet i FoU-enhetens regi¹¹³.

Hög koncentration av flerspråkighet i vissa områden

Årets språkinventering visar enligt ovan att det finns en högre koncentration av flerspråkighet i vissa stadsdelsnämndsområden. Andelen flerspråkig personal är störst i de områden som har högst andel barn med annat modersmål. Många i personalen behärskar andra språk som matchar barnens språkliga behov, däremot inte på enhetsnivå.

11.2.2 Stadsdelsförvaltningarnas språkutvecklande arbete

Utbildningsförvaltningen har under hösten 2020 genomfört en uppföljning av hur stadsdelsförvaltningarna arbetar för att stärka barns

¹¹² Språkinventeringen omfattade 29 649 av totalt 31 423 barn. Underlag hämtades från alla 13 stadsdelsförvaltningar.

¹¹³ Utbildningen är även öppen för medarbetare från fristående förskolor.

språkutveckling. I följande avsnitt presenteras resultaten av årets uppföljning i korthet och ställs i relation till identifierade behov av insatser.

Behov av organisering av verksamheten utifrån flerspråkighet hos barn och personal

Statistiken i språkinventeringen utgör ett bra underlag för att synliggöra flerspråkighet hos barn och personal. Dock används resultatet av språkinventeringen endast i liten grad för att organisera verksamheten i enheterna. Rektorer arbetar för att vid behov flytta personal i syfte att stödja barns flerspråkighetsutveckling. Det framstår dock som problematiskt att flytta personal mellan förskolor och enheter utifrån det behov som språkinventeringen visar i syfte att matcha personalens språk med barnens språk. Det finns därmed ett behov av att hitta former för att flytta personalresurser i syfte att bättre uppfylla läroplanens krav.

Stort behov av kompetensutveckling om flerspråkiga barns språkutveckling

Utredningen för fler barn i förskola föreslår förbättrad kompetensutveckling av barnskötare och förskollärare både i det svenska språket och i flerspråkighet. Personalen saknar ofta utifrån sina grundutbildningar tillfredsställande kunskap om barns andraspråkutveckling i svenska.¹¹⁴

Utbildningsförvaltningens uppföljning visar fortsatt att stadsdelsnämndsområden med hög andel flerspråkiga barn behöver stärka förskolans arbete med barnens språkutveckling i svenska. Arbetet med flerspråkighet är dock angeläget i alla stadsdelsnämndsområden. Att förbättra tillgången till en inkluderande förskola handlar bland annat om att stödja alla barn i inläringen av undervisningsspråket samtidigt som man tar hänsyn till och respekterar förstaspråket.¹¹⁵ Utbildningsförvaltningens uppföljning visar på ett behov av kompetensutveckling för att stödja barns flerspråkighet. De kurser som utbildningsförvaltningen erbjuder i FoU-enhetens regi blir snabbt fullteknade vilket indikerar ett stort behov.

¹¹⁴ Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67).

¹¹⁵ Rådets rekommendation av den 22 maj 2019 om förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet (2019/C 189/02).

Behov av att höja personalens kompetens i det svenska språket

I stadsrevisionens rapport framgår att de granskade nämnderna behöver säkerställa att pedagogernas kunskaper i det svenska språket är tillräckliga för att kunna uppfylla läroplansuppdraget.¹¹⁶

Utbildningsförvaltningens uppföljning visar att behövs ytterligare utbildningsinsatser för de förskollärare och barnskötare som har behov av att förbättra sina kunskaper i svenska. Det handlar om tillräckliga kunskaper både i svenska språket och i det professionella yrkesspråket. I synnerhet finns detta behov i stadsdelsnämndsområden med många barn som har ett annat modersmål än svenska. Behovet varierar dock mellan och inom stadsdelsområden. Flera stadsdelsförvaltningar menar att det behövs en inventering för att få en tydligare bild av behovet. I en del stadsdelsområden har behovet funnits under en längre tid och i andra stadsdelsområden har man nyligen börjat uppmärksamma att det finns ett behov.

Kompetensutvecklande insatser pågår i flera stadsdelsområden och det går att se en ambitionshöjning inom detta område sedan föregående år. Till exempel planerar Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning att erbjuda medarbetare en språkutbildning i svenska. Även Skärholmen har tagit fram en språkkurs som utgår från förskolans praktik.¹¹⁷ Skärholmen kommer dessutom att prioritera arbetet med fördelning av personal utifrån språklig kompetens.

Uppföljning visar att stadsdelsnämnderna behöver fortsätta genomföra insatser för att personalen ska ha tillräcklig kompetens i det svenska språket. Särskilda kompetensutvecklande insatser behöver riktas dit behovet är som störst. I detta arbete skulle både nationella riktlinjer och stadsövergripande rutiner utgöra ett stöd för förskolorna. Till exempel när det gäller att vid rekrytering bedöma personalens kunskaper i det svenska språket. Även Utredningen för fler barn i förskola för ett resonemang om att nationella riktlinjer skulle kunna utgöra ett stöd för förskolorna.¹¹⁸

¹¹⁶ Stadsrevisionen (2020). Projektrapport från Stadsrevisionen – Språkutveckling i förskolan nr. 9, dnr: 3.1.3–114/2020. I granskningen har ingått utbildningsnämnden, Spånga-Tensta, Skärholmen och Skarpnäs stadsdelsnämnder.

¹¹⁷ I fråga om språkutbildningarna samverkar Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning med Vuxenutbildning Järva och Skärholmen med Arbetsmarknadsförvaltningen och SFI Söderort.

¹¹⁸ Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67). Utredningen föreslår bland annat att Skolverket ges i uppdrag att ta fram allmänna råd om vilka grundläggande kunskaper personal i förskolan bör ha.

Stadsdelsförvaltningarnas arbete för barns språkutveckling
Stadsdelsnämnderna har under 2020 genomfört flera insatser för kompetensutveckling för att stödja barns språkutveckling. Personal har bland annat deltagit i Läslyftet¹¹⁹, utbildning i tecken som alternativ kompletterande kommunikation (TAKK) och i utbildningsförvaltningens flerspråkighetsutbildning. Stödmaterialet för språkutveckling i staden¹²⁰ har uppdaterats och enskilda stadsdelar har fått stöd i utvecklande av sina lokala språkprogram.

Utbildningsförvaltningens uppföljning visar att stadsdelsförvaltningarna har tagit fram och i vissa fall implementerat dokument och handlingsplaner för det språkutvecklande arbetet. Detta visar på en tydligare styrning som stöd för förskolornas arbete inom området sedan föregående år.¹²¹

För att stärka förskolornas arbete med barnens språkutveckling i svenska och även i flerspråkighet finns i flera stadsdelsnämndsområden gemensamma riktlinjer för det språkutvecklande arbetet. De stödmaterial som finns är i olika grad implementerade i förskolornas arbete och flera stadsdelsförvaltningar håller därför på att uppdatera de riktlinjer som finns sedan tidigare.

Skolinspektionens granskning visar att framgångsfaktorer i arbetet med flerspråkighet bland annat är ett tydliggjort uppdrag, förankrade strategier och riktlinjer, gemensam tid för personalen att reflektera över uppdrag och förhållningssätt samt samverkan med vårdnadshavare.¹²² Utredningen om fler barn i förskolan konstaterar i samma anda att huvudmännen behöver ta sitt ansvar för att erbjuda och frigöra tid för kompetensutveckling, annars finns en risk att effekterna av de genomförda kompetensinsatserna i stadens förskolor inte alltid blir synliga i verksamheten.¹²³ Utbildningsförvaltningen konstaterar att ovanstående faktorer är viktiga områden att utveckla även i stadens förskolor.

¹¹⁹ Skolverkets utbildning, statsbidrag kan sökas för att frigöra tid för förskollärare att handleda kollegor i arbetet med Läslyftet.

¹²⁰ Stödmaterial språkutveckling – Framgångsrika arbetssätt, förhållningssätt och teorier kring barns språkutveckling i förskolan med fokus på flerspråkighet och andraspråksutveckling, 2020.

¹²¹ Exempelvis har Spånga-Tensta tagit fram en gemensam handlingsplan för språkutvecklande insatser 2020–2022. Ett ytterligare exempel är att personal i Hägersten-Älvsjös genomgår Skolverkets utbildning till läs-, språk- och skrivutvecklare. Syftet är att skapa ett gemensamt utgångsläge inför framtagandet av ett stödmaterial för språkutveckling.

¹²² Skolinspektionen (2017). Förskolans arbete med flerspråkiga barns språkutveckling. Skolinspektionens kvalitetsgranskning.

¹²³ Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67).

Dokumentation av barns språkutveckling

Flera stadsdelsnämnder lyfter att uppföljning av varje barns språkutveckling är ett utvecklingsområde eftersom det inte genomförs med tillräcklig systematik. Det handlar primärt om former för förskollärarens uppdrag att följa, dokumentera och analysera varje barns utveckling och lärande.

Stadsrevisionens rapport om språkutveckling i förskolan understryker att den individuella dokumentationen tydligt och systematiskt bör visa varje barns behov av språkutveckling och förändringar i lärandet över tid.¹²⁴ Utbildningsnämnden har i linje med detta fått i uppdrag att i samverkan med stadsdelsnämnderna utreda hur språkutveckling sker och åtgärder för hur det kan öka.¹²⁵

Behov av uppföljning av strukturella förutsättningar för språkutvecklande arbete genom kommunal styrning

I Stadsrevisionens rapport om språkutveckling i förskola konstateras att arbetet behöver följas upp och utvärderas på ett enhetligt vis i staden för att kunna planera och utveckla utbildningen systematiskt.¹²⁶ Även utbildningsförvaltningens uppföljning visar att det finns behov att på nämndnivå följa upp och utvärdera det språkutvecklande arbetet, till exempel hur de gemensamma stödmaterialen används. De strukturella förutsättningarna för det språkutvecklande arbetet följs upp i stadens tertiärrapporter och verksamhetsberättelser, både på enhets- och nämndnivå. Stadsdelsnämnderna följer även upp hur arbetet genomförs i kvalitetsdialoger och verksamhetsbesök. Dock behöver systematiken i uppföljningen förbättras i en del stadsdelsnämnder, speciellt på övergripande nivå.

Arbete pågår i flera stadsdelsnämnder med att utveckla och systematisera uppföljningen av förutsättningarna genom att lägga in det i det ordinarie systematiska kvalitetsarbetet. Detta görs exempelvis genom att ta fram uppföljningsbara aktiviteter och mätbara indikatorer i verksamhetsplanen inom området språk, som till exempel

¹²⁴ Stadsrevisionen (2020). Projektrapport från Stadsrevisionen – Språkutveckling i förskolan nr. 9, dnr: 3.1.3–114/2020. I granskningen har ingått utbildningsnämnden, Spånga-Tensta, Skärholmen och Skarpnäcks stadsdelsnämnder.

¹²⁵ Stockholms stads budget för 2021.

¹²⁶ Stadsrevisionen (2020). Projektrapport från Stadsrevisionen – Språkutveckling i förskolan nr. 9, dnr: 3.1.3–114/2020. I granskningen har ingått utbildningsnämnden, Spånga-Tensta, Skärholmen och Skarpnäcks stadsdelsnämnder.

”antal förskollärare och barnskötare som genomgått utbildning i flerspråkiga barns språk- och kunskapsutveckling”¹²⁷.

11.2.3 Uppdraget gällande nationella minoritetsspråk

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2019 förstärktes skyddet för de nationella minoriteterna¹²⁸. Av propositionen som låg till grund för lagändringen framgår att förskolan är betydelsefull i arbetet med att revitalisera minoritetsspråken och har en viktig roll i att bidra till att skydda och främja de nationella minoriteternas språk och kulturer.¹²⁹ Enligt läroplan för förskolan (Lpfö18) ska barn som tillhör de nationella minoriteterna, där urfolket samerna ingår, stödjas i sin språkutveckling, i sitt nationella minoritetsspråk och främjas i sin utveckling av en kulturell identitet.

Handlingsplan för arbetet med nationella minoriteter

Stockholm ingår sedan 2010 i förvaltningsområde för det finska språket och sedan 2019 även för meänkieli och samiska. För att säkerställa läroplansuppdraget och att de nationella minoriteternas rättigheter efterlevs togs en gemensam handlingsplan för 2019–2020 fram av grundskole- och förskoleavdelningen på utbildningsförvaltningen. Fokus i handlingsplanen är att undersöka efterfrågan samt information, uppföljning och kompetensutveckling.

Efterfrågan av förskola på förvaltningsområdesspråken

Enligt språkinventeringen (se vidare avsnitt 11.2.1) andelen barn med nationella minoritetsspråk cirka en procent. Dock har inte alla vårdnadshavande till de identifierade barnen ansökt om förskola på minoritetsspråket. Efterfrågan av förskola på förvaltningsområdesspråken är således begränsad, tydligast är efterfrågan av förskola på finska. Den låga efterfrågan av förskola på samiska och meänkieli hänger sannolikt samman med att information om rätten till förskola på dessa språk ännu inte nått alla.

¹²⁷ Exempel på en indikator, Hässelby-Vällingby: ”Antal förskollärare och barnskötare som genomgått utbildning i flerspråkiga barns språk- och kunskapsutveckling, 50 st. Exempel på en aktivitet, Rinkeby-Kista: ”Metoder som främjar barns språkutveckling tillämpas i undervisningen, som exempelvis TAKK, högläsning, flerspråkighet mm.” Ett ytterligare exempel på en aktivitet, Skärholmen: ”Förskolorna fortsätter kompetensutvecklingssatsningen ”Läslyftet” för samtliga barnskötare.”

¹²⁸ De nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. Lagändringen innebär bland annat att kommuner ska anta mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete och att efterfrågan ska tydliggöras genom att vårdnadshavare ska tillfrågas om de önskar plats i förskola på minoritetsspråket.

¹²⁹ Prop. 2017/18:199, bet. 2017/18: KU44, rskr. 2017/18:409.

Insatser för att skapa en tydligare bild av efterfrågan

Systemstödet i ansökan om förskoleplats har utökats så att vårdnadshavare oavsett andra val kan markera sitt intresse av förskola på samiska, meänkieli och finska vid ansökan om plats i förskola.¹³⁰ I staden finns det ett tiotal¹³¹ förskolor som har, eller kan ha, verksamhet helt eller till väsentlig del på finska. Däremot erbjuds inte förskola på samiska och meänkieli helt eller till väsentlig del ännu i dagsläget.

Insatser för att förtydliga informationen om rätten till förskola på minoritetsspråk

Information om rätten till förskola på nationella minoritetsspråk på stadens webbplats har uppdaterats och ett arbete med att bygga upp ytterligare informationskanaler som stöd för stadens förskolor har påbörjats. Dock kvarstår ett fortsatt behov informationsinsatser på stadsdelsnämnds nivå.

Personal med kunskaper i nationella minoritetsspråk

Av årets språkinventering i staden framgår att det finns många (150) anställda som talar finska medan de övriga minoritetsspråken samiska, meänkieli, jiddish och romani chib är lite eller inte alls representerade. Då efterfrågan ännu är liten har stadsdelsförvaltningarna ännu inte aktivt påbörjat arbetet med att utöka andelen personal på dessa språk.

Undervisning på nationella minoritetsspråk

Stadsdelsnämnderna arbetar dock aktivt för att utveckla arbetssätt för att kunna tillgodose förskola på nationella minoritetsspråk. Bland annat används digitala verktyg och olika webbsidor som stöd. Samverkan med biblioteket är av stor betydelse. Med undantag för de finska förskolorna visar utbildningsförvaltningens uppföljning att konkret undervisning på minoritetsspråken ännu erbjuds i begränsad utsträckning. Detta bland annat på grund av brist på personal som kan använda sig av nationella minoritetsspråk i undervisningen. Det är vidare en utmaning att erbjuda förskola helt eller till väsentlig del på samiska och meänkieli om enbart ett barn ansökt om plats i ett stadsdelsområde.

Behovet av kompetensutveckling

I arbetet med utbildningsförvaltningens handlingsplan har behovet av kompetensutvecklingsinsatser om nationella minoriteters rättig-

¹³⁰ Utvärderingen av utbildningsförvaltningens handlingsplan visar att den uppdaterade funktionen i e-tjänsten på stadens webb och på ansökningsblanketten ger bättre underlag om behov och förutsättningar för stadsdelsnämnderna gällande förvaltningsområdesspråken.

¹³¹ Tre fristående och tio kommunala förskolor.

heter framgått både för ledningsfunktioner och förskolepersonal. Utbildningsförvaltningen bedriver i samarbete med FoU-enheten ett arbete med att öka förskolepersonalens kompetens kring språkutveckling och flerspråkighet. I dessa utbildningar ingår även minoriteters rättigheter och ansvaret som förvaltningsområde. Vidare genomförs en kompetenshöjande insats för förskollärare och barnskötare¹³² genom en högskolepoängskurs i flerspråkighet och interkulturalitet. Utbildningsförvaltningen har även i samverkan med Skolverket genomfört ett webinarium för ledningsfunktioner.

11.3 Insatser för kompetensförsörjning och kompetensutveckling

Personalens utbildningsnivå och möjlighet till kompetensutveckling är viktiga faktorer för förskolans kvalitet och likvärdighet.

I Stockholms stad beräknas rekryteringsbehovet av barnskötare och förskollärare till förskolan stiga från cirka 850 personer 2019 till cirka 1 200 personer per år under de kommande tio åren¹³³.

I Stockholms län förväntas antalet förskolebarn öka med 22 700 barn fram till år 2028 enligt prognos från SCB.¹³⁴ Detta påverkar stadens möjligheter att rekrytera personal till förskolan och staden måste vara en attraktiv arbetsgivare både för de som redan arbetar i staden och för de som är potentiella blivande medarbetare.

11.3.1 Kompetensutveckling för att höja personalens utbildningsnivå

Vikarieersättning

För att möjliggöra längre utbildningar erbjuds förskolorna i staden vikarieersättning under en till två dagar per vecka när de anställda studerar. Vikarieersättning har erbjudits både till fristående och kommunala förskolor och gäller i huvudsak för tre utbildningar:

- barnskötareutbildning
- förskollärarytbildning
- magister/masterutbildning.

¹³² Kursen flerspråkighet och interkulturalitet i förskolan, (inklusive nationella minoriteter) på 7,5 högskolepoäng är en av Skolverkets kommunförlagda kurser och genomförs i samverkan med Södertörns skola med start i november 2020. Den förväntade effekten är ökad kompetens om språkläget i Sverige och genom ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt bättre förutsättningar i arbetet med och för de nationella minoriteterna.

¹³³ Sweco (2019). Personalbehovsprognos för 2019–2028

¹³⁴ SCB (2019). Befolkningsprognos 2019–2028.

Barnskötarutbildning

Barnskötare är den största yrkesgruppen i förskolan och har en viktig roll i att bidra till barns utveckling och lärande. Det förutsätter att barnskötare har relevanta och tillräckliga kunskaper för att kunna bidra i arbetet för att främja barns utveckling och lärande¹³⁵. Det framgår i förskolans läroplan att alla som ingår i arbetslaget tillsammans ska främja barns utveckling och lärande. Eftersom en stor del av anställda barnskötare som arbetar i stadens förskolor saknar utbildning för arbete med barn är det angeläget med kompetensutvecklingsinsatser.

I syfte att se till att tillsvidareanställda barnskötare i kommunala och fristående förskolor har en pedagogisk grundkompetens för arbete i förskola erbjuder staden sedan 2005 en ettårig uppdragsutbildning till barnskötare på Midsommarkransens gymnasium. Utbildningen följer Skolverkets nationella yrkespaket på 1 300 gymnasiepoäng för barnskötarutbildning. Skolverkets nationella yrkespaket är förslag på innehåll för sammanhållna yrkesutbildningar som motsvarar kompetenskraven på nationell nivå för olika yrkesområden. Yrkespaketen är dock inte utformade för att ge en fullständig gymnasieexamen. Om avsikten är att fler barnskötare ska ha en gymnasieexamen krävs alltså att den ettåriga barnskötarutbildningen kompletteras¹³⁶.

År 2020 erbjöd utbildningsförvaltningen 50 platser på utbildningen till barnskötare. Totalt har omkring 1 000 personer genomgått en grundutbildning till barnskötare sedan starten 2005. Utbildningsförvaltningen erbjuder även två fördjupningsutbildningar för utbildade och tillsvidareanställda barnskötare, en med inriktning på skapande arbetssätt och en med inriktning på språkutvecklande arbetssätt. År 2020 erbjöds 25 platser på fördjupningsutbildningen med inriktning mot skapande arbetssätt och 30 platser för inriktningen mot språkutvecklande arbetssätt. För samtliga utbildningar finns möjlighet för förskolorna att ansöka om vikarieersättning. Utbildningsförvaltningen har erbjudit dessa ersättningar och utbildningar med medel från stadens kompetensutvecklingsinsatsning och med de statsbidrag som beviljats för kompetensutvecklingsinsatser under 2020.

Utbildning av barnskötare till förskollärare

Det finns också sedan 2013 en erfarenhetsbaserad förskolläraryt- bildning som i huvudsak ges på distans under 3,5–5 år, beroende på

¹³⁵ Roslund, H (2019). Förskolan, uppdrag och juridik.

¹³⁶ Se Skolverket,

<https://www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-gymnasial/laroplan-for-vux-och-amnesplaner-for-komvux-gymnasial/nationella-yrkespaket-for-komvux/yrkespaket-barn-och-fritid>

lärosäte. Under år 2020 erhöll förskolorna vikarie-ersättning för omkring 300 barnskötare som studerar till förskollärare.

Vidareutbildning av förskollärare

Från höstterminen 2018 erbjuder utbildningsförvaltningen utökad vikarieersättning till förskolor med tillsvidareanställda förskollärare som genomför högre studier på exempelvis magister- eller master-nivå. Syftet är att ge förskollärare möjlighet att vidareutbilda sig inom ramen för sin tjänst men också att stärka kopplingen mellan förskola och forskning. 2020 var det totalt 31 förskollärare som studerade på magister- eller masternivå, av dessa arbetar fyra i fristående förskola, det är något fler totalt sett än 2019.

Ledarskapsprogram

I slutet av 2020 fanns enligt uppgift från Personalstrategiska avdelningen (PAS) 92 rektorer och 156 biträdande rektorer i kommunal förskola. Av dessa har 26 rektorer och 28 biträdande rektorer fyllt 60 år (28 respektive 18 procent) och förväntas gå i pension under de närmaste 5–7 åren. Pensionsavgångar, rörligheten på arbetsmarknaden och andra orsaker som till exempel organisationsförändringar gör att omkring 20 biträdande rektorer och 15 rektorer årligen behöver rekryteras under de närmaste åren¹³⁷.

Sedan flera år tillbaka genomför förvaltningen ett ledarskapsprogram för blivande rektorer som riktar sig till förskollärare med ambitionen att åta sig ledningsuppdrag. I början på året 2020 gjordes en uppföljning på de personer som slutfört ledarskapsprogrammet läsåren 2017/2018 och 2018/2019. Av utvärderingen framkom att 46 procent innehar en biträdande rektorstjänst under tiden som de besvarade enkäten, att jämföra med omkring 5 procent innan genomförd utbildning.

Utvärderingens resultat indikerar att satsningen bidrar till att främja kompetensförsörjningen av biträdande rektorer och rektorer i Stockholms stad, utvecklandet av ledarskapet i förskolan samt skapandet av karriärvägar för förskollärare. År 2020 deltog 30 personer i utbildningsförvaltningens ledarskapsprogram och 2021 görs uppföljning av utfall.

11.3.2 Stadsdelsförvaltningarnas kompetenskartläggning

I föregående års förskolerapport konstaterades bland annat att förskolans organisation behöver säkerställa en dokumenterad kartläggning av befintlig kompetens och därtill tydliggöra på vilket sätt

¹³⁷ Sweco (2020). Personalbehovsprognos 2020–2029.

kompetensförsörjningsinsatser ska analyseras och utvärderas. Utbildningsförvaltningens uppföljning visar en del av stadsdelsförvaltningarna genomför kartläggningar av hur många som saknar utbildning för arbete med barn. Stadsdelsnämndernas redovisningar av dessa uppgifter i jämförelse med statistiken från Skolverket bekräftar att de eventuella kartläggningar som redan görs behöver tydliggöras. Samtidigt uppger också flera stadsdelsförvaltningar att de saknar en tillförlitlig kartläggning eller att det helt saknas en kartläggning av hur många som saknar utbildning för arbete med barn.

11.3.3 Kompetensförsörjning

Stort framtida behov av förskollärare och barnskötare

Staten och kommunerna delar på ansvaret för förskolans kompetensförsörjning. Staten ansvarar i huvudsak för förskollärförsörjningen och kommunerna för utbildningen av barnskötare. Enligt SKR:s prognos för hela riket väntas cirka 23 000 barnskötare att behöva rekryteras till förskolan under perioden 2016–2026. Efterfrågan utgår både från ökande behov och för kommande pensionsavgångar¹³⁸.

Enbart i Stockholms kommun prognostiseras att omkring 600 barnskötare behöver rekryteras det närmaste året för att succesivt öka mot 900 rekryteringar 2029.¹³⁹ Därutöver tillkommer behovet av utbildade barnskötare i de fristående förskolorna. Bristen på barnskötare kan inte enbart mötas med de elever som tar från examen från gymnasieskolans barn- och fritidsprogram. Vuxenutbildningen har en betydelsefull roll för utbildning och kompetensutveckling av barnskötare.

När det gäller förskollärare visar Swecos personalförsörjningsprognos att de kommunala förskolorna behöver rekrytera 400 förskollärare per fram till år 2028.¹⁴⁰ Det ska sättas i relation till att det totalt examineras cirka 500 förskollärare i regionen varje år och att staden konkurrerar med andra kommuner och fristående förskolor om de förskollärare som är färdiga med sin utbildning.

¹³⁸ SKR (2018). Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden. Rekryteringsrapport.

¹³⁹ Sweco (2020). Personalbehovsprognos. Till grund för personalbehovsprognosen i förskolan ligger den prognostiserade utvecklingen av antalet barn i förskoleåldern samt av antalet pensionsavgångar och övriga avgångar.

¹⁴⁰ Prognosen för behov av antal rekryteringar bygger på målsättningen att andelen legitimerade förskollärare av det totala antalet förskollärare ska utgöra 32 procent under 2020 och 33 procent under resterande prognosår. Till grund för personalbehovsprognosen i förskolan ligger den prognostiserade utvecklingen av antalet barn i förskoleåldern samt av antalet pensionsavgångar och övriga avgångar.

11.4 Insatser för personalens arbetssituation

På uppdrag av kommunfullmäktige har utbildningsnämnden under 2018 och 2019 i samråd med stadsdelsnämnderna tagit fram en handlingsplan för att förbättra arbetssituationen för förskollärare och barnskötare¹⁴¹. Handlingsplanens utgångspunkter är följande:

- Hur arbetssituationen kan förbättras för förskollärare och barnskötare.
- Hur förskolan kan organisera sin ledningsorganisation för att främja det närvarande och pedagogiska ledarskapet.

Utbildningsförvaltningen har i uppdrag att stödja stadsdelsförvaltningarna i arbetet med handlingsplanen. Vid en uppföljning hösten 2019 framkom ett antal områden¹⁴² som stadsdelsförvaltningarna ansåg särskilt prioriterade att arbeta med under 2020. Nedan redovisas inledningsvis genomförda insatser och utveckling inom de områden som rör hur arbetssituationen kan förbättras¹⁴³. Därefter delredovisas resultat från den forskningsstudie¹⁴⁴ som berör organisation och ledarskap.

11.4.1 Introduktion och mentorskap

I handlingsplanen och vid uppföljningen 2019 framhölls att fungerande rutiner för introduktion av nyanställda och även mentorskap för nyexaminerade förskollärare som en viktig arbetsmiljöaspekt. Under 2020 anger samtliga stadsdelsförvaltningar att de har inarbetade introduktionsplaner. Många anger att de har, eller håller på att utveckla rutiner för förskollärares mentorsår. Exempelvis har Hägersten-Älvsjö och Hässelby-Vällingby riktlinjer för introduktionsår med regelbundna träffar, erfarna mentorer och mentorsamtal. Rinkeby/Kista knyter ihop introduktion och mentorskap med VFU¹⁴⁵-perioderna i lärarutbildningen, vilket även inneburit att många sedan söker arbete i stadsdelen.

¹⁴¹ Utbildningsförvaltningen (2019). Slutrapport med handlingsplan. För förbättrad arbetssituation för förskollärare och barnskötare, dnr. 1.5.3-4661/2018.

¹⁴² Framförallt området närvarande ledarskap men också grundläggande förutsättningar, roller och ansvar, arbetsuppgifter utöver läroplansuppdraget och hälsofrämjande arbete.

¹⁴³ Uppföljningen har genomförts genom bl.a. workshops med representanter för stadsdelsförvaltningarna. Stadsdelsförvaltningarna har även redovisat insatser utifrån Stadsledningskontorets anvisningar.

¹⁴⁴ Forskningsstudie: Villkor och organisering för ett närvarande och ett pedagogiskt ledarskap ledd av Bim Riddersporre och Sven Persson.

¹⁴⁵ Verksamhetsförlagd utbildning.

11.4.2 Grundläggande förutsättningar för förskollärares och arbetslagens uppdrag att planera, följa upp och utvärdera arbetet

Vid uppföljningen 2019 hade sju stadsdelsförvaltningar av fjorton en överenskommelse om generell avtalad tid till för- och efterarbete för både förskollärare och barnskötare. Under 2020 har elva av tretton stadsdelsförvaltningar tagit fram modeller för planerings- och uppföljningstid såsom pedagogisk utvecklingstid (PUT), individuell utvecklingstid eller riktlinjer för samplanering¹⁴⁶. I två stadsdelsförvaltningar pågår ett utvecklingsarbete om gemensam planeringstid. Modellerna varierar, men omfattar oftast förutsättningar i tid för förskollärare, vissa även barnskötare och någon har avsatt en pott tid att fördela i arbetslaget.

Vidare har betydligt fler stadsdelsförvaltningar än tidigare tagit fram gemensamma pedagogiska verktyg för planering och uppföljning med syfte att stödja förskollärarna, men också för att underlätta uppföljningen mellan nivåer. År 2019 angav endast ett par stadsdelsförvaltningar att de har gemensamma planeringsverktyg. Vid uppföljningen 2020 har i princip samtliga någon form av övergripande underlag. Planeringsunderlagen¹⁴⁷ består ofta av enhetliga mallar för didaktisk stödstruktur, observationer och tematisk dokumentation. En problematik som lyfts fram i årets uppföljning är att skillnader i förskollärares kompetens påverkar tillämpningen. Skolplattformens system för pedagogisk planering och bedömning implementeras succesivt i staden och arbetslagen har kommit olika långt med dokumentationen om varje barns lärande.

11.4.3 Tydliga roller och tydlig ansvarsfördelning i arbetslaget

Sedan ett par år tillbaka pågår utvecklingsarbeten i staden med att skapa ledningsorganisationer för förskolan som bättre stödjer arbetslagen. Fler biträdande rektorer organiseras mer tillgängligt för arbetslagen och arbetsuppgifter klargörs utifrån uppdragen i läroplanen. I och med att stadsdelsförvaltningarna infört överenskommelser om planeringstid har detta inneburit att roller och arbetsuppgifter tydliggörs. Implementeringen av Lpfö18 har även medfört forum och nätverk för kollegielat lärande där yrkesroller definierats. I exempelvis Hässelby-Vällingby och Spånga-Tensta har alla förskollärare gått ledarskapsutbildningar. Liksom att olika uppdrags-,

¹⁴⁶ Tiden varierar mellan 3–5 timmar per vecka för förskollärare, 1–2 timmar per vecka för barnskötare inklusive gemensam tid i arbetslaget.

¹⁴⁷ Olika digitala underlag i OneNote, MoRs - Mål och resultatstyrning, Skolplattformens Planering och Bedömning, PoB, WKI samt reflektionsprotokoll, pedagogisk dokumentation och pedagogiska årsstrukturer i Plandisc.

mål- och ansvarsbeskrivningar upprättas inom stadsdelsförvaltningarna.

I flera stadsdelsområden har under 2020 särskilda insatser genomförts för att öka barnskötarens kompetens i syfte att ge arbetslagen bättre förutsättningar. Insatserna består exempelvis i utbildningar i svenska språket¹⁴⁸ eller att inom förskoleenheten erbjuda nätverk och handledning till barnskötare för att höja den pedagogiska kompetensen.

11.4.4 Praktiska arbetsuppgifter för förskollärare och barnskötare utöver undervisning och arbetet i barngruppen

Under 2020 har rutiner för arbetsuppgifter utöver arbetet i barngrupp förändrats i samtliga stadsdelsförvaltningar. Detta var redan i uppföljningen 2019 ett relativt bearbetat område och insatserna har gagnat arbetslagens arbetssituation. De arbetsuppgifter som i olika omfattning lyfts bort från arbetslagen är frånvarohantering, vikarieanskaffning, schemaläggning, tidsrapportering, och felanmälningar. Det är delvis effekter från omorganisationer av ledningen när biträdande rektorer i högre grad än tidigare tar hand om kringuppgifter för att avlasta förskollärare och arbetslag. På Södermalm har några enheter prövat att anställa fasta vikarier samt upprättat handlingsplaner för hur personalen ska agera i bemanningsfrågor. Under 2020 har administratörer även tillförts förskoleenheterna som stöd och rutiner för frånvaro- och närvarorapportering har förenklats i Skolplattformen.

Rutiner har även förbättrats från 2019 gällande hur enheterna organiserar för inskolningar av barn, en arbetsuppgift som kan upplevas vara en stor belastning för arbetslaget om det sker fortlöpande.

11.4.5 Hälsöfrämjande förebyggande insatser för att skapa friska arbetsplatser

Samtliga stadsdelsförvaltningar redovisar strategier och rutiner för att tidigt fånga upp anställda som riskerar att bli sjukskrivna, medarbetare i sjukskrivningar eller har återkommande korttidsfrånvaro. En skillnad från uppföljningen 2019 är att det i högre uträckning sker samarbeten mellan rektorerna i förskolan och HR, exempelvis används hälsocoacher för att förebygga ohälsa. Andra åtgärder i exempelvis Skärholmen är förebyggande hälsosamtal i samverkan med företagshälsovården. Vidare bedrivs arbete med proaktivt medarbetarskap med fokus på roller och trivsel. Det görs tydliga kopp-

¹⁴⁸ Exempelvis har Rinkeby-Kista i samarbete med Järva vuxenutbildning genomfört nivåanpassad kompetensutveckling i svenska språket till barnskötare.

lingar till medarbetarsamtalets betydelse för kontinuerlig uppföljning av arbetsmiljön samt för rehab- och frånvarouppföljningar. Arbetsmiljön år 2020 har präglats av pandemin och samtliga stadsdelsförvaltningar anger att det försvårar analysen av om de insatser som genomförts påverkar sjukfrånvaron¹⁴⁹ positivt. Pandemin har dock inneburit mer utevistelse för verksamheten vilket gynnar både barns och vuxnas hälsa.

11.4.6 Villkor och organisering för ett närvarande och ett pedagogiskt ledarskap

En slutsats i handlingsplanen¹⁵⁰ är att det finns ett tydligt samband mellan olika sätt att organisera och leda arbetet och hur personalen mår. Personalens upplevelse av att det finns ett närvarande ledarskap på förskolorna beskrevs som den viktigaste framgångsfaktorn för att motverka sjukskrivning och psykisk ohälsa.

11.4.7 Extern forskningsstudie

Utbildningsförvaltningen följer upp handlingsplanens andra utgångspunkt¹⁵¹ om villkor och organisering för ett närvarande och ett pedagogiskt ledarskap, i en externt organiserad forskningsstudie ledd av Bim Riddersporre och Sven Persson. Det görs genom att studera hur barnskötare, förskollärare, biträdande rektorer, rektorer och skolchefer uppfattar villkor och organisation i relation till ledarskapet.¹⁵² Forskningsstudien har redovisats i en delrapport hösten 2020 slutrapporten publiceras 2021. Delrapporten av forskningsstudien bygger i huvudsak på intervjuer med skolchefer och rektorer i de utvalda stadsdelsområdena.

¹⁴⁹ Sjukfrånvaron för 2020 gällande förskollärare och barnskötare visar på en ökning med 3,4 procent i förhållande till åren 2015–2019 vilket troligen kan tolkas som en effekt av en pågående pandemi.

¹⁵⁰ Utbildningsförvaltningen (2019). Slutrapport med handlingsplan. För förbättrad arbetssituation för förskollärare och barnskötare. dnr. 1.5.3-4661/2018.

¹⁵¹ Hur förskolan kan organisera sin ledningsorganisation för att främja det närvarande och pedagogiska ledarskapet.

¹⁵² Deltagande stadsdelsområden är Farsta, Hässelby-Vällingby, Södermalm och Norrmalm med två förskoleenheter vardera.



Olika tolkningar av begrepp kan riskera kommunikationsproblem

Forskningsstudiens delrapport¹⁵³ visar att det pedagogiska och det närvarande ledarskapet tolkas som breda och mångtydiga begrepp, vilket innebär att innebörder i begreppen blir föremål för olika tolkningar. Studiens delslutsats visar att den stora variationen i tolkningar behöver uppmärksammas. Om man på förvaltningsnivå förutsätter att det finns en gemensam förståelse av innebörder kan det innebära kommunikationsproblem och en risk att man i en organisation tror att man talar om samma sak. Detta blir en avgörande utgångspunkt i att förstå hur förskolan kan organisera sin ledningsorganisation för att främja det närvarande och pedagogiska ledarskapet. Den viktigaste framgångsfaktor för en god arbetssituation enligt handlingsplanen.

Ett närvarande och pedagogiskt ledarskap i förhållande till variationer i förskolornas strukturella villkor?

De strukturella förutsättningarnas betydelse för hur arbetssituationen upplevs och uppfattas är avgörande. Det handlar om en sammanvägning av personal- och förskollärartäthet, arbetslagets gemensamma pedagogiska och språkliga kompetens, om stabilitet och personalomsättning och om barngruppernas sammansättning och storlek. Dessa faktorer ger sammantaget förutsättningar för den arbetsplatskultur¹⁵⁴ som behöver skapas.

Det är viktigt att se sambanden emellan grundläggande strukturella förutsättningar och grundvärderingar. Exempelvis är goda förutsättningar i tid för planering och uppföljning en handling som påverkar grunden i arbetsplatskulturen. De områden till förbättring som handlingsplanen pekar på är det forskningen benämner organisa-

¹⁵³ Bim Riddersporre och Sven Persson (2020). Delrapport i studien Villkor och organisering för ett närvarande och ett pedagogiskt ledarskap.

¹⁵⁴ Bringseius (2020). Vägar till en god kultur, tillit, lärande och etik.

toriska aspekter eller beteenden och strukturer i en organisationskultur. Dessa delar är enligt teorin lättare att påverka än exempelvis värderingar och antagande som oftast ligger djupare i kulturen. Den pågående forskningsstudien om villkor och organisering för ett närvarande och pedagogiskt ledarskap pekar på ett Stockholm som en stor stad fylld av kontraster. Familjers levnadsvillkor återspeglas på olika sätt i förskolan. Intervjuerna som ligger till grund för delrapporten visar att skolchefers respektive rektorers uppdrag i styrkedjan tycks påverka sättet att förstå den lokala kontexten, och hur detta påverkar arbetslagens arbetssituation.¹⁵⁵

Förskolans önskvärda och faktiska förutsättningar för uppdraget

De strukturella förutsättningarna behöver även balanseras gentemot de krav som styrdokumentet ställer, för att förebygga och motverka ohälsa inom förskolan.¹⁵⁶ Här spelar även ledarskap och de socioekonomiska utgångspunkterna som nämns ovan in.

I samtliga stadsdelsförvaltningars redovisningar för 2020 framgår att många insatser genomförts för att förbättra personalens arbetssituation, i förhållande till 2019 och till läget för handlingsplanens framtagande 2018. Det kan konstateras att stadsdelsförvaltningarnas insatser för arbetslagen skapar förutsättningar för en förbättrad arbetssituation. Frågan är om det påverkat upplevelsen av en sådan?

Det breda nationella upprop¹⁵⁷ som skett inom förskolan under senare tid belyser en obalans mellan förutsättningar och krav. Det visar på ett behov av att gå igenom de faktiska förutsättningarna som arbetslagen ges i förhållande till de önskvärda, utifrån de krav som det nationella uppdraget ställer och i förhållande till den demografiska verklighet arbetslaget befinner sig i.

11.5 Insatser för forskning och utveckling (FoU)

11.5.1 Utbildningsnämndens Forsknings- och utvecklingsplan

Utbildningsnämndens FoU-plan för 2018–2021 omfattar alla skolformer och omfattar strategiska områden som arbetet ska riktas gentemot inom respektive skolform. Insatserna inom dessa områden

¹⁵⁵ Forskningsstudien om Villkor och organisering för ett närvarande och ett pedagogiskt ledarskap, ledd av Sven Persson och Bim Riddersporre, slutredovisats i juni 2021 och i Förskolerapport 2021.

¹⁵⁶ Ingegerd Tallberg Boman och Sven Persson (2018). Hög sjukfrånvaro och ökad psykisk ohälsa, om dilemman i förskollärares uppdrag.

¹⁵⁷ #förskoleupproret #pressatläge.

ska bidra till vetenskapligt förhållningssätt, gemensam kunskapsbas hos chefer och personal samt utveckling av verksamheten.

Utifrån stadens organisation av kommunal förskola med drift i stadsdelsområden är former och arbetsgång oklara för FoU-arbetet gällande stadens förskolor. Rollfördelning och ansvar behöver arbetas fram mellan utbildningsförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna.

11.5.2 Kvalitetsstödande insatser för implementering av Lpfö18

Förordningen om den reviderade läroplanen för förskolan trädde i kraft 1 juli 2019. Utbildningsförvaltningen genomför via sitt samordningsuppdrag riktade utvecklingsinsatser under perioden 2018–2021, som stöd till stadsdelsförvaltningarna i implementeringen av nyheter läroplanen. Målgruppen är främst skolchefer och strateger på stadsdelsnämnds nivå samt rektorer i förskolan.

De samlade insatserna är behovsprövade och förankrade i utbildningsförvaltningens samverkansforum med stadsdelsförvaltningarna. Intentionen är även att utveckla och pröva olika former för FoU-arbete inom förskolan. De riktade insatserna består av flera större föreläsningar, forskningscirkel samt en högskoleutbildning som omfattar 7,5 högskolepoäng. Till föreläsningar bjöds även fristående förskolor in. Som en del av insatserna genomförs även utvärdering med analysstöd till skolchefer och rektorer.

11.5.3 Förskolesummit

Utbildningsförvaltningen planerade för att i juni 2020 genomföra den återkommande konferensen Förskolesummit. Syftet med konferensen är att bidra till verksamhetsutveckling som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet och på så sätt medverka till en likvärdig förskola av hög kvalitet. Utgångspunkterna för konferensen ska vara de behov som definieras av Stockholms stads stadsdelsnämnder. Utifrån rådande omständigheter med pandemin under 2020 har Förskolesummit flyttats fram till våren 2022.

11.6 Stadsdelsnämndernas förslag till stadsövergripande insatser 2021

Stadsdelsnämnderna har lyft fram följande områden för vad staden gemensamt behöver satsa på för att skapa förutsättningar för likvärdig kvalitet och utveckling av utbildningen i förskolan.

Tydligare styrning för ökad likvärdighet

Utifrån de ökade krav och förväntningar på förskolan som skolform och första steget i utbildningssystemet behövs det en tydligare styr-

ning av stadens förskolor, exempelvis genom ett förskoleprogram. Detta för att stadsdelsnämnderna ska kunna arbeta mer strategiskt för att utveckla verksamheten mot nationella mål och kommunalt inriktningsmål.

För att kunna arbeta för en mer likvärdig förskola behöver mål och medel ses över gällande tilldelning av resurser i socioekonomiskt anslag och hur resurser fördelas till barn i behov av särskilt stöd. För ökad likställighet i staden behöver rutiner och arbetssätt ses över för placering av barn samt stadsövergripande kommunikation gällande krishantering och Skolpattformen.

Insatser för kompetensförsörjning

Det behövs en mer strategisk planering av kompetensförsörjning för att kunna ge stadsdelsnämnderna ett långsiktigt stöd. Grunden för kompetenskartläggning behöver säkerställas för hur strukturella förutsättningar rapporteras. Stadsgemensamma strategier behöver tas fram för att rekrytera och bibehålla pedagogisk personal.

Insatser för kompetensförsörjning behöver fortsätta med vikarieersättning för barnskötare och förskollärare i utbildningar som överensstämmer med nationella krav, samt klargöra kriterier för yrkeskategorier utöver förskollärare. Det behövs även särskilda insatser för att höja personalens kompetens i svenska språket, för arbetet med de nationella minoritetsspråken och insatser för förskollärare som saknar legitimation.

12. Slutsatser och behov av åtgärder

Detta avsnitt redogör för slutsatser och behov av åtgärder inom respektive utvecklingsområde. Sammanfattningsvis görs bedömningen att följande åtgärder bör prioriteras för att öka kvaliteten och likvärdigheten för alla barn i Stockholms stads förskolor.

12.1 Stärk tillgången till utbildad personal

12.1.1 Stor andel medarbetare saknar utbildning för arbete med barn

Förskolepersonalens utbildning och kompetens har fått ökad betydelse i takt med att förskolan har blivit en del av utbildningssystemet och fått ett förtydligat pedagogiskt uppdrag.

Utveckla kriterierna för hur personalens utbildningsnivå följs upp

Den enskilt största gruppen medarbetare i både kommunal och fristående verksamhet är enligt Skolverkets statistik de som saknar utbildning för barn. Stadsdelsnämndernas uppgifter om denna personalkategori avviker dock ifrån statistiken från Skolverket. Samtidigt uppger också flera stadsdelsförvaltningar att de saknar en tillförlitlig kartläggning eller att det helt saknas en kartläggning av hur många som saknar utbildning för arbete med barn.

Tillförlitliga uppgifter utifrån Skolverkets definitioner om personal i förskolan som saknar utbildning för arbetet med barn behöver således tas fram på stadsdelsnämnds nivå. En kartläggning i Stockholms stad över personalens utbildningsnivå behöver utgå från Skolverkets definition för vad en pedagogisk utbildning för arbete med barn innebär.

För att kunna planera framtida kompetensförsörjningsinsatser och rikta personalresurserna till förskolor och områden med störst behov behöver uppföljningen av personalens utbildningsnivå fortsatt vara ett prioriterat område. Det arbete för att utveckla kriterierna för hur personalens utbildningsnivå följs upp som har inletts av stadsledningskontoret och utbildningsförvaltningen i samarbete med stadsdelsförvaltningarna behöver alltså fortsätta.

12.1.2 Stärk barns rätt till undervisning genom ökad förskollärartäthet

Enligt skollagen har alla barn som går i förskola rätt till undervisning av legitimerade förskollärare.

Säkerställ att varje barn får ta del av undervisning ledd av legitimerad förskollärare

Stadsdelsnämnderna redovisar 2020 att det finns 121 avdelningar (av totalt 2 066) som saknar legitimerade förskollärare som kontinuerligt undervisar barnen. Det är 39 avdelningar färre som saknar legitimerade förskollärare 2020 jämfört med 2019. För att tillgodose alla barns rätt till kontinuerlig undervisning på de avdelningar som saknar legitimerade förskollärare anger stadsdelsförvaltningarna att det oftast är en förskollärare från en annan avdelning som planerar och genomför undervisningen. De anger dock att denna lösning medför brister i uppföljningen av barnens lärande.

Precis som föregående år tyder uppgifterna på att stadsdelsnämnderna behöver finna former för att fördela de legitimerade för-

skollärarna så att alla barn får kontinuerlig undervisning ledd av legitimerade förskollärare. Stadsdelsnämnderna behöver säkerställa att legitimerade förskollärare används för undervisning i samtliga barngrupper.

Kriterierna behöver utvecklas och nytt mått bör användas

De två begreppen gruppstorlek och avdelning har allt mer glidit isär. I dag utgår Skolverkets statistik om barngrupper från den konstellation som barn vistas i större delen av dagen, istället för den tidigare definitionen, antal inskrivna barn per avdelning. Stadsledningskontoret och utbildningsförvaltningen ska i samarbete med stadsdelsförvaltningarna fortsätta utveckla kriterierna för hur barns rätt till undervisning följs upp. Utbildningsförvaltningen förordar vidare att måttet *förskollärartäthet* per stadsdelsområde används. Förskollärartäthet bör också följas upp i egenkontrollen av de enskilda huvudmännen för att öka antalet gemensamma och jämförbara underlag.

Olika tolkningar av kontinuerlig undervisning i staden

I Stockholms stads riktlinjer för fristående förskolor anges att undervisningen ska organiseras så att alla barn får kontinuerlig undervisning av legitimerade förskollärare.¹⁵⁸ De enskilda huvudmännens förmåga att uppnå detta krav granskas i tillsynen. I skollagen finns inte ett uttryckligt krav på andel förskollärare i undervisningen, dock behöver de finnas i tillräcklig omfattning för att kunna ta sitt ansvar. I begreppet kontinuerlig undervisning finns förväntningar på att de legitimerade förskollärarna organiseras för att uppfylla skollagens krav. Utbildningsförvaltningen följer upp om det finns barngrupper och kommunala förskolor i respektive stadsdelsområde som saknar legitimerade förskollärare för undervisningen. Resultatet av uppföljningen tyder på att det inte görs en likvärdig tolkning inom staden av vad kontinuerlig undervisning innebär i praktiken, det vill säga i vilken omfattning förskolläraren behöver närvara i undervisningen.

¹⁵⁸ Riktlinjer för fristående förskola i Stockholms stads förskola, 4.3.

12.2 Tillgång till förskola

12.2.1 Genomför fortsatta insatser för ökad inskrivningsgrad med fokus på mindre socioekonomiskt gynnsamma områden

Fortsatt behov av inventering av icke inskrivna barn samt informationsinsatser och uppsökande verksamhet

I stadsdelsförvaltningarna syns ett mer systematiskt arbetssätt inom de områden som 2019 års Förskolerapport identifierade som de viktigaste för att öka inskrivningsgraden (se avsnitt 11.1). Flera stadsdelsförvaltningar arbetar mer systematiskt för att identifiera barn som inte är inskrivna. Systematiken består bland annat i att förvaltningarna samlar in mer utförlig information om de icke inskrivna barnen. Det finns flera lärande exempel på att stadsdelsförvaltningar försöker hitta nya sätt att komma i kontakt med vårdnadshavare till barn som inte är inskrivna i förskolan. Stadsdelsförvaltningarna använder dessutom i högre grad en successivt ökande kunskap om orsaker till att vissa barn inte skrivs in, för att utveckla insatser för ökad inskrivningsgrad.

Följande åtgärder behöver prioriteras för att öka inskrivningsgraden, med fokus på socioekonomiskt utsatta områden.

- Fortsatt regelbunden inventering av icke inskrivna barn.
- Fördjupa kunskapen om skäl till att barn inte är inskrivna, bland annat genom informationsinsamling och uppsökande verksamhet.
- Utveckla insatser för att öka inskrivningsgraden genom systematiskt kvalitetsarbete.
- Utveckla Skolplattformens systemstöd för få en samlad bild av närvaro och frånvaro i förskolan både på stadsdelsnämnds nivå och på stadsövergripande nivå.¹⁵⁹

Årets resultat visar att det trots en höjd ambitionsnivå är en utmaning att identifiera icke inskrivna barn. Omflyttningen är stor i vissa områden. I många fall bor inte familjer och barn på angivna folkbokföringsadresser. Det bör avslutningsvis noteras att inskrivningsgraden alltså till stor del hänger samman med faktorer som stadsdelsnämnderna inte råder över. Trots en ökad medvetenhet om behovet av att öka inskrivningsgraden och lovvärda insatser som syftar till detta finns fortfarande relativt stora skillnader i

¹⁵⁹ Stadsdelsförvaltningarnas åtgärder, bland annat inventering av icke inskrivna barn samt informationsinsatser och uppsökande verksamhet, ligger i linje med de förslag som under 2020 presenterades av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67).

inskrivningsgrad mellan och inom olika stadsdelsområden.¹⁶⁰ Det bör också noteras att det är svårt att mäta hur olika insatser i praktiken påverkar inskrivningsgraden.

12.2.2 Genomför fortsatta insatser för att stärka barns språkutveckling med fokus på mindre socio-ekonomiskt gynnsamma områden

Behov av uppdatering av riktlinjer och stödmaterial för förskolornas språkutvecklande arbete

I flera stadsdelsnämndsområden finns gemensamma riktlinjer för att stärka förskolornas arbete med barnens språkutveckling. De stödmaterial som finns är dock i olika grad implementerade i förskolornas arbete. Utbildningsförvaltningen konstaterar mot denna bakgrund att följande faktorer är viktiga för att stärka det språkutvecklande arbetet: ett tydliggjort uppdrag, förankrade strategier och riktlinjer samt gemensam tid för personalen att reflektera över uppdrag och förhållningssätt¹⁶¹.

Dokumentation av barns språkutveckling

Mer systematisk uppföljning av varje barns språkutveckling är ett utvecklingsområde i flera stadsdelsområden. Stadsrevisionens framhåller i sin rapport att den individuella dokumentationen systematiskt bör visa varje barns behov av språkutveckling och förändringar i lärandet över tid.¹⁶² Utbildningsnämnden har i linje med detta fått i uppdrag att i samverkan med stadsdelsnämnderna utreda hur språkutveckling sker och åtgärder för hur det kan öka.

Behov av uppföljning av strukturella förutsättningar för det språkutvecklande arbete genom kommunal styrning

Stadsrevisionens rapport om språkutveckling i förskola konstaterar att arbetet behöver följas upp och utvärderas på ett enhetligt vis i staden.¹⁶³ De strukturella förutsättningarna för det språkutvecklande arbetet följs upp både på enhets- och nämndnivå. Arbetet pågår för att utveckla och systematisera uppföljningen av de strukturella förutsättningarna i flera stadsdelsnämnder genom att lägga in det i det ordinarie systematiska kvalitetsarbetet. Detta görs exempelvis genom att ta fram uppföljningsbara aktiviteter och mätbara indika-

¹⁶⁰ Notera dock att inskrivningsgraden efter en minskning mellan 2018 och 2019 åter har ökat i staden som helhet och i merparten av stadsdelsområdena.

¹⁶¹ Skolinspektionen (2017). Förskolans arbete med flerspråkiga barns språkutveckling. Skolinspektionens kvalitetsgranskning.

¹⁶² Projekt rapport från Stadsrevisionen – Språkutveckling i förskolan nr. 9, 2020, dnr: 3.1.3–114/2020. I granskningen har ingått utbildningsnämnden, Spånga-Tensta, Skärholmen och Skarpnäcks stadsdelsnämnder.

¹⁶³ Ibid.

torer inom området språk. Utbildningsförvaltningen konstaterar dock att systematiken i uppföljningen behöver förbättras i en del stadsdelsnämnder, speciellt på övergripande nivå.

Följande områden behöver även fortsatt prioriteras vid språkutvecklande insatser.

- Språkutvecklande insatser behöver vara en del av ett systematiskt kvalitetsarbete genom att former för uppföljning tas fram på samtliga nivåer i styrkedjan.
- Uppdaterade strategier och riktlinjer för det språkutvecklande arbetet.
- Ökad kunskap om arbetet med flerspråkighet.
- Riktade insatser för barn i socioekonomiskt utsatta områden.

12.3 Kompetensförsörjning

12.3.1 Klargöra roller och ansvar för strategisk planering och insatser för förskolans kompetensförsörjning och kompetensutveckling

Det finns ett stort framtida rekryteringsbehov av barnskötare, förskollärare och rektorer och det pågår flera insatser i staden för att bidra till kompetensförsörjningen av förskolans personal. Utredningen för fler barn i förskola konstaterar att huvudmännen behöver ta sitt ansvar för att erbjuda och frigöra tid för kompetensutveckling.¹⁶⁴ I Stockholms stad görs detta bland annat genom att vikarieersättning betalas ut för deltagande i barnskötar- och förskollärarytbildningar.

Utbildningsinsatser för fler utbildade barnskötare

Stadens barnskötarutbildningar är viktiga för kompetensförsörjningen vilket flera stadsdelsförvaltningar lyfter fram. Den ettåriga barnskötarutbildningen på Midsommarkransens gymnasium följer Skolverkets nationella yrkespaket och motsvarar 1 300 gymnasiepoäng. Skolverkets nationella yrkespaket är förslag på innehåll för sammanhållna yrkesutbildningar. Yrkespaketen är dock inte utformade för att ge en fullständig gymnasieexamen. Om avsikten är att fler barnskötare ska ha en gymnasieexamen krävs alltså att den ettåriga barnskötarutbildningen kompletteras.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67).

¹⁶⁵ Se Skolverket,

<https://www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-gymnasial/laroplan-for-vux-och-amnesplaner-for-komvux-gymnasial/nationella-yrkespaket-for-komvux/yrkespaket-barn-och-fritid>

Utredningen om fler barn i förskolan har föreslagit att det i skollagen ska regleras att yrkeskategorin barnskötare ska avse den som har genomgått utbildning i gymnasieskolan för arbete med barn eller annan motsvarande utbildning. Utredningen föreslår också en enhetlig barnskötareutbildning, det vill säga att samma krav ska gälla oavsett om den erbjuds inom ramen för gymnasieskolan eller den kommunala vuxenutbildningen.¹⁶⁶ Om utredningens förslag genomförs kommer utbildningsinsatserna för att få fler barnskötare att behöva bli mer omfattande.

Översyn av stadens insatser i förhållande till statliga initiativ Skolverket har i regleringsbrevet för 2021 fått i uppdrag att genomföra insatser för fortsatta förberedelser av de framtida professionsprogrammen. Insatserna ska bland annat innefatta en mentorsutbildning för en kvalitativ introduktionsperiod, en rekryteringsutbildning för blivande rektorer och kompetensutveckling för rektorer i praktisk organisation och arbetsmiljö.¹⁶⁷ Det behövs en översyn av hur Stockholms stads egna insatser för förskolans kompetensförsörjning på områdena förhåller sig till de statliga initiativ som framgår i regleringsbrevet.

I förslagen till stadsövergripande insatser (avsnitt 11.6) efterfrågas en mer strategisk planering av kompetensförsörjningen för att kunna ge stadsdelsnämnderna ett långsiktigt stöd. Det är mot denna bakgrund angeläget att klargöra roller och ansvar för strategisk planering och insatser för förskolans kompetensförsörjning, både inom utbildningsförvaltningen och mellan utbildningsförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna. Det behövs stadsgemensamma långsiktiga strategier för att rekrytera och behålla pedagogisk personal. Vidare behöver den kompetensutveckling som utbildningsförvaltningen samordnar tillföra kompetensnivåer för förskolan som definieras på nationell nivå, exempelvis gällande yrkesgruppen barnskötare.

12.3.2 Genomför fortsatta insatser för att höja personalens språkliga kompetens med fokus på socioekonomiskt ogynnsamma områden

Att förskollärare och barnskötare har goda kunskaper i svenska och kompetens hur man undervisar flerspråkiga barn är avgörande för att alla barn ska få en god språklig grund inför skolstarten.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk.

¹⁶⁸ Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67).

Personalens utbildningsnivå och bristande språkkunskaper
Utredningen om fler barn i förskola konstaterar att bristande kunskaper i svenska är vanligast förekommande hos den personal som saknar utbildning för arbete med barn.¹⁶⁹ Som framgår av avsnitt 12.1.1 är denna grupp den enskilt största gruppen medarbetare i Stockholms stads förskolor. Samtidigt saknas tillförlitliga uppgifter på stadsdelsnämnds nivå om personal i förskolan som saknar utbildning för arbetet med barn. För att närmare studera relationen mellan personalens utbildningsnivå och språkliga kunskaper på lokal nivå samt för att förstärka kompetensen där behoven är som störst är det angeläget att säkerställa en tillförlitlig kartläggning av personalens utbildningsnivå.

Svenska språket

Kompetensutvecklande insatser för att stärka svenska språket pågår i flera stadsdelsområden och det går att se en ambitionshöjning inom detta område sedan föregående år. Utbildningsförvaltningens uppföljning visar dock att behövs ytterligare utbildningsinsatser för de förskollärare och barnskötare som har behov av att förbättra sina språkliga kunskaper – både i svenska språket och i det professionella yrkesspråket. I synnerhet finns behovet i stadsdelsnämndsområden med många barn som har ett annat modersmål än svenska. Behovet varierar dock mellan och inom stadsdelsområden. Flera stadsdelsförvaltningar menar att de behöver genomföra en inventering för att få en tydligare bild av behovet.

Stadsdelsnämnderna behöver fortsätta genomföra insatser för att personalen ska ha tillräcklig kompetens i det svenska språket för att kunna uppfylla läroplansuppdraget med att ge alla barn goda möjligheter att utveckla både det svenska språket och modersmålet. För att öka likvärdigheten behövs riktade kompetensutvecklingsinsatser för att stödja språkutveckling hos barn i socioekonomiskt utsatta områden. Stadsövergripande rutiner skulle utgöra ett stöd för förskolorna när det gäller rekrytering och bedömning av personalens kunskaper i det svenska språket. Framtaget material kan med fördel tillgängliggöras för de fristående förskolorna för att främja likvärdigheten.

När det gäller de fristående huvudmännen visar resultatet av egenkontrollen att närmare 40 procent av förskolorna har identifierat ett behov av kompetensutveckling i det svenska språket. Av dessa huvudmän har drygt 60 procent angett att de medverkat till kompetensutveckling i svenska språket under det senaste året. Det kan därmed konstateras att det finns ett relativt stort behov av insat-

¹⁶⁹ Ibid.

ser för att utveckla språklig kompetens i flera av de fristående förskolorna.

12.4 Personalens arbetssituation

I förhållande till 2019 och till läget för handlingsplanens¹⁷⁰ framtagande 2018 genomför samtliga stadsdelsförvaltningar flera och omfattande insatser för att förbättra personalens arbetssituation. Insatserna berör framförallt arbetslagets förutsättningar i tid till för- och efterarbete, roller och ansvarsfördelning och gemensamma planeringsverktyg. Om effekterna av stadsdelsförvaltningarnas insatser har lett till en mer positiv upplevelse av arbetssituation är prioriterat för uppföljning under kommande år.

De strukturella förutsättningarnas betydelse för hur arbetssituationen upplevs och uppfattas är avgörande. Det handlar om en sammanvägning av arbetslagets gemensamma pedagogiska och språklig kompetens, personal- och förskollärartäthet, om stabilitet och personalomsättning och om barngruppernas sammanställning och storlek. Här spelar även villkor och organisering för ett närvarande och ett pedagogiskt ledarskap en avgörande roll, vilket undersöks i en pågående extern forskningsstudie.

Stockholm stads stora variation i både strukturella och socioekonomiska förutsättningar behöver balanseras gentemot förskolans kompensatoriska uppdrag och för att förebygga och motverka personalens ohälsa inom förskolan. Det finns ett behov av att se över de faktiska förutsättningarna som arbetslagen ges i förhållande till de önskvärda. Detta utifrån de krav som det nationella uppdraget ställer och i förhållande till den demografiska verklighet de befinner sig i.

12.5 Styrning och finansiering

12.5.1 Behov att fortsatt följa upp det socioekonomiska anslaget påverkan på tilläggsbeloppet för barn i behov av särskilt stöd

Det finns stora skillnader i hur stadsdelsnämnderna använder det socioekonomiska anslaget, samtidigt som det är svårt att visa på skillnader i utfall. En utgångspunkt i framtida uppföljningar bör vara att besvara frågan om modellen för fördelning av socioekonomiskt tilläggsbelopp leder till ökad likvärdighet. Enligt budgetuppdrag 2021 om att verka för en ökad likställighet gällande

¹⁷⁰ Utbildningsförvaltningen (2019). Slutrapport med handlingsplan. För förbättrad arbetssituation för förskollärare och barnskötare. dnr. 1.5.3-4661/2018.

bedömningsgrunderna till barn i behov av särskilt stöd i förskolan behöver uppföljningar förslagsvis riktas mot följande.

- Hur det socioekonomiska anslaget påverkar hur barns behov tillgodoses genom individuell prövning.
- Hur bedömningsgrunder tillämpas för tilläggsbelopp till barn i behov av särskilt stöd.
- Att bättre kunna jämföra kommunal och fristående verksamhet gällande förutsättningarna att tillgodose barn i behov av särskilt stöd.

12.6 Tillsyn och utvärdering genom adekvata dokumentations- och utvärderingssystem

12.6.1 Behov av fler och bättre jämförande underlag oavsett huvudman

För att få bättre förutsättningar att bedöma likvärdighet i stadens förskola och för alla förskolebarn i staden behöver det tas fram fler och bättre underlag för jämförelse mellan kommunala och enskilda huvudmän. Det behöver även säkerställas att utbildningsnämnden ställer likvärdiga krav på förskolans huvudmän i staden. För att kunna avgöra att resurser fördelas på ett likvärdigt sätt, inte likadant utan där de bäst behövs, behöver kvalitetsbegreppet i förskolan lyftas och definieras. Vad som är mätbart och jämförbart för att bedöma kvalitet och måluppfyllelse i stadens alla förskolor behöver definieras.

Den kommunala styrningen och uppföljningen sker via kommunfullmäktiges och stadsdelsnämndens mål med indikatorer och aktiviteter för måluppfyllelse och kvalitet. Måluppfyllelse på dessa nivåer kan till synes bli mer mätbar men är också mer statisk då bilden av kvaliteten är begränsad till indikatorer. Det finns en stark koppling mellan styrning och uppföljning, det man frågar efter har alltså betydelse för vad som samlas in och följs upp, vad resultat innebär på respektive nivå och vad som är väsentligt att dokumentera. Det är även angeläget att belysa hur information rör sig mellan nivåerna i styrkedjan för förskola: staden, stadsdelen, enheten och arbetslaget. Här kan resultatdialoger få betydelse.

Strukturella förutsättningar och jämförbara kvaliteter för egen regi och de enskilda huvudmännen inhämtas delvis från Skolverkets statistik, intern uppföljning och egenkontroll. Likaså ger Förskoleundersökningen en övergripande bild av kvaliteten i samtliga förskolor. Dock är förskoleundersökningen tydligt

upplevelsebaserad med fokus på läroplansområden och tar exempelvis inte reda på hur servicekvalitet i öppethållande efterlevs.

Kvalitativa underlag från de enskilda huvudmännen i staden inhämtas via tillsyn och digital egenkontroll. Tillsynen omfattar årligen cirka 20 procent av de fristående huvudmännen medan samtliga svarar på egenkontrollen. Utbildningsnämnden har för detta myndighetsansvar beslutat om särskilda riktlinjer¹⁷¹. Jämförbara underlag i form av olika nyckeltal¹⁷² samlas in genom egenkontrollen, vilket utvecklats under de senaste åren. Ytterligare utveckling är dock nödvändig för att eliminera tekniska problem som i nuläget gör att de uppgifter som samlas in inte är helt tillförlitliga.

För att få bättre underlag och kunna bedöma likvärdig kvalitet oavsett huvudman i staden behöver krav och förutsättningar korreleras. Likväl behöver metoder för uppföljning på stadens nivå anpassas till att kunna ge fler jämförbara underlag. Exempel från årets uppföljningar gällande servicekvalitet till medborgarna om förskolornas öppethållande visar att kommunfullmäktiges regler och utbildningsnämndens regler inte överensstämmer. Detta indikerar icke likvärdiga förutsättningar och krav mellan regiformerna i staden.

12.6.2 Värna självvärderingens betydelse genom att se över kvalitetsindikatorns tillförlitlighet

Kvalitet och likvärdighet behöver utvärderas i ett mål- och resultatstyrt utbildningssystem och det kräver olika typer av uppföljningar och utvärdering av verksamheten. Stadens kvalitetsindikator (WKI – webbaserad kvalitetsindikator) bygger på ett eget obligatoriskt material för personalens självvärdering. Det är dock angeläget att skilja på självvärdering som uppföljningsmetod och hur en kvalitetsindikator kan ge svar på kvalitet och likvärdighet i förskolan. En kvalitetsindikator som bygger på en självvärdering kan inte användas för att få fram ett samlat kvalitetsvärde för stadsdelsområdes- eller stadens nivå. För att värna betydelsen av Stockholms egen webbaserade självvärdering som uppföljande underlag i arbetslagen behöver utbildningsförvaltningen i samverkan med stadsledningskontoret se över kvalitetsindikatorns roll och funktion.

¹⁷¹ Riktlinjer för fristående förskola och pedagogisk omsorg.

¹⁷² Till exempel andel legitimerade förskollärare och antal barn per årsarbetare.