



ÖPPNA JÄMFÖRELSE

Förskola 2020

LIKVÄRDIG FÖRSKOLA

Upplysningar om innehållet:
Anna Tornberg, anna.tornberg@skr.se
Jonas Finnman, jonas.finnman@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2020
ISBN: 978-91-7585-904-0

Text: Anna Tornberg, Jonas Finnman, Daniel Berr, Lotta Andersson-Damberg
Foto: GettyImages, Scandinav bildbyrå, johner.se/Cecilia Enholm,
SKR:s bildarkiv, Ellen Kraft, Helen Karlsson, Casper Hedberg, Rickard L. Eriksson
Produktion: Advant

Förord

Förskolan är en av de största kommunala verksamheterna och den spelar en viktig roll för våra yngsta medborgare och för deras vårdnadshavare. Ändå är tillgången till statistik om förskolan relativt begränsad.

Flera medlemmar har genom åren hört av sig till SKR och efterfrågat bättre möjligheter att jämföra förskolors kvalitet och måluppfyllelse. Som en del av ett förbättrat medlemserbjudande publicerar nu Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) för första gången Öppna jämförelser – Förskola. I förskolan är det inte barnens kunskapsresultat som ska bedömas. Det här gör Öppna jämförelser – Förskola annorlunda än de två öppna jämförelser som SKR sedan tidigare publicerar på skolområdet, för grundskola och gymnasieskolan.

Den här rapporten vänder sig till förtroendevalda och tjänstepersoner med ansvar för förskolan. För dig som behöver mer detaljerade uppgifter nås de framför allt via databasen Kolada på www.kolada.se. Där finns en flik för förskolan, där kommuner kan ta del av sin egen statistik och jämföra sig med andra.

I rapporten presenteras också tidigare opublicerad statistik. Med hjälp av statistikmyndigheten SCB har vi undersökt i vilken grad barnens socioekonomiska bakgrund påverkar personaltätheten och tillgången till förskollärare i kommunala förskolor. Varje kommun kan hitta sitt eget resultat i en [kommunspecifik rapport](#), som Statisticon och SKR har tagit fram.

Öppna jämförelser – Förskola 2020 ska ses som en början på ett fortsatt arbete för att förbättra kommuners möjligheter att mäta och jämföra kvalitet. Detta behöver dock ske varsamt – vi ska inte mäta för mätandets skull. Därför är det viktigt att vi gör utvecklingsarbetet tillsammans med kommunerna.

Jag vill särskilt tacka de många kommuner som på olika sätt bidragit i arbetet med Öppna jämförelser - Förskola, inte minst de tre kommuner – Malmö, Svedala och Örebro – som intervjuas i rapporten. Ytterligare några kommuner har deltagit i referensgrupper och hela 244 kommuner har svarat på vår kommunenkät om systematiskt kvalitetsarbete. Tack också till de 700 förskollärare i åtta pilotkommuner, som har svarat på frågor om hur de upplever kvaliteten på de egna förskolorna.

Stockholm i november 2020

Staffan Isling
Vd

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

- 5 Sammanfattning

- 7 Kapitel 1. Inledning och bakgrund
 - 7 Den första öppna jämförelsen på förskoleområdet
 - 8 Förskolors kvalitet har betydelse för barnen och samhället

- 10 Kapitel 2. Kvalitet och måluppfyllelse - hur kan och bör det mätas?
 - 11 Tillitsbaserat förhållningssätt
 - 14 Skattningar av kvalitet
 - 15 Bedöma barns lärande, eller inte?
 - 16 Vårdnadshavarenkäter

- 19 Kapitel 3. Officiell statistik om förskolan
 - 20 Barn, personal och gruppstorlek
 - 22 Antal anställda i förskolan och personaltäthet
 - 23 Gruppstorlek
 - 23 Personalens utbildning
 - 27 Övrig personal i förskolan
 - 28 Kostnader

- 30 Kapitel 4. Strukturella förutsättningar för en likvärdig förskola
 - 31 Ny statistik: Strukturell likvärdighet i kommunala förskolor hösten 2019
 - 36 Övergripande resultat

- 43 Kapitel 5. Systematiskt kvalitetsarbete och socioekonomisk resursfördelning
 - 44 Det systematiska kvalitetsarbetet utgår från de nationella målen
 - 47 Socioekonomisk resursfördelning på uppgång

- 50 Kapitel 6. Framgångsfaktorer för verksamhetsutveckling
 - 52 Så förhåller sig förskolan till framgångsfaktorerna

- 54 Kapitel 7. Öppna jämförelser - Förskola: fortsatt utveckling
 - 55 Fortsatt behov av att synliggöra arbetet med kvalitet i förskolan

Sammanfattning

Rapporten innehåller ett urval av nyckeltal om förskolan, däribland ny statistik om hur fördelningen av personal ser ut i relation till barnens socioekonomiska bakgrund i kommunala förskolor. I rapporten presenteras också resultatet av två enkätstudier, samt exempel från kommuner på hur de arbetar med kvalitet och likvärdighet inom förskolan.

Statistik som tillhör Öppna jämförelser – Förskola finns i [Jämföraren](#) i databasen Kolada och i [kommunspecifika rapporter](#) som tagits fram av SKR och Statisticon.

RKA, Rådet för främjande av kommunala analyser, och SKR har gjort det enklare att hitta kommunens statistik, jämföra sig med andra och se utveckling över tid.

SKR har låtit statistikmyndigheten SCB ta fram statistik över hur tre strukturfaktorer, personaltäthet, förskollärartäthet och andel förskollärare, förhåller sig till de kommunala förskolornas socioekonomiska struktur i varje kommun. De övergripande slutsatserna är följande:

- › Resultaten visar på stora skillnader mellan förskolor när det gäller de tre strukturfaktorerna. I synnerhet är spridningen stor när det gäller förskollärartäthet och andel förskollärare.
- › Sambanden mellan strukturfaktorerna och barnens socioekonomiska bakgrund är svaga på riksnivå, men skillnaderna mellan kommuner är stora.
- › De svaga sambanden visar på en viss kompensatorisk fördelning när det gäller personaltäthet och det motsatta när det gäller förskollärartäthet och andel förskollärare.



De övergripande slutsatserna.

I syfte att bredda kunskapsläget om förskolans kvalitet har två enkäter genomförts.

I syfte att bredda kunskapsläget om förskolans kvalitet har två enkäter genomförts. I en enkät riktad till kommunen som huvudman har 244 kommuner svarat på frågor om sitt systematiska kvalitetsarbete och förekomsten av socioekonomisk resursfördelning på huvudmannanivå. Den höga svarsfrekvensen (84 procent) till trots ska resultaten ses som en översiktlig bild av nuläget. Resultaten visar bland annat att:

- › 92 procent av kommunerna genomför systematiska analyser för att följa hur väl de nationella målen uppfylls.
- › 87 procent av de kommuner som identifierar brister i måluppfyllelse följer upp dessa.
- › 50 procent av kommunerna har en socioekonomisk resursfördelning, vilket pekar på en uppgående trend i jämförelse med tidigare undersökningar.

SKR har också genomfört en pilotstudie där förskollärare i åtta kommuner har fått svara på frågor om hur den egna förskolan förhåller sig till god praktik utifrån kända framgångsfaktorer för skolutveckling. Närmare 700 förskollärare deltog i denna enkät och svarsfrekvensen uppgick till drygt 57 procent. Undersökningen ger en grov och första fingervisning om hur förskolan förhåller sig till framgångsfaktorerna enligt förskollärarnas egen bedömning. Resultaten ska dock tolkas mycket försiktigt. Förhoppningen är att båda enkäterna ska kunna utvecklas och bli återkommande inslag i Öppna jämförelser – Förskola.



Inledning och bakgrund

Den första öppna jämförelsen på förskoleområdet

Kommuner har under en längre tid uttryckt behov av att bättre kunna mäta och jämföra för att utveckla kvaliteten i förskolan. Ändå finns ingen samlad bild av kvaliteten på svenska förskolor.

SKR:s förhoppning är att Öppna jämförelser – Förskola 2020 och kommande rapporter på förskoleområdet ska bidra med bättre underlag och verktyg för att jämföra förskolans kvalitet, måluppfyllelse och likvärdighet. SKR vill på detta sätt synliggöra kommuners olika behov och förutsättningar och bidra till att ge frågan om förskolans betydelse och kvalitet större uppmärksamhet – såväl på lokal som på nationell nivå.

Statistik som hör till Öppna jämförelser – Förskola finns i verktyget [Jämföraren](#) i databasen Kolada. Tillsammans med RKA, Rådet för främjande av kommunala analyser, har SKR gjort det enklare att hitta kommunens statistik, jämföra sig med andra och se utveckling över tid. Flera nyckeltal kan nu också brytas ner på förskoleenhetsnivå. Ett urval av statistiken från Kolada, framför allt uppgifter om barn, personal och kostnader, presenteras i kapitel 3.

Temat för årets rapport är *Likvärdig förskola*. För att närma oss den strukturella likvärdigheten inte bara mellan, utan även inom kommuner, har SKR låtit statistikmyndigheten SCB ta fram statistik på hur personaltätheten, förskollärartätheten och andelen förskollärare förhåller sig till de kommunala förskolornas socioekonomiska struktur. Förhoppningen är att detta kan ge underlag till kommunernas arbete med förskolornas strukturella förutsättningar för likvärdighet. I kapitel 4 redovisas det övergripande resultatet och exempel från de kommunspecifika rapporter som har tagits fram.

Statistik som hör till Öppna jämförelser – Förskola finns i verktyget Jämföraren i databasen Kolada.

De strukturella förutsättningarna är dock bara en dimension av kvalitet. För att bedöma förskolors kvalitet och hur väl huvudmannen och förskolorna lyckas skapa förutsättningar för barns lärande och utveckling är även processkvaliteten och det systematiska kvalitetsarbetet hos varje huvudman och på varje enhet centrala. SKR har genomfört två enkäter som baseras på kända framgångsfaktorer för skolutveckling – en riktad till kommunen som huvudman och en mindre pilotenkät riktad till förskollärare i åtta kommuner. Förhoppningen är att enkäterna ska kunna utvecklas och bli återkommande inslag i Öppna jämförelser – Förskola. Resultaten redovisas i kapitel 5 och 6.

Förskolan är en av de största offentliga verksamheterna, sett till både kostnad och antal anställda.

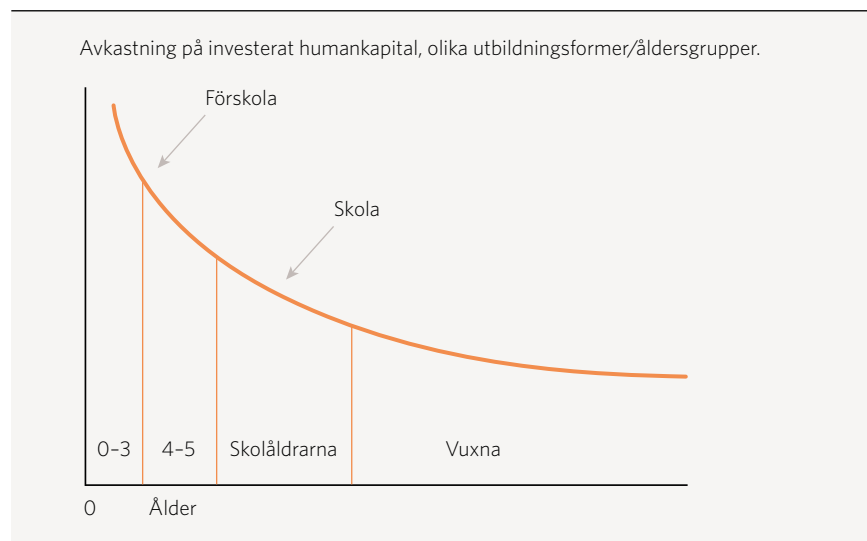
Förskolors kvalitet har betydelse för barnen och samhället

Förskolan bidrar till att ge våra yngsta en god start i deras lärande och utveckling och den ger kvinnor och män med små barn möjlighet att förvärvsarbeta. Förskolan är en av de största offentliga verksamheterna, sett till både kostnad och antal anställda.

Flera studier tyder på att deltagande i förskola generellt har en positiv effekt på individers fortsatta kunskapsresultat och livsvillkor.¹ Bland annat har flera omgångar av OECD:s PISA-studie visat att 15-åriga elever som har gått i förskola i genomsnitt presterar högre mätt i PISA-poäng än elever som inte gått i förskola. Sambandet blir dock betydligt mindre när man justerar för socioekonomiska faktorer. Barn från socioekonomiskt svag bakgrund deltar i lägre grad i förskola.²

Det finns tydliga samhällsekonomiska vinster av att investera i förskolan, vilket exempelvis nationalekonomen och Nobelpristagaren James Heckman har visat. Investeringar i humankapital i form av utbildningsinsatser ger högre avkastning ju tidigare de sker, det vill säga avkastningen är högst för investeringar som görs under förskoleåren. Heckman visar dessutom att det är mest effektivt att rikta resurserna mot barn från sårbara grupper.³

FIGUR 1. Heckmans kurva. Samhällsekonomiska vinster av investering i utbildning



Källa: www.heckmanequation.org, egen bearbetning.

Not.1.
Se t.ex. [The Effective Pre-School, Primary and Secondary Education project \(EPPSE\) 1997-2014.](#)

Not.2.
[Attendance in Early Childhood Education and Care Programmes and Academic Proficiencies at Age 15. OECD Education Working Paper No. 214. OECD, 2020.](#)

Not.3.
<http://www.heckmanequation.org>



En förskola av god kvalitet har en kompensatorisk effekt för barn med en socioekonomiskt svag bakgrund.⁴ Ändå är dessa barn i lägre grad inskrivna i förskolan. Under senare år har dessutom allt mer uppmärksamhet riktats mot bristande likvärdighet i den svenska förskolan. Bland annat lyftes detta i Skolinspektionens kvalitetsgranskning av förskolan som genomfördes 2015–2017.⁵

Några definitioner

Som utgångspunkt används Skolverkets definitioner av måluppfyllelse, kvalitet och likvärdighet. Det är dock viktigt att ha i åtanke att dessa begrepp är komplexa och kan ha olika innebörder och tolkningar.

Med **måluppfyllelse** i förskolan avses resultat i relation till de nationella målen i skollagen och förskolans läroplan, Lpfö 18. Målen i Lpfö 18 anger inriktningen på utbildningen i förskolan och därmed den förväntade kvalitetsutvecklingen i utbildningen samt hur denna bidrar till varje barns utveckling och lärande.

Kvalitet definieras som en samlingsbeteckning för hur väl verksamheten 1) uppfyller nationella mål (enligt ovan), 2) svarar mot nationella krav och riktlinjer, 3) uppfyller andra uppsatta mål, krav och riktlinjer, förenliga med de nationella samt 4) kännetecknas av en strävan till förnyelse och ständiga förbättringar utifrån rådande förutsättningar.

Likvärdighet delas i enlighet med skollagen upp i tre grundläggande aspekter; lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompensande.

Not.4.

[En likvärdig förskola för alla barn: Innebörder och indikatorer.](#) Vetenskapsrådet, 2015.

Not.5.

[Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan.](#) Skolinspektionen, 2018.

Kvalitet och måluppfyllelse - hur kan och bör det mätas?

Skolverkets officiella statistik om förskolan innehåller idag endast resurs- och volymmått, till exempel personalens formella utbildning, antal inskrivna barn och kostnader. Dessa nyckeltal bidrar till att ge förståelse för förskolors och kommuners strukturella resurser, som utgör förutsättningar för kvalitet. Däremot ger de inte på egen hand ett tillräckligt underlag för att bedöma kvalitet och måluppfyllelse enligt läroplanen.

Vissa huvudmän har egna indikatorer för att följa upp processer och resultat, men nationellt standardiserade nyckeltal saknas och därmed blir värderingar och jämförelser av förskolors måluppfyllelse svåra. Det är inte heller självklart i vilken mån och i så fall på vilket sätt den typen av standardiserade nyckeltal är eftersträvansvärda. Den centrala frågan är kanske inte hur man mäter kvalitet och måluppfyllelse, utan hur man främjar kvalitet och måluppfyllelse. Huvudmannen behöver dock följa upp att det främjande arbetet ger resultat, så att resurser och stöd kan fördelas dit de behövs.

Vissa huvudmän har egna indikatorer för att följa upp processer och resultat.

Skolmyndigheterna har nyligen lämnat förslag på nationella målsättningar, delmål, indikatorer och framgångsfaktorer.

Skolmyndigheternas uppdrag om kvalitet och likvärdighet i förskola och skola

Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten har haft i uppdrag av regeringen att utreda och lämna förslag på delmål och indikatorer för uppföljning och analys av skolhuvudmännens verksamhet inom förskola och skola och resultaten av denna verksamhet. Skolmyndigheterna skulle även analysera och sammanställa avgörande framgångsfaktorer för effektiv skolutveckling samt lämna förslag på vad som ska tas upp i en framtida dialog mellan stat och huvudmän.

[Skolmyndigheterna har nyligen lämnat förslag](#) på nationella målsättningar, delmål, indikatorer och framgångsfaktorer. Dessa är tänkta att utgöra underlag för en framtida dialog mellan stat och huvudmän. De nationella målsättningarna, delmålen, indikatorerna och framgångsfaktorerna är även tänkta att kunna användas i huvudmännens, förskolornas och skolornas kvalitetsarbete.

Tillitsbaserat förhållningssätt

I Tillitsdelegationens betänkande definieras tillitsbaserad styrning som *”styrning, kultur och arbetsätt med fokus på verksamhetens syfte och medborgarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa medborgaren”*.⁶

En tillitsbaserad styrning innebär bland annat att fokus i arbetet med att följa upp förskolors kvalitet läggs på en samskapande dialog och inte på huvudmannens eget kontrollbehov. Uppgifter och dokumentation från enhetsnivån samlas in i syfte att utveckla och främja arbetet längst ut i styrkedjan, det vill säga utbildningen och undervisningen i förskolan.



Not.6.

[Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.](#) SOU 2018:47.



Ana-Maria Deliv, avdelningschef för Kvalitet och myndighet, Malmö stads förskoleförvaltning.

Kommunreportage

Att styra utifrån ett tillitsbaserat förhållningssätt

I Malmö stad är tillit centralt i kommunens kvalitetsmodell. Uppföljning av verksamheten sker genom kvalitetsdialoger. Dessa börjar på förskolan hos arbetslag och rektor och fortsätter sedan vidare i organisationen till förvaltnings- och nämndnivå där en samlad bedömning görs. På så sätt skapas en helhetsbild av verksamheten. En viktig del i modellen är också en organisation som är utformad för att ge ett nära pedagogiskt utvecklingsstöd på förskolorna..

Ana-Maria Deliv, avdelningschef för Kvalitet och myndighet vid förskoleförvaltningen, berättar att kvalitetsmodellen är ett av flera verktyg för att arbeta med tillitsbaserad styrning och ledarskap.

– Kvalitetsdialogen blir en gemensam reflektion av det som krävs för ökad målpuppfyllelse och hur förutsättningar och strukturkvalitet ser ut på förskolorna. Dialogen är ett sätt att försöka se bakom det som står formulerat i den rapport som varje förskola har skrivit, säger Ana-Maria Deliv.

Hur involveras politiken i kvalitetsmodellen?

Förskolenämnden involveras i dialogen om den samlade lägesbedömningen och verksamhetsplanen. Med denna process får nämnden den kunskap om verksamheten som behövs för att för att kunna fatta beslut och fördela resurser.

– Vår modell visar hur en nämnd kan ta ett budgetbeslut utifrån de erfarenheter och det lärande som medarbetare erfar i mötet med barnen, säger Ana-Maria.

Dialoger sker även vid analysdagar, där nämnden och rektorer möts. Senast deltog förskollärare i resonemang kring förskollärares arbetsvillkor och förutsättningar att klara sitt uppdrag utifrån en låg andel förskollärare. Enligt Ana-Maria skapar en sådan analysdag en gemensam förståelse, vilket spelar en avgörande roll när beslut senare ska fattas.

– Dialogen i en tillitsbaserad styrning handlar om att ta ett ansvar för helheten utan att styra professionens friutrymme och kväva det lokala utvecklingsarbetet.

Vad kan ni se för utveckling och resultat av kvalitetsmodellen?

Förskoleförvaltningen har genom kvalitetsmodellen fått ett grepp om förskolors kvalitet i hela staden och vet vilka enheter som behöver mer pedagogiska utvecklingsresurser. Kvalitetsmodellen har resulterat i en systemförståelse hos rektorer, biträdande rektorer och förste förskollärare. Ana-Maria berättar att nästa steg är att se över fördelningen av stödresurser inom det nära pedagogiska utvecklingsstödet i organisationen. Rektorerna är beredda att släppa på resurser till enheter med andra socioekonomiska förutsättningar – att fördela olika för att bli likvärdiga.

– Utan kvalitetsmodellen hade vi inte pratat om likvärdighetsresurser, om helheten och riktade insatser mot ett visst antal enheter. Nu har vi rektorer som tar ett ansvar för helheten och de prioriteringar som behöver göras och de skapar förståelse för det bland sina medarbetare, säger Ana-Maria.

Vad är den största utmaningen framåt?

Bristen på förskollärare är en stor utmaning. I en segregerad stad som Malmö är det svårt att rekrytera utifrån ett likvärdighetsperspektiv. Ana-Maria berättar att trots bristen på förskollärare har förskolorna kunnat behålla samma personaltäthet och barngruppsstorlek genom åren. Förvaltningen har gjort stora insatser för att professionalisera både barnskötare och medarbetare som inte har utbildning för att arbeta med barn.

Vad är viktigt att tänka på om man som kommun vill arbeta på ett liknande sätt?

Ana-Maria förklarar att det är viktigt att förstå hur olika delar i systemet hänger ihop i tillitsbaserad styrning och ledarskap. Det är viktigt att förstå att det kan finnas olika styrprinciper. Exempelvis kan en kommun ha en ekonomi- och HR-styrning som inte går hand i hand med en tillitsbaserad styrning i den egna förvaltningen.

Skattningar av kvalitet

Självskattningar är ett relativt vanligt sätt att arbeta med bedömningar av kvalitet och upplevs ofta som viktiga komponenter i ett systematiskt kvalitetsarbete. Ett dilemma med alla typer av självskattningar 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.

Det finns flera utvärderingsskalor och kvalitetsinstrument som utprovats för självskattning och/eller extern bedömning, och använts i forskningsmanhang i syfte att skatta förskolors kvalitet. De flesta är framtagna för andra kontexter än de svenska. Kvalitetsinstrumentet [ECERS 3](#) (Early Childhood Environment Rating Scale) har dock översatts till att passa svensk förskola och använts i svensk forskning. ECERS-3 innefattar bedömning av både struktur- och processkvalitet i förskolan.

Även Skolverket har ett verktyg för självskattning – [BRUK](#), som är ett utvecklingsverktyg för att synliggöra processer och kvalitet i ett kollegialt lärande. Syftet med BRUK är att jämföra egna resultat över tid, att följa målpfyllelse och få syn på utvecklingsområden.

SKR:s egen kvalitetsmodell [KARTA](#) (Kartläggning, Analys, Resultat, Tidsanvändning och Arbetsmetoder) fokuserar på fem dimensioner – förskolans mål, ledning, kompetens, kultur och arbetssätt. Modellen innehåller ett kartläggningsverktyg för självskattning för att bedöma den egna förskolans styrkor och förbättringsområden med kvalitetskriterier kopplade till förskolans mål, ledning, kompetens, kultur och arbetssätt. I modellen ingår underlag för intervjuer med rektor och medarbetare, mötes- och verksamhetsobservationer samt en tidslogg. För tidslogg och enkät finns ett särskilt visualiseringsverktyg dit resultaten överförs till färdiga tabeller. I KARTA ingår även ett stöd för den utvecklingsprocess som tar vid efter nulägesbedömningen. SKR har påbörjat ett utvecklingsarbete för att KARTA-verktygen ska bli helt webbaserade. Det beräknas vara klart under 2021.



För tidslogg och enkät finns ett särskilt visualiseringsverktyg dit resultaten överförs till färdiga tabeller.

Barn kan börja i förskolan vid olika åldrar, delta i olika omfattning eller inte delta alls.

Bedöma barns lärande, eller inte?

En kontroversiell fråga såväl nationellt som internationellt gäller huruvida det är möjligt och rimligt att mäta förskolans kvalitet och effekt genom bedömningar av individuella barns lärande och utveckling.

I den svenska förskolans läroplan Lpfö 18 finns inga fastställda normer eller mål för vad varje barn ska kunna vid en given ålder. Detta speglar dels den kunskapssyn som finns i svensk förskola, men har även att göra med att förskolan inte är obligatorisk – barn kan börja i förskolan vid olika åldrar, delta i olika omfattning eller inte delta alls.

I flera andra, inte minst i anglosaxiska, länder, finns ofta en annan inställning till att värdera förskolors kvalitet genom att mäta och jämföra barns förmågor och prestationer. Det finns tecken på ett växande intresse inom utbildningssektorn för så kallade outcomes ("läranderesultat") under förskoleåren. Bland annat genomförde OECD under 2018 "The International Early Learning and Child Well-Being Study", som planeras bli återkommande.⁷ I den första omgången deltar endast tre länder, England, Estland och USA. I studien bedöms femåringars kognitiva och socioemotionella förmågor inom ett antal områden. Ambitionen är att ta fram jämförbara data för att hjälpa OECD-länder att identifiera faktorer som gynnar eller hindrar barns tidiga lärande.



Not. 7.
[Early Learning and Child Well-being. OECD, 2020.](#)

Följa, dokumentera och analysera

I en svensk kontext är det inte barnens ”outcomes” i sig som ska bedömas. I stället är det inriktningen på utbildningen och de förutsättningar förskolan skapar för varje barns lärande och utveckling som är förskolans måluppfyllelse.

Trots detta måste förskolan skaffa sig kunskap om varje barns progression. Enligt förskolans läroplan Lpfö 98 ska *”varje barns utveckling och lärande kontinuerligt och systematiskt följas, dokumenteras och analyseras för att kunna utvärdera hur förskolan tillgodoser barnens möjligheter att utvecklas och lära i enlighet med läroplanens mål.”* En sådan analys av barnens progression utgör en del av underlaget för bedömningen av förskolans måluppfyllelse.

I dag är arbetet med att följa barns lärande och utveckling en lokal fråga. Det finns olika uppfattningar om huruvida det alls är lämpligt med nationellt standardiserade instrument och får i dagsläget bedömas som svårt att komma fram till hur ett jämförande arbete skulle kunna utformas på nationell nivå. I förhållande till styrdokumentet är det dock tydligt att det inte är barns för- mågor och prestationer som ska jämföras.

Flera kommuner arbetar systematiskt med att följa, dokumentera och analysera barns progression i sitt kvalitetsarbete, till exempel genom reflektions- protokoll, digitala journaler eller olika former av matriser. Ett exempel är Svedala, som vi kan läsa mer om i kommunreportaget på nästa sida.

Det finns också kommuner som använder kartläggningar i förskoleklass eller nationella prov i årskurs 3 för att se om det går att se mönster i elevers kunskande kopplat till vilken förskola de har gått i, även som återkoppling till förskolorna.

Vårdnadshavarenkäter

De flesta kommuner genomför egna vårdnadshavarenkäter. Dessa har ett värde i att skapa delaktighet och ge huvudmän information om upplevd service, men vår kontakt med kommuner ger en tydlig och samlad bild av att vård- nadshavarenkäter endast i liten utsträckning ger information om utbild- ningens och undervisningens kvalitet och därmed ett begränsat bidrag till arbetet med att bedöma och utveckla kvalitet och likvärdighet. De ger ändå viktig information om vårdnadshavares upplevelser av förskolan.

Som del i Skolinspektionens förskolegranskning 2015–2017 genomfördes en vårdnadshavarenkät.⁸ Den visar att 97 procent av vårdnadshavarna anser att det stämmer ”helt och hållet” eller ”ganska bra” att deras barn trivs på för- skolan. Av enkäten framgår också att 90 procent anser att det stämmer ”helt och hållet” eller ”ganska bra” att förskolan väcker barnens nyfikenhet, erbjuder en stimulerande miljö och lär barnen mycket.



De flesta kommuner genomför egna vårdnadshavarenkäter.

Not.8.
[Förskolans kvalitet och måluppfyllelse. Skolinspektionen, 2017.](#)



Annika Kraft, områdeschef förskola och Michael Rystad, utvecklingsstrateg, Svedala.

Kommunreportage

Att följa barns progression med matriser

I Svedala kommuns kvalitetsarbete för förskolan följs barnens progression för att kunna bedöma hur väl förskolan har lyckats med att ge varje barn förutsättningar att utvecklas och lära i relation till läroplanens mål. Som stöd för att bedöma progressionen finns bland annat matriser med bedömningar i tre steg: låg, förväntad och hög progression. Bedömningarna redovisas kommunövergripande. Om de samlade bedömningarna visar på en hög progression för flera/alla barn på förskolan tyder det på en verksamhet av hög kvalitet.

Annika Kraft, områdeschef förskola och Michael Rystad, utvecklingsstrateg vid utbildningsförvaltningen beskriver kvalitetsarbetet i Svedala kommun.

Vilka effekter kan ni se utifrån arbetet med matriserna?

Att arbeta med tydlig bedömning av progressionen har gett stora effekter.

– Vi ser en ökad professionalisering, menar Annika. Det har blivit tydligare vilka roller och ansvar som förskolans yrkesgrupper, barnskötare och förskollärare har. Det har påverkat bland annat arbetsfördelning och schemaläggning.

En stor förändring kan följas genom de lärloggar som förskollärarna skriver. Fokus på grupp och görande har blivit fokus på lärande och kunnande hos barnen kopplat till ett mål. Alla förskollärare känner nu till alla mål i läroplanen och att det handlar om att ge alla barn förutsättningar att nå målen. Arbetet har även gjort att behovet av ämnesdidaktisk kompetens har blivit tydligare, ju mer vi förstår resultaten så förstår vi vilka områden som den egna förskolan behärskar eller behöver utveckla. Det gäller även behovet av specialistkompetens som specialpedagog och barnpsykolog.

Annika beskriver hur yrkesspråket har utvecklats och att ett gemensamt yrkesspråk gör det lättare att samlas kring angelägna frågor och därmed ökar likvärdigheten.

– Förståelsen av begreppen har blivit tydligare, till exempel att kunna skilja på undervisning och utbildning. Viljan och förmågan att arbeta utifrån vetenskaplig grund har stärkts och behovet av stöd i analysarbetet har ökat. I Svedala har vi därför anställt tre lektorer, varav en är specialiserad i förskolans didaktik, säger Annika.

Annika och Michael beskriver att det påverkar organisationen när man börjar arbeta med professions- och didaktikfrågor. Nya roller som arbetslagsledare och utvecklingsledare har skapats för att ge förutsättningar för utveckling, samtidigt som den dagliga verksamheten ska fortsätta fungera väl.

Att mäta barn kan vara kontroversiellt, har ni stött på några svårigheter kring det?

Annika förklarar att den didaktiska kärnan i undervisning är att ta reda på var någon befinner sig, vad de ska förstå och hur det ska gå till, för att sedan påverka till en förändring.

– Det är intressant att det är så provocerande att vi i förskolan gör det som är nödvändigt om man vill lära någon någonting.

Utan att reflektera systematiskt över progressionen hos de enskilda barnen finns en risk för gissningar, om det sker ett lärande eller inte. I Svedala är det inte längre kontroversiellt, även om de fortfarande kan möta reaktioner utifrån.

– Vi lutar oss mot läroplanen i sådana diskussioner, menar Michael.

Ger matriserna stöd till rektorer för att följa upp kvalitet och fördela resurser?

Det har visat sig att rektorerna har lättare att samlas kring gemensamma frågor och prioriteringar med detta arbetssätt, vilket ger hela verksamheten stora vinster. Rektorerna har en tydlig organisation där de arbetar systematiskt med långsiktiga strategier för kompetensutveckling och fördelar resurser

till förskolorna utifrån gemensamma beslut och prioriteringar. Sådana prioriteringar kan exempelvis handla om behov av kompetensutveckling och didaktiskt stöd eller om vilka resurser som behövs till förskolor med hög andel flerspråkiga barn.

Det finns ett stort politiskt intresse för sambandet mellan resultat och förutsättningar

När utbildningsförvaltningen beskriver samband mellan resultat och förutsättningar för nämnden är intresset stort, till exempel vad gäller kopplingen mellan resultat och andel förskollärare och specialpedagogisk kompetens. Kvalitetsarbetet har tydliggjort förskolans uppdrag för politikerna vilket leder till fruktbara samtal om vilka förutsättningar som behövs på förskolorna. Samtalen med nämnden har ändrat fokus från barngruppernas storlek till förskolans resultat, i form av barnens lärande och utveckling.

Vad är viktigt att tänka på om man som kommun vill arbeta på ett liknande sätt?

Annika är tydlig med att det inte går att åstadkomma en förändring enbart genom att börja använda matriser. Det är en liten, men viktig, del av arbetet. Förändring tar tid och att arbeta med att synliggöra lärande och progression handlar även om ett förändrat synsätt och att vara beredd på att se på uppdraget och varandras roller på ett nytt sätt.

– Det går inte att arbeta med matriser separat, man måste också göra allt annat, poängterar Annika.

Officiell statistik om förskolan

Kvalitet och likvärdighet kan bland annat värderas genom att titta på förskolornas strukturkvalitet i form av resurs- och volymmått. Eftersom dessa nyckeltal finns tillgängliga såväl lokalt som nationellt är det också förhållandevis enkelt att mäta och jämföra.

I detta kapitel redogörs för officiell statistik om förskolan. Statistiken berör till exempel inskrivna barn, gruppstorlek, personaltäthet och personalens utbildning samt kostnader för förskolan. Statistiken är från hösten 2019 och gäller både kommunal och enskild regi om inte annat anges. Statistiken kommer från Skolverket och SCB.

Statistiken är från hösten 2019 och gäller både kommunal och enskild regi om inte annat anges.

TIPS!

Statistik som hör till Öppna jämförelser förskola finns i verktyget Jämföraren i databasen Kolada.

[Hitta din kommuns resultat i Kolada.](#)

Tillsammans med RKA, Rådet för främjande av kommunala analyser, har vi gjort det enklare att hitta kommunens resultat, jämföra sig med andra och se utvecklingen över tid. Flera nyckeltal kan också brytas ner på förskoleenhetsnivå.

Statistiksekretess för fristående förskolor och skolor

För närvarande råder ett rättsläge där information om fristående förskolor omfattas av statistiksekretess i de fall det går att identifiera en förskola eller enskild huvudman. Uppgifter om fristående skolor och enskilda huvudmän kommer inte att kunna hämtas från Skolverket eller SCB på samma sätt som tidigare. Redovisningen av nyckeltal i Kolada påverkas främst på kommun- och enhetsnivå, där nyckeltal om fristående förskolor endast kommer att kunna visas på aggregerad nivå. Nyckeltalen i denna rapport fanns dock tillgängliga före den uppkomna situationen och påverkas inte av denna begränsning.

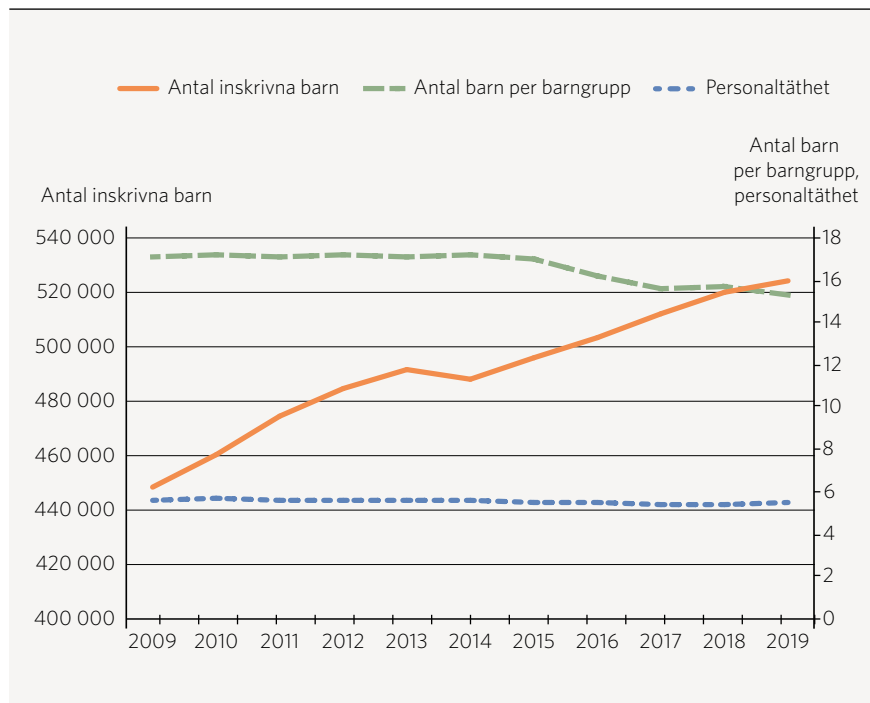
Utbildningsdepartementet har lämnat ett förslag på en tvåårig tillfällig reglering i form av vissa undantag från sekretessbestämmelsen. Samtidigt bereds en långsiktig lösning i frågan. Svar på frågor kring den uppkomna situationen om sekretess går att finna [här](#).

Allt eftersom antalet barn har ökat, har huvudmännen anställt fler för att bibehålla personaltätheten.

Barn, personal och gruppstorlek

Förskolan är en av kommunernas mest omfattande verksamheter och den växer ständigt i omfattning. Efterfrågan på förskoleplatser har ökat, på grund av större barnkullar och politiska reformer som har gett fler barn rätt att gå i förskola, men också på grund av ökad kunskap om förskolans betydelse. Allt eftersom antalet barn har ökat, har huvudmännen anställt fler för att bibehålla personaltätheten.

DIAGRAM 1. Inskrivna barn, barn per barngrupp och personaltäthet 2009-2019



Statistikkälla: Skolverket. Notera att skalan "Antal inskrivna barn" är bruten.



Inskrivna barn

Plats i förskola ska normalt erbjudas från och med ett års ålder. Från och med höstterminen det år då barnet fyller tre år ska kommunen erbjuda alla barn avgiftsfri förskola under minst 525 timmar om året, så kallad allmän förskola.

Drygt 520 000 barn mellan ett och fem år går i förskolan.⁹ Både antalet och andelen inskrivna barn i förskolan har successivt ökat i alla åldersgrupper. Enligt Skolverkets senaste statistik, från hösten 2019, är 85 procent av alla barn i åldern ett till fem år inskrivna i förskolan. Därutöver går 1,6 procent i samma åldersgrupp i pedagogisk omsorg.

Att andelen barn i förskola inte är ännu högre beror på att bara hälften av ettåringarna är inskrivna. Redan från två års ålder deltar över 90 procent av barnen i förskolan och i åldern fyra till fem år är andelen uppe i 95 procent.

Av de barn som är inskrivna i förskola går 79 procent i någon av de nästan 7 000 kommunala förskolorna. Därutöver finns drygt 3 000 förskolor som drivs i enskild regi.

Andelen inskrivna varierar mellan kommuner. I 28 kommuner är över 90 procent av ett- till femåringarna inskrivna medan tolv kommuner har färre än 80 procent inskrivna. I 284 av 290 kommuner går över hälften av de inskrivna barnen i en kommunal förskola.

Barn med utländsk bakgrund deltar i förskola i något lägre utsträckning än genomsnittet.¹⁰ Andelen har dock ökat under den senaste femårsperioden. År 2014 var 77 procent av 1–5-åringarna och 87 procent av fyra- till femåringarna med utländsk bakgrund inskrivna i förskolan. År 2019 var motsvarande andel 82 procent respektive 91 procent. För de yngre barnen i denna grupp kan ett

Enligt Skolverkets senaste statistik, från hösten 2019, är 85 procent av alla barn i åldern ett till fem år inskrivna i förskolan.

Not.9.
Därutöver är drygt 700 sexåringar inskrivna i förskolan. Se Skolverkets tabell [Barn och grupper - tabell 2a](#).

Not.10.
Utrikes födda barn eller inrikes födda barn med två utrikes födda föräldrar.



lägre deltagande delvis förklaras av att vårdnadshavarna har lägre sysselsättningsgrad än andra grupper, vilket påverkar rätten till förskola. Från tre års ålder har dock alla barn rätt till allmän förskola och skillnaderna torde kunna utjämnas.

Även vårdnadshavarnas inkomst påverkar om barn går i förskolan. Detta gäller också barn som omfattas av rätt till allmän och avgiftsfri förskola. Åtta procent av alla tre- till femåringar i Sverige finns enligt SCB i en familj med ”låg inkomststandard”.¹¹ Av de som inte är inskrivna i förskolan är det 18 procent som tillhör denna grupp. Samma överrepresentation finns utifrån föräldrarnas utbildningsnivå. Av tre- till femåringar som inte är inskrivna i förskolan har tio procent föräldrar med högst förgymnasial utbildning. Av samtliga barn i åldersgruppen är det endast sex procent som har föräldrar med högst förgymnasial utbildning.¹²

Antal anställda i förskolan och personaltäthet

Ungefär 110 000 personer är anställda för arbete med barn i förskolan, vilket motsvarar 101 000 heltidstjänster. 79 procent arbetar i kommunala förskolor. En mycket stor andel, nästan 96 procent, av de anställda i förskolan är kvinnor.

Antalet anställda i förskolan har ökat i takt med att barnen blivit fler och därmed har personaltätheten, trots den kraftiga utbyggnaden, fortsatt ligga i stort sett konstant de senaste tio åren. År 2019 gick det 5,2 barn per heltidstjänst. Det finns dock en viss grad av osäkerhet förenad med måttet. Medan personalen räknas om till heltidstjänster räknas varje inskrivet barn som ett barn oavsett om barnet deltar 15 timmar eller 40 timmar i veckan. För närvarande samlas dock inga uppgifter in nationell nivå om barns vistelsetider i förskolan, men öknings i vistelsetid kan i praktiken påverka personaltätheten negativt utan att det syns i den officiella statistiken. Å andra sidan är den faktiska personaltätheten – då hänsyn tas till barnens och personalens frånvaro – ofta högre i verkligheten än i den offentliga statistiken.¹³

Personaltäthet definieras av Skolverket som antal inskrivna barn per heltidstjänst. De anställda räknas alltså om till heltidstjänster, medan varje inskrivet barn räknas som ett barn oavsett hur många timmar per vecka de deltar i utbildningen. Genomsnittet för alla förskolor är 5,2 inskrivna barn per heltidstjänst, och variationen mellan kommunerna är 3,9 till 6,5.

Not.11.
Detta innebär att inkomsterna inte räcker till för de nödvändigaste levnadsomkostnaderna.

Not.12.
[23 000 barn går inte i förskola](#). SCB, 2019.

Not.13.
En mätning av faktisk personaltäthet utifrån barns och personals närvaro gjordes inom SKRs projekt Kommunens Kvalitet i Korthet (KKiK) åren 2011-2015. Se resultat i [Kolada](#).

När det gäller personaltäthet ligger pendlingskommuner över riksgenomsnittet medan landsbygdskommuner och storstäder har lägre personaltäthet. De flesta kommunerna har en personaltäthet relativt nära genomsnittet – majoriteten har mellan 4,9 och 5,4 inskrivna barn per heltidstjänst. Bland övriga är skillnaderna dock relativt stora – den kommun som har högst personaltäthet har i genomsnitt 3,9 barn per heltidstjänst och den som har lägst har i genomsnitt 6,5 barn per heltidstjänst.

Gruppstorlek

Enligt skollagen är det huvudmannens uppdrag att se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek. Antalet barn per barngrupp har enligt Skolverkets statistik minskat de senaste tio åren.

Gruppstorlek, antal barn per barngrupp, definieras av Skolverket som den grupp barnen ingår i större delen av dagen. Varje inskrivet barn räknas som ett barn, oavsett vistelsetid. År 2019 gick det i genomsnitt 15 barn per barngrupp. Barngrupper med barn i åldern 1-3 år hade år 2019 den genomsnittliga gruppstorleken 12,2 medan genomsnittet var 15,5 inskrivna barn för barn i åldern 4-5 år.

Det bör dock nämnas att definitionen på barngrupp har förändrats under denna tid. De två begreppen gruppstorlek och avdelning har allt mer glidit isär, så även i Skolverkets definition som ligger till grund för statistiken. Det gör att jämförelser av gruppstorlek över tid i många fall kan vara svåra att göra. I dag utgår statistiken om barngrupper från den konstellation som barn vistas i större delen av dagen, i stället för den tidigare definitionen, antal inskrivna barn per avdelning.

Det kan också i vissa fall finnas svårigheter att jämföra gruppstorlek i olika kommuner och förskolor, på grund av att förskolor har olika sätt att organisera utbildningen i förskolan. Det kan alltså förekomma både mindre och större grupper under vissa delar av dagen. Exempelvis kan grupper slås ihop inför stängning, eller så kan undervisningen på en stor avdelning delas upp i små grupper under vissa tider. Om uppdelningen sker under större delen av dagen rapporteras enligt definitionen den mindre gruppstorleken, om den sker under kortare tider rapporteras den större gruppen. En rimlig slutsats av statistiken är dock att huvudmän och förskolor i högre grad än tidigare organiserar för att begränsa hur stora grupper barnen vistas i under dagen.

Personalens utbildning

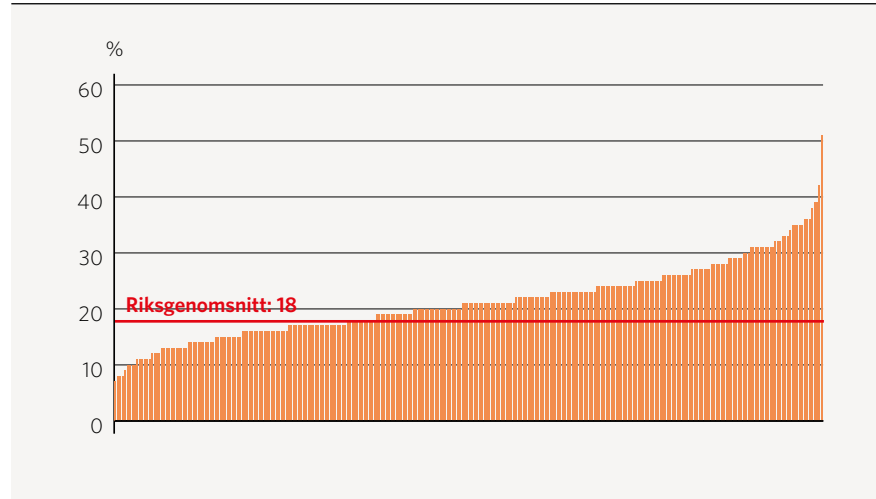
Sedan 2015 omfattas förskolan fullt ut av legitimationskrav för förskollärare. Det innebär att det enligt skollagen krävs förskollärlig legitimation för att tillsvidareanställas som förskollärare och för att bedriva undervisning i förskolan. Förskollärare ska enligt läroplanen Lpfö 18 ansvara för det pedagogiska innehållet i undervisningen och för att det målinriktade arbetet främjar barns utveckling och lärande.

Förskollärartäthet är antalet inskrivna barn per legitimerad förskollärare, omräknat till heltidstjänster. Genomsnittet för alla förskolor är 13 barn per förskollärare men genomsnittet per kommun varierar mellan sex och 27 barn per heltidstjänst med förskollärlig legitimation.

De två begreppen gruppstorlek och avdelning har allt mer glidit isär, så även i Skolverkets definition som ligger till grund för statistiken.

Sedan 2015 omfattas förskolan fullt ut av legitimationskrav för förskollärare.

DIAGRAM 4. Andel med gymnasial utbildning för arbete med barn 2019
Andel heltidstjänster med gymnasial utbildning. Avser kommunal och enskild regi.



Varje stapel i diagrammet representerar en kommun och linjen representerar riksgenomsnittet.
Statistikälla: Skolverket.

Tillgången till utbildade barnskötare går i högre grad att påverka lokalt.

Det finns en stor spridning även när det gäller andelen barnskötare med fullgjord examen från barn- och fritidsprogrammet eller motsvarande, så kallad ”gymnasial utbildning för arbete med barn”. Dessa siffror är svårare att värdera, då behovet av utbildade barnskötare delvis påverkas av tillgången till förskollärare. Det finns dock inget tydligt samband mellan andelen förskollärare i en kommun och andelen med gymnasial utbildning för arbete med barn. Tillgången till utbildade barnskötare går i högre grad att påverka lokalt.





Övrig personal i förskolan

Idag finns det i den offentliga statistiken uppgifter på legitimerade och examinerade förskollärare, övriga examinerade lärare (pedagogisk högskoleexamen), personer med examen från gymnasieskolans barn- och fritidsprogram samt personer som påbörjat, men inte slutfört någon av dessa utbildningar (viss pedagogisk utbildning). En stor grupp medarbetare hamnar under rubriken Övrigt, som tidigare kallades "saknar utbildning för arbete med barn". SKR lät under år 2019 Statistiska centralbyrån ta fram den faktiska utbildningsbakgrunden i denna grupp medarbetare. Resultatet visar att dessa personer har en stor bredd av utbildningsbakgrunder. De allra flesta har examen på minst gymnasial nivå, en femtedel har minst 30 högskolepoäng och en femtedel har kurser från barn- och fritidsprogrammet.¹⁵

SKR lät under år 2019 Statistiska centralbyrån ta fram den faktiska utbildningsbakgrunden i denna grupp medarbetare.

LÄSTIPS!

SKR:s rapport [Förskolans kompetensförsörjning](#) analyserar skillnaderna i utbildningsnivå och föreslår följande åtgärder för att möta rekryteringsbehoven:

- Högskolan måste utbilda för arbetsmarknadens behov
- Öka kapaciteten på förskolläraryrket
- Satsa på fler utbildningsplatser där behoven är som störst
- Skapa fler alternativa vägar till förskolläraryrket
- Staten, inte kommunerna, ska finansiera grundutbildning
- Bättre samverkan mellan utbildning och arbetsliv
- Kompetensutveckling och validering för barnskötare
- Utbildning och kompetensutveckling utan inlåsningseffekter

Not.15.
[Förskolans kompetensförsörjning - Åtgärder för att möta rekryteringsbehoven](#). Sveriges Kommuner och Landsting, 2019.

I ett internationellt perspektiv är Sverige ett av de länder som satsar mest på förskola.

Kostnader

Totalkostnaden för förskolan var år 2019 cirka 81 miljarder kronor. Detta kan jämföras med de totala kostnaderna samma år för gymnasieskolan på cirka 45 miljarder.¹⁶ I ett internationellt perspektiv är Sverige ett av de länder som satsar mest på förskola.¹⁷

TABELL 1. Kostnader för förskola i kommunal regi (avrundade hundratal)

Kostnader för förskola i kommunal regi år 2019, medelvärden för kommungrupper	Totalkostnad per inskrivet barn	Därav	
		Lokaler	Personalkostnad
Samtliga kommuner	158 000	22 900	114 000
Storstäder	172 900	26 000	123 600
Pendlingskommun nära storstad	153 600	24 300	107 500
Större stad	156 100	23 900	113 100
Pendlingskommun nära större stad	153 200	21 400	109 200
Lågpendlingskommun nära större stad	157 800	21 600	111 900
Mindre stad/tätort	153 100	20 600	114 600
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	154 900	19 500	113 900
Landsbygdskommun	154 400	18 300	115 000
Landsbygdskommun med besöksnäring	167 700	21 800	122 300

Källa: Skolverket (Skolverket statistik, Riksnivå, Förskola, Kostnader, tabell 2A-2C).

Skillnaderna i kostnader skiljer sig markant åt mellan olika kommuner och kommungrupper.

Personalkostnaden står för 72 procent av den totala kostnaden per inskrivet barn. Lokaler motsvarar 15 procent. Resterande 13 procent är allt annat, till exempel administrativa kostnader, böcker, försäkringar, IT-kostnader, kursavgifter, lekmaterial, livsmedel, mobiltelefoner, studiebesök, och utrustning.

Skillnaderna i kostnader skiljer sig markant åt mellan olika kommuner och kommungrupper. Skillnaderna kan bero på kommunens struktur. Vårdnadshavares behov av förskola kan variera utifrån förvärvsfrekvens, arbetspendling och andel ensamstående vårdnadshavare. Ett behov av längre vistelse-tider i förskolan ger högre kostnader. I framför allt storstadsområdena kan konkurrens om arbetskraften leda till ett högre löneläge. Värt att notera är att endast två kommungrupper,orstäder och landsbygdskommuner med besöksnäring, har högre kostnader än genomsnittet.

Not.16.
Skolverket ([Kostnader 2019, samtliga verksamheter - tabell 1](#)).

Not.17.
[Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care](#).
OECD, 2017.



Kommuner som har höga kostnader som beror på strukturella förutsättningar som kommunen själv inte kan påverka, kompenseras i kostnadsutjämnningen. I delmodellen för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg görs tillägg och avdrag för skillnader i behov av förskola, gles bebyggelse, socioekonomiska skillnader, lönekostnadsskillnader, och också som tillägg för kraftig ökning eller minskning av antal barn under de senaste fem åren.


Kostnadsskillnaderna kan också bero på olika politiska prioriteringar, ambitionsnivå, effektivitet (det vill säga förmågan att använda resurser väl), eller förändringar i samhället som ligger utanför förskolans område men som till exempel påverkar barnens vistelsetider och övriga behov.

Strukturella förutsättningar för en likvärdig förskola

Förskolans strukturella förutsättningar har betydelse för att skapa god och likvärdig kvalitet för alla barn. Det visar till exempel Sven Persson i Vetenskapsrådets rapport [”En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer”](#) från 2015. Personalens utbildningsnivå och kompetens samt barngruppens storlek och sammansättning är enligt Perssons forskningsöversikt relevanta förutsättningar för att skapa kvalitet i förskolan. Det är förutsättningar som kan stödja de pedagogiska relationerna mellan barn och personal, som ytterst är kärnan i förskolans kvalitet.

Ett första steg för att åstadkomma mer likvärdiga förutsättningar är att synliggöra de skillnader som finns såväl lokalt som nationellt. De genomsnitt som redovisas på riks- respektive kommunnivå för exempelvis personalens utbildning tar ofta fokus från den omfattande spridning som finns såväl mellan som inom kommuner. Det påverkar diskussionen om förskolläraryrket – som är omfattande på många förskolor och i många kommuner, men det finns också exempel där tillgången till förskollärare är god. Det påverkar även nationella prognosers träffsäkerhet och i vissa fall hur strategier och åtgärder utformas.

Skillnaderna i utbildningsnivå kan ha olika förklaringar, som inte alltid handlar om barns och förskolors egna behov. De kan exempelvis bero på att kommuner med stora avstånd till lärosäten har betydligt svårare att rekrytera förskollärare eller att förskolor i socioekonomiskt svaga områden har svårare att attrahera medarbetare med rätt utbildning och erfarenhet.



Ett första steg för att åstadkomma mer likvärdiga förutsättningar är att synliggöra de skillnader som finns såväl lokalt som nationellt.

I föregående kapitel redogjordes för de stora skillnaderna i personalens utbildningsnivå mellan olika kommuner. Detta kapitel fokuserar på spridningen mellan enheter inom kommunerna, vilket kommunerna i de flesta fall har större möjlighet att påverka genom egna strategier och prioriteringar.

Ny statistik: Strukturell likvärdighet i kommunala förskolor hösten 2019

SKR har låtit SCB ta fram statistik över relationen mellan utvalda struktur-faktorer och relevanta socioekonomiska bakgrundsvariabler på kommunala förskoleenheter. Ambitionen är att synliggöra i vilken mån enheternas tillgång till personal och personalens formella kompetens varierar i relation till skillnader i socioekonomiska förutsättningar. Statistiken utgår enbart från kommunala förskolor.

I denna rapport presenteras de övergripande resultaten samt exempel på innehållet i de kommunspecifika rapporterna.

Ambitionen med denna statistik är framför allt att ge kommunerna ett underlag för fortsatt analys i det lokala kvalitetsarbetet. Resultatet ska inte användas som en bedömning av hur väl enskilda kommuner arbetar med likvärdighet, då flera andra faktorer spelar in i en sådan bedömning. Kommuner kan ha andra strategier och prioriteringar utöver den personella sammansättningen i arbetslagen som påverkar förskolors möjlighet att kompensera för socioekonomiska faktorer, till exempel olika stödinsatser.

Ambitionen med denna statistik är framför allt att ge kommunerna ett underlag för fortsatt analys i det lokala kvalitetsarbetet.



Modellen i korthet

SCB:s har haft i uppdrag att ta fram statistik som belyser relationen mellan tre strukturfaktorer och socioekonomi.

De strukturfaktorer som redovisas är:

- › Andel förskollärare
- › Förskollärartäthet
- › Personaltäthet

De bakgrundsvariabler som används i modellen är:

- › Föräldrarnas utbildningsnivå
- › Föräldrar som är nyligen invandrade eller har okänd bakgrund
- › Ekonomiskt bistånd och föräldrarnas inkomst

Socioekonomiskt index

I modellen har varje kommunal förskoleenhet fått ett socioekonomiskt indexvärde som räknats fram utifrån bakgrundsvariablerna, det vill säga de inskrivna barnens socioekonomiska bakgrund. Indexvärdet ligger i intervallet 0–100. Ett högt indexvärde innebär i detta fall en socioekonomiskt starkare bakgrund.

LÄSTIPS!

Fördjupad information om modellen och hur variabler definieras redovisas i SCB:s rapport om uppdraget, som finns att ta del av [här](#).



Varför har vi valt just dessa strukturmått?

I modellen finns nyckeltal om andel förskollärare, förskollärartäthet och personaltäthet. Andra potentiellt intressanta mått som exempelvis utbildade barnskötare, gruppstorlek, personalomsättning och personalens kompetensutveckling har valts bort, då det antingen saknas jämförbara uppgifter för alla kommuner och enheter, eller av andra skäl är svårare att värdera den statistik som finns. Ett sådant exempel är utbildade barnskötare. I dag har Skolverket uppgifter på kommunnivå om andelen med examen från barn- och fritidsprogrammet (gymnasial utbildning för arbete med barn), men dessa redovisas inte på enhetsnivå. Det är även vanskligt att jämföra och värdera andelen med barnskötarutbildning när andelen förskollärare varierar så mycket.

Förskollärarna utgör i genomsnitt mindre än hälften av personalen och därmed ger denna modell bara en del av svaret när det gäller förskolepersonalens utbildningsnivå. Det bör poängteras att utbildade barnskötare spelar en viktig roll i förskolans arbetslag. Förskollärare har dock en avgörande roll i förskolan genom sin högskoleutbildning och även genom sitt formella yrkesansvar. Enligt skollag och läroplan ska undervisning i förskolan bedrivas under ledning av legitimerade förskollärare.

Det bör poängteras att utbildade barnskötare spelar en viktig roll i förskolans arbetslag.

Varför används just dessa variabler för att räkna fram socioekonomiskt index?

En utgångspunkt har varit variablerna i de modellberäknade värden som presenteras i Öppna jämförelser för grundskola och för gymnasieskola.¹⁸ SKR har också undersökt vilka variabler som används i olika kommuners socioekonomiska resursfördelning i förskolan.¹⁹

Det finns givetvis även andra bakgrundsvariabler än de socioekonomiska som är relevanta för barns behov av en viss personal- och förskollärartäthet; exempelvis barnens ålder, vistelsetid och hur många barn som har behov av särskilt stöd. Ibland finns geografiska utmaningar som påverkar hur de strukturella förutsättningarna måste anpassas. Detta gäller exempelvis landsbygds- och skärgårdskommuner där tillgänglighet kan behöva prioriteras trots att det finns färre barn.

Statisticon har på uppdrag av SKR tagit fram 290 unika kommunrapporter.

Relationen mellan struktur och socioekonomi på kommunnivå

Statisticon har på uppdrag av SKR tagit fram 290 unika kommunrapporter. I varje kommunrapport finns tre diagram som visar hur personaltäthet, förskollärartäthet samt andel förskollärare fördelar sig i relation till barngruppens samlade socioekonomiska bakgrund för varje kommunal förskola. Det finns dessutom möjlighet att relatera den egna kommunens resultat till andra kommuner.

TIPS!

SKR och Statisticon presenterar kommunspecifika rapporter för samtliga 290 kommuner.

[Hitta din kommuns resultat.](#)

Rapporterna kan användas som ett underlag i det fortsatta analysarbetet av den egna verksamheten.

Diagrammen kan även användas för jämförelser med andra kommuner. Det bör dock ske med stor försiktighet – modellen innehåller inte tillräcklig information för att göra rättvisa bedömningar av en kommuns likvärdighet.

Not.18.
Modellberäknade värden och definitioner finns på Kolada för [grundskola](#) och [gymnasieskola](#).

Not.19.
[Ekonomisk resursfördelning i förskola och skola. Sveriges Kommuner och Landsting, 2018.](#)

Exempel på diagram i kommunspezifika rapporter

Nedan visas exempel på hur diagrammen kan se ut. Dessa exempel visar alla en kommun som har vad som kan tolkas som den önskvärda lutningen på regressionslinjen, det vill säga en kompensatorisk fördelning när det gäller andel förskollärare, förskollärartäthet och personaltäthet. Det rör sig dock om svaga samband.

Förklaring av diagrammen 5, 6 och 7

Varje punkt representerar en förskola. På Y-axeln sätts värdet utifrån hur andelen förskollärare, förskollärartätheten respektive personaltätheten ser ut på förskolan. På X-axeln sätts värdet utifrån förskolans socioekonomiska index.

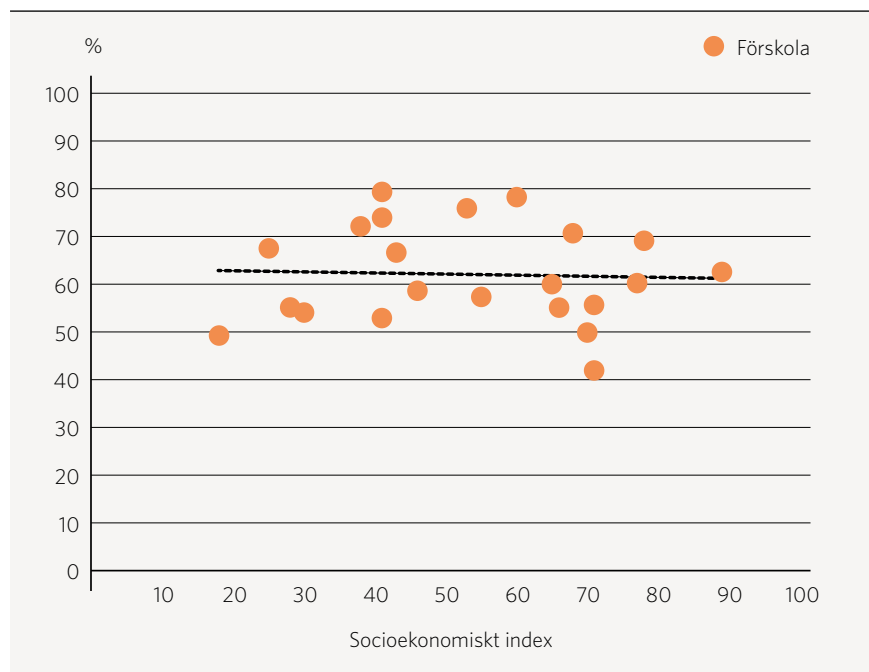
I diagrammen finns en regressionslinje, vars lutning visar hur det linjära sambandet mellan strukturfaktorerna och det socioekonomiska indexet ser ut, samt en korrelationskoefficient, som visar hur svagt eller starkt sambandet är. Ett tal nära 1, eller -1 visar på ett starkt samband och ett tal nära 0 visar på ett svagt samband.

Det är särskilt svårt att dra slutsatser om resultaten i kommuner med få kommunala förskolor. För kommuner som har resultat för färre än åtta förskoleenheter redovisas därför ingen korrelationskoefficient.



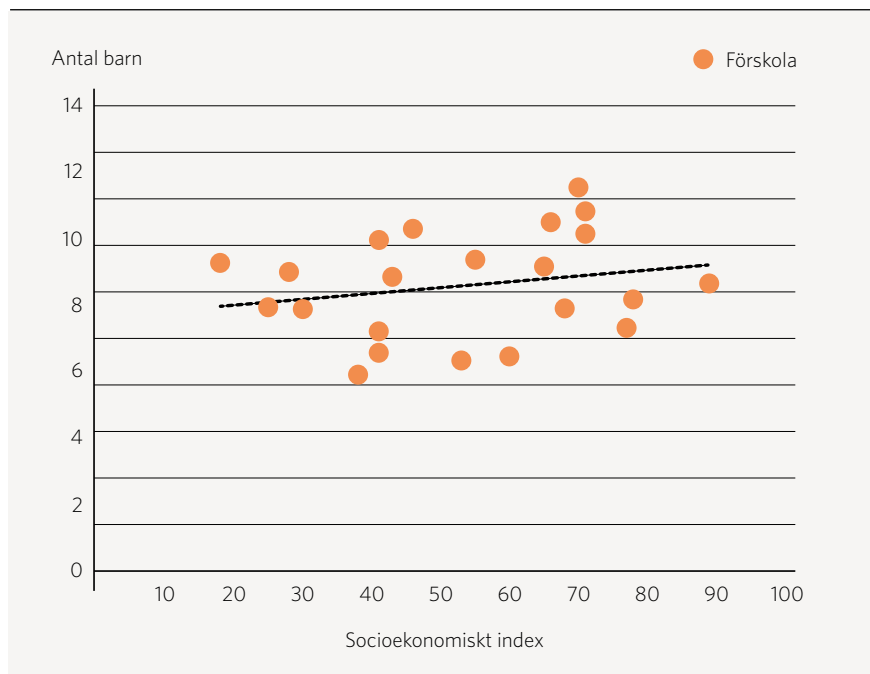
Förklaring av diagrammen.

DIAGRAM 5. Andel förskollärare i relation till socioekonomiskt index för kommunala förskolor
Andel av heltidstjänsterna med förskollärarlegitimation Kommunexempel.



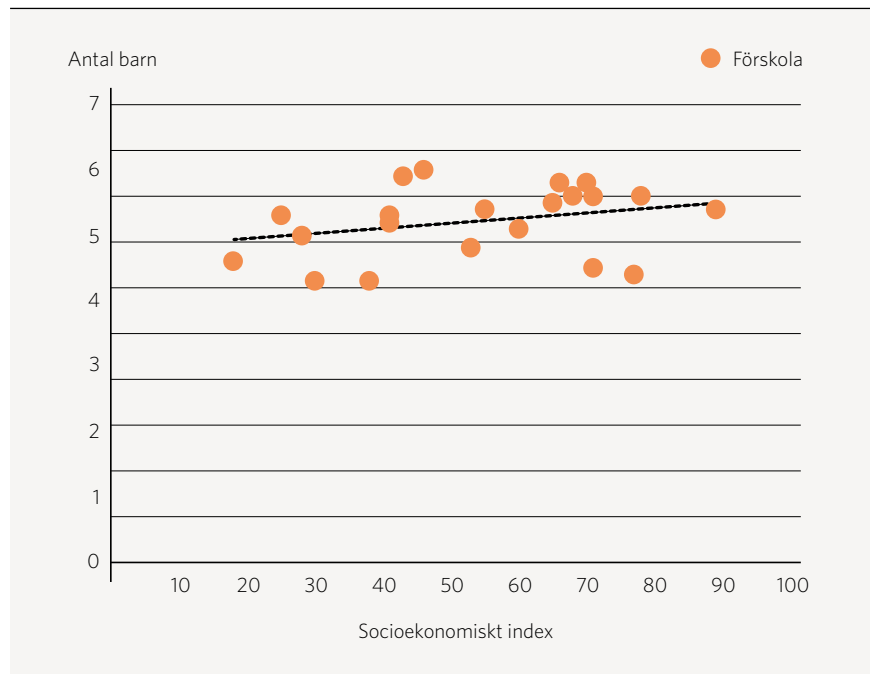
En linje som lutar nedåt innebär att förskoleenheter med socioekonomiskt svagare sammansättning på barngrupperna också har en högre andel förskollärare.

DIAGRAM 6. Förskollärartäthet i relation till socioekonomiskt index för kommunala förskolor
 Antal barn per heltidstjänst med förskollärlägg. Kommunexempel.



En linje som lutar uppåt innebär att förskoleenheter med socioekonomiskt svagare sammansättning på barngrupperna också har färre barn per heltidstjänst med förskollärlägg (det vill säga högre förskollärartäthet).

DIAGRAM 7. Personaltäthet i relation till socioekonomiskt index för kommunala förskolor
 Antal inskrivna barn per heltidstjänst. Kommunexempel.



En linje som lutar uppåt innebär att förskoleenheter med socioekonomiskt svagare sammansättning på barngrupperna också har en högre personaltäthet.



Övergripande resultat

I socioekonomiskt svagare områden upplevs det ofta svårare att rekrytera utbildad personal, i synnerhet förskollärare. En möjlighet att kompensera kan då vara att öka personaltätheten genom att rekrytera fler medarbetare med annan utbildning. Det gör att *andelen* förskollärare sjunker ytterligare även om *förskollärartätheten* inte nödvändigtvis gör det. Om en huvudman bibehåller antalet förskollärare men förstärker personaltätheten genom att anställa fler med annan utbildning kommer andelen förskollärare sjunka, trots att förskollärarna är lika många som innan.

På riksnivå kan vi se ett svagt samband mellan högre personaltäthet och lägre socioekonomiskt indexvärde, det vill säga i förskolor där barnen har en socioekonomiskt svagare bakgrund är personaltätheten i genomsnitt något högre. Även när det gäller andelen förskollärare och förskollärartäthet finns ett svagt samband. Detta samband är dock det motsatta, det vill säga andelen förskollärare och förskollärartätheten är något lägre i socioekonomiskt svagare förskolor. Även om sambanden är svaga på riksnivå är de dock i enlighet med det som kanske var förväntat enligt resonemanget ovan – låg socioekonomi innebär i genomsnitt något färre förskollärare och kompenseras genom något högre personaltäthet.

Värt att notera i detta sammanhang är att *Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska* i november 2020 har presenterat ny statistik på riksnivå, som visar att personalens genomsnittliga utbildningsnivå är lägre på förskolor där en hög andel av barnen har utländsk bakgrund.²⁰

En möjlighet att kompensera kan då vara att öka personaltätheten genom att rekrytera fler medarbetare med annan utbildning.

Not.20.
[Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska. SOU 2020:67](#)

Förklaring av diagrammen.



Stora skillnader mellan kommuners resultat

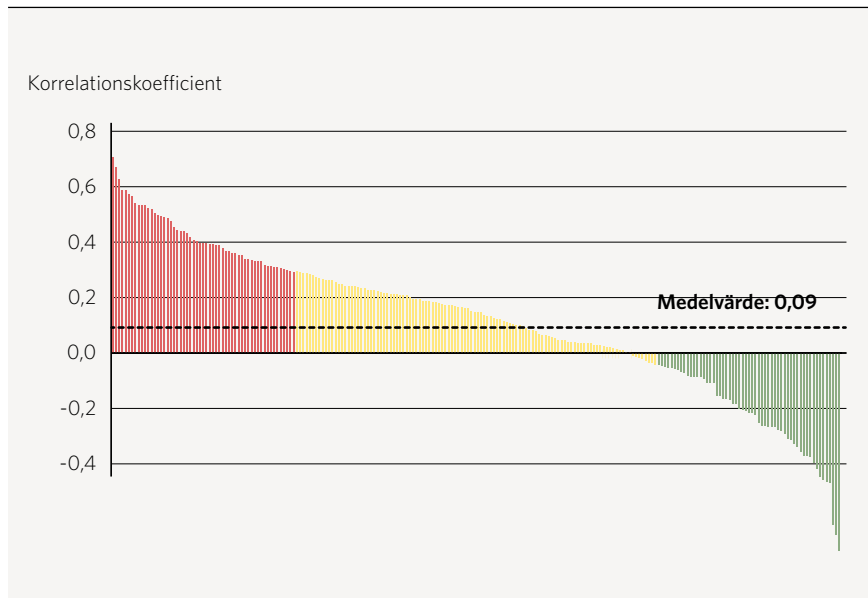
Nedan redovisas en sammanställning av hur sambandet ser ut mellan de tre strukturfaktorerna andel förskollärare, förskollärartäthet och personaltäthet i relation till förskolornas socioekonomiska index, fördelat på kommuner.

Diagrammen har färgsatts för att underlätta tolkningen av resultaten. Gröna staplar visar den fjärdedel av kommunerna som har den mest kompensatoriska fördelningen av personalresurser, gula staplar visar de två fjärdedelar av kommunerna som har de mittersta värdena medan röda staplar visar den fjärdedel av kommunerna som har den minst kompensatoriska fördelningen.²¹

En korrelationskoefficient nära 1, eller -1 visar på ett starkt samband och ett tal nära 0 visar på ett svagt samband.

Kommuner som har resultat för färre än åtta förskoleenheter ingår inte i sammanställningen nedan. Förskoleenheter med färre än fem barn (blankt värde) eller enheter där ett värde saknas (nollvärde) ingår inte i sammanställningen. På grund av hur uppgifterna sammanfaller saknas därför olika antal kommuner i respektive diagram. Fullständig redogörelse för metod och bortfall finns i [SCB:s rapport](#).

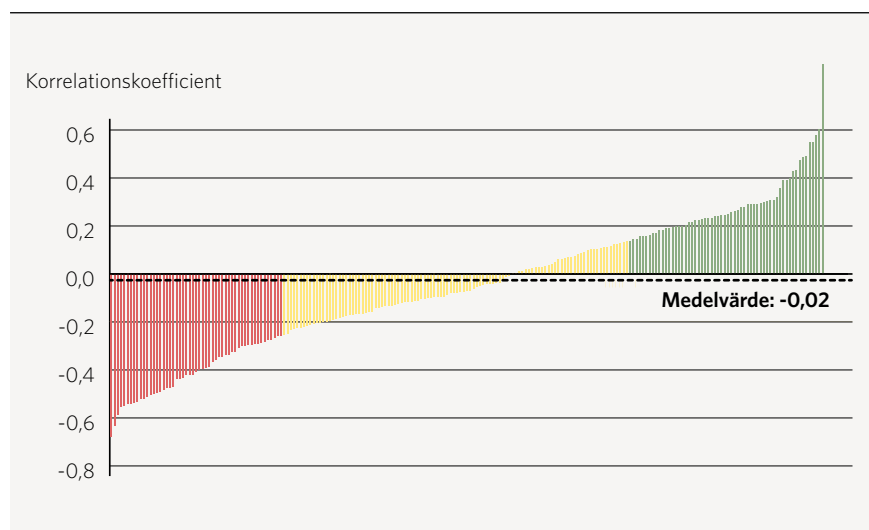
DIAGRAM 8. Sambandet mellan andel förskollärare och socioekonomiskt index fördelat på kommuner



Varje stapel i diagrammet representerar en kommun och linjen representerar medelvärdet. 65 kommuner ingår inte i sammanställningen.
 Statistikälla: SCB

Not.21.
 En kompensatorisk fördelning av personalresurser betyder här att andelen förskollärare, förskollärartätheten och personaltätheten är högre i förskolor där barnens socioekonomiska bakgrund har ett lägre värde.

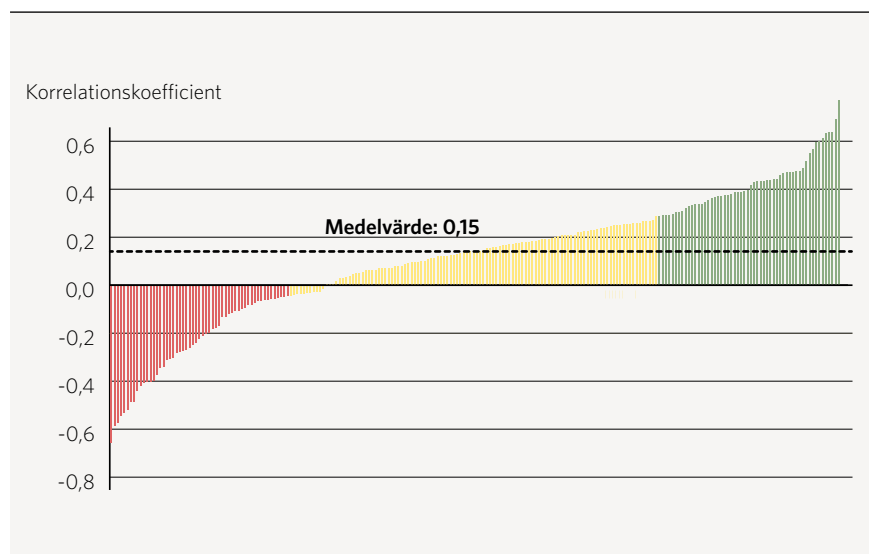
DIAGRAM 9. Sambandet mellan förskollärartäthet och socioekonomiskt index, fördelat på kommuner



Varje stapel i diagrammet representerar en kommun och linjen representerar medelvärdet. 71 kommuner ingår inte i sammanställningen.

Statistikkälla: SCB.

DIAGRAM 10. Sambandet mellan personaltäthet och socioekonomiskt index, fördelat på kommuner



Varje stapel i diagrammet representerar en kommun och linjen representerar medelvärdet. 66 kommuner ingår inte i sammanställningen.

Statistikkälla: SCB.

Lokala analyser av de kommunspecifika rapporterna behövs för att dra slutsatser.

Det är stora skillnader mellan kommunernas resultat. I några kommuner är sambanden ganska starka. I majoriteten av kommunerna finns ingen tydlig relation mellan socioekonomi och de tre strukturmåten. Det är vanligt med stora skillnader mellan olika förskolor inom en kommun vilket gör att korrelationskoefficienten endast ger en indikation på den strukturella likvärdigheten. Lokala analyser av de kommunspecifika rapporterna behövs för att dra slutsatser.

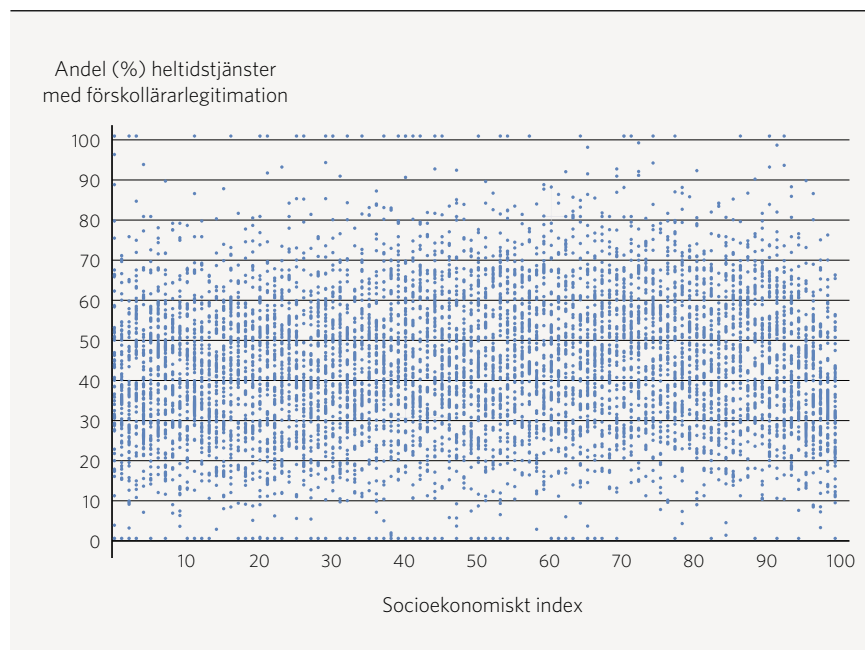
Om en tolkning av sambanden utifrån korrelationskoefficienten ändå ska göras finns det i majoriteten av kommunerna en viss kompensatorisk fördelning av personalen – personaltätheten är i genomsnitt något högre på förskoleenheter med svagare socioekonomiska förutsättningar. När det gäller andel förskollärare och förskollärartäthet finns indikationer på det motsatta.

Utifrån dessa svaga samband verkar det i många kommuner vara så att förskolor där barnen har svagare socioekonomisk bakgrund i högre grad kompenseras av fler vuxna än en högre koncentration av förskollärare.

Stora skillnader mellan landets förskolor, oberoende av socioekonomi

Diagrammen nedan visar hur andel förskollärare, förskollärartäthet respektive personaltäthet ser ut i relation till barnens socioekonomiska bakgrund i samtliga kommunala förskolor i Sverige.

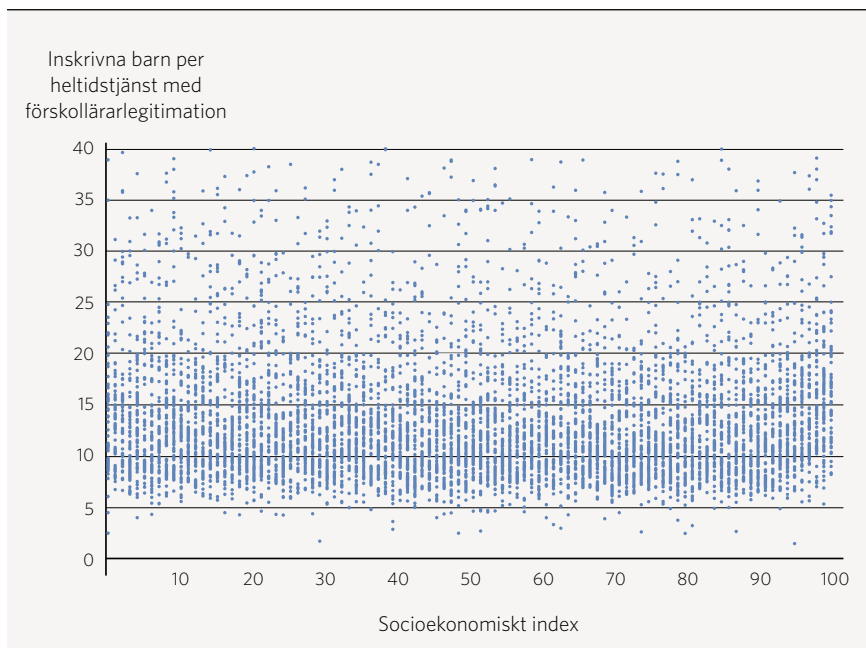
DIAGRAM 11. Andel förskollärare i relation till socioekonomiskt index
Kommunala förskolor i Sverige, varje punkt representerar en förskola.



Statistikkälla: SCB.

DIAGRAM 12. Föskollärartäthet i relation till socioekonomiskt index

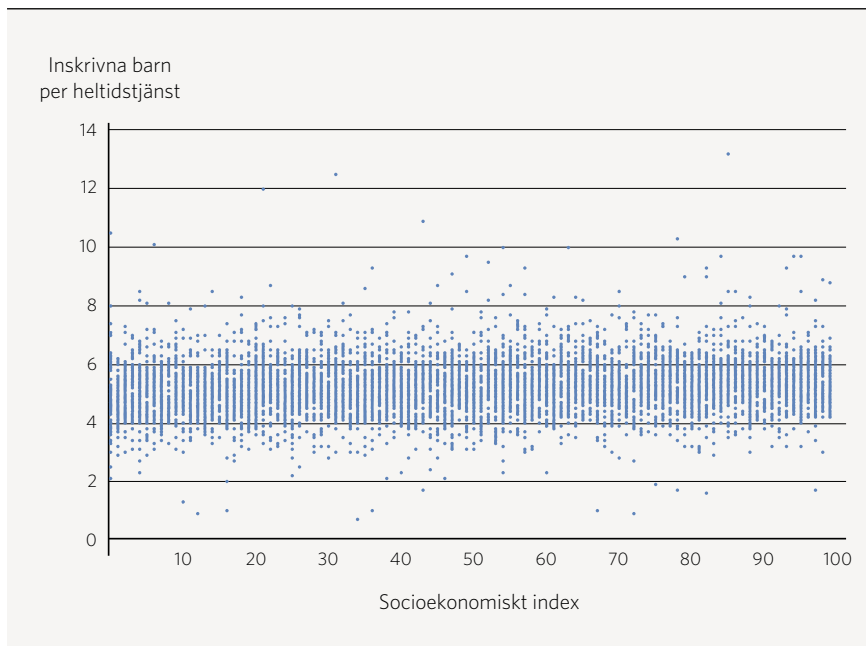
Kommunala förskolor i Sverige. Varje punkt representerar en förskola. Förskolor med fler än 40 barn per heltidstjänst med föskollärlägitimation syns ej i diagrammet.



Statistikkälla: SCB.

DIAGRAM 13. Personaltäthet i relation till socioekonomiskt index

Kommunala förskolor i Sverige. Varje punkt representerar en förskola.



Statistikkälla: SCB.

Förskolor med extremvärden gör det svårare att visualisera spridningen när det gäller förskollärartäthet.

Den tydligaste övergripande slutsatsen av resultaten på riksnivå är den stora spridningen mellan förskolor oavsett socioekonomiskt indexvärde.

Det är vanligare med under 20 procent förskollärare på den socioekonomiskt svagare halvan, och vanligare med över 70 procent förskollärare på den socioekonomiskt starkare halvan, men andelen förskollärare varierar kraftigt oberoende av förskolornas socioekonomiska indexvärde. Förskolor med extremvärden gör det än svårare att visualisera spridningen när det gäller förskollärartäthet.

Personaltätheten varierar som väntat mindre än måtten ovan, men även här är skillnaderna mellan olika förskolor relativt stora.

Denna statistik förändrar därmed inte bilden att det kanske största nationella likvärdighetsproblemet är de olika förutsättningar kommunerna har när det gäller tillgången till utbildad personal, i synnerhet förskollärare. Dessa skillnader har berörts översiktligt i kapitel 3 i denna rapport samt i inledningen av detta kapitel.



Zandra Ahkoila, verksamhetschef förskola, Örebro.

Kommunreportage

Likvärdig bemanning – en väg mot en mer likvärdig förskola

Örebro kommun arbetar sedan 2018 utifrån en riktlinje för likvärdig bemanning i förskolan. Målsättningen i denna är att varje rektor ska ansvara för en arbetsgrupp där hälften är legitimerade förskollärare enligt ordinarie bemanning.

Zandra Ahkoila, verksamhetschef för förskolan i Örebro kommun, beskriver att riktlinjen ska användas vid varje vakans som uppstår vid en förskola och att det är den befintliga strukturen som avgör om det är en förskollärare eller barnskötare som ska rekryteras. Att ta fram, förankra och implementera rutinen tog ett helt år och gjordes tillsammans med en referensgrupp och förhandlades genom MBL innan den slutligen beslutades.

– Den gedigna arbetsprocessen har medverkat till att rutinen har fått acceptans, hos såväl fackliga representanter som chefer. Det är ett nyfikat reflekterande när resultaten redovisas med staplar för varje rektorsområde. Riktlinjen följs upp i förskolenämndens årsberättelse men det är rektorerna själva som styr bemanningen och hur riktlinjen konkret används, säger Zandra Ahkoila.

Vilket resultat kan ni se av arbetet med riktlinjen?

Nästan alla förskoleområden har utjämnat sin fördelning av förskollärare och barnskötare under tiden som riktlinjen har funnits.

– Det finns inte fler förskollärare totalt, men de är fördelade mer likvärdigt mellan kommunens förskolor.

Fortfarande saknas flest förskollärare på landsbygden och på stora nyöppnade förskolor. Det tar tid innan de nyöppnade har etablerat sig och fyllt på med förskollärare.

Zandra berättar att ett annat resultat av riktlinjen är att det nu finns större möjligheter för barnskötare att söka och byta tjänst. Tidigare fanns inga vakanta tillsvidaretjänster för barnskötare.

– Det här underlättar rekryteringen från gymnasiet eftersom vi kan visa att det finns jobb att söka när eleverna är klara med sin barnskötarutbildning, säger Zandra.

Kan ni se att en högre andel förskollärare har fått betydelse för förskolans kvalitet?

Zandra poängterar att rutinen är en pusselbit av flera. Ett område, Vivalla, har under tre år arbetat med Karlstad universitet och Skolverket inom ramen för ”Samverkan för bästa skola”. Där har riktlinjen om likvärdig bemanning i kombination med flera andra insatser gett goda resultat som har lett till ökad kvalitet i mötet med barnen och i utvecklingen av undervisningen.

– Där har vi verkligen vänt en negativ spiral. Personalomsättningen är låg och duktiga förskollärare söker sig dit när det uppstår en vakans, säger Zandra.

Trots att en del förskolor har minskat andelen förskollärare har kvaliteten bibehållits. Förskollärare har tagit på sig ett ökat ansvar och man organiserar sig i arbetslagen på ett annat sätt utifrån uppdrag och yrkesroller. Den reviderade läroplanen har varit ett stöd för att tydliggöra förskollärares uppdrag.

Vad är viktigt att tänka på om man som kommun vill arbeta på ett liknande sätt?

– Det är viktigt med en bred delaktighet bland rektorerna samt en fortlöpande dialog med de fackliga organisationerna. En klok samverkan om ett gemensamt problem gör att man tillsammans tar ansvar för helheten, säger Zandra.

Systematiskt kvalitets- arbete och socioekonomisk resursfördelning

TIPS!

All statistik som hör till Öppna jämförelser förskola finns i verktyget Jämföraren i webbtjänsten Kolada. Här finns även din kommuns resultat på Medlemsenkäten.

[Hitta din kommuns resultat i Kolada.](#)

Tillsammans med RKA, Rådet för främjande av kommunala analyser, har SKR utvecklat möjligheterna att hitta kommunens resultat, jämföra sig med andra och se utvecklingen över tid. Flera nyckeltal kan också brytas ner på enhetsnivå.



**Hitta din kommuns resultat
i Kolada.**

För att barn ska kunna delta i en förskola av god kvalitet behöver kommunen ha ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå och en genomtänkt modell för att fördela resurser till förskolan.

I syfte att bredda kunskapsläget har SKR låtit genomföra en enkät till kommunerna där de har fått svara på frågor om sitt systematiska kvalitetsarbete och förekomsten av socioekonomisk resursfördelning på huvudmannanivå.



Totalt deltog 244 kommuner i undersökningen vilket motsvarar drygt 84 procent av kommunerna. Den höga svarsfrekvensen till trots ska resultaten ses som en översiktlig bild av nuläget. Uppföljande studier för att verifiera och förtydliga delar av undersökningens resultat kommer sannolikt att bli aktuella.

Systematiskt kvalitetsarbete

Med systematiskt kvalitetsarbete menas här att huvudmannen kontinuerligt och strukturerat utvärderar sin förskoleverksamhet och söker efter förbättringsåtgärder och utvecklingsmöjligheter.

Socioekonomisk resursfördelning

Med socioekonomisk resursfördelning menas här att kommunen fördelar pengar till förskolorna utifrån bakgrundsfaktorer för förskolans barn, till exempel vilken utbildningsnivå som barnens vårdnadshavare har och om barnen är födda i Sverige. Syftet är att skapa likvärdiga förutsättningar mellan kommunens förskolor. Det innebär att vissa förskolor får mer pengar per barn än andra.

Det systematiska kvalitetsarbetet utgår från de nationella målen

SKR har i undersökningen ställt dessa frågor till kommunerna. De flesta frågor kretsar kring uppföljningen av de nationella läroplanmålen:

- › Om det finns skriftliga och på ledningsnivå beslutade rutiner för att på förvaltningsnivå genomföra systematiska analyser om förskolorna uppfyller läroplanens (Lpfö 18) mål.
- › Om kommuner under senare tid har genomfört systematiska analyser för att se om läroplanens mål uppfylls.
- › Om dessa analyser visade på brister i måluppfyllelsen.
- › Om analysen i så fall resulterade i åtgärda identifierade brister.
- › Om det i kommunerna finns skriftliga och på ledningsnivå beslutade gemensamma rutiner för det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå.



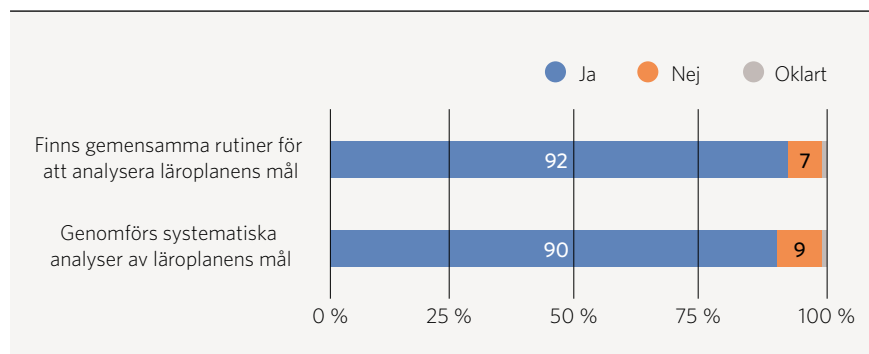
Tydligt fokus på läroplanens mål

Resultaten från undersökningen, som redovisas i diagram 14, visar att drygt nio av tio kommuner (92 procent) har skriftliga rutiner som är beslutade på ledningsnivå för att på förvaltningsnivå analysera om de kommunala förskolorna uppfyller läroplanens (Lpfö 18) mål. I de fall rutiner saknas anges bland annat att rutinerna håller på att tas fram och att målen är bredare än att enbart fokusera på läroplanen.

Nästan en lika stor andel av kommunerna (90 procent) uppger att de under de två senaste verksamhetsåren har genomfört systematiska analyser av hur väl förskolorna uppfyller läroplanens mål.

DIAGRAM 14. Kommunernas uppföljning av de nationella målen

Andel kommuner i procent



Läroplanens mål tycks alltså vara i starkt fokus och nästan samtliga kommuner genomför systematiska analyser för att följa hur väl de nationella målen uppfylls. Nästa steg är att se vad dessa analyser visar.

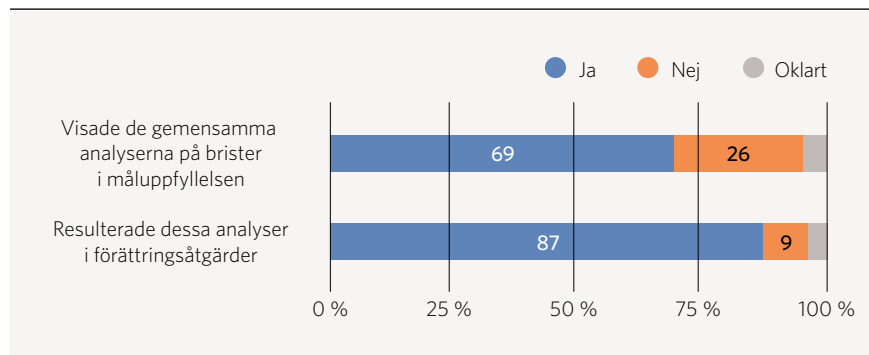
Analyserna visar på brister i måluppfyllelsen - som åtgärdas

I sju av de tio kommuner som analyserade läroplanens måluppfyllelse visade analyserna på bristande måluppfyllelse. Drygt var fjärde kommun svarade dock att analyserna inte påvisade några sådana brister. Kommentarer från dessa kommuner antyder att frågan har varit svår besvara med ett tydligt ja eller nej på huvudmannanivå.

Drygt var fjärde kommun svarade dock att analyserna inte påvisade några sådana brister.

DIAGRAM 15. Kommunernas analyser av de nationella målen

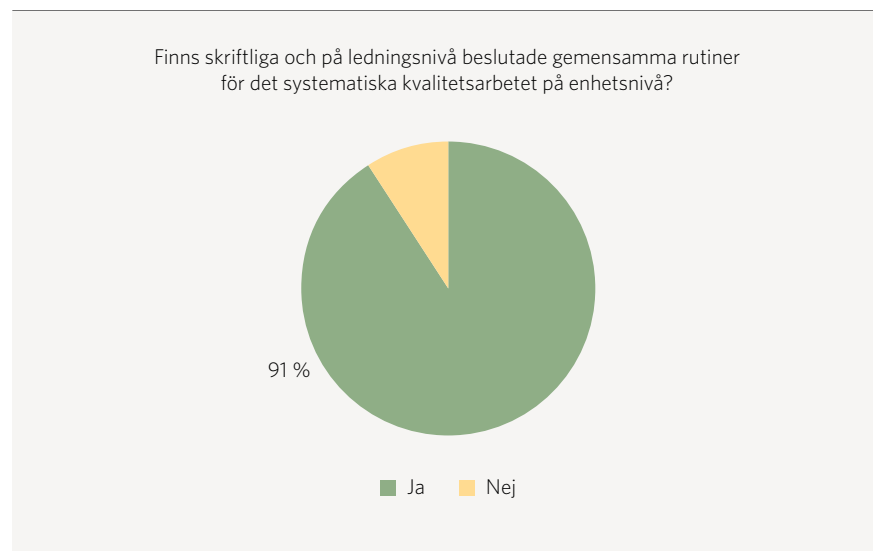
Andel kommuner i procent



Nära nio av tio kommuner som hade identifierat brister (87 procent) i den nationella måluppfyllelsen uppger att de satt in förbättringsåtgärder på huvudmannanivå. Ungefär var tionde kommun svarade här att de ännu inte satt in några åtgärder för att rätta till bristerna. En kommun resonerar om varför och konstaterar att frågan i sig är mångbottnad: *Har analysen resulterat i förbättringsåtgärder för de förskolor där måluppfyllelsen brister? Tycker att den frågan var knepig. Analys av resultat ger alltid en möjlighet till förändringsarbete i verksamheten. Det betyder inte att man har brister i måluppfyllelsen. Verksamheten kan ha en relativt god måluppfyllelse men förbättringsåtgärder kan alltid göras*”.

Slutligen tillfrågades kommunerna om de har skriftliga och på ledningsnivå beslutade gemensamma rutiner för det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå. En bred majoritet av kommunerna (91 procent) uppgav att de tagit fram sådana rutiner. Av de kommuner som uppgav att de inte har rutiner på enhetsnivå är flera befolkningsmässigt mycket stora. Storleken är en trolig förklaring till varför de valt att organisera kvalitetsarbetet på ett annat sätt.

DIAGRAM 16. Andel kommuner som har gemensamma rutiner för det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå



Socioekonomisk resursfördelning på upp gång

SKR ställde även frågan om kommunerna använder socioekonomiska modeller för resursfördelning och om modellerna i så fall utvärderas. De kommuner som inte använder socioekonomisk resursfördelning har även fått besvara frågan om de planerar för att göra det i framtiden. Undersökningen innehåller inga detaljerande följdfrågor om hur mycket resurser som fördelas eller hur modellerna är konstruerade i detalj.²² Även om enkäten har fokuserat på ekonomisk resursfördelning är det viktigt att påminna om att socioekonomisk resursfördelning kan vara bredare än så. Det kan också handla om att rekrytera, fördela och omfördela personal utifrån förskolornas, och i förlängningen barnens, varierande behov.

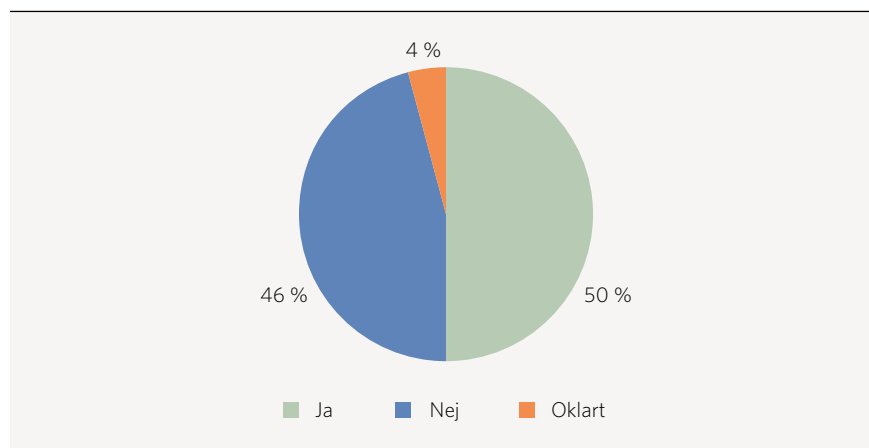
Det är inledningsvis värt att betona att det finns kommuner som kan ha uppenbara skäl att inte tillämpa en socioekonomiskt viktad resursfördelning. Det kan handla om kommuner med få förskolor eller kommuner med likartade socioekonomiska förutsättningar. Eftersom förutsättningarna varierar mellan kommunerna går det inte att sätta likhetstecken mellan användandet av en socioekonomisk resursfördelning och hög kvalitet.

Socioekonomisk resursfördelning blir allt vanligare

Av Skolinspektionens kartläggning från 2016 framgick det att drygt var tredje kommun i Sverige fördelade resurser till förskolan utifrån socioekonomiska parametrar.²³ I undersökningen som SKR genomförde 2018 hade andelen stigit till 44 procent.²⁴ För grundskolan var andelen högre då nästan sex av tio kommuner (57 procent) använde en socioekonomisk resursfördelningsmodell.

Resultatet från årets SKR-undersökning, som redovisas i diagram 17, antyder att den uppåtgående trenden fortsätter. Idag anger varannan kommun att de använder en socioekonomisk modell vid fördelning av resurser till förskolan. Därtill svarade mer än var tjugonde kommun (13 stycken) att de inte har någon modell men att de planerar att införa en under innevarande mandatperiod. Om så också blir fallet kommer en majoritet av landets kommuner sannolikt att fördela sina resurser till förskolan utifrån en socioekonomisk modell före utgången av 2022.²⁵

DIAGRAM 17. Andel kommuner som använder en socioekonomisk resursfördelningsmodell för förskolan



Not.22.
SKR:s undersökning från 2018 visade att en något lägre andel resurser omfördelas i förskolan än för förskoleklassen och grundskolan. Ungefär tre fjärdedelar av kommunerna som tillämpade socioekonomisk resursfördelning i förskolan fördelade mindre än 5 procent av medlen. [Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola förskola. Rapport. Sveriges Kommuner och Landsting, 2018.](#)

Not.23.
[Socioekonomisk resursfördelning till förskolan. Rapport. Skolinspektionen, 2016.](#)

Not.24.
[Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola förskola. Rapport. Sveriges Kommuner och Landsting, 2018.](#)

Not.25.
Nio kommuner (3,7 procent av de svarande) uppgav att de var osäkra på om de använder en socioekonomisk resursfördelningsmodell för förskolan.

Det kan vara ett skäl att fördela resurser utifrån socioekonomisk bakgrund även i förskolan.

Precis som SKR konstaterade i den förra undersökningen är behovet av socioekonomisk resursfördelning sannolikt skolformsöverskridande. De kommuner som har behov av att omfördela resurserna utifrån elevernas bakgrund har det ofta i såväl förskola som förskoleklass och grundskola. Det kan även vara så att boendesegregationen faktiskt ger än större genomslag i förskolan, eftersom närhet till förskolan kan vara en viktigare parameter än närheten till skolan från det att barnen blir äldre och lättare kan röra sig över större områden. Det kan vara ett skäl att fördela resurser utifrån socioekonomisk bakgrund även i förskolan.

SKR:s undersökning från 2018 visade också att den klart vanligaste socioekonomiska variabeln var vårdnadshavares utbildningsnivå, vilken nio av tio kommuner hade med i beräkningsgrunden. Olika aspekter av utländsk bakgrund var också vanliga, liksom förekomsten av försörjningsstöd i familjen. Barnets kön fanns då med i modellen hos en knapp tredjedel av de undersökta kommunerna. Det är rimligt att anta att dessa fördelningsprinciper fortfarande gäller.

Vanligare i större kommuner än i små

Som framgår av tabell 2 finns det en mycket påtaglig storleksfaktor när det gäller förekomsten av socioekonomisk resursfördelning. Inte oväntat är förekomsten av en socioekonomisk fördelningsmodell betydligt vanligare i befolkningsmässigt större kommuner än i mindre. Detta mönster har noterats tidigare av såväl Skolinspektionen som SKR och gäller fortsatt. I förskolan är det vanligast med en socioekonomisk modell bland storstadskommuner, större kommuner och kommuner som ligger nära dessa, men storleksfaktorn gäller brett även inom de olika kommungrupperna.

TABELL 2. Förekomst av socioekonomisk resursfördelning utifrån folkmängd

Folkmängd	Andel kommuner som tillämpar socioekonomisk resursfördelning	Andel kommuner som inte tillämpar socioekonomisk resursfördelning
< 10 000	11 %	36 %
< 30 000	55 %	88 %
> 50 000	29 %	2 %
Medianstorlek	26 900	11 700

De 112 kommuner som uppgav att de inte använder en socioekonomisk resursfördelningsmodell är generellt betydligt mindre sett till folkmängd. Här har mer än var tredje kommun färre än 10 000 invånare, nära nio av tio (88 procent) har färre än 30 000 invånare och blott två kommuner (2 procent) har en folkmängd som överstiger 50 000 invånare. Mätt i medianstorlek är den kommun som tillämpar socioekonomisk resursfördelning nästan 2,5 gånger så stor som den kommun som inte gör det.

Ett vanligt angivet skäl till varför kommuner väljer att inte använda sig av en socioekonomisk resursfördelningsmodell är att det inte anses nödvändigt. I befolkningsmässigt mindre kommuner, med homogen befolkning och få förskolor, är en jämnt beräknad resursfördelning rimlig. En kommun med färre än 6 000 invånare uttrycker att: "Den socioekonomiska fördelningsmodellen blir inte riktigt relevant i den lilla kommunen". Ett annat uppenbart skäl kan vara att kommunen tillämpar en annan resursfördelningsmodell som anses vara passande, exempelvis en resurstilldelning som baseras på barnens ålder.

Hälften av kommunerna som har en modell utvärderar den systematiskt

I enkäten tillfrågades de 123 kommuner som använder en socioekonomisk resursfördelningsmodell om de även har skriftliga och på ledningsnivå beslutade rutiner för att systematiskt utvärdera modellen. Nästan hälften av dessa kommuner (46 procent) svarade att de har sådana beslutade rutiner.

Ungefär lika många (49 procent) uppgav att de även har genomfört en systematisk utvärdering av resursfördelningsmodellen sedan januari 2019. Siffran antyder att de kommuner som har rutiner för att utvärdera modellens träffsäkerhet även utvärderar modellen systematiskt. Jämfört med resultaten från Skolinspektionens kartläggning 2016 indikerar det en tydlig ökning. För fyra år sedan uppgav endast var tredje kommun, som då hade en socioekonomisk resursfördelningsmodell, att de genomförde en systematisk uppföljning.

Nästan hälften av dessa kommuner (46 procent) svarade att de har sådana beslutade rutiner.




Framgångsfaktorer för verksamhetsutveckling

Kunskapen om vad som krävs för skolutveckling är idag bred och väl grundad i såväl svensk som internationell forskning. De studier som gjorts ger en samstämmig bild av vilka faktorer och förutsättningar som krävs för att nå framgång.

SKR har i två rapporter analyserat vad som kännetecknar framgångsrika skolkommuner och lyckad utveckling av undervisning och arbetssätt.²⁶ Dessa kännetecken, benämnda som framgångsfaktorer, uttrycker ett antal generella principer och förhållningssätt som sannolikt har bäring på andra verksamheter och verksamhetsområden än skola och skolverksamhet. I syfte att undersöka hur förskolan förhåller sig till framgångsfaktorerna har SKR konstruerat en enkät i vilken det formulerats en fråga för varje framgångsfaktor.

Not.26.

[Konsten att nå resultat - erfarenheter från framgångsrika Skolkommuner. SKL, 2009.](#)
Samt Framgångsfaktorer för skolans utveckling.
För mer utförliga beskrivningar och resonemang hänvisas i första hand till rapporten [Framgångsfaktorer för skolans utveckling. SKL, 2019.](#)



De sju framgångsfaktorerna.

De sju framgångsfaktorerna, dess innebörd och enkätfrågorna ser ut som följer:

- › **Framgångsfaktor: Utveckling av undervisning**
Vad: Det sker en systematisk utveckling av undervisning och arbetssätt.
Fråga: I vilken utsträckning utvecklas undervisningen utifrån vetenskaplig grund?
- › **Framgångsfaktor: Rektors pedagogiska ledarskap**
Vad: Rektor leder arbetet med fokus på undervisningen och lärande.
Fråga: I vilken utsträckning leder rektor verksamheten så att barns lärande främjas?
- › **Framgångsfaktor: Koll på läget**
Vad: Det bedrivs ett välfungerande och framåtsyftande systematiskt kvalitetsarbete.
Fråga: I vilken utsträckning leder analyser av verksamheten till förbättrade arbetssätt?
- › **Framgångsfaktor: En tillitsfull styrkedja med tydlig ansvarsfördelning**
Vad: Roller i styrkedjan är tydliga och de olika nivåerna samspelar med varandra.
Fråga: I vilken utsträckning är uppdraget som förskollärare tydligt?
- › **Framgångsfaktor: Stöd sätts in och följs upp**
Vad: Det finns rutiner för att tidigt upptäcka, sätta in stöd och följa upp stödinsatser.
Fråga: I vilken utsträckning får de barn som är i behov av särskilt stöd det stöd de behöver?
- › **Framgångsfaktor: Samarbete bidrar till stabilitet och utveckling**
Vad: Samarbetet fungerar väl såväl inom kollegiet som mellan olika yrkesgrupper.
Fråga: I vilken utsträckning erbjuds organiserade tillfällen för fördjupat erfarenhetsutbyte mellan kollegor?
- › **Framgångsfaktor: Kunskapsfokus, förväntningar och samsyn**
Vad: Fokus på kunskapsutveckling och höga realistiska förväntningar på alla.
Fråga: I vilken utsträckning följs barnens lärande systematiskt?

Så förhåller sig förskolan till framgångsfaktorerna

Under hösten 2020 genomförde SKR en pilotstudie för att testa frågorna. I studien tillfrågades förskollärare i åtta kommuner i vilken utsträckning som den egna förskolan förhöll sig till god praktik.²⁷ Närmare 700 förskollärare deltog i undersökningen och svarsfrekvensen uppgick till drygt 57 procent. Med tanke på att pilotstudiens syfte bland annat var att pröva frågorna ska svaren som redovisas ovikta nedan tolkas med ett stort mått av försiktighet.

Undersökningen ger dock en grov och första fingervisning om hur förskolan förhåller sig till de identifierade framgångsfaktorerna enligt förskollärarnas egen bedömning. SKR:s ambition är att fler kommuner i framtiden ska kunna delta i undersökningen för att svaren på sikt kan utvecklas till kvalitetsindikatorer. Det primära syftet med denna första undersökning är att erbjuda ett frågebatteri som kan tjäna som underlag för lokala undersökningar och diskussioner. Resultaten från undersökningen pekar ut olika områden som förskollärarna tycker fungerar mer eller mindre bra.

Tydligt uppdrag - otydligare särskilt stöd

Förskollärarna har besvarat frågorna på en tiogradig skala. Svaren har sedan räknats om enligt metoden för Svenskt Kvalitetsindex (SKI) som med en indexskala från 0 till 100 mäter förtroendet för olika branscher och samhällssektorer. Index i intervallet 0-60 innebär enligt SKI att respondenten är "missnöjd", index 60-75 motsvarar "nöjd". Index 75 och därutöver motsvarar "mycket nöjd".

I tabell 3 framgår hur förskollärarna i de åtta kommunerna bedömer sin förskola i förhållande till respektive framgångsfaktor. Resultaten indikerar att en bred majoritet av förskollärarna i de åtta kommunerna har en positiv syn på in arbetsplats och i vilken utsträckning som verksamheten förhåller sig till de identifierade framgångsfaktorerna.

TABELL 3. Svarsindex för de sju framgångsfaktorerna

Fråga/framgångsfaktor	Index
I vilken utsträckning är uppdraget som förskollärare tydligt?	81
I vilken utsträckning utvecklas undervisningen utifrån vetenskaplig grund?	72
I vilken utsträckning följs barnens lärande systematiskt?	71
I vilken utsträckning leder rektor verksamheten så att barns lärande främjas?	65
I vilken utsträckning leder analyser av verksamheten till förbättrade arbetssätt?	65
I vilken utsträckning erbjuds organiserade tillfällen för fördjupat erfarenhetsutbyte mellan kollegor?	62
I vilken utsträckning får de barn som är i behov av särskilt stöd det stöd de behöver?	56
Sammanvägt index	67

Resultaten från undersökningen pekar ut olika områden som förskollärarna tycker fungerar mer eller mindre bra.

Not.27. Kommunerna är Avesta, Enköping, Falköping, Kungsbacka, Kävlinge, Luleå, Motala och Tierp. Skälen till varför just förskollärare tillfrågades var flera: förskollärarnas ansvar och uppdrag utifrån läroplanen, deras roll i styrkedjan samt deras lämpliga numerär (antal). Kommunerna ingår alla i SKR:s förskolenätverk och anmälde sig där frivilligt till att delta i pilotstudien.

Sex av sju frågor får i undersökningen ett svarsvärde och index som överstiger 60 vilket markerar gränsen för nöjd. Det sammanvägda indexet för samtliga frågor uppgår till 67, alltså mitt emellan nöjd och mycket nöjd. Mest nöjda tycks förskollärarna vara med hur tydligt det egna uppdraget är. Indexvärdet 81 motsvarar med råge gränsen för mycket nöjd enligt SKI:s definition. Frågorna som rör de mer undervisningsnära framgångsfaktorerna; undervisningen, uppföljningen av denna samt rektors förmåga att ”leda för lärande” placerar sig alla inom ramen för nöjd med index i intervallet 65–72.

Förskollärarna tycks vara något mindre nöjda med det kollegiala lärandet (index 62), här uttryckt som möjligheten att under strukturerade former få utbyta erfarenheter med kollegor. Relativt sett minst nöjda verkar förskollärarna vara med den egna verksamhetens förmåga att ge tillfredställande stöd till de barn som är i behov av särskilt stöd. Här når indexet (56) inte upp till gränsen för nöjd.

Ett mycket tydligt och intressant mönster framträder när svaren kopplas till förskollärarnas bakgrund. Varken erfarenhet av yrket (hur länge de arbetat som förskollärare) eller erfarenhet av arbetsplatsen (hur länge de varit anställda på förskolan) tycks påverka svarsmönstren.²⁸ De sju framgångsfaktorerna rangordnas exakt lika och med närmast identiska index. En intressant bild framträder även när resultaten från pilotstudien jämförs med andra liknande undersökningar.

Ett mycket tydligt och intressant mönster framträder när svaren kopplas till förskollärarnas bakgrund.

Resultaten i jämförelse

De förhållandevis goda resultaten – och det sammanvägda indexet 67 – kan exempelvis ställas i relation till SKI:s egna undersökningar av kommun- och regionsektorn vilka genomfördes åren 2009-2016.²⁹ Förskolan var i dessa undersökningar den tredje högst värderade verksamheten bland brukarna med index mellan 75 och 79. Grundskolan fick vanligtvis index kring 70 medan gymnasieskolan oftast hamnade strax under 70. Även om det är vanskligt att jämföra undersökningarna med varandra är det ändå värt att notera att förskollärarna i pilotstudien gav verksamheten omdömen som ligger i paritet med brukarnas.

SKI och även SCB genomför också olika medborgarundersökningar vilka i regel ger verksamheterna lägre omdömen. Det kan till stor del förklaras av att dessa undersökningar utgår från medborgare snarare än de (brukarna) som kommer i nära kontakt med verksamheterna. Den senaste Medborgarundersökningen från SCB³⁰ gav förskolan ett Nöjd Medborgarindex (NMI) på 64 vilket kan jämföras med grundskolans (57) och gymnasieskolans (56).

Förskolan var i dessa undersökningar den tredje högst värderade verksamheten.

Not.28.
Svarsalternativen på dessa frågor var: kortare än 1 år, 1-5 år, längre än 5 år.

Not.29.
[Svenskt Kvalitetsindex \(2009-2016\) Kommun och landsting](#). Målpopulationen i denna undersökning utgjordes av personer mellan 16 och 85 år som var bosatta i Sverige och som hade tagit del av aktuell verksamhet under de senaste 12 månaderna.

Not.30.
[Medborgarundersökning, SCB, 2019](#).

Öppna jämförelser – Förskola: fortsatt utveckling

Det finns ännu många utmaningar och begränsningar när det gäller tillgång till statistik och nyckeltal för förskolan. Den här rapporten kan ses som en start på ett fortsatt utvecklingsarbete. Genom att verka för att fler relevanta nyckeltal tillgängliggörs successivt hoppas vi skapa ett bredare underlag för kommunernas arbete med kvalitet och likvärdighet. Detta behöver ske med varsamhet och utifrån behoven – vi ska inte mäta för mätandes skull.

SKR har påbörjat en inventering av vilken statistik om förskolan som kommuner ser behov av, utöver den som samlas in idag. Från både huvudmän och allmänhet efterfrågas ofta uppgifter som idag inte finns på nationell nivå. Några exempel är barns vistelsetider, barn- och personalomsättning, sjukfrånvaro, samt uppgifter om personalens kompetensutveckling. Vissa personaluppgifter finns redan i SKR:s egen statistik, men kan för närvarande inte brytas ner för enbart skolformen förskola eller på kommunnivå. SKR arbetar för att tillgången till efterfrågad statistik ska bli bättre, genom att myndigheterna, framför allt Skolverket, samlar in och tillgängliggör uppgifter, eller i viss mån genom SKR:s egen insamling och bearbetning av data.

SKR har påbörjat en inventering av vilken statistik om förskolan som kommuner ser behov av, utöver den som samlas in idag.

Statistiken från SCB om likvärdighet är ett omfattande material som kan ligga till grund för mer fördjupade analyser, inte minst i ett lokalt perspektiv. SKR kommer att följa arbetet och se över möjligheterna till en uppföljande rapport och en eventuell utveckling av modellen.

Förhoppningen är också att de två enkäterna som genomförts i år ska ligga grund för återkommande enkäter. En god svarsfrekvens i huvudmannanenkäten visar på ett stort intresse bland kommuner att delta. Efter utvärdering av pilotenkäten för förskollärare hoppas SKR kunna genomföra än bredare undersökning för att synliggöra professionens syn på kvalitet.

Fortsatt behov av att synliggöra arbetet med kvalitet i förskolan

SKR vill bidra i detta arbete och denna rapport är ett första steg framåt.

Att utvärdera, följa upp och utveckla kvalitet och likvärdighet i förskolan är ett ständigt pågående arbete i landets förskolor och kommuner. I arbetet med att ta fram öppna jämförelser på förskoleområdet har det blivit påtagligt att det finns ett stort behov av erfarenhetsutbyte mellan kommuner. SKR vill bidra i detta arbete och denna rapport är ett första steg framåt.

ÖPPNA JÄMFÖRELSER

Förskola 2020

LIKVÄRDIG FÖRSKOLA

Nu publicerar Sveriges Kommuner och Regioner för första gången *Öppna jämförelser – Förskola* i syfte att ge politiker och tjänstepersoner underlag i det systematiska kvalitetsarbetet.

Rapporten innehåller ett urval av nyckeltal om förskolan, däribland ny statistik om hur fördelningen av personal ser ut i relation till barnens socioekonomiska bakgrund i kommunala förskolor. I rapporten presenteras också resultatet av två enkätstudier, samt exempel från kommuner på hur de arbetar med kvalitet och likvärdighet inom förskolan.

Statistik som ingår i *Öppna jämförelser – Förskola* finns tillgänglig i databasen Kolada och i kommunspecifika rapporter via Statisticon. Ytterligare stödmaterial finns att tillgå på SKR:s webbplats.

ISBN 978-91-7585-904-0

Beställ eller ladda ner på webbutik.skr.se

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se