

2008-04-02
1 (2)
Dnr 2007: 00650

Redovisning av uppdrag om uppföljning och utvärdering av statsbidraget till personalförstärkningar i förskolan

I bifogad rapport redovisas uppdraget om uppföljning och utvärdering av statsbidraget till personalförstärkningar i förskolan givet i regleringsbrev för budgetår 2008 avseende Statens Skolverk.

Sammanfattning

Skolverket har under åren 2005 och 2006 på uppdrag av regeringen fördelat ett riktat statsbidrag för personalförstärkningar i förskolan. Under 2005 fördelades 1 miljard kronor och under 2006 fördelades 2 miljarder kronor. Skolverket har också fått i uppdrag att följa upp och utvärdera hur detta statsbidrag har utnyttjats.

Enligt regeringen var syftet med statsbidraget att "...öka personaltätheten samt ge förutsättningar för att minska barngruppernas storlek och öka kvaliteten i förskolan." Detta skulle ske genom att statsbidraget under en treårsperiod finansierade 6 000 förskollärare, barnskötare och annan personal.

Skolverket konstaterar att statsbidraget har haft avsedd effekt. Antal barn per årsarbetare sjönk i 91 procent av kommunerna år 2005 och i 95 procent av kommunerna år 2006. Större delen av statsbidraget nyttjades, år 2005 fördelades totalt 94,5 procent av anslaget och år 2006 fördelades 96,9 procent. Kommuner som inte använt statsbidraget till personalförstärkningar som minskade antalet barn per årsarbetare har fått betala tillbaka bidraget till Skolverket. År 2006 finansierade statsbidraget 5 555 årsarbetare. Om bidraget fortsatt även år 2007 skulle regeringens mål vad gäller 6 000 årsarbetare med stor sannolikhet ha nåtts.

Enligt utvärderingen har kommunerna velat använda större delen av statsbidraget till att rekrytera förskollärare, men de hävdar att det har varit svårt att rekrytera dessa i önskad utsträckning. Kommunerna har därutöver också anställt personal med olika typer av specialkompetenser (specialpedagoger, logopeder med mera) och barnskötare, eller olika kombinationer av nämnda personalkategorier.

Kommunernas personalförstärkningar resulterade i att antalet barn per årsarbetare sjönk från 5,51 vid basnivån till 5,22 år 2005. Följande år minskade antalet barn per årsarbetare ytterligare till 5,10. Preliminär statistik från år 2007 visar att antalet barn per årsarbetare har ökat något till 5,2. Den positiva utvecklingen har därmed avstannat i samband med att statsbidraget upphört.

Barngruppstorlekarna minskade också under bidragsåren. År 2005 var barngruppstorleken 17,0 barn per grupp jämför med basnivåns 17,2. Under år 2006 minskade

barngruppstorleken ytterligare till 16,7 barn per grupp. Preliminär statistik från 2007 visar att denna positiva utveckling har avstannat och barngruppstorleken är densamma som året innan. Enligt utvärderingen har dock en majoritet av kommunerna inte använt statsbidraget till att minska gruppstorleken. För att kunna erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål, det vill säga inom tre till fyra månader, har kommunerna ofta ökat både antal barn och antal anställda i befintliga grupper i stället för att öppna nya förskolor eller avdelningar.

Om lokalerna inte är ändamålsenliga är det dock inte säkert att ett minskat antal barn per årsarbetare underlättar arbetet. Flera kommuner använder sig enligt utvärderingen av tillfälliga lokaler – lägenheter eller skollokaler – vilka inte alltid är anpassade till att bedriva förskola i.

Utvärderingen visar således att många kommuner vid nyttjandet av statsbidraget har prioriterat platsgarantin snarare än kvalitetsaspekter, som lämpliga gruppstorlekar och ändamålsenliga lokaler. Enligt skollagen är dock kommunerna skyldiga att erbjuda både en förskola med hög kvalitet och plats utan oskäligt dröjsmål. Det är viktigt att kommunerna har beredskap för att erbjuda plats i förskolan utan långa väntetider under hela året så att kortsiktiga strategier och lösningar som påverkar kvaliteten negativt kan undvikas.

Per Thullberg
Generaldirektör

Emma Wimmerstedt
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har Marie-Hélène Ahnborg, Ragnar Eliasson, Ann Carlson Ericsson, Ann Charlotte Gunnarson, Staffan Lundh samt Anna Westerholm i Skolverkets verksamhet deltagit.

Förord

Föreliggande rapport är en redovisning av ett regeringsuppdrag avseende uppföljning och utvärdering av statsbidraget till personalförstärkningar i förskolan. Statsbidraget till personalförstärkningar i förskolan betalades ut under åren 2005 till 2006. Syftet med statsbidraget var enligt propositionen Kvalitet i förskolan att "...öka personaltätheten samt ge förutsättningar för att minska barngruppernas storlek och öka kvaliteten i förskolan."

Rapporten har sammanställts av undervisningsråden Emma Wimmerstedt (projektledare), Raul Bahamondez samt experten Lina Collin.

Stockholm i april 2008

Per Thullberg

Generaldirektör

Emma Wimmerstedt

Undervisningsråd

SAMMANFATTNING	3
BAKGRUND	3
FLERTALET KOMMUNER HAR TAGIT DEL AV STATS BIDRAGET	3
HÖGRE PERSONALTÄTHET OCH MINDRE GRUPPER	4
KVALITETSFÖRBÄTTRINGAR	4
KOMMUNERNA PRIORITERAR PLATS FRAMFÖR KVALITET	4
SLUTSATSER	5
1. INLEDNING	6
BAKGRUND	6
SYFTE	7
KVALITET I FÖRSKOLAN (PROP. 2004/05:11)	7
FRÅGESTÄLLNINGAR	10
2. REGELVERK	11
DEFINITION AV PERSONALTÄTHET	11
BERÄKNING AV BASNIVÅN	12
MOTVERKA MINSKAD PERSONALTÄTHET TILL FÖLJD AV ÖKAT ANTAL BARN ...	13
3. METOD	14
SKOLVERKETS STATISTIK	14
UPPFÖLJNING AV STATS BIDRAGET	14
FALLSTUDIE	16
INTERVJUER MED KOMMUNER SOM INTE HAR NYTTJAT HELA BIDRAGET	17
KOMMUNER MED UNDANTAG	18
4. RESURSFÖRDELNING	20
RESURSFÖRDELNINGSMODELLER ENLIGT RORIS	20
KOMMUNERNAS FÖRDELNING AV STATS BIDRAGET	21
MÖJLIGHETEN ATT TILLGODOGÖRA SIG BIDRAGET I FRAMTIDEN	23
5. STATS BIDRAG OCH KOSTNADER	24
KOMMUNER MED INNEHÅLL ELLER ÅTERKRAV	24
KOMMUNER MED UNDANTAG	30
6. UTVECKLING AV ANTALET BARN PER ÅRSARBETARE	34
FÖRÄNDRING I FÖRHÅLLANDE TILL BASNIVÅN	34
PERSONALFÖRSTÄRKNING	39
7. GRUPPSTORLEK	46
KOMMUNER SOM MINSKAT GRUPPSTORLEKARNA	46
KOMMUNER MED ÖKAT ANTAL INSKRIVNA BARN	48
ATT DELA IN BARNEN I MINDRE GRUPPER	48

8. KVALITETSASPEKTER.....	50
BARN I BEHOV AV SÄRSKILT STÖD	50
MODERSMÅLSSTÖD.....	51
ATT FRIGÖRA TID FÖR ARBETE UTANFÖR BARNGRUPPEN	52
ARBETSMILJÖ	53
9. SLUTSATSER.....	55
BILAGOR.....	57
BILAGA 1: FÖRORDNING	57
BILAGA 2: KOMMUNERNAS UPPFÖLJNINGAR	60
BILAGA 3: REGRESSIONSANALYS.....	63
BILAGA 4: FALLSTUDIE.....	66
BILAGA 5: KOMMUNER SOM INTE HAR NYTTJAT HELA STATS BIDRAGET	73
BILAGA 6: URVAL UNDANTAGSKOMMUNER.....	76
BILAGA 7: VARIATION MELLAN KOMMUNER.....	77

Sammanfattning

Bakgrund

Under 1990-talets lågkonjunktur och ekonomiska kris utsattes förskolan för stora besparingar med minskad personaltäthet och stora barngrupper som följd. Under den första hälften av 00-talet har utvecklingen avseende personaltäthet och gruppstorlekar förbättrats, men personaltätheten är fortfarande betydligt lägre än vad den var i början av 1990-talet. Stigande födelsetal under den andra hälften av 00-talet förväntas också ge en fortsatt ökad efterfrågan på förskoleplatser.

Denna utveckling ligger bakom propositionen *Kvalitet i förskolan* (prop. 2004/05:11) som innehåller förslag på åtgärder för att öka kvaliteten i verksamheten. Ett av förslagen var att införa ett riktat statsbidrag till personalförstärkningar i förskolan. Bidraget var tänkt att fördelas under tre år, 2005, 2006 och 2007, och anslaget skulle därefter läggas in i det kommunala utjämningsystemet.

Syftet med statsbidraget var att "...öka personaltätheten samt ge förutsättningar för att minska barngruppernas storlek och öka kvaliteten i förskolan." Detta skulle ske genom att statsbidraget under en treårsperiod finansierade 6 000 förskollärare, barnskötare och annan personal.

Under åren 2005 och 2006 fördelade Skolverket på uppdrag av regeringen det riktade statsbidraget. Det första bidragsåret fördelades 1 miljard kronor och det andra året 2 miljarder. Överföringen av bidraget kom emellertid att tidigareläggas ett år och den 1 januari 2007 upphörde således det riktade bidraget.

Skolverket har också fått i uppdrag att följa upp och utvärdera hur statsbidraget utnyttjats, vilket redovisas i föreliggande rapport.

Flertalet kommuner har tagit del av statsbidraget

Bidragsår 2005 rekvirerade samtliga kommuner utom en statsbidraget och följande år gjorde samtliga 290 kommuner det. Knappt hälften av kommunerna har fördelat statsbidraget efter volymmått (antal barn eller enhet), en knapp tredjedel har riktat statsbidraget efter specifika behov i kommunen och cirka en femtedel har kombinerat de ovan nämnda modellerna.

Kommunerna har använt större delen av statsbidraget. År 2005 fördelades totalt 94,5 procent av anslaget och år 2006 fördelades 96,9 procent.

Ett villkor för att erhålla statsbidraget var att kommunerna minskade antalet barn per årsarbetare i förhållande till en så kallad *basnivå* (ett genomsnitt av antalet barn per årsarbetare åren 2003 och 2004). Bidragsår 2005 var det 32 kommuner som inte lyckades fullt ut med detta. Följande år var det 38 kommuner. Från dessa kommuner har Skolverket antingen hållit inne eller återkrävt de belopp som inte använts i enlighet med regelverket.

Enligt regelverket kunde kommuner med ett ökat antal inskrivna barn använda upp till en fjärdedel av bidragsramen för att motverka att antalet barn per årsarbetare ökade. Om antalet inskrivna barn ökade mer än vad som motsvarades av den nämnda fjärdedelen, har kommunerna varit tvungna att skjuta till egna medel för att kunna tillgodogöra sig hela bidraget. Kommuner som inte nyttjat hela statsbidraget anser att skälet till detta är att de haft dålig ekonomi och/eller att antalet inskrivna barn ökat kraftigt i kommunen.

Högre personaltäthet och mindre grupper

Det riktade statsbidraget har haft avsedd effekt. Genomsnittligt antal barn per årsarbetare i riket sjönk från 5,51 vid basnivån till 5,22 år 2005. Följande år minskade antalet barn per årsarbetare ytterligare till 5,10. Antalet barn per årsarbetare sjönk i 91 procent av kommunerna år 2005 och i 95 procent av kommunerna år 2006.

Det första bidragsåret finansierade statsbidraget uppskattningsvis 2 765 årsarbetare och det andra året 5 555. Enligt fallstudien har kommunerna velat använda större delen av statsbidraget till att rekrytera förskollärare, men det har varit svårt att rekrytera dessa i önskad utsträckning. Därutöver har kommunerna anställt personal med olika typer av specialkompetenser (specialpedagoger, logopeder med mera) och barnskötare, eller olika kombinationer av nämnda personalkategorier.

Barngruppstorlekarna minskade också under bidragsåren. År 2005 var den genomsnittliga gruppstorleken 17,0 barn per grupp jämfört med basnivåns 17,2. Under 2006 minskade barngruppstorleken ytterligare till 16,7 barn per grupp.

Enligt Skolverkets preliminära statistik från oktober 2007 har den positiva utvecklingen vad gäller antal barn per årsarbetare och gruppstorlek avstannat efter det att det riktade statsbidraget upphört. Antalet barn per årsarbetare var något lägre i oktober 2007 än året innan (5,2 jämfört med 5,1) medan den genomsnittliga gruppstorleken var i stort sett oförändrad, det vill säga 16,7 barn per grupp.

Kvalitetsförbättringar

Minskat antal barn per årsarbetare och minskad barngruppstorlek skulle enligt propositionen leda till en kvalitetshöjning av verksamheten. Utvärderingen ger olika exempel på sådana kvalitetsförbättringar. Ett minskat antal barn per årsarbetare har till exempelvis gjort det lättare att dela in barnen i mindre grupper. Andra exempel pekar på att arbetsmiljön blivit bättre eller att personalen fått mer tid för det enskilda barnet. Det framkommer också att minskat antal barn per årsarbetare lett till att personalen fått mer utrymme för planering, dokumentering och utvärdering.

Kommunerna prioriterar plats framför kvalitet

Uppföljningen visar att flertalet kommuner har använt statsbidraget till att minska antalet barn per årsarbetare. Det förekommer dock inte lika ofta att de samtidigt minskat barngruppstorleken.

En förklaring till detta är enligt utvärderingen att kommunerna prioriterat plats i förskolan framför kvalitet. De har mött den ökade efterfrågan med att öka antal barn och antal anställda i befintliga grupper i stället för att öppna nya förskolor eller avdelningar. Av fallstudien framgår också att gruppstorlekarna varierar över tid och att de tenderar att vara större på våren än på hösten. Från fallstudien finns flera exempel på att kommunerna prioriterar att erbjuda plats i tid och att viktiga kvalitetsaspekter, som till exempel gruppens sammansättning och anpassning av gruppstorlek efter lokalernas utformning, därmed förbises.

Slutsatser

Skolverket konstaterar att statsbidraget har haft avsedd effekt. En majoritet av kommunerna har använt statsbidraget till att minska antalet barn per årsarbetare. År 2006 finansierade det 5 555 årsarbetare. Om det riktade bidraget hade fortsatt även år 2007 skulle regeringens mål vad gäller 6 000 årsarbetare med stor sannolikhet ha nåtts. I samband med att det riktade statsbidraget upphörde har dock antalet barn per årsarbetare återigen ökat.

Barngruppstorleken har också minskat under bidragsåren. Enligt utvärderingen har dock en majoritet av kommunerna inte använt statsbidraget till att minska barngruppstorleken. För att kunna erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål, det vill säga inom tre till fyra månader, har kommunerna ofta ökat både antal barn och antal anställda i de befintliga grupperna i stället för att öppna nya förskolor eller avdelningar.

Om lokalerna inte är ändamålsenliga är det dock inte säkert att ett minskat antal barn per årsarbetare underlättar arbetet. Flera kommuner använder sig enligt utvärderingen av tillfälliga lokaler – lägenheter eller skollokalerna – vilka inte alltid är anpassade till att bedriva förskola i.

Utvärderingen visar således att många kommuner vid nyttjandet av statsbidraget har prioriterat platsgarantin snarare än kvalitetsaspekter, som lämpliga gruppstorlekar och ändamålsenliga lokaler. Enligt skollagen är dock kommunerna skyldiga att erbjuda både en förskola med hög kvalitet och plats utan oskäligt dröjsmål. Det är viktigt att kommunerna har beredskap för att erbjuda plats i förskolan utan långa väntetider under hela året så att kortsiktiga strategier och lösningar som påverkar kvaliteten negativt kan undvikas.

1. Inledning

Bakgrund

Skolverket har under åren 2005 och 2006 haft regeringens uppdrag att fördela ett riktat statsbidrag som avser personalförstärkningar i förskolan. Inrättandet av statsbidraget bottnar i att förskolan under 1990-talets lågkonjunktur och ekonomiska kris utsattes för besparingar med minskad personaltäthet och stora barngrupper som följd. Under den första hälften av 00-talet har personaltätheten och gruppstorleken förbättrats men de nivåer som rådde i början av 1990-talet har inte uppnåtts. Samtidigt förväntas stigande födelsetal under den andra hälften av 00-talet ge en fortsatt ökad efterfrågan på förskoleplatser.

Ovan nämnda utveckling föranledde regeringens proposition *Kvalitet i förskolan* (prop. 2004/05:11) som innehöll förslag till att öka kvaliteten i verksamheten. Ett av dessa förslag var ett riktat statsbidrag till personalförstärkningar i förskolan. Regeringens avsikt med statsbidraget var att förskolan under en treårsperiod skulle tillföras 6 000 årsarbetare.

Riksdagen beslutade den 15 december 2004, enligt regeringens förslag, att ett riktat statsbidrag skulle införas från och med den 1 januari 2005. Bidraget skulle fördelas åren 2005 till 2007 och därefter skulle anslaget överföras till det kommunala utjämningsystemet år 2008. Den nya regeringen beslutade emellertid att tidigare lägga överföringen av bidraget till den 1 januari 2007.¹ År 2005 fördelades 1 miljard kronor och 2006 fördelades 2 miljarder kronor.

Statsbidraget reglerades via en förordning av vilket det framgick att Skolverket skulle administrera, informera om, följa upp och utvärdera statsbidraget.² Skolverket har fastställt bidragsramar och betalat ut bidraget efter rekvisition från kommunerna. Kommunerna har årligen inkommit med uppföljningar till Skolverket där det framgår om de har ökat sin personaltäthet i förhållande till ett genomsnitt av åren 2003/2004 (så kallad basnivå). I uppföljningen beskriver kommunerna hur de har fördelat statsbidraget och vad det har resulterat i. Med uppföljningen som grund har Skolverket beslutat om kommunerna använt statsbidraget till att öka den genomsnittliga personaltätheten eller om tilldelat medel ska återbetalas. Respektive kommuns uppföljning har därefter publicerats i SIRIS på Skolverkets hemsida.³

Avslutningsvis ska statsbidraget utvärderas. Av regleringsbrevet till Skolverket avseende verksamhetsår 2007 framgår att:

¹ Budgetpropositionen 2006/07:1, s 72.

² SFS 2005:23, se bilaga 1.

³ Skolverkets Internetbaserade resultat- och kvalitetsinformationssystem (SIRIS) innehåller information om skolors resultat och kvalitet samt kommunernas uppföljningar för vissa riktade statsbidrag.

Enligt förordningen (2005:23) om statsbidrag till personalförstärkningar i förskola har Skolverket betalat ut statsbidrag till kommuner för nämnda syfte. Skolverket ansvarar för uppföljning och utvärdering av hur statsbidraget utnyttjats. Utvärderingen skall slutredovisas senast den 2 april 2008.⁴

Syfte

Syftet med denna rapport är att utvärdera och följa upp statsbidraget till personalförstärkningar i förskolan med hänvisning till innehållet i propositionen Kvalitet i förskolan (prop. 2004/05:11). Denna proposition låg till grund för beslutet att införa statsbidraget och där beskrivs satsningens syfte och mål. De faktorer som Skolverket i utvärderingshänseende fokuserar på har därför hämtats från propositionen.

Kvalitet i förskolan (prop. 2004/05:11)

Nedan beskrivs de övergripande målen med statsbidraget utifrån propositionens innehåll, där det även framgick vilka personalförstärkningar som kommunerna skulle göra med bidraget.

Övergripande mål med statsbidraget

I propositionen föreslogs att ett riktat statsbidrag avseende personalförstärkningar i förskolan skulle inrättas. Regeringens mål med statsbidraget var att:

...öka personaltätheten samt att ge förutsättningar för att minska barngruppernas storlek och öka kvaliteten i förskolan.⁵

För att öka personaltätheten skulle det riktade statsbidraget under en treårsperiod finansiera 6 000 nya förskollärare, barnskötare och annan personal, vilket kunde medföra att den genomsnittliga personaltätheten ökade till i genomsnitt fem barn per årsarbetare.⁶

I propositionen konstaterades även att personaltätheten varierade kraftigt mellan och inom landets kommuner och behovet av personalförstärkning bedömdes vara olika stort. Regeringen menade dock att alla kommuner behövde mer personal i förskolan.

Enligt regeringen varierade det mellan kommuner vilken personal som borde anställas. Kommunerna skulle själva göra en bedömning av vilken personal som behövdes för att öka kvaliteten i förskolan.

⁴ Regleringsbrev för budgetår 2007 avseende Statens Skolverk, s 14.

⁵ Kvalitet i förskolan prop. 2004/05:11, s 26.

⁶ Kvalitet i förskolan prop. 2004/05:11, s 1.

Det är den enskilda kommunen som avgör vilka personalkategorier som skall anställas och till vilka förskolor som tillskottet skall riktas. I sin fördelning av bidraget skall inte kommunen skilja mellan kommunal och enskild förskola, utan rikta det till de förskolor där det ger störst nytta.⁷

Personalförstärkningar

I propositionen framgick att statsbidraget skulle finansiera anställandet av förskollärare, barnskötare och annan personal. Enligt regeringen är *förskollärare* den personalkategori vars kompetens utgör grunden för förskolans utveckling:

Förskollärare bör få det övergripande ansvaret för att verksamheten överensstämmer med målen för förskolan och tillgodoser barnens behov. Syftet är att befästa och förstärka kvaliteten i förskolans pedagogiska arbete.⁸

Regeringen menade att efterfrågan på förskollärare kommer att öka i framtiden. Det beror framför allt på att förskolan expanderar till följd av ett ökat antal inskrivna barn. Det påpekades i propositionen att tillgången till förskollärare är en viktig faktor för kvalitet i förskolan, och att det är angeläget att det finns tillräckligt med förskollärare att rekrytera.⁹ För att underlätta för kommunerna att rekrytera personal trots att antalet inskrivna barn ökar utformades statsbidraget så att upp till en fjärdedel av bidraget kunde användas till personalförstärkningar som inte ökade personaltätheten.

Vad gäller *barnskötare* är det enligt regeringen viktigt att ta tillvara på deras kompetens. Barnskötare och förskollärare arbetar tillsammans i arbetslag och kompletterar varandra med olika kompetenser och erfarenheter.

Barnskötare är därmed en viktig del av förskolans personal och deras arbetsinsats är av stort värde.¹⁰

Avslutningsvis kunde statsbidraget användas till *annan personal*. I propositionen beskrevs den gruppen som personal med annan utbildnings- eller yrkesbakgrund, det vill säga personal med andra kompetenser än förskollärare respektive barnskötare. Genom införandet av statsbidraget till personalförstärkningar i förskolan skulle det skapas utrymme för att komplettera arbetslagen med andra kompetenser. Förslag på sådana var enligt propositionen:

Personal som kan vara lämpad är t.ex. bild-, drama- och musikpedagoger samt personer med utbildning inom idrott och rörelse, kost och hälsa, miljö och teknik. Kulturstödjare med samma modersmål som barn i förskolan, gärna med akademisk utbildning, kan också ha en särskild kompetens att tillföra förskolan liksom lärare i modersmål.¹¹

⁷ Kvalitet i förskolan prop. 2004/05:11, s 27.

⁸ Kvalitet i förskolan prop. 2004/05:11, s 40.

⁹ Kvalitet i förskolan prop. 2004/05:11, s 45.

¹⁰ Kvalitet i förskolan prop. 2004/05:11, s 41.

¹¹ Kvalitet i förskolan prop. 2004/05:11, s 42.

Vid rekryteringen av annan personal påpekades att huvudmannen bör ta hänsyn till vilken kompetens som behövs för att komplettera arbetslaget utifrån barnens och verksamhetens behov.

Kvalitetsaspekter

Regeringens mål med statsbidraget i förskolan var att öka personaltätheten och ge förutsättningar för att minska barngruppsstorleken. I propositionen framgick att kvaliteten i verksamheten därigenom skulle höjas och fyra aspekter nämndes: kvalitetshöjning för barn i behov av särskilt stöd och för barn med annat modersmål än svenska, frigörande av tid för personalen utanför barngrupp samt förbättring av arbetsmiljön.

Genom att tillföra mer personal och ge förutsättningar för att minska barngrupperna skapas utrymme i förskolan att ägna mer tid åt *barn i behov av särskilt stöd*.

Det finns tendenser som visar att när barngrupperna blir större och personaltätheten minskar ökar antalet barn i förskolan som behöver särskilt stöd. En god grundkvalitet i dessa avseenden är därför viktigt, inte minst för dessa barn. Tidiga insatser som ges i förskolan kan förebygga problem som annars skulle uppstå i skolan.¹²

Mer personal i förskolan är även betydelsefullt för *barn med annat modersmål än svenska*, om exempelvis tvåspråkiga förskollärare, lärare i modersmål och kulturstödjare anställs för att komplettera verksamheten. Det fanns enligt regeringen behov av att prioritera stöd till barn med annat modersmål än svenska och detta är en viktig uppgift för förskolan. Framför allt är det betydelsefullt för de yngre barnen som håller på att utveckla sitt språk och sin identitet. Förskolan ska ge barn med annat modersmål än svenska möjlighet att tillvarata sina resurser på bästa sätt.

Forskningen visar att barn med utländsk bakgrund, som har goda kunskaper i sitt modersmål samt god kännedom om sin bakgrund och som vistas i flerspråkiga miljöer har bättre möjligheter att lära sig svenska och även inhämta och utveckla färdigheter inom andra områden.¹³

Regeringen menade också att kompetensutveckling och vidareutbildning bidrar till att utveckla kvaliteten i förskolan. Det påpekades att det finns ett annat riktat statsbidrag som är avsett för detta.¹⁴ Statsbidraget till personalförstärkningar i förskolan skulle endast användas till att anställa personal.

Ett ökat antal anställda minskar förskolans sårbarhet vid sjukdom i personalgruppen och underlättar för personalen att frigöra tid för att utveckla sin kompetens.¹⁵

¹² Kvalitet i förskolan prop. 2004/05:11, s 10f

¹³ Kvalitet i förskolan prop. 2004/05:11, s 53.

¹⁴ Statsbidraget till kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (SFS 2001:161)

¹⁵ Kvalitet i förskolan prop. 2004/05:11, s 27.

Enligt propositionen ledde mer personal till att *tid kan frigöras* för arbete som inte är i barngrupp. Sådan tid kan användas till kompetensutveckling, planering, utvärdering, dokumentation, reflektion och handledning.

Propositionen lyfte också fram att mer personal är en avgörande faktor även för att förbättra förskolans *arbetsmiljö*. Låg personaltäthet och stora barngrupper kan påverka den dagliga miljön i form av stress, buller och konflikter.

Sammanfattningsvis kan således personalförstärkningar ha en positiv inverkan på förutsättningarna för att minska barngruppens storlek och för att höja kvaliteten i förskolan.

Frågeställningar

Utifrån propositionens beskrivning av syftet med statsbidraget har fyra frågeställningar formulerats:

Hur har kommunerna fördelat statsbidraget?

Hur har kommunerna ökat personaltätheten?

Har bidraget lett till att kommunerna fått förutsättningar att minska barngruppstorleken? I så fall hur?

Hur har statsbidraget påverkat de kvalitetsaspekter som omnämns i propositionen (barn i behov av särskilt stöd, barn med annat modersmål än svenska, frigörandet av tid samt arbetsmiljö)?

2. Regelverk

Statsbidraget reglerades via en förordning, SFS 2005:23. Förordningen trädde i kraft 2005-03-01 och slutade gälla 2007-01-15. Enligt förordningen skulle bidraget fördelas till kommuner som hade kostnader för personalförstärkningar som ökade personaltätheten i förskolan.

Statistiska centralbyrån (SCB) beräknade respektive kommuns statsbidrag för varje bidragsår. Skolverket fastställde bidragsramen för varje kommun. Inför varje bidragsår skulle de kommuner som ville ta del av bidraget rekvirera det från Skolverket och efter ett avslutat bidragsår skulle kommunen rapportera hur bidraget använts. Den slutgiltiga storleken på bidraget fastställdes utifrån de uppgifter som kommunerna redovisat till Skolverket. Om en kommun hade haft kostnader för personalförstärkningar som var mindre än det tilldelade statsbidraget kunde Skolverket besluta att hela eller delar av bidraget skulle återbetalas. En kommun kunde bli återbetalningsskyldig även om personalförstärkningar genomförts, det vill säga i de fall kommunens kostnad för personalförstärkningarna understigit det tilldelade bidraget.

Kommuner som tilldelats bidrag fick använda resurserna i både kommunala och enskilda förskolor. Kommunerna avgjorde själva vilka personalkategorier som anställdes och i vilken förskola behoven fanns.

Kommuner med ett ökat antal inskrivna barn kunde använda upp till en fjärdedel av bidraget för att motverka att personaltätheten i förskolan minskade.

Kommuner som hade avtal med staten genom Bostadsdelegationen, Statens Bostadsnämnd eller Statens bostadskreditnämnd var undantagna från kravet att öka personaltätheten.¹⁶ Dessa kommuner genomförde på uppdrag av regeringen besparingar inom olika verksamhetsområden. Regeringen hade därför beslutat att bidraget i dessa kommuner fick användas för att motverka en minskning i personaltätheten, även om antalet inskrivna barn minskade. Förordningen gav därmed utrymme för att dessa kommuner kunde få bidrag oavsett om antalet barn per årsarbetare ökade, minskade eller var oförändrade.

Definition av personaltäthet

I förordningen har måttet personaltäthet används:

$$\text{Personaltäthet} = \frac{\text{Antal årsarbetare}}{\text{Antal inskrivna barn}}$$

¹⁶ www.bkn.se 2007-04-13.

I kommunernas uppföljningar har Skolverket i stället definierat personaltäthet på följande sätt:

$$\text{Personaltäthet} = \frac{\text{Antal inskrivna barn}}{\text{Antal årsarbetare}}$$

Begreppet *antal inskrivna barn* omfattar barn som är inskrivna i kommunal och i enskild förskola. *Antal årsarbetare* definieras som antal anställda i arbete med barn omräknat till heltidstjänster.

Beräkning av basnivån

Enligt förordningen 2005:23 ska ökningen i personaltäthet mätas mot kommunens genomsnittliga personaltäthet åren 2003 och 2004. Denna genomsnittliga personaltäthet kallas *basnivån*. I vissa kommuner skedde stora förändringar i personaltäthet mellan åren 2003 och 2004. Eventuella skillnader mellan åren ansågs utjämnade i och med att basnivån beräknades som ett genomsnitt av de två åren.

Vidare skulle Skolverket vid beräkning av basnivån bortse från de personalförstärkningar i förskolan som redan finansierats med statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg till kommuner som tillämpar maxtaxa (SFS 2001: 161).¹⁷ Kommunerna har redovisat personalkategorier på olika sätt inom ramen för de olika bidragen. Det har medfört att vi i föreliggande redovisning endast kan presentera resultat för dels gruppen personal med pedagogisk högskoleutbildning, dels gruppen personal med annan utbildning för arbete med barn.

Nedan visas hur basnivån beräknats för en fiktiv kommun. I tabell 2.1 finns uppgifter om antal inskrivna barn och antal årsarbetare. Dessa uppgifter har inhämtats från de statistikinsamlingar som SCB årligen genomför på uppdrag av Skolverket. För att räkna ut basnivån behövs även information om personalförstärkningar som genomförts med statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg (SFS 2001:161).

Tabell 2.1 Uträkningsexempel av en fiktiv kommuns basnivå

År	2003	2004	Basnivån
Antal inskrivna barn	1 620	1 710	1 665
Antal årsarbetare	300	320	300*
Personalförstärkningar genomförda i förskolan med statsbidrag (2001:161)	10	10	-
Personaltäthet	5,6	5,5	5,55

* Från genomsnittet, 310, har 10 årsarbetare som anställts med statsbidrag (2001:161) dragits ifrån.

¹⁷ År 2003 och 2004 bekostade statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder 1 249 respektive 1 233 årsarbetare.

I den fiktiva kommunen som beskrivs i tabell 2.1 blir basnivån 5,55 barn per årsarbetare och det är mot denna nivå som personaltätheten mäts bidragsåret 2005 respektive 2006. Denna kommun måste under bidragsåren 2005 och 2006 öka sin personaltäthet jämfört med 5,55 barn per årsarbetare för att kunna ta del av bidraget.

Motverka minskad personaltäthet till följd av ökat antal barn

Upp till en fjärdedel av den fastställda bidragsramen får användas för att motverka en minskning av personaltätheten i kommuner med ett ökat antal inskrivna barn i förskolan.

Skolverket har i kommunernas uppföljningar jämfört antalet inskrivna barn vid bidragsåren 2005 och 2006 med det genomsnittliga antalet inskrivna barn vid basnivån, det vill säga åren 2003 och 2004. När kommunerna har haft ökat antal inskrivna barn och samtidigt anställt personal har de fått tillgodoräkna sig kostnaden för denna. För att kommunerna ska ha ansetts motverka en minskning av personaltätheten måste således kommunen ha gjort personalförstärkningar. Den maximala kostnaden som kommunerna har fått tillgodoräkna sig är dock en fjärdedel av kommunens bidragsram. Om antalet inskrivna barn ökat mer och kostnaderna därmed blivit större än en fjärdedel av ramen har kommunerna själva fått finansiera denna ökning för att kunna ta del av statsbidraget.

3. Metod

Utvärderingen baseras på både kvantitativa och kvalitativa uppgifter. Uppgifterna kommer från två olika källor, dels Skolverket statistikinsamlingar, dels insamlingar som gjorts inom ramen för uppföljning och utvärdering av statsbidraget.

Skolverkets statistik

Uppgifter om personal, grupper och barn hämtas från den statistik som årligen samlas in av SCB på Skolverkets uppdrag. Uppgifterna har använts för att beskriva utvecklingen över tid och ger information om personaltäthet, gruppstorlekar och andel personal med pedagogisk högskoleutbildning. Den nationella statistiken bygger på totalundersökningar med undantag för uppgifterna om gruppstorlekar från åren 2001 och 2002 som är hämtade från en enkätstudie som Skolverket genomförde 2002.¹⁸

Uppföljning av statsbidraget

Kommuner som tagit del av statsbidraget har inkommit med uppföljningar till Skolverket för bidragsåren 2005 och 2006. Uppföljningen består av två delar, en ekonomisk del och en kommenterande del.¹⁹

Den ekonomiska delen

Kommunerna har i den ekonomiska delen redovisat kostnader per heltidstjänst (årsarbetskraft).²⁰ I övrigt utgår Skolverket i uppföljningsblanketten från de uppgifter om antalet barn och personal som SCB samlar in från kommunerna varje år i oktober. Kommunerna har haft möjlighet att revidera de förtryckta uppgifterna i blanketten samt komplettera med personal som anställts efter den 15 oktober. Samtliga revideringar skulle motiveras, det vill säga att det skulle framgå varför tidigare rapportering varit felaktig.

Kommunerna har uppgett olika förklaringar till varför de rapporterat in fel antal barn och/eller personal till SCB. I vissa fall har kommunens inrapporteringsrutin brustit, i andra fall har kommunen räknat fel, i ytterligare fall har kommunen glömt att rapportera in en nyöppnad avdelning, projektanställningar eller en enskild för-

¹⁸ Skolverkets rapport nr 237, Gruppstorlekar och personaltäthet i förskola, förskoleklass och fritidshem.

¹⁹ Den ekonomiska delen låg till grund för Skolverkets beslut om tilldelat statsbidrag hade använts till personalförstärkningar i kommunen i enlighet med förordningens bestämmelser. Den ekonomiska delen av kommunernas uppföljningar finns i bilaga 2.

²⁰ Kostnad per heltidstjänst skulle inkludera semestertillägg och personalomkostnadstillägg. Kostnaderna skulle redovisas på samma sätt för båda bidragsåren och kommunen ansvarade för att redovisningen var konsekvent.

skola. Det förekommer även att kommuner inte har rapporterat in personal som är centralt anställd men som arbetar i förskolan.

Kommunerna har även inkommit med nya uppgifter gällande personal som de inte har rapporterat till SCB, till exempel tjänster som specialpedagoger, kulturstödjare och psykologer. Anledningen till att kommunerna inte rapporterat in personalen är att det inom de ordinarie statistikinsamlingarna inte finns någon given kategori för denna personal.²¹

Under bidragsåren gjorde 26 procent av kommunerna revideringar och 19 procent av kommunerna kompletterade uppföljningen med personal som anställdes efter den 15 oktober. Revideringar av basnivån gjordes framför allt bidragsåret 2005. En tredjedel av de kommuner som gjorde revideringar år 2005 ändrade basnivån. Under 2006 var det endast två kommuner som gjorde motsvarande revidering.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att statistiken från de ekonomiska delarna av uppföljningen ibland skiljer sig åt från den statistik som publiceras årligen eftersom kommunerna har gjort revideringar och ändrat uppgifter som de tidigare skickat till SCB.

I kapitel sex används uppföljningen för att beskriva hur personaltätheten och andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning har utvecklats i förhållande till basnivån.²² I uppföljningen beräknas personaltäthet som antal barn per årsarbetare, vilket medför att en minskning av personaltätheten betyder att antalet barn per årsarbetare går upp och en ökning betyder att antalet barn per årsarbetare går ner.²³ I resultatredovisningen och diskussionen (kapitel fyra till nio) används begreppet *barn per årsarbetare* i stället för personaltäthet.

Den kommenterande delen

I uppföljningens kommenterande del har kommunerna ombetts att besvara fyra huvudfrågor. Frågorna rör vilka åtgärder som kommunerna använt statsbidraget till, hur bidraget fördelats, vilka resultat som uppnåtts med bidraget och övriga kommentarer.²⁴ Detaljnivån och omfattningen i den kommenterande delen varierar mycket.

De kommenterande delarna har analyserats genom att svaren på frågorna kategoriserats till olika områden; till exempel åtgärder, fördelning, personalkategorier och resultat. Det medför att olika frekvenser kan urskiljas, till exempel hur många kommuner som använt en viss modell för att fördela statsbidraget. För 2005 har samtliga kommuners kommenterade delar analyserats. För 2006 har analys av innehållet

²¹ De kategorier som kommunerna ska ange i de årliga insamlingarna är personal med förskollärarytbildning, lärarutbildning, fritidspedagogutbildning, barnskötarutbildning, fritidsledarutbildning samt personal med annan eller ingen barnavårdsutbildning.

²² Det inkluderar bland annat resultatet från en regressionsanalys. För en beskrivning av regressionsanalysens genomförande se bilaga 3.

²³ Se definition av personaltäthet i kapitel 2.

²⁴ Den kommenterande delen av uppföljningen finns i bilaga 2.

gjorts på ett urval av 60 kommenterande delar. Detta för att undersöka om kommunerna har fördelat på ett annat sätt än föregående bidragsår.

I kapitel fyra och kapitel sex till åtta beskrivs hur kommunerna fördelat statsbidraget och vilka resultat som uppnåts.

Fallstudie

Under hösten 2007 genomförde Skolverket en fallstudie och åtta kommuner besöktes. Syftet var att få en bild av hur kommunerna fördelat statsbidraget och vilka personalförstärkningar som gjorts. Kommunerna tillfrågades även om personalförstärkningarna bidragit till kommunernas förutsättningar att minska barngruppstorleken. Avslutningsvis diskuterades statsbidraget kopplat till barn i behov av särskilt stöd, barn med annat modersmål än svenska, frigörandet av tid för arbete som inte är i barngrupp och arbetsmiljö.

Urval

Urvalet utgick från de kommenterande delarna av uppföljningen. I ett första steg valdes kommuner som skrivit utförligt och själva resonerat kring statsbidragets betydelse. Därefter togs hänsyn till variabler kopplade till statsbidragets förordning (2005:23), till exempel ökat/minskat antal barn i förskolan, personaltäthetsökning i förhållande till basnivån, undantagskommun eller inte. Syftet med detta är att värdera i vilken utsträckning olika delar av förordningen kan ha haft inverkan på kommunernas möjlighet att tillgodogöra sig statsbidraget. För att skapa en så pass stor spridning som möjligt togs också hänsyn till strukturella, storleksmässiga och geografiska skillnader.

Genomförande

I samband med Skolverkets uppföljning av statsbidraget har kommunerna angivit en kontaktperson. Denna fick en förfrågan om kommunen ville delta i fallstudien.

I varje besökt kommun genomfördes intervjuer med:

1. En till två personer som arbetar inom kommunens förvaltning med centralt ansvar för förskola och/eller den tjänsteman som tagit emot och administrerat statsbidraget.
2. En till tre rektorer.²⁵
3. Tre till fyra förskollärare, från olika förskolor med olika upptagningsområden. Vid ett tillfälle deltog sex förskollärare.²⁶

²⁵ I en större kommun varierade dessa intervjuer från biträdande rektor till områdeschef.

²⁶ Förskollärarna intervjuades alltid i grupp.

Sammanlagt intervjuades 13 kommunala tjänstemän, 16 rektorer och 28 förskollärare.

Två personer från Skolverket genomförde intervjuerna; en som ledde samtalen och en som ställde kompletterande frågor och antecknade. Samliga intervjuer spelades in och transkriberades. Intervjuguiden för respektive nivå i kommunen avhandlar samma frågeområden. Skillnaden är att frågorna har anpassats till att gälla för kommunala tjänstemän, rektorer eller förskollärare.²⁷

Analys

Jämförelser av resultat från intervjuerna gjordes, både kommunvisa och personalgruppsvisa. Intervjuer med olika grupper inom en kommun kompletterade varandra och gav ofta en relativt samstämmig bild. När resultatet presenteras kan det vara av intresse att skilja på kommunen som helhet och på respektive grupp. Begreppet ”kommuner” används vid beskrivningar av och jämförelser mellan kommuner. Begreppen ”kommunala tjänstemän”, ”rektorer” och ”förskollärare” används för att förtydliga vilken grupp som sagt vad i intervjuerna. Begreppet ”personal” nyttjas när kommunala tjänstemän, rektorer eller förskollärare talar om all personal på förskolan. Det är viktigt att komma ihåg att resultaten endast gäller för de åtta besökta kommunerna. Dessutom intervjuades endast ett urval av rektorer och förskollärare i respektive kommun.

Kvalitativa resultat från fallstudien presenteras efter olika teman tillsammans med kvantitativa resultat från kommunernas uppföljning. Kapitel sex innehåller information om kommunernas personalförstärkningar och hur de resonerat vid anställandet av personal. Resultat kring förutsättningar att minska barngruppsstorleken finns i kapitel sju. Avslutningsvis redovisas resultatet angående barn i behov av särskilt stöd, barn med annat modersmål än svenska, frigörandet av tid och arbetsmiljö i kapitel åtta.

Intervjuer med kommuner som inte har nyttjat hela bidraget

Åren 2005 och 2006 fick 32 respektive 38 kommuner innehållande eller återkrav av statsbidraget.²⁸ Av dessa var det 17 kommuner som fick innehållande eller återkrav båda bidragsåren.

Telefonintervjuer

Under hösten 2007 intervjuade Skolverket 18 kommuner som fått innehållande eller återkrav. Syftet med telefonintervjuerna var att få information om vilka faktorer som påverkat dessa kommuners möjlighet att ta del av statsbidraget.

²⁷ Intervjuguiden till intervjuerna med kommunala tjänstemän finns i bilaga 4.

²⁸ Kommuner som inte nyttjat hela statsbidraget år 2005 kan ha fått ett innehållande, vilket innebär att medel hållits inne från statsbidrag som kommunen ansökt för år 2006.

Urval

Urvalet har bestämts utifrån de kommuner som inte nyttjade hela statsbidraget 2005, 2006 eller båda åren. Kommunerna har delats in i tre grupper; kommuner som har fått innehållande eller återkrav 2005, 2006 eller båda åren. I varje grupp har sex kommuner valts ut; två kommuner som fått betala tillbaka ett minimibelopp, två kommuner som betalat tillbaka belopp som ligger nära medelvärde och två kommuner som betalat de högsta beloppen. Det är således 18 kommuner som valts ut. För en närmare beskrivning av urvalet se bilaga 5.

Genomförande och analys

Huvudsakligen har förvaltningschefen för barn- och skolförvaltningen intervjuats. Ibland har förvaltningschefen inte gått att nå och i några fall har någon annan undertecknat uppföljningen. I dessa fall intervjuades den kontaktperson som kommunerna angivit i uppföljningen eller den person som undertecknat den. Vid några tillfällen har förvaltningschefen varit osäker på vissa frågor varpå även kontaktpersonen intervjuats. Ibland har telefonintervjuerna kompletterats med korrespondens via elektronisk post.

Intervjuerna har genomförts utifrån sju frågeområden.²⁹ Det har också funnits utrymme för respondenterna att lämna egna synpunkter. Anteckningar har förts under samtliga intervjuer. Resultatet presenteras i kapitel fem.

Kommuner med undantag

51 kommuner som har avtal med Bostadsdelegationen, Statens bostadsnämnd eller Statens bostadskreditnämnd är enligt förordningen (SFS 2005:23) undantagna från kravet att öka personaltätheten, så kallade undantagskommuner. Dessa kommuner genomför på uppdrag av regeringen besparingar inom olika verksamhetsområden.

Telefonintervjuer

Hösten 2007 kontaktade Skolverket tio undantagskommuner. Syftet med telefonundersökningen är att få exempel på hur undantagskommunerna har resonerat gällande användandet av statsbidraget.

Urval

Av totalt 51 undantagskommuner valdes tio. Fem av dessa kommuner har nyttjat undantaget, det vill säga att de inte använt hela bidraget till att öka personaltätheten. Resterande fem kommuner har ökat personaltätheten trots undantaget. Se bilaga 6.

Genomförande och analys

Majoriteten av intervjuerna har genomförts med förvaltningschefen för barn och skolförvaltningen. I de övriga intervjuerna har förvaltningschefen hänvisat till kommunens kontaktperson. Intervjuerna har främst handlat om hur kommunerna

²⁹ Se bilaga 5.

resonerat när de fick statsbidraget. De kommunala tjänstemännen har även tillfrågats om de framöver kommer att få tillgodogöra sig bidraget efter att det överförs till det kommunala utjämningsystemet.

Samtliga svar har antecknats under intervjuerna. Svaren har studerats i syftet att belysa hur kommunerna resonerat vid användandet av statsbidraget. Resultaten presenteras i kapitel fem.

4. Resursfördelning

För att visa hur kommunerna har fördelat statsbidraget jämfört med ordinarie resursfördelningssystem nyttjas resultatet från en annan studie på Skolverket. Denna belyser bland annat kommuners olika resursfördelningsmodeller och kommer att publiceras under 2008.³⁰ Nedan redovisas preliminära resultat från denna studie. Därefter beskrivs hur kommunerna fördelat statsbidraget enligt de kommenterande delarna av uppföljningen.

Resursfördelningsmodeller enligt RORIS

Kommunernas resursfördelning till förskolan skiljer oftast inte mellan kommunala och enskilda verksamheter. I studien framgår dessutom att det finns ett antal modeller efter vilka kommunerna delar ut sina resurser. Dessa fördelningsmodeller kan delas in i fyra huvudkategorier:

Vid *volymbaserad resurs* fördelar kommunerna antingen resursen efter en summa per barn eller en summa som motsvarar ett visst antal tjänster per barngrupp. Summan per barn kan variera beroende på faktorer som exempelvis barnets ålder eller vistelsetid per vecka. Enligt enkätundersökningen är volymbaserad resurs det vanligaste tillvägagångssättet för kommuner att fördela pengar. Omkring hälften av kommunerna fördelar mellan 80 och 100 procent av budgeten efter volym. Ungefär hälften av de kommuner som fördelar efter volym tar hänsyn till barnets ålder. Av de kommuner som fördelar en summa per barn tar ungefär hälften hänsyn till barnens vistelsetid.

En *tilläggsbaserad resurs* tar hänsyn till barns olika förutsättningar och behov. Kommunen fördelar en andel av budgeten efter till exempel socioekonomiska faktorer eller barn i behov av särskilt stöd, eller som en övrig tilläggsresurs (exempelvis modersmålsstöd). Det är alltså en resurs som fördelas i kombination med en annan fördelningsmodell. Cirka två tredjedelar av kommunerna har tilläggsresurs i sin modell, dock är det en liten andel av förskolornas totala budget. Enligt enkätresultatet är det vanligast att kommunerna har en tilläggsresurs för barn i behov av särskilt stöd.

Enhetsbaserad resurs innebär att kommuner ger ett särskilt anslag till lokaler eller till små enheter. Kommuner som har ett särskilt anslag till lokaler fördelar en relativt stor del av sin budget på detta sätt.

Övrig resurstilldelning innefattar fördelningsprinciper som inte kan kategoriseras under någon av ovan nämnda principer, till exempel när fördelningen sker efter "anpassning utifrån föregående års budget" eller efter "förhandlingar/äskanden". Undersökningen visar att det är relativt ovanligt att kommunerna använder sig av någon sådan resurstilldelning.

³⁰ Inom projektet RORIS samlades uppgifter om kommunernas resursfördelning in, bland annat med en enkät under hösten 2007.

Kommunernas fördelning av statsbidraget

I uppföljningarnas kommenterande delar har kommuner angett hur de fördelat statsbidraget.³¹ Något mer än hälften av kommunerna skriver att samtliga enheter/förskolor har fått del av statsbidraget. Enligt fallstudien har fem av åtta kommuner fördelat statsbidraget till både kommunala och enskilda verksamheter. Av de övriga tre kommunerna är det två som saknar förskola i enskild regi.

Kommunernas fördelning av statsbidraget för år 2005 har delats in i tre modeller; volymbaserad, volymbaserad med tilläggsresurs och så kallad riktad fördelningsmodell.³² De två första modellerna överensstämmer med de ordinarie tillvägagångssätt att fördela resurser som tidigare beskrivits. Den riktade fördelningsmodellen är specifik för statsbidraget och innebär att hela bidraget riktats till en eller flera områden/förskolor alternativt grupper av barn, till exempel barn i behov av särskilt stöd.

Hur kommunerna fördelat statsbidraget kan variera mellan de två bidragsåren. Urvalet av de kommenterande delarna från år 2006 pekar på att kommunerna har fördelat efter liknade principer som föregående år. Det förefaller dock vara något vanligare att kommunerna har valt att rikta statsbidraget. Fallstudien visar att fem av åtta förvaltningar fördelat statsbidraget på samma sätt för båda åren. De övriga tre kommunerna skiftat mellan att fördela efter volym och att rikta statsbidraget. Nedan beskrivs hur statsbidraget fördelades bidragsår 2005.

Volymbaserad modell

Knappt hälften av kommunerna har angett att de fördelat statsbidraget efter principen lika mycket per barn eller enhet. Vissa kommuner har fastställt ett minsta belopp som varje enhet tilldelas oavsett barnantal.

Fastän förvaltningen fördelat statsbidraget lika efter antalet barn kan en riktad satsning ha gjorts inom respektive rektorsområde. En del kommuner skriver nämligen att områdeschef/rektor har fått ansvaret att fördela pengarna vidare. Det resulterar i att hänsyn tagits till faktorer som barns ålder, vistelsetid, lokalernas utformning, barngruppens behov och sammansättning. Norrköpings kommun skriver i den kommenterande delen att varje område fått i uppdrag att planera för hur tjänsterna fördelas inom området med avsikt att rikta personalförstärkningarna mot de delar av verksamheten som har behov av att utvecklas. Sollentuna kommun skriver följande:

³¹ Ett tiotal kommuner har inte besvarat denna fråga.

³² Ett tiotal kommuner har fördelat statsbidraget på ett sätt som inte kan klassificeras i de tre modellerna.

Statsbidraget fördelas proportionellt till förskolorna efter antalet inskrivna barn vid mätdatum 1 april respektive 1 oktober 2005. Respektive förskola avgör sedan hur medlen ska användas för att ge bästa möjliga resultat i verksamheten. Under 2005 fick verksamheten i enskild regi knappt två tredjedelar och den kommunalt drivna verksamheten en tredjedel av statsbidraget för personalförstärkningar i förskolan.

Riktad fördelningsmodell

En tredjedel av kommunerna har använt en riktad fördelningsmodell. Statsbidraget har då fördelats efter olika behov som kommunen har velat prioritera. Från de kommenterande delarna av uppföljningen kan framför allt fyra områden urskiljas; förskolor med störst behov, barn i behov av särskilt stöd, utbyggnad och de yngsta barnen.

Förskolor med störst behov kan till exempel innebära de förskolor som har högst antal barn per årsarbetare i kommunen eller de förskolor där efterfrågan är störst. Det förekommer även att behovet för respektive förskola bedömts av områdeschef eller rektor. Ett exempel är från Östersunds kommun där de ville att alla förskolor i kommunen skulle ha tillgång till egna specialpedagoger, varpå cirka 1,2 miljoner riktades till de förskolor som inte hade tillgång till den kompetensen. Resterade del av statsbidraget tilldelades avdelningar med yngre barn. Ett annat exempel är Näs-sjö kommun som först fördelade statsbidraget till respektive skolområde och därefter till de förskolor som hade störst behov av personalförstärkningar. För att bedöma behovet av personalförstärkningar har kommunen bland annat tagit hänsyn till barngruppens storlek och barnens ålder.

När statsbidraget riktats till *barn i behov av särskilt stöd* kan det innebära att kommunen tagit hänsyn till hur hög andel dessa barn utgör i området eller förskolan. Ibland riktas bidraget även till särskilda avdelningar för barn i behov av särskilt stöd, till en central stödenhet och till att personalförstärka olika projekt eller till att starta nya.

Utbyggnad innebär att kommunen öppnat en ny avdelning eller en ny förskola, till exempel öppnade Torsås kommun en naturförskola för att öka valmöjligheterna för barn och föräldrar.

Avslutningsvis har statsbidraget riktats till *barn i de lägre åldrarna*. Danderyds kommun skriver att statsbidraget har utgått med ett påslag på nio procent på "pengen" för 1-2-åringarna. De motiverar beslutet utifrån resultatet av en verksamhetsanalys hösten 2005 som visade att de allra minsta barnen hade störst behov av personalförstärkning.

Volymbaserad med tilläggsresurs

Volymbaserad modell med tilläggsresurs betyder att kommuner fördelat en viss del av statsbidraget per barn och resterande del till specifika satsningar. Det är en femtedel av kommunerna som har skrivit att de använt denna fördelningsmodell. I dessa kommuner fördelades 45 procent av tilläggsresursen till barn i behov av sär-

skilt stöd. I Ockelbo kommun har exempelvis alla enheter fått del av statsbidraget, men alla har inte fått lika mycket, utan fördelningen har skett utifrån barnens behov. Genom att behålla små barngrupper uppnås en allmänt högre kvalitet i verksamheten.

Det näst vanligaste, med 20 procent av fallen, är att kommunerna riktar tilläggsresursen till modersmålsstöd, vilket oftast sker genom att kommunen har anställt personal med flerspråkig kompetens. Svenljunga kommun har exempelvis fördelat bidraget efter antalet barn med annat modersmål än svenska. Pengarna användes till språkgrupper på förskolorna. Flens kommun har anställt tre modersmålsresurser som cirkulerar mellan förskolor där barn med arabiska och somaliska som modersmål är inskrivna.

I övrigt varierar resursfördelningen mycket mellan kommunerna. Områden som har prioriterats är exempelvis yngre barn, lägst personaltäthet, avdelningens behov och dansprojekt. Ett exempel är Halmstad kommun där statsbidraget först fördelades mellan kommunal och enskild verksamhet utifrån andelen inskrivna barn. Därefter avsattes 25 procent av kvarstående medel till specifika anställningar av pedagoger med specialkompetenser. Resterande medel fördelades till kommunens fem skolområden utifrån andel inskrivna barn.

Möjligheten att tillgodogöra sig bidraget i framtiden

I både fallstudien och telefonintervjuerna har respondenterna tillfrågats om de har fått och kommer att få samma resurser efter att det riktade statsbidraget från och med den 1 januari 2007 överförts till anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Sammantaget har 36 kommuner blivit tillfrågade. Intervjupersonerna har i allmänhet svårt att besvara frågan. De flesta har inte kunnat svara längre än för 2007.

Mer än hälften av intervjupersonerna uppger att bidraget har fördelats på samma sätt som tidigare även för år 2007. Vissa har redan under 2007 märkt en försämring. Oavsett om de tillfrågade har fått behålla samma medel eller märkt en försämring kan de inte uttala sig om huruvida de kommer att få lika mycket resurser i framtiden.

5. Statsbidrag och kostnader

Kommuner med innehåll eller återkrav

Med kommunernas uppföljningar som grund har Skolverket beslutat om kommunerna använt statsbidraget till personalförstärkningar som har minskat antalet barn per årsarbetare. Från kommuner som inte gjort detta har Skolverket hållit inne eller återkrävt statsbidraget. Innehållande innebär att medel hållits inne från kommande utbetalningar.

Bidragsår 2005

För bidragsår 2005 var den totala bidragsramen 997,9 miljoner kronor. Efter rekvisitioner från 289 av Sveriges 290 kommuner fördelade Skolverket 994,1 miljoner kronor.³³ Skolverket återkrävde eller höll inne delar av utbetalningen för 32 kommuner. Summan av återkrav och innehållanden uppgick till 51,1 miljoner kronor, vilket innebär att kommunerna för bidragsår 2005 totalt nyttjade 94,5 procent av bidraget.

Tabell 5.1 Statsbidrag till personalförstärkningar i förskolan, bidragsår 2005

	Bidragsramar	Beviljat bidrag	Innehållanden/ återkrav	Utnyttjat statsbidrag	Outnyttjat statsbidrag
Kronor	997 907 108	994 089 421	51 112 088	942 977 333	54 929 775
Andel av bidragsram (%)	-	99,6	5,1	94,5	5,5

Av de 32 kommuner som Skolverket återkrävt eller innehållit statsbidrag från var det 12 kommuner som endast nyttjat den fjärdedel av bidragsramen som enligt förordningen kan användas till att motverka att antalet barn per årsarbetare ökar till följd av att antalet inskrivna barn ökar. Från två kommuner, Hultsfred och Hedemora, har Skolverket återkrävt hela bidraget.

³³ Hammarö kommun rekviderade inte statsbidraget år 2005.

Tabell 5.2 Kommuner som inte nyttjade hela statsbidraget till personalförstärkningar i förskolan bidragsåret 2005

Kommun	Beviljat bidrag år 2005	Belopp som inte söktes	Innehållande/ återkrav	Outnyttjat bi- drag, andel av bidragsramen (%)
Finspång	1 995 380		10 410	0,5
Vänersborg	4 042 265		23 962	0,6
Högsby	494 382		14 578	2,9
Östhammar	1 933 703		59 591	3,1
Tibro	993 486		36 195	3,6
Vilhelmina	618 267		31 730	5,1
Lund	11 866 959		766 520	6,5
Höganäs	2 660 180		173 082	6,5
Håbo	2 670 194		313 398	11,7
Stockholm	101 822 406		15 579 262	15,3
Färgelanda	555 903		106 479	19,2
Flen	1 537 290		406 714	26,5
Katrineholm	3 164 126		847 836	26,8
Sundsvall	9 643 169		2 712 879	28,1
Karlstad	8 094 240		2 395 955	29,6
Torsby	995 828		315 127	31,6
Lekeberg	647 772		235 240	36,3
Mora	1 626 804		1 155 372	71,0
Norrtälje	5 043 204		3 782 403	75,0
Gnesta	973 336		730 002	75,0
Valdemarsvik	602 952		452 214	75,0
Söderköping	1 395 702		1 046 777	75,0
Mullsjö	731 609		548 707	75,0
Nässjö	2 820 096		2 115 072	75,0
Bollebygd	852 255		639 191	75,0
Töreboda	755 920		566 940	75,0
Ludvika	2 165 940		1 624 455	75,0
Sorsele	216 956		162 717	75,0
Umeå	11 802 132		8 851 599	75,0
Ljungby	2 512 767	1 884 575	0	75,0
Ängelholm	3 892 524		3 100 693	79,7
Hultsfred	1 065 070		1 065 070	100,0
Hedemora	1 241 920		1 241 920	100,0
Hammarö	1 913 338	1 913 338	0	100,0

Bidraget har år 2005 finansierat totalt 2 765 årsarbetare till en kostnad av 926,5 miljoner kronor. Av dessa bidrog 2 067 årsarbetare till att minska antalet barn per årsarbetare i förskolan. Resterande 698 årsarbetare bidrog till att motverka en ök-

ning av antalet barn per årsarbetare i kommuner med ett ökat antal inskrivna barn.³⁴

Bidragsår 2006

För bidragsår 2006 uppgick den totala bidragsramen till 1 998 miljoner kronor. Samtliga kommuner rekvirerade hela eller delar av bidraget. Skolverket beviljade och fördelade totalt 1 995 miljoner kronor till personalförstärkningar i förskolan.

Uppföljning av det aktuella året resulterade i att Skolverket återkrävde utbetalt bidrag från 38 kommuner eftersom deras kostnader för personalförstärkningar understigit tilldelat statsbidrag. Återkraven uppgick till 58,3 miljoner kronor. Kommunerna nyttjade därmed 96,9 procent av bidragsramen.

Tabell 5.3 Statsbidrag till personalförstärkningar i förskolan bidragsår 2006

	Bidragsramar	Beviljat bidrag	Innehållanden/ återkrav	Utnyttjat statsbidrag	Outnyttjat statsbidrag
Kronor	1 998 172 485	1 995 299 515	58 284 451	1 937 015 064	61 157 421
Andel av bidragsram (%)	-	99,9	2,9	96,9	3,1

Av de 38 kommuner som blev återbetalningsskyldiga var det 5 kommuner som enbart nyttjade den fjärdedel av bidragsramen som kan användas för att motverka att antalet barn per årsarbetare ökar till följd av att antalet inskrivna barn ökar. År 2006 återkrävdes hela det utbetalda bidraget från Hultsfred respektive Hedemora kommun.

³⁴ Enligt förordningen kan en fjärdedel av bidragsramen användas till att motverka att personaltätheten minskar (antal barn per årsarbetare ökar) när antalet inskrivna barn ökar i förhållande till basnivån.

Tabell 5.4 Kommuner som inte nyttjade hela statsbidraget till personalförstärkningar i förskolan bidragsåret 2006

Kommun	Beviljat bidrag år 2006	Belopp som inte söktes	Återkrav	Outnyttjat bidrag, andel av bidrags- ramen (%)
Solna	14 138 673		75 644	0,5
Karlstad	16 416 800		206 216	1,3
Simrishamn	2 878 156		69 990	2,4
Mörbylånga	2 336 075		61 495	2,6
Höganäs	5 428 336		164 731	3,0
Umeå	23 580 165		912 305	3,9
Lindesberg	3 963 951		172 985	4,4
Nacka	27 980 750		1 299 487	4,6
Malå	554 526		27 480	5,0
Ydre	589 304		34 496	5,9
Tingsryd	1 919 550		113 003	5,9
Södertälje	20 274 156		1 582 140	7,8
Sorsele	437 700		41 533	9,5
Trelleborg	8 297 300		1 045 312	12,6
Torsby	1 891 722		307 027	16,2
Kungsbacka	19 784 860		3 387 029	17,1
Mora	3 268 998		565 942	17,3
Töreboda	1 469 555		303 775	20,7
Grästorp	1 037 520		263 896	25,4
Norsjö	660 080		172 052	26,1
Norrtälje	9 984 114		2 978 304	29,8
Östersund	11 395 605		3 442 379	30,2
Knivsta	4 186 980		1 389 349	33,2
Färgelanda	1 073 723		372 264	34,7
Uppsala	44 016 720		16 657 134	37,8
Torså	1 113 112		429 888	38,6
Valdemarsvik	1 157 300		457 963	39,6
Älvkarleby	1 550 799		712 833	46,0
Orust	2 586 210		1 218 108	47,1
Katrineholm	6 219 811		2 950 944	47,4
Ljungby	4 927 650		2 483 100	50,4
Lekeberg	1 390 424		1 000 869	72,0
Söderköping	2 814 201		2 110 651	75,0
Nässjö	5 620 608		4 215 456	75,0
Lessebo	1 602 201		1 201 651	75,0
Bollebygd	1 723 556		1 292 667	75,0
Hammarö	3 822 686	2 872 686	0	75,1
Hultsfred	2 070 783		2 070 783	100,0
Hedemora	2 493 568		2 493 568	100,0

Statsbidraget har under år 2006 finansierat totalt 5 555 årsarbetare till en kostnad av 1 913,5 miljoner kronor. Av dessa bidrog 4 166 årsarbetare till att minska antalet barn per årsarbetare i förskolan. De återstående 1 389 årsarbetarna användes för att motverka en ökning av antalet barn per årsarbetare i kommuner med ett ökat antal inskrivna barn.

Orsaker till att kommunerna inte nyttjat statsbidraget

I telefonintervjuerna och uppföljningarnas kommenterade delar framkommer flera orsaker till att kommunerna inte använt hela statsbidraget till att minska antalet barn per årsarbetare.³⁵ Orsakerna som kommunerna anger är ofta relaterade till samma huvudproblem, det vill säga kommunernas ekonomi.

Ekonomiska svårigheter

Åtta av arton kommuner har uttryckt att dåliga ekonomiska förutsättningar har lett till att de inte klarat av att minska antalet barn per årsarbetare i den utsträckning bidraget kräver. Det kan till exempel bero på att hela kommunen har ekonomiska problem eller att budgeten för förskoleverksamheten inte räckt till.

I en kommun berättar en tjänsteman till exempel att bidraget kom samtidigt som de var tvungna att genomföra effektiviseringar och besparingar. Ekonomin tillät inga kommunala satsningar. Kommunen ville följande år säkerställa att de fick tillgodoräkna sig statsbidraget. År 2006 kunde tjänstemännen specificera för politikerna vad som krävdes, till exempel behövdes en ny förskola byggas. I samband med vikande elevunderlag i skolan överfördes medel till förskolan. Kommunens satsningar under 2006 resulterade i att kommunen endast fick ett innehållande det första året.

En annan kommun hade liknande problem. Det fanns ett kraftigt underskott i hela barn- och skolnämndens verksamhet och 2004 gjordes kraftiga besparingar inom förskoleverksamheten. En tjänsteman berättar att de trodde att de förmodligen skulle få ett återkrav, men att det helt enkelt inte fanns någon politisk vilja att tillföra några ytterligare pengar till förskolan när det precis hade gjorts besparingar. Efter första bidragsåret gjordes en satsning och "pengen" höjdes, men kommunen lyckades ändå inte minska antalet barn per årsarbetare och fick återkrav även detta år.

Ytterligare ett exempel är en kommun som fick återkrav båda åren och där tjänstemannen berättar att det vid tidpunkten fanns en ambition att förstärka med personal. Dessutom fanns det ett centralt mål att barngruppstorleken skulle minskas. Det fanns dock flera negativa faktorer som spelade in; antalet inskrivna barn ökade, kommunen led av dålig ekonomi och det fanns dessutom besparingskrav. Utöver nämnda svårigheter förekom det också problem med att införskaffa lokaler.

³⁵ 18 kommuner intervjuades om orsaken till varför de har fått ett innehållande eller blivit återbetalningsskyldiga. Elva kommuner har i den kommenterade delen för år 2005 skrivit varför de inte kunnat nyttja hela bidraget. För år 2006 är motsvarande antal åtta kommuner. Flera av dessa kommuner ingår också i telefonundersökningen.

Nivån vid basåret

Nästan hälften av kommunerna i telefonintervjuerna hävdar att basnivån påverkat dem negativt när det gäller möjligheten att uppfylla statsbidragets krav. Tjänstemän från tre kommuner berättade att de genomfört besparingar 2004 och därmed haft svårt att förstärka med den personalen som krävdes. De skulle bli tvungna att först utöka till basnivån för att sedan kunna utöka ytterligare. En av dessa kommuner påpekade att politikerna ökade resurserna till förskolan för det andra bidragsåret, men att de ändå inte nådde upp till statsbidragets krav.

Det finns även kommuner som upplevt att antalet barn per årsarbetare varit förhållandevis bra vid basnivån och att det därför varit svårt att motivera politiker till att satsa mer resurser på förskolan.

En kommun anser att deras basnivå är missvisande, för ett av åren som ingår i basnivån hade en verksamhet lagts ned. Personalen var dock fortfarande skriven som förskolepersonal fastän de arbetade i fritidshem. Intervjupersonen menar att kommunen till viss del skulle kunnat sköta planeringen bättre.

Ökad efterfrågan på förskoleplatser

Åtta av arton kommuner upplever att det har skett en ökad efterfrågan på förskoleplatser och att det har varit en bidragande orsak till deras svårigheter att genomföra personalförstärkningar i tillräcklig omfattning. Vissa kommuner menar att kommunens inflyttningsgrad har ökat och andra menar att den ökade efterfrågan är en följd av maxtaxan.

Kommunerna anger olika orsaker till på vilket sätt ett ökat antal inskrivna barn har bidragit till problem med att minska antalet barn per årsarbetare. Sju kommuner berättar att lokalbrist har försvårat deras möjlighet att minska antalet barn per årsarbetare; vissa av dem har saknat lokaler att expandera i och vissa menar att det skulle bli för trångt att expandera på befintliga avdelningar.

Två kommuner anger att antalet barn har ökat kraftigt samtidigt som lokalkostnaderna varit höga. Det har inneburit att en stor del av kommunernas resurser gått till utbyggnad och att man därför inte kunnat minska antalet barn per årsarbetare i tillräcklig omfattning. En tjänsteman i en annan kommun berättar att de byggt ut en tredjedel av sin verksamhet under de senaste fem åren. Utbyggnaden tog lång tid eftersom kommunen inte ägde så mycket mark. Av den anledningen har trycket på befintliga avdelningar ökat.

När förskolan expanderat kan det enligt en del kommuner vara svårt att bedöma hur många barn som kommer till förskolan och man har därmed haft svårt att avgöra hur mycket personal som behöver anställas. En kommun, som fick betala tillbaka en mindre del av statsbidraget under ett av bidragsåren, berättar att under planeringsperioden är det svårt att ha uppsikt över det exakta antalet tjänster som behövs för att tillgodoräkna sig statsbidraget.

Andra kommuner påpekar att förskolan har växt så pass snabbt att de har haft svårigheter att rekrytera personal i önskad utsträckning. I den kommenterande delen av uppföljningen bekräftas detta:

På grund av starkt och snabbt ökande barnantal i delar av kommunen har vi inte hunnit att fullt ut möta behoven av utbyggnad av förskolan i den takt som vore önskvärd. Vi har därför inte kunnat öka personaltätheten riktigt så mycket som skulle ha behövts för att uppnå kostnaden för fullt statsbidrag (Mörbylånga kommun).

Andra problem enligt intervjuerna är att kommunerna hamnat efter tidsmässigt och inte kunnat rekrytera. Vissa kommuner påpekar också att de saknat ekonomiska resurser att hantera ökningen av barn.

Gemensamma mönster

Telefonintervjustudien och de kommenterande delarna av uppföljningen visar på liknande orsaker till varför kommunerna fått innehållande eller återkrav. Kommuner som fått betala tillbaka någon gång under bidragsperioden har framför allt angett att det beror på att antalet inskrivna barn har ökat och att kommunerna haft problem att hantera det ekonomiskt. Övriga kommuner präglas av dålig ekonomi, vilket medfört problem med basnivån och införskaffandet av nya lokaler. Östersunds kommun anger dock en annan orsak än de ovan nämnda.

Vi kan konstatera att vi inte lyckats med att höja personaltätheten i tillräcklig grad under 2006. Under 2007 anställer vi ytterligare personal. Det har varit svårt att rekrytera personal med rätt kompetens, kommunen har som målsättning att utöka andelen högskoleutbildad personal. I kommunen ökar gruppen förskolebarn och en kraftig utbyggnad av förskoleverksamheten sker.

Ett mönster kan urskiljas i hur mycket kommunerna fått betala tillbaka och vilka orsaker de angivit. I telefonintervjustudien har fyra kommuner fått betala tillbaka mellan 12 och 17 procent av statsbidraget under något av bidragsåren. Av dessa kommuner har tre sagt att ökad efterfrågan varit den huvudsakliga förklaringen. I urvalet har nio kommuner betalat tillbaka mellan 50 och 100 procent av bidraget. Av dessa har sju pekat på att basnivån varit negativ för dem. Sex av de nio kommunerna har också hänvisat till ekonomiska problem. Kommunernas uppföljningar visar att en majoritet av de kommuner som fått ett innehållande på 71 till 100 procent av bidraget hade ett högre antal barn per årsarbetare 2004 än 2003, till exempel på grund av nedskärningar. Det innebär att dessa kommuner haft problem med att öka andelen årsarbetare per barn i den utsträckning som bidraget kräver.

Kommuner med undantag

51 kommuner som ingått avtal med Bostadsdelegationen, Statens bostadsnämnd eller Statens bostadskreditnämnd är enligt förordningen undantagna från kravet att

minska antalet barn per årsarbetare.³⁶ Bidraget skulle i stället kunna användas till att motverka att antalet barn per årsarbetare ökar. I tabell 5.5 visas utvecklingen under bidragsperioden av antalet inskrivna barn och antalet årsarbetare i dessa kommuner i förhållande till samtliga kommuner. Där framgår att förskolan i undantagskommunerna inte har expanderat i samma utsträckning som i samtliga kommuner.

Tabell 5.5 Procentuell ökning av antal inskrivna barn och antal årsarbetare mellan basnivån och bidragsåren för samtliga kommuner och undantagskommuner

Förändring i förhållande till basnivån (%)	Samtliga kommuner		Undantagskommuner	
	2005	2006	2005	2006
I antal inskrivna barn	5,7	10,7	3,5	5,9
I antal årsarbetare	11,5	19,6	7,0	12,5

Under år 2005 i förhållande till basnivån ökade antalet inskrivna barn i 36 undantagskommuner, minskade i 14 och var oförändrad i en kommun. Följande år ökade antalet inskrivna barn i 39 av dessa kommuner, minskade i 11 och var oförändrad i en kommun i förhållande till basnivån.

Trots att undantagskommunerna enligt förordningen inte behöver använda statsbidraget till att minska antalet barn per årsarbetare har ändå majoriteten av dessa kommuner använt statsbidraget till detta. Antal barn per årsarbetare minskade i 41 av 51 undantagskommuner. Antalet årsarbetare ökade med 262, från 3 727 vid basnivån, till 3 989 under år 2005. Av dessa finansierade statsbidraget 106 årsarbetare till en kostnad av 35,8 miljoner kronor.

Följande år minskade antalet barn per årsarbetare i 44 av dessa kommuner. Antalet årsarbetare ökade med 467 i förhållande till basnivån. Av dessa finansierade statsbidraget 231 årsarbetare till en kostnad av 79,4 miljoner. I tabell 5.6 bekräftas att antalet barn per årsarbetare har minskat i undantagskommunerna, från 5,45 vid basnivån till 5,27 år 2005 och till 5,13 år 2006.

Tabell 5.6 Genomsnittligt antal barn per årsarbetare vid basnivån och bidragsåren för samtliga kommuner och undantagskommuner

Antal barn per årsarbetare	Samtliga kommuner	Undantagskommuner
Basnivån	5,51	5,45
År 2005	5,22	5,27
År 2006	5,10	5,13

Det finns även kommuner som nyttjat undantaget och alltså tagit del av bidraget utan att minska antalet barn per årsarbetare. Bidragsår 2005 skulle 23 av 51 kommuner ha fått innehållande eller återkrav till en kostnad på 16,5 miljoner kronor, om de inte varit undantagna. För år 2006 var motsvarande antal 17 kommuner och återkrävt bidrag skulle ha uppgått till 23,5 miljoner kronor. Nedan ges exempel från

³⁶ Dessa kommuner får statligt stöd för att kunna fullgöra sina ekonomiska förpliktelser och uppnå ekonomisk balans.

telefonintervjustudien på hur kommuner som har respektive inte har nyttjat undantaget har resonerat vid användandet av statsbidraget.³⁷

Kommuner som inte har använt undantaget

En kommun kände inte till att de var undantagna från kravet att minska antalet barn per årsarbetare. Två kommuner visste inledningsvis inte att de var undantagna men blev varse om det efter en tid. En av dessa menar att en stark tillströmning av barn under de senaste två åren har påverkat att pengarna användes till personalförstärkningar. Trycket på förskolan var således stort, vilket fördes fram i diskussioner med politiker. Samtidigt nämnde tjänstemannen att det kanske var positivt att de inte kände till undantaget från början, eftersom de inte behövde bli frestade att använda statsbidraget till något annat.

Två kommuner poängterade att det var självklart att statsbidraget skulle användas till personalförstärkningar i förskolan. Den ena kommunen har satsat på förskolan och antalet barn per årsarbetare har sjunkit kraftigt under en längre period. Den andra kommunen menade att trots att ekonomin varit dålig och att inga kraftiga satsningar gjorts på förskolan, så har det i varje fall funnits en politisk ambition att inte försämra läget.

Avslutningsvis beskriver en kommun med vikande barnunderlag att det innan statsbidraget kom fanns önskemål om att genomföra personalförstärkningar. Det saknades dock resurser till detta och bidraget var därför ett mycket välkommet tillskott i kommunen.

Kommuner som använt undantaget

I kommuner som inte använt hela statsbidraget till att minska antalet barn per årsarbetare var samtliga intervjuade tjänstemän medvetna om att de var undantagna från kravet. Ansträngd ekonomi är den återkommande förklaringen till att kommunerna nyttjat undantaget. En kommunal tjänsteman berättar att flertalet verksamheter inom kommunen har fått göra besparingar. Statsbidraget har dock medfört att förskolan hamnat i ett bättre läge. Antalet barn per årsarbetare har kunnat bibehållas i högre utsträckning än vad som hade varit möjligt utan bidraget.

I en annan intervju framgår att kommunen trots undantaget försökte minska antalet barn per årsarbetare, men att det har varit svårt eftersom de har varit tvungna att krympa verksamheten på grund av ett minskat antal inskrivna barn. När antalet inskrivna barn tillfälligt ökat har i stället ekonomin inte tillåtit personalförstärkningar.

En av de tillfrågade kommunerna använde undantaget endast ett av åren. Det första året var ekonomin kärv och statsbidraget kom som ”något av en räddning”. Det andra året gjorde kommunen en satsning och det bestämdes att det skulle finnas en årsarbetare på fem barn.

³⁷ Totalt intervjuades tio kommuner som var undantagna kravet att minska antalet barn per årsarbetare. Fem kommuner har nyttjat undantaget och fem kommuner har inte gjort det.

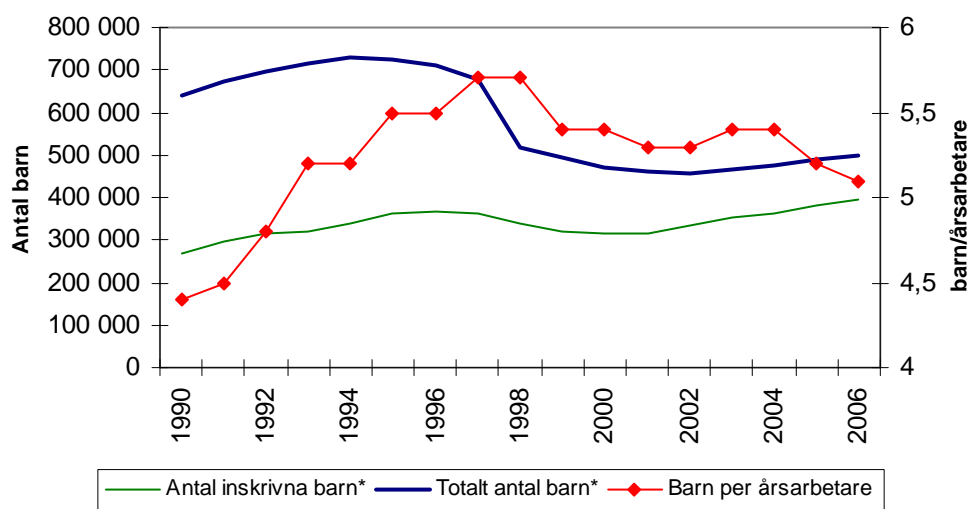
Avslutningsvis konstaterar en kommunal tjänsteman att de varit väl medvetna om att de nyttjat undantaget och att de i fackliga sammanhang blivit ifrågasatta för detta. Kommunen har haft en av landet dyraste barnomsorgskostnader samt ett lågt antal barn per årsarbetare i förskolan. Det kom direktiv från kommunstyrelsen att åtgärda situationen. Det resulterade i att statsbidraget inte enbart användes till personalförstärkningar i förskolan, utan även till viss del för att sanera kommunens ekonomi.

6. Utveckling av antalet barn per årsarbetare

Enligt Skolverkets statistik ökade antalet inskrivna barn i förskolan mellan åren 1990 och 1996. Den ökade efterfrågan på platser tillsammans med besparingar i förskolan under samma period ledde till att antalet barn per årsarbetare ökade från 4,4 till 5,7.

Åren 1997-2001 minskade antalet inskrivna barn, bland annat till följd av att förskoleklassen infördes 1998. Under dessa år minskade antalet barn per årsarbetare till 5,3. Från år 2002 har antalet inskrivna barn ökat, framför allt till följd av införandet av Maxtaxa och allmän förskola m.m. Under 2003 och 2004 var antalet barn per årsarbetare 5,4. Därefter minskade antalet barn per årsarbetare kontinuerligt till 5,1 barn per årsarbetare år 2006. Preliminär statistik för år 2007 visar att antalet barn per årsarbetare ökat något till 5,2.

Diagram 6.1 Antal inskrivna barn i förskolan och totalt antal barn, år 1990-2006



* Omfattar totalt antal barn i riket år 1990-1997 i åldern 1-6 och år 1998-2006 i åldern 1-5

Förändring i förhållande till basnivån

Under 2005 rekviderade och erhöll 289 av landets 290 kommuner hela eller delar av bidraget. Året därpå rekviderade samtliga kommuner hela eller delar av bidraget.

Av tabell 6.1 framgår att antalet barn per årsarbetare vid basnivån var 5,51 och det totala antalet årsarbetare i förskolan var 64 997.³⁸ Under 2005 tillkom 7 443 årsar-

³⁸ Basnivån är ett genomsnitt mellan åren 2003 och 2004.

betare, vilket motsvarar en ökning med 11,5 procent.³⁹ 2 765 årsarbetare finansierades av statsbidraget till en kostnad av 926,5 miljoner kronor. Därmed minskade antalet barn per årsarbetare till 5,22 under bidragsåret 2005.

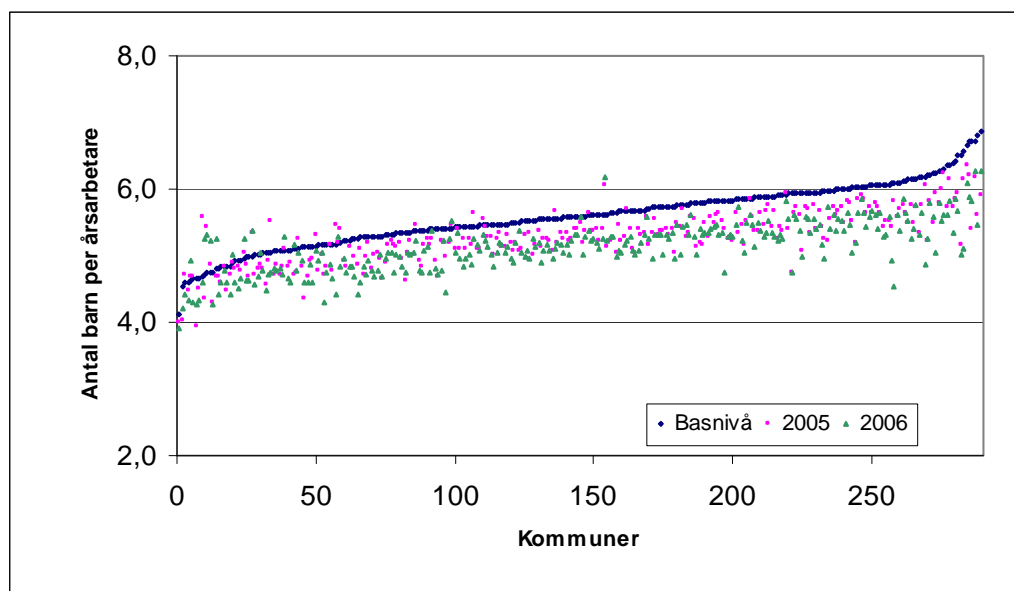
Under 2006 tillkom 12 731 årsarbetare, vilket motsvarar en ökning med 19,6 procent. 5 555 årsarbetare finansierades av statsbidraget till en kostnad av 1 913,5 miljoner kronor.⁴⁰ Antalet barn per årsarbetare sjönk ytterligare till 5,10.

Tabell 6.1 Antal inskrivna barn, antal årsarbetare och antal barn per årsarbetare i förskolan vid basnivå och bidragsåren

	Basnivå	2005	2006
Antal årsarbetare	64 997	72 440	77 728
Antal inskrivna barn	358 161	378 193	396 152
Antal barn per årsarbetare	5,51	5,22	5,1

91 procent av kommunerna har under 2005 minskat antalet barn per årsarbetare i förskolan. Följande år ökade denna andel till 95 procent. I dessa kommuner har antingen personal anställts, bibehållits eller minskat beroende på hur antalet inskrivna barn i kommunen utvecklats. Diagram 6.2 visar antalet årsarbetare för varje kommun under bidragsåren jämfört med basnivån. När markeringen för år 2005 och år 2006 ligger under basnivån har en minskning av antalet barn per årsarbetare skett och personaltätheten har därmed ökat.

Diagram 6.2 Antal årsarbetare för varje kommun under bidragsåren jämfört med basnivån



³⁹ Av de årsarbetare som tillkom år 2005 finansierades 1 155 med statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (SFS 2001:161).

⁴⁰ Av de årsarbetare som tillkom år 2006 finansierades 1 065 med statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (SFS 2001:161).

Enligt 2005 års uppföljningar har 245 av 289 kommuner ökat antalet inskrivna barn i förhållande till basnivån. 243 av dessa har personalförstärkt för att motverka att antalet barn per årsarbetare ökar till följd av barnökningen. Totalt har 698 årsarbetare anställts för att motverka en ökning av antalet barn per årsarbetare, motsvarande statsbidrag på drygt 234 miljoner kronor.

Tabell 6.2 visar att av de 264 kommuner som under 2005 minskade antalet barn per årsarbetare hade 223 också haft ett ökat antal inskrivna barn i förskolan. Personalen har med andra ord ökat mer än antalet barn relativt sett. Resterande 41 kommuner har haft ett minskat antal inskrivna barn i förskolan.⁴¹ Flertalet av dessa, 33 kommuner, har tillfört personal. Endast 8 kommuner har minskat antalet personal i förhållande till basnivån. För att antalet barn per årsarbetare ska ha kunnat minska i de sistnämnda kommunerna har antalet inskrivna barn minskat procentuellt sett mer än antalet årsarbetare.

Tabell 6.2 Antal kommuner som har minskat antalet barn per årsarbetare mellan basnivån och 2005

År 2005	Ökat antal personal	Minskat antal personal	Totalt
Ökat antal inskrivna barn	223	0	223
Minskat antal inskrivna barn	33	8	41
Totalt	256	8	264

Under 2006 rekviderade samtliga 290 kommuner hela eller delar av statsbidraget. I 254 av dessa kommuner har antalet inskrivna barn i förskolan ökat år 2006 i förhållande till basnivån. 253 kommuner har anställt personal och därmed fått tillgodoräkna sig en fjärdedel av bidragsramen. Totalt 1 389 årsarbetare till en kostnad av 480 miljoner har anställts för att motverka en ökning av antalet barn per årsarbetare.

Enligt tabell 6.3 är det 276 kommuner som under bidragsåret 2006 har minskat antalet barn per årsarbetare. I 242 av dessa kommuner har antalet inskrivna barn och antalet årsarbetare ökat i förhållande till basnivån. Resterande 34 kommuner har haft minskat antal inskrivna barn och i 4 av dessa kommuner har även antalet årsarbetare minskat.

Tabell 6.3 Antal kommuner som har minskat antal barn per årsarbetare mellan basnivån och 2006

År 2006	Ökat antal personal	Minskat antal personal	Totalt
Ökat antal inskrivna barn	242	0	242
Minskat antal inskrivna barn	30	4	34
Totalt	272	4	276

⁴¹ Om en kommun har ett minskat antal inskrivna barn kan antalet barn per årsarbetare minska genom att personal antingen tillförts, bibehållits eller minskat relativt antalet inskrivna barn.

Jämförelse mellan kommuner

För att närmare beskriva hur antal årsarbetare, antal inskrivna barn och antal barn per årsarbetare har utvecklats i kommunerna har Sveriges kommuner och Landstings kommungruppsindelning använts. Kommunerna delas in i nio grupper utifrån vissa strukturella egenskaper, som bland annat befolkningsstorlek, pendlingsmönster och näringslivsstruktur.⁴²

Tabell 6.4 visar att antalet inskrivna barn och antalet årsarbetare har ökat i förhållande till basnivån i samtliga kommungrupper. Ökningen i antal inskrivna barn mellan basnivån och år 2006 varierar mellan 4 och 14 procent. Motsvarande förändring i antal årsarbetare varierar mellan 14 och 25 procent. Antalet inskrivna barn i förskola har procentuellt ökat mest i förorts- och pendlingskommuner. Dessa kommungrupper har även tillfört flest årsarbetare år 2006 i förhållande till basnivån. De kommungrupper som har haft de minsta ökningarna både i antal inskrivna barn och antal årsarbetare är glesbygdskommuner och övriga kommuner med 12 500 - 25 000 invånare.

Tabell 6.4 Procentuell förändring av antalet inskrivna barn i förskolan och antalet årsarbetare mellan basnivån och bidragsåren, fördelat efter kommungrupp

Årsarbetare mellan basnivå och 25 000 inv., fördelat efter kommungrupp

Kommungrupp	Antal årsarbetare			Antal inskrivna barn			
	Förändring mot basnivå (%)	Basnivå	2005	2006	Basnivå	2005	2006
Storstäder		12 093	13 245	14 618	62 836	66 147	70 299
			10%	21%		5%	12%
Förortskommuner		11 602	13 444	14 448	66 696	71 778	75 893
			16%	25%		8%	14%
Större städer		17 948	20 006	21 220	98 923	104 513	108 849
			11%	18%		6%	10%
Pendlingskommuner		4 158	4 616	5 090	23 469	24 745	26 609
			11%	22%		5%	13%
Glesbygdskommuner		1 859	2 021	2 127	9 690	10 007	10 125
			9%	14%		3%	4%
Varuproducerande kommuner		3 762	4 161	4 451	21 020	21 980	22 878
			11%	18%		5%	9%
Övriga >25 000 inv.		8 262	9 124	9 639	45 903	48 244	49 777
			10%	17%		5%	8%
Övriga 12500-25000 inv.		3 836	4 164	4 392	21 310	22 035	22 792
			9%	14%		3%	7%
Övriga < 12500 inv.		1 477	1 658	1 742	8 316	8 744	8930
			12%	18%		5%	7%
Totalt		64 997	72 440	77 728	358 161	378 193	396 152
			11%	20%		6%	11%

Tabell 6.5 innehåller antalet barn per årsarbetare fördelat efter kommungrupp åren 2005 och 2006. Storstäder och glesbygdskommuner hade ett lägre antal barn per

⁴² Den 1 januari år 2005 reviderades kommungruppsindelningen. Ändringen medförde bland annat att kommungruppen medelstora städer försvann och varuproducerande kommuner tillkom. För att få en jämförbar bild av utvecklingen mellan basnivån och åren 2005-2006 har den nya kommungruppsindelningen valts. Indelningen används för att illustrera skillnader över tid och inte för att beskriva de strukturella förutsättningar som gällde vid basnivån och för år 2005.

årsarbetare vid basnivån än övriga kommungrupper. I samtliga kommungrupper har antalet barn per årsarbetare minskat.

Tabell 6.5 Antal barn per årsarbetare vid basnivå och bidragsåren fördelat efter kommungrupp

Kommungrupp	Antal barn per årsarbetare		
	Basnivå	2005	2006
Storstäder	5,2	5,0	4,8
Förortskommuner	5,7	5,3	5,3
Större städer	5,5	5,2	5,1
Pendlingskommuner	5,6	5,4	5,2
Glesbygdskommuner	5,2	5,0	4,8
Varuproducerande kommuner	5,6	5,3	5,1
Övriga >25 000 inv.	5,6	5,3	5,2
Övriga 12500-25000 inv.	5,6	5,3	5,2
Övriga < 12500 inv.	5,6	5,3	5,1
Totalt	5,5	5,2	5,1

En regressionsanalys som omfattar alla kommuner visar att endast två av de undersökta faktorerna kan förklara variationen i antalet barn per årsarbetare: antalet barn per årsarbetare vid basnivån och antalet inskrivna barn under bidragsperioden. Till sammans förklarar dessa två faktorer 34 procent av variationen.⁴³ Sambandet visar att kommuner som vid basnivån hade lägre antal barn per årsarbetare har minskat antalet barn per årsarbetare i mindre utsträckning än kommuner med högre antal barn per årsarbetare vid basnivån, allt annat lika. Förklaringar till detta kan handla om prioriteringar i kommunen. Vid ett lägre antal barn per årsarbetare är det sannolikt att andra verksamheter prioriterats vid tilldelandet av resurser.

Vad gäller förändringar i andelen inskrivna barn under perioden tyder sambandet på att antalet barn per årsarbetare ökar när antalet inskrivna barn i kommunen ökar. En kommun med minskat antal inskrivna barn kan ”öka personaltätheten” genom att bibehålla befintlig personal, medan en kommun med ökat antal inskrivna barn måste tillföra personal för att uppnå detsamma. Det kan bli mer kostsamt för en kommun med kraftigt ökande antal inskrivna barn i förskolan att ta del av statsbidraget eftersom kommunen själv måste bekosta delar av personalförstärkningarna för att nå upp till basnivån.

Ingen av de faktorer som mäter kommunens ekonomi, politiska prioriteringar eller om kommunen har avtal med Statens bostadsnämnd, bostadsdelegation eller Statens bostadskreditnämnd är signifikanta i modellen. Det behöver dock inte betyda att det inte finns något samband mellan dem och förändringen i antal barn per årsarbetare. En kommuns förmåga att minska antalet barn per årsarbetare beror antag-

⁴³ Andelen variation som förklaras av modellen anges i måttet justerat R^2 och är för analysen 0,34. Nämnade variabler är signifikanta på 1-procentsnivån. För ytterligare information om regressionsanalysen se bilaga 3.

ligen på faktorer som hänger samman på ett komplext sätt eftersom beslutfattandet sker på flera nivåer i kommunen.

Avslutningsvis kan konstateras att spridningen i antalet barn per årsarbetare har minskat mellan kommunerna vid en jämförelse mellan basnivån och bidragsåren. Statistik från uppföljningarna visar att spridningen minskat år 2005 och ännu mer 2006.⁴⁴

Personalförstärkning

I de kommenterande delarna av uppföljningen påpekar ungefär 60 procent av kommunerna att de använt statsbidraget till att minska antal barn per årsarbetare. Hur kommunerna genomfört minskningen varierar. Vissa kommuner har generellt minskat antalet barn per årsarbetare. Andra har valt att minska antalet barn per årsarbetare i vissa barngrupper.

Fallstudien visar att sju av de åtta besökta kommunerna har ökat antalet årsarbetare i förskolan genom att anställa personal. Den åttonde kommunen har haft minskat antal inskrivna barn under bidragsperioden och därmed kunnat minska antalet barn per årsarbetare genom att bibehålla personalen och utöka deltidstjänsterna. I de sju kommunerna i fallstudien där förskolan expanderat har även kommunala medel används för att anställa personal.

Pedagogisk högskoleutbildning

I tabell 6.6 visar Skolverkets statistik hur andelen personal i förskolan som har pedagogisk högskoleutbildning har utvecklats mellan åren 1994 och 2006. Under den andra hälften av 1990-talet har andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning varierat mellan 53 och 54 procent. Mellan åren 2000 och 2001 sjönk denna andel till 52 procent. Minskningen fortsatte under år 2002 till bottennoteringen 50,6 procent.

År 2003 ökade andelen marginellt till nära 51 procent och under perioden 2004 till 2006 har andelen stabiliserats kring strax över 51 procent. Ökningen och stabiliseringen är ett resultat av att andelen pedagogisk högskoleutbildad personal ökat i den kommunala förskolan. När det gäller förskola i enskild regi har det skett en minskning av andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning från och med år 2003 och framåt. Andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning varierar stort mellan och inom kommunerna.

⁴⁴ Se bilaga 7.

Tabell 6.6 Andel årsarbetare i förskolan med pedagogisk högskoleutbildning åren 1994 till 2006

Andel årsarbetare med pedagogisk högskoleutbildning (%)			
År	Kommunal	Enskild	Totalt
1994	54,0	51,9	53,8
1995	54,2	52,5	54,0
1996	53,8	53,4	53,8
1997	54,1	52,6	53,9
1998	53,0	52,7	53,0
1999	53,7	52,8	53,6
2000	54,3	52,4	54,0
2001	52,4	49,8	52,0
2002	51,4	46,7	50,6
2003	51,9	45,7	50,8
2004	52,3	45,6	51,2
2005	52,8	44,5	51,4
2006	53,1	42,7	51,3

Jämförelse med basnivån

Enligt kommunernas uppföljningarna har andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning ökat med 0,5 procentenheter mellan basnivån och 2005, och var oförändrad år 2006.⁴⁵

Tabell 6.7 Andel personal i förskola vid basnivån och bidragsåren fördelat efter utbildningskategori

Andel (%)	Basnivå	2005	2006
Pedagogiskt högskoleutbildning	50,9	51,4	51,4
Annan utbildning för arbete med barn	44,2	43,4	43,5
Övrig	5,0	5,2	5,1

Tabell 6.8 visar att andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning har ökat i de flesta kommungrupper. Undantaget är förortskommuner, där andelen har minskat i förhållande till basnivån. I denna kommungrupp har andelen inskrivna barn ökat kraftigt, vilket kan ha lett till svårigheter att rekrytera högskoleutbildad personal.

⁴⁵ Förskollärare-, fritidspedagog- eller lärarutbildning.

Tabell 6.8 Andel personal med pedagogisk högskoleutbildning vid basnivå och bidragsåren fördelat efter kommungrupp

Kommungrupper	Andel personal med pedagogisk högskoleutbildning (%)		
	Basnivå	2005	2006
Storstäder	45,9	47,5	46,3
Förortskommuner	44,7	43,6	42,7
Större städer	56,0	56,5	57,3
Pendlingskommuner	51,0	50,1	51,8
Glesbygdskommuner	46,1	47,6	48,9
Varuproducerande kommuner	54,0	55,2	55,8
Ovriga > 25 000 inv.	53,6	54,8	55,4
Övriga 12 500-25 000 inv.	54,1	54,8	55,1
Övriga < 12 500 inv.	50,9	55,0	54,0
Totalt	50,9	51,4	51,4

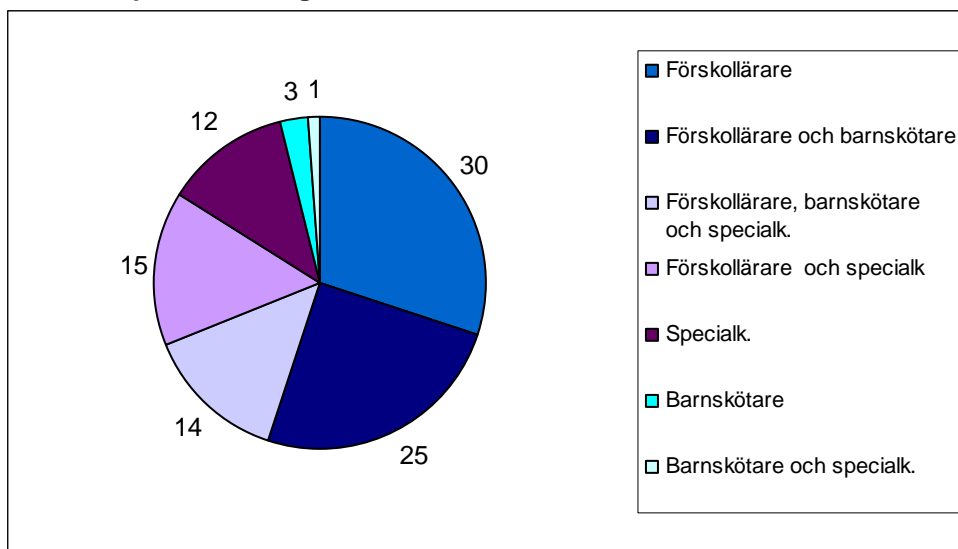
Andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning varierar mycket mellan kommuner. Spridningen mellan basnivå och år 2006 är oförändrad.⁴⁶

Personalkategorier

Vilken personal som har anställts med statsbidraget varierar både inom och mellan kommuner. Diagram 6.3 visar en sammanställning av vilken personal som kommunerna har anställt enligt de kommenterade delarna av uppföljningen.⁴⁷ I 30 procent av kommunerna har enbart förskollärare anställts. I 12 respektive 3 procent av kommunerna har enbart specialkompetenser respektive barnskötare anställts. För övrigt har kommunerna anställt flera olika personalkategorier. 25 procent av kommunerna har anställt både förskollärare och barnskötare. Kombinationen förskollärare och specialkompetenser finns i 15 procent av kommunerna. 14 procent av kommunerna har kombinerat de tre olika kategorierna.

⁴⁶ Se bilaga 7.

⁴⁷ Drygt 10 procent av kommunerna har inte besvarat vilka personalkategorier som anställts. Detta kan till exempel bero på att kommunernas enheter har själva fått bestämma vilka kategorier som ska anställas och att kommunen centralt inte undersökt vilken personal som anställts, att kommunen har utökat tjänstgöringsgrad eller att kommunen inte har prioriterat någon speciell personalkategori.

Diagram 6.3 Procentuell fördelning av kommunernas personalförstärkningar fördelat efter personalkategori

Majoriteten av kommunerna har således anställt förskollärare, ibland kombinerat med andra personalkategorier. Enligt tabell 6.9 har hälften så många kommuner anställt barnskötare, som förskollärare. Ungefär hälften av kommunerna har anställt specialkompetenser, till exempel specialpedagoger, modersmålslärare eller logoped-er.

Tabell 6.9 Olika personalkategorier som kommunerna anställt med statsbidraget

Personalkategorier	Antal	Andel
Förskollärare	211	83
Barnskötare	109	43
Specialkompetenser *	145	57
Varav: specialpedagoger	65	26
modersmålslärare	12	5
logoped/språk	11	4
kulturpedagog	9	4
dramapedagog	8	3
assistenter	6	2
psykdog/kurator	5	2
genuspedagog	5	2
danspedagog	5	2
musikpedagog	5	2

* Kategorier med antal mindre än fem redovisas ej

Även i fallstudien varierar det vilken personal som anställts. Enligt rektorerna i sju av åtta kommuner är det i första hand personal med pedagogisk högskoleutbildning som de velat anställa eller personal med specialkompetenser, till exempel språkpedagoger, utvecklingspedagoger och konstnärer.

Förskollärare och barnskötare

Fallstudien och de kommenterande delarna av uppföljningen visar att en majoritet av kommunerna anställt förskollärare eller kombinationen förskollärare och barnskötare. Dessa undersökningar ger även en bild av hur kommunerna resonerat vid genomförda personalförstärkningar.

Enligt propositionen Kvalitet i förskolan bör förskollärarna ha det pedagogiska ansvaret. Detta har fått ett starkt genomslag i kommunerna. Intervjuer med kommunala tjänstemän och rektorer bekräftar att de arbetar med att förstärka förskollärarnas pedagogiska roll och att barnskötarna får ta större delen av vårdnadsansvaret. De påpekar samtidigt att det finns många duktiga barnskötare och att de ska vara delaktiga i det pedagogiska arbetet.

Alltså vi har inget beslut, men generellt anser vi att förskollärarna har ett annat pedagogiskt ansvar som inte barnskötarna har. Att det ingår i den yrkesrollen som förskollärare, du har en högskoleutbildning och vi har naturligtvis höga förväntningar på en förskollärare när det gäller det pedagogiska arbetet. Vi har många duktiga barnskötare också, men kravet är klart uttalat högre på förskollärarna när det gäller den pedagogiska verksamheten (Områdeschef)

Det förekommer också att andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning ses över i kommunerna. Att öka andelen förskollärare i förhållande till andelen barnskötare ses som ett sätt att öka kvaliteten i förskolan. Både i fallstudien och i de kommenterande delarna påpekar kommunerna att de satsat statsbidraget på detta. Linköpings kommun skriver till exempel i den kommenterande delen att andelen högskoleutbildad personal är mycket låg i förhållande till jämförbara städer och att de därför prioriterat rekrytering av förskollärare. Tillgången har dock inte varit lika stor som efterfrågan. Kommunala tjänstemän i en besökt kommun berättar om ett liknande problem.

Det politiska beslutet från barn- och ungdomsnämnden, helst till förskollärare, men det var helst eftersom rekryteringsläget är svårt. För vi har svårt att få tag på förskollärare och vi har sagt att vi kan använda det till barnskötare men också olika specialkompetenser (Kommunala tjänstemän).

Svårigheter att rekrytera förskollärare är en fråga som återkommer i intervjuerna med tjänstemän och rektorer. Framför allt barnskötare, men även specialkompetenser, har ibland anställts i stället för förskollärare. Sju av åtta besökta kommuner säger att de har eller kommer att få svårigheter att rekrytera förskollärare. Vissa kommuner påpekar att rekryteringsproblematiken medfört att andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning inte ökat i kommunen, men menar att det i stället bör ses som en bedrift att den inte minskat.

Också i de kommenterande delarna av uppföljningen påpekas att det varit brist på högskoleutbildad personal. Munkedals kommun skriver till exempel att de i första hand har försökt att anställa förskollärare men att detta inte har lyckats fullt ut. I stället har barnskötare anställts. Drygt två femtedelar av kommunerna har uppgett att de anställt barnskötare med hjälp av statsbidraget, men många av dessa har ock-

så anställt förskollärare eller någon annan personalkategori. Ytterst få kommuner har använt statsbidraget till att enbart anställa barnskötare.

Enligt fallstudien beror svårigheterna att rekrytera förskollärare framför allt på att förskolan har expanderat. När antalet inskrivna barn ökar måste personal anställas: först för att bibehålla antalet barn per årsarbetare och därefter ytterligare för att minska antalet barn per årsarbetare. Förskolans kraftiga expansion har medfört att kommunerna utöver statsbidraget även satsat kommunala medel på att bygga ut förskolan. Att förskollärarna enligt propositionen bör ha det pedagogiska ansvaret har som nämnts ovan fått ett starkt genomslag i kommunerna, vilket ytterligare ökat efterfrågan på denna yrkeskategori.

Specialkompetenser

Enligt de kommenterande delarna har 145 kommuner anställt personal med specialkompetenser, ofta med delar av statsbidraget. Vissa kommuner har riktat satsningen mot olika områden, till exempel att förbättra barns språkutveckling. Logoped, språkutvecklare och specialpedagoger har anställts. I Botkyrka kommun har förskollärare frigjorts för att arbeta mer med det språkutvecklande arbetssättet. Pedagogerna i kommunen har observerat barnens språkutveckling, vilket har höjt den språkliga nivån. I Färgelanda kommun har en specialpedagog med särskild kompetens inom tal- och språkstörningar anställts och denna person har varit till stor hjälp vid inventering av stödbehov, utredningar och direkta stödinsatser.

I fallstudien har sex av åtta kommuner använt delar av statsbidraget till att anställa till exempel specialpedagoger, språkpädoger, konstnärer, atteljerister, drama- och musikpedagoger. Specialkompetenser har anställts för att komplettera arbetslagets kompetens. Tanken är att de ska bidra med någonting utöver den vanliga verksamheten. Specialkompetenserna har antingen anställts centralt eller inom respektive område. Centrala satsningar kan ske i projektform. En kommun i fallstudien har gjort en sådan satsning i form av en kultur- och dramaskola dit varje förskola får ansöka om att delta.

Då går man dit och leker samtidigt som man tränar språk och ljud och man tränar muskulaturen i ansiktet...Man kommer bli gladare och skrattar, det är en massa såna här saker. Samtidigt är det fortbildning för oss personal... (Förskollärare).

I de övriga fem kommunerna som anställt personal med specialkompetenser har rektorerna sett ett behov i sitt område som inte tidigare kunnats uppfyllas inom ramen för den ordinarie budgeten. Statsbidraget har i dessa fall möjliggjort anställandet av specialkompetenser.

Även vid anställning av personal med specialkompetenser har det dock funnits svårigheter att rekrytera.

Alltså det är ju väldigt bra att satsa på andra grupper, atteljerister med det ena med det tredje, men man måste få tag i dem också. Vi har ju försökt men vi har kanske inte riktigt lyckats fullt ut...(Kommunala tjänstemän)

En aspekt som försvårat rekryteringen är att personalen ska vara lämplig, vilket innebär att de inte bara ska ha en efterfrågad specialkompetens utan även kunna arbeta med barnen på deras nivå. Några förskollärare har till exempel varit med om situationer när personal med specialkompetens haft för höga förväntningar på vad barn i åldern 1-5 klarar av.

Det huvudsakliga intrycket från de sex kommuner som anställt personal med specialkompetenser är positiv. De menar att det höjt kvaliteten i verksamheten både för barn och personal. Förskollärare och rektorer återkommer till att detta samarbete mellan specialkompetenserna och övrig personal inte bara bidrar till personalförstärkning utan fungerar som kompetensutveckling för ”ordinarie” personal. Personalen med specialkompetenser bidrar med nya idéer och personalen får tillfälle att umgås med barnen utan att vara ledare. Det bidrar även positivt till barnens utveckling och lärande.

...de har ju kompetenser som inte vi har. Alltså de kan ju utmana barnen i sitt utforskande och lärande på helt andra premisser än vad vi kan. Så vi har anställt tre konstnärer som är kompetenta på olika områden, alltså de har ju olika kompetenser i förhållande till varandra. Så de har ju verkligen berikat barnens lärandeprocesser, känner jag. Plus att vi har en musikpedagog, som jobbar särskilt med musik på våra förskolor (Förskollärare).

7. Gruppstorlek

I tabell 7.1 beskrivs utvecklingen avseende gruppstorlekar i förskolan mellan åren 1990 och 2006 i förhållande till antal barn per årsarbetare. Gruppstorleken har, med undantag från år 1998 då förskoleklassen infördes, ökat mellan åren 1990 och 2001. Följande år har gruppstorleken stabiliserats och minskat något. År 2006 sjönk den till mindre än 17 barn per grupp, vilket var första gången under 00-talet.

Tabell 7.1 Antal barn per årsarbetare och gruppstorlek i förskolan år 1990-2006

År*	Antal barn per årsarbetare	Gruppstorlek**
1990	4,4	13,8
1991	4,5	15,1
1992	4,8	15,7
1993	5,2	16,0
1994	5,2	16,5
1995	5,5	16,7
1996	5,5	16,9
1997	5,7	16,9
1998	5,7	16,5
1999	5,4	..
2000	5,4	..
2001	5,3	17,5
2002	5,3	17,4
2003	5,4	17,2
2004	5,4	17,2
2005	5,2	17,0
2006	5,1	16,7

* Notera att åren 2001 och 2002 insamlades uppgifterna genom en urvalsstudie. Övriga år är uppgifterna hämtade från den officiella statistiken (totalinsamling).

** Barngrupp som ett arbetslag ansvarar för

Preliminär statistik från år 2007 visar att den genomsnittliga gruppstorleken var densamma som året innan, det vill säga 16,7 barn per grupp.

Skolverket har i tidigare studier visat att barngruppernas storlek varierar kraftigt mellan kommunerna, men att den största variationen finns inom kommunerna. Framför allt är det ekonomiska resurser och prioriteringar som avgör gruppstorleken, oavsett om beslut kring dessa fattas på kommunal nivå eller förskolenivå.⁴⁸

Kommuner som minskat gruppstorlekarna

Enligt de kommenterande delarna av uppföljningen har en fjärdedel av kommunerna använt statsbidraget för att finansiera en eller flera nya avdelningar. Anledningen är att kommunerna vill minska barngruppsstorleken eller att antalet barn har ökat eller både och. Ystads kommun skriver exempelvis att de har öppnat nya för-

⁴⁸ Skolverkets rapport 237, Gruppstorlekar. Skolverkets rapport nr 239, Förskola i brytningstid – Nationell utvärdering av förskolan s. 62ff.

skolor och anställt mer personal för att minska barngruppstorleken. Eftersom antalet inskrivna barn i kommunen ökat var det naturligt att öppna nya förskolor i stället för att utöka befintliga barngrupper. Örkelljunga kommun menar att de öppnade en ny avdelning dels för att minska barngruppstorleken, dels för att klara av att erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål.

Nästan en femtedel av kommunerna har i de kommenterande delarna av uppföljningen skrivit att de använt bidraget för att minska antalet barn i grupperna. Hur kommunerna gjort detta varierar. Vissa kommuner har satsat på att minska de största grupperna medan andra kommuner minskat grupperna generellt. Enligt Motala kommun är en minskning av barngruppstorleken den viktigaste åtgärden som statsbidraget använts till. De beslutade att i ett första skede minska antalet heltidsplatser per avdelning från 19 till 18. Årjängs kommun skriver att de arbetar efter målet att antalet barn per årsarbetare inte ska överskrida 5,0 och att antalet barn per avdelning inte ska vara mer än 15.

Enligt fallstudien har tre av åtta kommuner använt statsbidraget till att minska barngruppstorleken med bibehållet antal årsarbetare. I en av fallstudiekommunerna där variationen i gruppstorlek var förhållandevis liten, har grupperna under 2005 minskats från i genomsnitt 18 till 17 barn.

Sen var det så här, vi gjorde en utredning och tittade på att vi har 18 barn i grupperna med 3 personal, att sänka barnantalet per grupp med bibehållen personal och då kunde vi använda oss av Hallengrenpengarna till den. Så nu har vi 17 barn i grupperna (Kommunala tjänstemän)

Den intervjuade rektorn och de intervjuade förskollärarna i denna kommun bekräftar att grupperna har minskat. De menar att minskningen har gjort skillnad men de önskar att grupperna minskade än mer.

I en annan kommun, där gruppstorlekarna varierar mer mellan förskolorna, har förvaltningen fokuserat på att minska de största grupperna.

...vi har försökt medvetet fokusera att minska där vi haft många barn. Det har varit medvetet, för det är uppenbart för nämnden och politikerna att barngruppstorlekarna ska minska, och då har vi börjat där vi har de största grupperna... (Kommunala tjänstemän)

I de fall satsningarna är riktade mot vissa grupper/förskolor blir det inte lika uppenbart för de intervjuade förskollärarna att en minskning av grupperna har skett. Endast de som arbetar på de aktuella avdelningarna noterar skillnaden.

De tre kommuner som har satsat statsbidraget på att minska barngrupperna tror inte att satsningen skulle ha genomförts utan statsbidraget. Eftersom det var riktade medel som fanns utöver den ordinarie budgeten och att det i propositionen framgick att ett syfte med statsbidraget var att minska gruppstorleken var det lättare att motivera satsningen.

Kommuner med ökat antal inskrivna barn

I fem av de åtta besökta kommunerna har statsbidraget inte använts till att minska gruppstorleken. Dessa kommuner menar att förskolan har expanderat kraftigt under bidragsåren och att de har haft svårt att hitta lokaler för att bygga ut förskolan. I en kommun där antalet inskrivna barn ökar måste det ske en utbyggnad av förskolan för att det ska bli möjligt att minska gruppernas storlek. I dessa kommuner har statsbidraget framför allt använts för att minska antalet barn per årsarbetare på befintliga förskolor.

Fallstudien visar att kommunerna löser lokalfrågan på olika sätt. Exempel är att nya lokaler byggs, att skolans lokaler och hyreshus används och/eller att kommunerna hyr paviljonger/moduler/baracker. En majoritet av dessa lösningar är kortsiktiga, till exempel att flytta femåringarna till skolans lokaler eller att använda hyreshus som inte är anpassade för att bedriva förskola. Kortsiktiga lösningar tenderar dock enligt fallstudien att permanentas eftersom trycket på förskolan är så pass högt.

Kommunerna har enligt fallstudien svårt att bygga ut förskolan i samma takt som efterfrågan ökar. I det läget uppstår problem med att erbjuda plats i förskolan utan oskäligt dröjsmål, det vill säga inom tre till fyra månader. Att erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål har enligt fallstudien högsta prioritet, vilket gör att frågor om exempelvis gruppstorlek och gruppens sammansättning hamnar i skymundan. Flera kommuner hävdar att barnen måste få plats oavsett om grupperna blir större än vad som är lämpligt.

Kön till förskolan är generellt sett längst under våren. Det är då flertalet överinskrivningar sker. Våren är den tid då belastningen på förskollärare är som högst och när de kommenterar att barngrupperna är för stora är det framför allt situationen under våren de talar om.

Sammanfattningsvis kan konstateras att flera kommuner i fallstudien använder sig av kortsiktiga strategier och lösningar för att erbjuda barn plats utan oskäligt dröjsmål. Detta kan påverka kvaliteten i förskola negativt. Det finns inget stöd i skollagen för kommunerna att göra en prioritering mellan kraven på att erbjuda plats och kraven på kvalitet. Dessa krav borde ses som jämbördiga.

Att dela in barnen i mindre grupper

I fallstudien framkommer uppgifter som visar att begreppet ”gruppstorlek” inte är något statiskt utan ett område som behöver beskrivas mer ingående. Enligt vissa kommunala tjänstemän och rektorer är det inte givet var gränsen för en avdelning börjar och slutar. I definitionen ”antal barn per avdelning” framkommer inte heller varför gruppstorleken varierar.⁴⁹ I fallstudien poängteras att kvaliteten påverkas av personalens arbetssätt och att samarbete också sker mellan avdelningar. Personalen delar regelbundet in barnen i mindre grupper, både inom och mellan avdelningar. Samtliga intervjuade förskollärare bekräftar att indelningen av den ursprungliga

⁴⁹ Avdelning definieras som en barngrupp som ett arbetslag ansvarar för.

barngruppen i mindre grupper är nödvändig för att verksamheten ska fungera och att det är en naturlig del av en förskollärares arbetsdag. Genom att dela in barnen i mindre grupper skapas en struktur och en lugnare miljö som bland annat är viktigt för barn i behov av särskilt stöd.

Hur indelningen går till varierar. Förskollärare använder ofta utomhusmiljön. Halva gruppen kan vara ute på förmiddagen medan andra halvan är inomhus och under eftermiddagen skiftar man.

Sedan är det ganska stora barngrupper så att vi väljer ofta att barnen får välja mellan att vara ute och inne och det brukar bli fifty fifty och sedan byter man på eftermiddagen...för att få en bättre inomhusmiljö. Det blir ju inte bra med 22 barn plus några vuxna en hel förmiddag, det blir lite tufft (Förskollärare).

Det ges också exempel på att barn delas in i grupper efter teman eller ålder, till exempel kan femåringar som ska börja i förskoleklass få besöka den skola de kommer att börja i och bekanta sig med omgivningen där. Vid indelning efter ålder är det lättare att anpassa materialet som barnen arbetar med och det går att skapa lugna stunder. En förskollärare kan ha hand om de äldre barnen i en större grupp och till exempel läsa en saga, medan två förskollärare har hand om en mindre grupp yngre barn och ger dem mer uppmärksamhet och närhet. När indelning sker efter teman skapar det en möjlighet för barnen att vara delaktiga. Barnen får välja mellan de teman som erbjuds, till exempel mellan vatten, lera eller målning.

Det är inte heller ovanligt att det sker spontana delningar, att gruppen delar upp sig själv. Några förskollärare beskriver att det gäller att vara uppmärksam i de situationerna och ge barnen möjlighet att skapa egna konstellationer.

Vill två exempelvis leka och man ser att det är en stor grupp då kan det vara väldigt skönt att få gå undan och verkligen leka. Och det blir en väldigt fin lek...man ser hur de njuter och de kommer in i sin lekande värld som det är helt fantastiskt att bara få se (Förskollärare).

En majoritet av de intervjuade förskollärarna menar att mer personal underlättar indelningen av barnen i mindre grupper. För att detta ska ske måste dock vissa förutsättningar vara uppfyllda. Enligt fallstudien är det av stor betydelse att den ursprungliga gruppen är anpassad till dess sammansättning och lokalernas utformning. Förskollärare som arbetar på förskolor som är lokalmässigt anpassade till verksamheten beskriver att det underlättar indelandet av barnen i mindre grupper. Samtidigt underlättas samarbetet mellan avdelningar. Förskollärare som arbetar i lokaler som är dåligt utformade lokalmässigt återkommer i intervjuerna till att det är ett problem.

8. Kvalitetsaspekter

Statsbidraget skulle enligt propositionen användas till att minska antalet barn per årsarbetare och därmed ge förutsättningar för att minska barngruppsstorleken. I propositionen framgick att kvaliteten i verksamheten därigenom skulle höjas och fyra aspekter nämndes: kvalitetshöjning för barn i behov av särskilt stöd och för barn med annat modersmål än svenska, frigörande av tid för personalen utanför barngrupp samt förbättring av arbetsmiljön. Dessa kvalitetsaspekter är relaterade till varandra. Exempelvis kan personalförstärkningar ge mer tid för det enskilda barnet och därmed vara gynnsamt för barn i behov av särskilt stöd och även för personalens upplevda stress och ljudnivå. Trots att kvalitetsaspekterna är svåra att särskilja har vi i redovisningen nedan valt att tydliggöra de olika kvalitetsaspekter som nämns särskilt i propositionen Kvalitet i förskolan. Nedan beskrivs barn i behov av särskilt stöd, barn med annat modersmål än svenska, frigörandet av tid utanför barngrupp respektive arbetsmiljö under egna rubriker.

I propositionen beskrivs att mer personal är betydelsefullt, både för arbetet i barngrupp och utanför. Mer tid i barngrupp och för det enskilda barnet kan enligt propositionen vara extra gynnsamt för barn i behov av särskilt stöd. Mer tid utanför barngrupp underlättar för personalens planering, dokumentation och utvärdering samt kompetensutveckling.

Enligt regeringen är det kommunernas sak att avgöra vilken personal som behövs för att höja kvaliteten i förskolan. I diskussionen kring barn med annat modersmål än svenska påpekas dock att dubbelspråkig personal och lärare i modersmålsstöd kan ge bättre möjligheter för dessa barn att lära sig svenska och att inhämta och utveckla färdigheter inom andra områden.

Mer personal på förskolan och mindre gruppstorlekar antas även förbättra arbetsmiljön, både för barn och personal, genom att bland annat minska stress, buller och konflikter.

I de kommenterande delarna av uppföljningen skriver kommuner som riktat statsbidraget direkt till barn i behov av särskilt stöd och barn med annat modersmål än svenska hur de gått tillväga. Få kommuner har riktat statsbidraget i direkt syfte att frigöra tid utanför barngrupp för personalen respektive förbättra arbetsmiljön, men dessa aspekter tas upp när kommunerna beskriver vad statsbidraget har resulterat i. Nedan kompletteras resultat från de kommenterande delarna av uppföljningen med uppgifter från fallstudien.

Barn i behov av särskilt stöd

Enligt de kommenterande delarna av uppföljningen är det en mindre del av kommunerna, 15 procent, som riktat statsbidraget direkt mot barn i behov av särskilt

stöd.⁵⁰ Vissa kommuner har minskat storleken på barngrupperna och/eller minskat antalet barn per årsarbetare på avdelningar med hög andel barn i behov av särskilt stöd. Andra kommuner har riktat statsbidraget till specifika projekt. Ett exempel är Alvesta kommun som har utvidgat ett teckenspråksstödprojekt.

Ytterligare kommuner har använt statsbidraget till att inrätta ett centralt stödteam eller att förstärka ett redan existerande stödteam med ny personal. Personal som arbetar i teamen är till exempel specialpedagoger, psykologer, talpedagoger och resurspedagoger. Vilken personal som ingår varierar mellan och även inom kommuner.⁵¹ I fallstudien har sju av åtta kommuner centrala stödteam, vilket är enheter dit personalen på förskolan kan vända sig för att få hjälp i arbetet med barn i behov av särskilt stöd. Den hjälp personalen kan få är exempelvis handledning av personal, en extra resurs som arbetar mot hela gruppen eller mot ett enskilt barn eller en minskning av barngruppstorleken. Handledning av personal är den mest förekommande åtgärden och minskning av barngruppstorleken är den minst förekommande.

Av fallstudiekommunerna är det ingen som riktat statsbidraget direkt till barn i behov av särskilt stöd. Däremot har bedömningar av vilka tjänster bidraget ska finansiera gjorts på rektorsnivå. Rektorernas prioriteringar har därför varit betydelsefulla. Att rektorerna riktat statsbidraget till barn i behov av särskilt stöd, även om det inte gjorts på kommunnivå, bekräftas av att ungefär en tredjedel av kommunerna enligt de kommenterande delarna av uppföljningen anställt specialpedagoger och logopedier.

Modersmålsstöd

De kommenterande delarna av uppföljningen visar att knappt åtta procent av kommunerna satsat hela eller delar av statsbidraget på modersmålsstöd. Modersmålsstöd innefattar både dubbelspråkig personal anställda på förskolan och modersmålsstödjare som är centralt anställda på kommunnivå eller områdesnivå. En modersmålsstödjare cirkulerar mellan olika förskolor. Hur mycket tid som tillbringas på varje förskola och med respektive barn varierar mellan och inom kommunerna. Satsningarna utmärks av att kommunerna anställt personal med fördjupade kunskaper om språk, flerspråkig personal och modersmålsstödlärare. Skurups kommun, som har använt en del av statsbidraget till detta, skriver att stödet syftar till att stärka invandrarbarn i sin tvåkulturella identitet. Stödet ska ge barn med annat modersmål än svenska en känsla för hemspråket. Österåkers kommun skriver att modersmålsstöd har anställts på de förskolor där merparten barn med annat modersmål än svenska är placerade.

Fallstudien bekräftar att få kommuner har riktat statsbidraget till barn med annat modersmål än svenska. Av de tre kommuner i fallstudien som erbjuder *organiserat*

⁵⁰ 15 procent är den totala summan från både riktad och blandad fördelningsmodell.

⁵¹ Större kommuner kan ha flera centrala stödteam för respektive område eller stadsdel.

modersmålsstöd är det endast en som riktat statsbidraget till detta. Organiserat modersmålsstöd innebär att det finns en struktur för detta arbete. Kommunerna har till exempel en central enhet med övergripande ansvar, dit förskollärare kan ansöka om stöd för barn med annat modersmål än svenska.

Ingen av de fem övriga kommunerna i fallstudien har satsat särskilt på modersmålsstöd. I dessa kommuner finns ingen strukturerad organisation på kommunnivå för detta. Två kommuner erbjuder inte modersmålsstöd och resterande tre har kommit olika långt i detta arbete. Kommunala tjänstemän beskriver bland annat att kommunen kartlägger behovet av modersmålsstöd med syfte att på sikt bygga upp en organisation. Att stödinsatser ändå förekommer framgår i intervjuerna med förskollärare, som exempelvis beskriver att flera rektorer anställt dubbelspråkig personal som stöd till områden som har en hög andel barn med annat modersmål än svenska.

Att frigöra tid för arbete utanför barngruppen

Enligt de kommenterande delarna av uppföljningen ger 20 procent av kommunerna uttryck för att personalen i förskolan har haft möjlighet att avsätta mer tid till dokumentation, planering och utvecklingsarbete som en följd av statsbidraget till personalförstärkningar i förskolan. Markaryds kommun har till exempel utökat varje förskoleavdelning med 0,15 tjänster för att underlätta planeringsarbetet. Ulricehamns kommun skriver att en del av personalförstärkningarna har använts för att skapa utrymme för dokumentation och för att säkerställa att personalen får tid för planering. Även Landskrona kommun påpekar att personalen kan avsätta mer tid till utvärdering och dokumentation eftersom antalet barn per årsarbetare har minskat.

Enligt fallstudien har kommunerna inte använt statsbidraget till att utöka personalens tid till kompetensutveckling. Däremot bekräftas att mer personal i förskolan kan leda till ökat utrymme för planering.

För det som vi tänkte att vi i alla fall ska satsa på lite när de här pengarna kom, det var planeringstid. Det var ett uttalat behov, både från personal och från fack och det såg ju jag också att man får bättre resultat när personalen är nöjda och känner att de har tid till saker och ting (Kommunala tjänstemän).

Rektorer som har använt statsbidraget till att tillsvidareanställa vikarier, antingen i pooler eller kopplade till en specifik förskola, menar att detta medfört att ordinarie personal fått mer planeringstid. Förskollärare i dessa rektorsområden håller också med om detta. När grundbemanningen ökar skapas fler tillfällen för planering, dokumentering och utvärdering.

...att ingen är borta en dag så är ju det en jättestor kvalitetshöjning för helt plötsligt så kan jag lösgöras till att göra det här lilla extra, som dels behövs i form av planering eller utvärderingar eller något sådant, så att det, nej det är jätteviktigt... Samtidigt som det är en kvalitetshöjning när någon är borta för att det är en känd

person som kommer in till barnen som känner både personal, barn, rutiner, föräldrar (Förskollärare)

Andra rektorer i fallstudien har i stället för att anställa vikarier nyttjat statsbidraget till att öka avdelningarnas grundbemanning, till exempel från 2,75 till 3,00 årsarbetare. Tanken är att personalen ska täcka upp för varandra vid sjukdom och att de i mindre utsträckning ska behöva ta in vikarier. Den utökade grundbemanningen har i vissa fall lett till att sårbarheten vid sjukdom minskat. Personalen har då lättare att ta ut sin planeringstid.

I fallstudien framkommer även att samtliga besökta kommuner tycker att kraven på planering, dokumentering och utvärdering har ökat under de senaste tre till fyra åren, och än mer sett ur ett längre tidsperspektiv. Drygt hälften av de intervjuade förskollärarna tycker att de inte har fått mer planeringstid i förhållande till arbetsmängd.

Arbetsmiljö

Omkring 18 procent av kommunerna har i de kommenterande delarna av uppföljningen påpekat att arbetsmiljön har förbättrats som en följd av personalförstärkningar genomförda med statsbidraget. En del kommuner har angett att arbetsmiljön generellt sett blivit bättre, andra kommuner att personalen upplever mindre stress. Ytterligare kommuner har skrivit att sjukfrånvaron sjunkit.

Haparanda stad skriver exempelvis att statsbidraget lett till en lugnare och bättre miljö för såväl barn som personal, vilket bekräftas av en minskad sjukfrånvaro. Även Svalövs kommun skriver att deras statistik visar på att sjukskrivningarna har blivit lägre och de anser att det troligen är en följd av ett minskat antal barn per årsarbetare. I Hässleholms kommun konstateras att stressen bland personalen har minskat.

Ytterligare tio procent av kommunerna skriver att personalen fått mer tid för det enskilda barnet. Detta har man uppnått genom att rikta statsbidraget till att minska barngruppstorleken kombinerat med att minska antalet barn per årsarbetare. Härjedalens kommun anser att det mest märkbara resultatet är att personalen upplever att de har fått mer tid till barnen samt att de har bättre möjligheter att dela upp barnen i mindre grupper. De påpekar att det i förlängningen leder till positiva pedagogiska effekter.

Hur sjukfrånvaron har utvecklats i de besökta kommunerna varierar. Det går inte att direkt koppla minskad sjukfrånvaro till åtgärder genomförda med statsbidraget, däremot sägs statsbidraget ha medfört att sårbarheten vid sjukdom har minskat i vissa kommuner. Förskollärare i områden där statsbidraget har nyttjats till att minska sårbarheten vid sjukdom tycker att kontinuiteten har blivit bättre för både barn och personal. Stressen har minskat för dessa förskollärare. Vetskapen om att det är svårt att få in kompetent personal vid sjukfrånvaro är annars ett stressmoment för de intervjuade förskollärarna.

Kommunernas uppföljningar visar att antalet barn per årsarbetare har minskat i en majoritet av kommunerna. Samtidigt visar fallstudien att detta inte alltid har medfört att kommunerna fått förutsättningar att minska barngruppsstorleken. Det har dock blivit lättare att dela upp barnen i mindre grupper. Enligt fallstudien medför detta att ljudnivån blir lägre och att det skapas en mer strukturerad arbetsmiljö. Personalen får dessutom mer tid till varje enskilt barn.

Vidare visar fallstudien att ökade krav på planering, dokumentering och utvärdering leder till stress för mer än hälften av förskollärarna. Fallstudien visar att stress relaterat till planering inte minskat tack vare statsbidraget.

9. Slutsatser

Skolverket har under åren 2005 och 2006 på uppdrag av regeringen fördelat ett riktat statsbidrag för personalförstärkningar i förskolan. Under 2005 fördelades 1 miljard kronor och under 2006 fördelades 2 miljarder kronor. Skolverket har också fått i uppdrag att följa upp och utvärdera hur detta statsbidrag har utnyttjats.

Enligt regeringen var syftet med statsbidraget att "...öka personaltätheten samt ge förutsättningar för att minska barngruppernas storlek och öka kvaliteten i förskolan." Detta skulle ske genom att statsbidraget under en treårsperiod finansierade 6 000 förskollärare, barnskötare och annan personal.

Skolverket konstaterar att statsbidraget har haft avsedd effekt. Antal barn per årsarbetare sjönk i 91 procent av kommunerna år 2005 och i 95 procent av kommunerna år 2006. Större delen av statsbidraget nyttjades, år 2005 fördelades totalt 94,5 procent av anslaget och år 2006 fördelades 96,9 procent. Kommuner som inte använt statsbidraget till personalförstärkningar som minskade antalet barn per årsarbetare har fått betala tillbaka bidraget till Skolverket. År 2006 finansierade statsbidraget 5 555 årsarbetare. Om bidraget fortsatt även år 2007 skulle regeringens mål vad gäller 6 000 årsarbetare med stor sannolikhet ha nåtts.

Enligt utvärderingen har kommunerna velat använda större delen av statsbidraget till att rekrytera förskollärare, men de hävdar att det har varit svårt att rekrytera dessa i önskad utsträckning. Kommunerna har därutöver också anställt personal med olika typer av specialkompetenser (specialpedagoger, logopeder med mera) och barnskötare, eller olika kombinationer av nämnda personalkategorier.

Kommunernas personalförstärkningar resulterade i att antalet barn per årsarbetare sjönk från 5,51 vid basnivån till 5,22 år 2005. Följande år minskade antalet barn per årsarbetare ytterligare till 5,10. Preliminär statistik från år 2007 visar att antalet barn per årsarbetare har ökat något till 5,2. Den positiva utvecklingen har därmed avstannat i samband med att statsbidraget upphört.

Barngruppstorlekarna minskade också under bidragsåren. År 2005 var barngruppstorleken 17,0 barn per grupp jämför med basnivåns 17,2. Under år 2006 minskade barngruppstorleken ytterligare till 16,7 barn per grupp. Preliminär statistik från 2007 visar att denna positiva utveckling har avstannat och barngruppstorleken är densamma som året innan. Enligt utvärderingen har dock en majoritet av kommunerna inte använt statsbidraget till att minska gruppstorleken. För att kunna erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål, det vill säga inom tre till fyra månader, har kommunerna ofta ökat både antal barn och antal anställda i befintliga grupper i stället för att öppna nya förskolor eller avdelningar.

Om lokalerna inte är ändamålsenliga är det dock inte säkert att ett minskat antal barn per årsarbetare underlättar arbetet. Flera kommuner använder sig enligt utvärderingen av tillfälliga lokaler – lägenheter eller skollokaler – vilka inte alltid är anpassade till att bedriva förskola i.

Utvärderingen visar således att många kommuner vid nyttjandet av statsbidraget har prioriterat platsgarantin snarare än kvalitetsaspekter, som lämpliga gruppstorlekar och ändamålsenliga lokaler. Enligt skollagen är dock kommunerna skyldiga att erbjuda både en förskola med hög kvalitet och plats utan oskäligt dröjsmål. Det är viktigt att kommunerna har beredskap för att erbjuda plats i förskolan utan långa väntetider under hela året så att kortsiktiga strategier och lösningar som påverkar kvaliteten negativt kan undvikas.

Bilagor

Bilaga 1: Förordning

SFS nr: 2005:23

Departement/myndighet: Utbildnings- och kulturdepartementet

Rubrik: **Förordning (2005:23) om statsbidrag till personalförstärkningar i förskola**

Utfärdad: 2005-01-20

/Träder i kraft I: 2005-03-01/

Inledande föreskrifter

1 § En kommun kan enligt föreskrifterna i denna förordning få statsbidrag till kostnader för personalförstärkningar i förskolan.

2 § Statsbidrag lämnas för ett kalenderår (bidragsår) i sänder.

Villkor för statsbidrag

3 § Statsbidrag lämnas under förutsättning att bidraget används till personalförstärkningar som ökar personaltätheten i förskolorna i en kommun jämfört med den genomsnittliga personaltätheten åren 2003 och 2004 (basnivån) för motsvarande förskolor. Vid beräkningen av basnivån får kommunen bortse från personalförstärkningar som har finansierats med statsbidrag enligt bestämmelserna i förordningen (2001:161) om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till kommuner som tillämpar maxtaxa.

Bidraget får även användas för att öka personaltätheten i förskolor i kommuner med ett minskande antal inskrivna barn i förskolan och för att motverka en minskning av personaltätheten i förskolor i kommuner som ingått en överenskommelse med staten genom Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd.

För bidragsåren 2005 och 2006 får upp till en fjärdedel av den bidragsram som har fastställts för kommunen enligt 6 § användas för att motverka en minskning av personaltätheten i förskolor i kommuner med ökande antal inskrivna barn i förskolan.

Bidraget får användas till personalförstärkningar i förskolor med såväl kommunal som enskild huvudman.

Beräkning och fastställande av statsbidrag

4 § Regeringen fastställer det sammanlagda statsbidraget. Statsbidrag lämnas med ett visst belopp per kommun. Statistiska centralbyrån beräknar statsbidraget till kommunerna för varje bidragsår enligt bestämmelserna i 5 §.

5 § För bidragsåret skall ett index beräknas för varje kommun. Detta index beräknas genom att kommunens standardkostnad för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt 6 § förordningen (2004:881) om kommunal-ekonomisk utjämnung divideras med den för landet genomsnittliga standardkostnaden.

Det sammanlagda statsbidraget divideras med antalet invånare i landet den 1 november året före bidragsåret. För att beräkna en kommuns bidragsbelopp multipliceras bidraget per invånare i landet med det index som anges i första stycket och med antalet invånare i kommunen den 1 november året före bidragsåret samt med en korrigeringsfaktor. Korrigeringsfaktorns värde bestäms så att summan av bidragen till de enskilda kommunerna stämmer överens med det fastställda sammanlagda statsbidraget.

6 § Statens skolverk skall fastställa bidragsramar per kommun och lämna uppgifter till kommunerna om dessa.

7 § Statens skolverk skall fastställa statsbidragets slutliga storlek efter kommunens redovisning enligt 10 §.

Rekvision och utbetalning

8 § Efter årlig rekvisition betalas statsbidrag ut av Statens skolverk två gånger per bidragsår med hälften av bidraget per gång.

Uppföljning och utvärdering

9 § Statens skolverk skall följa upp och utvärdera effekterna av statsbidraget.

Statens skolverk skall sprida information om hur statsbidraget används i kommunerna.

10 § En kommun som har fått statsbidrag enligt denna förordning skall årligen till Statens skolverk redovisa de åtgärder enligt 3 § som vidtagits under det gångna bidragsåret med stöd av bidraget, de skäl som legat till grund för åtgärderna och en bedömning av vilka resultat som uppnåtts.

Innehållande av statsbidrag och återkrav

11 § Om en kommun inte genomför de åtgärder för vilka statsbidrag har lämnats får Statens skolverk besluta att helt eller delvis hålla inne bidrag från kommande utbetalningar.

Skolverket får under samma förutsättningar också helt eller delvis kräva tillbaka ett utbetalt bidrag.

Bemyndigande

12 § Statens skolverk får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna förordning.

Överklagande

13 § Beslut i ärenden om statsbidrag får inte överklagas.

Övergångsbestämmelser

2005:23

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2005. Bidrag enligt förordningen lämnas för tid från och med den 1 januari 2005 till och med den 31 december

Bilaga 2: Kommunernas uppföljningar

Den ekonomiska delen

Nedan visas första ”fliken” av den ekonomiska uppföljningen. Det är där som resultatet och beräkningarna sammanfattas. I övrigt finns det ”flikar” för till exempel uträkning av basnivån, kostnader förknippat med ökat antal inskrivna barn och revideringar.

Redovisning av statsbidrag till personalförstärkningar i förskolan för bidragsåret 2006																																																			
Förtryckta uppgifter i blå fält.		Dnr 2007:650																																																	
För in uppgifter i gula fält. Börja med kommunkoden i B8																																																			
Grå fält ifylles automatiskt																																																			
1 Kommunuppgifter <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 70%;">Kommunkod (SCB kod)</td> <td style="width: 30%;"></td> </tr> <tr> <td>Kommunnamn</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Bidragsram 2006</td> <td></td> </tr> </table>				Kommunkod (SCB kod)		Kommunnamn		Bidragsram 2006																																											
Kommunkod (SCB kod)																																																			
Kommunnamn																																																			
Bidragsram 2006																																																			
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> Redovisningen avser bidragsår 2006. Skolverket tillhanda senast 31 augusti 2007 </div>																																																			
2 Basnivå (se flik Beräkning av basnivå) <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 70%;">Antal inskrivna barn enligt basnivån</td> <td style="width: 30%; text-align: center; color: red;">B1</td> </tr> <tr> <td>Antal årsarbetare enligt basnivån</td> <td style="text-align: center; color: red;">P1</td> </tr> <tr> <td>Personaltäthet enligt basnivån</td> <td></td> </tr> </table>				Antal inskrivna barn enligt basnivån	B1	Antal årsarbetare enligt basnivån	P1	Personaltäthet enligt basnivån																																											
Antal inskrivna barn enligt basnivån	B1																																																		
Antal årsarbetare enligt basnivån	P1																																																		
Personaltäthet enligt basnivån																																																			
3 Inskrivna barn bidragsår 2006 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 70%;">Antal inskrivna barn i förskolan bidragsår 2006</td> <td style="width: 30%; text-align: center; color: red;">B2</td> </tr> </table>				Antal inskrivna barn i förskolan bidragsår 2006	B2																																														
Antal inskrivna barn i förskolan bidragsår 2006	B2																																																		
4 Personal och kostnader bidragsår 2006 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 35%;">Personalkategori</th> <th style="width: 15%;">Antal årsarbetare</th> <th style="width: 20%;">Kostnad per heltidstjänst* (årsarbetskraft) (kr)</th> <th style="width: 30%;">Total kostnad (kr)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Förskolläraryr utbildning</td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Läraryr utbildning</td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Fritidspedagogutbildning</td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Barnskötarutbildning</td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Fritidsledarutbildning</td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Annan barnvårdsutbildning</td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Ingen barnvårdsutbildning</td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Upphandling från t ex bemanningsföretag</td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr> <td>Summa</td> <td style="text-align: center; color: red;">P2</td> <td></td> <td style="text-align: center; color: red;">K1</td> </tr> <tr> <td>Personaltäthet 2006</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Utvärdering av årsarbetare under 2006 jämfört med basnivån</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>				Personalkategori	Antal årsarbetare	Kostnad per heltidstjänst* (årsarbetskraft) (kr)	Total kostnad (kr)	Förskolläraryr utbildning				Läraryr utbildning				Fritidspedagogutbildning				Barnskötarutbildning				Fritidsledarutbildning				Annan barnvårdsutbildning				Ingen barnvårdsutbildning				Upphandling från t ex bemanningsföretag				Summa	P2		K1	Personaltäthet 2006				Utvärdering av årsarbetare under 2006 jämfört med basnivån			
Personalkategori	Antal årsarbetare	Kostnad per heltidstjänst* (årsarbetskraft) (kr)	Total kostnad (kr)																																																
Förskolläraryr utbildning																																																			
Läraryr utbildning																																																			
Fritidspedagogutbildning																																																			
Barnskötarutbildning																																																			
Fritidsledarutbildning																																																			
Annan barnvårdsutbildning																																																			
Ingen barnvårdsutbildning																																																			
Upphandling från t ex bemanningsföretag																																																			
Summa	P2		K1																																																
Personaltäthet 2006																																																			
Utvärdering av årsarbetare under 2006 jämfört med basnivån																																																			
<div style="text-align: right; font-size: small;"> * heltidslön inkl. semester tillägg och personalomkostnads pålägg </div>																																																			

5 Beräkning av statsbidragsgrundande antal heltidstjänster			
Beräknat behov av antal heltidstjänster vid oförändrad personaltäthet	$P3=P1*(B2/B1)$		
Förändrat antal heltidstjänster pga förändrad personaltäthet	$P4=P2-P3$		
Genomsnittlig kostnad per heltidstjänst (bidragsår 2006)	$K2=(K1/P2)$		
Kostnad för förändrad personaltäthet	$K3=P4*K2$		
6 Kostnader			
Kostnad för förändrad personaltäthet			
Kostnader förknippade med ökande antal inskrivna barn (se filik "Kostnader för ökande barnantal")			
Summa kostnader för personalförstärkningar			
7 Bidrag för 2006			
Tilldelat statsbidrag 2006			
8 Ekonomiskt utfall			
Summa kommunens kostnad för ökad personaltäthet utöver tilldelat statsbidrag			
Outnyttjat bidrag 2006			
9 Samordnare/kontaktperson i kommunen			
Namn	Telefon	e-postadress	
10 Underskrift av beslutande förtroendevald eller ansvarig tjänsteman			
Härmed försäkras att ovanstående redovisning är korrekt			
Ort, datum, telefon, e-postadress:			
Namn, namnförtydligande och befattning:			

Den kommenterande delen

Kommenterande del av uppföljning av statsbidrag för
personalförstärkning, bidragsår 2006

kommunnamn	kommunkod
#SAKNAS!	0

Kommuner som fått bidrag enligt SFS 2005: 23 måste **enligt förordningen följa upp och redovisa** till Skolverket hur bidraget använts.

Frågor att besvara

Den kommenterande delen består av fyra huvudfrågor med underfrågor. Inom parentes efter frågorna anges vilka delar som bör ingå i svaren. Den avslutande frågan är öppen och lämnar utrymme för ytterligare kommentarer.

1. Vilka åtgärder har kommunen vidtagit med hjälp av statsbidraget? *(ange de huvudsakliga åtgärderna + motivering och kommentar till den valda strategin)*
2. Hur har kommunen fördelat bidraget?
 - a) Vilken fördelningsmodell/-princip har kommunen använt för att fördela statsbidraget?
(ange vald modell, exempelvis: lika mycket resurser per inskrivet barn i kommunen, lika mycket per enhet, de med lägst personalitet har prioriterats ... + motivering och kommentar till den valda strategin)
 - b) Hur många av kommunens enheter har fått ta del av statsbidraget?
(ange totala antalet enheter i kommunen + antalet enheter som fått ta del av bidraget + motivering och kommentar till den valda strategin)
 - c) Vilka personalkategorier har prioriterats och vilka specialistkompetenser har tillförts?
(ange fördelningen på de olika personalkategorierna + motivering och kommentar till den valda strategin)
3. Vilka resultat har uppnåtts med hjälp av statsbidraget?
(ange de huvudsakliga resultaten + metoder och indikatorer som används för att följa upp resultat)
4. Övriga kommentarer?

I nedan avsnitt kan texten skrivas

Rutan expanderar när text skrivs in.

Dubbelklicka och skriv här...

Bilaga 3: Regressionsanalys

För att kunna besvara frågan om hur kommunerna har ökat personaltätheten är det av intresse att undersöka vilka faktorer som har inverkan på en kommuns förutsättningar att genomföra personaltätetsförändringar. I detta syfte har en multipel regressionsanalys använts. Den beroende variabeln i regressionsanalysen är förändring i personaltätet och mäter skillnaden mellan personaltäteten vid basnivån och år 2006, det vill säga under bidragsperioden. Genom regressionsanalysen kan effekten av en faktor studeras samtidigt som inverkan från övriga faktorer konstanthålls. Regressionsanalysen som använts kan dock inte ge svar på om en påvisad samvariation är resultat av ett orsakssamband eftersom det inte är säkert att alla faktorer som är relevanta för att förklara variationen i den beroende variabeln är inkluderade i analysen.

Urval

Faktorer och teoretisk modell i analysen har valts med utgångspunkt i Skolverkets studier av personalförstärkningar i skola och fritidshem.⁵² Det bidraget fördelades också till kommuner i syfte att öka personaltäteten. Följande faktorer förväntas samvariera med förändringen i personaltätet:

- utvecklingen av antalet inskrivna barn i förskolan
- kommunens ekonomi
- kommunens politiska prioriteringar
- personaltäteten i utgångsläget
- avtal med Bostadsdelegationen, Statens Bostadsnämnd eller Statens Bostadskreditnämnd

Förändringen i *antalet inskrivna barn* i en kommun har ett direkt samband med personaltäteten. Om antalet inskrivna barn i förskolan ökar, måste en kommun kompensera med personal i lika hög grad för att upprätthålla en oförändrad personaltätet. Likaså kan en kommun med minskat antal inskrivna barn utöka sin personaltätet genom att behålla befintlig personal.

Kommunens ekonomi är avgörande för en kommuns möjlighet att genomföra förändringar i personaltäteten. Faktorer med generell betydelse för kommunens ekonomi är förvärvsfrekvens, andel högutbildade och befolkningsstruktur. En hög andel högutbildade är en indikator på en hög förvärvsfrekvens. Detta bidrar till en god ekonomi och hög skattekraft som ger förutsättningar till utökade resurser till förskolan. Samtidigt kan en hög andel högutbildade och hög förvärvsfrekvens tänkas ge upphov till ökat antal inskrivna barn och en hög nyttjandegrad av förskola.

Politiska prioriteringar avspeglar hur en kommun prioriterar de olika verksamheterna. Andelen av kommunens totala kostnader som går till förskola är en indikator på

⁵² Statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem 2004/2005, 2003/2004.

prioritering och behov av förskola. Kostnadsandelen är också beroende av åldersstrukturen i kommunen. Även andelen pedagogiskt högskoleutbildad personal i förskolan kan ge en indikation på de politiska prioriteringarna i en kommun. Detta eftersom pedagogiskt högskoleutbildad personal medför en högre kostnad än personal utan pedagogisk utbildning. En förutsättning för att kunna tillföra förskolan pedagogiskt högskoleutbildad personal är att det finns sådan personal att tillgå. Enligt Skolverkets lärarprognoser överstiger behovet av pedagogiskt högskoleutbildad personal i förskola kraftigt det beräknade antalet examinerade år 2005 till 2010. I vissa kommuner kan det således snarare handla om tillgång på personal än politiska prioriteringar.⁵³

Kommunernas uppföljningar har även visat att *personaltätheten vid basnivån* spelar en stor roll för kommunernas möjligheter att öka personaltätheten. De kommuner som har en hög personaltäthet vid basnivån har troligen prioriterat personal i förskolan redan innan bidraget fördelades. Det kan därför vara svårt att motivera ytterligare ökning av personaltätheten.

De kommuner som har *avtal med Bostadsdelegationen, Statens bostadsnämnd eller Statens bostadskreditnämnd* är undantagna kravet på att öka personaltätheten i förskolan och tilldelas fullt bidrag oavsett om de kan påvisa en ökning i personaltätheten eller ej. Undantaget lämnar därmed utrymme för dessa kommuner att satsa resurser på andra kommunala verksamheter. Dessa kommuner förväntas därför inte öka sin personaltäthet i samma utsträckning som övriga kommuner.

Analys

För att bestämma den bästa modellen har stegvis regression i statistikprogrammet SPSS använts. Statistikprogrammet räknar ut vilka variabler som bidrar till att öka förklaringsgraden i regressionen. För varje steg i regressionen analyseras om en variabel som tidigare uteslutits borde tas med igen alternativt om variabeln som tidigare inkluderades i modellen bör uteslutas. Olika specifikationer av modellen testades och nedan redovisas resultatet av den framtagna modellen.

⁵³ Skolverkets prognos över behov och tillgång av lärare perioden 2005-2019, Lärare inom förskola, skola och vuxenutbildning år 2006.

Resultat i tabellform

Modellöversikt:

Beroende variabel: Förändring i personaltäthet basnivå – 2006

Förklarande variabler: Personaltäthet vid basnivå, förändring av antalet inskrivna barn basnivå – 2006 (%)

Sammanfattning av modellen

R	R ²	R ² _{justerad}	Stdav.
0,587	0,345	0,341	0,239

ANOVA

	Kvadratsumma	Frihetsgrader	Medel- kvadratsumma	F	Sig.
Regression	8,616	2	4,308	75,364	0,000
Residual	16,348	286	0,057		
Total	24,964	288			

Förklarande variabler: Personaltäthet vid basnivå, förändring av antal inskrivna barn i procent.

Koefficienter

	B	Stdav.	t	Sig.
(Konstant)	1,492	0,176	8,496	0,000
Personaltäthet vid basnivå	-0,360	0,031	-11,551	0,000
Förändring i antal inskrivna barn under bidragsperioden (procent)	0,784	0,183	4,280	0,000

Bilaga 4: Fallstudie

Kommunförvaltning

1. Resursfördelning

Hur fungerar fördelningen av resurser till förskolorna i kommunen?

När statsbidraget kom, hur togs det emot? Kommunens inställning, olika gruppers inställning, diskussioner m.m.

Hur bestämdes vilka satsningar som skulle göras?

Vilket underlag har kommunen använt vid fördelning av statsbidraget?

Inordnades statsbidraget i det befintliga resursfördelningssystemet eller fördelades det på ett annat sätt?

Har statsbidraget påverkat fördelningen mellan olika verksamhetsområden?

Har kommunen fördelat statsbidraget till förskola i enskild regi?

Hur resonerade kommunen kring att fördela bidraget till förskola i enskild regi?

Om kommunen har tilldelat förskola i enskild regi statsbidrag, vilka krav har i så fall ställts på verksamheterna?

Vad skulle ha hänt om statsbidraget inte hade införts? Vilka satsningar/prioriteringar skulle kommunen gjort då?

Vad händer nu när statsbidraget övergått i det kommunala utjämnningssystemet?

2. Kvalitetsaspekter

2.1 Personalförstärkning

Finns det några riktlinjer (politiska beslut) när det gäller andelen högskoleutbildad personal?

Om det finns riktlinjer/mål, hur ser de ut och på vilka grunder har dessa fattats?

Har det tillkommit någon ny personal på förskolan i kommunen? I så fall vilken?

Några speciella kompetenser, specialpedagoger?

Några svårigheter att rekrytera önskad personal? Vilken personal anställdes?

Hur har det gått att hitta lämpliga lokaler när/om förskolan expanderat?

2.2 Gruppstorlek

Hur ser gruppstorleken ut i kommunen? Finns det stora variationer?

Finns det några riktlinjer (politiska beslut) när det gäller storleken på barngruppen?

Om det finns riktlinjer/mål, hur ser de ut och på vilka grunder har dessa fattats?

Hur tycker ni att storleken på barngrupperna fungerar?

Har barngruppstorlekarna ändrats något mellan åren 2003-2006.

2.3 Barn i behov av särskilt stöd

Är det många barn i kommunen som är i behov av särskilt stöd?

Hur identifieras barn i behov av särskilt stöd?

Vilka är de vanligaste orsakerna till att stöd beviljas?

Motsvarar stödinsatserna det behov som finns?

Har kommunen riktat statsbidraget till barn i behov av särskilt stöd? I så fall på vilket sätt och varför?

Har det skett någon förändring i arbetet med barn i behov av särskilt stöd under 2003-2006.

2.4 Modersmålsstöd

Finns det många barn i kommunen som behöver modersmålsstöd?

Hur identifieras barn med behov av modersmålsstöd?

Vilka är de vanligaste orsakerna till att modersmålsstöd beviljas?

Vilka stödinsatser ges?

Har kommunen riktat statsbidraget till barn med annat modersmål än svenska? I så fall på vilket sätt och varför?

Har det skett någon förändring i arbetet med modersmålsstöd åren 2003-2006?

2.5 Planering/kompetensutveckling/dokumentering

Har anställandet av personal medfört att den redan anställda personalen fått mer disponerbar tid? I så fall vad har den tiden använts till?

Vilka utgångspunkter har ni vid planering/kompetensutveckling/dokumentering av verksamheten?

Finns det några bestämda riktlinjer för hur mycket tid personalen har för att planera/kompetensutveckling/dokumentering verksamheten? Räcker den tiden till?

Hur skulle ni beskriva kopplingen mellan planerings-tid/kompetensutveckling/dokumentering och kvaliteten i förskolan?

Har behovet av planering/kompetensutveckling/dokumentering ändrats de senaste åren?

Har möjligheten att planera/kompetensutveckling/dokumentering ändrats under 2003-2006?

2.6 Arbetsmiljö och personal

Skulle ni kunna beskriva arbetsmiljön för personalen och för barnen (t.ex. ljudnivå, trygghet, stress, konflikter, regelbundenhet avseende personal etc.)?

Upplever ni att sjukfrånvaron har förändrats något under 2003-2006?

3. Statsbidraget och dess effekter

Har kommunen själva följt upp/utvärderat om statsbidraget inneburit något för kommunen? I så fall hur?

Vad har statsbidraget inneburit för kommunen?

Vad tycker kommunen om statsbidragets regelverk? Vad har fungerat/vad har inte fungerat?

4. Hantering av bidraget

Hur har Skolverket blanketter och anvisningar fungerat?

Hur har informationen fungerat?

Hur har eventuella kontakter med Skolverket upplevts?

5. Övergripande

Har förskolan genomgått några viktiga förändringar under 2003-2006, båda vad gäller verksamheten som helhet och ditt eget arbete i synnerhet?

Om ni fick ytterligare resurser/statsbidrag i framtiden, vad skulle pengarna användas till då?

Rektorer

1. Pedagogisk ledning/bakgrund

Hur ser upptagningsområdet ut till den aktuella förskolan/förskolorna?

Vad består ditt arbete av (personalvård, ekonomi, pedagogiskt ledningsansvar, ansvarar för kompetensutveckling, annat)? Vad arbetar du mest med? Vad skulle du vilja arbeta mer med?

På vilket sätt får personalen pedagogisk ledning?

2. Resursfördelning

Hur fördelas resurserna till förskolan?

Finns det regler för hur resurserna ska användas? Vilken frihet har ni rektor/förskolechef att själva bestämma hur resurserna ska användas?

Har användandet av resurserna som erhållits med hjälp av statsbidraget avseende personalförstärkningar i förskolan skiljt sig åt i förhållande till övriga resurser? Om det har det, hur?

3. Kvalitet

3.1 Personalförstärkning

Har det tillkommit någon ny personal inom förskolan i ditt rektorsområde?

Hur resonerades det vid anställning av personal?

Om det inte redan framgått, har det anställt någon personal med ytterligare kompetenser t.ex. specialpedagoger m.m.?

Om förskolan har expanderat, har det skett någon förändring vad gäller lokaler/utemiljö? Har dessa behövts anpassats på något sätt?

Om någon av personalen är sjuk hur fungerar det att få in vikarier?

Har tillgången till vikarier förändrats något från 2003 till 2006?

3.2 Gruppstorlek

Hur ser gruppstorleken ut?

Sker det någon anpassning av gruppstorlekar i förhållande till barnens ålder?

Hur tycker du att storleken på barngrupperna fungerar?

Har barngruppstorlekarna ändrats något de från 2003 till 2006?

3.3 Barn i behov av särskilt stöd

Finns det många barn i förskolan inom ditt rektorsområde som beviljats särskilda stödinsatser, i så fall hur många?

Hur identifieras barn med behov av särskilt stöd?

Vilka är de vanligaste orsakerna till att stöd beviljas?

Vilka stödinsatser ges?

Vad anser du om stödinsatserna? Motsvarar de behoven?

Har det skett någon förändring i arbetet med barn i behov av särskilt stöd under 2003-2006?

3.4 Modersmålsstöd

Finns det barn i förskolan inom ditt rektorsområde som behöver modersmålsstöd? Antal?

Hur identifieras barn med behov av modersmålsstöd?

Vilka är de vanligaste orsakerna till att modersmålsstöd beviljas?

Vilka stödinsatser ges?

Har det skett någon förändring i arbetet med modersmålsstöd 2003-2006?

3.5 Planering/kompetensutveckling/dokumentering

Har anställandet av personal medfört att den redan anställda personalen fått mer disponerbar tid? I så fall vad har den tiden använts till?

Vilka utgångspunkter har ni vid planering/kompetensutveckling/dokumentering av verksamheten?

Finns det några bestämda riktlinjer för hur mycket tid personalen har för att planera/kompetensutveckling/dokumentering verksamheten? Räcker den tiden till?

Hur skulle ni beskriva kopplingen mellan planerings-tid/kompetensutveckling/dokumentering och kvaliteten i förskolan?

Har behovet av planering/kompetensutveckling/dokumentering ändrats de senaste åren?

Har möjligheten att planera/kompetensutveckling/dokumentering ändrats under 2003-2006?

3.6 Arbetsmiljö för barn och personal etc.

Skulle ni kunna beskriva arbetsmiljön för personalen och för barnen (t.ex. ljudnivå, trygghet, stress, konflikter, regelbundenhet avseende personal etc.)?

Upplever ni att sjukfrånvaron har förändrats något under 2003-2006?

4. Övergripande

Har förskolan genomgått några viktiga förändringar under 2003-2006, båda vad gäller verksamheten som helhet och ditt eget arbete i synnerhet?

Om ni fick ytterligare resurser/statsbidrag i framtiden, vad skulle pengarna användas till då?

Fokusgrupper förskollärare

1. Inledning

Bakgrund, t.ex. vilken utbildning?

Vilket slags område förskolan ligger (t.ex. centralort, glesbygd)?

Hur länge har ni arbetat som förskollärare/barnskötare/m.m. samt hur länge på den aktuella förskolan?

Finns det något speciellt utmärkande för den aktuella förskolan/avdelningen?

2. Kvalitet

2.1 Personalförstärkning

Har det tillkommit någon ny personal på förskolan/avdelningen? I så fall vilken? Var det den personalen som efterfrågades?

Om det inte redan framgått, har det anställts någon personal med ytterligare kompetenser t.ex. specialpedagoger m.m.?

Om förskolan har expanderat, har det skett någon förändring vad gäller lokaler/utemiljö? Har dessa behövts anpassats på något sätt?

Om någon av personalen är sjuk hur fungerar det att få in vikarier?

Har tillgången till vikarier förändrats något från 2003 till 2006?

2.2 Gruppstorlek

Hur många barn per avdelning är det? Vilken ålder har barnen? Antal deltidsbarn?

Sker det någon anpassning av gruppstorlekar i förhållande till barnens ålder?

Hur tycker du att storleken på barngrupperna fungerar?

Har barngruppstorlekarna ändrats något de från 2003 till 2006?

2.3 Barn i behov av särskilt stöd

Finns det barn på avdelningen som beviljats särskilda stödinsatser, i så fall hur många?

Hur identifieras barn med behov av särskilt stöd?

Vilka är de vanligaste orsakerna till att stöd beviljas?

Vilka stödinsatser ges?

Vad anser du om stödinsatserna? Motsvarar de behoven?

Har det skett någon förändring i arbetet med barn i behov av särskilt stöd under 2003-2006?

2.4 Modersmålsstöd

Finns det barn på avdelningen/förskolan som behöver modersmålsstöd? Antal?

Hur identifieras barn med behov av modersmålsstöd?

Vilka är de vanligaste orsakerna till att modersmålsstöd beviljas?

Vilka stödinsatser ges?

Har det skett någon förändring i arbetet med modersmålsstöd 2003-2006?

2.5 Planering/kompetensutveckling/dokumentering

Har ni fått mer disponerbar tid, utöver arbetet med barnen, under åren 2003-2006?

Vilka utgångspunkter har ni vid planering av verksamheten?

Hur mycket tid har ni per vecka för att planera/kompetensutveckling/dokumentering verksamheten? Räcker den tiden till?

Hur skulle ni beskriva kopplingen mellan planeringstid/kompetensutveckling/dokumentering och kvaliteten i förskolan?

Har behovet av planering/kompetensutveckling/dokumentering ändrats de senaste åren?

Har möjligheten att planera/kompetensutveckling/dokumentering ändrats under 2003-2006?

2.6 Pedagogiskt ledarskap

På vilket sätt (kring vad och av vem) får ni pedagogisk ledning?

Hur tycker ni att stödet från förskolechef/rektor fungerar?

2.7 Arbetsmiljö för barn och personal etc.

Skulle ni kunna beskriva arbetsmiljön både för er personal och för barnen (t.ex. ljudnivå, trygghet, stress, konflikter, regelbundenhet avseende personal m.m.)?

Upplever ni att sjukfrånvaron har förändrats något 2003-2006?

3. Övergripande

Har förskolan genomgått några viktiga förändringar under 2003-2006, båda vad gäller verksamheten som helhet och ditt eget arbete i synnerhet?

Om ni fick ytterligare resurser/statsbidrag i framtiden, vad skulle pengarna användas till då?

Bilaga 5: Kommuner som inte har nyttjat hela statsbidraget

Urval

Totalt 15 kommuner har fått innehållande enbart år 2005. Tabellen nedan innehåller ett urval av dessa kommuner. Sex kommuner har valts ut för att få maximal spridning i gruppen kommuner som har fått innehållanden. Urvalet består av två kommuner som fått betala tillbaka ett minimibelopp, två kommuner med ett belopp som ligger närmast medelvärdet och två kommuner som har betalat tillbaka de högsta beloppen inom gruppen.⁵⁴

Kommuner som har fått innehållandet år 2005

Kommun	Län	Kommungrupp	Andel av bidrag åter 2005
Håbo	Uppsala	Förortskommuner	12 %
Stockholm	Stockholm	Storstad	15 %
Flen	Södermanland	Övriga kommuner 12500-25000 inv.	26 %
Sundsvall	Västernorrlands	Större städer	28 %
Gnesta	Södermanland	Pendlingskommun	75 %
Ängelholm	Skåne	Övriga > 25000 inv.	80 %

Totalt 21 kommuner blev återbetalningsskyldiga enbart år 2006. Tabellen nedan innehåller ett urval av dessa kommuner. Urvalet har gjorts med samma urvalsprincip som i föregående tabell.

Kommuner som har fått återkrav år 2006

Kommun	Län	Kommungrupp	Andel av bidrag Åter 2006
Trelleborg	Skåne	Övriga > 25000 inv.	13 %
Kungsbacka	Halland	Förortskommun	17 %
Knivsta	Uppsala	Pendlingskommun	33 %
Uppsala	Uppsala	Större städer	38 %
Lessebo	Kronoberg	Varuproducerande kommun	75 %
Ljungby	Kronoberg	Varuproducerande kommun	50 %

⁵⁴ Dock understiger inte minimibeloppet 10 procent av det beviljade bidraget.

Totalt har 17 kommuner fått återkrav både bidragsåren. Tabellen nedan innehåller två kommuner som har fått betalat tillbaka ett relativt högt belopp år 2005 men ett minimibelopp år 2006, två kommuner som fick betala ett minimibelopp 2005 men ett relativt högt belopp 2006, samt två kommuner som fick betala ett relativt högt belopp båda åren.

Kommuner som har fått återkrav åren 2005 och 2006

Kommun	Län	Kommungrupp	Andel av bi-drag åter 2005	Andel av bidrag åter 2006
Töreboda	Västra Götaland	Övriga <12500 inv.	75 %	21 %
Norrtälje	Stockholm	Övriga >25000 inv.	75 %	30 %
Lekeberg	Örebro	Pendlingskommun	36 %	72 %
Katrineholm	Södermanland	Övriga >25 000 inv.	27 %	47 %
Hedemora	Dalarna	Övriga 12500-25000 inv	100 %	100 %
Nässjö	Jönköping	Varuproducerande kommun	75 %	75 %

Intervjuguide

Kommunen och statsbidraget

Vilka är anledningarna till att kommunen inte har använt hela bidraget till personalförstärkningar i förskolan (uppfyllt villkoren för statsbidraget)?

Det första året men inte det andra?

Har fått betala båda åren?

Har man satsat/minskat mer pengar på förskolan något av åren?

Ekonomi/Förutsättningar/Prioriteringar

Hur har inställningen i kommunen varit till statsbidraget?

Har det funnits ett prioriterat mål att öka personaltätheten i förskolan? Några särskilda riktlinjer för barngrupper och personaltäthet?

Hur var kommunens personaltäthet vid basåret? Har detta påverkat kommunens möjlighet att tillgodogöra sig bidraget?

Hur har antalet inskrivna barn (ökat eller minskat) påverkat kommunens möjlighet att uppfylla villkoren?

Har det varit möjligt att justera personalantalet på det sätt man önskat? Har det funnits några svårigheter att rekrytera personal?

Hur har budget till förskolan sett ut år 2007 när bidraget inte längre är riktat/villkorat? Det vill säga har resurserna till förskolan förändrats efter statsbidraget har gått från att vara riktat till att inlemmas i det kommunala utjämnningssystemet?

Bilaga 6: Urval undantagskommuner

Av totalt 51 undantagskommuner intervjuades tio. Fem kommuner som har nyttjat undantaget och fem som inte har gjort det.

Kommuner som inte har utnyttjat undantaget

Kommuner som ej nyttjat undantaget	Län	Kommungrupp
Berg	Jämtland	Glesbygdskommun
Nordanstig	Gävleborg	Övriga <12500 inv.
Bengtsfors	Västra Götaland	Övriga < 12500 inv.
Klippan	Skåne	Övriga 12500-25000 inv.
Gullspång	Västra Götaland	Övriga < 12500 inv.

Kommuner som har utnyttjat undantaget

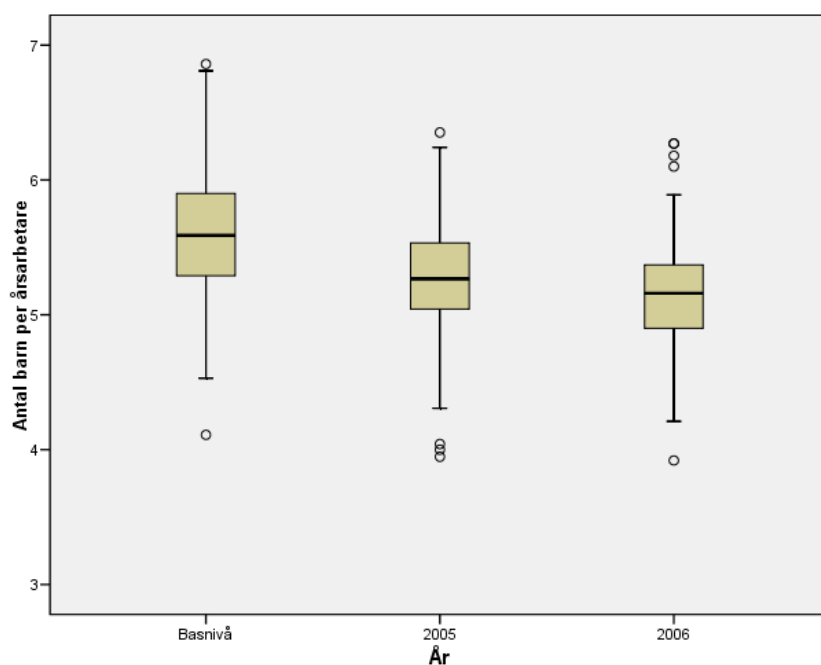
Kommuner som har nyttjat undantaget	Län	Kommungrupp
Härnösand	Västernorrland	Glesbygdskommun
Jokkmokk	Norrbotten	Glesbygdskommun
Nordmaling	Västerbotten	Övriga < 12500
Söderhamn	Gävleborg	Övriga 12500-25000
Ånge	Västernorrland	Övriga < 12500

Bilaga 7: Variation mellan kommuner

Antalet barn per årsarbetare

Diagrammet är ett så kallat lådagram. Det åskådliggör spridningen i antalet barn per årsarbetare mellan kommuner för basnivån och för bidragsåren. Den markerade linjen i mitten av lådan anger medianvärdet.⁵⁵ Lådans nedre kant motsvarar den 25:e percentilen, det vill säga det värde som 25 procent av alla kommuner ligger under, medan lådans övre kant motsvarar den 75:e percentilen. Hälften av kommunerna hamnar således i lådan, medan observationer för övriga kommuner representeras av de streck som går ut från lådan. Extremvärden markeras som ringar utanför strecken.

Spridningen av antal barn per årsarbetare i riket vid basnivån och bidragsåren



⁵⁵ Det variabelvärde som delar datamaterialet i två lika stora delar, det vill säga hälften av kommunerna hamnar över medianen den andra hälften under.

Spridning av andel personal med pedagogisk högskoleutbildning i riket vid basnivån och bidragsåren