

Skolverket

Femtontimmarsbarn

En uppföljning av allmän förskola samt kommuners skyldighet att erbjuda
förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga

Förord

I det regeringsuppdrag som Skolverket haft att följa upp reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m. har bland annat ingått att följa upp den ökade tillgängligheten till förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga. Också införandet av en allmän förskola skulle följas upp.

I följande PM redovisas två studier som genomfört inom ramen för uppföljningen av Maxtaxa och allmän förskola m.m. under åren 2005-2006. För det första är det en fallstudie vars syfte har varit att belysa konsekvenser av att andelen barn med korta närvarotider, så kallade "femtontimmarsbarn", har ökat. För det andra har en enkät gått ut till kommunerna med frågor om hur verksamheten regleras och organiseras för femtontimmarsbarnen. Resultaten från båda dessa studier diskuteras i förhållande till reformen samt andra uppföljningar som gjorts avseende förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga samt allmän förskola. En sammanfattande beskrivning av resultaten återfinns också i Skolverkets rapport 294 "Fem år med maxtaxa".

Promemorian har sammanställts av undervisningsråden Johanna Freed, Charlotte Mannerfelt och Emma Wimmerstedt.

Stockholm i juli 2007

Sun-Joon Hwang

Enhetschef

1. INLEDNING	2
SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	3
DISPOSITION	3
2. METOD	5
FALLSTUDIE	5
WEBBENKÄT	6
3. BARN TILL ARBETSLÖSA OCH FÖRÄLDRALEDIGA	9
BAKGRUND	9
ANTAL TIMMAR I KOMMUNAL FÖRSKOLA.....	9
ANTAL TIMMAR I FÖRSKOLA I ENSKILD REGI	12
SCHEMALÄGGNING AV DE FEMTON TIMMARNAS	13
4. ALLMÄN FÖRSKOLA.....	15
BAKGRUND	15
VOLYMER	15
ORGANISATION	16
5. FEMTONTIMMARSBARN	18
BAKGRUND	18
FEMTONTIMMARSBARN I HELTIDSGRUPP	18
SÄRSKILDA GRUPPER	24
6. FAMILJEDAGHEM	26
BAKGRUND	26
AVGIFTSREDUKTION.....	26
KOMBINERA VERKSAMHETSFORMERNA	26
7. DISKUSSION	27
KOMMUNERNAS OLIKA SÄTT ATT HANTERA ÖKAD TILLGÄNGLIGHET	27
KOMMUNERNAS REGELVERK OCH ORGANISATION	27
AVSLUTANDE KOMMENTAR	29
BILAGOR	30
BILAGA 1: WEBBENKÄT	30
BILAGA 2: DATA OM DE KOMMUNER SOM INGICK I FALLSTUDIEN	34
BILAGA 3: FRÅGEGUIDER	35

1. Inledning

Skolverket har enligt ett regeringsuppdrag följt upp reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m. under en femårsperiod. Som en del av uppdraget har Skolverket årligen lämnat delrapporter och våren 2007 lämnades en slutrapport.¹ Den aktuella rapporten är en underlagsrapport som gjorts inom ramen för slutrapporteringen.

Maxtaxa och allmän förskola m.m. innebär att kommunerna från den 1 juli 2001 är skyldiga att erbjuda förskoleverksamhet tre timmar om dagen eller 15 timmar i veckan för barn till arbetslösa. Den 1 januari 2002 infördes motsvarande skyldighet för barn till föräldralediga. Från den 1 januari 2003 ska fyra- och femåringar erbjudas allmän förskola motsvarande 525 timmar per år, vilken ska vara avgiftsfri.²

Dessutom infördes 2002 en maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, vilken till skillnad från de ovan nämnda delarna av reformen är frivillig för kommunerna att delta i.

Regeringen uttrycker i den proposition som föregick reformen en önskan om att närma sig principen med en avgiftsfri förskola som är tillgänglig och likvärdig för alla barn.³ Reformen syftade alltså till att fler barn skulle gå i förskolan och till att kontinuiteten skulle öka för de barn som redan fanns i förskolan. Enligt propositionen innebär reformarbetet ett förtydligande av förskoleverksamhetens pedagogiska perspektiv och ett stärkt samband med de kommande stegen i utbildningssystemet. I propositionen betonas också att förskoleverksamheten i första hand är till för barnets utveckling och lärande.

I regeringsuppdraget framgår bland annat att kommunernas regelverk när det gäller vistelsetider för barn till föräldralediga och arbetslösa samt organisation av allmän förskola för fyra- och femåringar skulle följas upp. Dessutom skulle Skolverket också redovisa det som myndigheten i övrigt bedömde vara av betydelse för uppföljningen av reformen.

Genom de årliga uppföljningar Skolverket gjort inom ramen för det aktuella regeringsuppdraget har det framkommit att barn till arbetslösa och föräldralediga samt fyra- och femåringar i allmän förskola i många kommuner omfattas av liknande regler och att de deltar i samma verksamhet. I lagstiftningen är det dock frågan om två grupper; kommunen är för det första skyldig att erbjuda barn till arbetslösa och föräldralediga minst 15 timmars förskoleverksamhet per vecka, och för det andra att erbjuda allmän förskola för fyra- och femåringar. Den allmänna, avgiftsfria förskolan ska omfatta minst 525 timmar om året, vilket motsvarar ungefär 15 timmar per vecka under skolan terminer. **I denna rapport används "femtontimmarsbarn" som ett samlingsbegrepp för barn till arbetslösa, föräldralediga samt för fyra- och femåringar i allmän, avgiftsfri förskola.**

¹ Skolverkets rapport 294, år 2007, Fem år med maxtaxa.

² I detta PM används allmän förskola och den avgiftsfria delen av förskolan för fyra- och femåringar som två synonyma begrepp.

³ Prop 1999/2000: 129, s 8.

De uppföljningar som gjorts har också visat att den nya skyldigheten att erbjuda barn till arbetslösa och föräldralediga minst 15 timmar i veckan samt den allmänna förskolan, har påverkat kommuner och förskolor i olika stor utsträckning. Faktorer som har stor betydelse är vilka regler kommunen hade innan reformen och hur mycket kommunen behövt anpassa sin verksamhet till det nya regelverket. I vissa kommuner har förändringen lett till ökad tillgänglighet som i sin tur har kunnat innebära många nya barn i förskolan. Sådana förändringar skapar nya förutsättningar och ställer också nya krav på dem som arbetar i verksamheten. Andra kommuner har haft en verksamhet där de lokala tillämpningarna i stort sett överensstämde med de nya reglerna, vilket inneburit att reformen inte föranlett några större förändringar. Skolverket har utifrån detta gjort bedömningen att det är angeläget att belysa vilka konsekvenser femtontimmarsreglerna har fått för barn och personal i förskolan.

Syfte och frågeställningar

I kommunerna finns det olika sätt att organisera verksamheten för femtontimmarsbarnen. För att få en mer fördjupad bild av hur kommunerna organiserar verksamheten för dessa grupper av barn samt hur de kommunala regelverken upplevs har en fallstudie genomförts. Syftet med fallstudien var att belysa konsekvenser av femtontimmarsreglerna.

Frågeställningen för fallstudien är:

- Vad har det inneburit för personal och barn i förskolan att andelen barn med kortare närvarotider ökat?

Vidare har en webbenkät (totalundersökning) genomförts för att kartlägga hur kommunerna organiserar förskoleverksamheten för femtontimmarsbarn (det vill säga barn till arbetslösa och föräldralediga samt för de fyra- och femåringar som enbart nyttjar den allmänna förskolan).

Frågeställningar för webbenkäten är:

- Hur ser kommunernas regelverk ut när det gäller närvarotider för femtontimmarsbarn?
- Hur organiseras verksamheten för femtontimmarsbarn?
- Vilka avgifter tar kommunerna ut för fyra- och femåringar i familjedaghem?

Disposition

Inledningsvis beskrivs de metodologiska aspekterna av fallstudien och webbenkäten. Sedan presenteras resultaten i kapitel 3-6. Samtliga resultatkapitel inleds med en kort bakgrund. Kapitel 3 handlar om barn till arbetslösa och föräldralediga, och berör frågor om hur många timmar dessa barn kan gå i förskolan i olika kommuner samt hur tiden förläggs. Därefter följer ett kapitel om allmän förskola där volymer,

förläggning av tid och de kommunala regelverken beskrivs. Femtontimmarsbarnens vistelse i förskolan, beskrivs i kapitel 5. Detta kapitel innehåller också redogörelser för hur personal och verksamhet påverkats av att barn med kortare närvarotider tillkommit. Resultatdelen avslutas med ett kort kapitel om fyra- och femåringar i familjedaghem. Rapporten avslutas med en diskussion med utgångspunkt i ovan nämnda frågeställningar.

2. Metod

Fallstudie

Urval

Till den fallstudie om femtontimmarsbarn i heltidsgrupper som genomfördes våren 2006 valdes kommuner som;

1. begränsade förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga till 15 timmar per vecka
2. som uppgivit att minst 15 procent av inskrivna barn i förskoleverksamhet var femtontimmarsbarn samt
3. skiljde sig åt strukturellt, storleksmässigt och geografiskt.⁴

De två första urvalskriterierna syftar till att säkerställa att kommunerna kan belysa konsekvenser av femtontimmarsreglerna, att barn med kortare närvarotider tillkommit i förskolan. Det sista kriteriet syftar till att kommuner med olika strukturella förutsättningar ska finnas representerade i undersökningen. Kommunerna som ingick i fallstudien var Flen, Göteborg, Norrtälje, Nässjö, Sundsvall och Södertälje. Från Göteborg ingick stadsdelarna Biskopsgården och Lärjedalen.⁵

Genomförande

I varje besökt kommun genomfördes dels en intervju med en eller två personer med centralt ansvar för förskoleverksamhet, dels en gruppintervju med en grupp förskollärare.⁶ Skolverket kontaktade en centralt placerad person med ansvar för förskolefrågor. Personen ombads att sammankalla tre eller fyra förskollärare, helst från olika förskolor, men åtminstone från olika avdelningar. Vid ett tillfälle deltog på grund av sjukdomsfall endast två förskollärare och vid ett annat deltog fem. Samtliga deltagande förskollärare arbetade på olika förskolor. Två personer från Skolverket genomförde intervjuerna; en som ledde samtalen och en som ställde kompletterande frågor och antecknade. De deltagande förskollärarna uppmanades att diskutera och samtala med varandra kring de frågeområden som presenterades, samt berätta och ge konkreta exempel från den egna verksamheten. Samtalen spelades in på band och skrevs ut ordagrant. Även intervjuerna med kommunföreträdarna spelades in på band och skrevs ut ordagrant.

Analys

I utskrifterna från intervjuerna noterades erfarenheter och åsikter, liksom mönster och motstridiga erfarenheter. Både samstämmiga och motstridiga uttalanden uppmärksammades. Utsagor från intervjuerna analyserades i förhållande till förutsätt-

⁴ Urvalet baserade sig på svar som kommunerna lämnat i en tidigare uppföljning som genomfördes inom ramarna för regeringsuppdraget under år 2004.

⁵ Data om kommunerna i fallstudien finns i bilaga 2.

⁶ Intervjuguiderna finns i bilaga 3.

ningarna i den aktuella kommunen, till exempel det lokala regelverket. Vissa av förutsättningarna skiljer sig åt mellan kommuner såsom resurstilldelningssystem, medan andra skiljer sig åt på individnivå såsom förskolläraernas pedagogiska synsätt.

Webbenkät

Urval och kontaktpersoner

Skolverket följer årligen upp statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (SFS 2001: 161). I samband med detta anger kommunerna en kontaktperson och det var denna som ombads besvara enkäten. Webbenkäten har således skickats via e-post till en kommunal tjänsteman som har besvarat enkäten eller vidarebefordrat den till annan lämplig respondent. Enkäten skickades till samtliga kommuner och till samtliga stadsdelar i Stockholm, Göteborg och Malmö.⁷

Test av enkäten

Efter att ett utkast till enkät tagits fram testades denna. En kommun ur varje kommungrupp slumpades fram. Följande kommuner valdes ut att delta i testet:

Storstäder:	Stockholm
Förortskommuner:	Nacka
Större städer:	Halmstad
Pendlingskommuner:	Knivsta
Glesbygdskommuner:	Dals-Ed
Varuproducerande kommuner:	Östra Göinge
Övr. mer än 25 000 invånare:	Bollnäs
Övr. 12 5000-25 000 invånare:	Östhammar
Övr. mindre än 12 500 invånare:	Högsby

Telefonkontakt togs med kommunerna innan testet skickades ut. Testenkäten tog 5-25 minuter att fylla i och frågorna uppfattades som rimliga. Dock efterfrågades mer tydlig förhandsinformation om enkätens innehåll. Respondenterna påpekade att syftet med undersökningen borde framgå tydligare och att vissa centrala begrepp skulle definieras. Det påpekades slutligen att det borde finnas en möjlighet för kommunerna att skriva ut webbenkäten.

Testet resulterade i flera ändringar i enkäten. Bland annat skrevs ett tydligt missiv där syfte och innehåll tydliggjordes och där centrala begrepp definierades. En särskild pdf-fil med enkätfrågorna bifogades i e-postmeddelandet, för att kommunerna skulle ha en möjlighet att skiva ut dokumentet för diarieföring med mera.

I samband med att enkätfrågorna testades genomfördes också samråd med Sveriges kommuner och landsting (SKL).

⁷ Webbenkäten finns i bilaga 1.

Enkätens konstruktion

Enkäten består i huvudsak av fyra delar:

1. Barn vars förälder är arbetslös.
2. Barn vars förälder är föräldraledig.
3. Fyra- och femåringar som endast nyttjar den avgiftsfria delen av förskolan.
4. Familjedaghem.

Webbenkäten var konstruerad på så sätt att respondenten endast besvarar de frågor som är aktuella. Det betyder till exempel att de kommuner som erbjuder mer än 15 timmar per vecka automatiskt hoppar vidare till de frågor som berör dem.

I samband med att enkäten togs fram kontaktades de tre storstadskommunerna (Göteborg, Stockholm och Malmö) särskilt för att ta reda på hur enkäten bäst skulle administreras till dem. När det gäller storstäderna har en enkät utgått dels till förvaltningen centralt och dels till samtliga stads/kommundelar. Stockholms kommun har fått en särskild version av enkäten eftersom frågor om enskild verksamhet hanteras centralt och därmed ej kunde besvaras på stadsdelsnivå.

Genomförande

Varje kommun och stadsdel fick ett eget identifikationsnummer till vilket ett specifikt lösenord kopplats. En länk till webbenkäten skickades ut via e-post i början av november (2-3/11 2006) till samtliga kommuner och till stadsdelar i Stockholm, Göteborg och Malmö. Därefter skickades två påminnelser till kommunerna och till stadsdelarna. Den 8 december 2006 avslutades insamlingen.

I huvudsak fungerade tekniken bra, men på några områden uppstod mindre problem.

1. Ibland blev länken till webbenkäten inte aktiv när den skickades till kommunerna vilken föranledde till att de kontaktade Skolverket med frågor om hur de skulle gå tillväga för att besvara enkäten.
2. När många respondenter samtidigt försökte logga in och fylla i enkäten hände det att det inte gick att komma åt den. Det räckte med att avvakta en stund så gick det återigen att logga in.
3. När webbenkäten har fyllts i färdigt går det inte för respondenten att logga in igen. Ett fåtal kommuner kontaktade Skolverket eftersom de råkat fylla i felaktiga svar. Det åtgärdades genom att en ny enkät skickades till dessa kommuner. Den nya versionen ersatte den gamla.

Svarsfrekvens

Av 290 kommuner besvarade 278 enkäten. Det ger en svarsfrekvens på 96 procent. Även stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö svarade i stor utsträckning

på enkäten. I Göteborg och Malmö svarade samtliga stadsdelar, det vill säga 100 procent. I Stockholm besvarade 17 av 18 stadsdelar på enkäten vilket ger en svarsfrekvens på drygt 94 procent. Det interna bortfallet är lågt. Nästan samtliga frågor var obligatoriska i enkäten.⁸

Databearbetning

Databearbetningen innebar huvudsakligen kontroll av felkällor samt en deskriptiv sammanställning av svar från kommuner och stadsdelar.

Flera frågor inkluderar ett svarsalternativ som heter ”annat alternativ, ange vilket”. På vissa av dessa frågor har svaren kodats om eftersom de bedöms falla in under något av de ordinarie svarsalternativen. Omkodning har framför allt gjorts i frågorna som handlar om på vilken nivå beslut fattas, om schemaläggning och om lunch.

I övrigt har svaren från stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö sammanställts. På flertalet frågor går det att redovisa ett svar för hela kommunen. Ibland skiljer sig dock svaren åt mellan stadsdelarna på ett sådant sätt att de inte går att sammanställa till ett svar. I dessa fall anges att variationer förekommer inom kommunen.

⁸ Med obligatorisk menas att respondenten inte kommer vidare i enkäten om frågan inte är besvarad.

3. Barn till arbetslösa och föräldralediga

Bakgrund

Innan kommunerna blev skyldiga att erbjuda barn till arbetslösa och föräldralediga förskoleverksamhet om minst 15 timmar i veckan, fick barn som redan var inskrivna i förskoleverksamheten behålla sin plats i ungefär två tredjedelar av kommunerna om föräldern blev arbetslös. Flertalet av kommunerna begränsade närvarotiden till tre timmar per dag. För barn till arbetslösa som inte tidigare varit inskrivna i förskoleverksamhet erbjöd 40 procent av kommunerna plats.⁹

För barn till föräldralediga var kommunerna än mer restriktiva. I var fjärde kommun fick barn behålla sin plats när föräldern var hemma med yngre syskon och endast 50 kommuner erbjöd plats för barn till föräldralediga som inte tidigare varit inskrivna i förskoleverksamhet.

Också efter det att reglerna införts har de flesta kommuner begränsat tiden för dessa grupper till den lagstadgade minimitiden, 15 timmar per vecka. År 2003 begränsade 86 procent av kommunerna närvarotiden för barn till arbetslösa till 15 timmar per vecka, medan motsvarande andel för barn till föräldralediga var 91 procent.¹⁰

Antal timmar i kommunal förskola

Resultat från webbenkäten visar att andelen kommuner som endast erbjuder barn till arbetslösa 15 timmar i veckan i förskolan har ökat till 90 procent år 2006 (86 procent år 2003). Omkring en fjärdedel av alla förskolebarn finns dock i kommuner som erbjuder mer än de lagstadgade timmarna.¹¹ Hur många timmar det rör sig om varierar mellan kommunerna. För barn till arbetslösa sträcker det sig från 16 timmar till fulltid (minst 40 timmar i veckan). I två femtedelar av kommunerna, som erbjuder mer än 15 timmar i veckan, är det möjligt att gå full tid.

Även för barn till föräldralediga har andelen kommuner som erbjuder den lagreglerade tiden ökat, till 94 procent (91 procent år 2003). Det innebär att en knapp femtedel av samtliga förskolebarn går i kommuner som erbjuder mer än 15 timmar i veckan. För barn till föräldralediga erbjuds full tid endast i en kommun. Resterande kommuner begränsar tiden till 16-30 timmar i veckan.

Hur många timmar som barn till arbetslösa och föräldralediga erbjuds skiftar inte bara mellan kommuner, utan också inom. Antalet timmar skiljer sig åt mellan grupper av barn, till exempel tenderar kommunerna att vara mer generösa med tiden för barn till arbetslösa än för barn till föräldralediga. Antalet timmar som erbjuds kan också vara något som ändras regelbundet, speciellt för barn till arbetslösa.

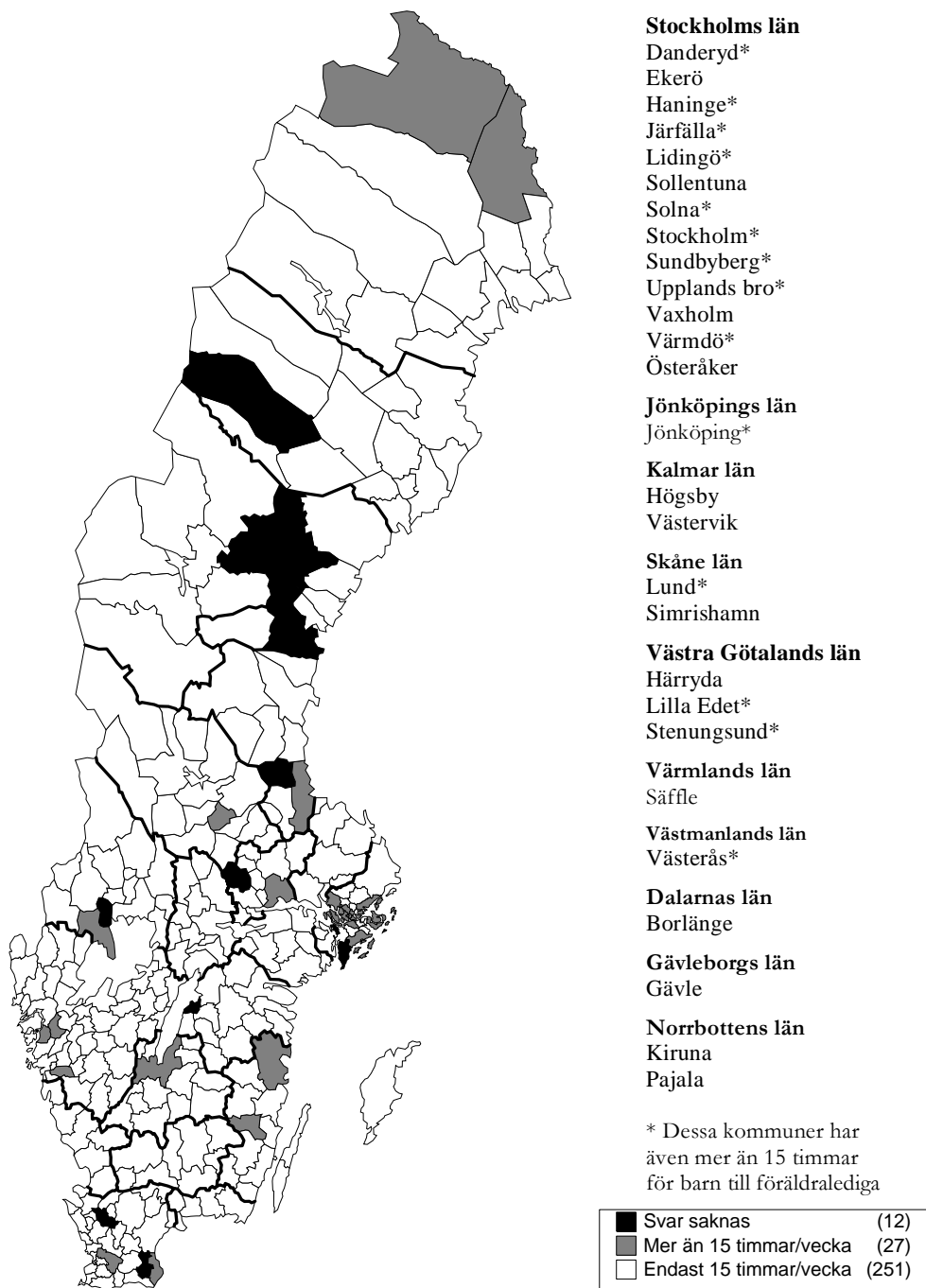
⁹ Plats utan oskäligt dröjsmål – uppföljning av tillgängligheten till barnomsorg i maj 2001 och januari 2002, s 6-7

¹⁰ Plats utan oskäligt dröjsmål 2003, s 6.

¹¹ Sedan enkäten genomfördes har dessutom Göteborg Stad infört rätt till 25 timmar i veckan för barn till arbetslösa. Andelen barn är en uppskattning eftersom uppgifterna om hur många timmar som erbjuds är hämtade från webbenkäten 2006, medan andelen barn är hämtade från den offentliga statistiken som samlades in hösten 2005.

I diagram 1 framgår att många av kommunerna runt Stockholm erbjuder mer än 15 timmar i veckan för barn till arbetslösa (13 kommuner) och barn till föräldralediga (9 kommuner). Stockholms kommun erbjuder minst 30 timmar för båda dessa grupper. Att många av kommunerna kring Stockholm också erbjuder mer än 15 timmar kan vara en följd av att Stockholm har generösare regler och att den tillämpningen spridits till omkringliggande kommuner.

Diagram 1: Antal timmar per vecka som barn till arbetslösa har rätt till kommunal förskola fördelat efter kommun (kommuner som erbjuder mer än 15 timmar är angivna i text)



Antal timmar i förskola i enskild regi

En av anledningarna till att närvarotiden varierar inom kommuner är att tillämpningen av regelverket skiljer sig åt mellan kommunal och enskild verksamhet. I vissa kommuner har de kommunala och enskilda verksamheterna ett gemensamt lokalt regelverk för hur många timmar barn till arbetslösa och föräldralediga får gå i förskoleverksamhet. I andra kommuner beslutar de enskilda verksamheterna själva (utifrån lagstiftningen) hur tiden ska förläggas.

Enligt webbenkäten har drygt 80 procent av förskolorna i enskild regi samma bestämmelser som kommunal förskola.¹² I nästan 20 procent av kommunerna finns dock möjlighet för barn inskrivna i enskild förskola att gå mer än den lagreglerade tiden även om det kommunala regelverket begränsar antalet timmar till 15 i veckan. En del kommuner kan redogöra för hur många timmar de enskilda förskolorna erbjuder, andra inte. En anledning till att det är svårt för kommunerna att ange antal timmar i förskola i enskild regi är att det kan variera mellan olika förskolor och från barn till barn. Antalet timmar som erbjuds skiftar från 16 timmar i veckan till full tid.

Tabell 1: Antal timmar i förskola i enskild regi för barn till arbetslösa och föräldralediga

Antal timmar	Arbetslösa		Föräldralediga	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Endast 15 timmar/veckan	148	81	160	82
Mer än 15 timmar/veckan	35	19	35	18
Totalt	183	100	195	100

Ett fåtal kommuner har i webbenkäten kommenterat varför antalet timmar skiljer sig åt mellan kommunala och enskilda verksamheter. När det rör sig om föräldrakooperativ är en förklaring att föräldrarna själva är arbetsgivare, till exempel beskriver Krokoms kommun:

De betalar lika mycket och har samma arbetsinsats på förskolan oavsett om de är arbetslösa, studerar, föräldralediga eller om de förvärvsarbetar, därför kan de ej begränsa deras tillsynstid. På vissa ställen får inte dessa barn gå de dagar då kooperativet inte har föräldrar som jobbar utan det endast finns anställd personal.

Två andra kommuner, Göteborg och Uppsala, ger ytterligare en förklaring till varför antalet timmar skiljer sig åt. Ersättningsystemet kan se olika ut för kommunal och enskild verksamhet. Uppsala kommun beskriver det på ett tydligt sätt och motiverar även varför de gör så.

De enskilda förskolorna, som ofta har relativt få barn placerade (föräldrakooperativ) är ekonomiskt sårbara om de ej har ett genomsnittsbidrag per barn och månad oavsett vistelsetid. En effekt av detta är att de ej får lägre bidrag för "tre-timmars barn", vilket den kommunala förskoleverksamheten får.

¹² Frågor om antalet timmar i förskola i enskild regi ställdes endast till kommuner som tillämpar femton-timmarsregler i kommunal förskola.

Det finns med andra ord inga ekonomiska incitament för de enskilda verksamheterna att begränsa antalet timmar till 15 timmar i veckan.

Schemaläggning av de femton timmarna

Enligt webbenkäten varierar förläggningen av de 15 timmarna både inom och mellan kommuner. Det finns oftast en flexibilitet i systemet som innebär att det är möjligt att förlägga tiden på olika sätt och att undantag från huvudregeln görs i enskilda fall.

En femtedel av kommunerna erbjuder endast ett sätt att förlägga tiden i förskola för barn till arbetslösa och föräldralediga. Av dessa kommuner anger 94 procent att de förlägger tiden till antingen fem dagar i veckan tre timmar på förmiddagen eller tre dagar per vecka fem timmar om dagen.

Resterande kommuner har angivit att de tillämpar olika sätt att schemalägga de femton timmarna.¹³ Det *vanligaste* sättet att förlägga tiden är dock även i dessa fall fem dagar i veckan eller tre dagar i veckan (se tabell 2).

Tabell 2: Vanligaste sättet att förlägga tiden för barn till arbetslösa och föräldralediga i kommunal förskola

Tidens förläggning	Arbetslösa	Föräldralediga
Fem dagar, tre timmar på fm.	46	49
Fem dagar, tre timmar på em.	0	1
Tre dagar, fem timmar per dag	48	46
Färre än tre dagar, 15 timmar/vecka	0	0
Annat alternativ	6	4
Totalt	100	100

”Annat alternativ” har angivits som det *vanligaste* sättet att förlägga tiden i 6 procent av kommunerna. ”Annat alternativ” innebär till exempel att tiden förläggs så att barnen kan gå fem dagar per vecka tre timmar på för- eller eftermiddagen, till exempel att barnen går på förmiddagen ena veckan och eftermiddagen den andra. En annan lösning är att tiden löper från förmiddag till eftermiddag. Södertälje kommun förlägger till exempel tiden till någonstans mellan 07.45-14.30. Två mindre vanliga varianter är att barnet går fyra dagar i veckan eller färre än tre dagar i veckan. Det sker även att barnen går 3 x 6 och 2 x 6 timmar per vecka, det vill säga ett genomsnitt på 15 timmar. Det senare innebär i praktiken att barn erbjuds mindre än 15 timmar vissa veckor, vilket inte överensstämmer med lagen.

Ytterligare resultat om hur tiden förläggs kopplat till personal, barn och verksamhet, redovisas i kapitel 5.

¹³ Detta är kommuner som kombinerar olika sätt att förlägga de 15 timmarna. De har i en följdfråga fått besvara vilket av de olika svarsalternativen som är det vanligaste sättet att förlägga tiden.

Beslut om schemaläggning

I 81 procent av kommunerna fattas beslutet om hur de 15 timmarna för barn till arbetslösa ska förläggas av förskolan eller rektorsområdet. Motsvarande andel för barn till föräldralediga är 79 procent. När beslut fattas på rektorsområdes- eller förskolenivå innebär det antingen att varje förskola förlägger tiden eller att rektorer och områdeschefer fattar beslut för samtliga förskolor inom ett visst område eller enhet. Kommuner påpekar att hänsyn tas till barnets behov och att samråd sker mellan förskola, rektor och förälder. Vallentuna kommun skriver att:

Ej gemensamt beslut för samtliga kommunala förskolor. Överenskommelse mellan respektive förskola och förälder utifrån förskolans möjlighet att erbjuda samlad verksamhet och föräldrarnas behov.

I resterande kommuner fattas besluten framför allt på central nivå, vilket innebär att beslutet gäller för hela kommunen. Ibland görs dock undantag för enskilda barn. I de fall där besluten fattas centralt förekommer olika tillämpningar; i vissa fall finns en fast tid och i andra fall kan verksamheterna välja bland flera olika tidsalternativ. Centralt fattade beslut om hur tiden ska förläggas hanteras i tre fjärdedelar av fallen av politiker och i en fjärdedel av tjänstemän.

Lunch

Huruvida femtontimmarsbarnen deltar i lunchen är i huvudsak beroende av hur tiden förläggs, är barnen på förskolan under lunchen ingår den. En mindre andel av kommunerna, 14 procent, har angett att man erbjuder lunch i de fall femtontimmarsbarnen går tre timmar per dag. I en knapp fjärdedel av kommunerna varierar det mellan olika förskolor. Om lunch ingår varierar med andra ord inte bara mellan kommuner utan också inom.

Tabell 3: Om lunch ingår för barn till arbetslösa och föräldralediga i kommunal förskola

Ingår lunch	Arbetslösa		Föräldralediga	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Ja	26	14	25	13
Nej	120	63	126	64
Varierar mellan förskolor	46	24	47	24
Totalt	192	100	198	100

Innehåller endast barn som går fem dagar i veckan tre timmar på för- eller eftermiddagen.

I 78 procent av kommunerna fattas beslut om lunch för barn till arbetslösa av respektive förskola eller rektorsområde. På central nivå fattas detta beslut i 18 procent av kommunerna. Motsvarande andel för barn till föräldralediga är 60 respektive 37 procent. Med andra ord fattas beslut om lunch i större utsträckning på central nivå för barn till föräldraledig.

4. Allmän förskola

Bakgrund

Fyra- och femåringars rätt till avgiftsfri förskola minst 525 timmar om året trädde i kraft den 1 januari 2003. Barn ska erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller fyra år och kommunerna är skyldiga att informera föräldrarna om verksamheten och dess syfte. Även fyra- och femåriga barn som är inskrivna i familjedaghem omfattas av rätten till avgiftsfri förskola. Enligt propositionen Maxtaxa och allmän förskola m.m. ska kommunerna själva avgöra hur förskolan för fyra- och femåringar organiseras och samordnas med övrig verksamhet. Dock poängteras vikten av kontinuitet och social integration. Särskilda verksamheter för barn till arbetslösa bör undvikas. Dessutom anger propositionen att det är angeläget att organisationen beslutas utifrån de deltagande barnens behov och att föräldrarnas önskemål beaktas.¹⁴ Att skälighänsyn ska tas till föräldrars önskemål när det gäller placering i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg uttrycks också i skollagen.

Tidigare uppföljningar har visat att allmän förskola framför allt organiseras som en integrerad del av förskolan, även om särskilda grupper också förekommer. Med särskilda grupper avses förskolegrupper med egna lokaler och egen personal som bedrivs endast under delar av dagen eller veckan och där det endast finns barn ur någon eller några av följande grupper: barn till arbetslösa, barn till föräldralediga eller fyra- och femåringar endast i den avgiftsfria delen av förskolan. I vissa kommuner går fyra- och femåringar som inte tidigare varit inskrivna i förskoleverksamheten i särskild grupp. I andra kommuner finns det särskilda femtontimmarsgrupper för fyra- och femåringar som också går i familjedaghem. Det förekommer också att kommuner erbjuder förskola som alternativ till familjedaghem när barnen fyller fyra år. I ytterligare andra kommuner flyttas barn från ordinarie förskola till en särskild grupp om barnet endast nyttjar den avgiftsfria delen.

Volymer

I webbenkäten har 98 procent av kommunerna angett att det finns fyra- och femåringar som endast nyttjar den avgiftsfria delen av förskolan.¹⁵ Det rör sig ofta om ett fåtal barn per kommun. Totalt rör det sig om 13 600 barn, vilket motsvarar åtta procent av de fyra- och femåringar som var inskrivna i förskolan 2005.¹⁶ Resultaten innebär sannolikt en underskattning av det totala antalet barn eftersom vissa kommuner inte inkluderat fyra- och femåringar som också är barn till arbetslösa och föräldralediga. En annan faktor som bidrar till underskattningen är att vissa kommuner inte har kunnat redogöra för hur många barn i enskild verksamhet som endast nyttjar den avgiftsfria delen av förskolan.

¹⁴ Propositionen Maxtaxa, allmän förskola m.m., s 21

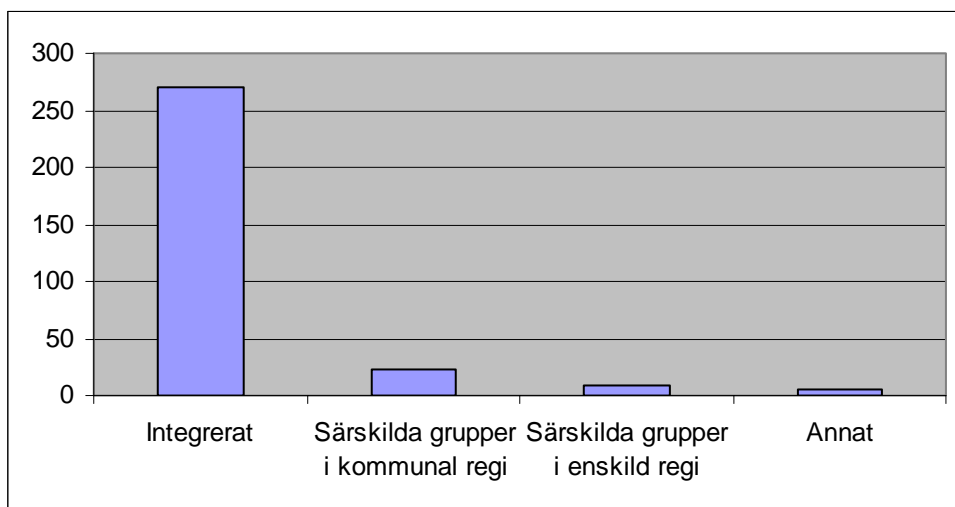
¹⁵ Inkluderar både kommunal och enskild förskola.

¹⁶ Observera uppgifterna från webbenkäten gäller för hösten 2006 och att jämförelsen sker med den offentliga statistiken från 2005.

Organisation

Resultaten från webbenkäten bekräftar att en majoritet av fyra- och femåringar som endast nyttjar den allmänna, avgiftsfria förskolan är integrerade i den ordinarie verksamheten. I några kommuner finns det även särskilda grupper, både i kommunal och enskild regi. Det förra förekommer oftare än det senare.¹⁷ Ytterst få kommuner har angivit svarsalternativet ”annat”.

Diagram 2: Olika sätt att organisera allmän förskola



Kommunerna har kunnat ange flera svarsalternativ. Inkluderar både kommunala och enskilda verksamheter.

61 procent av kommunerna förlägger tiden till förmiddagar för dessa barn. I 13 procent av kommunerna finns det möjlighet att gå antingen på för- eller eftermiddagen. Var fjärde kommun har angivit att de förlägger tiden på ”annat” sätt; vilket enligt hälften av fallen innebär att tiden förläggs till fem timmar om dagen tre dagar i veckan. Flera kommuner påpekar att tiden förläggs på samma sätt som för barn till arbetslösa och föräldralediga.

Tabell 4: Hur tiden förläggs för fyra- och femåringar i allmän förskola

Tidens förläggning	Antal	Andel (%)
Fasta tider förmiddag	167	61
Fasta tider eftermiddagen	0	0
Fasta tider för- eller eftermiddag	36	13
Annat	70	26
Totalt	273	100

Avser fyra- och femåringar som endast nyttjar de 525 avgiftsfria timmarna om året i förskolan (både kommunal och enskild)

Kommuner tenderar att vara mindre flexibla med tiderna för de fyra- och femåringar som endast nyttjar den avgiftsfria tiden, jämfört med de andra femtontim-

¹⁷ För fler resultat angående särskilda grupper se s 24-25.

marsbarnen (barn till arbetslösa och föräldralediga). I fallstudien framkom exempel på kommuner som förlägger den avgiftsfria delen av förskolan till fasta tider, och att de föräldrar som väljer att förlägga tiden på annat sätt inte får någon avgiftsreduktion för sina fyra- och femåringar.

I ett par kommuner i fallstudien var den allmänna förskolan administrativt skiljd från övrig förskola. Det innebär att ett barn med placering i den avgiftsfria förskolan inte automatiskt har rätt till utökad närvarotid. Om föräldrarna behöver mer tid måste först en ny ansökan om placering i ordinarie förskola beviljas. Det administrativa särskiljandet behöver inte ha någon betydelse för den dagliga verksamheten men kan få konsekvenser när ett barn behöver gå upp i närvarotid. I de två kommuner i fallstudien som skiljde på inskrivning i förskola respektive allmän förskola, uppgav tjänstemän att behov av utökad närvarotid inte kunde tillgodoses direkt. Detta kan medföra svårigheter till exempel för en arbetslös förälder som med kort varsel behöver utöka närvarotiden för att övergå till arbete eller studier.

Att fyra- och femåringar i allmän förskola samt barn till arbetslösa och föräldralediga betraktas som olika grupper i skollagen förefaller ha kunnat försvåra den kommunala tillämpningen av denna, vilket Kalmar kommun beskriver.

Det är inte bra att omfattningen av rätten till 15 timmar/vecka är olika för barn i allmän förskola (525 timmar per år) och för barn till arbetslösa/föräldralediga (ingen begränsning under året). Detta leder till snåriga regelverk i kommunerna när det gäller vistelsetider och avgifter. [...] Det är inte ovanligt att barn tillhör både gruppen som har rätt till allmän förskola och samtidigt har en arbetslös förälder. Ett enhetligt regelverk behövs för samtliga "femtontimmarsbarn".

Med få undantag organiserar kommunerna verksamheten för alla femtontimmarsbarn på samma sätt. Anmälningar från vårdnadshavare till Skolverkets tillsynsenhet, angående kommunens skyldighet att erbjuda fyra- och femåriga barn till arbetslösa och föräldralediga förskoleverksamhet också under skolloven, tyder också på att skollagens distinktion mellan de två grupperna inte alltid uppfattats av alla kommuner.¹⁸

¹⁸ Se till exempel Skolverkets beslut med dnr 2004: 406 eller 2004: 1329.

5. Femtontimmarsbarn

Bakgrund

Kommunerna har organiserat förskolan på olika sätt för att tillmötesgå den ökade tillgängligheten som Maxtaxa och allmän förskola m.m. har lett till. Även om variationerna mellan kommuner är stora i det här avseendet kan konstateras att den ökade tillgängligheten i vissa fall lett till påtagligt förändrade förutsättningar för verksamheten.

Majoriteten av femtontimmarsbarnen går integrerade i förskolan tillsammans med barn som har längre närvarotider. Uppföljningar har visat att detta kan resultera i större barngrupper och att det kan vara problematiskt, bland annat för de barn som behöver extra stöd. Från tidigare studier finns också exempel på att personal hamnat i konflikt med föräldrar angående hur de 15 timmarna ska förläggas.¹⁹

En mindre andel femtontimmarsbarn går i särskilda grupper. År 2004 gick 12 procent av dessa barn i särskilda grupper. Den främsta anledningen till att barnen placeras i särskilda grupper är för att frigöra antalet förskoleplatser för barn som har större omsorgsbehov än 15 timmar. En annan anledning till att inrätta särskilda grupper är att de utformas med specialinriktning, till exempel med extra språkstimulans för att tillmötesgå behov i områden med många barn med annat modersmål än svenska. Särskilda grupper används också för att kunna erbjuda fyra- och femåringar inskrivna i familjedaghem i glesbygd tillgång till avgiftsfri förskola.²⁰

Hur femtontimmarsbarnen påverkar verksamheten i förskolan beror på flera faktorer, till exempel resursfördelning, antalet och andelen barn med korta närvarotider, schemaläggning, personalens förhållningssätt och barngruppens sammansättning. Flera av dessa faktorer hänger samman, vilket resulterar att avsnitten nedan i viss utsträckning kommer att överlappa varandra.

Femtontimmarsbarn i heltidsgrupp

Resursfördelning

Kommunernas resursfördelningssystem ser olika ut när det gäller femtontimmarsbarn. Vissa kommuner ger samma ersättning per barn oavsett närvarotid, vilket medför att de ekonomiska förutsättningarna blir desamma oavsett vilken närvarotid ett barn har. I andra kommuner ger två, eller till och med tre, femtontimmarsbarn samma ersättning som ett heltidsbarn. Det gör att barngrupperna kan bli stora under delar av dagen eftersom barnen i praktiken kan vara schemalagda samtidigt. I fem av de sex besökta kommunerna hävdades att gruppstorlekarna blev stora under delar av dagen.

¹⁹ Skolverkets rapport 261: Uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m.

²⁰ Skolverkets rapport 278: Uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m.

Alltså det, vi räknas med det snittet ungefär att man ska ha åtta heltidsbarn per heltidsanställd eller nåt sånt. Och så har vi en hel drös femtontimmarsbarn. Då/får vi nästan dubblera... De som har många femtontimmars, de måste antingen skära i personaltimmar eller ta in extrabarn.

Resurstilldelning och gruppstorlek är betydelsefulla faktorer för hur personalen beskriver femtontimmarsbarnens vistelse, både i förhållande till personalens arbets-situation och till barnens utbyte av förskolan. Samtidigt är resurstilldelning och gruppstorlek två faktorer som förskolelärarna inte direkt kan påverka. Förskolans förutsättningar ändras ständigt, vilket gör att förskollärarna måste anpassa sig och hitta fungerande lösningar

Kommunala beslut om att de 15 timmarna ska förläggas fem dagar i veckan utan lunch har enligt fallstudien fattats för att hålla nere kostnaden för verksamheten.

Antal och andel barn med korta närvarotider

Gruppstorlek och andel femtontimmarsbarn är viktiga faktorer som påverkar hur schemalaggningsen uppfattas av förskollärarna. Om det finns en hög andel femton-timmarsbarn i verksamheten och samtliga schemaläggs till förmiddagen kan det leda till stora grupper under den delen av dagen. Dock kan antalet femtontimmars-barn variera stort över tid. Därmed är det inte alltid lätt att anpassa personalens scheman efter den aktuella situationen, vilket kan ha betydelse för verksamheten. Om många femtontimmarsbarn går upp i tid samtidigt förändras också förutsätt-ningarna genom att gruppen blir större under längre del av dagen.

En annan erfarenhet från fallstudien är att barn till arbetslösa och föräldralediga i större utsträckning finns i förskolan under semester och klämdagar jämfört med "heltidsbarn". Några intervjuade förklarar detta med att föräldrar till deltidsbarn inte känner att de behöver ta tillvara ledig tid med sitt barn eftersom de har tid att umgås i vardagen på ett annat sätt än vad familjer med arbetande eller studerande föräldrar har. Andra möjliga tolkningar är att de senare årens betoning på försko-lans pedagogiska uppdrag gör att föräldrar i så stor utsträckning som möjligt vill nyttja den stimulans som förskolan erbjuder, alternativt att de inte känner till när de förväntas ta ledigt.

En konsekvens av femtontimmarsbarnens närvaro är att personalens semester och kompensationsledighet sprids ut, vilket i sin tur medför att det blir färre anställda och sämre förutsättningar för organiserad pedagogisk verksamhet under längre tid på sommaren. Femtontimmarsbarnen kan också användas som "buffert" när det tillfälligt uppstår problem med bemanning. Enligt fallstudien förekommer till ex-empel att föräldralediga blir tillfrågade om de kan ha sina barn hemma någon dag när det saknas vikarier mot att barnen får stanna längre en annan dag.

Schemalaggnings

Både fallstudien och webbenkäten visar att de kommunala regelverken för barn till arbetslösa och föräldralediga är föränderliga. Det finns exempel på kommuner som först införde en regel om att de 15 timmarna skulle förläggas till tre timmar per dag, medan andra kommuner inledningsvis införde mer flexibla regler för hur tiden kunde förläggas. Därefter har det förekommit att kommuner som inledningsvis

förlagt tiden till tre timmar på förmiddagar delegerat dessa beslut till rektor eller motsvarande. Exempel finns även på att kommuner som inledningsvis hade flexibla regler sedan ändrat till ett mer restriktivt regelverk.

Fallstudien, liksom tillsynsärenden, visar att det finns många grupper; föräldrar, förskollärare, tjänstemän och politiker, som har synpunkter på hur tiden för femtontimmarsbarnen ska förläggas. Olika perspektiv medför olika önskemål, vilket har lett till diskussioner och i vissa fall också till revideringar av de kommunala regelverken:

I vårt område så har vi haft, prövat olika sätt. Jag har arbetat här i två år, så att jag har hunnit med lite olika under den tiden. Från början hade vi fem timmar tre dagar i veckan. Och då fick föräldrarna välja vilken dag de ville ha barnen. Och det gick bra när vi inte hade så många. I höstas fick vi väldigt många små, småsyskon, och då återinförde vi tre timmar om dagen. Och det tyckte vi var ganska bra. Det är bra för de, för de små barnen. För då äter de och sover inte/på förskolan/. Och det blev en väldigt stor föräldrareaktion ute hos oss. Där man kände att det var, man ville ha längre tid. Och då kunde vi jämka ihop oss så att vi hade fem timmar tre dagar i veckan men vi bestämde dagarna. För då kunde vi lägga egna personalscheman efter det.

Skolverkets tillsynsenhet har mottagit anmälningar om att föräldrar anser sig ha haft för lite inflytande över schemaläggningen av de 15 timmarna.²¹

Enligt fallstudien är ett återkommande önskemål från föräldrar att barnen får gå tre dagar i veckan samt får möjlighet att äta lunch på förskolan. Exempel finns också på att efterfrågan har sjunkit något om schemaläggningen har ändrats från tre till fem dagar per vecka. En förklaring till detta är att föräldrar tycker att tre timmar är för lite tid för att det ska vara värt att lämna barnet där, till exempel i de fall man är hemma med ett yngre syskon. Trots detta kan föräldrar ha kvar barnets placering för att vara garanterade en förskoleplats, alternativt en plats i en viss förskola, när föräldraledigheten är över.

Bland de intervjuade förskollärarna varierar synen på schemaläggningen. Fördelar med fem dagar i veckan på förmiddagar uppges vara att det är då den organiserade pedagogiska verksamheten pågår, att de yngre barnen är vakna under hela sin tid på förskolan samt att barnen får en bättre kontinuitet när de är där alla veckodagar. Eftersom femtontimmarsbarnen inte är kvar över lunch blir det en lugnare måltids-situation och eftermiddag för heltidsbarnen eftersom gruppen är mindre då. Det kan alltså uppstå en intressekonflikt hos personalen om prioriteringar mellan femtontimmarsbarn och heltidsbarn. Nackdelar med att fördela tiden på alla veckodagar uppges vara att femtontimmarsbarnen missar lugnare stunder och måltider. De hinner inte heller fortsätta den lek som de påbörjat.

Fördelar som förskollärarna nämner i de fall barnen går tre dagar i veckan är att barnen får vara med också om måltiderna och de mindre intensiva stunderna, vilket i sin tur leder till att det blir lättare för personalen att få bra kontakt med barnen. Bland annat innebär det att barn med annat modersmål än svenska får tillfälle att i lugn och ro kommunicera med de anställda. Barnen hinner också följa upp de lekar

²¹ Se till exempel Skolverkets beslut med dnr 2005: 2411 respektive 2004: 2931.

och projekt som påbörjades under förmiddagen. Ytterligare en fördel är att föräldrar är mer nöjda, inte minst med att barnen äter på förskolan. Nackdelar som nämns med femtimmarsschema är att de yngre barnen "sover bort" en del av sina 15 timmar. För vissa barn blir det långa uppehåll eftersom de inte är där samtliga veckodagar, vilket kan leda till att barn får svårt att "komma in i gruppen" på nytt efter varje uppehåll.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns både för- och nackdelar med de olika sätten att schemalägga de 15 timmarna. Vad som är bra eller dåligt skiljer sig åt mellan olika grupper av barn eller individer, men också mellan olika förskollärares bedömningar.

Personalens förhållningssätt

Fallstudien visar att förskollärare kan uppleva att femtontimmarsreglerna medför ökad stress för personalen. Faktorer som förefaller ha samband med upplevd stress är schemaläggning, gruppstorlekar samt resursfördelningssystem. Personalens arbetssätt och förhållningssätt är också av betydelse.

Två skilda förhållningssätt till vad förskolan ska erbjuda femtontimmarsbarnen framkom i fallstudien. Det ena förhållningssättet är att femtontimmarsbarn i första hand ska få tillgång till en organiserad pedagogisk verksamhet, det andra är att de i första hand ska få ingå i en grupp och att den pedagogiska verksamheten ska utgå från barnens lek. Bland dem som poängterar vuxeninitierade aktiviteter betydelse för femtontimmarsbarnen, som projektarbeten och strukturerade dokumentationer, kan det upplevas som stressigt att hinna med alla moment med dessa barn:

Så har jag pratat med mina kollegor som jobbar på de andra avdelningarna. Och de, de tycker också att de känner sig lite pressade på nåt sätt att, ja man må, man måste göra vissa saker med de, de här barnen. Till exempel vi håller på att göra portfolio. Och individuell utvecklingsplan jobbar vi med. Och det, det är mycket observationer och mycket tester, och intervjuer och såna saker. Och man känner sig, jag måste hinna med det. Jag måste göra med det barnet också för att alla barnen ska göra så. Och då, man, man känner sig lite pressad.

Den personal som uppger att barnens lek och egna initiativ är utgångspunkt för den pedagogiska verksamheten säger sig inte känna någon press att hinna med specifika moment med femtontimmarsbarnen.

Oavsett vilket förhållningssätt personalen har så visar fallstudien att behovet av organisation och planering har ökat. Den administrativa bördan kan öka, till exempel på grund av att barns närvarotider ska följas upp och inrapporteras till kommunen, att utlåtanden ska skrivas då föräldrar ansöker om utökad närvarotid eller att föräldrars sysselsättningsgrad ska följas upp och kontrolleras.

Alltså allting hänger ihop med allting. Så att man måste hela tiden räkna hur många och sen försöka tänka. "Jaha, hur länge har du jobb i höst? Och har nu slutar du din kurs, blir du arbetsökande nu? Då åker /barnet/ ned på 15 timmar." Alltså det är hela tiden ett kollande av scheman.

Det är enligt fallstudien en stressfaktor för personalen att hamna i diskussion med föräldrar som är missnöjda med schemaläggning och som vill byta dagar eller utöka tiden. En del intervjuande efterlyser tydligare riktlinjer och beslut från kommunen

att kunna hänvisa till i diskussionerna. Vissa förskollärare uppger även att de upplever stress i samband med att många föräldrar hämtar barnen i anslutning till lunchen. Det blir viktigt att föräldrarna hämtar sina barn i tid, eftersom personalen behöver ägna sig åt de barn som deltar i måltiden.

Sammanfattningsvis finns en rad faktorer som innebär att femtontimmarsreglerna kan medföra en ökad belastning för personalen, till exempel då personalen känner ett krav på sig att hinna med ett visst innehåll också för femtontimmarsbarnen. Det finns också exempel på att kommunernas regelverk kan leda till en ökad administrativ börda.

Barngruppens sammansättning

Förskollärarna som intervjuats i fallstudien uppger samstämmigt att de femtontimmarsbarn som är över två och ett halvt eller tre år har stort utbyte av den pedagogiska verksamhet och den gruppsamvaro som förskolan erbjuder. Inte minst anser de att det är viktigt att barnen får leka med andra barn, och eftersom de flesta barn finns i förskoleverksamhet har inte alla tillgång till lekkamrater hemma. Pedagogerna lyfter vidare fram att den kontinuitet som verksamheten erbjuder är betydelsefull. Enligt fallstudien kan dock vissa barn uppleva en brist på kontinuitet när närvarotiden sänks till 15 timmar, eftersom de inte längre får äta lunch med den övriga gruppen eller inte får leka färdigt med de andra barnen.

Åsikterna om de yngre barnens behov av förskola skiljer sig åt mellan olika pedagoger.²² Skiljelinjen mellan yngre och äldre barn går i intervjuerna vid två och ett halvt till tre års ålder. Det finns förskollärare som anser att även yngre barn har stort utbyte av den verksamhet som förskolan erbjuder samtidigt som det finns pedagoger som anser att små barns behov mycket väl kan tillgodogöras av föräldrar. Det finns även förskollärare som har en ambivalent inställning till yngre barns behov av 15 timmars förskola, att de å ena sidan blir stimulerade av verksamheten, men å andra sidan mår bra av att vistas mer med sina föräldrar och ett nytt syskon.

Det finns kopplingar mellan de intervjuades syn på femtontimmarsreglerna och vilka resurser som förskolorna har i fråga om till exempel personal, utrymme och gruppstorlekar. En erfarenhet är att förskolan har svårt att tillfredsställa yngre femtontimmarsbarns behov om barngrupper är stora och personaltätheten låg.

IP 1: Små barn har ju egentligen, alltså en ett-åring har ju inte behov av att vara på förskolan över huvud taget kan jag tycka. Utan det är ju först när man är, när man börjar bli två.

IP 2: Fast det håller inte jag med om. Jag tycker att förskolan är väldigt bra.

IP 1: Jo, förskolan är bra men, men på min avdelning så har vi sexton barn under tre år och vi är tre vuxna. Och ett-åringen, han vill helst ha en vuxenkontakt hela tiden. Han har inte det, han kan inte få det för vi är tre stycken på sexton. Vi har över fem barn/var/. Jag kan inte sitta med fem barn i famnen samtidigt. Jag kan inte ha fem barn i en barnvagn samtidigt heller. De får ju klara sig väldigt mycket själva och då kan jag tycka att en ett-åring som kanske inte ens har lärt sig gå har det bra mycket bättre hemma hos sin mamma.

²² Begreppet pedagog används i PM:et som synonymt med förskollärare

Konsekvenserna för små barn av att vistas 15 timmar i veckan på förskolan, är enligt det sistnämnda resonemanget, kopplat till hur stor barngruppen är.²³

Att skola in yngre barn på förskola i samband med att de får ett syskon kan enligt fallstudien vara svårare än andra inskolningar. Möjligt är att den erfarenheten har samband med de intervjuade personernas inställning till om dessa barn bör gå i förskola.

Personalens inställning påverkar, ens värderingar slår igenom. Man kan tycka att det är konstigt med de där riktigt små som har föräldrar som är hemma. Man behandlar inte de barnen på något annat sätt, men man kanske är mer motiverad att skola in ett litet barn om man vet att föräldrarna arbetar, studerar. /Det/uppfattas av en del som ett stressmoment/som man/ska hinna med.

En del av de intervjuade är tveksamma till om små barn bör skolas in på 15 timmar i provisoriska placeringar, det vill säga i ett annat område än där de bor. I ett sådant fall kan inskolningen handla om en mer långsiktig strategi från föräldrarna, där syftet främst är att försäkra sig om en förskoleplacering när den verkligen behövs.

Förskollärarna gör inte någon distinktion mellan äldre och yngre barns behov när det gäller barn med annat modersmål än svenska, utan beskriver förskolan som en betydande tillgång för dessa barn, oavsett ålder. Förskolan kan vara den enda kontakt ett barn får med svenska språket. Måltiden anges vara en viktig situation för barn med annat modersmål än svenska och är något som de flesta går miste om vid placering som förläggs tre timmar om dagen. I vissa kommunalar är det snarare regel än undantag att femtontimmarsbarn med annat modersmål än svenska får vistas mer än 15 timmar i veckan på förskolan på grund av de anses ha ett behov av mer närvarotid.

Flera intervjuade uppger att ett enstaka femtontimmarsbarn i en grupp kan känna sig mer utanför än om det finns flera femtontimmarsbarn. Olika lösningar förekommer för att tillgodose femtontimmarsbarnens behov av delaktighet, som att låta dem delta på utflykter eller teaterbesök utanför den schemalagda tiden tillsammans med sina föräldrar. Femtontimmarsbarn bjuds också in att delta i födelsedags- och högtidsfiranden som ligger utanför barnens schemalagda tid. Pedagoger gör alltså vissa avsteg från de lokala regelverken för att få med deltidsbarn i gemenskapen. Det sker även att de femtontimmarsbarn, som enligt förskollärarna haft svårt att komma in i gruppen när de har haft tretimmarsplaceringar, har fått rätt till utökad tid i förskolan.

Pedagogernas åsikter om huruvida 15 timmar är tillräckligt för att förskolebarn ska få stimulans varierar. Det beror bland annat på barnens hemförhållanden och

²³ I en avhandling från år 1999 studerade Birgitta Lidholt konsekvenser av besparingar på tre förskolor som hade fått större barngrupper och minskad personaltäthet. Många av förskollärarna och barnskötarna i studien tyckte att barnen fick för lite av det stöd och den stimulans de behöver för en allsidig utveckling enligt de statligt formulerade målen. Särskilt oroliga var de intervjuade för den generella pedagogiska kvaliteten på småbarnsavdelningarna. (Lidholt, B, 1999, *Anpassning, kamp och flykt. Hur förskolepersonal handskas med effekter av besparingar och andra förändringar i förskolan*, Uppsala Studies in Education 83 s. 77-81).

språkkunskaper, samt på vilken syn respektive förskollärare har på åldersrelaterade behov.

Flera intervjuade påpekar att femtontimmarsplaceringen i de flesta fall bara utgör en liten del av hela förskoleperioden. Undantagen berör främst vissa socialt utsatta områden i storstäder, där stora grupper av barn kan vara både arbetslösa och föräldralediga under långa sammanhängande tider. För barn från sådana förhållanden kan femtontimmarsplaceringar utgöra hela förskoletiden.

Särskilda grupper

Enligt webbenkäten finns år 2006 särskilda grupper i 29 kommuner. Hur många grupper som finns och antal barn i grupperna varierar. Flertalet av kommunerna organiserar främst särskilda grupper för fyra och femåringar. En kommun står ensam för mer än hälften av grupperna och barnen (55 respektive 59 procent). Samma kommun står också för en stor del av antalet grupper med fyra och femåringar (26 respektive 40 procent). Totalt omfattar särskilda grupper endast ett litet antal och en liten andel barn.

Tabell 5: Antal särskilda grupper och barn inom respektive åldersspann samt andel (%) och antal kommuner där dessa grupper finns (både kommunal och enskild regi)

	1-3 år	4-5 år	1-5 år	Totalt
Antal grupper	4	68	139	211
Antal barn	77	932	2584	3593
Andel (%) kommuner	1	8	3	10
Antal kommuner	2	23	9	29

Kontinuitet

En bakomliggande tanke med reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m. var att barn som redan har en placering i förskola bör få behålla sin plats när familjens förhållanden ändras.

Omflyttningar till annan verksamhet bör undvikas. Utgångspunkten är barnets behov av kontinuitet i vistelsen och i kontakterna med barn och personal.²⁴

Det finns exempel på att barn fått byta från heltidsgrupp till särskild grupp när en förälder blir arbetslös, föräldraledig eller endast vill nyttja den avgiftsfria delen av förskolan. Anmälningar till Skolverkets tillsynsenhet visar att det förekommer missnöje med sådana förhållanden. Fallstudien visar också att vårdnadshavarens möjlighet till inflytande i frågor kring överflyttningar till särskild grupp varierar mellan kommuner.

Barn som har en förälder som är arbetslös eller föräldraledig kommer i många fall att få ett ökat behov av närvarotid då förälderns sysselsättning ändras, vilket betyder att flytt till särskild grupp med stor sannolikhet leder till ytterligare en flytt när föräldern börjar arbeta igen. Omplaceringar till särskild grupp kan därmed innebära

²⁴ Prop 1999/2000: 129, s. 25.

en bristande kontinuitet för barnen. En kommunaltjänsteman beskriver sina erfarenheter så här:

Så där, så för att vi skulle få ihop det så sa vi, ”nej vi måste ha enbart såna grupper då med förmiddag-, eftermiddagsgrupper”. Och det ordnade vi, men barnen började att flytta och flytta. För här får man ju arbete på ett annat sätt. Vi vet inte när föräldrarna börjar på hösten. Har de några studier eller arbete? Så att efter hand som man fick då både studier och arbete så, så måste de flytta. Och så här höll vi på nåt år. Sen så har vi sagt ”nehej, det går inte. Vi måste integrera dem i de vanliga avdelningarna.” Och det är, de flesta är nu det. Och för, vi har, /här/så har vi en, vi säger att vi har en avdelning med tretimmars som har valt förmiddag, eftermiddag så, men när jag tittade efter så går, så finns det också heltidsbarn i den gruppen nu.

Det finns kommuner som erbjuder särskild grupp som ett alternativ till att vara kvar i heltidsgrupp och kommuner som enbart erbjuder särskild grupp som alternativ för barn som endast nyttjar den avgiftsfria delen av förskolan. Oavsett vilka barn som berörs innebär vistelse i särskild grupp att barnet får byta verksamhet i det fall familjen behöver nyttja mer tid än 15 timmar i veckan alternativt 525 timmar om året.

Det finns också exempel på kommuner som organiserar verksamhet i särskilda grupper, men där det finns beredskap för att barnens behov av närvarotid kan öka. I Burlöv har till exempel barn som tidigare bara gick i en förmiddagsgrupp för avgiftsfri förskola, fått äta lunch på en närliggande förskola och delta i eftermiddagsgruppen när familjens behov av placeringstid har ökat. Kommunen anser sig ha hittat en lösning som gör att barnen inte har behövt byta verksamhet när deras behov av närvarotid har ökat.

Lärjedalens stadsdel i Göteborg har i socialt utsatta områden startat så kallad förberedande förskola för ett- och tvååriga barn till utrikes födda i den öppna förskolans regi. Inskrivna barn deltar tillsammans med sina föräldrar i pedagogledd verksamhet tre timmar om dagen. Om föräldrarna får behov av mer tid är de garanterade omedelbar placering i annan förskola. Syftet med verksamheten är dubbelt; dels att skapa utrymme i heltidsförskolan, dels att erbjuda en verksamhet som är anpassad för en kategori barn som tidigare har upplevts vara svåra att skola in i förskolan.

Sammanfattningsvis så går inte särskilda grupper för femtontimmarsbarn att beskriva som en enda typ av verksamhet. En grupp för fyra- och femåringar, med föräldrar som är haft inflytande över placeringen och där barnen inte har några förutsägbara behov av utökad närvarotid i förskolan står inte i strid med lagstiftarens intentioner. En grupp dit alla som blir femtontimmarsbarn flyttar, oavsett barnens ålder, föräldrarnas önskemål, förväntade förändringar i närvarotid och möjligheter att komma tillbaka till tidigare placering, riskerar däremot att inte ge den kontinuitet i barnets förskolevistelse som var tanke med den utökade tillgängligheten.

6. Familjedaghem

Bakgrund

Fyra- och femåringar som går mer än 525 avgiftsfria timmar om året ska enligt skollagen ha en avgiftsreduktion som motsvarar detta antal timmar. Många kommuner väljer att reducera avgifterna också för fyra- och femåringar i familjedaghem. I maj 2003 svarade 76 procent av kommunerna (221 stycken) att de gjorde en avgiftsreducering motsvarande 525 timmar per år för fyra- och femåringar som var inskrivna i familjedaghem. För fyra- och femåringar som endast vill nyttja den avgiftsfria delen hänvisas oftast till förskolan. En del kommuner hade inledningsvis avgiftsreduktion även för fyra- och femåringar placerade i familjedaghem, men har tagit bort den när alla fyra- och femåringar har kunnat erbjudas plats i förskola.²⁵

Ovan nämnda studie visade att ett motiv till att reducera avgiften i familjedaghem är att minska efterfrågan på förskola alternativt öka efterfrågan på familjedaghem.

Avgiftsreduktion

Enligt Skolverkets offentliga statistik var omkring 29 600 barn i åldrarna 1-5 år inskrivna i familjedaghem år 2005, vilket kan jämföras med de cirka 379 000 barn som var inskrivna i förskola. Trots att relativt få barn är inskrivna, finns familjedaghem i nästan alla kommuner. Enligt webbenkäten erbjöds familjedaghem i 95 procent av kommunerna. I 80 procent av dessa kommuner erbjuds fyra- och femåringar i familjedaghem avgiftsfrihet motsvarande 525 timmar per år.

Några kommuner har svarat att de inte erbjuder avgiftsfrihet för barn som bara vill gå de 525 avgiftsfria timmarna om året utan att dessa barn hänvisas till förskola. Dock reduceras priset för fyra- och femåringar som går i familjedaghem mer än 15 timmar i veckan. Boxholm kommun beskriver detta.

Avgiften reduceras med 3/10 av ordinarie avgift för 4-5 åringar placerade i familjedaghem på samma sätt som görs för alla 4-5 åringar med heldagsomsorg placerade i förskola. Man kan däremot ej gå helt avgiftsfritt i familjedaghem.

Kombinera verksamhetsformerna

Enligt webbenkäten finns det fyra- och femåringar som kombinerar familjedaghem med förskola i var fjärde kommun. Totalt rör det sig om drygt 1000 barn. Det är ungefär ett av tio barn som bara nyttjar avgiftsfri förskola och som kombinerar detta med familjedaghem.

Framför allt i glesbygd finns alternativa lösningar när det gäller kombination mellan allmän förskola och familjedaghem, till exempel i form av allmän förskola i särskilda grupper, som bara riktar sig mot barn inskrivna i familjedaghem.

²⁵ Skolverket: Plats utan oskäligt dröjsmål – uppföljning av tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i maj 2003.

7. Diskussion

Kommunernas olika sätt att hantera ökad tillgänglighet

Kommunerna har ansvar för att erbjuda plats i förskoleverksamhet och skolbarn-omsorg utan oskäligt dröjsmål, det vill säga inom 3-4 månader efter det att vårdnadshavare anmält behov av plats. Utöver det finns många andra olika kvalitetsaspekter att ta hänsyn till. I flera av de uppföljningar som Skolverket genomfört inom ramen för regeringsuppdraget om Maxtaxa och allmän förskola m.m. har konflikter mellan olika kvalitetskrav tydliggjorts. Olika strategier, tillfälliga eller mer permanenta, tillämpas av kommunerna för att hantera de krav som ställs på verksamheterna. Nedan finns ett antal exempel på sådana strategier:

- större barngrupper
- tillfälliga placeringar av barn i verksamheter bortom hemmets närhet
- tillfälliga verksamheter, så kallade slussar, i enklare lokaler
- vissa femtontimmarsbarn får gå på förmiddagen, andra på eftermiddagen
- särskilda grupper för fyra- och femåringar i den avgiftsfria förskolan 525 timmar om året eller grupper för samtliga femtontimmarsbarn
- avgiftsreduktion för fyra- och femåringar i familjedaghem
- rätt till fler timmar i familjedaghem än i förskola för barn till föräldralediga
- erbjudande om återplacering i samma grupp om barnet stannar hemma under förälders föräldraledighet med annat barn
- verksamheter i enskild regi får heltidsersättning för deltidsbarn
- enskilda aktörer (till exempel Svenska kyrkan) uppmuntras att bedriva avgiftsfri förskola för fyra- och femåringar
- verksamhet i skolans lokaler för äldre förskolebarn
- öppna förskolan tar även emot inskrivna barn, samtidigt som de bedriver öppen verksamhet

Många av strategierna handlar om hur man hanterar femtontimmarsplaceringar och är kopplade till att kommunerna ska kunna erbjuda plats i förskoleverksamhet utan oskäligt dröjsmål. Ett sätt att motverka stora barngrupper under delar av dagen är att schemalägga femtontimmarsbarnen både under- för och eftermiddagen.

Kommunernas regelverk och organisation

Femtontimmarsregler i praktiken

Utifrån lagstiftningen består femtontimmarsbarnen av två olika grupper; barn till arbetslösa och föräldralediga har rätt till 15 timmar per vecka medan den avgiftsfria, allmänna förskolan omfattar 525 timmar per år. Kontakter som Skolverket haft med kommuner och föräldrar visar att det kan vara svårt för föräldrar att förstå att regelverken skiljer sig åt, eftersom femtontimmarsbarnen i många hänseenden hanteras som en grupp.

Andra svårigheter som uppmärksammats är när barn flyttas till särskilda grupper när en förälder blir arbetslös eller föräldraledig. Det förekommer också att fyra- och femåringar som endast nyttjar den avgiftsfria delen av förskolan fått säga upp sin ordinarie plats och blivit hänvisad till särskilda grupper. Sådana placeringar innebär troligen att barnet kommer att få byta verksamhet igen när behovet av närvarotid ökar.

Verksamhet i särskilda grupper behöver inte medföra bristande kontinuitet. En grupp fyra- och femåringar, med föräldrar som haft inflytande över placeringen och där barnen inte har några förutsägbara behov av utökad närvarotid, strider inte med lagstiftarens intentioner. En grupp dit samtliga femtontimmarsbarn flyttar, oavsett barnets önskemål, förväntade förändringar i närvarotid och möjlighet att komma tillbaka till tidigare placering, riskerar däremot att inte ge barnen den kontinuitet i förskolevistelsen som var ett av syftena bakom reformen.

Tydlighet i tillämpningen

Diskussioner om regelverket och hur det ska tillämpas förs mellan flera olika grupper; föräldrar och personal, tjänstemän och politiker. Dessa diskussioner förstärks av att tillämpningarna varierar både mellan och inom kommuner. Det finns exempel på att de lokala tillämpningarna är svåra att förstå för personal och för föräldrar. Föräldrar och personal kan uppleva det som orättvist att tillämpningarna varierar. Framför allt personalen kan hamna i situationer, där de måste hävda gällande regelverk inför föräldrar, alternativt förklara regelverket för föräldrar som upplever att de inte fått tillräckligt med information.

Utifrån den gällande ramlagstiftningen anser Skolverket att kommunala regelverk och tillämpningar måste vara begripliga, förankrade och accepterade av personalen i förskolan. Det är också viktigt att föräldrarna upplever att reglerna om vilka rättigheter och skyldigheter som är förknippade med barns vistelse i förskola är tydliga. Utöver innehållsinformation bör det också framgå på vilken nivå beslut kring respektive fråga fattas och vem som är ansvarig för besluten.

Konsekvenser av femtontimmarsregler

Faktorer som resurstilldelning, storleken på barngruppen, femtontimmarsbarnens ålder och antal, schemaläggning, samt förskollärares åsikter och arbetssätt, avgör vilka konsekvenser femtontimmarsreglerna får för barn och personal i förskolan.

Kommunernas resursfördelningssystem kan påverka storleken på barngrupperna. När två femtontimmarsbarn ger samma ersättning som ett heltidsbarn tas endast hänsyn till närvarotider och inte till det faktum att fler barn finns i verksamheten. Fler barn innebär mer arbete oavsett närvarotid, till exempel i form av föräldrakontakter m.m. Resursfördelningssystem som endast tar hänsyn till närvarotid kan innebära att barngrupperna blir stora under delar av dagen, vilket framför allt är en nackdel för de yngre barnen, barn i behov av särskilt stöd och barn med annat modersmål än svenska. Grupper där barnens närvarotider varierar eller där många barn har oregelbundna närvarotider är generellt sett mer personalkrävande än andra

grupper.²⁶ Utifrån detta resonemang skulle resursfördelningssystemen anpassas efter antalet barn per grupp, och inte bara efter närvarotid.

Resursfördelningssystem som är kopplade till barnens närvarotider riskerar också att medföra en ökad administration för personalen. I fallstudien har det framkommit exempel på att personal löpande ska rapportera in varje barns närvarotider samt vilken ”status” barnet har (om föräldern går från förvärvsarbete eller studier till arbetslöshet eller föräldraledighet). Det är inte ovanligt att föräldrars sysselsättning och behov av närvarotid förändras flera gånger under ett barns år i förskolan. En stor administration riskerar att stjäla tid och kraft från den pedagogiska verksamheten.

Fallstudien visar också att femtontimmarsreglerna kan medföra ökad stress för personalen. Faktorerna som nämnts ovan, till exempel resurstilldelning, gruppstorlekar och schemaläggning, är av stor betydelse för om personalen känner stress.

Närvarotiden för barn i förskola ska kunna läggas upp flexibelt utifrån barnens egna behov och föräldrarnas önskemål. Bedömningar om placering ska göras i samråd med föräldrar och den förskolepersonal som känner till barnets och familjens behov bäst, och utifrån denna bedömning ska man kunna besluta om längre närvarotider än femton timmar per vecka. I många fall tycks en sådan bedömning också göras, och det finns generellt sett en stor flexibilitet hos kommuner som har femtontimmarsregler. Lagstiftarens intentioner innebär att en bedömning ska göras utifrån varje enskilt barns behov, vilket kan leda till en konflikt med föräldrars uppfattningar om ett ”rättvist” system.

Avslutande kommentar

Syftet med den utökade tillgängligheten till förskoleverksamhet var att förbättra förutsättningarna för barns utveckling och lärande. Dock förefaller inte det synsättet vara etablerat fullt ut i kommunerna. Både de studier som Skolverket genomfört inom ramen för uppföljningen av Moxtaxa och allmän förskola m.m. samt frågor till Skolverket samt tillsynsärenden visar att den lagstadgade miniminivån om femton timmar i veckan för barn till arbetslösa och föräldralediga har blivit normgivande. Dessutom finns exempel på att organisationen av femtontimmarsverksamheten inte alltid sätter barns utveckling och individuella behov i fokus.

Utifrån dessa resultat och signaler är det viktigt att verksamheten för de så kallade femtontimmarsbarnen uppmärksammas även i framtiden. Den utökade tillgängligheten till förskoleverksamhet är inte tänkt att ske på bekostnad av verksamhetens kvalitet eller på barns behov av en trygg miljö.

²⁶ Skolverkets allmänna råd 2005, Allmänna råd med kommentarer – Kvalitet i förskolan, s 17.

Bilagor

Bilaga 1: webbenkät

Kommunal förskola, barn till arbetslös förälder

1. Hur många timmar i veckan har barn till arbetslös förälder rätt till förskola i er kommun?
 - 15 timmar i veckan
 - mer än 15 timmar i veckan, ange antal
2. Hur många dagar i veckan och under vilken tid på dagen förläggs timmarna i förskolan för barn till arbetslösa? *Flera alternativ kan anges.*
 - fem dagar i veckan, tre timmar på förmiddagen
 - fem dagar i veckan, tre timmar på eftermiddagen
 - tre dagar i veckan, fem timmar om dagen
 - färre än tre dagar i veckan, totalt 15 timmar i veckan
 - annat alternativ, ange vilket
3. Vilket är det vanligaste alternativet?
 - fem dagar i veckan, tre timmar på förmiddagen
 - fem dagar i veckan, tre timmar på eftermiddagen
 - tre dagar i veckan, fem timmar om dagen
 - färre än tre dagar i veckan, totalt 15 timmar i veckan
 - annat alternativ, ange vilket
4. På vilken nivå i kommunen fattas beslut om hur de 15 timmarna ska förläggas?
 - förskola/område
 - kommundel/stadsdel
 - centralt
 - annat alternativ, ange vilket
5. Vem har fattat beslutet om hur de 15 timmarna ska förläggas?
 - tjänstemän
 - politiker
6. Ingår lunch för barn till arbetslösa som går i förskolan tre timmar om dagen fem gånger i veckan?
 - ja
 - nej
 - det varierar mellan olika förskolor
7. På vilken nivå i kommunen fattas beslut om lunch ska ingå?
 - förskola/område
 - kommundel/stadsdel
 - centralt
 - annat alternativ, ange vilket

Förskola i enskild regi, barn till arbetslös förälder

8. Finns det i kommunen möjlighet för barn till arbetslös förälder att gå mer än 15 timmar/veckan i förskola i enskild regi?

- det finns inga förskolor i enskild regi
- nej, endast 15 timmar i veckan
- ja, mer än 15 timmar i veckan

9. Kommentera gärna varför antalet timmar skiljer sig åt mellan verksamheter i kommunal och enskild regi.

Kommunal förskola, barn till föräldraledig förälder

10. Hur många timmar i veckan har barn till föräldraledig förälder rätt till förskola i er kommun?

- 15 timmar i veckan
- mer än 15 timmar i veckan, ange antal

11. Hur många dagar i veckan och under vilken tid på dagen förläggs timmarna i förskolan för barn till föräldralediga? *Flera alternativ kan anges.*

- fem dagar i veckan, tre timmar på förmiddagen
- fem dagar i veckan, tre timmar på eftermiddagen
- tre dagar i veckan, fem timmar om dagen
- färre än tre dagar i veckan, totalt 15 timmar i veckan
- annat alternativ, ange vilket

12. Vilket är det vanligaste alternativet?

- fem dagar i veckan, tre timmar på förmiddagen
- fem dagar i veckan, tre timmar på eftermiddagen
- tre dagar i veckan, fem timmar om dagen
- färre än tre dagar i veckan, totalt 15 timmar i veckan
- annat alternativ, ange vilket

13. På vilken nivå i kommunen fattas beslut om hur de 15 timmarna ska förläggas?

- förskola/område
- kommundel/stadsdel
- centralt
- annat alternativ, ange vilket

14. Vem har fattat beslutet om hur de 15 timmarna ska förläggas?

- tjänstemän
- politiker

15. Ingår lunch för barn till föräldralediga som går i förskolan tre timmar om dagen fem gånger i veckan?

- ja
- nej
- det varierar mellan olika förskolor

16. På vilken nivå i kommunen fattas beslut om lunch ska ingå?

- förskola/område
- kommundel/stadsdel
- centralt
- annat alternativ, ange vilket

Förskola i enskild regi, barn till föräldraledig förälder

17. Finns det i kommunen möjlighet för barn till föräldraledig förälder att gå mer än 15 timmar/veckan i *förskola i enskild regi*?

- det finns inga förskolor i enskild regi
- nej, endast 15 timmar i veckan
- ja, mer än 15 timmar i veckan

18. Kommentera gärna varför antalet timmar skiljer sig åt mellan verksamheter i kommunal och enskild regi.

Avgiftsfri förskola för fyra- och femåringar

19. Finns det fyra- och femåringar i kommunen som enbart nyttjar den avgiftsfria delen av förskolan, dvs. 525 timmar om året? *Inkludera både kommunal förskola och förskola i enskild regi.*

- ja
- nej

20. Hur många barn nyttjar enbart den avgiftsfria delen av förskolan för fyra- och femåringar? *Inkludera både kommunal förskola och förskola i enskild regi.*

21. Hur organiseras verksamheten för fyra- och femåringar som enbart nyttjar den avgiftsfria delen av förskolan? *Inkludera både kommunal förskola och förskola i enskild regi. Flera alternativ kan anges.*

- integrerat med heldagsförskola
- särskilda grupper i kommunal regi
- särskilda grupper i enskild regi
- annat alternativ, ange vilket

22. Hur förläggs timmarna för fyra- och femåringar som enbart nyttjar den avgiftsfria delen av förskolan? *Inkludera både kommunal förskola och förskola i enskild regi. Välj det alternativ som är vanligast.*

- fasta tider på förmiddagen
- fasta tider på eftermiddagen
- fasta tider på för- eller eftermiddagen
- annat alternativ, ange vilket

Särskilda grupper, fyra- och femåringar och barn till arbetslös/föräldraledig förälder

Läs *definitionen* nedan för att kunna besvara följande fråga. Med särskilda grupper avses förskolegrupper med egna lokaler och egen personal som bedrivs endast under delar av dagen eller veckan (exempelvis tre timmar varje dag) och där det bara finns barn ur någon eller några av följande grupper: barn till arbetslösa, barn till föräldralediga eller fyra- och femåringar endast i den avgiftsfria delen av förskolan (525 timmar per år).

23. Finns det förskolor där ”femtontimmarsbarn” går i särskilda grupper? *Ange antal grupper och antal barn. Inkludera både kommunal förskola och förskola i enskild regi. Finns inga, ange noll. Varje barn ska endast räknas en gång.*

	Antal grupper	Antal barn
barngrupp 1-3 år		
barngrupp 4-5 år		
barngrupp 1-5 år		

Familjedaghem

24. Finns det familjedaghem i kommunen?

- ja
- nej

25. Erbjuder kommunen avgiftsfrihet motsvarande 525 timmar per år för fyra- och femåringar i familjedaghem?

- ja
- nej

Avgiftsfri förskola för fyra- och femåringar och familjedaghem

26. Finns det fyra- och femåringar som kombinerar familjedaghem och den avgiftsfria delen av förskolan? *Inkludera både kommunal förskola och förskola i enskild regi.*

- ja
- nej

27. Hur många fyra- och femåringar är det som kombinerar familjedaghem och den avgiftsfriadeln av förskolan? *Inkludera både kommunal förskola och förskola i enskild regi.*

28. Egna kommentarer och reflektioner

Kontaktuppgifter

När vi analyserar uppgifterna kan det vara bra att kunna kontakta uppgiftslämnaren. Vi hoppas därför att du kan lämna dina kontaktuppgifter i rutan nedan. Ange: *namn, befattning, telefonnummer och e-postadress.* Avsluta därefter enkäten genom att trycka på knappen **nästa**.

TACK FÖR DIN MEDVERKAN

Bilaga 2: data om de kommuner som ingick i fallstudien²⁷

2006	Invånarantal	Utrikes födda	Medelinkomst
Norrtälje	54 596	4 723	194,7
Flen	16 412	1 917	183,9
Sundsvall	94 044	6 157	207,4
Göteborg	484 942	97 480	202,5
<i>Biskopsgården</i>	<i>25 773</i>		
<i>Lärjedalen</i>	<i>23 815</i>		
Södertälje	80 553	20 653	198,5
Nässjö	29 274	2 329	197,7

2005	Barn 1-5	Annat modersmål %	Barn 1-5 i försk. %	Varav enskild	Barn 1-5 i famdag %
Norrtälje	2 686	3	73	21	11
Flen	862	13	73	12	11
Sundsvall	5 015	8	82	4	1
Göteborg	26 011	24	78	14	3
Södertälje	4 817	42	81	12	1
Nässjö	1 539	10	78	11	2

2005	Avdelningar totalt	Barn/avd	Antal årsarb	Barn/arb Kom.fsk	Ant anst famdag
Norrtälje	104	18,9	349	5,7	59
Flen	35	18,0	109	5,7	19
Sundsvall	223	18,4	791	5,2	11
Göteborg	1 179	17,2	3 964	5,0	150
Södertälje	232	17,0	744	5,3	13
Nässjö	71	17,1	241	5,0	5

²⁷ Sveriges offentliga statistik KOLLA

Bilaga 3: frågeguider

Frågor till fokusgrupper med förskolepersonal

Viktigt med era erfarenheter! Berätta gärna om konkreta situationer och exempel så att vi förstår och kan samtala om hur det är, och varför det är som det är som det är, när femtontimmarsbarn deltar i förskolan!

1. Förutsättningar på respektive förskola/avdelning

Beskriv kort upptagningsområdet ur socioekonomisk och kulturell vinkel

Antal barn på era avdelningar?

Antal deltidsbarn?

Åldersfördelning

Har olika åldersgrupper verksamhet för sig?

Hur länge har du arbetat inom förskolan? När utbildade du dig?

Antal personal och deras utbildningsnivå?

Något utmärkande för din avdelning/förskola?

Hur schemaläggs tiden femtontimmarsbarnen? På vilka grunder?

Vem styr över schemaläggningen?

Finns utrymme för flexibilitet över vistelsetiden?

Erbjuder ni allmän förskola? På vilket sätt organiseras den?

2. Rätten till 15 timmar - betydelse för femtontimmarsbarnen

Berätta vad som är det viktigaste att ge femtontimmarsbarnen! Hur når man dit?

Vad lägger er avdelning tyngdpunkten på i arbetet med femtontimmarsbarn?

Vad får femtonbarnen med sig från förskolan, vad ger förskolan de barnen?

Vad får de inte som barn med längre vistelsetid får? Ge.ex.

Läroplanen för förskolan tar upp att barn ska ha inflytande i förskolan. Hur arbetar ni med inflytandefrågor med femtontimmarsbarnen? Jämför med heltidsbarn!

Skiljer det sig mellan olika åldrar?

Dokumenteras barnens utveckling? Något som är speciellt vid dokumentationen av femtontimmarsbarnen?

Påverkas kontakt med föräldrarna av om barnen är femtontimmar eller längre på förskolan? Hur?

Vad har femtontimmarreglerna inneburit för femtontimmarsbarnen på era avdelningar? För de andra barnen?

3. Femtontimmarsbarnen - betydelse för verksamheten

Vad har femtontimmarsbarnen betytt för verksamheten? Berätta, ge exempel!

Vad har ni för synpunkter på, och erfarenheter av, schemalaggningen för femtontimmarbarnen?

Hur ser ni på möjligheten att utforma verksamheten utifrån varje barns behov och förutsättningar på era avdelningar? Hur gör ni? Hur går det?

Hur lägger ni upp verksamheten när vissa barn har femton timmar, andra heltid?

Hur och när planerar ni verksamheten? Vad utgår ni från när ni planerar?

Har femtontimmarsreglerna påverkat verksamheten? Hur?

Skiljer det sig hur olika åldrar påverkas av femtontimmarsreglerna?

4. Betydelse för personalen

Vilken betydelse har femtontimmarsreglerna för personalen? Erfarenheter och synpunkter!

Har personalens schemaläggning påverkats av femtontimmarsreglerna?

Vilken betydelse får femtontimmarbarnen för planeringen?

Pratar ni inbördes bland personalen speciellt om femtontimmarbarnen?

5. Synpunkter

Hur viktigt är det att alla barn får tillgång till förskola?

Räcker det med femton timmar i veckan för att få del av förskolans mål?

Är femtontimmarsreglerna mest till för barnen eller föräldrarna?

Positiva konsekvenser av reglerna?

Negativa konsekvenser av reglerna?

Frågor till förvaltningen

Kolla att vår statistik är rätt!

Vilka regler gällde för barn till arbetslösa och föräldralediga i dag?

Vilka regler gällde innan reformen genomfördes?

Måltider?

Har ni ändrat reglerna sedan den utökade rätten till förskola infördes?

Hur stor andel av barnen i förskolan är femtontimmarbarn i dag? Hur många i förskola respektive familjedaghem?

Vem bedömer om barn har rätt till femton timmars verksamhet? Hur?

Vem beslutar om schemaläggning för femtontimmarbarnen? Finns utrymme för flexibilitet?

Hur organiseras allmän förskola?

Tanke med reformen var bl a att nå socialt utsatta grupper och barn i glesbygd. Gör man det i er kommun? Hur?

Har ni någon uppsökande verksamhet?

Deltar barn i familjedaghem i allmän förskola?

Finns några barn i behov av särskilt stöd som bara deltar femton timmar? Hur organiseras verksamheten för dem?

Vad har femtontimmarsreglerna inneburit för kommunen/stadsdelen?

Har det skett någon omfördelning av resurser?

Hur påverkar femtontimmarsreglerna kommunens/stadsdelens administration?

Påverkat intagningsrutinerna?

Påverkat avgiftsnivåerna?

Dina erfarenheter av, och synpunkter på, reglerna?

Fördelar med reglerna?

Nackdelar med reglerna?