

Tio år efter förskolereformen

Nationell utvärdering av förskolan

I denna rapport redovisas den andra nationella utvärderingen av förskolan efter reformen 1998 då förskolan fick en läroplan och blev det första steget i det samlade utbildningssystemet för barn och ungdom. Syftet med utvärderingen är att följa upp resultaten från den första nationella utvärderingen, som presenterades 2004 i rapporten "Förskola i brytningstid", och studera förskolereformens genomslag och konsekvenser knappt tio år efter införandet av läroplanen. Utvärderingen sätter också in den svenska förskolan i ett internationellt perspektiv och pekar på viktiga vägval som förskolan står inför i sin fortsatta utveckling.

Utvärderingen bygger dels på en enkätstudie riktad till ledningsansvariga i landets samtliga kommuner och kommundelar, dels fallstudier i ett urval kommuner och förskolor.

Skolverket

www.skolverket.se



Skolverket

Beställningsuppgifter:
Fritzes kundservice
106 47 Stockholm
Telefon: 08-690 95 76
Telefax: 08-690 95 50
E-postadress: skolverket@fritzes.se

Beställningsnummer: 08:1053
ISSN: 1103-2421
ISRN: SKOLV-R-318-SE

Omslagsfoto: Stellan Herner
Grafisk produktion: AB Typoform

Tio år efter förskolereformen

Nationell utvärdering av förskolan

Innehåll

Förord 5

1. Inledning 7

- 1.1 Förskolereformen och förskolans läroplan 8
- 1.2 Förskola i brytningstid – den första nationella utvärderingen 9
- 1.3 Utvärderingens syfte och frågeställningar 11
- 1.4 Val av utvärderingsansats 12
- 1.5 Utvärderingens uppläggning och genomförande 14
- 1.6 Rapportens disposition 16

2. Organisation, ledning och kompetensutveckling 17

- 2.1 Förskolans organisation 18
- 2.2 Ansvarsfördelning 20
- 2.3 Kommunal ledning och kvalitetsutveckling 23
- 2.4 Rektorerna och den pedagogiska ledningen 26
- 2.5 Kompetensutveckling 28
- Sammanfattning 30

3. Förutsättningar och ramar för arbetet 33

- 3.1 Principer för resursfördelning 34
- 3.2 Barngruppernas storlek 37
- 3.3 Lokalerna och den inre miljön 41
- 3.4 Rekryteringen av personal 43
- Sammanfattning 44

4. Förskolans uppdrag och mål 47

- 4.1 Synen på uppdraget 48
- 4.2 Barn i behov av särskilt stöd 49
- 4.3 Personalens egna bedömningar av verksamheten i relation till läroplanens målområden 57
- Sammanfattning 60

5. Utvärdering, dokumentation och bedömning 63

5.1 Bedömning av måluppfyllelse 64

5.2 Utvärdering 66

5.3 Pedagogisk dokumentation 69

5.4 Individuella utvecklingsplaner 71

5.5 Diagnos- och bedömningsmaterial 78

Sammanfattning 82

6. Läroplanens genomslag 85

7. Sammanfattning och diskussion 89

Referenser 105

Bilagor 112

Förord

Den studie som redovisas i denna rapport är den andra nationella utvärderingen av förskolan efter reformen 1998 då förskolan fick en läroplan och blev det första steget i det samlade utbildningssystemet för barn och ungdom. Syftet med utvärderingen är att följa upp resultaten från den första nationella utvärderingen, som presenterades 2004 i rapporten ”Förskola i brytningstid”, och studera förskolereformens genomslag och konsekvenser knappt tio år efter införandet av läroplanen.

Utvärderingen bygger dels på en enkätstudie riktad till ledningsansvariga i landets samtliga kommuner och kommundelar, dels fallstudier i ett urval kommuner och förskolor. Vi har också gått igenom resultat från andra studier genomförda av Skolverket under perioden 2004–2008 som komplement till den empiri som insamlats inom ramen för utvärderingen.

Rapporten vänder sig till alla som arbetar med förskolefrågor på olika nivåer och syftar till att ge en samlad bild av resultaten från utvärderingen. I slutkapitlet sammanfattas och diskuteras de viktigaste resultaten, bl a i relation till forskning och internationella utblickar. Det är vår förhoppning av utvärderingen ska ge underlag för och stimulera en professionell diskussion och ett fortsatt utvecklingsarbete, där kommuner och förskolor kan spegla sin egen utveckling gentemot de resultat som redovisas. Rapporten bör också vara av intresse för lärare och studerande inom lärarutbildningen.

Rapporten har skrivits av Lena M Olsson och Gunnar Åsén. Camilla Johansson och Björn Flodéus har medverkat i bearbetning och analys av enkätsvaren. Två externa experter från Stockholms Universitet, Ingela Elfström och Annelie Fredricson, har medverkat i fallstudierna. Därutöver har ett flertal personer inom Skolverket bidragit med synpunkter.

Till alla som medverkat och i synnerhet till alla ledningsansvariga, rektorer/ förskolechefer och personal i kommuner och förskolor som gjort studien möjlig, vill vi framföra ett varmt tack.

Stockholm i oktober 2008

Ann Carlson Ericsson
Avdelningschef

Gunnar Åsén
Projektledare

Inledning

1. Inledning

1.1 Förskolereformen och förskolans läroplan

Förskolan har under det senaste decenniet genomgått omfattande förändringar. År 1998 överfördes förskolan till utbildningssystemet efter att under hela uppbyggnadsskedet varit en viktig del av välfärds- och familjepolitiken.¹ Förskolans första läroplan (Lpfö 98) trädde i kraft i augusti samma år. Förskolans läroplan och den obligatoriska skolans läroplan är nära sammanlänkade och bygger på en gemensam syn på kunskap, utveckling och lärande. Ett bakomliggande motiv till övergången till utbildningssystemet och läroplanens införande var att förstärka förskolans pedagogiska uppdrag samtidigt som förskolans pedagogik skulle få ökat genomslag i skolan.²

Förskolans läroplan är en förordning med bindande föreskrifter för förskoleverksamheten. Den uttrycker statliga krav, men också vilka krav och förväntningar som barn och föräldrar kan ha på förskolan. I läroplanen beskrivs förskolans värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för verksamheten. I uppdraget ingår att förskolan ska lägga grunden för ett livslångt lärande och att verksamheten ska vara rolig, trygg och lärorik. Förskolan ska vidare ”erbjuda barnen en god pedagogisk verksamhet, där omsorg, fostran och lärande bildar en helhet”. Läroplanen bygger således på den modell som internationellt fått beteckningen ”educare” och som innebär att omsorg och pedagogik förenas i förskolans verksamhet. Modellen har lovordats i OECD-sammanhang och svensk förskola har i flera avseenden lyfts fram som en förebild. De skäl som anförts är respekten för barnet, att barndomen har ett värde i sig och inte enbart är en förberedelse för vuxenlivet, att förskolan är väl utbyggd och har en stabil finansiering av staten, att avgifterna är låga och att personalen är välutbildad jämfört med de flesta andra OECD-länder. Sverige ligger också i topp vad gäller lärartäthet och barngruppsstorlek.³

I läroplanens förarbeten betonas att förskolans familjepolitiska uppgift ska kvarstå. Den svenska förskolans särart ska behållas och utvecklas. Samtidigt ska förskolans pedagogiska innehåll förstärkas.⁴ En tolkning av motiven till reformen är att den har dubbla syften som ska balanseras och omsättas i

1 Förskolan överfördes 1996 från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet och 1998 övertog Skolverket myndighetsansvaret från Socialstyrelsen.

2 Prop. 1995/96:206. *Vissa skolfrågor m.m.*

3 OECD (2001) *Starting Strong. Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD; OECD (2006) *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD

4 SOU 1997:157. Bilaga 1 och 2: Kommittédirektiv till Barnomsorg- och skola-kommittén. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

förskolans vardagliga praktik – att stärka förskolans roll för barns lärande och samtidigt bevara särarten. Både kontinuitet och förändring är således inbyggd i reformen.

I läroplanen anges mål och riktlinjer för följande fem områden: Normer och värden, Utveckling och lärande, Barns inflytande, Förskola och hem samt Samverkan med förskoleklass, skola och fritidshem. *Målen* anger inriktningen på förskolans arbete och anges för de tre första av de ovan nämnda områdena. Förskolans läroplan innehåller, i motsats till skolans, inga mål för vad barnen ska uppnå vid olika tidpunkter. Målen formuleras i vida och generella termer. De anger inriktningen på förskolans arbete och är formulerade som mål för verksamheten. Eftersom målen inte anger nivåer för barns förmågor eller prestationer är det inte heller det enskilda barnets resultat som ska bedömas eller utvärderas. Det är i stället verksamheten och arbetet i förskolan som ska utvärderas i förhållande till hur väl man lever upp till målen utifrån givna ramar och förutsättningar.

Riktlinjerna anger det ansvar som personalen i förskolan har. Riktlinjer anges dels för alla som arbetar i förskolan, dels för arbetslaget. Riktlinjer finns för samtliga fem avsnitt. Enligt läroplanen ska förskolans verksamhet planeras, genomföras, utvärderas och utvecklas i förhållande till de uppställda målen.

Läroplanen bygger på skollagen. I skollagen finns de grundläggande bestämmelserna om förskolverksamheten, varav förskolan är en form.⁵ Förskoleverksamhetens uppgift är att genom pedagogisk verksamhet erbjuda barn fostran och omvårdnad. De krav som ställs på förskoleverksamhetens bedrivande är att det ska finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses, att barngrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek samt att lokalerna ska vara ändamålsenliga. I skollagen formuleras att verksamheten ska utgå från varje barns behov och att barn som av olika skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges den omsorg som deras speciella behov kräver. Utöver detta finns även bestämmelser om verksamhetens omfattning, erbjudande om plats, avgifter m.m.

1.2 Förskola i brytningstid – den första nationella utvärderingen

Nationella utvärderingar syftar till att granska och värdera en verksamhets kvalitet i relation till statliga styrdokument samt att studera konsekvenserna av olika reformer. Nationella utvärderingar kan också utgöra en slags ”spegel-funktion” för kommuner och förskolor. För att se sin egen utveckling behöver

5 *Skollagen*, 2:a kapitlet, 1-12 §§.

man jämförelsepunkter och därför kan brett upplagda och centralt initierade utvärderingar vara värdefulla även på kommunal och lokal nivå. Skolverket initierade 2002 den första nationella utvärderingen av förskolan efter förskole-reformen. Resultaten publicerades 2004 i rapporten *Förskola i brytningstid*.⁶

Utvärderingen visade att reformen hade stort stöd på olika nivåer och att läroplanen mottagits positivt av förvaltningsledning, förskolechefer och personal. Många ansåg att läroplanen bidragit till att höja förskolans status samtidigt som den haft betydelse för personalen som stöd i det pedagogiska arbetet. Däremot hade den liten betydelse för kommunala beslut om ramar och resurser. Införandet av ny läroplan med tydligare krav på förskolan resulterade exempelvis inte i mindre barngrupper. Resultaten visade på stora variationer i barngruppernas storlek mellan kommuner, men framför allt inom kommunerna. I vissa förskolor upplevde personalen att stora grupper orsakade svårigheter att genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.⁷

Ett annat resultat var att förskolan fem år efter reformens genomförande befann sig i en brytningstid mellan tidigare traditioner och nya krav. I flera avseenden fanns det en kontinuitet i synen på förskolans uppdrag och sättet att arbeta. Ledningsansvariga och personal uttalade ett starkt stöd för den s.k. educare-modellen och menade att omsorg, fostran och lärande hör ihop och förutsätter varandra. Genomslaget för läroplanens olika mål varierade. Personalen själva menade att man kommit längst inom målområdet *Normer och värden*, vilket är ett område som även tidigare haft stark förankring i förskolans verksamhet.

Samtidigt visade andra resultat på förändringar relativt kort tid efter reformens genomförande. I utvärderingen framkom en viss förskjutning mot en starkare betoning på barns lärande, samt en allt större fokusering på barns individuella utveckling. Observationer, kartläggningar och dokumentation av enskilda barns utveckling inom olika områden förekom i ökad utsträckning. Ett exempel på detta var att många förskolor utformade individuella utvecklingsplaner. Ofta låg politiska beslut eller krav från ledningsansvariga till grund, trots att det inte finns några krav på sådana planer i förskolans läroplan eller i förordningen om individuella utvecklingsplaner.⁸

I rapporten beskrivs förskolans övergång till ett mål- och resultatstyrt utbildningssystem som en genomgripande förändring. I ett sådant system ökar kraven på utvärdering och resultaten visade att kommunerna ställde större krav på förskolan att bedöma och utvärdera sin egen måluppfyllelse. I en majori-

6 Skolverket (2004) *Förskola i brytningstid. Nationell utvärdering av förskolan*. Rapport 239. Stockholm: Skolverket

7 Dessa problem var mest uttalade i förskolor belägna i lågresursområden.

8 Se även Nordenstam, U., Ulveson, E. & Åsén, G. (2006) *Individuella utvecklingsplaner i förskolan*. PM 2006-02-23. Nätverket för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Stockholm: Skolverket.

tet av kommunerna var förskola och skola samordnade i gemensam nämnd och förvaltning – ofta också med gemensamma mål i kommunala planer. Att bedöma målpuppfyllelse utifrån förskolans strävansmål var dock inte oproblemiskt. Det fanns exempel där både kommuner och förskolor hade formulerat egna uppnåendemål för vad barnen skulle prestera vid en viss ålder, vilket inte är förenligt med läroplanens intentioner.

Forskningen visar att reformer inom utbildningsområdet behöver lång tid för att få genomslag i praktiken – ofta tar det 10–15 år innan man kan se konkreta effekter. Mot bakgrund av det tidsperspektiv som forskningen lyfter fram genomfördes den första nationella utvärderingen relativt kort tid efter reformen. Utvärderingen visade trots detta på en rad förändringar inom förskolan som till stor del kan kopplas till reformen, men också till andra faktorer som förändrade ramar och organisation. I andra avseenden hade reformen fått mindre genomslag eller bidragit till en utveckling som knappast var avsedd.

Den förra nationella utvärderingens syfte och genomförande har stora likheter med föreliggande studie vilket ger goda möjligheter att förstå förskolans utveckling efter reformen i ett längre tidsperspektiv. I de olika avsnitten i denna rapport kommer jämförelser att göras med resultaten från den förra utvärderingen.

1.3 Utvärderingens syfte och frågeställningar

Syftet med utvärderingen som presenteras i denna rapport är att följa upp den tidigare nationella utvärderingen och studera förskolereformens genomslag och konsekvenser knappt 10 år efter införandet av läroplanen. Studien har initierats av Skolverket och har genomförts under åren 2007–2008. I utvärderingen är följande frågeställningar de mest centrala:

- *Vilken betydelse har förskolans läroplan för verksamheten i förskolan?*
- *Hur ser de strukturella villkoren och ramarna för verksamheten ut, kommunalt och på olika förskolor?*
- *Hur organiseras, styrs och leds förskolan i kommunerna?*
- *Hur arbetar kommuner och förskolor med utvärdering, kvalitetsutveckling och bedömning av målpuppfyllelse?*
- *Vilka diagnos- och bedömningsmaterial används?*
- *Hur arbetar kommuner och förskolor med barn i behov av särskilt stöd?*
- *Vilka likheter och skillnader finns mellan kommuner och förskolor i ovan nämnda avseenden?*

Det empiriska materialet består av en kommunenkät, fallstudier med intervjuer och skriftliga dokument. Enkäten har gått ut till samtliga kommuner/kommundelar i landet, medan intervjumaterialet inte är lika omfattande som i förra utvärderingen. Däremot har vi lagt större vikt vid dokumentstudier i denna utvärdering och dessutom har mer fördjupade studier genomförts inom några områden, där den förra utvärderingen visade på behov av att belysa den fortsatta utvecklingen genom mer ingående analyser. Detta gäller framför allt kommunernas principer för resursfördelning, barn i behov av särskilt stöd samt användningen av individuella utvecklingsplaner och diagnos- och bedömningsmaterial. Vi har också gått igenom andra studier genomförda av Skolverket under perioden 2004–2008 (uppföljningsstatistik, inspektionsrapporter, fördjupade analyser inom vissa områden) som komplement till den empiri som insamlats inom ramen för utvärderingen.

1.4 Val av utvärderingsansats

Föreliggande utvärdering har, i likhet med förra utvärderingen, en bred ansats där förskolans utveckling med avseende på de aktuella frågeställningarna studeras på olika nivåer i organisationen. Utvärderingsansatsen syftar till att belysa komplexiteten i systemet genom att studera verksamhetens mål, förutsättningar, process och resultat som på varandra följande led i en ”utvärderingskedja”. Denna struktur för utvärderingar har sitt ursprung i den skramfaktor-teorin, där det som sker i en pedagogisk verksamhet betraktas och analyseras utifrån de ramar, villkor och förutsättningar som verksamheten ges. Det som under vissa givna förutsättningar sker i processen faller sedan ut i form av olika typer av resultat.⁹ Utvärderingar bör om möjligt innefatta en analys av hela kedjan mål – förutsättningar – process – resultat. Om man bara fokuserar en länk i utvärderingskedjan, till exempel resultatet, blir det svårt att komma åt orsakerna till och förklara varför man nått ett visst resultat. Inte heller räcker det att studera verksamhetens förutsättningar eftersom goda förutsättningar inte med nödvändighet leder till en bra verksamhet. Utvärderingar som syftar till att undersöka måluppfyllelse bör heller inte begränsas till jämförelser mellan mål och resultat, utan innefatta en analys av ett helt förlopp, där skillnader mellan mål och resultat kan relateras till och förklaras utifrån kunskaper om processen och verksamhetens förutsättningar.¹⁰

9 Lundgren, U.P. (1979) *Att organisera omvärlden. En introduktion till läroplansteori*. Stockholm: Liber.

10 För en utförligare redovisning av utvärderingsmodellen se Skolverket (2004).

Mål

Ramar

Process

Resultat

Olika komponenter i en utvärderingskedja.

Denna ansats ligger till grund även för den aktuella utvärderingen av förskolan.

De nationella **mål och krav** som beaktas i utvärderingen finns formulerade i skollagen och förskolans läroplan. I utvärderingen har vi valt att belysa hur förskolan utvecklats efter förskolreformen i relation till de krav som formuleras dels i skollagens s.k. kvalitetsparagraf (personalen ska ha en relevant utbildning eller erfarenhet, barngrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek, lokalerna ska vara ändamålsenliga, verksamheten ska utgå från varje barns behov och barn i behov av särskilt stöd ska ges det stöd deras speciella behov kräver), dels de målområden som återfinns i läroplanen.

De **ramar** eller förutsättningar som studeras i utvärderingen är principerna för resursfördelning, barngruppernas storlek och sammansättning, tillgången till utbildad personal samt lokalerna och den inre miljön.

Processen handlar om hur verksamheten leds och utformas och om de redskap personalen förfogar över för att kunna arbeta i linje med läroplanens intentioner. I utvärderingen studeras processen bl a genom att belysa hur kommuner och förskolor arbetar med kompetensutveckling, utvärdering, diagnos- och bedömningsmaterial, pedagogisk dokumentation, planering och gemensam reflektion.

Resultat handlar om måluppfyllelse, d v s om verksamheten uppnår det som eftersträvas. Här är det väsentligt att utgå från att förskolans läroplan endast innehåller strävansmål, d v s mål som beskriver önskvärda processer mer än färdiga resultat. Detta innebär att resultat och processer är svåra att åtskilja i förskolan. I utvärderingen studeras hur kommuner och förskolor arbetar i relation till vissa centrala områden i läroplanen och skollagen, bl a hur man ser på uppdraget, möjligheterna att anpassa verksamheten efter varje barns behov och förutsättningar, hur förskolan tillgodoser barn i behov av särskilt stöd och hur de professionella (rektorer och personal) ser på och själva bedömer måluppfyllelse inom de områden där mål och riktlinjer finns angivna i läroplanen.

1.5 Utvärderingens uppläggning och genomförande

Utifrån utvärderingens syfte och frågeställningar har två olika delstudier genomförts: dels en enkätundersökning till ledningsansvariga i landets samtliga kommuner/kommundelar, dels fallstudier i ett mindre urval av kommuner. En närmare beskrivning av de båda delstudiernas uppläggning och innehåll ges nedan.

Enkätundersökning till ledningsansvariga

En central fråga i utvärderingen är hur kommunerna styr, leder, planerar och organiserar förskolan samt vilka ramar och resurser som verksamheten tilldelas. I syfte att få information om förskolan på kommunnivå och därmed en bredare bas för tolkningen av resultaten från fallstudierna, har en enkätundersökning genomförts bland ledningsansvariga för förskolan (chef för utbildningsförvaltning eller motsvarande) i landets samtliga kommuner/kommundelar. Enkäten omfattade följande frågeområden: Förskolans styrning och ledning, barngruppernas storlek, barn i behov av särskilt stöd, kvalitetsutveckling och kompetensutveckling, utvärdering, diagnoser och bedömningar av barns utveckling (se bilaga 1). Frågeområdena är, med undantag för de två sist nämnda, identiska med dem i den förra nationella utvärderingen, vilket gör det möjligt att göra jämförelser och studera förändringar över tid.

Enkäten skickades ut i april 2007 till samtliga 360 kommuner och kommundelar i landet. Efter sedvanliga påminnelser fick vi in 342 svar, d v s 95 procent, vilket får betraktas som en hög svarsfrekvens.¹¹ I resultatredovisningen redovisas svaren från både kommuner och kommundelar tillsammans.

Fallstudier

För att få en fördjupad kunskap om verksamheten på kommunal och lokal nivå har en stor del av empirin i projektet samlats in genom fallstudier i sex kommuner. Ingen av dessa kommuner deltog i den förra nationella utvärderingen. När det gäller val av kommun ingår olika kommuntyper i urvalet. Vi har också eftersträvat geografisk spridning, variation vad gäller invånarantal, befolkningsstruktur och andel kommunala respektive enskilda förskolor.

Inom varje kommun har vi i samråd med ledningsansvariga (förvaltningschefer) valt ut två förskolor som skiljer sig åt vad gäller storlek och upptagningsområde.¹² Dessutom har sammanlagt tre fristående förskolor valts ut i

11 En bortfallsanalys visar att ingen kommuntyp är överrepresenterad i bortfallet.

12 Eftersom fallstudierna i denna utvärdering inte omfattar lika många kommuner och förskolor som den förra nationella utvärderingen är det emellertid inte möjligt att utifrån fallstudierna belysa upptagningsområdets betydelse lika ingående som i den förra utvärderingen.

de fallkommuner där det finns störst andel fristående förskolor. Detta innebär att sammanlagt 15 förskolor ingått i fallstudierna. På varje förskola har intervjuer gjorts med två pedagoger¹³ som arbetar med barn i olika åldrar samt rektor eller motsvarande. Sammanlagt har 15 rektorer, 24 förskollärare och 6 barnskötare intervjuats.¹⁴ Därtill kommer intervjuer med ledningsansvariga på kommunnivå i de sex fallkommunerna. Totalt har 51 intervjuer genomförts i samband med fallstudierna. Samtliga dessa intervjuer har bandats och skrivits ut i sin helhet.

För fallstudierna har projektet tagit fram *intervjuguides* som använts vid intervjuer med pedagoger, rektorer samt ledningsansvariga i kommunernas förvaltning. I stor utsträckning har samma frågor ställts till de tre olika nivåerna för att möjliggöra jämförelser. Intervjuguiderna behandlar frågor som exempelvis belyser verksamhetens ramar och inriktning, kompetensutveckling, pedagogisk ledning, barn i behov av särskilt stöd, planering, utvärdering, användning av diagnos- och bedömningsmaterial, pedagogisk dokumentation, individuella utvecklingsplaner, synen på uppdraget samt förskolans utveckling i förhållande till läroplanens mål och riktlinjer (se bilaga 2). Flertalet frågeområden är identiska med de i den förra utvärderingen och knyter också an till frågorna i kommunenkäten, vilket gör det möjligt att fördjupa kunskaperna inom de områden där enkäten ger en bredare nationell bild. Frågor kring flertalet av dessa områden har ställts till samtliga som intervjuas, men frågorna har formulerats olika beroende på om man vill belysa verksamheten ur kommunledningens, förskolechefens eller pedagogernas perspektiv.

I fallstudierna ingår också dokumentstudier. De dokument och annat material som samlats in är: kommunala planer (skolplaner eller separata planer för förskolan, utvecklingsplaner), lokala arbetsplaner, kommunala och lokala utvärderingar, kvalitetsredovisningar, exempel på dokumentation, eventuella mallar för individuella utvecklingsplaner samt olika typer av diagnos- och bedömningsmaterial. Innehållet i dessa dokument har analyserats i relation till kommunernas enkätsvar och olika utsagor i fallstudieintervjuerna.

13 I redovisningen av resultaten används begreppet pedagog som samlingsnamn för de båda yrkesgrupperna förskollärare och barnskötare.

14 I utvärderingen fick rektorerna själva, i samråd med personalen, välja ut den personal som skulle intervjuas, dock skulle avdelningar med barn i olika åldrar om möjligt vara representerade. Av den intervjuade personalen arbetar 9 personer med yngre barn (1–3 år), 9 med äldre barn (3–5 år) och 12 i syskongrupper (1–5 år).

1.6 Rapportens disposition

I de kapitel som följer redovisas resultaten från kommunenkäten och fallstudierna tematiskt under olika rubriker. I de frågor där empiri finns från båda delstudierna inleder resultaten från kommunenkäten varje avsnitt och följs sedan av resultat från fallstudierna. Vissa frågor har emellertid inte lämpat sig att ställa i en enkät och har därför belysts endast i fallstudieintervjuer och dokumentstudier.

Resultatredovisningen har disponerats på följande sätt. I *kapitel 2* redovisas hur förskolan organiseras och leds, hur ansvaret fördelas mellan olika nivåer samt hur kommuner och förskolor arbetar med kvalitets- och kompetensutveckling. I *Kapitel 3* ges en beskrivning av verksamhetens ramar och förutsättningar. *Kapitel 4* belyser hur centrala delar av uppdraget genomförs och hur förskolorna arbetar i riktning mot läroplanens mål. *Kapitel 5* handlar om hur kommuner och förskolor arbetar med olika redskap för att granska, synliggöra och värdera det som sker i verksamheten. *Kapitel 6* tar upp läroplanens betydelse och reformens genomslag. I *Kapitel 7* sammanfattas och diskuteras resultaten från utvärderingen där förskolans utveckling efter reformen bl a relateras till forskning och internationella utblickar. Vissa kapitel avslutas också med en kortare sammanfattning av de resultat som redovisats.

Organisation, ledning och kompetensutveckling

2. Organisation, ledning och kompetensutveckling

Det är ett kommunalt ansvar att förskolan ges förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Kommunernas uppgift är att utifrån skollagen och läroplanen leda, organisera och utveckla verksamheten samt att tillhandahålla nödvändiga resurser. I de avsnitt som följer redovisas resultaten från utvärderingen vad gäller förskolans organisation, ansvarsfördelning när det gäller resurser, ledning och kvalitetsutveckling.

2.1 Förskolans organisation

Ett viktigt syfte med förskolereformen var att förskolans betydelse i det livslånga lärandet skulle förstärkas och ett led i detta var en närmare integrering av förskola och skola på statlig nivå. Att förskola och skola i allmänhet har gemensamma kommunala styrdokument är ett tecken på att förskola och skola närmat sig varandra även på kommunal nivå efter reformen. Resultaten från kommunenkäten visar också att samordningen mellan förskola och skola är väl utvecklad på politik- och förvaltningsnivå. I 96 procent av kommunerna/kommundelarna har förskola och skola en *gemensam nämnd* och i 98 procent är förskola och skola organiserade i en *gemensam förvaltning*. Utvecklingen har gått mot en ökad samordning sedan den förra nationella utvärderingen då motsvarande siffror var 93 procent för både gemensam nämnd och förvaltning. Kommuner i storstadsregioner har i något lägre utsträckning än andra kommuner samordnat förskola och skola. En anledning till detta, som framgår av enkätsvaren, är att en del av kommunerna i storstadsregionerna på senare tid återgått till den ursprungliga organisationen med separata nämnder och/eller förvaltningar.

Skolverket genomförde 2007 en enkätstudie som har kartlagt hur kommunerna fördelar resurser till förskola och skola. Där ingick bl a frågor om hur kommunerna organiserat förskolan i relation till andra skolformer.¹⁵ Resultaten återges i nedanstående tabell.

15 Pågående projekt om kommunernas resursfördelningsmodeller : ”Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov”. De resultat som redovisas i tabell 1–4 är hämtade från detta projekt med vilket den aktuella utvärderingen av förskolan samverkade i datainsamlingen framför allt kring kommunernas principer för resursfördelning och insatser för barn i behov av särskilt stöd.

Tabell 1 Hur är förskolan i regel organiserad i kommunen? Andel kommuner och kommun- delar i procent.

	Procent
I separata organisatoriska enheter med enbart förskola	41
I enheter som består av förskola och förskoleklass	0
I enheter som består av förskola, förskoleklass och grundskola samt ev. fritidshem och särskola	40
Ingen dominerande organisation, flera av ovanstående finns	19
Totalt	100

I fyra av tio kommuner är förskolan organiserad i separata enheter med enbart förskola. Det är ungefär lika vanligt att enheterna omfattar förskola, förskoleklass och grundskola (eventuellt även fritidshem och särskola). Övriga kommuner har ingen dominerande organisation utan flera olika typer av organisatoriska enheter förekommer samtidigt. En jämförelse mellan olika kommuntyper visar att det är vanligast att förskolan ligger i separat enhet i storstäder och i glesbygdskommuner och att förskolan oftare är samordnad med förskoleklass och grundskola i större kommuner (storstäder undantagna). I en av våra fallkommuner där förskola, förskoleklass och grundskola i de flesta fall organiserats i samma enhet gav ledningsansvarig på förvaltningsnivå följande beskrivning av fördelarna med en gemensam organisation:

”Vi har organiserat oss så att förskola, förskoleklass och skola i de flesta fall är en enhet. Även om de inte är på samma plats så har de en gemensam rektor och arbetar med den röda tråden över alla skolformer. Med en sådan organisation kan man ju lätt bestämma om ett barn behöver vara kvar i förskolan ett halvår till innan det går över till förskoleklassen eller om ett barn är väldigt moget och kan gå över till förskoleklassen tidigare, naturligtvis alltid med föräldrarnas medverkan. När man byggt ihop så här så har man ju också kunnat ha gemensamma aktiviteter för förskola och grundskola, t ex att barnen sjunger tillsammans eller har olika projektaktiviteter. På så sätt har man ju också fått ett möte mellan pedagogerna i de olika verksamheterna och lättare ha diskussioner om pedagogik. Det har ju också stor betydelse för utvecklingen i grundskolan och pedagogiskt har förskola och skola tagit intryck av varandra. Vi har ju fått det särskilda uppdraget att förskolan ska influera verksamheten i grundskolan och det måste vi bädda för.” (ledningsansvarig)

Två av fallkommunerna håller på att omorganisera och dela upp rektors ansvar för förskola och skola så att olika rektorer ansvarar för respektive verksamhet. I dessa kommuner sker alltså en tillbakagång till det gamla systemet med en uppdelning av ledningsansvaret för förskola och skola. Fördelarna beskrivs som att rektor helhjärtat kan ägna sig åt en verksamhet och att det gynnar det pedagogiska ledarskapet. En rektor beskriver fördelarna med en uppdelning så här:

”Ska man vara rektor för förskolan måste man ha legitimitet att vara pedagogisk ledare för förskolan...man måste ha ett genuint intresse för förskolan och dess pedagogik...det har inte skolmänniskor, det är den erfarenhet jag har.”

2.2 Ansvarsfördelning

Olika reformer har lett till att ansvaret för förskolan sedan 1990-talet har blivit alltmer decentraliserat. I Skolverkets första nationella utvärdering av förskolan framkom att kommunerna har genomfört en långtgående decentralisering av ansvar och beslut i en rad viktiga frågor. I många kommuner var det rektorer eller förskolechefer som själva – inom givna ekonomiska ramar – fattade beslut om personalens kompetensutveckling och planeringstid. Även i frågor som rör barngruppernas storlek och insatser för barn i behov av särskilt stöd var det vanligare att besluten fattades på lokal nivå än på kommunnivå.

I tidigare nämnda Skolverksstudie om resursfördelning¹⁶ har kommunerna fått besvara enkätfrågor som berör ansvarsfördelning när det gäller resurser. Även här framträder en bild av en decentraliserad organisation. Resultaten visar att i tre fjärdedelar av kommunerna fördelar nämnden resurserna direkt till enheterna. Även om frågorna inte är helt jämförbara med kommunenkäten som användes i den förra förskoleutvärderingen så verkar decentraliseringen ha ökat och resurserna fördelas i högre utsträckning direkt till enheterna.

I samma kommunenkät har förvaltningscheferna även fått besvara frågan om vilket handlingsutrymme enheterna har att fördela resurser mellan olika verksamhetsformer. Svaren redovisas i nedanstående tabell.

Tabell 2 Vilken frihet har enheten att använda tilldelade resurser när enheten består av flera verksamhetsformer? Andel kommuner och kommundelar i procent.

	Procent
Ingen frihet – resurserna ska användas för den verksamhet som de tilldelats för	6
Viss frihet – resurserna ska huvudsakligen användas för den verksamhet som tilldelats dem men vissa omfördelningar kan ske	40
Mycket frihet – rektor avgör hur tilldelade resurser fördelas och används inom enheten	54
Totalt	100

¹⁶ Pågående projekt om kommunernas resursfördelningsmodeller : ”Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov”

Resultaten visar att det är vanligt att enheterna har ett stort handlingsutrymme. Drygt hälften av kommunerna, 54 procent, anger att det är rektor som avgör hur tilldelade resurser fördelas mellan enhetens olika verksamhetsformer. Det är också relativt många kommuner, 40 procent, som anger att det finns ett visst handlingsutrymme att omfördela resurser. Endast 6 procent uppger att det inte går att omfördela, utan att resurserna ska användas enbart för den verksamhet som de tilldelats för.

Enkäten innehöll även mer detaljerade frågor om resursfördelning och enheternas ansvar och befogenheter. Resultaten redovisas i tabellerna nedan.

Tabell 3 Vilka resurser till förskolan fördelas direkt till de ansvariga enheterna? Vilka resurser behålls och hanteras av förvaltningen? Andel kommuner och kommundelar i procent.

Resurser för:	Resurserna fördelas helt till enheten	Resurserna fördelas delvis till enheten	Resurserna behålls på kommunal eller områdesnivå	Totalt
Material och utrustning	94	5	1	100
Personal	92	5	3	100
Måltider	76	7	17	100
Kompetensutveckling av personal	63	30	7	100
Lokaler	60	5	35	100
Modersmålsstöd	38	15	47	100
Insatser för barn i behov av särskilt stöd	31	39	30	100

Tabellen visar att många kommuner fördelar resurser helt till enheterna inom ett flertal olika områden. Detta är mycket vanligt när det gäller material/utrustning, personal och måltider. Även medel för kompetensutveckling av personal fördelas i en majoritet av kommunerna helt till enheterna. När det gäller lokaler anger 60 procent av kommunerna att resurser fördelas helt till enheterna, men det är också relativt vanligt att lokalresurser behålls på kommun- eller områdesnivå (35 procent). Resurser för särskilt stöd och framför allt modersmålsstöd behålls oftare på kommunnivå. Nära hälften av kommunerna behåller resurser för modersmålsstöd på den kommunala nivån.

Enkäten innehöll även en fråga om förskoleenheternas ansvar och befogenheter. Svaren redovisas i nedanstående tabell.

Tabell 4 Förskoleenheternas ansvar och befogenheter. Andel kommuner och kommundelar i procent.

Har enheterna ansvar och befogenheter att besluta om:	Andel kommuner och kommundelar (%)			Totalt
	Ja, helt	Ja, delvis	Nej, inte alls	
Inköp av material och utrustning	91	8	1	100
Kompetensutveckling av personal	68	30	2	100
Vilka personer som ska anställas	68	28	5	100
Måltider	56	28	16	100
Antalet tjänster som ska finnas	53	30	17	100
Gruppstorlek	45	44	11	100
Vilken typ av tjänster som ska finnas	37	48	15	100
Insatser för barn i behov av särskilt stöd	33	56	11	100
Lönesättning	30	57	14	100

Som framgår av tabellen har enheterna långtgående ansvar och befogenheter inom de allra flesta områden. Enheterna har stora befogenheter att besluta om inköp av material, kompetensutveckling av personal samt vilka personer som ska anställas. Det är endast några procent av kommunerna/kommundelarna som anger att enheterna inte kan besluta i dessa frågor. Enheterna har också i flertalet kommuner mandat att fatta beslut om antal tjänster och om måltider. Men här anger ca en sjättedel att enheterna inte kan fatta beslut inom dessa områden. När det gäller gruppstorlek så anger knappt hälften av kommunerna att enheterna helt kan besluta i denna fråga, ungefär lika många anger delvis. I en av tio kommuner har enheterna inget inflytande över beslut om gruppstorlek.¹⁷

En av våra fallkommuner hade nyligen bytt resursfördelningssystem till ett som bygger på barn- eller elevpeng. Där gav en av de intervjuade rektorerna följande beskrivning av enhetens ansvar och befogenheter:

”Vi får en ram från skolförvaltningen och den ramen fördelas ut till varje rektorsområde där rektor är ekonomiskt ansvarig för budgeten. Och de pengarna ska fördelas till varje förskola och skola baserat på antal heltids- och deltidsbarn och då har jag friheten att ta in fler eller färre barn. Vikariekostnader, rehabilitering, förbrukningsmaterial, livsmedel, personalkostnader, allt det här finns med i elevpengen.” (rektor)

Sammantaget visar resultaten att förskolans organisation är kraftigt decentraliserad. När vi jämför med den förra förskoleutvärderingen så verkar decentraliseringen ha ökat och resurserna fördelas i högre utsträckning direkt till enheterna.

17 Dessa svar kan tolkas på olika sätt eftersom enheterna fattar beslut om gruppstorlekar inom vissa givna ekonomiska ramar.

2.3 Kommunal ledning och kvalitetsutveckling

Vår kommunenkät visar att förskola och skola oftast behandlas gemensamt i kommunernas planer. Det vanligaste kommunala styrdokumentet där mål och riktlinjer för förskolan anges är kommunala skolplaner, som finns i 65 procent av landets kommuner. I hälften av kommunerna anges mål och riktlinjer även i annat gemensamt dokument, t ex verksamhetsplan eller budgetplan. Endast i en mindre andel kommuner (10 procent) används en separat förskoleplan. I jämförelse med förra utvärderingen är resultaten ganska likartade med undantag för att fler kommuner idag anger mål och riktlinjer i annat gemensamt dokument, t ex budget, barn- och utbildningsplan och/eller lokal arbetsplan (50 procent mot 21 procent i förra utvärderingen).

När kommunerna ombads att ange vilka områden de prioriterar i sina skolplaner eller motsvarande dokument nämner de i första hand värdegrundsfrågor, barns inflytande och föräldrasamverkan, vilket är samma områden som i förra utvärderingen.

Tabell 5 Prioriterade områden i kommunernas skolplaner eller motsvarande dokument. Andel kommuner och kommundelar i procent.

Värdegrundsfrågor	80
Barns inflytande	74
Föräldrasamverkan och föräldrainflytande	71
Språk och språkutveckling	63
Barn i behov av särskilt stöd	56
Genusfrågor	46
Hälsa	43
Samarbete med förskoleklass, skola och fritidshem	35
Miljöfrågor	30
Barns identitetsutveckling och sociala utveckling	30
Barns lek	27
Kulturfrågor och skapande verksamhet	26
Naturvetenskap och matematik	23
Barn med annat modersmål än svenska	19

Den största förändringen sedan den förra utvärderingen är att genusfrågor och språk och språkutveckling i dag prioriteras i betydligt fler skolplaner. En jämförelse mellan olika kommungrupper visar att språk och språkutveckling respektive barn med annat modersmål än svenska oftare lyfts fram som prioriterade områden i kommuner i storstadsområdena.

Enkäten innehöll även frågor om hur ledningsansvariga håller sig informerade om hur kvaliteten utvecklas i förskolorna. Resultaten visar att det är vanligast att man får information genom förskolornas egna kvalitetsredovisningar och samtal med rektorer. Det är inte lika vanligt med information genom

utvärderingar och besök på förskolor. En skillnad jämfört med den förra utvärderingen är att kvalitetsredovisningar blivit en viktigare informationskälla. Den 1 januari 2006 infördes nämligen en förordning om kvalitetsredovisning i förskolan som bl a innebär att varje kommunalt bedrivna förskola ska upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av verksamheten. Även lokalt initierade utvärderingar har fått större betydelse som informationskälla jämfört med förra utvärderingen.

Tabell 6 Hur får man som ledningsansvarig kunskap om förskolans kvalitet? Andel kommuner och kommundelar i procent.

	Ofta	Sällan	Inte alls
Genom kvalitetsredovisningar	92	8	0
Genom samtal med rektorer	91	8	1
Genom utvärderingar initierade på central nivå	51	45	4
Genom utvärderingar initierade på lokal nivå	47	49	4
Genom besök på förskolor	32	66	2

I fallstudierna bekräftas bilden av kvalitetsredovisningarnas stora betydelse för att hålla politiker och förvaltningsledning informerade om verksamheten i förskolan, men också för att skapa en dialog med rektorerna och enheterna. Ett par exempel:

”Kvalitetsredovisningarna är ju obligatoriska i dag. Arbetet med att följa upp barns språkutveckling ska ju ingå i kvalitetsredovisningen och då sätter sig varje rektor ner och försöker formulera vad man måste fortsätta att utveckla, det blir en redovisning från varje rektor. Det här är politikerna väldigt noga med att följa upp så då tar man in ett axplock av rektorer som får beskriva utifrån sin kvalitetsredovisning vad de gjort och vad de tänker jobba vidare med. Då blir det en dialog och en dialog är ju alltid bra. Utifrån det blir man också bättre på att ställa frågor till verksamheten.” (ledningsansvarig)

”Från början när man höll på med kvalitetsredovisningen var det mest rektorn som gjorde en produkt så att vi skulle bli nöjda. Men nu har det gått ut på en ökad delaktighet ända ut i arbetslagen och de börjar förstå att de har nytta av det här, t ex för de lokala arbetsplaner som de gör i samband med det här. När de gjort sin kvalitetsredovisning har vi kvalitetsdialoger med enheterna för att diskutera kvalitetsredovisningen.” (ledningsansvarig)

Fallstudierna visar också att förvaltningsledningen i samtliga fallkommuner regelbundet träffar alla rektorer (i små kommuner) eller representanter för rektorerna i ledningsgrupps- eller nätverksmöten. Dessutom träffas rektorer sinsemellan i olika typer av nätverk för erfarenhetsutbyte.

I enkäten fick ledningsansvariga i kommunerna även göra en bedömning av de viktigaste förutsättningarna för att förskolans verksamhet ska hålla en hög kvalitet. Resultaten visar att flertalet av de i enkäten angivna faktorerna anses ha stor betydelse. Störst betydelse tillmäts olika personalfaktorer (personalens engagemang, utbildning, kompetensutveckling och erfarenhet) och rektorernas pedagogiska ledarskap. Även uppföljning och utvärdering hör till de faktorer som anses ha störst betydelse. Förskolans lokaler och modeller för resursfördelning anses ha minst betydelse för förskolans kvalitet. Resultaten är nästan identiska med dem i den förra utvärderingen med några få undantag: uppföljning och utvärdering tillmäts större betydelse för kvaliteten och barngruppernas storlek anses ha mindre betydelse i dag jämfört med för fem år sedan.

Tabell 7 Vilka faktorer har betydelse för förskolans kvalitet? Andel kommuner och kommundelar i procent.

	Stor betydelse	Liten betydelse	Ingen betydelse
Personalens engagemang	99	1	0
Pedagogiskt ledarskap	98	2	0
Personalens utbildning	98	2	0
Uppföljning och utvärdering	93	6	1
Personalens kompetensutveckling	91	9	0
Personalens erfarenhet	90	10	0
Läroplanen	84	16	0
Personaltätheten	80	20	0
Barngruppernas storlek	71	29	0
Barngruppernas sammansättning	67	32	1
Föräldrarnas engagemang	63	36	1
Förskolans lokaler	48	51	1
Modeller för resursfördelning	39	55	6

En annan enkätfråga handlade om i vad mån de fristående förskolorna omfattas av kommunernas arbete med ledning och kvalitetsutveckling. Svaren redovisas i nedanstående tabell.

Tabell 8 Omfattas de fristående förskolorna av kommunens arbete med ledning och kvalitetsutveckling? Andel kommuner och kommundelar i procent.

	Totalt
Ja, i samma omfattning som de kommunala förskolorna	10
Ja, men i mindre omfattning än de kommunala förskolorna	43
Nej, inte alls	29
Det finns inga fristående förskolor i kommunen	18
Totalt	100

I flertalet av kommunerna omfattas de fristående förskolorna av kommunens arbete med ledning och kvalitetsutveckling i samma (10 procent) eller mindre omfattning (43 procent) än de kommunala förskolorna. Vid en jämförelse mellan olika kommuntyper finner man att detta är vanligast i små kommuner och minst vanligt i kommuner i storstadsregionerna. Det bör också nämnas att cirka en tredjedel av småkommunerna saknar fristående förskolor. I det utrymme för egna kommentarer som fanns i enkäten angav många ledningsansvariga att kommunen begär in lokala kvalitetsredovisningar från de fristående på samma sätt som från de kommunala förskolorna. Vissa angav också att all kompetensutveckling eller vissa övergripande utvecklingsinsatser även erbjuds de fristående förskolorna.

2.4 Rektorer och den pedagogiska ledningen

Förskolechefer/rektorer har som pedagogiska ledare en nyckelroll när det gäller att skapa förutsättningar och arbeta för att läroplanens mål och intentioner genomförs verksamheten i förskolan. De flesta förskolechefer som deltagit i fallstudierna har numera titeln rektor (jämfört med den förra utvärderingen då ca en tredjedel var rektorer). Av de 15 som intervjuats har 11 titeln rektor eller biträdande rektor, 3 förskolechef och 1 områdeschef. Drygt hälften av de intervjuade har ansvar enbart för ett antal förskoleenheter, medan de övriga även ansvarar för skola, förskoleklass och/eller dagbarnvårdare. 11 rektorer har förskolläroarbetsutbildning i botten, ett par är mellanstadie lärare och ett par är fritidspedagoger.

I likhet med Skolverkets studie av kommunernas principer för resursfördelning visar våra fallstudier att en långtgående decentralisering av ansvar och befogenheter ägt rum i de sex fallkommunerna. Många frågor som tidigare beslutades centralt ligger nu på rektorsnivå. Ur förvaltningsledningens perspektiv är rektorerna en nyckelgrupp i den kommunala ledningen av förskolan. Rektorer har såväl ekonomiskt ansvar som personalansvar och ingår ofta i nätverk eller utvecklingsgrupper tillsammans med förvaltningschefen och andra rektorer.

De flesta beskriver sina arbetsuppgifter som oerhört skiftande. Det är många administrativa inslag knutna till arbetet med budget- och personalfrågor samtidigt som det pedagogiska ansvaret vilar på rektor. En rektor som ansvarar för relativt många förskolor berättar följande om sina arbetsuppgifter:

”Mitt arbete består av väldigt mycket, som rektor placerar jag barnen, har hand om hela köhanteringen, uppsägning av kontrakt, all ekonomi, budgetuppföljning, rehabärenden, fastigheten, säkerheten, frysen när den pajar, jag har gården och hela verksamheten kring barnen, målstyrning, uppföljning, utvärdering, ingår i chefsgrupp, alla bitar är viktiga men att driva utveckling är det roligaste.”

Mängden arbetsuppgifter innebär att utrymmet för pedagogisk ledning ofta är mer begränsat än vad rektorerna själva önskar. Ett par exempel:

”Vad jag skulle vilja göra mera, det är ju den pedagogiska ledningen, det tror jag alla säger som har det här jobbet.”

”Personalen tar mest tid, det är ungefär 50 procent av min tid, jag använder 30 procent med ekonomi. Vad jag skulle vilja är mer pedagogisk ledning, självklart.”

Trots detta är det en majoritet av personalen (22 av 30 intervjuade) som är mycket eller ganska nöjda med hur den pedagogiska ledningen fungerar. Några exempel:

”Vi har en jättebra chef, hon är drivande och ser verkligen till att vi inte står stilla och stampar utan hon leder oss framåt. Det är jättekul och då är det roligt att jobba.” (pedagog)

”Det fungerar jättebra, hon är otroligt stöttande och ledande och hon har en bra pedagogisk tanke hela tiden. Ibland kör man fast och då kan hon komma och ge en lösning som man kan ta till sig. Det fungerar jättebra.” (pedagog)

Relativt många av de intervjuade som är nöjda med den pedagogiska ledningen menar att det fungerar bra för att rektorn/förskolechefen finns ”i huset”, medan de som är missnöjda hänvisar dels till det geografiska avståndet, dels till att rektor har så många andra arbetsuppgifter:

”Jag tycker det är jättemycket värt att hon finns på plats, då är det enklare än om hon finns i en annan byggnad eller en bit härifrån.” (pedagog)

”Rektor har ju massor att ta hand om, det finns inte mycket tid för pedagogisk ledning.” (pedagog)

Resultaten från intervjuerna visar att andra former av pedagogiskt stöd och ledning har vuxit fram i takt med att rektorernas ansvar har utökats. Vissa förskolechefer/rektorer, särskilt de som har ansvar för stora eller många enheter, leder verksamheten genom att delegera ansvar till personalen, leder indirekt genom möten med arbetslagsrepresentanter eller anlitar pedagogiska handledare som sköter delar av den pedagogiska ledningen. I en av fallstudiekommunerna har alla tre förskolorna som ingår i utvärderingen regelbunden pedagogisk handledning av utbildade handledare. Samtliga intervjuade ser detta som ett värdefullt kompetensutvecklande inslag.

2.5 Kompetensutveckling

I kommunenkäten fick ledningsansvariga ange vilka typer av kompetensutveckling för förskolans personal man prioriterat eller satsat mest på de senaste fem åren. Svaren fördelade sig enligt följande:

Tabell 9 Prioriterade områden för kompetensutveckling. Andel kommuner och kommundelar i procent.

Språk och språkutveckling	73
Värdegrundsfrågor	60
Pedagogisk dokumentation	56
Genusfrågor och könsroller	51
Läroplanen och dess genomförande	50
Individuella utvecklingsplaner	45
Barn i behov av särskilt stöd	40
Pedagogisk handledning	26
Naturvetenskap och matematik	24
Utvärdering	24
Hälsa och kost	20
Barns lek	19
Föräldrasamverkan	16
Pedagogisk planering	15
Barn med annat modersmål än svenska	14
Kulturfrågor och skapande verksamhet	14
Miljöfrågor	11
Barns identitetsutveckling och sociala utveckling	11
Annat	10

Språk och språkutveckling, värdegrundsfrågor och pedagogisk dokumentation är de tre områden som prioriterats i flest kommuner. De största förändringarna jämfört med förra nationella utvärderingen är att språk- och språkutveckling, genusfrågor, individuella utvecklingsplaner och pedagogisk handledning prioriteras i betydligt fler kommuner i dag. En jämförelse mellan olika kommungrupper visar inga större skillnader i vad som prioriteras, med ett undantag, nämligen att föräldrasamverkan prioriteras betydligt oftare i kommuner i storstadsregionerna. I kategorin ”Annat”, där ledningsansvariga själva fått ange prioriterade områden, nämns framför allt kvalitetsarbete och kvalitetsredovisningar.

I nio av tio kommuner fördelas medlen för personalens kompetensutveckling helt eller delvis direkt till förskoleenheterna.¹⁸ Kommunerna är således, med vissa undantag för särskilda satsningar, inte särskilt styrande beträffande

18 Pågående projekt om kommunernas resursfördelningsmodeller : ”Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov”

kompetensutvecklingens innehåll. Denna bild bekräftas i fallstudierna där en av förvaltningscheferna ger följande beskrivning:

”Kompetensutvecklingen ligger ju ute på rektorsområdena och rektor ansvarar för den. Kompetensutvecklingen ska ju utgå från medarbetarsamtalet och behovet i arbetslaget. Sedan kan det vara att det kommer direktiv från regering och departement eller att det finns annat som är på tapeten, t ex allmänna råd för förskolan. Då kan vi komma överens med rektorsgruppen om att vi ska göra särskilda insatser, men pengarna finns ju ute.” (ledningsansvarig)

Exempel på särskilda satsningar i fallkommunerna är kurser i pedagogisk dokumentation där alla avdelningar får skicka en deltagare, utbildning i TRAS (Tidig Registrering Av Språkutveckling) för all personal, utbildning i portfolio för all personal och utbildning och kontinuerlig fortbildning av språkpiloter, en på varje förskola, som har till uppgift att stimulera språkutvecklingen på den egna förskolan.

Insatserna för kompetensutveckling kan omfatta all personal på förskolan, ett arbetslag eller en enskild person. Rektor och personal diskuterar ofta behoven av kompetensutveckling i samband med medarbetarsamtal. Flera rektorer menar att verksamhetens eller arbetslagets behov oftast blir styrande. Ett exempel:

”Det blir en dialog med mig om vad man själv behöver och vad jag tycker att arbetslaget behöver, det ska gynna verksamheten och om det är någon som har ett önskemål så vill jag att de ska kunna motivera det.” (rektor)

En allmän uppfattning som framkommer i intervjuerna är att kompetensutvecklingen får mest positiva effekter ju fler från samma förskola eller avdelning som deltar eftersom de får gemensamma erfarenheter och idéer som de tillsammans kan omsätta i arbetet:

”Jag tycker att det är viktigt att alla får idéer och impulser som man jobbar tillsammans med. Det är svårt ibland att förmedla erfarenheter och få den riktiga entusiasmen om inte flera varit delaktiga. Nu i höst har vi två stängningdagar då all personal kan få fortbildning.” (rektor)

Pedagogisk handledning av arbetslag, erfarenhetsutbyte med andra förskolor och arbete i nätverk är en form av kompetensutveckling som blir allt vanligare i takt med att rektorerna får allt fler arbetsuppgifter vid sidan av det pedagogiska ledningsansvaret:

”Vi har haft kontakter med andra förskolor och har varit och hälsat på varandra och det tycker personal har varit väldigt bra, att få tips och idéer, det blir också en form av kompetensutveckling.” (rektor)

”Jag värdesätter den pedagogiska handledningen väldigt mycket och ser det hela som en form av kompetensutveckling, den främsta anledningen till det är att hela arbetslaget är med.” (pedagog)

De ekonomiska resurserna för kompetensutveckling är enligt rektorerna ofta begränsade till 500 eller 1 000 kronor per anställd och år, ett belopp som i regel är lägre än för lärare i skolan. I en av fallkommunerna där förskolan drabbats av sparbetning påpekar man att personalen nästan inte fått någon fortbildning alls de senaste två åren:

”Tidigare hade vi EU-pengar för kompetensutveckling av varje pedagog, efter det så stannade det eftersom vi inte har några medel för att jobba med kompetensutveckling.” (rektor)

I en annan av fallkommunerna är situationen en helt annan och samtliga intervjuade menar att behovet av kompetensutbildning är väl tillgodosett:

”Jag kan känna mig nöjd med det jag får, om det är något man är intresserad av så kan jag lägga fram det, hittills har det alltid gått.” (pedagog)

Sammanfattning

Förskola och skola är samordnade i gemensam nämnd och förvaltning i nästan samtliga kommuner. I flertalet kommuner har förskola och skola även gemensamma kommunala styrdokument, oftast i form av en skolplan. Kommunerna prioriterar i sina skolplaner oftast områden som värdegrundsfrågor, barns inflytande och föräldrasamverkan – samma områden som i den förra utvärderingen. En förändring är att genusfrågor och språkutveckling oftare prioriteras i kommunernas skolplaner idag.

Resultaten visar också att förskolans organisation är kraftigt decentraliserad. I de flesta kommuner är ansvar och befogenheter inom en rad olika områden utlagt på enheterna. I flertalet kommuner kan rektor även omfördela resurser mellan olika verksamhetsformer. När vi jämför med resultat från kommunenkäten som användes i den förra förskoleutvärderingen så verkar decentraliseringen ha ökat och resurserna fördelas i högre utsträckning direkt till enheterna. Däremot är det relativt vanligt att resurser inom områdena modersmålsstöd, särskilt stöd samt lokaler behålls på kommunnivå.

Ledningsansvariga skaffar sig oftast information om förskolornas kvalitet genom kvalitetsredovisningar och samtal med rektorer. Ur förvaltningsledningens perspektiv är rektorerna en nyckelgrupp i den kommunala ledningen av förskolan. Resultaten från intervjuerna visar att andra former av pedagogiskt stöd och ledning har vuxit fram i takt med att rektorernas ansvar har utökats, exempelvis delegeras mer ansvar till personalen.

Ledningsansvariga i kommunerna bedömer att de viktigaste förutsättningarna för en hög kvalitet i förskolan är personalrelaterade faktorer. Personalens engagemang, utbildning, kompetensutveckling och erfarenhet samt pedagogiskt ledarskap är faktorer som rankas högt. Även uppföljning och utvärdering hör till de faktorer som anses viktiga.

När det gäller kompetensutveckling ligger ansvaret oftast lokalt, men kommunerna tar även initiativ till att göra satsningar på vissa områden. Det är då vanligast att kommunerna prioriterar språk och språkutveckling, värdegrundsfrågor och pedagogisk dokumentation. De största förändringarna jämfört med förra nationella utvärderingen är att språk- och språkutveckling, genusfrågor, individuella utvecklingsplaner och pedagogisk handledning har blivit vanligare områden för kompetensutveckling.

Förutsättningar och ramar för arbetet

3. Förutsättningar och ramar för arbetet

I skollagen formuleras de krav som staten ställer på kommunerna. Dessa krav rör bl a vissa förutsättningar eller ramar för förskolans verksamhet: att barngrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek, att det ska finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barns behov av omsorg och god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses samt att lokalerna ska vara ändamålsenliga.

3.1 Principer för resursfördelning

Kommunaliseringen av förskola och skola under början av 1990-talet innebar bland annat att de öronmärkta statbidragen försvann och att kommunerna själva fick avgöra hur resurserna skulle fördelas till olika verksamheter.

Det finns ingen samlad kunskap om vilka konsekvenser denna reform haft för förskolans del. Däremot finns forskning om resursernas betydelse för kvaliteten i förskolan, som främst har belyst faktorer som personaltäthet och gruppstorlek och hur variationer påverkar kvalitet utifrån olika aspekter.

I en kunskapsöversikt som tagits fram på uppdrag av Skolverket redovisas forskningsresultat som behandlar sambandet mellan strukturella faktorer och pedagogiska resultat i förskolan och grundskolans första år. I rapporten konstateras att det finns relativt lite forskning utifrån svenska förhållanden och att det kan vara problematiskt att direkt applicera resultat från ett land till ett annat. En slutsats är ändå att gruppstorlek har större betydelse för kvaliteten än personaltäthet och ur kvalitetssynpunkt är alltså mindre grupper att föredra framför större grupper med samma personaltäthet. En annan slutsats är att de som främst gynnas av mindre grupper är yngre barn (under fyra år), barn i behov av särskilt stöd och socialt missgynnade barn.¹⁹ I en svensk studie från tidigt 90-tal fann forskarna ett samband mellan kostnader och kvalitet i förskolan.²⁰ I de förskolor som var belägna i låginkomstområden behövdes högre personaltäthet för att uppnå en viss pedagogisk kvalitet jämfört med förskolor belägna i medelklassområden. Det finns alltså visst stöd i forskningen för att en kompensatorisk resursfördelning gynnar en likvärdig kvalitet.

Förskolans läroplan innehåller tydliga skrivningar om att verksamheten ska ta hänsyn till barns olika förutsättningar och behov och att resurserna därför inte ska fördelas lika. I läroplanen anges följande:

19 Asplund Carlsson, M., Pramling Samuelsson, I. & Kärrby, G. (2001) *Strukturella faktorer och pedagogisk kvalitet i barnomsorg och skola*. Stockholm: Skolverket.

20 Bjurek, H., Gustafsson, B., Kjulín, U., & Kärrby, G. (1992) *Effektivitet och kvalitet i barnomsorgen*. Rapport nr 1992:07. Institutionen för pedagogik, Göteborgs Universitet.

” Förskolan skall, varhelst den anordnas, arbeta för att nå de mål som ställts upp för den pedagogiska verksamheten. /.../ Hänsyn skall tas till barns olika förutsättningar och behov. Detta innebär att verksamheten inte kan utformas på samma sätt överallt och att förskolans resurser därför inte skall fördelas lika.²¹ ”

Den förra förskoleutvärderingen visade att det förekom variationer *mellan* kommuner men framförallt mellan förskolor inom samma kommun, bland annat när det gäller förskolans yttre förutsättningar såsom barngruppsstorlek, lokaler och möjligheterna att rekrytera utbildad personal. Förskolor belägna i högresursområden hade ofta bättre förutsättningar och lyckades också i regel genomföra sitt uppdrag mer tillfredsställande jämfört med förskolor belägna i lågresursområden.

Utvärderingens resultat visade också att kommunerna sällan tog hänsyn till förskolans upptagningsområde när beslut fattades om barngruppernas storlek. Det var främst ekonomiska resurser och prioriteringar som avgjorde gruppstorleken. I rapporten²² påpekades riskerna med att förskolor med sämre förutsättningar i en decentraliserad organisation inte får tillräckligt stöd att genomföra sitt uppdrag. Kommunerna uppmanades även att se över sina resursfördelningsmodeller och i större utsträckning ta hänsyn till att förskolorna arbetar under olika villkor.

Enligt Skolverkets tidigare nämnda studie av resursfördelning är de vanligaste modellerna för resursfördelning en kombination av *volymbaserad resurs* och olika tilläggsresurser. Det allra vanligaste när kommunerna fördelar resurser till förskolan är att volymbaserad resurs ingår i modellen.²³ Detta innebär att resurser tilldelas utifrån principen en summa pengar per barn (som kan variera beroende på barnets ålder eller vistelsetid) eller en summa motsvarande ett visst antal tjänster per barngrupp. Kännetecknande för den volymbaserade resursen är att den inte gör någon skillnad mellan barns olika förutsättningar eller behov (undantag när det gäller barnets ålder) när resurser fördelas. Med en helt volymbaserad resursfördelningsmodell baseras förskolans budget enbart på antalet inskrivna barn eller ett visst antal tjänster per barngrupp oavsett hur barnens villkor ser ut i övrigt. Resultaten visar att tre fjärdedelar av kommunerna fördelar mer än 80 procent av budgeten enligt denna princip.²⁴ Ungefär var tionde kommun fördelar resurser helt volymbaserat. Även i dessa kommu-

21 *Läroplan för förskolan*, sid 8.

22 Skolverket (2004)

23 Detta var den i särklass vanligaste principen även för grundskolan.

24 Redovisningen avser resursfördelningen exklusive eventuella särskilda anslag för lokaler.

ner finns dock oftast vissa kommun- eller områdesvisa resurser för barn i behov av särskilt stöd, t ex i form av centrala resursteam.

Den vanligaste typen av volymbaserad resurs är ”en summa pengar per barn” (69 procent), men även ”en summa motsvarande ett visst antal tjänster per barngrupp” är vanligt förekommande (32 procent). De båda kategorierna utesluter oftast varandra, vilket betyder att kommunerna använder sig av antingen den ena eller den andra principen när resurserna fördelas. Drygt hälften av kommunerna tar även hänsyn till barnets ålder när man fördelar volymbaserade resurser medan drygt en tredjedel av kommunerna fördelar resurser utifrån barnens avtalade vistelsetid. I en renodlad form innebär det att två halvtidsbarn räknas som ett heltidsbarn. I våra fallstudier framkommer att det skapar stress att hela tiden ”räkna timmar”. En rektor beskriver de problem som uppstår när budgeten baseras på vistelsetiden:

”Och sedan är det halvtidspeng så att på en plats måste det vara två barn. Det kan innebära i praktiken om vi nu har budgeterat för 69 platser på en förskola så kan det innebära att vi måste ha det dubbla om vi bara har deltidbarn... så det är ett system som inte är bra för förskoleverksamheten. Det finns stressfaktorer både för personal, mig som biträdande och rektorn att hela tiden balansera ekonomin mot antal barn...”

Resultat från Skolverkets uppföljning av reformen med maxtaxa och allmän förskola pekar på att en sådan resursfördelningsprincip kan leda till stora barngrupper, i vart fall under delar av dagen.²⁵

En tilläggsbaserad resurs kan beskrivas som kompensatorisk i den meningen att den, till skillnad från den volymbaserade, tar hänsyn till barns olika förutsättningar och behov. Tilläggsbaserad resurs är här indelad i tre olika kategorier – tilläggsresurs för barn i behov av särskilt stöd, tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer (hög andel föräldrar med utländsk bakgrund, låg utbildningsnivå etc) samt övrig tilläggsresurs (exempelvis för modersmålsstöd).

Resultaten visar att den vanligaste tilläggsresursen är för barn i behov av särskilt stöd (i två tredjedelar av kommunerna) medan det är mer ovanligt med tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer (endast i 20 procent av kommunerna). Ungefär en tredjedel av kommunerna har inga tilläggsresurser alls i sin modell. Den andel av resurserna som fördelas på det här sättet, endera utifrån generella kriterier eller efter individuell behovsbedömning, är ofta relativt liten. I nio av tio kommuner med tilläggsresurser fördelas högst tio procent av resurserna efter antingen den ena eller båda dessa principer. Det är

25 Skolverket (2007c) *Fem år med maxtaxa. Uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m.* Rapport 294. Stockholm: Skolverket.

i genomsnitt en något större andel av budgeten som fördelas som en tilläggsresurs till barn i behov av särskilt stöd (individuell behovsbedömning) jämfört med som resurstilldelning utifrån socioekonomiska faktorer (generella kriterier). De aktuella tilläggsresurserna utgör i båda fallen i allmänhet en mindre andel av förskolans totala budget – vanligen några procent. I de kommuner där respektive typ av princip förekommer är medeltalet för tilläggsresurser för särskilt stöd 5 procent och medeltalet för socioekonomiska tilläggsresurser knappt 4 procent av förskolans totala budget (exklusive lokaler). Kommuner med kommunalförvaltningar, som de tre storstäderna, ingår inte i dessa medeltal. Kommunfullmäktige i dessa kommuner tar i större utsträckning hänsyn till kommundelarnas socioekonomiska struktur när de fördelar resurser till respektive kommunal och det socioekonomiska tillägget utgör där en betydligt större andel av budgeten, från knappt 10 procent till närmare en tredjedel av budgeten.

Bland de kommuner som fördelar tilläggsresurser utifrån socioekonomiska faktorer är det vanligast att dessa baseras på faktorer som andel barn med utländsk bakgrund eller föräldrars utbildningsnivå medan andel arbetslösa föräldrar eller föräldrars inkomster är mer sällsynt.

Flera små kommuner har inte någon uttalad modell utan snarare ett arbetsätt för resursfördelning. De fördelar resurser baserat på föregående års budget och efter budgetäskanden, förhandlingar och bedömningar. Ungefär 10 procent av kommunerna fördelar resurser till förskolan på detta sätt.

3.2 Barngruppernas storlek

Den tidigare nämnda kunskapsöversikten om sambandet mellan strukturella faktorer och pedagogisk kvalitet visade att gruppstorlek har större betydelse än personaltäthet för kvaliteten i förskolan samt att de som främst gynnas av mindre grupper är yngre barn, barn i behov av särskilt stöd och socialt missgynnade barn.²⁶ Forskning visar också att gruppstorleken har betydelse inte bara för barns utveckling, deras relationer och välbefinnande, utan också för personalens arbetsituation.²⁷

Liksom i förra utvärderingen fick ledningsansvariga i kommunenkäten ange på vilka grunder man fattar beslut om barngruppernas storlek. Enligt enkätsvaren är barngruppernas storlek främst ett resultat av ekonomiska prioriteringar. Faktorer som barnens ålder, politiska beslut och föräldrars efterfrågan på förskoleplatser har också betydelse för storleken på grupperna. Pedagogiska

26 Asplund Carlsson, M., Pramling Samuelsson, I. & Kärrby, G. (2001)

27 Skolverket (2003) *Gruppstorlekar och personaltäthet i förskola, förskoleklass och fritidshem*. Rapport 237. Stockholm: Skolverket.

mål och ambitioner, upptagningsområdets karaktär samt personalens utbildning och kompetens har mindre betydelse för beslut om barngruppernas storlek. Resultatet har stora likheter med dem i den förra utvärderingen, men betydelsen av upptagningsområdets sociala karaktär har minskat något jämfört med förra utvärderingen.

Tabell 11 Vilka faktorer har betydelse för barngruppernas storlek? Andel kommuner och kommundelar i procent.

	Stämmer helt och hållet	Stämmer delvis	Stämmer inte alls
Ekonomiska resurser och prioriteringar	56	42	2
Barnens ålder	38	56	6
Politiska beslut	35	40	25
Föräldrarnas efterfrågan på platser	29	58	13
Lokalernas storlek och utformning	18	68	14
Andelen barn i behov av särskilt stöd	13	70	17
Pedagogiska mål och ambitioner	9	75	16
Upptagningsområdets sociala karaktär	4	35	61
Personalens utbildning och kompetens	4	31	65

Av kommunenkäten framgår att ungefär hälften av kommunerna har utformat riktlinjer för barngruppernas storlek – 31 procent har fastställt riktlinjer enligt politiska beslut och 18 procent enligt utvecklad praxis. Det är något vanligare att kommuner belägna i storstadsområdena fastställer gruppernas storlek genom politiska beslut, medan mindre kommuner oftare bestämmer dem enligt en i kommunen utvecklad praxis. Jämfört med förra utvärderingen är det en större andel kommuner som helt saknar normer eller riktlinjer för barngruppernas storlek – 51 procent i dag jämfört med 40 procent fem år tidigare. Kommunernas styrning över barngruppernas storlek har alltså minskat något.

Tabell 12 Finns några normer eller riktlinjer för barngruppernas storlek? Andel kommuner och kommundelar i procent. Fördelning på kommuntyper.

	Storstadsområden	Stora och medelstora kommuner	Övriga kommuner	Totalt
Ja, enligt politiskt beslut	35	31	28	31
Ja, enligt utvecklad praxis	11	13	26	18
Nej	54	46	46	51
Totalt	100	100	100	100

En annan fråga handlade om vilken den maximala barngruppstorleken är enligt gällande norm eller praxis. För småbarnsgrupper (1–3 år) är den vanligaste maximala gruppstorleken 14 barn, för grupper med äldre barn (3–5 år) 18–19 barn, för syskongrupper (1–5 år) 18 barn samt för grupper med annan

åldersindelning (oftast åldershomogena grupper) 18 barn. Det finns en relativt stor variation mellan olika kommuner. I mer än 90 procent av kommunerna varierar "taket" för småbarnsgrupper mellan 12–16 barn, för grupper med äldre barn mellan 17–22 och för syskongrupper mellan 15–20 barn. I kommuner som fattat politiskt beslut om hur högt taket ska vara är grupperna med äldre barn i genomsnitt något mindre än i andra kommuner, däremot finns det ingen skillnad när det gäller småbarns- och syskongrupper. Vidare framkommer att kommuner i storstadsregionerna i genomsnitt har något mindre barngrupper än övriga kommuner. Jämfört med förra utvärderingen har det maximala antalet barn i olika ålderskonstellationer minskat något.

Detta stämmer väl överens med den officiella statistiken. I nedanstående tabell beskrivs hur den genomsnittliga gruppstorleken och personaltäteten utvecklats med fyraårsintervall från 1990 till 2006. Gruppstorleken har, med undantag från 1998 då förskoleklassen infördes, ökat mellan åren 1990 och 2002. Därefter har gruppstorleken minskat något. Hösten 2006 var det genomsnittliga antalet barn per grupp 16,7. Enligt den senaste statistiken från hösten 2007 var gruppstorleken oförändrad.²⁸ Statistiken visar också att personaltäteten hösten 2006 var 5,1 barn per anställd, det lägsta värdet som uppnåtts sedan 1994.²⁹ Denna minskning kan kopplas till det statsbidrag som utgick till kommunerna 2005–2006 (de s.k. Hallengren-pengarna) i syfte att öka personaltäteten i förskolan.³⁰ Sedan det riktade statsbidraget upphörde den 1 januari 2007 har antalet barn per årsarbetare återigen ökat och uppgick hösten 2007 till 5,2 barn.³¹

Tabell 13 Genomsnittlig personaltätet och gruppstorlek i förskolan åren 1990–2006

År	Gruppstorlek	Personaltätet
1990	13,8	4,4
1994	16,5	5,2
1998	16,5	5,7
2002	17,4	5,3
2006	16,7	5,1

Den personal som intervjuats i samband med fallstudierna arbetar på avdelningar där barngruppernas storlek visar på stora variationer. På småbarnsavdel-

28 Skolverket (2007a) *Barn och personal i förskola 2007*. www.skolverket.se.

29 Skolverket (2007b) *Barn, elever och personal – Riksnivå. Sveriges officiella statistik om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Del 2, 2007*. Rapport 298. Stockholm: Skolverket.

30 Skolverket (2008c) *Personalförstärkningar i förskolan. Utvärdering av statsbidrag fördelat under åren 2005 och 2006*. Rapport 314. Stockholm: Skolverket.

31 Skolverket (2007a) *Barn och personal i förskola 2007*. www.skolverket.se.

ningarna varierar gruppstorlekarna mellan 11–16 barn, på avdelningarna med äldre barn mellan 18–23 och på avdelningarna med syskongrupper mellan 14–21 barn. Även om den genomsnittliga storleken på barngrupperna blivit något mindre så är variationerna stora, bl a beroende på den ökade andelen deltidsbarn.³² Som framgår av avsnittet om resursfördelning är det vanligt att kommunerna fördelar resurser utifrån barnens vistelsetid, vilket innebär att avdelningar med många deltidsbarn i regel måste ta in fler barn i grupperna.

Intervjuerna tyder emellertid på att det inte alltid finns någon direkt koppling mellan om man uppfattar barngruppstorleken som lämplig eller inte och den faktiska storleken på grupperna. Faktorer som upptagningsområdets karaktär, barnens ålder, lokalerna och andelen barn i behov av särskilt stöd tycks däremot ha stor betydelse för om man ser en viss gruppstorlek som lämplig. Exempel:

”Vi har 23 barn i dag mellan tre till fem år, men eftersom vi har ganska stora ytor och rum att röra sig i fungerar det många gånger väldigt bra. Den allmänna uppfattningen annars är väl att 23 barn är för många i en barngrupp.” (pedagog)

”Just nu fungerar det bra, det beror på hur många blöjbarn man har.” (pedagog)

”Just nu har vi 19 barn i ålder tre till fem år. Storleken fungerar väl relativt bra, men när man har barn med särskilda behov så känns gruppen för stor.” (pedagog)

När barngruppernas storlek berördes i intervjuerna sågs de som ett relativt stort problem framför allt i två kommuner där förskolan på senare år utsatts för besparingar och gruppernas storlek ökat. I övriga kommuner sågs barngruppstorleken mindre ofta som ett problem, förutsatt att man har bra lokaler och inte alltför många barn i behov av särskilt stöd. Förvaltningschefen i en av kommunerna kommenterade skollagens krav att barngrupperna ska ha en lämplig storlek på följande sätt:

”Vad som är lämplig storlek beror på hur man arbetar, vilka barn man har och vilken personal man har.” (ledningsansvarig)

Endast en av fallkommunerna har infört ett tak för barngrupperna storlek, men indirekt styr kommunerna ändå hur stora grupperna kan vara genom principerna för resursfördelning. Ett exempel:

³² Skolverket (2007c) *Fem år med maxtaxa. Uppföljning av reformen allmän maxtaxa m.m.*Rapport 294. Stockholm: Skolverket.

”Vi har inget bestämt något tak för gruppstorlekar, men däremot är det bestämt hur mycket pengar man får och därmed har man ju indirekt gjort det.” (ledningsansvarig)

I den förra nationella utvärderingen uppfattades barngruppernas storlek av många som ett stort problem. Sedan början av 1990-talet hade den genomsnittliga gruppstorleken gradvis ökat och låg åren 2001–2002 på sin högsta nivå. Trots att den genomsnittliga gruppstorleken sedan den förra utvärderingen endast minskat med 0,7 barn per grupp är det påtagligt att gruppernas storlek i regel inte uppfattas som ett lika stort problem i dag. Flera orsaker till detta kom fram i intervjuerna, bl a att man strukturerar dagen hårdare och ofta delar in barnen i mindre grupper:

”Antalet barn är inte alltid så väldigt avgörande, det beror mycket på oss pedagoger hur vi gör det, vi har det ganska strukturerat.” (pedagog)

”Delar av dagen kan vi fördela oss på olika rum och ha olika aktiviteter.” (pedagog)

3.3 Lokalerna och den inre miljön

I Barnomsorg- och Skolakommitténs slutbetänkande betonas den pedagogiska miljöns betydelse för arbetet i förskolan:

” För att verksamheten i förskolan ska kunna bedrivas i riktning mot läroplanens mål är det viktigt att skapa miljöer, där barnen inspireras till olika typer av verksamheter och handlingar, till utforskande och upptäckande. Det är därför viktigt att den vuxne är medveten om den pedagogiska miljöns möjligheter och betydelse för det pedagogiska arbetet i förskolan.³³ ”

I förskolans läroplan anges att:

” Förskolan ska erbjuda barnen en trygg miljö som samtidigt utmanar och lockar till lek och aktivitet. Den skall inspirera barnen att utforska omvärlden³⁴ ”

I fallstudierna ställdes frågor kring lokalerna och den inre miljön. Framför allt om lokalernas storlek och ändamålsenlighet samt personalens egna ansträngningar att utforma den inre miljön så att den lockar och inspirerar till ett utforskande arbete i linje med intentionerna i läroplanen.

33 SOU 1997:157. *Att erövra omvärlden. Förslag till läroplan för förskolan*. Slutbetänkande av Barnomsorg- och Skolakommittén. Stockholm: Utbildningsdepartementet; s 53.

34 *Läroplan för förskolan*.

Fler än hälften av de intervjuade (25 st) är nöjda med sin förskolas lokaler, medan de övriga har vissa invändningar (12 st) eller är missnöjda (8 st). De som är nöjda tar upp framför allt lokalernas storlek, ljus, luftighet, att de är lätta att dela av till mindre rum, att det finns utrymme för barn som behöver lugn och ro, att de är överblickbara och att de främjar samarbete mellan olika avdelningar. Ett par exempel:

”Vi har jättebra lokaler, de är rymliga och stora och vi har gjort så att vi fått relativt många små rum så man kan fördela barngrupperna, vilket gör att det blir lugnare tempo och man kan få ner den höga ljudvolymen.” (pedagog)

”Det är inget fel på lokalerna, de är ljusa, de är överblickbara och är anpassade jättebra till den här verksamheten.” (pedagog)

Bland de som är missnöjda påtalas främst att lokalerna är gamla och slitna eller inte dimensionerade efter barngruppernas storlek. Trots detta försöker personalen göra det bästa möjliga av situationen. Ett exempel:

”Jag skulle gärna vilja ha lite större lokaler, det är väldigt trångt när alla är inne. Det är lägenheter som gjorts om så det är väldigt svårt att ändra, men vi försöker anpassa miljön efter det vi ser barnen göra.” (pedagog)

Personalen på flera av förskolorna efterlyser också arbetsrum med datorer där de i lugn och ro kan planera verksamheten och arbeta med att sammanställa olika typer av dokumentation.

Jämfört med den förra nationella utvärderingen är andelen som är nöjda med lokalerna något högre i dag. Möjliga orsaker till detta kan vara att man oftare delar in barnen i mindre grupper, arbetar mer strukturerat, delar av rummen med vikskärmar eller på annat sätt försöker hitta flexibla lösningar. Många av de intervjuade beskriver hur de ständigt försöker genomföra förändringar i den inre miljön i syfte att bättre anpassa sig till barns behov, förutsättningar och intressen. Några exempel:

”Det blir förändringar nästan varje höst, att man får ändra för att det är en ny barngrupp eller om åldersfördelningen skiftar.” (pedagog)

”Vi har vikskärmar som man kan dela av rummen med utefter vad barnen gör.” (pedagog)

”Det är ju barnens intressen som styr helt, tycker jag, efter varje termin ändrar man om helt efter vad de leker med och tar bort det som inte är intressant... och på avdelningen där inne vet man aldrig hur det ser ut när man kommer på morgonen.” (pedagog)

Flera förskolor använder begreppen stationer eller pedagogiska hörnor och anger att de försöker skapa ”rum i rummen” när de beskriver sitt sätt att utforma miljön. På så sätt skapas utrymmen som ger signaler till barnen om vad som erbjuds och är möjligt att välja. Det tycks också bli allt vanligare att man på förskolorna förvarar olika typer av material så att de är väl synliga och lättåtkomliga för barnen. Hyllor, bord, stolar och andra möbler är på många förskolor låga och anpassade till barnens ålder. Ett par exempel:

”Allting har åkt ner till barnens nivå och allt material är framme.” (rektor)

”Förut hade vi materialet högt uppe, visserligen utan skåpluckor så att det syntes för barnen, men nu ska vi få låga bänkar där de själva får gå och ta.”
(pedagog)

Det är tydligt att många pedagoger uppfattar lokalernas utformning som en viktig kvalitetsaspekt. Detta kan ställas i relation till resultat från kommunenkäten där ledningsansvariga ofta anser att lokalerna har liten betydelse för kvaliteten.

3.4 Rekryteringen av personal

En förutsättning för att förskolan ska kunna arbeta utifrån läroplanens mål och intentioner är att det finns väl utbildad personal.³⁵ Kommunernas förmåga att rekrytera högskoleutbildad personal varierar mellan olika kommungrupper. Svårast är situationen i storstäder (47 procent) och förortskommuner (43 procent). Om man ser till genomsnittet för hela landet har andelen anställda med högskoleutbildning varit i stort sett oförändrad på senare år. Hösten 2007 uppgick andelen årsarbetare med högskoleutbildning till 52 procent. Medan utbildningsnivån ökat något i de kommunala förskolorna har den stadigt sjunkit i enskilda förskolor under 2000-talet i takt med att dessa blivit fler.³⁶ Enligt den senaste statistiken har 54 procent av personalen i kommunala förskolor en pedagogisk högskoleutbildning, medan andelen i de enskilda förskolorna endast är 42 procent.

I fallstudierna har förvaltningschefer och rektorer intervjuats om möjligheterna att rekrytera utbildad personal. Svaren visar att variationerna är mycket stora. I två kommuner utanför storstadsområdena med geografisk närhet till förskolläraryrket hade drygt två tredjedelar av personalen högskoleutbildning. I en mindre kommun var situationen en helt annan, även om den hade förbättrats på senare år:

³⁵ Läroplan för förskolan, s 4.

³⁶ Skolverket (2007a) *Barn och personal i förskola 2007*. Stockholm: Skolverket.

”Vi låg väldigt illa till innan vi fick de här personalförstärkningspengarna och använde dem för att anställa förskollärare. Innan hade vi 30 procent förskollärare, vi kanske är uppe i 40 nu.” (rektor)

En bidragande orsak som påtalas är den nya lärarutbildningen, där nyutbildade får kompetens både för att arbeta i förskolan och grundskolans tidigare år:

”Vad jag har förstått så är det knepigt att rekrytera förskollärare i dag eftersom de som är nyutbildade har en utbildning där de kan gå till skolan också.”
(ledningsansvarig)

På förskolor i högresursområden och på förskolor med gott rykte kan det vara relativt lätt att rekrytera utbildad personal. I lågresursområden är förhållandet ofta det motsatta:

”Det är svårt att rekrytera personal, framför allt förskollärare. De stupar ofta på när de kommer hit och ser den här miljön, barnens gård och miljö runt omkring är inte särskilt rolig. Ofta åker man runt och tittar på flera tjänster och då har vi jättetiliga förskolor med sjöutsikt också, det tror jag är en av förklaringarna till att många backar.” (rektor)

Samtliga fallkommuner har ambitionen att öka andelen förskollärare, men eftersom det inte finns så många utbildade att tillgå stannar det oftast vid just en ambition. Enligt Skolverkets prognos behöver examinationen av förskollärare öka kraftigt. Fram till 2012 behöver nästan 3 600 förskollärare utexamineras årligen. Rekryteringsbehovet beror dels på att antalet barn kommer att öka, dels på ambitionen att öka andelen personal med pedagogisk högskoleutbildning.³⁷

Sammanfattning

När kommunerna fördelar resurser till förskolan används ofta en kombination av olika principer. *Volymbaserad princip* är klart vanligast och används i nio av tio kommuner. En av tio kommuner fördelar resurser baserat på äskanden, dialog och förhandlingar. Volymbaserad fördelning innebär att resurser tilldelas utifrån principen en summa pengar per barn eller en summa motsvarande ett visst antal tjänster per barngrupp.

³⁷ Skolverket (2008b) *Lärare inom förskola, skola och vuxenutbildning. 2008 års prognos över behov av och tillgång på lärare perioden 2008–2022*. Stockholm: Skolverket.

Tre fjärdedelar av kommunerna fördelar mer än 80 procent av budgeten enligt denna princip. Kommunerna fördelar även resurser som i vissa avseenden är kompensatoriska. Två tredjedelar av kommunerna har en *tilläggsbaserad resurs* för barn i behov av särskilt stöd medan endast 20 procent av kommunerna fördelar tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer. Dessa resurser utgör dock oftast en mindre andel av förskolans budget - vanligen några procent. De tre storstäderna och vissa förortskommuner tar dock större hänsyn till kommundelarnas socioekonomiska struktur när de fördelar resurser till respektive kommunal och det socioekonomiska tillägget utgör där en betydligt större andel av budgeten, från knappt 10 procent till närmare en tredjedel av budgeten.

Liksom i förra utvärderingen visar kommunenkäten att barngrupernas storlek i flertalet kommuner främst är ett resultat av ekonomiska prioriteringar. Faktorer som barnens ålder, politiska beslut och föräldrars efterfrågan på förskoleplatser har också betydelse för storleken på grupperna. Däremot har pedagogiska mål och ambitioner, upptagningsområdets sociala karaktär och personalens utbildning och kompetens liten betydelse för beslut om barngruppernas storlek.

Ungefär hälften av kommunerna har utformat riktlinjer för barngrupernas storlek, men andelen har minskat sedan förra utvärderingen. Det finns en relativt stor variation mellan olika kommuner – i olika åldersgrupper varierar "taket" med ca 5 barn. Jämfört med förra utvärderingen har det maximala antalet barn i olika ålderskonstellationer minskat något, vilket stämmer väl överens med den officiella statistiken. Däremot har personaltätheten minskat något mellan 2006 och 2007, vilket kan kopplas till att det statsbidrag som tidigare utgick till kommunerna (de s.k. Hallengren-pengarna) tagits bort.

Lokalernas utformning är en viktig kvalitetsaspekt ur personalens synvinkel. Jämfört med förra utvärderingen är i dag något fler nöjda med lokalerna och många av de intervjuade beskriver hur de ständigt försöker anpassa den inre miljön till barns behov, förutsättningar och intressen.

Kommunernas möjligheter att rekrytera utbildad personal varierar kraftigt. Sedan den förra nationella utvärderingen har andelen högskoleutbildade ökat något i de kommunala förskolorna, men minskat i de enskilda förskolorna. Många kommuner har ambitionen att öka andelen förskollärare, men ofta stannar det vid en ambition eftersom det finns en stor brist på utbildade förskollärare.

Förskolans uppdrag och mål

4. Förskolans uppdrag och mål

I detta kapitel redovisas hur ledningsansvariga, rektorer och pedagoger ser på förskolans uppdrag, hur förskolor genomför några centrala delar av uppdraget samt hur de arbetar i relation till läroplanens målområden.

4.1 Synen på uppdraget

Av läroplanen framgår att förskolans uppdrag är brett och omfattande. Under rubriken *Förskolans uppdrag* anges bl a följande:

” Förskolan ska lägga grunden för ett livslångt lärande. Verksamheten skall vara rolig, trygg och lärorik. Förskolan ska erbjuda barnen en god pedagogisk verksamhet där omsorg, fostran och lärande bildar en helhet.³⁸ ”

Läroplanen bygger på den modell som internationellt benämns som *educare* och som innebär att omsorg och pedagogik förenas i förskolans verksamhet. Modellen har lovordats i OECD-sammanhang och svensk förskola har i flera rapporter lyfts fram som en förebild.³⁹ I fallstudierna framkom att i stort sett samtliga intervjuade inte ser några svårigheter när det gäller att förena omsorg, fostran och lärande, utan menar att de hänger ihop och förutsätter varandra. Flera lyfter också fram styrkan med ”den svenska förskolemodellen” eller ”*educare*”. Ett exempel:

”I förskolan har man blivit duktigare på att stå upp för att vi sysslar med både omsorg, lärande och fostran. Det är viktigt att man behåller särarten i förskolan, att den får vara den förskola som den verkligen ska vara för vi har ju en av världens bästa förskolor i Sverige. Vi är duktiga på detta och jag är ingen vän utav det här med skolstart vid fyra–fem år som man har i vissa länder, där det blir mycket nötning, det vet man ju också av den forskning som finns att man blir ju inte duktigare i det långa loppet om man börjar skolan när man är fyra–fem år.” (ledningsansvarig)

Samtidigt finns ett annat mönster i intervjuvaren som handlar om en ökad betoning på lärandet. Mer än hälften av de intervjuade menar att det blivit mer fokus på barns lärande i och med läroplanens införande och många lyfter också fram den pedagogiska dokumentationens betydelse för att få syn på och synliggöra hur barn lär i olika situationer. Några menar också att fostran i första hand är en fråga för föräldrarna, men att förskolan kan fungera som ett viktigt komplement till hemmet.

³⁸ *Läroplan för förskolan*, s 4.

³⁹ OECD (2001); OECD (2006)

”Fostransbiten det är ju föräldrarnas ansvar som jag ser det, men vi ska stödja föräldrarna i deras fostran. Tidigare har man haft mycket tonvikt på omsorgen i förskolan, men lärandet är det viktigaste för mig, det är lärandet som är vårt huvuduppdrag.” (ledningsansvarig)

”Det har blivit mera fokus på lärande och att de faktiskt lär sig mycket på förskolan. Och just det här att man börjat dokumentera och reflektera mer kring pedagogiska saker är en stor förändring.” (pedagog)

Flera pedagoger som arbetar på småbarnsavdelningar menar att omsorgen är en mycket viktig del när man arbetar med yngre barn, men att det inte finns någon motsättning mellan omsorg och lärande. Ett exempel:

”Det blir ju mycket omsorg i och med att det är småbarn samtidigt som lärandet är enormt. De senaste åren kan man se att de blir tidigare och tidigare i intresset för siffror och bokstäver, det här med att känna igen sitt namn och vilken bokstav som är mammas och pappas, de snappar hur snabbt som helst.” (pedagog)

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns en medvetenhet om förskolans uppdrag – att omsorg, fostran och lärande hör ihop och förutsätter varandra. Samtidigt framgår det att tyngdpunkten i förskolan förskjutits mot en ökad betoning på barns lärande efter förskolereformen, något som framkom redan i den förra utvärderingen och som nu framstår ännu tydligare.

4.2. Barn i behov av särskilt stöd

En viktig princip i förskolan är att verksamheten ska utgå från varje barns behov och förutsättningar. I läroplanen återfinns följande formuleringar:

”Hänsyn skall tas till barnens olika förutsättningar och behov./.../Förskolan skall ta hänsyn till att barn lever i olika livsmiljöer och att barn med de egna förutsättningarna som grund söker förstå och skapa sammanhang och mening.⁴⁰”

I fallstudierna fick rektorer och personal beskriva möjligheterna att anpassa verksamheten efter barnen. Av de 45 intervjupersoner som besvarat frågan anser ca två tredjedelar att de lyckas anpassa verksamheten efter varje barns behov och förutsättningar, medan ca en tredjedel beskriver varierande svårigheter att utforma verksamheten i enlighet med intentionerna i läroplanen. Bland de som svarar att möjligheterna är goda lyfts bl a observationer och

40 Läroplan för förskolan, s 4–5.

dokumentation fram som viktiga redskap för att få syn på barns olika behov, förutsättningar och intressen. Att arbeta i mindre grupper kan också vara ett sätt att bättre anpassa verksamheten till enskilda barn. I de intervjuer där man ser svårigheter att utgå från barnens olika behov och förutsättningar framhåller man framför allt de stora barngrupperna som ett hinder.

Förskolans särskilda ansvar för barn i behov av särskilt stöd lyfts fram i både skollag och läroplan. I läroplanen anges följande:

” Den pedagogiska verksamheten skall anpassas till alla barn i förskolan. Barn som tillfälligt eller varaktigt behöver mer stöd än andra skall få detta stöd utformat med hänsyn till egna behov och förutsättningar.⁴¹”

I kommunenkäten och fallstudierna har frågor ställts om hur resurserna organiseras och fördelas samt vilka insatser för särskilt stöd som förekommer. Resultaten redovisas nedan under olika rubriker.

Omfattning och resurser

Enligt kommunenkäten anser en majoritet av kommunerna, 57 procent, att andelen barn som behöver stöd har ökat de senaste fem åren. Ökningen är märkbar i hela landet, men störst i storstadsområdena där ca två tredjedelar av kommunerna anser att fler barn är i behov av stöd idag jämfört med för fem år sedan. Även i den förra utvärderingen ansåg flertalet kommuner (58 procent) att andelen barn i behov av särskilt stöd hade ökat sedan 1998, framförallt i storstadsområden. En slutsats är att andelen barn i behov av särskilt stöd i förskolan enligt ledningsansvariga stadigt har ökat sedan 1998.

Tabell 14 Har andelen barn i behov av särskilt stöd ökat i kommunerna sedan 2002? Andel kommuner och kommundelar i procent. Fördelning på kommuntyper.

	Storstadsområden	Stora och medelstora kommuner	Övriga kommuner	Totalt
Ja, andelen har ökat	66	48	59	57
Nej, ingen förändring	27	36	29	31
Nej, andelen har minskat	1	4	6	4
Vet ej	6	12	6	8
Totalt	100	100	100	100

I Skolverkets kartläggning av kommunernas modeller för resursfördelning framkommer att knappt två tredjedelar av kommunerna har tilläggsresurser för särskilt stöd, men dessa kompensatoriska inslag utgör oftast en liten andel av den totala budgeten till förskolan. Även om kommunerna fördelar tilläggs-

41 *Läroplan för förskolan*, s 5.

resurser för särskilt stöd så är det ingen garanti för att de täcker behoven. En majoritet av förvaltningscheferna i den aktuella förskoleutvärderingens kommunenkät anser att resurserna för särskilt stöd är otillräckliga. Resultaten från fallstudierna tyder också på att insatser för särskilt stöd har vissa problematiska inslag. Det kan handla om att resurserna inte räcker till, att bedömningarna är godtyckliga eller att en diagnos i princip är en förutsättning för stödinsatser. Detta har även uppmärksammats av Skolverkets inspektion. I en sammanfattande rapport konstateras att kommunerna inte alltid lever upp till sina skyldigheter när det gäller att barn i behov av särskilt stöd ska få sina behov tillgodosedda.⁴²

Organisation

Den tidigare nämnda Skolverksstudien om resursfördelning visar att insatser för särskilt stöd är ett av de områden som är minst decentraliserade och där många kommuner fortfarande behåller viss kontroll över resurserna. När man studerar enkätsvaren för de sex fallkommunerna i förskolestudien så finns det vissa skillnader. I en av fallkommunerna behålls resurserna för särskilt stöd på kommunnivå. Tre av fallkommunerna anger att resurserna för särskilt stöd delvis är utlagda till enheterna medan två av kommunerna fördelar resurserna helt till enheterna. En rektor som arbetar i en kommun där resurser för särskilt stöd helt fördelas till enheterna beskriver att det kan uppstå vissa dilemman när alla stödresurser är utlagda:

“Det finns inga styrda medel utan vi får samma summa för varje barn oavsett om de har behov. Vi får inget stöd om något barn har mer behov alltså i barnpengen, utöver den så ingenting. Utan har vi plötsligt fem barn som behöver väldigt mycket så får jag plocka dom pengarna någon annanstans så dom andra barnen får mindre.”

Trots skillnader i grad av decentralisering så finns det flera likheter mellan fallkommunerna i sättet att organisera insatserna för särskilt stöd. Samtliga sex kommuner har någon form av centrala stödresurser som består av olika specialistkompetenser (specialpedagog, resurspedagog, talpedagog, psykolog eller liknande). De specialistkompetenser som ingår i stödteamen har ofta flera olika funktioner. De kan utifrån sin kompetens identifiera barn i behov av stöd, de kan arbeta direkt med barnet och de kan även fungera som handledare och stöd för personalen. Oftast är denna organisation gemensam för förskola och skola, men i en av kommunerna har man nyligen delat upp resurserna.

42 Skolverket (2007d) *Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter av inspektionen under tre år*. Stockholm: Skolverket.

Utöver de centrala stödresurserna har flertalet fallkommuner också stödteam knutna till varje rektorsområde.

I en fallkommun med en relativt ny organisation för särskilt stöd beskriver förvaltningschefen de centrala stödresurserna på följande sätt:

”Vi har en resurspedagog som kan gå ut och handleda arbetslag eller grupper... vi har en pedagog som jobbar med musikterapi och som jobbar väldigt mycket mot de yngre barnen... sedan har vi en talpedagog också, en specialpedagog som jobbar övergripande och kan handleda och göra språkutredningar om det behövs o s v.”

I intervjuerna beskriver personalen hur positivt det är med stöd och vägledning i arbetet med barn som har svårigheter. Ett par av fallkommunerna har en uttalad ambition att utveckla kunskapen om hur personalen kan arbeta med barn i behov av stöd inom den ordinarie verksamheten genom att titta på organisering och innehåll. Förvaltningsledningen i dessa kommuner beskriver att man försöker minska ner på en omfattande assistentverksamhet.

Behov och insatser

Det finns ingen entydig definition av vilka barn som omfattas av begreppet barn i behov av särskilt stöd. Skolverkets Allmänna råd för kvalitet i förskolan behandlar barn i behov av särskilt stöd i ett eget avsnitt. Där framgår att det handlar om en heterogen grupp och att en rad olika behov kan ingå i begreppet:

” Begreppet barn i behov av särskilt stöd syftar inte på någon enhetlig eller klart avgränsad grupp. /.../ Barn med tydliga funktionshinder, som rörelsehinder eller syn- och hörselnedsättningar, utgör en förhållandevis liten del av alla barn i behov av särskilt stöd i förskolan. En betydligt större grupp utgörs av barn som har mer diffusa och svårtolkade behov. Det kan gälla barn som har koncentrationssvårigheter, språk- och talsvårigheter eller psykosociala svårigheter.⁴³ ”

Förvaltningscheferna fick i enkäten ange på vilket sätt barn i behov av särskilt stöd brukar identifieras.

43 Skolverket (2005): *Allmänna råd och kommentarer – Kvalitet i förskolan*. Stockholm: Skolverket; s 33.

Tabell 15 På vilket sätt identifieras barn i behov av särskilt stöd? Andel kommuner och kommundelar i procent.

	Ofta	Sällan	Aldrig
Personalens utsagor om barnet ligger till grund	97	3	0
Föräldrarnas utsagor om barnet ligger till grund	62	36	2
En medicinsk/psykologisk diagnos ligger till grund	61	38	1

Nästan samtliga förvaltningschefer svarar att personalens utsagor ofta ligger till grund, men det är även relativt vanligt att föräldrars utsagor samt olika diagnoser används för att identifiera stödbehov. I intervjuerna med rektorer och personal bekräftas att det ofta är en blandning och att både personal och föräldrar är delaktiga i diskussionerna om när ett barn är i behov av särskilt stöd. Även diagnoser används ofta för att identifiera stödbehov och det framgår att det är lättare att få ta del av stödresurser om barnet har fått en diagnos. En pedagog beskriver det så här:

”Ofta kan det vara en ganska lång procedur... barnet måste komma under utredning, vi får ju prata med föräldrarna och berätta vad vi sett och fråga vad de tycker och tillsammans komma till ett beslut om det måste bli en utredning på barnet... sedan när man fått diagnos så är det lättare att få hjälp.” (pedagog)

I intervjuerna framkommer att i flera kommuner är en medicinsk/psykologisk diagnos av barnet i princip en förutsättning för att över huvud taget tilldelas extra resurser, men ett problem är att en sådan diagnos kan ta flera år att få till stånd. En rektor berättar att det är de medicinska orsakerna som snabbt genererar extra resurser, medan det är betydligt svårare och tar lång tid med andra typer av diagnoser:

”När det har varit medicinska fall så har det varit solklart. De fallen är enkla för har du en cp-skadad eller ett ryggmärgsbräck får du pengar. Vårre är det med de här barnen som har ADHD-diagnoser, dom har svårare, det är ett grovjobb att få det här att komma upp till ytan, jag har ju barn som har gått fyra år innan man fått hela den här processen att hamna på plats... Asbergers syndrom, autister, ADHD, det är årsvis med väntekö... diagnos är ett krav för att få extra stöd och så är det långa väntetider för att få den här diagnosen... jag tycker att det satsas alldeles för lite på barn i behov av särskilt stöd, om man tänker hjälpmedel och så där finns det inga pengar.” (rektor)

Enligt enkätsvaren är de vanligaste orsakerna till att stödinsatser beviljas fysiska funktionshinder samt språk- och talsvårigheter. Kommunerna i storstadsregionerna är överrepresenterade när det gäller insatser för barn med känslomässiga svårigheter, medan mindre kommuner är överrepresenterade när det gäller stöd till barn som far illa på grund av brister i hemmiljön.

Tabell 16 De vanligaste orsakerna till att stödinsatser beviljas. Andel kommuner och kommundelar i procent.

Fysiska funktionshinder	80
Språk- och talsvårigheter	76
Psykosociala svårigheter	59
Koncentrationssvårigheter	55
Motoriskt-perceptuella svårigheter	49
Barn som far illa/bristande hemmiljö	34
Känslomässiga svårigheter	33
Inlärningssvårigheter	25
Allergier	13
Annat	9

I intervjuerna beskrivs de barn som i nuläget får extra resurser på förskolan/avdelningen och vilka behov som oftast genererar resurser. Det stämmer väl överens med enkätsvaren. En pedagog som arbetar i en mindre kommun menar att de behov som oftast uppmärksammas handlar om språket eller koncentrationssvårigheter. Hon pekar också på att synen på särskilt stöd och vilka barn som avviker från en rådande norm har förändrats, bl a som en konsekvens av de stora barngrupperna:

”Det vanligaste är nog att de behöver stöd för språket och sedan har vi lite koncentrationssvårigheter. Men det känns som om barnen inte får vara så olika längre, det är tråkigt men så känns det att det är. När grupperna ökar så får variationen inte vara lika stor längre... Det är mycket upp till oss pedagoger att se möjligheter för vi vet att vi får inte så mycket resurser, men om man gör det man kan och ser möjligheterna så tror jag att man kan göra väldigt mycket för de här barnen. Och hur man organiserar dagen, att man delar in barnen i mindre grupper så att de får det bättre, i stora grupper blir det väldigt svårt för de här barnen. Det är viktigt att man tänker på det och försöker göra det bästa av situationen.” (pedagog)

En viktig princip under förskolans utbyggnad ända sedan 1970-talet har varit att barn i behov av särskilt stöd ska integreras i den ordinarie verksamheten. Detta har inte förändrats. I Skolverkets allmänna råd för kvalitet i förskolan anges bland annat följande:

” Kommunen bör sträva efter att barns behov av särskilt stöd tillgodoses i den ordinarie verksamheten samt att personalen har tillräcklig kompetens för detta.⁴⁴ ”

44 Skolverket (2005) s 32.

I kommunenkäten efterfrågades vilken typ av insatser som förekommer för barn i behov av särskilt stöd. Svaren redovisas i nedanstående tabell.

Tabell 17 *Insatser för barn i behov av särskilt stöd. Andel kommuner och kommundelar i procent.*

	Ofta	Sällan	Aldrig
Personalhandledning/konsultation	88	12	0
Personalförstärkning/extra resurs	75	25	0
Minskning av antalet barn på avdelningen	17	74	9
Resursavdelning	15	36	49
Anpassning av lokaler	11	81	8
Andra insatser	9	91	0

Det är vanligast att personalen får handledning/konsultation och/eller personalförstärkning, vilket tyder på att integrationstanken är stark och att barnen främst får stöd i den ordinarie verksamheten. Men även samlösningar förekommer i form av resursavdelningar (15 procent av kommunerna anger ofta). Resursavdelningar och personalförstärkningar förekommer oftare i storstadsområdena än i andra kommuner. Jämfört med den förra nationella utvärderingen har handledning och konsultation blivit ännu vanligare, medan övriga insatser förekommer ungefär lika ofta i dag som för fem år sedan.

Samma typ av insatser beskrivs i fallstudierna. I intervjuerna är personalen ofta nöjd med kommunens centrala organisation för stödinsatser i form av specialistkompetens (psykologer, specialpedagoger, resurspedagoger osv). Personalen tycker det är positivt med ett ”bollplank” och att få diskutera olika åtgärder och förhållningssätt när ett barn behöver stöd.

I intervjuerna beskrivs även stöd i form av assistent-timmar. Det kan då handla om barn som har stort behov av att ha en vuxen nära sig, exempelvis på grund av fysiska funktionshinder. Flera av fallkommunerna har inrättat resursavdelningar men där krävs det ofta en diagnos för att barnet ska bli inskrivet. I en av de mindre kommunerna har en avdelning fått gehör för att skriva ned antalet barn i gruppen som en mer generell stödåtgärd.

Uppföljning och utvärdering

I Skolverkets allmänna råd anges att kommunen fortlöpande bör utvärdera om resurserna till barn i behov av särskilt stöd är tillräckliga och om de insatser som gjorts varit relevanta.⁴⁵ Enligt kommunenkäten har 72 procent av kommunerna gjort uppföljningar av insatserna för barn i behov av särskilt stöd de senaste fem åren. Endast 40 procent av de svarande bedömer att resurserna är

45 Skolverket (2005)

tillräckliga medan drygt hälften (52 procent) anser att de inte är tillräckliga. I kommuner där man anser att andelen barn i behov av särskilt stöd har ökat anser man i högre grad att resurserna är otillräckliga.

En större andel (75 procent) anser emellertid att insatserna för barn i behov av stöd är effektiva, 12 procent att de ej är effektiva medan 14 procent har svarat att de inte kan bedöma insatsernas effektivitet. Kommuner i storstadsområdena följer oftare upp insatserna för barn i behov av särskilt stöd och anser också i högre grad att resurserna är tillräckliga jämfört med andra kommuner. Små kommuner följer upp stödinsatserna i minst utsträckning. Om vi jämför med resultaten från den förra nationella utvärderingen tycks insatserna ha förbättrats i storstäderna när det gäller barn i behov av särskilt stöd. Trots att ökningen är störst i storstadsregionerna när det gäller andelen barn med stödbehov, är det betydligt fler kommuner/kommundelar i dessa regioner som anser att resurserna är tillräckliga i dag jämfört med för fem år sedan.

En av de studerade fallkommunerna har genomfört en omfattande utvärdering av insatserna för särskilt stöd. I korthet är slutsatserna att det är vanligt att problemen förläggs till barnet/eleven medan det är mer ovanligt att förskolan/skolan anpassar sin verksamhet till att barn är olika. Utvärderingen har även pekat på att särskilt stöd slukar mycket resurser. Ledningsansvarig i kommunen beskriver erfarenheterna från undersökningen så här:

”När vi gjorde den här undersökningen då upptäckte vi också att det gick åt enorma resurser för att bedöma barn i behov av särskilt stöd och sedan så kom det ut så mycket pengar i andra änden. Det var en jätteapparat kring det här att bedöma barn...om vi tänker i läroplanstänkandet så det här med att hålla på att bedöma barn och ha en organisation där det krävs att man får diagnos på barn för att få resurser alltså, det skapar ett system där man diagnostiserar barn som vi var väldigt kritiska mot. Så vi jobbar på frågan och vi har fortfarande pengar kvar i stödenheten.” (ledningsansvarig)

Kommunen arbetar för att använda befintliga personalresurser inom förskolan och komma bort från en organisation där det krävs en diagnos för att få extra resurser. Ledningen vill minska ner den ”jätteapparat” som håller på och bedömer barn vilket de menar inte heller stämmer överens med läroplanstänkandet. I intervjuerna med personalen verkar det som om erfarenheterna från undersökningen haft viss betydelse i den meningen att personalen mer tittar på hur de själva kan stödja barnet. Samtidigt framgår att barn fortfarande diagnostiseras och att en diagnos underlättar att få extra resurser. Två pedagoger på samma förskola beskriver arbetet med barn i behov av stöd så här:

”Oftast är det barn som fått diagnoser, de barnen som får extrastödet, sen har vi även andra barn som man själv ser, men som vi inte får några resurser för,

men vi lägger själva vikt vid att finnas hos det barnet i den mån det går: i samling, vid matsituationer, vid leksituationer där dom behöver speciellt stöd.”
(pedagog)

”Vi har flera barn som inte har extra timmar som vi har kompetens att själva stötta...ibland när vi suttit tillsammans och pratat om det så har vi fått upp ögonen själva för hur man kan lyfta barnet, bara det att man har lite mer medvetenhet om det räcker ju många gånger.” (pedagog)

4.3 Personalens egna bedömningar av verksamheten i relation till läroplanens målområden

I läroplanens inledande avsnitt beskrivs förskolans värdegrund och uppdrag. De mål och riktlinjer som därefter följer ska ses mot denna bakgrund. I förskolans läroplan anges mål och/eller riktlinjer för följande områden:

- Normer och värden
- Utveckling och lärande
- Barns inflytande
- Förskola och hem
- Samverkan med förskoleklass, skola och fritidshem

I intervjuerna med rektorer och personal ställdes frågor om hur förskolorna arbetar i målens riktning och inom vilka områden man anser att man kommit långt eller mindre långt. Svaren handlar således om rektorernas och personalens egna bedömningar. En svårighet när svaren ska tolkas är att det kan finnas olika uppfattningar om vad det innebär att ”komma långt” och att ambitionsnivåerna kan variera. Svaren ger ändå en grov bild av hur verksamheten utvecklas inom vissa områden i jämförelse med andra, vad förskolorna själva lägger störst vikt vid och hur väl de själva anser att de lyckas i sin strävan att arbeta i riktning mot läroplanens mål.

Områdena ”normer och värden” och ”utveckling och lärande” beskrivs som de områden där genomslaget varit störst (39 svar). Även inom områdena ”barns inflytande” (34 svar) och ”föräldrar och hem” (30 svar) anser flertalet att den egna förskolan respektive avdelningen kommit långt. Inom området ”samverkan med förskoleklass, skola och fritidshem” har genomslaget inte varit lika starkt (13 svar). I intervjuerna pekar flera på att de olika områdena till stor del går in i och förutsätter varandra. Jämfört med den förra utvärderingen anser en större andel i dag att man kommit långt inom samtliga områden med undantag för samverkan. Den största utvecklingen tycks ha ägt rum inom områdena ”utveckling och lärande” och ”barns inflytande”.

Jämfört med resultaten från kommunenkäten, där förvaltningscheferna fått ange vilka områden som prioriteras i kommunernas skolplaner eller motsvarande dokument, finner vi en relativt samstämmig bild. Arbetet med värdegrundsfrågor prioriteras starkast, följt av olika aspekter av lärande, barns inflytande och föräldrasamverkan. De fyra områden som ges högst prioritet är således de fyra först nämnda målområdena i läroplanen. Samarbete med förskoleklass, skola och fritidshem prioriteras endast i ca en tredjedel av skolplanerna och här har man, med undantag för vissa förskolor, inte heller kommit särskilt långt enligt fallstudieintervjuerna.

Redan i den förra utvärderingen ansåg nästan samtliga förskolor i fallstudierna att de kommit långt med värdegrundsarbetet. En anledning till detta var att området omfattade frågor som man av tradition betonat i förskolan och där personalen hade erfarenheter sedan tidigare. Den aktuella utvärderingen visar att arbete med värdegrunden sker kontinuerligt och har vidareutvecklats och fördjupats.

När det gäller området utveckling och lärande lyfter många intervjuade fram läroplanens betydelse för att stärka det pedagogiska uppdraget:

”Utveckling och lärande, där har vi kommit långt, jag tror att just i och med det här att läroplanen kom blev det lite mer tydligt och man började arbeta mer medvetet.” (pedagog)

Inom området utveckling och lärande lyfter många av de intervjuade särskilt fram arbetet med språk och språkutveckling, några lyfter också fram matematik, teknik och naturvetenskap. I den senaste kvalitetsredovisningen från en av fallförskolorna beskrivs arbetet med språk och språkutveckling på följande sätt:



Vi har dagliga språksamlingar, dels i storgrupp och dels i smågrupper efter ålder och mognad.

Vi lockar fram barnens nyfikenhet för språket genom t ex rim, ramsor, ljud, stavelser och pedagogiska dataprogram.

Hörselavdelningen använder teckenspråk som ett naturligt inslag i språkträningen.

Genom att t ex använda en berättarpinne uppmuntras barnen att våga prata inför gruppen.

Sagoläsning förekommer varje dag i olika gruppkonstellationer.

Vi läser och berättar gamla och nya sagor, med och utan bilder.

Barnen uppmuntras att utveckla sin förmåga att lyssna, berätta och reflektera genom att t.ex. återberätta sagor, dramatisera, föra boksamtal och skriva egna berättelser.

Vi har gemensamma sångsamlingar en gång/vecka då barnen medverkar aktivt i planering och genomförande. ”

Barns inflytande beskrivs i många intervjuer som ett ”utvecklingsområde” som man försöker arbeta mera med. Ett exempel:

”Barns inflytande har vi pratat mycket om och vi håller precis på att skriva en handlingsplan. Vi har pratat mycket med föräldrarna om det här och en del tycker att små barn inte kan ha inflytande men vi menar att de kan ha det. Det beror på vad man förväntar sig, man kan ha inflytande genom att få välja vilken tröja de vill ha på sig, att de får välja gummistövlar eller skor, enkla val som barnen klarar av, t ex att välja frukt. Genom dokumentationen kan man se vilka intressen som finns och att man utmanar dem och erbjuder dem mer.”
(pedagog)

På många förskolor beskriver personalen att det blivit allt vanligare att barnen får föreslå och vara med att planera olika aktiviteter och att det vid samlingarna ges tid för barnens reflektioner och berättande. Även omröstningar kan förekomma. Ett annat sätt att öka delaktigheten är att sätta upp dokumentationerna i barnhöjd på väggarna eller att placera material synligt och lättillgängligt så att barnen själva kan välja.

Kontakten med föräldrar och familjer sker på många olika sätt: dagligen då barnen lämnas och hämtas, i samband med utvecklingssamtal, drop-in-kaffe, föräldramöten och fester. Några av förskolorna i fallstudierna har också inrättat föräldraråd. De flesta kommuner och förskolor hämtar också in föräldrarnas synpunkter via föräldraenkäter. I fallstudieintervjuerna tog flera av de intervjuade upp att samarbetet i hög grad är beroende av föräldrarnas engagemang, något som varierar mellan förskolor i olika områden.

Samverkan med förskoleklass äger mest rum på våren inför femåringarnas övergång från förskola till förskoleklass och är till stor del beroende av det geografiska avståndet. Även samverkan med skola och fritidshem varierar beroende på avståndet samt om de tillhör samma rektorsområde som förskolan.

En av fallstudieförskolorna visade i sin kvalitetsredovisning hur arbetet inom olika områden i läroplanen ofta är kopplade till varandra, bl a hade föräldrarna och barnen involverats i arbetet med värdegrunden. Tillsammans med föräldrarna hade man tagit fram fem värdeord som skulle ligga till grund för arbetet på förskolan. Dessa värdeord var trygghet, respekt, glädje, ansvar och utveckling. Sedan sammanställdes föräldrarnas, barnens och pedagogernas tankar om dessa värdeord till tankekartor, vilka sattes upp som dokumentation på väggen. Pedagogerna hade sedan försökt dokumentera händelser som synliggör värdeorden i praktiken. Syftet var att ge barn och föräldrar mer inflytande och möjlighet att påverka det fortsatta värdegrundsarbetet, men också att synliggöra förskolans verksamhet för föräldrarna.

Sammanfattning

I intervjuerna uttrycker pedagogerna en medvetenhet om förskolans uppdrag – att omsorg, fostran och lärande hör ihop och förutsätter varandra. Samtidigt framgår det att tyngdpunkten i förskolan förskjutits mot en ökad betoning på barns lärande efter förskolereformen, något som framkom redan i den förra utvärderingen och som nu framstår ännu tydligare.

I förskolans uppdrag ingår att anpassa verksamheten till att barn har olika förutsättningar, intressen och behov. Ungefär två tredjedelar av de intervjuade tycker att de lever upp till detta medan en tredjedel beskriver svårigheter, bland annat på grund av stora barngrupper.

Resurser för särskilt stöd är ett av de områden som är minst decentraliserade. Resurserna behålls i många kommuner åtminstone delvis på central nivå. Två tredjedelar av kommunerna tilldelar förskoleenheterna extra pengar för barn i behov av särskilt stöd. Men i de kommuner där det förekommer utgör dessa resurser en relativt liten andel av förskolans budget – i medeltal 5 procent (kommuner med kommundelsförvaltningar undantagna). Enligt kommunenkäten har nästan tre fjärdedelar av kommunerna gjort uppföljningar av insatserna för barn i behov av särskilt stöd de senaste fem åren. Förvaltningscheferna i mer än hälften kommunerna bedömer att resurserna är otillräckliga samtidigt som man anser att andelen barn med stödbehov har ökat. Däremot anser en majoritet (75 procent) att insatserna för barn i behov av stöd är effektiva.

Enligt kommunenkäten är fysiska funktionshinder samt språk- och talsvårigheter de vanligaste orsakerna till att stödinsatser beviljas. De vanligaste insatserna är att personalen får konsultation/handledning eller att förskolan tilldelas extra personalresurser. De sex fallkommunerna har en central organisation för särskilt stöd där man samlar specialistkompetens som förskolorna kan anlita, vilket är uppskattat av personalen. Däremot vittnar rektorer och personal ofta om att det kan vara svårt att få extra personalresurser för ett barn som är i behov av särskilt stöd. I princip behövs en medicinsk/psykologisk diagnos, vilket det kan ta lång tid att få. En följd av detta är att endast barn med uppenbara behov får stöd medan barn med mer diffusa svårigheter riskerar att komma i kläm.

I förskolans läroplan anges mål och/eller riktlinjer för områdena Normer och värden, Utveckling och lärande, Barns inflytande, Förskola och hem samt Samverkan med förskoleklass, skola och fritidshem.

Fallstudierna tyder på att genomslaget varit starkast för de båda först nämnda områdena, men även inom områdena Barns inflytande och Föräldrar och hem anser flertalet att den egna förskolan kommit långt.

Samverkan med förskoleklass, skola och fritidshem har däremot inte utvecklats på samma positiva sätt. Om man jämför med resultaten från kommunenkäten, där förvaltningscheferna fått ange vilka områden som prioriteras i kommunernas skolplaner eller motsvarande dokument, finner vi en relativt samstämmig bild. Arbetet med värdegrundsfrågor prioriteras starkast, följt av olika aspekter av lärande, barns inflytande och föräldrasamverkan. De fyra områden som ges högst prioritet är således de fyra först nämnda målområdena i läroplanen.

Utvärdering, dokumentation och bedömning

5. Utvärdering, dokumentation och bedömning

I förskolan används en rad olika redskap för att granska, synliggöra, följa upp och värdera det som sker i verksamheten. I detta avsnitt redovisas hur kommuner och förskolor arbetar med bedömning av måluppfyllelse, utvärdering, dokumentation, individuella utvecklingsplaner samt diagnos- och bedömningsmaterial.

5.1 Bedömning av måluppfyllelse

Förskolans läroplan innehåller, i motsats till skolans, inga mål för vad barnen ska uppnå vid olika tidpunkter. Målen anger inriktningen på förskolans arbete och är formulerade som mål för verksamheten. Eftersom målen inte anger nivåer för barns prestationer är det inte heller det enskilda barnets resultat som ska bedömas eller utvärderas.

Ett resultat från den förra nationella utvärderingen var att det var problematiskt att skilja på strävansmål och uppnåendemål. Både kommuner och förskolor hade i vissa fall svårt att dra en tydlig gräns mellan hur måluppfyllelse bedöms i skolan respektive förskolan. Vissa kommuner och förskolor hade i skolplaner respektive lokala arbetsplaner formulerat uppnåendemål för vad barnen i förskolan ska kunna vid en viss ålder, något som strider mot läroplanens intentioner.

I fallstudieintervjuerna ställdes frågan ”Hur kan man bedöma måluppfyllelse i förskolan när man endast har strävansmål?” Flera av de intervjuade ser det som lite av ett dilemma, men menar att det handlar om att utvärdera den egna verksamheten och inte enskilda barns prestationer. Ett par exempel:

”Det är ett dilemma som heter duga och det där är en balansgång när det gäller att formulera sig så att det inte ser ut som om vi ägnar oss åt att bedöma barn. Rent praktiskt blir det lite grann att man utvärderar sig egen verksamhet snarare än varje barn.” (rektor)

”Det har jag funderat jättemycket över. Jag tycker ändå att när vi följer upp strävansmålen så handlar det om att granska vår verksamhet. Det handlar ju om hur vi har kunnat jobba med det och det strävansmålet på vår avdelning på vår förskola.” (pedagog)

Jämfört med den förra utvärderingen tycks medvetenheten ha blivit större om att det är verksamheten och inte de enskilda barnens prestationer som ska utvärderas och bedömas. I flera kvalitetsredovisningar lyfter man fram detta faktum i samband med att man beskriver ”resultat och måluppfyllelse” när det gäller området utveckling och lärande. Ett exempel:

” Måluppfyllelse i förskolan har en annan innebörd än i skolan. Barnens utveckling och lärande skall följas men det är inte det enskilda barnets resultat som skall utvärderas utan verksamhetens kvalitet och resultat. ”

I en av fallkommunerna har alla förskolor formulerat egna strävansmål för barnens utveckling och lärande. Många av målen handlar om att stimulera barnens nyfikenhet och lust att lära. Utbildningsinspektionen lyfter i sin rapport fram att resultatet av detta arbete exempelvis kan ses i form av ”att barnen har utvecklat sin berättarkonst samt sitt intresse för siffror och räkning”. Flera fallförskolor har också tagit fram dokument där man konkretiserar och ger exempel på hur man arbetar i relationen till läroplanens strävansmål.

I en annan fallkommun finns det endast strävansmål i skolplanen, men kommunpolitikerna har fattat beslut om att införa kunskapskontroller i förskolan trots att det strider mot läroplanens intentioner. Flera rektorer och pedagoger är kritiska mot denna utveckling. Ett par exempel:

”Jag är ganska ointresserad av att mäta mål i förskolan, men kommunen är just nu väldigt intresserad av att mäta mål och resultat. För femåringarna finns det en rekommendation vad man ska ligga på ungefär. Däremot i de individuella utvecklingsplanerna kan man titta på varje barn och se om det är ett barn som inte har en aning om eller intresse för bokstäver, som har sen språkutveckling eller inte kan skriva sitt namn som fyraåring, då är det klart att man kan stödja det barnet, men att mäta mål i förskolan är inte något jag förordar.” (rektor)

”I vår läroplan finns definitivt ingenting om vad barnet ska kunna, det handlar ju om vad vi ska sträva mot och inget avprickande av vad barnen kan.”
(pedagog)

I samband med fallstudierna samlades olika skriftliga dokument in från både kommuner och förskolor. I dokumenten finns endast ett fåtal tydliga exempel på uppnåendemål som beskriver vad barnen ska kunna. I en förskola beskrivs avdelningens målsättning i termer av uppnåendemål, dels i teckning där barnen skulle ”kunna rita ’gubbar’ med detaljer som fingrar, fötter m.m.” och ”kunna skriva sitt namn” våren de slutar som 5–6-åring. Även för matsituationen finns uppnåendemål för vad barnen ”bör kunna”. Men det finns andra mål i de skriftliga dokumenten som befinner sig i en gråzon mellan strävans- och uppnåendemål. Ett sådant exempel kan hämtas från en annan fallförskola där man för området matematik formulerat vilka kunskaper och färdigheter som barnet ”ska ha fått möjlighet att uppnå”.

5.2 Utvärdering

I förordet till förskolans läroplan anges att verksamheten ska utvärderas i förhållande till de uppställda målen i förskolans läroplan. Där betonas också att utvärderingarna kan bidra till en utveckling av det pedagogiska arbetet. I detta sammanhang nämns pedagogisk dokumentation som ett viktigt underlag.⁴⁶

I kommunenkäten ställdes en fråga om i vad mån kommunerna genomfört uppföljningar eller utvärderingar av hur förskolans verksamhet utvecklas i relation till mål och intentioner i förskolans läroplan. Svaren visar att i ca en tredjedel av kommunerna görs sådana utvärderingar årligen, en tredjedel har gjort utvärderingar vid några tillfällen och en tredjedel har inte gjort några utvärderingar alls. Jämfört med den förra utvärderingen är det i dag något vanligare att kommunerna genomför utvärderingar av verksamheten i relation till läroplanen. Tabellen nedan visar på skillnader mellan olika kommuntyper, där årliga utvärderingar är betydligt vanligare i storstadsregionernas kommuner.

Tabell 18 Kommunala utvärderingar av hur förskolans verksamhet utvecklas i relation till mål och intentioner i förskolans läroplan. Andel kommuner och kommundelar i procent. Fördelning på kommuntyper.

	Storstads- områden	Stora och medel- stora kommuner	Övriga kommuner	Totalt
Ja, varje år	54	33	25	35
Ja, vissa år	30	35	33	33
Nej	16	32	42	32
Totalt	100	100	100	100

I flertalet kommuner finns också kommunala riktlinjer för utvärderingar av förskolans verksamhet. Nedanstående tabell visar att sådana riktlinjer är vanligast i kommunerna i storstadsregionerna och minst vanliga i små kommuner.

Tabell 19 Kommunala riktlinjer för utvärdering av förskolans verksamhet. Andel kommuner och kommundelar i procent. Fördelning på kommuntyper.

	Storstads- områden	Stora och medel- stora kommuner	Övriga kommuner	Totalt
Ja	88	69	66	73
Nej	12	31	34	27
Totalt	100	100	100	100

På frågan om vilka aspekter av förskolans verksamhet som utvärderats på centralt initiativ fördelar sig svaren enligt följande:

⁴⁶ Om förskolans läroplan. Regeringens förord till läroplanen. Stockholm: Utbildningsdepartementet; s 4.

Tabell 20 Vilka aspekter av förskolans verksamhet har utvärderats på centralt initiativ i kommunerna? Andel kommuner och kommundelar i procent.

Föräldrasamverkan	60
Värdegrundsfrågor	59
Språk och språkutveckling	48
Barn i behov av särskilt stöd	47
Samarbete med förskoleklass, skola och fritidshem	32
Genusfrågor	30
Hälsa	24
Miljöfrågor	20
Naturvetenskap och matematik	19
Barns lek	18
Kulturfrågor och skapande verksamhet	14
Barn med annat modersmål än svenska	14

I kommunerna utvärderas oftast aspekter som föräldrasamverkan, värdegrundsfrågor, språk- och språkutveckling samt barn i behov av särskilt stöd, d v s i stort sett samma områden som prioriteras i de kommunala styrdokumenten. De flesta av de aspekter som tas upp i tabellen utvärderas oftare i storstadskommunerna än i andra kommuner.

Fallstudierna visar att personalen ofta utvärderar verksamheten på avdelningarna veckovis i samband med veckoplaneringar genom att diskutera vad som fungerat bra respektive mindre bra samt hur man ska gå vidare. Det görs sedan i regel större utvärderingar varje termin, som i sin tur ligger till grund för kvalitetsredovisningar. Några exempel:

”För att kunna planera verksamheten måste man utvärdera kontinuerligt i arbetslaget. Två gånger per år ska det göras en större utvärdering som senare utmynnar i deras kvalitetsredovisning.” (rektor)

”Vi har en veckoplanering som vi utvärderar varje vecka, då skriver vi bara vad som gick bra, vad som blev tokigt och varför det inte blev bra. Då är det lätt att gå tillbaka när man ska utvärdera en hel termin.” (pedagog)

Utvärderingar av handlingsplaner, förbättringsområden i kvalitetsredovisningarna samt olika projekt- eller temaarbeten är också exempel på lokalt initierade utvärderingar. Brukarundersökningar i form av enkäter till föräldrar initieras i samtliga fallkommuner både centralt och lokalt på förskolornas egna initiativ:

”Vi går ut till föräldrarna varje år och frågar om deras uppfattning om förskolan och det redovisar vi i kvalitetsredovisningen. Det sammanfattande omdömet är att 93 procent är nöjda. Sedan gör varje förskola egna utvärderingar där de frågar föräldrarna vad de tycker om olika saker.” (ledningsansvarig)

Utvärderingsverksamheten påverkar också arbetet med lokala planer genom att personalen ofta strävar efter att formulera mål som är möjliga att utvärdera. I en fallkommun samverkar man med andra kommuner i utvärderingsarbetet, dels genom självvärderingar, dels genom att observera verksamheten på varandras förskolor. I ett par andra fallkommuner används BRUK (Skolverkets kvalitetsindikatorssystem för självvärdering). Ett exempel:

”Vi använder BRUK. I våras tog vi och tittade på jämställdhet, kontakten med närmiljön och ändamålsenliga lokaler. Det var kopplat till att nämnden prioriterat de områdena i kvalitetsredovisningen.” (rektor)

Barns motivation och intresse för det som förskolan erbjuder står ofta i fokus när verksamheten utvärderas. Flera förskolor försöker involvera barnen i utvärderingsarbetet indirekt genom att studera barnens reaktioner eller direkt genom att fråga barnen i efterhand vad de tycker om olika inslag och aktiviteter. På flera förskolor berättar rektorer och personal att de använder portfolio och annan pedagogisk dokumentation som underlag för sina utvärderingar.

”Genom portfoliojärmarna får man verkligen en bild utav barnen, det tycker vi är en verklig hjälp när vi utvärderar.” (pedagog)

Resultaten tyder på att arbetet med utvärdering har utvecklats i förskolan sedan den förra utvärderingen. Olika utvärderingsmodeller används parallellt för att ge en bred och nyanserad bild av förskolans verksamhet och där det utvecklats metoder för att utvärdera gentemot strävansmål. Utgångspunkten är ofta att barns utveckling och lärande inte sker isolerat utan sätts in i ett vidare sammanhang där barngruppen, miljön och pedagogernas förhållningsätt har stor betydelse. Ett exempel på hur omfattande och varierande arbetet med utvärdering kan vara kan hämtas från den lokala arbetsplanen för en av fallförskolorna. Där beskrivs det kommande årets utvärderingsverksamhet på följande sätt:



Utvärdering av måluppfyllelse i lokal arbetsplan (2 ggr/år)

Kundenkäter (2 ggr/år)

Utvärdering av BUN:s kundenkät tillsammans med både föräldrar och personal

Utvärdering och kvalitetssäkring av våra planer, mallar, policys etc (kontinuerligt under året)

Utvärdering av avdelningarnas 'inre arbete'

Utvärdering och analys av barnens upplevelse av verksamheten (ca 6 ggr/år)

Utvärdering av personalens välbefinnande och arbetsmiljö

Utvärdering av ekonomiska mål (kontinuerligt)

Utvärdering och revidering av Jämställdhets- och mångfaldsplan

Utvärdering och revidering av lokal arbetsplan

Utvärdering av inskolningar.” ”

Att döma av fallstudierna är olika typer av utvärderande och självgranskande aktiviteter inslag vanligare i förskolan i dag än när den förra nationella utvärderingen genomfördes. En bidragande orsak till detta kan vara kravet på att varje förskola ska upprätta egna kvalitetsredovisningar och där olika typer av utvärderingar blir ett viktigt underlag i detta arbete. Detta framhålls också i den senaste kvalitetsredovisningen i en av fallkommunerna, där man skriver att ”uppföljning och utvärdering har blivit en naturlig del av verksamheten.”

5.3 Pedagogisk dokumentation

I förskolan kan olika händelser och processer dokumenteras med olika metoder, t ex genom foto, videofilm, anteckningar och barnens egna alster. Dessa olika typer av dokumentation kan sedan användas som utgångspunkt för personalens reflektioner kring verksamheten och de enskilda barnen. Det är först när dokumentationen används som utgångspunkt för gemensam reflektion som det blir en pedagogisk dokumentation.⁴⁷ Pedagogisk dokumentation syftar till att synliggöra dels barnen och verksamheten, dels att utvärdera sammanhangets och miljöns betydelse för barnens lärande, lek och samarbete. Pedagogisk dokumentation kan ses som ett kollektivt utvärderingsinstrument och skiljer sig därmed från individuella utvecklingsplaner och andra typer av dokumentation som riktar in sig på individen.⁴⁸ I förordet till förskolans läroplan lyfts pedagogisk dokumentation fram som ett viktigt redskap när det gäller att granska och synliggöra den egna verksamheten:

”Genom pedagogisk dokumentation kan verksamheten i förskolan synliggöras och bli ett viktigt underlag i diskussionen kring och bedömningen av verksamhetens kvalitet och utvecklingsbehov.”⁴⁹

Kommunenkäten visar att pedagogisk dokumentation är ett område som mer än hälften av kommunerna (56 procent) valt att prioritera i sitt arbete med kompetensutveckling. All personal och samtliga rektorer som intervjuats i

47 Lenz Taguchi, H. (1997) *Varför pedagogisk dokumentation?* Stockholm: HLS Förlag.

48 Elfström, I. (2005). *Varför individuella utvecklingsplaner? En studie om ett nytt utvärderingsverktyg i förskolan.* Stockholm: HLS Förlag.

49 *Om förskolans läroplan. Regeringens förord till läroplanen.* Stockholm: Utbildningsdepartementet; s 4.

samband med fallstudierna berättar att de dokumenterar verksamheten på de egna avdelningarna eller enheterna. Detta kan jämföras med den förra utvärderingen då ca tre fjärdedelar av de intervjuade arbetade med dokumentation. Det vanligaste är att personalen upprättar pärmar eller portfolios för varje barn där man kan följa deras utveckling under tiden på förskolan. Pärmarna brukar innehålla bl a fotodokumentation, barnens teckningar, barnintervjuer och andra dokument där man kan följa barnens utveckling och lärande. Vanligt är också att personalen fotograferar barnen med digitalkamera i olika situationer och sätter upp till väggen tillsammans med skriftliga beskrivningar eller kommentarer. Ett exempel:

”Vi dokumenterar verksamheten genom att samla in det som barnen har gjort och fota vad som händer, skriva lite observationer om vad barnen har gjort och intervjuer med barnen. Allting samlas i en portfolio som barnen har med sig. Sedan använder vi dokumentationen mer och mer för att få syn på olika saker. Genom att ställa de reflekterande frågorna börjar man tänka på ett annat sätt.”
(rektor)

Ofta används portfolion i samtal med barn och föräldrar, bl a i samband med utvecklingssamtal, men också löpande för att visa upp verksamheten och barnens utveckling för föräldrarna:

”Man använder ju dokumentationen i utvecklingssamtal och barnen kan också använda den i samtal med föräldrar där dom visar dagens arbete.” (rektor)

”Vi sätter upp den på väggarna så föräldrarna kan se. Föräldrar tycker det är jättekul när man sätter upp bilder och småberättelser om deras barn, det är väldigt uppskattat.” (pedagog)

Några förskolor visar också bildspel på datorn för att synliggöra för barn och föräldrar vad som händer i förskolans vardag. I vissa fall används också videospelningar där personalen kan följa sitt eget och barnens sätt att agera i olika situationer. Ett exempel:

”Vi använder videokamera ibland också. Vi har tittat mycket på oss själva, hur vi agerar och hur vi bemöter barnen. Men också på samspelet mellan barnen, hur de väljer att placera sig, hur de fungerar ihop och hur vi samspelar med och påverkar barnen.” (förskollärare)

Några ser arbetet med dokumentation som den största förändringen i förskolan de senaste fem åren. Ett exempel:

”Det som förändrats är att man som pedagog förväntas skriva och dokumentera mer än förut, det är en stor skillnad och tar tid från arbetet med barnen. Det

är väldigt dubbelt för mig, jag känner att det är roligt och viktigt att skriva och dokumentera, men det är en svår balansgång.” (pedagog)

För att dokumentationen ska bli en del av ett lärande eller en utvecklingsprocess krävs det mötesplatser där det som dokumenteras kan kommuniceras, tolkas och analyseras bland personalen i arbetslagen och bland barn och personal tillsammans. Erfarenheter visar att detta tar lång tid och kräver övning.⁵⁰ Jämfört med den förra utvärderingen har det i dag blivit vanligare att dokumentationen ligger till grund för gemensam reflektion bland personalen, d v s att dokumentationen blir en pedagogisk dokumentation. Här återges ett par exempel på detta:

”Vi har reflektionstid ihop på fredagar kring pedagogisk dokumentation, kring vad vi sett exempel på i våra dokumentationer: hur är barnens nyfikenhet och intressen, vilken är pedagogens roll, hur vi utmanat barnet och den här typen av frågor. Det har varit svårt för oss att hitta en form eftersom det inte finns så mycket tid, men vi har kommit igång på ett sätt så att personalen ser vikten av att reflektera runt barnens lärande på ett sätt som de inte gjorde för ett år sedan.” (rektor)

”Vi har arbetat jättemycket med pedagogisk dokumentation. Personal får mötas och reflektera, det gör de ständigt och jämt för det ger mycket.” (rektor)

5.4 Individuella utvecklingsplaner

En tendens i den förra nationella utvärderingen var förskolans ökade fokus på barns individuella utveckling. Detta tog sig bland annat uttryck i att många förskolor upprättar individuella utvecklingsplaner för barnen, ibland i enlighet med kommunala beslut, ibland på eget initiativ. Denna utveckling har skett trots att upprättandet av individuella utvecklingsplaner (IUP) inom förskolan inte är ett krav i gällande regelverk.⁵¹ Många kommuner föreskriver ändå i sin skolplan att IUP ska upprättas i förskolan. Orsaker till detta kan vara att IUP enligt förordning är obligatoriskt i grundskolan sedan januari 2006 och eftersom många kommuner i skolplanerna behandlar förskola och skola gemensamt blir en konsekvens att även förskolan ska upprätta individuella utvecklingsplaner.

I kommunenkäten ställdes en fråga om förekomsten av IUP i förskolan. Resultaten visas i nedanstående tabell.

50 Åberg, A. & Lenz Taguchi, H. (2005) *Lyssnandets pedagogik – etik och demokrati i pedagogiskt arbete*. Stockholm: Liber.

51 Skolverket klargör i ett PM att förskolan inte är skyldig att upprätta IUP och att föräldrar måste ge sitt samtycke om sådana planer upprättas för deras barn. Se Skolverket (2006 b)

Tabell 21 I vilken utsträckning har kommunerna/kommundelarna fattat beslut på central nivå om att införa individuella utvecklingsplaner i samtliga förskolor? Andel kommuner och kommundelar i procent. Fördelning på kommuntyper.

	Storstads- områden	Stora och medel- stora kommuner	Övriga kommuner	Totalt
Beslut om IUP	65	51	35	48
Ej beslut om IUP	35	49	65	52
Totalt	100	100	100	100

I nästan hälften av landets kommuner och i två tredjedelar av kommunerna i storstadsregionerna har man centralt beslutat om att införa IUP i alla förskolor. När kommunenkäten skickades ut 2002 i samband med den förra nationella utvärderingen hade knappt en tiondel av kommunerna beslutat införa IUP i alla förskolor.

Tabell 22 Årtal då kommunerna/kommundelarna på central nivå beslutat om att alla förskolor ska använda individuella utvecklingsplaner. Andel i procent av de kommuner/kommundelar som fattat sådant beslut.

2002 eller tidigare	18
2003	9
2004	13
2005	22
2006	35
2007	3

Av de kommuner/kommundelar som fattat centrala beslut om att införa IUP har nära 60 procent gjort detta de senaste tre åren. En tredjedel av kommunerna har också utvecklat gemensamma mallar för vad de individuella utvecklingsplanerna ska innehålla. Som framgår av tabellen nedan ska ofta många aspekter av barns utveckling tas upp i de individuella utvecklingsplanerna enligt förekommande mallar. De vanligaste aspekterna är barns sociala utveckling och språkutveckling, men även barns motoriska och känslomässiga utveckling är vanligt förekommande.

Tabell 23 Vilka aspekter av barns utveckling ska tas upp i de individuella utvecklingsplanerna? Andel kommuner och kommundelar i procent.

Social utveckling	66
Språkutveckling	65
Motorisk utveckling	58
Känslomässig utveckling	57
Matematisk utveckling	32
Skapande förmåga	31
Annat	30

I anslutning till enkätfrågorna om IUP har många ledningsansvariga lämnat egna kommentarer om hur IUP används eller bör användas. En stor del av dessa kommentarer handlar om att IUP ska utgå från läroplanens strävansmål och att enskilda barn inte ska bedömas. Ett par exempel:

”IUP ska i första hand ta upp hur förskolan arbetar med målen för att stödja barns utveckling. Barnet ska inte bedömas.”

”I kommunens skolplan sägs att varje barn ska ha en individuell utvecklingsplan. För att inte komma i konflikt med läroplanens skrivningar säger vi att den individuella utvecklingsplanen ’är tänkt att utgöra ett stöd för att nå förskolans mål’ och i mallen skriver vi ’Hur ska verksamheten utformas för att på bästa sätt stimulera detta barn i sin utveckling och sitt lärande?’ ”

Men hänvisningar till läroplanens strävansmål görs också av kommuner som beslutat att inte införa IUP i förskolan:

”IUP i förskolan är tveksamt utifrån att läroplanen inte har uppnåendemål, men även genom den dubbla sekretessen. Därför har kommunen beslutat att avvakta införandet av IUP i förskolan”

”Eftersom förskolan inte har några uppnåendemål kommer vi inte att införa IUP i vår kommun.”

På senare år har flera forskare genomfört studier av individuella utvecklingsplaner. I en av studierna behandlas individuella utvecklingsplaner som ett nytt utvärderingsinstrument i förskolan. Studien visar bland annat att det finns tendenser till att förskolan genom de individuella utvecklingsplanerna skapar individuella uppnåendemål för varje barn och att man i vissa fall tenderar att bedöma enskilda barns resultat på ett sätt som inte ligger i linje med läroplanens intentioner.⁵² Det är mindre vanligt med planer som lyfter fram hur, när och i vilka situationer barn visar sina styrkor och förmågor. I samma studie lyfts också pedagogisk dokumentation fram som ett alternativ till individuella utvecklingsplaner och där man inte bara riktar uppmärksamhet mot det enskilda barnet utan också mot barngruppen, pedagogerna och förskolemiljön.⁵³ I kommunenkäten anger också ett flertal kommuner att de i stället för – eller som ett komplement till – individuella utvecklingsplaner använder pedagogisk dokumentation eller portfolio för att dokumentera barnens lärande.

52 Även utbildningsinspektionen har i sina rapporter pekat på sådana risker.

53 Elfström, I. (2005)

I en annan studie av ifyllda individuella utvecklingsplaner för förskolebarn i fyra kommuner fann forskarna att bedömningarna i planerna i vissa fall tenderade att bli betygsliknande, i strid mot nationella direktiv om att enskilda barns prestationer inte ska utvärderas och bedömas. I andra fall innehöll utvecklingsplanerna värderingar av barns personliga egenskaper i strid med de allmänna råden för den individuella utvecklingsplanen. De flesta bedömningarna var tillbakablickande snarare än framåtsyftande.⁵⁴

Andra forskare menar att uppföljningar och bedömningar av barns lärande inte är något nytt, men att det under det senaste decenniet tillkommit nya dimensioner i bedömningarna jämfört med tidigare. Utvecklingssamtalet utmynnar ofta i en individuell utvecklingsplan där barn, föräldrar och pedagoger förbinder sig att arbeta mot vissa mål. Detta har medfört att fler aspekter än tidigare uppmärksammas och följs upp, t ex kreativitet, empati och initiativförmåga.⁵⁵ I de underlag till utvecklingssamtal som samlats in i samband med fallstudierna fanns också exempel på frågor som rörde sådana aspekter: Är barnet självständigt? Kan barnet visa empati? Hur umgås barnet med sina kamrater?

De underlag för utvecklingssamtal som förskolorna utarbetat är ofta detaljerade och tar upp många olika aspekter av barnens lärande. Här återges ett sådant exempel:

SOCIALT/EMOTIONELLT LÄRANDE

Vuxenkontakt

Kamratkontakt

Leken

Trygghet/Självkänsla

Känsloyttringar

Ansvar/Inflytande

Vila/Avkoppling

Lämning/Hämtning

INTELLEKTUELLT LÄRANDE

Kommunikation

Koncentration

Matematik

Läsa/Skriva

Gruppaktiviteter

54 Vallberg-Roth, A-C. & Månsson, A. (2008) Individuella utvecklingsplaner som uttryck för reglerad barndom – likriktning med variation. *Pedagogisk forskning i Sverige*, nr2, 2008.

55 Nordin-Hultman, E. (2004) *Pedagogiska miljöer och barns subjektskapande*. Stockholm: Liber förlag.

PRAKTISKT LÄRANDE

Måltider

Motorik

På- och avklädning

Toalettbesök

I våra fallstudier har vi också samlat in och studerat de IUP som används på förskolorna. Eftersom vi inte kunnat studera redan ifyllda IUP är det emellertid inte möjligt att bedöma hur de faktiskt används. För det första kan vi konstatera att förekomsten av IUP är utbredd i fallkommunerna. Fyra av de sex kommunerna har beslutat att alla förskolor i kommunen ska använda IUP. Tre av dessa kommuner har dessutom utformat en mall för hur IUP ska se ut. I en av dessa kommuner är mallen gemensam för förskola och skola, vilket har skapat en del problem. Förvaltningschefen berättar att mallen har blivit mycket omdiskuterad. Den har även omarbetats för att den bättre ska vara anpassad till förskolans verksamhet. De gemensamma mallar för IUP som i dag används i fallkommunerna är relativt öppna till sin karaktär. Här återges ett exempel på en sådan mall:

INDIVIDUELL UTVECKLINGSPLAN

Namn:

Födelseår:

Förskola:

- Barnets starka sidor
- Utvecklingsområde
- Vad kan göras på förskolan?
- Vad kan göras hemma?
- Utvärdering (i efterhand)

Underskrifter Datum

I motsats till att använda en gemensam mall för IUP har en av fallkommunerna helt överlämnat till förskolorna själva att, tillsammans med föräldrarna, bestämma hur IUP ska utformas. En rektor i kommunen som arbetar i en förskola i ett lågstatusområde tycker ändå att det finns svårigheter:

”Här finns det visserligen frågor som jag inte gillar, vad kan ditt barn nu, den är gränsfall tycker jag, men det är väl för att föräldrarna ska förstå vad man frågar efter. Flera avdelningar här hos oss har förenklat den väldigt mycket eftersom det är för svårt för många föräldrar...allting som handlar om vad barn kan och inte kan riskerar ju att hamna i det där med bedömning av enskilda

barn, men som sagt använder man det till för att lära oss mer om vad vi behöver utveckla i verksamheten då kan jag tycka att det är okey.”

Samma rektor beskriver att föräldrarnas inställning till IUP och att få sitt barn ”kartlagt” kan vara olika i olika upptagningsområden:

”Här är det inte många som frågar efter det, men det finns ju de här mer välbärgade områdena där man är väldigt snabb på att vilja ha bekräftelse på att man har ett väldigt duktigt barn...det vill man gärna ha i form av en siffra.”

En annan av fallkommunerna har diskuterat att införa IUP, men något beslut är ännu inte fattat. De intervjuade pedagogerna berättar att frågan diskuterats mycket i arbetslagen, där de flesta ställer sig negativa till införandet av utvecklingsplaner. Ett exempel:

”Det har varit prat om det, men jag tycker inte det låter så jätteroligt. Vi gör portfolios istället där vi visar på det positiva i barnens utveckling och vi tycker att det fungerar bra. Det är viktigt att alla förstår att vi inte har uppnåendemål, det är så lätt att trilla tillbaka i det här traditionella sättet att se. Det kan lätt bli en skola för små barn och jag är lite rädd för det.”
(pedagog)

Av de 50 personer som intervjuats i fallstudierna förhåller sig ungefär hälften neutrala till att använda IUP i förskolan (ser både för och nackdelar), 20 procent är positiva och 30 procent är negativa. Ledningsansvariga är något mer positiva än rektorer och personal. Den ökade medvetenheten om att läroplanen föreskriver att enskilda barns resultat inte ska utvärderas har bidragit till att arbetet med IUP av många upplevs som problematiskt. De som är negativa eller tveksamma hänvisar bl a till svårigheter med sekretess och att det blir ett onödigt ”pappersarbete”, men framför allt att det är en svår balansgång att använda IUP utan att bedöma enskilda barns utveckling. Ett par pedagoger säger så här:

”Jag vet inte om jag tycker att man ska behöva vända ut och in på barnen när de är så små, man är så nära dom så man märker om någonting är annorlunda i alla fall. Man behöver inte skriva ner det på papper.” (pedagog)

”Vi har ju de här individuella utvecklingsplanerna, vilka jag kan vara lite kritisk emot ibland...vi har ju både blanketter, anteckningar till utvecklingssamtal med föräldrarna...vi gjorde om alla frågor i mitt arbetslag för vi tyckte det var för mycket ja och nej. Vi ville ha mer beskrivande, t ex hur gör barnet i konflikt, hur säger barnet förlåt, hur visar barnet empati...i den individuella utvecklingsplanen står det 'vad behöver ditt barn stödjas i eller uppmuntras i', även om formuleringen är okey så kan jag tycka att man

sitter och pekar på vad barnet behöver lära sig...det är lite gammaldags med de här planerna även om de behövs...jag kan känna mer att vi behöver en utvecklingsplan för arbetslaget än för barnen.” (pedagog)

Förvaltningschefen i en av fallkommunerna beskriver svårigheten med att inte bedöma enskilda barn och deras prestationer i de individuella utvecklingsplanerna. Detta har medfört att man från förvaltningens sida utarbetat ett underlag för utvecklingssamtalen och utvecklingsplanerna:

”Vi har ett samtalsunderlag för utvecklingssamtal som alla använder och då har vi utgått från läroplanens strävansmål där det står att verksamheten ska jobba för att varje barn...det har varit smärtsamt för många för de har trott att det är barnet de ska utvärdera. I de här underlagen för utvecklingssamtal bedömer de ju sin egen verksamhet. Det man måste få till är att det inte handlar om barnen, att det är de som ska rättas till. Det är en grannliga uppgift eftersom kommunen bestämt att det ska finnas individuella utvecklingsplaner, men då vill det ju till att man skriver dem så att inte barnen bedöms.”
(ledningsansvarig)

Utbildningsinspektionen har också haft anledning att framföra synpunkter på det arbete med IUP som bedrivs i kommunen:

” Enligt kommunens beslut skall alla förskolor arbeta med individuella utvecklingsplaner Enligt skolplanen sätter personal, barn och föräldrar upp individuella mål för respektive barn. Enligt läroplanen har förskolan inte mål att uppnå utan i stället strävansmål och verksamheten bör därför anpassa sina målbeskrivningar så att det inte sätts upp mål som kommer i konflikt med läroplanens intentioner. ”

Bland personalen i kommunens fallförskolor råder delade meningar. Vissa upplever att de fått ett hjälpmedel för utvecklingssamtalen, andra är skeptiska och i vissa fall har man också protesterat mot att införa IUP. Ett par exempel:

”I början var mallarna lite fyrkantiga, men de har arbetats om och blivit bättre. Jag upplever att det har varit ett hjälpmedel när man har utvecklingssamtal och de kan säkert bli ännu bättre, att man får fatt på lärandet är inte fel, men det får inte bli ett bedömningsredskap.” (pedagog)

”Vi har inte gjort det fast vi är ålagda att göra, men jag förstår inte vitsen med det, dessa mallar innehåller ett minimum av information. Jag får väl ändå försöka, men det känns inte rätt. Det är kanske inte tillräckligt för att jag ska säga upp mig, men det är ett gränsfall, jag får inte ihop det.” (pedagog)

Några av de intervjuade tycker att det inte blivit någon större förändring sedan IUP infördes eftersom mycket av det som behandlas i utvecklingsplanerna även tidigare funnits med i olika underlag för utvecklingssamtal. En skillnad är att det ska skrivas ner och att utvecklingssamtalen tar längre tid när man ska formulera mål som alla kan förstå. Pedagogerna är oftast väl medvetna om att förskolan endast har strävansmål och har diskuterat detta i sina arbetslag när de blivit ålagda att arbeta med individuella utvecklingsplaner. De berättar också att de försöker väga sina ord och hitta rätt formuleringar så att man inte hamnar i att värdera barnens prestationer.

Endast en av fallkommunerna har inte fattat beslut på kommunnivå att förskolorna ska använda IUP. Förvaltningschefen säger att det ändå är något ”man måste sträva efter på sikt”. Däremot har kommunen nyligen tagit fram ett underlag för utvecklingssamtalen med föräldrar som ska se lika ut på samtliga förskolor. En rektor tycker att detta material ligger ganska nära IUP. I materialet beskrivs barnets styrkor, men också ”utvecklingsområden”.

5.5 Diagnos- och bedömningsmaterial

Den förra nationella utvärderingen visade att barns individuella utveckling allt mer hade fokuserats i förskolan efter reformen och att olika typer av diagnos- och bedömningsmaterial börjat användas för att bedöma barns utveckling inom olika områden. Även i utbildningsinspektionerna har den ökade användningen av bedömningsmaterial i förskolan uppmärksamats. I föreliggande utvärdering har denna tendens följts upp såväl i fallstudierna som i kommunenkäten. En enkätfråga handlade om i vilken utsträckning olika diagnos- och bedömningsmaterial används för att följa barns utveckling. Kommunernas svar redovisas i tabellen nedan.

Tabell 24 I vilken utsträckning används olika diagnos- och bedömningsmaterial i kommunernas/kommundelarnas förskolor? Andel kommuner och kommundelar i procent.

	På samtliga förskolor	På flertalet förskolor	På några förskolor	Inte alls	Vet ej	Totalt
Språkutveckling	37	23	19	16	5	100
Social utveckling	25	21	12	32	10	100
Läsutveckling	13	16	13	44	13	100
Matematisk utveckling	8	15	25	41	12	100
Annat	25	12	3	43	18	100

Diagnos- och bedömningsmaterial för att följa barns språkutveckling är det material som används i flest kommuner och i 60 procent av kommunerna används material för bedömning av språkutveckling på samtliga eller flertalet förskolor. Av de kommentarer som lämnats till svaren på denna fråga framgår

att TRAS (Tidig Registrering Av Språkutveckling) används på många förskolor för att observera barns språkliga utveckling. Även material för bedömning av barns sociala utveckling används i många kommuner och förskolor. Noterbart är att material för bedömning av läsutveckling också används ofta. Material för bedömning av matematisk utveckling förekommer också, men inte lika ofta. Kategorin "Annat" innehåller bl. a. material för bedömning av motorisk utveckling, Relationsutvecklingsschema (RUS), barnobservationer, portfolio, Kontrollerad teckningsiakttagelse (KTI) och BVC Psykologtest.

Små kommuner använder i större utsträckning diagnosmaterial för att följa barnens språk- och läsutveckling än andra kommuner. För övriga diagnoser finns det inga statistiskt säkerställda skillnader mellan olika kommuntyper. Det finns heller inget samband mellan beslut om att använda individuella utvecklingsplaner och användningen av olika diagnosmaterial. Av kommentarerna till enkätfrågorna om användningen av diagnos- och bedömningsmaterial framgår att vissa kommuner endast använder materialen i fråga när det gäller att diagnostera och ta fram åtgärdsprogram för barn i behov av särskilt stöd. Några exempel:

"Inga generella diagnoser. Diagnoser görs på barn som förefaller vara i behov av särskilt stöd. Specialpedagogisk diagnostisering således."

"Diagnos- och bedömningsmaterial används ej generellt utan när det finns behov av stöd."

Kommunenkäten och fallstudierna visar att många kommuner centralt beslutat att alla förskolor ska använda samma bedömningsmaterial. I flera fallkommuner är språk och språkutveckling ett prioriterat utvecklingsområde. Som ett led i arbetet med barns språkutveckling används observationsmaterialet TRAS på samtliga förskolor i två av fallkommunerna, på vissa förskolor i en tredje kommun, medan man i en fjärde kommun håller på att utbilda personal i att använda det aktuella materialet. Starkt förenklat innebär TRAS-materialet att man med hjälp av observationer av varje enskilt barn några gånger om året fyller i ett cirkelformat, detaljerat schema som är indelat i tre delar: en del som handlar om den sociala utvecklingen, en som handlar om ord (uttal, produktion och meningsbyggnad) och en som rör barnets språkförståelse och språkliga medvetenhet. Varje område är i sin tur indelat i olika ålderskategorier och totalt sträcker sig schemat från två till fem års ålder.

I en av fallkommunernas kvalitetsredovisning för 2006 betonas att det "inte är det enskilda barnets resultat som skall utvärderas utan verksamhetens kvalitet och resultat", men att "ändå har personalen i en förskola behov av att föra samtal med föräldrarna om de individuella barnens utveckling utifrån kvalificerat underlag och iakttagelser". Vidare skriver kommunen att "det är

personalens/arbetslagets ansvar att...uppmärksamma svårigheter för att erbjuda adekvat stöd vid behov." Med hjälp av TRAS menar man att personalen i samarbete med föräldrarna kan följa och stödja barnens utveckling.

I ett par fallkommuner är det tänkt att alla förskolor ska använda materialet på alla barn, men av intervjuerna framkommer att det finns diskussioner bland personalen om att använda TRAS i första hand när man märker att något barn har språksvårigheter och kan behöva mer stöd i sin utveckling:

"Man vill från förvaltningshåll att vi ska jobba med det, men vi håller på att fundera lite. Just nu använder vi TRAS som ett verktyg när vi funderar över några barn, det används inte på alla barnen, utan vi gör det för att kunna jobba bra med barnen som behöver den här stimulansen." (rektor)

"Tanken var att man skulle använda TRAS för alla barn, men vi tyckte att det räcker om man märker om det är något barn som har språksvårigheter. Då kan man kolla det barnet, men inte göra det på alla, en del har ju inga svårigheter." (pedagog)

Vissa visar resultaten för föräldrarna medan andra understryker att de bara använder materialet för egen del i diskussioner och planering eller som underlag för utvecklingssamtal. Flera av de intervjuade, främst ledningsansvariga, är nöjda med materialet eftersom man får en detaljerad bild av barnens språkliga utveckling:

"Vi får verkligen stenkoll på barns språkutveckling, det är jättebra men det får inte bli slagsida så att man bara ser att de inte kan en massa saker." (ledningsansvarig)

"Vi kartlägger vartenda barn varje termin. Där får man verkligen en bild över barns begrepp och språk." (pedagog)

Andra är mer kritiska eller tveksamma och framhåller att det är en balansgång så att man hanterar materialet på rätt sätt och inte utvärderar enskilda barns prestationer.

"Vi använder TRAS här i kommunen, det har vi blivit ålagda att göra. Vi har inte varit speciellt positiva här, men vi använder det för att vi måste. Man måste verkligen tänka på att inte bedöma barnen och vi har haft diskussioner om det här. Jag vet inte om det riktigt gäller TRAS, men jag tycker att det här med att använda checklistor för att pricka av vad barnen kan...oftast fokuserar man på vad de inte kan och det tycker jag inte är ett roligt sätt att jobba på eller särskilt utvecklande." (pedagog)

”Jag vill inte se det som ett bedömningsmaterial, möjligen att man bedömer verksamheten men inte barnen, men visst blir det ett bedömningsmaterial om man inte tänker sig för.” (pedagog)

Att det handlar om en ofta svår balansgång har också uppmärksammats av utbildningsinspektionen i flera av de kommuner där TRAS-materialet används. I en kommun konstaterar inspektionen att det ”ställs stora krav på förskolans personal och ledning att hantera materialet med försiktighet”.⁵⁶ I en annan kommun påpekar inspektionen att material som TRAS kan innebära möjligheter, men att det ställer stora krav på förskolans ledning och det pedagogiska ledarskapet. Inspektionen pekar även på att materialet innebär risker:

” Det är av central betydelse hur ett material som TRAS hanteras. Det skulle kunna bidra till att utveckla ett gemensamt, professionellt språk hos personalen och därmed öka både den individuella och samlade kompetensen på förskolan. Detta skulle i sin tur kunna leda till medvetna ställningstaganden för att utveckla och förbättra verksamhetens innehåll. Å andra sidan skulle TRAS kunna få funktionen att registrera små barns tillkortakommanden och leda till att det är det enskilda barnet som blir bärare av de problem verksamheten har svårt att möta. Fokus flyttas då från verksamheten till individen. Ett sådant förhållningssätt strider mot läroplanens intentioner. /... / Enligt inspektörerna måste introducerandet och användandet av TRAS hanteras med stor medvetenhet. Detta ställer stora krav på förskolans ledning och i synnerhet det pedagogiska ledarskapet.⁵⁷ ”

I två av våra fallkommuner används ett läsutvecklingsschema, LUS, som ursprungligen är ett instrument för att kartlägga yngre skolbarns läsutveckling. Förvaltningschefen i den ena av dessa kommuner berättar:

”Vi har ju infört kunskapskontroller i förskolan och det blev ju lite stora rubriker i tidningarna, men vad vi gör är att vi mäter om vår verksamhet fullföljer sitt uppdrag. Det mäter vi genom att se om femåringarna har kommit upp till en viss punkt tre, alltså att de känner igen sitt namn, skriv- och läsriktning o s v. Nästa gång tror jag att vi ska bedöma var barnen befinner sig i sin läsutveckling, inte bara om de uppnått trean. De kan mycket väl befinna sig längre och varje barn ska ju få den stimulans som det behöver utifrån sina förutsättningar.” (ledningsansvarig)

56 Skolverket (2007e) *Utbildningsinspektion i Gotlands kommun*. Inspektionsrapport 53-2006:3378. Stockholm: Skolverket; s 2.

57 Skolverket (2006a) *Utbildningsinspektion i Gnesta kommun*. Inspektionsrapport 2006:80. Stockholm: Skolverket; s 12

I en av dessa båda kommuner används även Screening, en typ av test för att kartlägga barns kommunikativa förmåga och där alla barn testas vid tre och ett halvt års ålder. I ett av kommunens måldokument anges att Screening syftar till att tidigt upptäcka barn som är sena i sin språkutveckling. Kommunen menar att Screening, tillsammans med IUP och läsobservationstester, är viktiga aktiviteter för att nå målet ”att alla elever ska lämna grundskolan med minst godkänt betyg i alla ämnen år 2015.” En av de intervjuade förskollärarna beskriver arbetet med Screening på följande sätt:

”Då sätter sig en pedagog tillsammans med ett barn och går igenom frågor och fyller i direkt, t ex kan de räkneramsa till fem, kan de sitt för- och efternamn, vad heter mamma och pappa, kan man säga en mening i ett led, kan de peka på olika färger och benämna färgerna själv, vilken nalle är stor och vilken är liten, vilken pil är lång och vilken är kort, att de kan benämna öga, näsa, mun och sina kroppsdelar. Det är ett sätt att hitta de här barnen ganska tidigt och få något stöd och hjälp.” (pedagog)

Fallstudieintervjuerna visar att det råder delade meningar bland personalen även kring LUS och Screening. Forskningen kring barn och elever med läs- och skrivsvårigheter har visat att det inte är valet av material för bedömning av läs- och skrivutvecklingen som är det viktigaste, utan att kompetensen hos pedagogerna är viktigare. För att kunna förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter är det därför av stor vikt att pedagogerna utbildas i att använda materialen, bedöma deras tillförlitlighet och kontinuerligt utvärdera hur materialen fungerar.⁵⁸

I fallstudierna framkommer att diagnos- och bedömningsmaterial används på olika sätt i olika kommuner och förskolor. Vissa kommuner/förskolor tillämpar en selektiv användning när det gäller att diagnostisera och ta fram åtgärdsprogram för barn i behov av särskilt stöd. I andra kommuner/förskolor används materialen generellt för alla barn, även de utan märkbara problem eller svårigheter. Det finns även olikheter kring huruvida föräldrarna informeras. Ibland informeras föräldrarna om att barnet kartläggs men ibland används materialen utan föräldrarnas kännedom.

Sammanfattning

Resultaten visar att det pågår en omfattande utvärderingsverksamhet både på kommunal nivå och på förskolenivå. Olika utvärderingsmodeller används parallellt för att ge en bred och nyanserad bild av förskolans verksamhet och där det utvecklats metoder för att utvärdera gentemot

⁵⁸ Myrberg, M. (2001) *Att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. En forskningsöversikt på uppdrag av Skolverket*. Stockholm: Skolverket.

strävansmål. Barns motivation och intresse för det som förskolan erbjuder står ofta i fokus när verksamheten utvärderas. Utvärdering används också som en grund för att förändra och utveckla verksamheten. Att döma av fallstudierna är olika typer av utvärderande och självgranskande aktiviteter vanligare i förskolan i dag än när den förra nationella utvärderingen genomfördes. En bidragande orsak till detta kan vara kravet på att varje förskola ska upprätta egna kvalitetsredovisningar och där olika typer av utvärderingar är ett viktigt underlag.

Användningen av individuella utvecklingsplaner (IUP) i förskolan har ökat kraftigt sedan förra utvärderingen, trots att inga statliga krav finns på att upprätta IUP i förskolan. I nästan hälften av landets kommuner och i två tredjedelar av kommunerna i storstadsregionerna finns centrala beslut om att införa IUP i alla förskolor. En tredjedel av kommunerna har också utvecklat gemensamma mallar vad de individuella utvecklingsplanerna ska innehålla. Resultaten visar att det ofta är många aspekter av barns utveckling som behandlas i dessa mallar. Allra vanligast är barns sociala utveckling och språkutveckling.

Av fallstudierna framgår att många av de intervjuade är tveksamma eller skeptiska till IUP i förskolan. Tveksamheterna handlar bl a om svårigheter med sekretess och att det blir ett onödigt ”pappersarbete”, men framför allt att det kan vara en svår balansgång att använda IUP utan att bedöma enskilda barns utveckling. Att det finns sådana svårigheter med IUP i förskolan har konstaterats i tidigare forskning som visat att bedömningarna i planerna i vissa fall tenderar att bli betygsliknande. Detta strider mot läroplanen där det anges att enskilda barns prestationer inte ska utvärderas och bedömas. Utvecklingsplanerna kunde också innehålla värderingar av barns personliga egenskaper i strid med de allmänna råden för den individuella utvecklingsplanen.⁵⁹

Vi kan även konstatera att användningen av olika typer av diagnoser och material för bedömning av enskilda barns utveckling ökar i förskolan. Merparten av dessa material är kopplade till kommunernas satsningar på språk- och språkutveckling, ett område som prioriteras både i skolplanerna och i kommunernas satsningar på kompetensutveckling. En konsekvens av detta, som framkommer i fallstudierna är att personalen blivit mer observant på hur barnen utvecklas språkligt, men även att materialen leder till att enskilda barns prestationer riskerar att bli föremål för bedömning.

59 Vallberg-Roth, A-C. & Månsson, A. (2008)

Läroplanens genomslag

6. Läroplanens genomslag

Mot bakgrund av det tidsperspektiv som forskningen om skolreformers genomslag lyfter fram så genomfördes den första nationella utvärderingen av förskolan relativt kort tid (4–5 år) efter reformen. Trots detta hade läroplanen fått ett relativt starkt genomslag. En anledning till detta kan vara att den fick ett positivt mottagande överlag. Såväl ledningsansvariga som rektorer och personal såg det som positivt att få ett dokument som sätter ord på och bekräftar det arbete som pågår i förskolan, som bidrar till att höja förskolans status, men som också fungerar som ett stöd i det pedagogiska arbetet. Att läroplanen generellt fått stort genomslag i förskolan har senare också bekräftats av utbildningsinspektionens iakttagelser.⁶⁰

I fallstudierna fick förvaltningschefer, rektorer och pedagoger besvara frågan ”Vilka är de viktigaste förändringarna som förskolan genomgått de senaste fem åren?” Nästan samtliga tar upp en eller flera förändringar som de själva beskriver som positiva. Knappt en av fem tar även upp negativa förändringar. De viktigaste förändringarna enligt rektorer och personal redovisas i tabellen nedan.

Tabell 25 Vilka är de viktigaste förändringarna som förskolan genomgått de senaste fem åren? Antal svar från rektorer och pedagoger.

Förändringar	Antal svar
Läroplanens genomslag i förskolan	20
Pedagogisk dokumentation	7
Utvärdering och kvalitetsredovisning	6
Förskolans ökade status	6
Ökad betoning på lärande	6
Förändrad barnsyn	6
Större barngrupper	6
IUP och ökad individualisering	4
Maxtaxereformen	4
Sättet att använda lokalerna och den inre miljön	3
Mindre barngrupper	3

Den förändring som nämns av de flesta (20 st) är läroplanen, dess implementering och genomslag i verksamheten. De sex förändringar som återfinns överst i tabellen ovan samt sättet att använda lokalerna och den inre miljön kan på ett eller annat sätt kopplas till förskolereformen och den kompetensutveckling av personalen och det utvecklingsarbete som följt i spåren av reformen. Införandet av maxtaxan och de kommunala besluten om införandet av IUP i

60 Skolverket (2007d)

vissa kommuner har gjorts efter reformen och läroplanens införande, medan större respektive mindre barngrupper handlar om verksamhetens ramar och förutsättningar, vilka inte förändrades i och med reformen.

Fallstudierna visar också att läroplanen i dag, nästan tio år efter att den infördes, tycks fungera som "ett levande dokument" på flertalet förskolor och avdelningar. Flera av de intervjuade menar att det tog relativt lång tid att omsätta läroplanen i praktiken eftersom det krävdes en fördjupnings- och förändringsprocess och att läroplanen har större betydelse för verksamheten i dag än under åren närmast efter införandet. Ett par exempel:

"Jag vet inte om jag brydde mig så mycket om den i början, ärligt talat. Man visste att den fanns, men sedan har jag använt den mer och mer, den är med i vardagen liksom, det var den nog inte i början." (pedagog)

"Jag tror man tänker mer och mer utifrån läroplanen, i dag finns den med på ett annat sätt än förut." (pedagog)

Läroplanen har bl a haft betydelse för att medvetandegöra personalen om uppdraget:

"Bara att man säger uppdrag, förskolans uppdrag, visar på en förändring. Läroplanen har gjort att förskolans uppdrag blivit tydligare och det går också lättare att förklara för föräldrar. Lärandet är ju mer i fokus idag, men lek och lärande hör ihop, allt måste gå hand i hand för att det ska fungera." (rektor)

"Man har blivit mer medveten i sitt sätt att förhålla sig i sin pedagogiska verksamhet, mer medvetenhet i vardagen och i de flesta situationer som uppstår, vi har någonting vi kan gå till och förankra saker vi gör och se att vi får med alla bitarna så att säga. Man missar ingenting när man har en läroplan att gå efter." (pedagog)

Flertalet av de intervjuade menar att läroplanen "finns i bakhuvudet" hela tiden när man planerar, diskuterar och utvärderar:

"Den har haft jättestor betydelse. Den finns hela tiden med i allt som görs idag. Tidigare så fanns den också med, men jag tror att dom har arbetat sig igenom den på ett annat sätt in i verksamheten" (rektor)

"Läroplanen har väldigt stor betydelse för alla tycker jag, den har man med sig hela tiden när man utvärderar och diskuterar. Det var väldigt bra att den kom." (pedagog)

”Man tittar på verksamheten på ett annat sätt. Man dokumenterar, följer upp och reflekterar, det gjorde man inte före läroplanen. Det är mer en pedagogisk verksamhet nu.” (pedagog)

Några av de intervjuade menar att läroplanen inte är så tydlig, utan ger utrymme för olika tolkningar. Detta anses som både positivt och negativt. Ett exempel:

”Den är ju inte så supertydlig i sig, men bara att det finns en läroplan att luta sig emot, framför allt när man ska beskriva uppdraget för sina medarbetare, har gjort det betydligt enklare. Vi har flyttat fokus mycket mer till vad vi ska göra, men det finns ändå jättestor frihet att utforma verksamheten och få användning av sin kreativitet och sina idéer, men inom de här ramarna.” (rektor)

Inställningen till läroplanen är i dag odelat positiv. En av de intervjuade förskollärarna ansåg att ”läroplanen är det viktigaste som hänt under min tid som förskollärare.” Flera rektorer berättar också att läroplanen är ett viktigt redskap i det pedagogiska ledningsarbetet:

”Den har haft stor betydelse för oss skolledare, man kan hela tiden kommunicera läroplanens områden och medvetandegöra pedagogerna om vissa områden som man inte alltid jobbar så jättemycket med. Det är lättare att som pedagogisk ledare ta upp saker och ting när man kan hänvisa till läroplanen. Vad man än tycker måste man ju hitta en förankring i läroplanen när man ska jobba med barnen.” (rektor)

Även i kontakten med föräldrarna fyller läroplanen en viktig funktion, bl a vid inskolningssamtal, utvecklingssamtal och föräldramöten. Läroplanen har också bidragit till att öka förskolans legitimitet gentemot föräldrarna.

Sammanfattning och diskussion

7. Sammanfattning och diskussion

Om förskolereformen

Förskolan har under det senaste decenniet genomgått omfattande förändringar. I likhet med andra offentliga verksamheter fick 90-talets lågkonjunktur konsekvenser för förskolans del i form av minskade resurser, vilket bland annat ledde till större barngrupper och lägre personaltäthet. Parallellt genomfördes också i många kommuner en långt gående decentralisering av ansvar och befogenheter till den lokala nivån. I denna inramning genomfördes 1998 en genomgripande reform.⁶¹ Förskolan överfördes till utbildningssystemet efter att under hela uppbyggnadsskedet varit en viktig del av välfärds- och familjepolitiken. Den första läroplanen för förskolan, (Lpfö 98), trädde i kraft i augusti samma år. Förskolans läroplan och den obligatoriska skolans läroplan är nära sammanlänkade och bygger på en gemensam syn på kunskap, utveckling och lärande. Ett bakomliggande motiv till övergången till utbildningssystemet och läroplanens införande var att förstärka förskolans pedagogiska uppdrag samtidigt som förskolans pedagogik skulle få ökat genomslag i skolan.⁶²

I läroplanen beskrivs förskolans värdegrund och uppdrag. Där framgår att uppdraget är brett och omfattande och betonar främjande av barns allsidiga utveckling. Förskolan ska lägga grunden för ett livslångt lärande och verksamheten ska vara rolig, trygg och lärorik. En viktig utgångspunkt är lekens betydelse för lärandet och att verksamheten ska bygga på barns motivation, initiativ och intressen. Läroplanen lyfter även fram medborgerliga aspekter. Förskolan ska utveckla barns förmåga att sätta sig in i andras situation och sätt att tänka och uppmuntra att barn får ett större inflytande över sin egen vardag. En hörnsten i förskolans uppdrag är att ”erbjuda barnen en god pedagogisk verksamhet, där omsorg, fostran och lärande bildar en helhet”. Läroplanen bygger således på den modell som internationellt fått beteckningen *educare* och som innebär att omsorg och pedagogik förenas i förskolans verksamhet. Läroplanen företräder också en kunskapssyn där barns utveckling ses som en helhet och där olika aspekter av utvecklingen (social, emotionell, kognitiv etc) förutsätter och förstärker varandra.

61 Förskolereformen var en del i ett större reformpaket där andra skolformer/verksamhetsformer berördes: förskoleklassen, den obligatoriska skolan samt fritidshemmet. Lpo94 reviderades för att även omfatta förskoleklassen och fritidshemmet.

62 Prop. 1995/96. *Vissa skolfrågor m.m.*

Vid en internationell jämförelse kan i grova drag två olika läroplanstraditioner urskiljas.⁶³ Den svenska läroplanen för förskolan faller väl in i en läroplanstradition och synsätt på barn och barns utveckling som är starkt framförallt i de nordiska länderna. Detta framgår av OECD-rapporterna *Starting Strong*.⁶⁴ I OECD-sammanhang lovordas educare-modellen och helhetssynen på barn. Svensk förskola har i flera avseenden lyfts fram som en förebild med stor respekt för barnet och där barndomen har ett värde i sig och inte enbart ses som en förberedelse för vuxenlivet. Dessutom är svensk förskola väl utbyggd och har en stabil finansiering av staten, avgifterna är låga och personalen är välutbildad jämfört med de flesta andra OECD-länder. Sverige ligger också i topp när det gäller personaltäthet och barngruppsstorlek.⁶⁵

I läroplanens förarbeten betonas att förskolans familjepolitiska uppgift ska kvarstå. Den svenska förskolans särart ska behållas och utvecklas. Samtidigt ska förskolans pedagogiska innehåll förstärkas.⁶⁶ En tolkning av motiven till reformen är att den har dubbla syften som ska balanseras och omsättas i förskolans vardagliga praktik – att stärka förskolans roll för barns lärande och samtidigt bevara särarten. Både kontinuitet och förändring är således inbyggd i reformen.

Förskolans läroplan innehåller, i motsats till skolans, inga mål för vad barnen ska uppnå vid olika tidpunkter. Målen formuleras i vida och generella termer. De anger inriktningen på förskolans arbete och är formulerade som mål för verksamheten. Eftersom målen inte anger nivåer för barns förmågor eller prestationer är det inte heller det enskilda barnets resultat som ska bedömas eller utvärderas. Det är i stället verksamheten och arbetet i förskolan som ska utvärderas i förhållande till hur väl man lever upp till målen utifrån givna ramar och förutsättningar.

63 Bennett, J. (2008) *The pedagogical task of the pre-school. How to improve quality, with a focus on more targeted goals and quality control*. Paper till nordiskt förskoleseminarium: The pedagogical task of the pre-school – do we need more targeted goals and quality control, Stockholm den 6 juni 2008.

64 OECD (2001) *Starting Strong. Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD; OECD (2006) *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD. I rapporterna jämförs verksamhet för de yngre barnen i 20 OECD-länder utifrån en rad olika kvalitetskriterier.

65 OECD (2001); OECD (2006).

66 SOU 1997:157. Bilaga 1 och 2: Kommittédirektiv till Barnomsorg- och skola-kommittén. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Utvärderingens uppläggning och genomförande

Den första nationella utvärderingen av förskolan genomfördes under åren 2002–03 och publicerades i rapporten *Förskola i brytningstid*.⁶⁷ Syftet med den nya utvärdering som här presenteras är att följa upp den tidigare utvärderingen och studera förskolereformens genomslag och konsekvenser knappt 10 år efter införandet av läroplanen.

I utvärderingen är följande frågeställningar centrala:

- *Vilken betydelse har förskolans läroplan för verksamheten i förskolan?*
- *Hur ser de strukturella villkoren och ramarna för verksamheten ut kommunalt och på olika förskolor?*
- *Hur organiseras, styrs och leds förskolan i kommunerna?*
- *Hur arbetar kommuner och förskolor med utvärdering, kvalitetsutveckling och bedömning av måluppfyllelse?*
- *Vilka diagnos- och bedömningsmaterial används?*
- *Hur arbetar kommuner och förskolor med barn i behov av särskilt stöd?*
- *Vilka likheter och skillnader finns mellan kommuner och förskolor i ovan nämnda avseenden?*

Resultaten bygger dels på en enkätstudie riktad till förvaltningschefer med ansvar för förskolan i samtliga kommuner/kommundelar i landet, dels på fallstudier i sex kommuner och 15 förskoleenheter. Där har ledningsansvariga, rektorer och personal intervjuats och olika skriftliga dokument har samlats in.⁶⁸ Vissa tendenser i den förra utvärderingen har följts upp mer ingående som exempelvis kommunernas principer för resursfördelning, barn i behov av särskilt stöd samt användningen av individuella utvecklingsplaner och diagnos- och bedömningsmaterial.

Den aktuella utvärderingen visar att flera av de utvecklingstendenser som uppmärksammades i den förra utvärderingen har förstärkts under de senaste fem åren. Många resultat pekar på att reformen fått ett starkt genomslag i förskolan. Inom vissa områden har genomslaget emellertid inte varit lika starkt eller har förskolan utvecklats i en riktning som knappast ligger i linje med reformens intentioner. Nedan sammanfattas och diskuteras de huvudresultat som på olika sätt kan kopplas till reformen och där man kan anta att refor-

67 Skolverket (2004)

68 Exempel på sådana dokument är kommunala planer (skolplaner eller separata planer för förskolan), lokala arbetsplaner, kommunala och lokala utvärderingar, kvalitetsredovisningar, exempel på dokumentation, eventuella mallar för individuella utvecklingsplaner samt olika typer av diagnos- och bedömningsmaterial.

men påverkat förskolans utveckling. I detta sammanhang vill vi också relatera den svenska förskolans utveckling till forskning och göra vissa internationella jämförelser.

Reformens genomslag

Erfarenheter visar att det är viktigt att anlägga ett längre tidsperspektiv när man utvärderar en reform. Den svenska förskolans nuvarande utformning och innehåll är ett resultat av en långsiktig utveckling, där även tidigare reformer haft betydelse.⁶⁹ Det är ett känt mönster från utvärderingar inom utbildningsområdet att reformer behöver tid för att komma igång, för att få uppslutning och inte minst för att få genomslag i praktiken. På skolområdet tar det ofta 10–15 år innan man ser resultat av beslutade reformer.⁷⁰ Det är heller inte ovanligt att centrala reformer får en annan utveckling och leder till andra resultat än de som var avsedda. Orsaker till att reformer får dåligt genomslag eller leder till oönskade effekter kan vara att reformerna har bristande stöd, att de innehåller oklarheter och inre motsättningar, att det finns bristande förutsättningar när det gäller genomförandet eller att reformerna inte är tillräckligt starka i förhållande till existerande traditioner och etablerade system.⁷¹

Den första nationella utvärderingen av förskolan visade att läroplanen redan knappt fem år efter reformen fått ett relativt starkt genomslag. En orsak till detta kan vara att läroplanen var efterlängtd och hade hög legitimitet på alla nivåer: bland ledningsansvariga, rektorer och pedagogiskt verksam personal. En annan bidragande orsak till det starka genomslaget kan vara att läroplanen fångade upp vissa utvecklingstendenser som var på gång i förskolan under 1990-talets senare del och skrev fram dessa som en norm för alla förskolor. Detta innebar att läroplanen av många uppfattades som ett dokument som beskrev och satte ord på det arbete som redan bedrevs i förskolan. Resultaten visade också att läroplanen hade bidragit till att höja förskolans status och fungerat som ett stöd i det pedagogiska arbetet.⁷²

Den nu aktuella utvärderingen visar att läroplanen i dag, tio år efter att den infördes, fått en allt större betydelse för verksamheten. Läroplanen, dess implementering och genomslag, uppfattas av många som den största förändringen i förskolan på senare tid. Läroplanen har haft stor betydelse som drivkraft för att

69 Liedman, S.E. (1997) *I skuggan av framtiden. Modernitetens idéhistoria*. Stockholm: Bonnier Alba.

70 Haug, P. (2003)

71 Sarason, S.B. (1990) *The Predictable Failure of Educational Reform*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. Tyack, D. & Cuban, L. (1995) *Tinkering toward Utopia. A century of public school reform*. London: Harvard University Press.

72 Skolverket (2004)

utveckla verksamheten i förskolan och många av de förändringar som ägt rum de senaste tio åren kan till stor del kopplas till reformen och läroplanens införande. På många förskolor fungerar läroplanen i dag som ”ett levande dokument” som genomsyrar den verksamhet som bedrivs. På kommunal och lokal nivå används läroplanen som en grund för att formulera egna mål, för kompetensutveckling och kvalitetsarbete samt för utvärdering av verksamheten. En jämförelse med resultaten från internationella studier av läroplansreformer på skolans område visar att förskolereformen fått ett ovanligt snabbt genomslag.

Ett viktigt syfte med förskolereformen var att all pedagogisk verksamhet som syftar till att fostra och stödja barn i deras utveckling och lärande bör ses som en helhet. Förskolans betydelse i det livslånga lärandet skulle förstärkas och ett led i detta var en närmare integrering av förskola och skola på statlig nivå. I detta avseende kan förskolereformen sättas i relation till OECD:s rekommendationer som formuleras i rapporten *Starting Strong* (2001). OECD lyfter där fram betydelsen av en mer enad syn på lärande i förskola och skola och att verksamheter för yngre barn bör ingå i ett starkt och jämlikt partnerskap med det övriga utbildningssystemet. OECD konstaterar i en senare rapport att olika policy har utvecklats i olika länder.⁷³ Frankrike och engelskspråkiga länder förespråkar en ”förberedelse för skolan” och fokuserar på utvecklandet av kognitiva förmågor. I dessa länder har innehåll och pedagogiska metoder närmast sig varandra i förskola och skola, men på bekostnad av förskolans pedagogik. En annan policy har utvecklats i länder med en socialpedagogisk tradition, som i Norden och Centraleuropa. Här betraktas förskolan som en bred förberedelse för livet och som det första steget i det livslånga lärandet. I dessa länder finns en bred uppslutning kring att förskolepedagogiken ska influera åtminstone de första åren i skolan.

Utvärderingen visar att förskola och skola närmast sig varandra organisatoriskt i kommunerna efter reformen. Förskola och skola är i allmänhet organiserade i gemensam nämnd och förvaltning och har även gemensamma kommunala styrdokument. Utvecklingen har gått mot en ökad samordning de senaste fem åren. Samordningen mellan förskola och skola tar sig även uttryck i hur kommunerna organiserar verksamheten på enhetsnivå. Det vanligaste sättet att organisera förskolan är i enheter som omfattar förskola, förskoleklass och grundskola samt ibland även fritidshem och särskola. I våra fallstudieintervjuer uttrycker pedagogerna en medvetenhet om förskolans uppdrag som bygger på en lång tradition – att omsorg, fostran och lärande hör ihop och förutsätter varandra. Samtidigt framgår det att tyngdpunkten i förskolan förskjutits mot en ökad betoning på barns lärande efter förskolereformen, något som framkom

73 OECD (2006)

redan i den förra utvärderingen och som nu framstår ännu tydligare. Det finns också en starkare betoning på förskolans roll som en förberedelse för skolan.

I förskolans läroplan anges mål och/eller riktlinjer för områdena Normer och värden, Utveckling och lärande, Barns inflytande, Förskola och hem samt Samverkan med förskoleklass, skola och fritidshem. Såväl kommunenkäten som fallstudierna tyder på att genomslaget varit starkast inom de båda först nämnda områdena, men även inom områdena Barns inflytande och Förskola och hem bedöms flertalet förskolor ha kommit långt. Inom området Samverkan med förskoleklass, skola och fritidshem har genomslaget inte varit lika starkt.

En förklaring till det starka genomslaget för målområdet Normer och värden kan vara att det knyter an till en stark tradition i svensk förskola som bygger på principen att utveckling sker i grupp och att barn utvecklas i samspel med andra. Många pedagogiskt verksamma i förskolan har redan före läroplanen arbetat med att utveckla barns förmåga att ta hänsyn till och tänka sig in i hur andra kan tänka och känna. Resultaten tyder på att arbetet inom detta område har vidareutvecklats och fördjupats.

När det gäller området Utveckling och lärande finns mer inslag av förändring. I vissa fall tyder förändringarna på ett brott mot tidigare tradition genom en ökad individualisering där barns utveckling och lärande mer betraktas som ett individuellt projekt. Men vi ser även resultat som tyder på att särarten i svensk förskola har vidareutvecklats genom en ökad medvetenhet om vad barn vill lära sig och hur de lär. Synen på barn som nyfikna och kompetenta har förstärkts.

Barns inflytande, liksom samverkan mellan förskola och hem, framträder också som målområden med ett relativt starkt genomslag. Nya former för att utveckla barns inflytande har vuxit fram, där barnen bl a oftare involveras i utvärderingar av verksamheten. Lyhördheten och respekten för barns initiativ har också ökat. Samverkan mellan förskola och hem har alltid varit en viktig hörnsten i förskolans arbete. Detta område verkar på olika sätt ha vidareutvecklats och rollerna har tydliggjorts. Förskolans uppdrag är tydligare i och med läroplanens införande och mycket tyder på att förskolans legitimitet har ökat gentemot föräldrarna.

Däremot tycks samverkan med förskoleklass, skola och fritidshem inte ha utvecklats i någon större omfattning sedan förra utvärderingen, trots att verksamheterna oftare idag är organiserade inom samma enhet med gemensam chef.

Ökad decentralisering – ökad kommunal styrning och kontroll

Olika reformer har lett till att ansvaret för förskolan sedan 1990-talet har blivit alltmer decentraliserat. I Skolverkets första nationella utvärdering av förskolan framkom att många kommuner hade genomfört en långt gående decentralisering av ansvar och beslut i en rad viktiga frågor. Den aktuella utvärderingen visar att decentraliseringen ytterligare förstärkts genom att resurser fördelas direkt till enheterna och genom att ansvar och befogenheter inom en rad olika områden är utlagt på enheterna. Rektor har ofta stor frihet att besluta om hur man vill använda resurserna och i flertalet kommuner kan rektor även omfördela resurser mellan olika verksamhetsformer. Genom att rektorernas ansvar och arbetsuppgifter har utökats har utrymmet att ägna sig åt pedagogisk ledning blivit begränsat. En konsekvens är att det pedagogiska ansvaret oftare delegeras till personalen. Ett annat tecken på att decentraliseringen har ökat är att kommunernas styrning över barngruppernas storlek minskat sedan förra utvärderingen.

I utvärderingen framkommer också att parallellt med en ökad decentralisering, har kommunernas styrning och kontroll över förskolan i flera avseenden ökat. Att decentralisering ofta går hand i hand med utökad kontroll är ett känt mönster från andra studier. I ett decentraliserat system får uppföljning och utvärdering en viktig funktion för att upprätthålla en nödvändig kontroll.⁷⁴

Utvärderingen visar att det pågår en omfattande utvärderingsverksamhet både på kommunal nivå och på förskolenivå. Där används ett brett spektrum av olika utvärderingsmodeller som exempelvis självvärderingar, kollegieutvärderingar, föräldraenkäter och utvärderingar där barnen involveras. Att döma av fallstudierna är olika typer av utvärderande och självgranskande aktiviteter inslag vanligare i förskolan i dag än när den förra nationella utvärderingen genomfördes. Enligt kommunenkäten tillmäts också uppföljning och utvärdering större betydelse för kvaliteten i förskolan i dag jämfört med för fem år sedan. En bidragande orsak till detta kan vara kravet på att varje förskola ska upprätta egna kvalitetsredovisningar och där olika typer av utvärderingar blir ett viktigt underlag. År 2006 infördes en förordning om kvalitetsredovisning i förskolan som bland annat innebär att varje kommunalt bedriven förskola ska upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av verksamheten. Enligt kommunenkäten får förvaltningsledningen information om förskolornas kvalitetsutveckling främst

74 Weiler, H. (1990) Decentralisation in educational governance: An exercise in contradiction? I Granheim, M., Kogan, M. & Lundgren, U.P. (Eds) *Evaluation as Policymaking*. London: Jessica Kingsley Publishers.

genom förskolornas egna kvalitetsredovisningar och samtal med rektorer, men också genom centralt och lokalt initierade utvärderingar.

Andra resultat som tyder på en ökad kommunal styrning är att många kommuner centralt beslutat att förskolorna ska upprätta individuella utvecklingsplaner och använda material för bedömning av barns kunskaper och färdigheter inom olika områden.

En likvärdig förskola?

Förskolans särskilda ansvar för barn i behov av särskilt stöd lyfts fram i både skollag och läroplan. Förvaltningscheferna i mer än hälften av landets kommuner anser att andelen barn med stödbehov har ökat samtidigt som man bedömer att resurserna för barn i behov av särskilt stöd är otillräckliga. De vanligaste insatserna är att personalen får konsultation/handledning eller att förskolan tilldelas extra personalresurser. Samtliga fallkommuner har en central organisation för särskilt stöd där man samlar specialistkompetens som förskolorna kan anlita, vilket är uppskattat av personalen. Däremot vittnar rektorer och personal ofta om att det kan vara svårt att få extra personalresurser för ett barn som är i behov av särskilt stöd. I princip behövs en medicinsk/psykologisk diagnos, vilket det kan ta lång tid att få. Detta resultat kan ställas i relation till att användningen av olika diagnosmaterial ofta motiveras med att kartläggningar behövs för att tidigt identifiera barn som behöver stöd. Resultaten visar dock att denna koppling fungerar sämre i praktiken då resurserna i många kommuner är otillräckliga.

Enligt kommunenkäten har nästan tre fjärdedelar av kommunerna gjort uppföljningar av insatserna för barn i behov av särskilt stöd de senaste fem åren. Endast 40 procent av de svarande bedömer att resurserna är tillräckliga. Däremot anser en större andel, 75 procent, att insatserna för barn i behov av stöd är effektiva.

I förskolans läroplan anges att verksamheten ska ta hänsyn till barns olika förutsättningar och behov och att resurserna därför inte ska fördelas lika. När kommunerna fördelar resurser till förskolan används ofta en kombination av olika principer, men *volymbaserad resurs* är den klart vanligaste principen. Nästan 9 av 10 kommuner använder sig av en sådan modell som allra oftast utgör merparten av den totala budgeten. Detta innebär att resurser till största delen tilldelas utifrån principen en summa pengar per barn eller en summa motsvarande ett visst antal tjänster per barngrupp oavsett hur barnens villkor ser ut i övrigt. Kommunerna fördelar även resurser till förskolan som i olika avseenden kan betecknas som kompensatoriska. Två tredjedelar av kommunerna har en *tilläggsbaserad resurs* för barn i behov av särskilt stöd medan endast 20 procent av kommunerna fördelar tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer.

Dessa tilläggsbaserade resurser utgör dock en mindre andel av förskolans totala budget – vanligen några procent. I de kommuner där respektive typ av princip förekommer är medeltalet för tilläggsresurser för särskilt stöd 5 procent och medeltalet för socioekonomiska tilläggsresurser knappt 4 procent av förskolans totala budget (exklusive lokaler). Kommuner med kommunalförvaltningar, som de tre storstäderna, ingår inte i dessa medeltal. Kommunfullmäktige i dessa kommuner tar i större utsträckning hänsyn till kommundelarnas socioekonomiska struktur när de fördelar resurser till respektive kommunal och det socioekonomiska tillägget utgör där en betydligt större andel av budgeten, från knappt 10 procent till närmare en tredjedel av budgeten.

I vår kommunenkät framgår att barngruppernas storlek främst är ett resultat av ekonomiska prioriteringar, medan bl a upptagningsområdets karaktär har liten betydelse för kommunernas beslut om barngruppernas storlek. Resultaten har stora likheter med dem i den förra utvärderingen. Jämfört med för fem år sedan är det i dag en större andel kommuner som helt saknar normer eller riktlinjer för barngruppernas storlek – 51 procent jämfört med 40 procent fem år tidigare. Kommunernas styrning över barngruppernas storlek har alltså minskat till viss del. Den genomsnittliga gruppstorleken har minskat något sedan förra utvärderingen, men variationerna är stora, bl a beroende på att andelen deltidsbarn har ökat. I landets kommuner varierar ”taket” för antalet barn i olika åldergrupper med ca 5 barn.

Andelen anställda med högskoleutbildning har varit i stort sett oförändrad på senare år. Medan utbildningsnivån ökat något i de kommunala förskolorna har den stadigt sjunkit i enskilda förskolor under 2000-talet i takt med att dessa blivit fler.⁷⁵ När det gäller tillgången på utbildad personal finns det stora skillnader mellan olika kommuner, men också mellan olika upptagningsområden i samma kommun. Samtliga fallkommuner har ambitionen att öka andelen förskollärare, men eftersom det inte finns tillräckligt många utbildade att tillgå stannar det oftast vid just en ambition.

I förra utvärderingen framkom att lokalernas utformning är en viktig kvalitetsaspekt ur personalens synvinkel. Idag är något fler nöjda med lokalerna och många av de intervjuade beskriver hur de ständigt försöker anpassa den inre miljön till barns behov, förutsättningar och intressen. Personalen delar oftare in barnen i mindre grupper och arbetar mer strukturerat.

Sammantaget visar utvärderingen att reformen och de tydligare krav som läroplanen ställer på verksamheten inte inneburit någon större förändring vad gäller förskolans ramar och förutsättningar. Någon extra tilldelning i form av ekonomiska resurser var inte heller kopplad till reformen och under de senaste

75 Skolverket (2007a) *Barn och personal i förskola 2007*. www.skolverket.se.

tio åren har det endast skett marginella förändringar i fråga om barngruppernas storlek, personaltäthet och tillgången till högskoleutbildad personal.

Den förra nationella utvärderingen av förskolan visade att det förekom variationer i olika avseenden *mellan* kommuner men framförallt *inom* kommuner. Förskolor inom samma kommun arbetade ofta under olika villkor, bland annat varierade barngruppernas storlek, lokalernas utformning och möjligheterna att rekrytera utbildad personal. Förskolor belägna i socialt utsatta områden hade ofta svårare att genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.

Dessa variationer mellan kommuner och förskolor när det gäller ramar och förutsättningar tycks kvarstå. När kommunerna fördelar resurser är det relativt ovanligt med tilläggsresurser utifrån sociala skillnader och när det förekommer utgör de kompensatoriska inslagen oftast en liten andel av förskolornas budget.

Sett i ett internationellt perspektiv kan vi konstatera att likvärdigheten inom svensk förskola framstår som hög i många avseenden.⁷⁶ Trots detta visar utvärderingen på vissa brister sett i relation till de ambitioner som finns i de statliga styrdokumenterna. Vissa kommuner, framför allt i storstadsområdena, har emellertid försökt motverka sådana brister genom fördelning av mer omfattande tilläggsresurser till förskolor som arbetar under sämre villkor.

Ökad bedömning av enskilda barns utveckling

Ett resultat från den förra nationella utvärderingen var att både kommuner och förskolor ibland hade svårigheter att skilja på strävansmål och uppnåendemål och hur måluppfyllelse bedöms i förskolan respektive skolan. I dag tyder resultaten på att medvetenheten har ökat bland ledningsansvariga, rektorer och personal om att förskolans läroplan endast innehåller strävansmål och att enskilda barns resultat inte ska utvärderas.

Men samtidigt pekar kommunernas styrning av förskolan delvis i en annan riktning. Användningen av individuella utvecklingsplaner (IUP) i förskolan har ökat kraftigt sedan den förra utvärderingen, trots att varken läroplanen eller någon annan förordning anger några krav på att upprätta IUP i förskolan.⁷⁷ I nästan hälften av landets kommuner och i två tredjedelar av kommunerna i storstadsregionerna finns centrala beslut om att införa IUP i alla förskolor. När kommunenkäten skickades ut i samband med den förra nationella utvärderingen hade knappt en tiondel av kommunerna beslutat att införa IUP i förskolan.

76 Bertram, T. & Pascal, C. (2002) *Early Years Education: An International Perspectives*. London: Qualifications and Curriculum Authority; OECD (2006)

77 Däremot finns det sedan januari 2006 bestämmelser med krav på individuella utvecklingsplaner i grundskolan.

En tredjedel av kommunerna har också utvecklat gemensamma mallar för vad de individuella utvecklingsplanerna ska innehålla. Ofta behandlas många aspekter av barns utveckling i planerna enligt förekommande mallar. Allra vanligast är barns sociala utveckling och språkutveckling. Av fallstudierna framgår att det inte är okomplicerat att använda IUP i förskolan. Många pedagoger och rektorer är tveksamma eller skeptiska, framförallt när förskola och skola ska ha en gemensam mall för IUP. Tveksamheterna handlar ibland om svårigheter med sekretess, men framför allt beskrivs det som en svår balansgång att använda IUP utan att bedöma enskilda barns utveckling. Att det finns sådana svårigheter med IUP i förskolan har konstaterats i tidigare forskning. Bedömningarna i planerna tenderar i vissa fall att bli betygsliknande i strid mot nationella direktiv om att enskilda barns prestationer inte ska utvärderas och bedömas. Utvecklingsplanerna innehåller ibland också värderingar av barns personliga egenskaper i strid med de allmänna råden för den individuella utvecklingsplanen som riktar sig till grundskolan.⁷⁸

Ett annat tydligt resultat är att användningen av diagnos- och bedömningsmaterial som fokuserar enskilda barns utveckling har ökat i förskolan. Merparten av dessa material är kopplade till kommunernas satsningar på språk- och språkutveckling, ett område som prioriteras både i skolplanerna och i kommunernas satsningar på kompetensutveckling. En konsekvens av detta, som ibland framkommer i fallstudierna, är att personalen blivit mer observant på hur barnen utvecklas språkligt, men också att materialen i praktiken innebär att enskilda barns prestationer blir föremål för bedömning. Det sistnämnda har också uppmärksammats av Skolverkets utbildningsinspektion som i flera rapporter påpekat att både IUP och olika bedömningsmaterial måste hanteras med stor medvetenhet och försiktighet, vilket också ställer stora krav på förskolans ledning och det pedagogiska ledarskapet. Det finns även material som tyder på att förskolans skolförberedande roll har förstärkts. I nära en tredjedel av kommunerna använder förskolorna diagnosmaterial för barns läsutveckling. Fallstudierna visar att diagnos- och bedömningsmaterial används på olika sätt i olika kommuner och förskolor. Vissa kommuner/förskolor tillämpar en selektiv användning när det gäller att diagnostera och ta fram åtgärdsprogram för barn i behov av särskilt stöd. I andra kommuner/förskolor används materialen generellt för alla barn, även de utan märkbara problem eller svårigheter. Det finns även olikheter kring huruvida föräldrarna informeras. Ibland informeras föräldrarna om att barnet kartläggs men ibland används materialen utan föräldrarnas kännedom.

78 Vallberg-Roth, A-C. & Månsson, A. (2008) Individuella utvecklingsplaner som uttryck för reglerad barndom – likriktning med variation. *Pedagogisk forskning i Sverige*, nr 2/2008.

Utvärderingen visar således på en ökad kartläggning och bedömning av enskilda barns utveckling utifrån föreställningar om vad barn ska klara av i olika åldrar. Denna utveckling kan förmodligen delvis kopplas till införandet av läroplanen och den ökade betoningen på barns lärande, men den ökade användningen av bedömningsmaterial och individuella planer är även en del av en större internationell trend.⁷⁹

Ett annat sätt att studera och följa barnen är att dokumentera deras utveckling och lärande, något som också lyfts fram i förskolans läroplan. I OECD-rapporten ”Starting Strong II” beskrivs två olika läroplanstraditioner som kan urskiljas internationellt. Inom den ena traditionen tenderar man att introducera skolliknande innehåll och metoder i förskolan.⁸⁰ I de länder där denna tradition är stark baseras kvalitetskontrollen när det gäller barns lärande på tydliga mål och tester av på förhand givna kunskaper och färdigheter.⁸¹ Flera forskare är kritiska och ifrågasätter nyttan med dessa test av flera olika skäl. Exempelvis visar studier att barnets kognitiva förmågor främst påverkas starkt av hemmiljön och föräldrarnas socio-ekonomiska tillhörighet och att det därför kan vara problematiskt att bedöma en verksamhets kvalitet genom att mäta barnens prestationer.⁸²

Inom den andra traditionen, som betecknas som den nordiska och centraleuropeiska traditionen, finns en stark tro på att förskolans pedagogik kan influera de första åren i skolan.⁸³ I flera av de länder där denna tradition är stark synliggörs vad barnen lär sig bl a genom dokumentation i syfte att följa barnens framsteg, men dokumentationen används också som utgångspunkt för kollegial reflektion kring barnens lärande bland personalen.⁸⁴ En av de forskare som ansvarat för OECD-studien, menar att om syftet är att utveckla förskolans kvalitet, är den förstnämnda traditionen otillräcklig samtidigt som han konstaterar att de flesta länder i dag undviker att testa yngre barn:

”Most countries avoid testing or noting young children, a position comforted by early childhood experts who argue that such tests are often poorly designed and developmentally inappropriate.”⁸⁵

79 Vallberg-Roth, A-C. & Månsson, A. (2008).

80 OECD (2006), s 61. Bland de 20 granskade OECD-länderna återfinns denna tradition i bl a Australien, Canada, Frankrike, Irland, Holland, Storbritannien och USA.

81 OECD (2006), s 141.

82 Berliner, D. C. (2005) Our Impoverished View of Educational Reform. *Teachers College Record*, August 02, 2005; Barton, P.E. & Coley, R.J. (2007) *The Family: America's Smallest School*. Princeton, New Jersey: Educational Testing Service.

83 OECD (2006), s 59–61. Se även Martin-Korpi, B. (2005) The Foundation for Lifelong Learning. *Children in Europe*. Issue 9. 2005.

84 OECD (2006), s 141.

85 Bennett, J. (2008), s 7.

Kommunen käten visar att pedagogisk dokumentation är ett område som mer än hälften av kommunerna valt att prioritera i sitt arbete med kompetensutveckling. Pedagogisk dokumentation syftar till att synliggöra dels barnen och verksamheten, dels att utvärdera sammanhangets och miljös betydelse för barnens lärande, lek och samarbete. Pedagogisk dokumentation kan ses som ett kollektivt utvärderingsinstrument och skiljer sig från individuella utvecklingsplaner och sådan dokumentation som enbart riktar in sig på individen.⁸⁶ All personal och samtliga rektorer som intervjuats i samband med fallstudierna berättar att de dokumenterar verksamheten på de egna avdelningarna eller enheterna. Detta kan jämföras med den förra utvärderingen då ca tre fjärdedelar av de intervjuade arbetade med dokumentation. Det vanligaste är att personalen upprättar pärmar eller portfolios för varje barn där man kan följa deras utveckling under tiden på förskolan. Jämfört med den förra utvärderingen har det i dag blivit vanligare att dokumentationen ligger till grund för gemensam reflektion bland personalen, dvs att dokumentationen blir en pedagogisk dokumentation. I OECD-rapporten ”Starting Strong II” noteras också att arbetet med dokumentation, bl a med inspiration från de kommunala förskolorna i Reggio Emilia, fått ett särskilt kraftigt genomslag i svenska förskolor.⁸⁷ Men även i andra länder har pedagogisk dokumentation alltmer börjat användas i förskolan, där den även diskuterats som ett alternativ till användningen av olika typer av tester.⁸⁸

Ett snävare uppdrag?

Utvärderingens resultat ger en sammantagen bild av att barns språkutveckling i dag betraktas som alltmer central i förskolan. Jämfört med den förra utvärderingen prioriteras språk och språkutveckling i betydligt fler skolplaner, särskilt i kommuner i storstadsområdena. Språk och språkutveckling är också det område som flest kommuner prioriterar när det gäller personalens kompetensutveckling. Fallstudierna visar också att arbetet med språkutveckling särskilt lyfts fram i beskrivningarna av hur förskolorna arbetat inom läroplansområdet ”utveckling och lärande”. Språk och språkutveckling står också i fokus i många individuella utvecklingsplaner och i de diagnos- och bedömningsmaterial som används på allt fler förskolor. Det är också ett område där det är vanligt med insatser för barn i behov av särskilt stöd.

86 Elfström, I. (2005). *Varför individuella utvecklingsplaner? En studie om ett nytt utvärderingsverktyg i förskolan*. Stockholm: HLS Förlag.

87 OECD (2006)

88 Se t ex Smith, A.F. (2000) Reflective portfolios: Preschool possibilities. *Childhood Education*, 76(4), 204-208; Horm-Wingard, D. M. (2002) The Reggio Emilia approach and accountability assessment in the United States. In Fu, V.R., Stremmel, A.J. & Hill, L.T. (Eds) *Teaching and learning: Collaborative exploration of the Reggio Emilia approach*. Upper Saddle River, New Jersey: Merrill Prentice Hall; Solley (2007).

Samtidigt som de flesta områden i läroplanen fått ett relativt snabbt och brett genomslag i förskolan, kan vi således se en utveckling där inte minst kommunerna själva, när det gäller området utveckling och lärande, i hög grad prioriterar arbetet med språk och språkutveckling, bl a med motivet att på sikt förbättra måluppfyllelsen i grundskolan. Det ligger nära till hands att tolka resultaten i termer av en förskjutning av förskolans uppdrag till att alltmer handla om en förberedelse inför skolan. Frågan är om den starka prioriteringen av *ett* område i läroplanen sker på bekostnad av uppdraget att främja barns allsidiga utveckling? Internationella studier har uppmärksammat en sådan utveckling i andra länder där ”*narrowing the curriculum*” blivit ett vanligt mönster i förskola och skola.⁸⁹ Även den ökade användningen av tester har bidragit till en sådan utveckling då lärarna fokuserar på sådant som de vet kommer att testas (”teach to the test”).⁹⁰ Detta är en utveckling som är stark framförallt i engelsk- och franskspråkiga länder. Flera omfattande studier av ”primary school” i England visar emellertid att en starkare fokusering på nyckelområdena läsa, skriva och räkna bland 5–7-åringar med tillhörande nationella test haft en negativ effekt på elevernas kunskapsutveckling.⁹¹

De nordiska länderna har hittills haft en annan tradition och annat synsätt. I rapporten *Starting Strong II* jämförs verksamheter för yngre barn inom olika OECD-länder. Där beskrivs utvecklingen mot en snävare diskurs och en ökad fokusering på skolförberedande mål. I rapporten understryks vikten av att förskoleverksamhet har breda generella mål:

” In the early childhood field, an instrumental and narrow discourse about readiness for school is increasingly heard. Faced by this challenge, it seems particularly important that the early childhood centre should become a community of learners, where children are encouraged to participate and share with others, and where learning is seen as primarily interactive, experiential and social. Learning to be, learning to do, learning to learn and learning to live together are each important goals for young children.”⁹²

Den svenska läroplanen för förskolan utmärks av just sådana breda generella

89 Se t ex Frost, J.L. (2003) *Bridging the Gaps: Children in a Changing Society*. Paper presented at the ACEI Annual Conference in Phoenix, Arizona, April 2003. Kenney, B. (2006) Schools Narrowing Their Curriculums, *School Library Journal*, May 2006: 17

90 Solley, B.A. (2007)

91 Harlen, W. (2007) *The Quality of Learning: assessment alternatives for primary education*. Primary Review Research Survey 3/4. University of Bristol; Tymms, P. & Merrel, (2007) *Standards and Quality in English Primary Schools Over Time: the national evidence*. Primary Review Research Survey 4/1. University of Durham; Whetton, C., Ruddock, G. & Twist, L. (2007) *Standards in English Primary Education: the international evidence*. Primary Review Research Survey 4/2. National Foundation of Educational Research.

92 OECD (2006), s 221.

mål. Resultaten visar att läroplanen fått ett starkt genomslag och bidragit till en utveckling och fördjupning av arbetet inom läroplanens olika målområden. Resultaten visar också att arbetet med utvärdering har utvecklats där olika utvärderingsmodeller används parallellt för att ge en bred och nyanserad bild av förskolans verksamhet och där det utvecklats metoder för att utvärdera gentemot strävansmål. Barns motivation och intresse för det som förskolan erbjuder står ofta i fokus när verksamheten utvärderas. Utvärdering används också som en grund för att förändra och utveckla verksamheten. Genom pedagogisk dokumentation har verksamheten och barns lärande synliggjorts. Utgångspunkten för en sådan dokumentation är att barns utveckling och lärande inte sker isolerat utan sätts in i ett vidare sammanhang där barngruppen, miljön och pedagogernas förhållningssätt har stor betydelse.

Samtidigt finns flera resultat som pekar i en annan riktning. Förskolan har fått en ökad betydelse som skolförberedande, uppdraget har blivit snävare med en större betoning på språkutveckling. Barns utveckling, prestationer och färdigheter kartläggs och bedöms i ökad omfattning. Denna utveckling ligger knappast i linje med reformens intentioner och bryter mot den läroplanstradition som i OECD-sammanhang betecknats som den nordiska och där Sverige lyfts fram som ett föredöme. Utvärderingen visar således på en komplex och delvis motstridig bild där educare-modellen lever kvar och utvecklas samtidigt som den svenska förskolan i vissa avseenden närmar sig ett annat läroplanstänkande.

Referenser

Referenser

- Asplund Carlsson, M., Pramling Samuelsson, I. & Kärrby, G. (2001) *Strukturella faktorer och pedagogisk kvalitet i barnomsorg och skola*. Stockholm: Skolverket.
- Barton, P.E. & Coley, R.J. (2007) *The Family: America's Smallest School*. Princeton, New Jersey: Educational Testing Service.
- Bennett, J. (2008) *The pedagogical task of the pre-school. How to improve quality, with a focus on more targeted goals and quality control*. Paper till nordiskt förskoleseminarium: The pedagogical task of the pre-school – do we need more targeted goals and quality control? Stockholm den 6 juni 2008.
- Berliner, D. C. (2005) Our Impoverished View of Educational Reform. *Teachers College Record*, August 02, 2005.
- Bertram, T. & Pascal, C. (2002) *Early Years Education: An International Perspective*. London: Qualifications and Curriculum Authority.
- Bjurek, H., Gustafsson, B., Kjulín, U., & Kärrby, G. (1992): *Effektivitet och kvalitet i barnomsorgen*. Rapport nr 1992:07. Institutionen för pedagogik, Göteborgs Universitet.
- Cuban, L. (1993) *How Teachers Taught. Constancy and Change in American Classrooms 1880–1990*. Second Edition. New York: Teachers College Press.
- Elfström, I. (2005). *Varför individuella utvecklingsplaner? En studie om ett nytt utvärderingsverktyg i förskolan*. Stockholm: HLS Förlag.
- Frost, J.L. (2003) *Bridging the Gaps: Children in a Changing Society*. Paper presented at the ACEI Annual Conference in Phoenix, Arizona, April 2003.
- Harlen, W. (2007) *The Quality of Learning: assessment alternatives for primary education*. Primary Review Research Survey 3/4. University of Bristol.
- Haug, P. (2003) *Kvalitet i förskolan. Forskning om och utvärdering av förskolan 1998–2001*. Forskning i fokus, nr 8. Stockholm: Skolverket.
- Horm-Wingard, D. M. (2002) The Reggio Emilia approach and accountability assessment in the United States. In Fu, V.R., Stremmel, A.J. & Hill, L.T. (Eds) *Teaching and learning: Collaborative exploration of the Reggio Emilia approach*. Upper Saddle River, New Jersey: Merrill Prentice Hall.
- Kenney, B. (2006) Schools Narrowing Their Curriculums. *School Library Journal*, May 2006:17.
- Lenz Taguchi, H. (1997) *Varför pedagogisk dokumentation?* Stockholm: HLS Förlag.

- Liedman, S.E. (1997) *I skuggan av framtiden. Modernitetens idéhistoria*. Stockholm: Bonnier Alba.
- Lundgren, U.P. (1979) *Att organisera omvärlden. En introduktion till läroplans-teori*. Stockholm:Liber.
- Martin-Korpi, B. (2005) The Foundation for Lifelong Learning. *Children in Europe*. Issue 9. 2005.
- Myrberg, M. (2001) *Att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. En forskningsöversikt på uppdrag av Skolverket*. Stockholm: Skolverket.
- Nordenstam, U., Ulveson, E. & Åsén, G. (2006) *Individuella utvecklingsplaner i förskolan*. PM 2006-02-23. Nätverket för förskoleverksamhet och skolbarns-omsorg. Stockholm: Skolverket.
- Nordin-Hultman, E. (2004) *Pedagogiska miljöer och barns subjektskapande*. Stockholm: Liber förlag.
- OECD (2001) *Starting Strong. Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD;
- OECD (2006) *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD
- Om förskolans läroplan. Regeringens förord till läroplanen*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Prop. 1995/96:206. *Vissa skolfrågor m.m.*
- Sarason, S.B. (1990) *The Predictable Failure of Educational Reform*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- SKOLFS (2006) *Läroplan för förskolan*
- Skollagen* (1985:1100)
- Skolverket (2003) *Gruppstorlekar och personaltäthet i förskola, förskoleklass och fritidshem*. Rapport 237. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2004) *Förskola i brytningstid. Nationell utvärdering av förskolan*. Rapport 239. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2005) *Allmänna råd och kommentarer – Kvalitet i förskolan*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2006a) *Utbildningsinspektion i Gnesta kommun*. Inpektionsrapport 2006:80. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2006b) *Information om individuella utvecklingsplaner i förskolan – PM 2006-06-15*. Stockholm: Skolverket

- Skolverket (2007a) *Barn och personal i förskola 2007*. www.skolverket.se.
- Skolverket (2007b) *Barn, elever och personal – Riksnivå. Sveriges officiella statistik om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Del 2, 2007*. Rapport 298. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2007c) *Fem år med maxtaxa. Uppföljning av reformen allmän max-taxa m.m.*Rapport 294. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2007d) *Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter av inspektionen under tre år*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2007e) *Utbildningsinspektion i Gotlands kommun*. Inspektionsrapport 53-2006:3378. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2007f) *Skolverkets lägesbedömning 2007*. Rapport 303. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2008a) *Särskilt stöd i grundskolan. En sammanställning av senare års forskning och utvärdering*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2008b) *Lärare inom förskola, skola och vuxenutbildning. 2008 års prognos över behov av och tillgång på lärare perioden 2008–2022*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2008c) *Personalförstärkningar i förskolan. Utvärdering av statsbidrag fördelat under åren 2005 och 2006*. Rapport 314. Stockholm: Skolverket.
- Smith, A.F. (2000) Reflective portfolios: Preschool possibilities. *Childhood Education*, 76(4), 204–208
- Socialstyrelsen (1995) *Barnomsorgen i socialtjänstlagen*. Allmänna råd 1995:2. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Solley, B.A. (2007) On Standardized Testing. *Childhood Education*. Fall 2007; s 31–37.
- SOU 1997:157. *Att erövra omvärlden. Förslag till läroplan för förskolan*. Slutbetänkande av Barnomsorg- och Skolakommittén. Stockholm: Utbildningsdepartementet
- Tyack, D. & Cuban, L. (1995) *Tinkering toward Utopia. A century of public school reform*. London: Harvard University Press.
- Tymms, P. & Merrel, (2007) *Standards and Quality in English Primary Schools Over Time: the national evidence*. Primary Review Research Survey 4/1. University of Durham.

Vallberg-Roth, A-C. & Månsson, A. (2008) Individuella utvecklingsplaner som uttryck för reglerad barndom – likriktning med variation. *Pedagogisk forskning i Sverige*, nr 2/2008

Weiler, H. (1990) Decentralisation in educational governance: An exercise in contradiction? I Granheim, M., Kogan, M. & Lundgren, U.P. (Eds) *Evaluation as Policymaking*. London: Jessica Kingsley Publishers.

Whetton, C., Ruddock, G. & Twist, L. (2007) *Standards in English Primary Education: the international evidence*. Primary Review Research Survey 4/2. National Foundation of Educational Research.

Åberg, A. & Lenz Taguchi, H. (2005) *Lyssnandets pedagogik – etik och demokrati i pedagogiskt arbete*. Stockholm: Liber.

Bilagor

Enkät till ledningsansvariga för förskolan i landets kommuner/kommundelar

Skolverket genomför för närvarande en nationell utvärdering av förskolan. Den första nationella utvärderingen genomfördes under åren 2002–03 och finns redovisad i Skolverkets rapport "Förskola i brytningstid" (som kan laddas ner från Skolverkets hemsida www.skolverket.se.) Den pågående utvärderingen kommer att följa upp vissa utvecklingstendenser och resultat från den förra utvärderingen i syfte att kunna göra jämförelser över tid. Utvärderingen ska dels ge en samlad bild av förskolans utveckling på nationell nivå, dels ge kunskap om utvecklingen på kommunal och lokal nivå. Som en del av utvärderingen kommer information att samlas in genom en enkät till ledningsansvariga i landets samtliga kommuner och kommundelar.

Enkäten innehåller frågor om olika aspekter av kvalitet och kvalitetsutveckling, bl.a. frågor om barngruppernas storlek, barn i behov av särskilt stöd, personalens kompetensutveckling, kommunala utvärderingar av verksamheten samt användningen av diagnoser och andra material för bedömning av barns utveckling. Vid utformningen av enkäten har samråd skett med Sveriges Kommuner och Landsting.

Frågorna rör kommundelen (eller motsvarande) i de fall som enkäten adresserats till kommundelen, i annat fall kommunen.

Skolverket vill understryka att när resultaten av enkätundersökningen redovisas kommer ingen enskild kommun att kunna identifieras. Resultaten kommer, tillsammans med resultaten från andra delstudier i utvärderingen, att redovisas i en rapport från Skolverket i slutet av våren 2008.

Vi ber dig svara på frågorna och skicka tillbaka blanketten i det portofria svarskuvertet så snart som möjligt.

Stort tack på förhand för din medverkan!

Vid frågor om enkäten kontakta:

Lena M. Olsson tfn 08-527 332 69 eller Gunnar Åsén tfn 073- 377 32 32

Med vänliga hälsningar

Tommy Lagergren
Tf enhetschef

Gunnar Åsén
Projektledare

Enkäten har besvarats av:

Namn: _____

Befattning: _____

Telefon: _____

Allmänna frågor om förskolan

1. Har kommunen/kommundelen en gemensam nämnd för förskola och skola?

1. Ja
2. Nej, förskolan tillhör _____ nämnden

2. Har kommunen/kommundelen en gemensam förvaltning för förskola och skola?

1. Ja
2. Nej, förskolan tillhör _____ förvaltningen

3. I vilket dokument anges kommunala mål och riktlinjer för förskolans verksamhet i Er kommun/kommundel?

1. I förskoleplanen
2. I skolplanen
3. I annat dokument, nämligen _____
4. Behandlas ej i något dokument → **Gå till fråga 5**

4. Vilka områden prioriteras när det gäller förskolans verksamhet i Er kommun/kommundel enligt dokumenten i fråga 3? Flera svarsalternativ är möjliga.

1. Värdegrundsfrågor (etik, empati, demokrati)
2. Genusfrågor och könsroller
3. Barns inflytande
4. Föräldrasamverkan och föräldrainflytande
5. Samarbete med förskoleklass, skola och fritidshem

6. Barn i behov av särskilt stöd
7. Barn med annat modersmål än svenska
8. Språk och språkutveckling
9. Naturvetenskap och matematik
10. Kulturfrågor och skapande verksamhet (bild, musik, drama, rörelse mm)
11. Miljöfrågor
12. Hälsa och kost
13. Barns identitetsutveckling och sociala utveckling
14. Barns lek
15. Annat, nämligen _____

Egna kommentarer till de allmänna frågorna om förskolan (frågorna 1-4).

Barngruppernas storlek

5. Har Ni några normer eller riktlinjer för maximal barngruppsstorlek i Er kommun/kommundel?

1. Ja, enligt politiskt beslut
2. Ja, enligt utvecklad praxis
3. Nej → **Gå till fråga 7**

6. Vilken är den maximala barngruppstorleken (antalet barn per avdelning) enligt gällande norm eller praxis i Er kommun/kommundel?

1. Småbarnsgrupper (ca 1-3 år) Antal barn _____
2. Grupper med äldre barn (ca 3-5 år) Antal barn _____
3. Syskongrupper (1-5 år) Antal barn _____
4. Annan ålderindelning _____ år Antal barn _____

7. Hur stämmer följande påståenden om barngruppernas storlek överens med förhållandena i Er kommun/kommundel?

	Stämmer helt 1	Stämmer delvis 2	Stämmer inte alls 3
Barngruppernas storlek bestäms utifrån			
a) ... pedagogiska mål och ambitioner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) ... ekonomiska resurser och prioriteringar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) ... föräldrarnas efterfrågan på förskoleplatser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) ... upptagningsområdets sociala karaktär	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) ... andelen barn i behov av särskilt stöd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) ... personalens utbildning och kompetens	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) ... barnens ålder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) ... lokalernas storlek och utformning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) ... politiska beslut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Egna kommentarer till frågorna om barngruppernas storlek (frågorna 5-7):

Barn i behov av särskilt stöd

8. Har andelen barn i behov av särskilt stöd förändrats i förskolorna i Er kommun/kommundel sedan 2002?

1. Ja, andelen har ökat
2. Ja, andelen har minskat
3. Nej, ingen förändring
4. Vet ej

9. På vilket sätt identifieras barn i behov av särskilt stöd i Er kommun/kommundel?

	Ofta 1	Sällan 2	Aldrig 3
1. Personalens utsagor om barnet ligger till grund <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2. Föräldrarnas utsagor om barnet ligger till grund <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. En medicinsk/psykologisk diagnos ligger till grund <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. <input type="checkbox"/> Vet ej			

10. Vilka är de vanligaste orsakerna till att särskilt stödinsatser beviljas? Flera svarsalternativ är möjliga.

- Fysiska funktionshinder
- Allergier
- Koncentrationssvårigheter
- Motorisk- perceptuella svårigheter
- Språk- och talsvårigheter
- Inlärningsvårigheter
- Känslomässiga svårigheter
- Psykosociala svårigheter
- Barn som far illa/bristande hemmiljö
- Annat, nämligen _____
- Vet ej

11. Hur ofta förekommer följande insatser för barn i behov av särskilt stöd i Er kommun/kommundel?

	Ofta 1	Sällan 2	Aldrig 3
1. Resursavdelningar/resursförskolor <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Personalförstärkning/extra resurs <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Minskning av antal barn på avdelningen <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Personalhandledning/konsultation <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Anpassning av lokaler <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Andra insatser, nämligen _____			

12. Har Ni gjort någon uppföljning av insatserna för barn i behov av särskilt stöd i Er kommun/kommundel sedan 2002?

1. Ja
2. Nej
3. Vet ej

13. Anser Ni att resurserna för barn i behov av särskilt stöd är tillräckliga i Er kommun/kommundel?

1. Ja
2. Nej
3. Vet ej

14. Anser Ni insatserna för barn i behov av särskilt stöd är effektiva/ leder till önskat resultat i Er kommun/kommundel?

1. Ja
2. Nej
3. Vet ej

Egna kommentarer till frågorna om barn i behov av särskilt stöd (frågorna 8-14).

Kvalitetsutveckling

15. Hur får Ni som ledningsansvarig kunskap om hur kvaliteten utvecklas i kommunens/kommundelens förskolor?

	Ofta 1	Sällan 2	Aldrig 3
1. Genom samtal med förskolechefer/rektorer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Genom utvärderingar initierade på central nivå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Genom utvärderingar initierade på lokal nivå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Genom besök på förskolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Genom kvalitetsredovisningar
6. På annat sätt, nämligen _____

16. Vilken betydelse anser Ni att följande faktorer har för verksamhetens kvalitet i förskolorna i Er kommun/kommundel?

	Stor betydelse 1	Liten betydelse 2	Ingen betydelse 3
1. Barngruppernas storlek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Barngruppernas sammansättning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Personaltätheten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Förskolans lokaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Personalens utbildning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Personalens erfarenhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Personalens engagemang	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Det pedagogiska ledarskapet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Personalens fortbildning och kompetensutveckling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Föräldrarnas engagemang	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Läroplanen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Uppföljning och utvärdering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Modeller för resursfördelning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Andra faktorer, nämligen _____			

17. Vilken fortbildning/kompetensutveckling för förskolans personal har Ni prioriterat eller satsat mest på i Er kommun/kommundel sedan 2004? Ange högst fem alternativ.

1. Läroplanen och dess genomförande
2. Värdegrundsfrågor (etik, empati, demokrati)
3. Genusfrågor och könsroller
4. Föräldrasamverkan
5. Miljöfrågor
6. Barn i behov av särskilt stöd
7. Barn med annat modersmål än svenska
8. Språk och språkutveckling

9. Naturvetenskap och matematik
10. Hälsa och kost
11. Barns identitetsutveckling och sociala utveckling
12. Kulturfrågor och skapande verksamhet (bild, musik, drama, rörelse mm)
13. Barns lek
14. Individuella utvecklingsplaner
15. Pedagogisk planering
16. Utvärdering
17. Pedagogisk dokumentation
18. Pedagogisk handledning
19. Annat, nämligen _____

18. Omfattas de fristående förskolorna av kommunens/kommundelens arbete med ledning och kvalitetsutveckling?

1. Ja, i samma omfattning som de kommunala förskolorna
2. Ja, men i mindre omfattning än de kommunala förskolorna
3. Nej, inte alls
4. Det finns inga fristående förskolor i kommunen

Egna kommentarer till frågorna om kvalitetsutveckling (frågorna 15-18):

Utvärdering

19. Har Ni i Er kommun/kommundel genomfört några uppföljningar/utvärderingar av hur förskolans verksamhet utvecklats i relation till mål och intentioner i förskolans läroplan?

1. Ja, år: _____
2. Nej

20. Finns det några kommunala riktlinjer för utvärdering av förskolans verksamhet i Er kommun/kommundel?

1. Ja
2. Nej

21. Vilka aspekter av förskolans verksamhet har utvärderats på centralt initiativ i Er kommun/kommundel sedan 2004? Flera svarsalternativ är möjliga.

1. Värdegrundsfrågor (etik, empati, demokrati)
2. Genusfrågor och könsroller
3. Föräldrasamverkan
4. Samarbete med förskoleklass, skola och fritidshem
5. Miljöfrågor
6. Förskolans insatser för barn i behov av särskilt stöd
7. Förskolans insatser för barn med annat modersmål än svenska
8. Språk och språkutveckling
9. Naturvetenskap och matematik
10. Hälsa och kost
11. Kulturfrågor och skapande verksamhet (bild, musik, drama, rörelse m.m.)
12. Barns lek
13. Annat, nämligen _____

22. Har Ni på central nivå beslutat om att alla förskolor ska använda individuella utvecklingsplaner (IUP) i Er kommun/kommundel?

1. Ja, år: _____
2. Nej

23. Finns det någon gemensam mall för hur en IUP skall se ut och vara uppbyggd i kommunens/kommundelens förskolor?

1. Ja
2. Nej → Gå till fråga 25

24. Vilka aspekter av barns individuella utveckling skall tas upp i IUP enligt förekommande mall? Flera svarsalternativ är möjliga.

1. Känslomässig utveckling
2. Matematisk utveckling
3. Motorisk utveckling
4. Skapande förmåga
5. Social utveckling
6. Språkutveckling
7. Annat, nämligen _____

25. I vilken omfattning används olika diagnos- eller bedömningsmaterial för att följa enskilda barns utveckling i Er kommun/kommundel (OBS frågan avser ej IUP)?

	På samtliga förskolor	På flertalet förskolor	På några förskolor	Inte alls	Vet ej
	1	2	3	4	5
1. Språkutveckling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Läsutveckling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Matematisk utveckling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Social utveckling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Annat, nämligen _____					

Egna kommentarer till frågorna om utvärdering (frågorna 19-25):

Övriga synpunkter

Tack för Din medverkan!

Bilaga 2.

Intervjuguide för fallstudieintervjuer:

Intervjuer med förskolepersonal

INLEDNING

Bakgrund

Vilken utbildning har du? Vilket år blev du klar?

Hur länge har du arbetat på den här förskolan?

Personalen och barngruppernas storlek

Antal barn på avdelningen? Barnens ålder? Antal heltidsbarn?

Hur tycker du att storleken på barngruppen fungerar?

1. FRÅGOR OM FÖRSKOLAN

Profil/inriktning

Finns det något som är speciellt utmärkande för den här avdelningen? Inriktning/profil? Starka/svaga sidor?

Lokalerna och miljön

Vad anser du om lokalerna och den inre miljön?

I vad mån styr barnens intressen och behov sättet att använda lokalerna/miljön?

Hur tycker du att utemiljön fungerar?

2. KOMPETENSUTVECKLING OCH PEDAGOGISK LEDNING

Vilken fortbildning har du fått de senaste tre åren?

Får du den kompetensutveckling du önskar?

På vilket sätt kommer dina erfarenheter från fortbildning och kompetensutveckling dina kollegor och verksamheten till del?

På vilket sätt får ni pedagogisk ledning? Hur tycker du att stödet från förskolechef/rektor fungerar?

3. ANPASSNING OCH STÖD

Hur ser du möjligheterna att utforma verksamheten utifrån varje barns behov och förutsättningar? Hur gör ni? Vilka svårigheter finns?

Finns det barn på avdelningen som beviljats särskilda stödinsatser? Hur många?

Hur identifieras barn i behov av stöd?

Vilka är de vanligaste orsakerna till att stöd beviljas?

Vilka stödinsatser ges? Vad anser du om stödinsatserna?

4. PLANERING, UTVÄRDERING OCH BEDÖMNING

Vad utgår ni ifrån när ni planerar verksamheten?

Utvärderar ni verksamheten på förskolan/avdelningen?

Vad utvärderar ni? Vilka är delaktiga? Hur används utvärderingarna?

Dokumenterar ni verksamheten? Vad dokumenteras? Hur används dokumentationen?

Hur ofta och när förekommer gemensam reflektion bland personalen kring pedagogiska frågor?

Upprättar ni IUP på avdelningen? Hur används den kunskap som ni får fram genom IUP? Vad anser du själv om IUP?

Används någon form av diagnos- eller bedömningsmaterial för att bedöma enskilda barns utveckling? Hur använder ni den kunskap som ni får fram?

5. SYNEN PÅ FÖRÄNDRINGAR OCH UPPDRAGET

Vilka är de viktigaste förändringarna som förskolan genomgått de senaste (fem) åren?

Vad har dessa förändringar inneburit för dig och ditt arbete? Vad har förändringarna inneburit för barnen?

Hur ser du på relationen mellan fostran, omsorg och lärande? Var ligger tyngdpunkten i ert arbete? Går det bra att förena de olika uppgifterna?

6. FÖRSKOLAN OCH LÄROPLANEN

Vilken betydelse har läroplanen haft för arbetet på din avdelning?

Hur arbetar ni för att sträva i målens riktning inom följande områden:

- normer och värden
- utveckling och lärande

- barns inflytande
- föräldrar och hem
- samverkan med förskoleklass, skola och fritidshem

Finns det några områden där du tycker att ni kommit långt? På vilket sätt?
Finns det områden där du tycker att ni kommit mindre långt? Vad tror du det beror på?

7. VISIONER

Vilka förändringar av förskolan skulle du själv vilja se om du blickar framåt?

