

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet

2015-11-15
1 (10)
Dnr 8.1.1- 2015:1173

Redovisning av uppdrag om statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan

U2015/3229/S, U2015/03560/SAM, U2015/01954/GV

Härmed redovisas uppdraget statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan givet genom Uppdrag att förbereda inför ett kommande uppdrag om statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan (U2015/3229/S, nedan kallad uppdraget), Förordning (2015:404) om statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan (nedan kallad förordningen) samt i Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolverk (U2015/03560/SAM, U2015/01954/GV). Av uppdraget framgår att insatsen ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 15 november 2015.

Innehåll

- Missiv med sammanfattning
- 1. Bakgrund
 - 1.1 Information om statsbidraget
- 2. Fördelning av statsbidraget läsåret 2015/16
 - 2.1 Geografisk spridning
 - 2.2 Mer än hälften av de huvudmän som beviljats statsbidrag har en barngruppstorlek över riksgenomsnittet för 2014
 - 2.3 Fördelning av statsbidrag på huvudmannanivå
- 3. Huvudmännens åtgärder
 - 3.1 Åtgärder för att minska barngruppernas storlek
 - 3.2 Åtgärder för att motverka en ökning av barngruppernas storlek
 - 3.3 Åtgärder för att prioritera barngrupper med barn födda 2013 eller senare
 - 3.4 Hur huvudmannen planerar att följa upp barngruppernas storlek
- 4. Synpunkter från huvudmän
 - 4.1 Önskemål om ett generellt stöd på huvudmannanivå och större fokus på personaltäthet
 - 4.2 Avdelning problematiskt som definition av barngruppsstorlek
- 5. Skolverkets kommentarer
 - 5.1 Många huvudmän sökte inte bidrag
 - 5.2 Skolverket tar fram föreskrifter

Sammanfattning

Barngrupperna har ökat i storlek under de senaste 30 åren visar Skolverkets officiella statistik. År 1985 var den genomsnittliga barngruppen 13,4. År 2014 har den genomsnittliga barngruppen ökat till 16,9. Under 2000-talet så har dock barngrupperna minskat från 17,2 till 16,9.

Skolverket har för läsåret 2015/16 fördelat 540 mnkr i statsbidrag för att minska barngruppernas storlek och/eller motverka en ökning av barngruppernas storlek, vilket motsvarar totalt cirka 18 000 platser. Kommunala huvudmän har beviljats 479 465 409 kr vilket motsvarar 15 982 platser. Enskilda huvudmän har beviljats 60 710 071 kr vilket motsvarar 2 023 platser.

Skolverket bedömer att de i huvudsak bidragande orsakerna till att statsbidraget inte söktes av fler huvudmän är att bidraget kräver en stor medfinansiering, det är första gången som enskilda huvudmän och privata ägare av förskolor kan ansöka om statsbidrag hos Skolverket och att ansökningsperioden inföll i augusti/september under pågående läsår.

Skolverket redogör i rapporten för synpunkter från huvudmän bl.a. gällande den problematik de ser med att definiera en barngrupp som en avdelning och önskemål om större fokus på personaltäthet.

Skolverket föreslår en höjning av bidragsbeloppet. En för låg nivå på bidraget kan leda till att särskilt huvudmän med begränsade ekonomiska och administrativa resurser väljer att avstå från att söka. Skälen till Skolverkets förslag är att förbättra huvudmäns förutsättningar att genomföra de åtgärder som de anger vid ansökan.

På Skolverkets vägnar

Anna Ekström
Generaldirektör

Sarah Ahlgren
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har Håkan Berling, Eva Durhan, Pia Enochsson, Jonas Nordström och Katarina Tiväng i Skolverkets ledningsgrupp deltagit.

1. Bakgrund

Regeringen har genom regeringsbeslut den 28 maj 2015 gett Skolverket i uppdrag att fördela statsbidrag till huvudmän för att minska barngruppers storlek i förskolan. Särskilt fokus ligger på gruppstorleken för de yngsta barnen. Av uppdraget framgår att insatsen ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 15 november 2015.

I enlighet med uppdraget har Skolverket lämnat information till huvudmän om syftet med statsbidraget och regeringens avsikter när det gäller förutsättningar för att ta del av det. Information har getts via Skolverkets webbplats, skolverket.se. Skolverket har också enligt uppdraget tagit emot och behandlat ansökningar från och med den 3 augusti med en sista ansökningsdag den 4 september 2015 och planerat för att från och med oktober betala ut medel till huvudmän som beviljats statsbidraget.

Av Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolverk framgår att för utgifter som följer av förordningen får Skolverket belasta anslagsposten med högst 415 mnkr för 2015. Skolverket har ett bemyndigande att för läsåret 2015/16 belasta anslagsposten med högst 830 mnkr. Skolverket får under 2015 använda högst tre miljoner kronor för administration och för perioden augusti till december 2015 används cirka 490 000 kronor av de administrativa medlen till löner.

För läsåret 2015/16 betalas bidraget ut i oktober 2015 och i januari 2016 med halva bidragbeloppet per utbetalning.

1.1 Information om statsbidraget

Enligt 3 § förordningen lämnas statsbidrag under förutsättning att bidraget används till insatser för att minska barngruppernas storlek i förskolan. Bidraget får även användas för att motverka en ökning av barngruppernas storlek. Av 3 § framgår vidare att huvudmannen ska prioritera barngrupper med barn födda 2013 eller senare.

Enligt 4 § förordningen ska det i ansökan bland annat anges hur huvudmannen planerar att minska barngruppernas storlek eller vilka åtgärder huvudmannen avser att vidta för att motverka en ökning av barngruppernas storlek vid den eller de förskoleenheter som ansökan avser. Det ska också framgå hur huvudmannen planerar att följa upp utvecklingen av barngruppernas storlek.

Av 8 § förordningen framgår att Skolverket ska följa upp och utvärdera effekterna av statsbidraget. Skolverket ska i samband med sin årsredovisning till Regeringskansliet lämna en redovisning av hur bidraget har använts.

2. Fördelning av statsbidraget läsåret 2015/16

Nedan redogörs för hur fördelningen av statsbidraget läsåret 2015/16 fallit ut för samtliga huvudmän respektive kommunala och enskilda huvudmän.

Minska barngruppernas storlek

I kolumnen ”antal förskoleenheter där man avser att minska barngruppernas storlek” redovisas det antal förskoleenheter där huvudmännen uttryckligen angett som åtgärd att minska barngruppernas storlek och cirka 315 mnkr har beviljats för att minska barngruppernas storlek.

Motverka en ökning av barngruppernas storlek

Det är huvudsakligen kommunala huvudmän som ansökt om att motverka en ökning av barngruppernas storlek och Skolverkets bedömning är att cirka 225 mnkr har beviljats för att motverka en ökning av barngruppernas storlek.

Åtgärden att motverka en ökning av barngruppernas storlek kan inte redovisas för på förskoleenhetsnivå på grund av att huvudmän som åtgärd angett planerade men ännu inte byggda förskoleenheter och/eller förskoleenheter som kan tänkas påverkas i det fall huvudmannen beviljas statsbidrag.

Tabell 1 Fördelning av statsbidraget läsåret 2015/16

	Antal beviljade platser för att minska och/eller att motverka en ökning av barngruppernas storlek	Beviljat belopp för att minska och/eller att motverka en ökning av barngruppernas storlek	Antal förskoleenheter där man avser att minska barngruppernas storlek
Samtliga huvudmän som sökt 487 stycken	18 006	540 175 481 kr	2 191
Enskilda huvudmän som sökt 262 stycken	2 023	60 710 071 kr	234
Kommunala huvudmän som sökt 225 stycken	15 982	479 465 409 kr	1 957

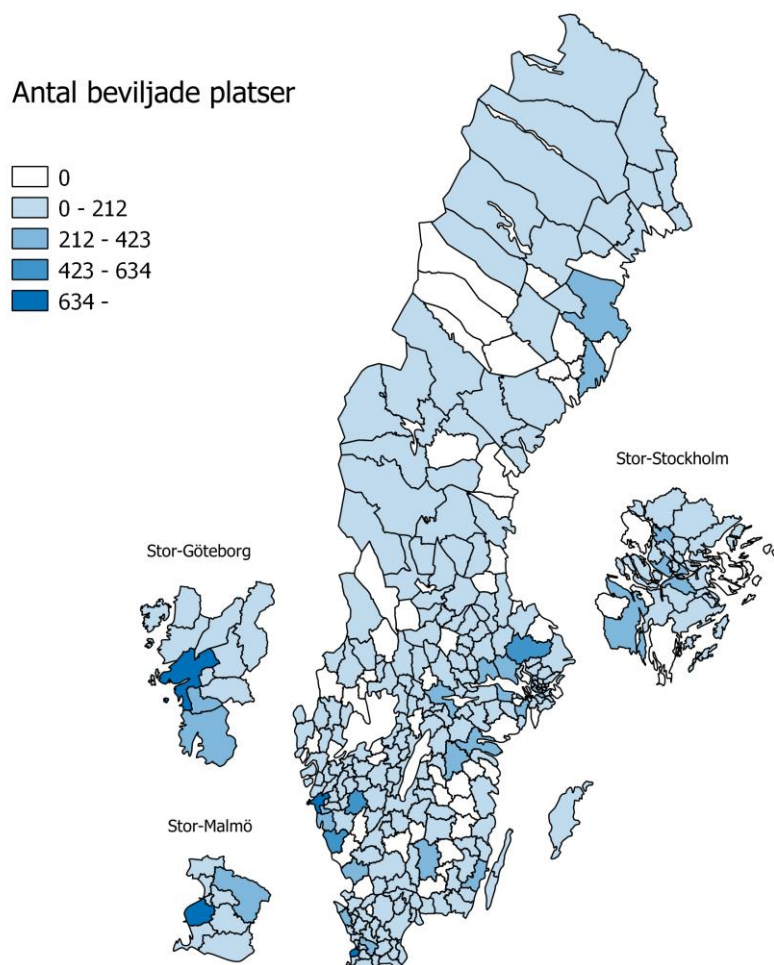
Antal beviljade platser är avrundade.

9 stycken ansökningar har avslagits på grund av att begärd komplettering inte inkommit.

2.1 Geografisk spridning

Statsbidrag för att minska barngrupperna i förskolan har tilldelats huvudmän, kommunala och enskilda, för åtgärder på förskoleenheter i 231 av landets 290 kommuner.

Karta 1. Beviljat antal platser per kommun

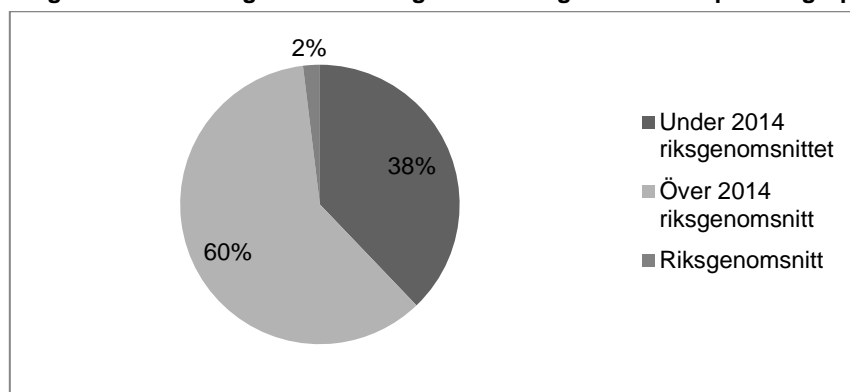


2.2 Mer än hälften av de huvudmän som beviljats statsbidrag har en barngruppsstorlek över riksgenomsnittet för 2014

Mer än hälften av bidraget går till förskolor som finns i kommuner med en barngruppsstorlek över riksgenomsnittet som för 2014 var 16,9 barn/elever per barngrupp.

Andelen av bidraget som fördelas till huvudmän som befinner sig i kommuner med en barngruppsstorlek över riksgenomsnittet är 60 procent. De tilldelas ca 325 miljoner kronor. Huvudmän som däremot befinner sig i kommuner som har rikets genomsnittliga barngruppsstorlek eller under tilldelas 40 procent av bidraget vilket omfattar ca 215 miljoner kronor.

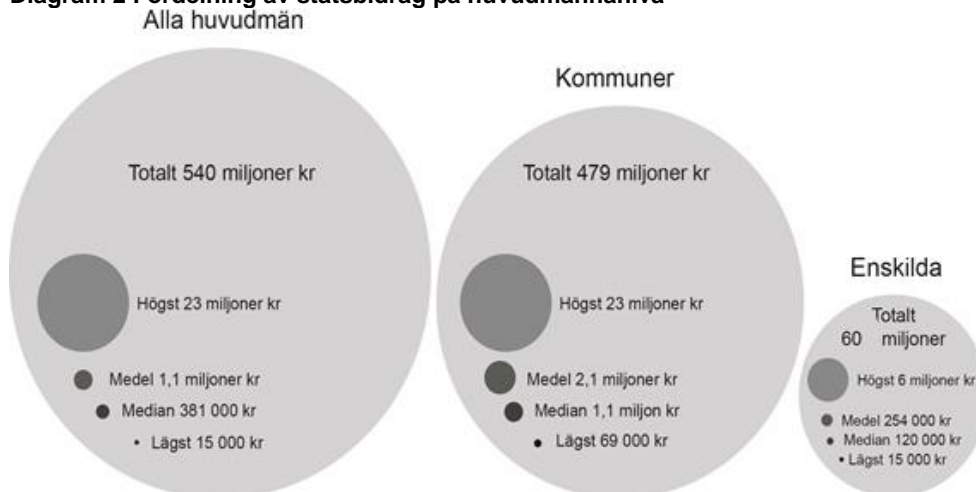
Diagram 1 Fördelning av statsbidrag utifrån riksgenomsnittet på barngrupper



2.3 Fördelning av statsbidrag på huvudmannanivå

Nedan visas högst beviljat belopp, medeltal för beviljat belopp, median för beviljat belopp samt lägst beviljat belopp för respektive kategori.

Diagram 2 Fördelning av statsbidrag på huvudmannanivå



Beloppen är avrundade.

3. Huvudmännens åtgärder

Nedan anges kortfattat exempel på åtgärder som huvudmän beskrivit vid ansökan om statsbidraget.

3.1 Åtgärder för att minska barngruppernas storlek

Huvudmännen har huvudsakligen angett som åtgärd för att minska barngruppernas storlek:

- att utöka förskolan med en eller flera avdelningar
- att minska antalet inskrivna barn på förskolan under året
- att inte fylla det antal platser man har tillstånd till från kommunen utan stanna vid ett lägre barnantal (gäller enskilda huvudmän)
- att börja använda nya lokaler

3.2 Åtgärder för att motverka en ökning av barngruppernas storlek

Åtgärderna för att motverka en ökning av barngruppernas storlek är i många fall de samma som för att minska barngruppernas storlek. Huvudmännen har i huvudsak angett som åtgärd för att motverka en ökning av barngruppernas storlek:

- att utöka förskolan med en eller flera avdelningar
- att avstå från att ta in barn från förskolans kö
- att börja använda nya lokaler

3.3 Åtgärder för att prioritera barngrupper med barn födda 2013 eller senare

Huvudmän har huvudsakligen angett som åtgärd för att prioritera barngrupper med barn födda 2013 eller senare att:

- de ska starta en ny avdelning på förskolan för barn födda 2013 eller senare
- ta in färre barn till gruppen
- flytta de äldre barnen till en större grupp
- bygga en ny förskola där vissa av platserna kommer att vara förbehållna de yngre barnen
- utöka lokalerna
- dela in de mindre barnen i två grupper

3.4 Hur huvudmannen planerar att följa upp barngruppernas storlek

Huvudmän planerar att följa upp barngruppernas storlek bland annat genom att:

- diskutera med personalgrupp och på arbetsplatsträffar
- genom kontinuerlig utvärdering
- genom att diskutera nyintag i styrelsen
- genom regelbunden kontroll
- träffar med förskolechefer
- genom att ta ut statistik via kansli
- stämma av med kommunpolitiker

4. Synpunkter från huvudmän

I arbetet med handläggningen av bidraget har Skolverket haft kontakt med ett stort antal huvudmän och förskolor via telefon och epost. De huvudsakliga synpunkter som framförts till myndigheten vid dessa kontakter presenteras nedan.

4.1 Önskemål om ett generellt stöd på huvudmannanivå och större fokus på personaltätthet

Flera kommunala huvudmän menar att kraven på att ange barngruppsstorlek, antal avdelningar och åtgärder per förskoleenhet är ett omfattande arbete som kräver tid och resurser¹. Ett generellt stöd på huvudmannanivå menar man skulle ge kommunerna bättre förutsättningar att arbeta med att minska barngruppernas storlek.

I kontakten med huvudmän under ansökningstiden, via mejl och telefon, har de återrapporterat att om de väljer att ta emot färre barn och samtidigt behålla samma antal personal så kommer de inte ha möjlighet att söka bidraget på grund av att det skulle medföra ekonomiska problem. En möjlig konsekvens vissa huvudmän ser är att ett nyttjande av statsbidraget skulle leda till att de behöver säga upp personal. Några huvudmän, både kommunala och enskilda, har i sin ansökan angett att de endast önskar ansöka om bidraget i syfte att öka personaltättheten.

Flera huvudmän har framfört att bidraget, istället för att vara avsett att minska barngruppernas storlek, borde vara inriktat på att höja personaltättheten inom förskolan. Detta menar man skulle ge huvudmän möjlighet att ta hänsyn till faktorer som resursfördelning gällande till exempel personalens kompetens, barn i behov av särskilt stöd, barngruppernas sammansättning och storlek, lokaler och miljöernas utformning.

4.2 Avdelning problematiskt som definition av barngruppsstorlek

Kommunnätverket² har framfört att begreppet *gruppstorlek* i förskolan är svårdefinierat och inte överensstämmer med verksamheternas faktiska organisering av barngruppernas storlek. Kommunnätverket anser att *avdelning* som definition på barngruppsstorlek inte överensstämmer med hur barnen i praktiken är indelade i grupper under dagen. Barnen kan under en och samma dag vara indelade i en eller flera olika grupper utifrån aktivitet.

Kommunnätverket framför vidare att de under lång tid framfört att *avdelning* som begrepp inte ger en relevant återspeglning av den dagliga verksamheten på förskolorna. De menar också att så som statsbidraget är utformat med utgångspunkt i de uppgifter om avdelning som lämnas årligen per den 15 oktober

¹ Av 4 § förordningen framgår bl.a. att det i ansökan ska anges vilken eller vilka förskoleenheter som ansökan avser, en prognos för storleken på barngrupper vid den eller de förskoleenheter som ansökan avser per den 15 oktober bidragsåret, hur huvudmannen planerar att minska barngruppernas storlek eller vilka åtgärder huvudmannen avser att vidta för att motverka en ökning av barngruppernas storlek vid den eller de förskoleenheter som ansökan avser

² Linköpings kommun, Gävle kommun, Örebro kommun, Västerås kommun, Norrköpings kommun, Helsingborgs kommun

till SCB, så riskerar statsbidraget att inte leda till någon faktisk förändring i barngruppernas storlek, utan endast till en förändring på pappret.

5. Skolverkets kommentarer

5.1 Många huvudmän sökte inte bidrag

I Skolverkets kontakter med huvudmännen har det återkommande framförts att en viktig orsak till att inte fler sökt bidraget är att detta är första gången som enskilda förskolehuvudmän kan ansöka om statsbidrag hos Skolverket. Kännedomen om statsbidrag från Skolverket har därför varit låg hos målgruppen.

En annan omständighet som lyfts fram av flera huvudmän är det faktum att då ansökningsperioden inföll i augusti/september, alltså under pågående läsår, har det för många varit svårt att planera verksamheten på ett sätt som motsvarar de krav som ställs för att söka bidraget. Skolverket planerar därför att lägga ansökningsperioden för läsåret 2016/17 under våren 2016. Skolverket kommer också att inför nästa ansökningsomgång omarbete ansökningshandlingar, arbetsrutiner samt se över möjligheten att genomföra ytterligare informations- och kommunikationsinsatser med målsättningen att höja målgruppens kännedom om bidraget.

Flera huvudmän har framfört att nuvarande bidragsbelopp om 30 000 kr per minskad plats eller motverkad utökning är lågt i relation till den genomsnittliga kostnaden per inskrivet barn, som 2014 uppgick till 133 900 kr³ varav 97 200 var personalkostnader. En låg nivå på bidraget kan ha lett till att särskilt mindre huvudmän med begränsade ekonomiska och administrativa resurser valt att avstå från att ansöka.

I budgetpropositionen för 2016 framförs att en viktig förutsättning för att förskolan ska kunna uppfylla målen för verksamheten är att barngrupperna har en lämplig storlek och att personaltätheten är tillräcklig. Ett lågt bidragsbelopp riskerar att statsbidrag som betalas ut för åtgärder ämnade att minska barngruppens storlek istället leder till en minskad personaltäthet i berörda verksamheter.

Skolverket föreslår därför en höjning av bidragsbeloppet.

5.2 Skolverket tar fram föreskrifter

Skolverket kan enligt 7 § och 13 § i förordningen utfärda föreskrifter gällande ytterligare urvalsgrunder och verkställighet. Skolverket har påbörjat ett sådant arbete och föreskrifterna beräknas träda i kraft under våren 2016. Skolverket kommer utifrån huvudmännens önskemål bl.a. att föreskriva om ett sista ansökningsdatum. Skolverket planerar även att föreskriva om personaltäthet som en ytterligare urvalsgrund i händelse att bidraget blir översökt. De huvudmän med lägst personaltäthet på de förskoleenheter som ansökan berör kommer då att beviljas bidraget om ett ytterligare urvalskriterium blir aktuellt efter storlek på barngrupperna.

³ Skolverkets officiella statistik om förskolan den 15 oktober 2014.