

Utbildningsdepartementet

2016-02-10  
1 (7)  
Dnr 2014:668

## Redovisning av tilläggsuppdrag om återinförande av riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan. Uppdrag i regleringsbrev (U2015/1495/S).

Härmed redovisas tilläggsuppdraget om återinförande av riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan givet i regleringsbrev (U2015/1495/S) för budgetåret 2014 och 2015.

### Sammanfattning

#### Tilläggsuppdrag om återinförande av riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan

Skolverket har återinfört ett riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan. Riktmärket är satt till 6-12 för barn i åldern 1-3 år respektive 9-15 för barn i åldern 4-5 år. Riktmärket ska relateras till ett antal faktorer såsom *personalens utbildning och kompetens, personaltäthet, barngruppens sammansättning* samt *förskolans fysiska miljö*.

### Genomförande

#### Tilläggsuppdrag om återinförande av riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan

Regeringen har den 12 mars 2015 gett Skolverket i uppdrag att återinföra riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan. Riktmärke ska införas i kommentar till allmänna råd om förskolan och baseras på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet med utgångspunkt i främst pedagogisk, utvecklings- och socialpsykologisk forskning.

Skolverket har hållit samråd med förskolechefer och med förskolepersonal<sup>1</sup> samt med representanter för ett antal myndigheter, organisationer och fackförbund.<sup>2</sup> Syftet med dessa samråd var att få träffa personer som kan beskriva när en barngrupp upplevs som lagom stor samt vilka faktorer det är som gör att gruppen upplevs som lagom. I samtliga samråd framfördes uppfattningen att de faktorer som

<sup>1</sup> En inbjudan till förskolechefer och förskolepersonal gick ut via Facebook, deltagarantalet var begränsats till 15 personer per grupp.

<sup>2</sup> Almega, Arbetsgivarorganisationen KFO, Fackförbundet Kommunal, Friskolornas Riksförbund, FSO (Fria förskolor), Sefif (Sätter fristående förskolor i fokus), SKL (Sveriges kommuner och landsting) och Sveriges Skolledarförbund.

avgör när en barngruppsstorlek upplevs som lagom är desamma som tas upp i Skolverkets allmänna råd med kommentarer för förskolan, det vill säga:

- Personalens kompetens
- Personaltäthet
- Lokalernas storlek och miljöns utformning
- Barnens bakgrund, ålder och kön

Om det ska finnas ytterligare ett riktmärke, utöver de faktorer som anges i kommentarerna till Skolverkets allmänna råd för förskolan, ansåg flertalet att det borde vara i form av en beskrivande text samt att det tydligt framgår att riktmärket ska gälla för den grupp som barnen vistas i under större delen av dagen.

Vid samtliga samrådsmöten framkom kritiska synpunkter på att införa ett riktmärke för barngruppernas storlek i form av en eller flera siffror. Farhågor framfördes bland annat om att ett riktmärke blir en lägsta nivå som ändå överskrids. Fackförbundet Kommunal förordar dock riktmärke i form av en siffra.

Skolverket har även träffat Lärarförbundet i särskild ordning. Vid mötet framkom att Lärarförbundet förordar en siffra som riktmärke. Enligt förbundet ska det finnas ett genomsnitt på barngruppsstorlek som inte får överskridas på huvudmannanivå. Genomsnittet bör ligga på 15 barn och ska gälla när barngruppen är som störst under dagen.

Skolverket har utöver detta studerat tidigare styrdokument för förskolan, som exempelvis allmänna råd från Socialstyrelsen, och på så sätt kunnat följa en tråd bakåt i tiden. Syftet med detta var att få syn på hur resonemangen om lämplig barngruppsstorlek sett ut över tid i Sverige. Skolverket har även studerat verkets egna rapporter och kunskapsöversikter som berör frågan om barngruppernas storlek och sammansättning i förskolan. Över tid har synen på barngruppsstorlekar utgått från att det kan och bör se olika ut. Det har funnits spann på 5 till 20 barn beroende på åldrar och vistelsetid. Gemensamt för de rekommendationer eller riktmärken som varit är att grupper med yngre barn bör vara mindre jämfört med grupper med äldre barn.

Skolverket utarbetar allmänna råd för exempelvis förskolan. Allmänna råd är rekommendationer om hur bland andra huvudmän kan eller bör handla för att uppfylla kraven i bestämmelserna. Allmänna råd syftar till att påverka utvecklingen i en viss riktning och till att främja en enhetlig rättstillämpning. Råden bör alltså följas om huvudmannen inte handlar på ett annat sätt som gör att kraven i bestämmelserna uppfylls. Efter de allmänna råden följer kommentarer som syftar till att underlätta förståelsen av de allmänna råden och som ska ses som ett stöd i läsandet och i arbetet med råden.

Skolverket utarbetade 2005 allmänna råd med kommentarer för kvaliteten i förskolan. Där finns bland annat råd om personaltäthet och barngruppens storlek och sammansättning. I kommentarerna till rådet om personaltäthet och barngruppens storlek och sammansättning förs ett problematiserande resonemang om att det inte finns några belegg för att det skulle finnas någon gruppstorlek som är optimal i alla sammanhang. Därutöver hänvisas det i kommentaren till en kunskapsöversikt som Skolverket tog fram 2001. I kunskapsöversikten lyfts det i brittiska och i viss mån amerikanska forskningsstudier fram att en grupp om 13-15 barn i åldrarna 4-9 år skulle kunna vara att föredra. Utifrån detta valde Skolverket att föra in en skrivning om ett riktmärke på cirka 15 barn i kommentaren till det allmänna rådet om personaltäthet och barngruppens storlek och sammansättning.

Med anledning av att den nuvarande skollagen trädde i kraft 2011 utarbetade Skolverket nya allmänna råd med kommentarer för förskolan 2013. Dessa allmänna råd innehåller, i likhet med de allmänna råden för kvaliteten i förskolan från 2005, ett råd om personaltäthet samt storlek och sammansättning av barngrupperna. Mot bakgrund av att det inte finns något stöd i forskning som bygger på svenska eller nordiska förhållanden tog Skolverket bort det tidigare riktmärket om barngruppens storlek i kommentaren till rådet om personaltäthet samt storlek och sammansättning av barngrupperna. I samband med att de nya allmänna råden om förskolan fastställdes bedömde Skolverket att det fanns behov av ytterligare stöd till huvudmän och förskolor när det gällde frågan om hur en barngrupp bör sättas samman. Skolverket initierade därför ett arbete med att utforma ett webbaserat stödmaterial riktat till huvudmän och förskolechefer, vilket påbörjades våren 2014. Arbetet övergick sedermera i ett regeringsuppdrag som redovisas i särskild ordning.

Professorerna Pia Williams och Sonja Sheridan vid Göteborgs universitet har haft i uppdrag av Skolverket att ta fram en kartläggning över aktuell nordisk pedagogisk samt utvecklings- och socialpsykologisk forskning kring barngruppens storlek i förskolan. I denna redovisning finns en kortfattad sammanfattning av kartläggningens resultat. Hela rapporten<sup>3</sup> finns med som bilaga till denna redovisning (Bilaga 1). Kartläggningens syfte är att systematiskt ta fram forskningsbaserad empiri med relevans för barngruppens storlek i förskolan för att på ett objektivt sätt beskriva forskningsläget på området. Forskarrapporten visar att det finns en hel del forskning som problematiserar effekten av stora och små barngrupper. Det finns en samstämmighet inom forskningen om att frågan är komplex och att det är många faktorer som styr när en barngrupp är lagom stor.

Forskarrapporten visar att det i skandinavisk forskning saknas siffror och underlag generellt om vad som är en bra gruppstorlek för barn och hur barngrupper bör vara organiserade. Att det inte finns exakta siffror beror troligtvis på att forskningen främst har strävat efter att förstå problematiken med olika barngruppsstorlekar i relation till barns välmående, hälsa, lärande och utveckling. Forskningen har inte haft som ambition att ange en generell siffra för antal barn i grupperna. Ett fåtal

---

<sup>3</sup> Skolverkets rapport 433 (2016) *Barngruppers storlek i förskolan*.

studier anger dock optimalt antal barn för att kunna interagera och föra en kommunikation kring specifika innehåll (tre respektive fem barn och en vuxen beroende på barnens ålder). För att få svar på fler frågor och vidgad kunskap om betydelsen av antal barn i grupperna behövs en svensk longitudinell studie i förskolan där ett större antal barn följs från ett års ålder över tid, menar forskarna.

Det finns en samstämmighet inom forskningen att den viktigaste kvalitetsfaktorn är personalens utbildning och kompetens. För att förskolor ska kunna genomföra en verksamhet med högsta kvalitet med syfte att ge alla barn en likvärdig start i livet, krävs en större andel utbildade förskollärare med hög kompetens i en fungerande arbetsmiljö.

Resultaten av kartläggningen visar att det är komplext att definiera vad en liten respektive stor barngrupp är. Flera samverkande faktorer avgör bedömningen och upplevelsen av antalet barn i gruppen, uppger forskarna. I kartläggningen lyfts följande faktorer fram: *förskolans socioekonomiska upptagningsområde, förskolans lokaler, antalet barn i gruppen, personaltäthet, barngruppens sammansättning av åldrar, kön, social och etnisk tillhörighet, barn med annat modersmål än svenska, barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling, arbetslagets utbildning och kompetens samt innehåll och aktiviteter.*

Faktorerna och hur de samspelar med varandra påverkar förskolans kvalitet och hur många barn det kan vara i gruppen för att den ska fungera. Om faktorerna på något sätt inte samverkar kan arbetslaget och/eller barnen uppleva gruppen som liten, stor eller för stor. Ett riktmärke för barngruppens storlek i förskolan bör enligt forskarna relateras till barns ålder, 1-3 år respektive 4-5 år och till ett antal faktorer.

### **Forskarnas förslag till faktorer**

*Utbildning och kompetens:* Om arbetslaget består av få förskollärare som saknar specifika yrkes- och ämneskompetenser behöver det vara färre barn i gruppen.

*Personaltäthet relaterat till antal barn:* En bibehållen personaltäthet knuten till barns vistelsetid under hela dagen. Om personaltätheten inte kan upprätthållas behöver det vara färre barn i gruppen.

*Barngruppens sammansättning:* Om gruppen inte fungerar på grund av obalans i sammansättningen behöver det vara färre barn i gruppen.

*Den fysiska miljön:* Förskolans rum bör vara anpassade till antalet barn och vuxna för att kunna bedriva en verksamhet utifrån läroplanens mål och intentioner. Om utrymmena begränsar villkoren för det, behöver det vara färre barn i gruppen.

Om samtliga faktorer samverkar optimalt, kan det vara fler barn i gruppen.

I januari 2016 hade Skolverket en hearing med inbjudna organisationer och fackförbund.<sup>4</sup> Syftet med hearingen var att rådgöra med deltagarna om Skolverkets förslag till riktmärke är väl avvägt. De två fackförbunden samt SKL ställde sig försiktigt positiva till Skolverkets förslag. FSO och Sefif var kritiska till att ett riktmärke ska införas, oavsett hur ett sådant ser ut.

### Skolverkets slutsatser

Utifrån resultatet av kartläggningen från Göteborgs universitet och utifrån förskolans uppdrag står det klart att frågan om lämpliga barngruppstorlekar är komplex. Skolverket tolkar regeringsuppdraget som att det ska införas riktmärke om kvantitet när det gäller barngruppernas storlek. Mot bakgrund av att det inte varit möjligt att finna någon vetenskaplig grund för ett kvantitativt riktmärke ser Skolverket att en möjlig väg att gå är att granska praxis kring barngruppernas storlek över tid.

Socialstyrelsen angav, då statsbidragen inrättades 1943, i sina råd och anvisningar hur stora barngrupperna skulle vara för olika åldrar. För de minsta barnen (2 år) på daghem rekommenderades en gruppstorlek på 5-6 barn, för de något äldre (3-4 år) 8-12 barn. Socialstyrelsen förordade även en åldersblandad ”familjegrupp” med högst 15 barn 2,5-7 år.<sup>5</sup> Ett riktvärde bestående av 15 barn i en så kallad syskongrupp (1-6 år) fanns kvar i Socialstyrelsen allmänna råd från 1987.<sup>6</sup> Riktvärdet om 15 barn kan sägas ha blivit praxis i verksamheterna. Efter det att den statliga regleringen av gruppstorleken släpptes 1984 och statsbidragssystemet ändrades ökade antalet syskongrupper med fler än 15 barn från 14 procent 1981 till 38 procent 1990.<sup>7</sup>

Skolverkets statistik<sup>8</sup> visar att såväl personaltätheten som gruppstorleken varit konstant i svenska förskolor sedan 2005. I genomsnitt har personaltätheten legat på omkring 5,3 barn per årsarbetare och gruppstorleken legat på omkring 16,8 barn. Den vanligaste gruppstorleken 2014 var 16-18 barn, grupperna är således vanligtvis större idag jämfört med 1984. Samtidigt visar statistiken på stor variation av barngruppernas storlek från färre än 10 till fler än 28 barn per grupp. Av alla förskoleavdelningar är var tredje en småbarnsavdelning (1-3-åringar) och även bland dessa är variationen stor. Från grupper med 6 eller färre barn till grupper med 19 eller fler barn. Av alla småbarnsavdelningar har två tredjedelar 13 barn eller fler och var fjärde grupp har över 16 barn.

---

<sup>4</sup> SKL, Lärarförbundet, Kommunal, FSO och Sefif.

<sup>5</sup> Strukturella faktorer och pedagogisk kvalitet i barnomsorg och skola (Skolverket 2001).

<sup>6</sup> Lokaler och miljö i förskola och fritidshem Allmänna råd (Socialstyrelsen 1989:7).

<sup>7</sup> Strukturella faktorer och pedagogisk kvalitet i barnomsorg och skola (Skolverket 2001).

<sup>8</sup> Skolverket (2015), *PM - Barn och personal i förskola hösten 2014*.

En rapport från Skolverket och Skolinspektionens kvalitetsgranskning<sup>9</sup> visar sammantaget att såväl personal som barnens föräldrar till viss del anser att barngrupperna är för stora. Forskning visar dels att personalen anser att det är för många barn i flera av dagens förskolegrupper, dels att det inte finns något värde av stora barngrupper i förskolan. Forskningen ger däremot stöd för att ju yngre barnen är desto färre barn bör det vara i gruppen.<sup>10</sup>

Sammantaget visar forskningen att barngruppernas storlek har betydelse för barns trygghet, utveckling och lärande. Det finns inget vetenskapligt stöd för att det skulle finnas en viss optimal storlek för barngrupperna i förskolan. Forskningen ger dock stöd för att barngruppens storlek bör ha samband med barns ålder, 1-3 år respektive 4-5 år. Det vill säga barngruppen bör vara mindre ju yngre barnen är. Ett riktmärke för barngruppers storlek i förskolan bör anpassas efter barnens ålder (1-3 år respektive 4-5) år och relateras till ett antal faktorer.<sup>11</sup>

Mot den ovan redovisade bakgrunden kan ett riktmärke för antal barn i en barngrupp i förskolan sättas till 6-12 för barn i åldern 1-3 år respektive 9-15 för barn i åldern 4-5 år. Riktmärket ska tolkas som något att förhålla sig till och ska inte ses som statistiskt. Det kan således vara både färre eller fler barn i en barngrupp än vad riktmärket anger. Ett riktmärke måste relateras till ett antal faktorer såsom *personals utbildning och kompetens, personaltäthet, barngruppens sammansättning* samt *förskolans fysiska miljö*.

*Utbildning och kompetens:* Om arbetslaget består av få förskollärare som saknar specifik yrkes- och ämneskompetens behöver det vara färre barn i gruppen.

*Personaltäthet relaterat till antal barn:* En bibehållen personaltäthet knuten till barns vistelsetid under hela dagen. Om personaltätheten inte kan upprätthållas behöver det vara färre barn i gruppen.

*Barngruppens sammansättning:* Om gruppen inte fungerar på grund av obalans i sammansättningen av barnen behöver det vara färre barn i gruppen.

*Den fysiska miljön:* Förskolans rum bör vara anpassade till antalet barn och vuxna för att kunna bedriva en verksamhet utifrån läroplanens intentioner. Om utrymmena begränsar villkoren för det, behöver det vara färre barn i gruppen.

Om samtliga faktorer samverkar optimalt, kan det vara fler barn i gruppen.

---

<sup>9</sup> Skolverkets rapport nr. 392 (2013), *Föräldrars val och inställning till förskola och fritidsbem* och Skolinspektionen (2015), *En vanlig dag i förskolan. Gruppstorlek, personaltäthet och trygghet*.

<sup>10</sup> Skolverkets rapport 433 (2016) *Barngruppers storlek i förskolan*.

<sup>11</sup> Skolverkets rapport 433 (2016) *Barngruppers storlek i förskolan*.

Anna Ekström  
Generaldirektör

Magdalena Karlsson  
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har Eva Durhán, Pia Enochsson, Kjell Hedwall, Annette Lilliestierna samt Jonas Nordström i Skolverkets ledningsgrupp deltagit.