

## Redovisning av utvärdering av effekter av statsbidrag för mindre barngrupper (uppdrag givet i förordning 2015:404)

Härmed redovisas uppdraget att utvärdera effekterna av statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan. Uppdraget är givet i förordningen (2015:404) om statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan.

### Sammanfattning

Syftet med statsbidraget är att minska barngruppernas storlek i förskolan och därmed öka kvaliteten och måluppfyllelsen. Statsbidraget har betalats ut till huvudmän för förskolor sedan läsåret 2015/16 och omfattat 828 miljoner kronor per bidragsår. Skolverket har genomfört en kvantitativ paneldatastudie i syfte att undersöka effekterna av statsbidraget. Dessutom har Skolverket anlitat Sweco Society AB för att analysera en enkätundersökning och genomföra en mindre intervjustudie.

### Barngruppsstorleken har minskat

Statistiken visar att barngruppsstorleken i förskolan har minskat under samma tid som statsbidraget för mindre barngrupper har funnits. Det är de största barngrupperna som har minskat mest. Ett fokus på att minska barngruppsstorleken för de största grupperna var en del av regeringens uttalade intentioner när statsbidraget infördes. Huvudmännen uppger också i enkät- och intervjustudierna att de påverkats av statsbidraget. Utifrån det samlade underlaget för denna studie bedömer vi därför att statsbidraget har bidragit till att barngruppernas storlek i förskolan har minskat.

Det är dock svårt att isolera statsbidragets effekt från andra faktorer påverkan, exempelvis införde Skolverket ett riktmärke för gruppstorlek i förskolan i början av 2016.<sup>1</sup> Riktmärket ska tolkas som något att förhålla sig till och inte något statistiskt. Även om en majoritet av huvudmännen i enkätstudien anger att statsbidraget påverkade ambitionerna att minska barngruppernas storlek, var också ett vanligt svar att Skolverkets riktmärke var en påverkande faktor. Statistiken över barngruppernas storlek bör också tolkas med försiktighet eftersom insamlingen har förändrats under perioden.

### Antalet anställda per barngrupp har också minskat

Samtidigt som vi ser att barngruppsstorlekarna har minskat, har också antalet barngrupper ökat och antalet anställda per barngrupp minskat. Antalet årsarbetare

---

<sup>1</sup> Riktmärket är framskrivet som en kommentar i *Allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan*. Som riktmärke för antal barn i en barngrupp rekommenderar Skolverket 6–12 för barn i åldern 1–3 år respektive 9–15 för barn i åldern 4–5 år.

## Redovisning av regeringsuppdrag

2018-11-28

2 (16)

(anställda) per barngrupp har minskat under samma period som statsbidraget funnits. I intervjustudien framkommer att ett vanligt sätt att minska barngruppernas storlek är att omorganisera befintliga barngrupper, vilket i många fall innebär en uppdelning av befintlig barngrupp under delar av dagen. Vår studie tyder alltså sammantaget på att huvudmännen delvis minskat barngrupperna genom att skapa fler barngrupper med färre anställda per barngrupp.

Ett annat vanligt sätt att minska barngruppernas storlek är att förändra befintliga lokaler eller flytta in i nya lokaler för att möjliggöra mindre barngrupper. I fristående förskolor har statsbidraget i vissa fall använts för att minska inskrivningen av barn och på så sätt minska barngruppernas storlek.

### Huvudmännen upplever att statsbidraget ökat kvaliteten i förskolan

Enkät- och intervjustudien visar att en majoritet av huvudmännen upplever att statsbidraget bidragit till att minska barngrupperna och att kvaliteten i förskolan har ökat. Huvudmännen rankar barngruppernas storlek som den näst viktigaste kvalitetsfaktorn efter personalens utbildning och kompetens.

### Alla huvudmän söker inte statsbidraget

Alla huvudmän söker inte statsbidraget. Det är en stor skillnad mellan kommunala och enskilda huvudmän i benägenheten att söka statsbidraget. Av de kommunala huvudmännen var det mellan 78 och 88 procent som sökte bidraget de olika bidragsomgångarna. Motsvarande andelar bland de enskilda huvudmännen var mellan 13 och 30 procent. Den första omgången var statsbidraget undersökt (av 830 mnkr delades 504 mnkr ut i bidrag). Den andra och tredje omgången var statsbidraget översökt.

Antalet barn per huvudman varierar stort. Kommunala huvudmän har i genomsnitt knappt 1 400 barn och enskilda huvudmän har i genomsnitt 50 barn. Skolverket har sedan tidigare konstaterat att det finns systematiska skillnader i hur olika huvudmän nyttjar statsbidragen. Stora huvudmän deltar oftare än små, och kommunala deltar oftare än enskilda.<sup>2</sup> Skolverkets tidigare utvärdering av statsbidraget för lågstadiesatsningen och nu även denna utvärdering bekräftar denna bild.<sup>3</sup>

### Kritik mot statsbidragets utformning

I intervjuerna framkommer en del kritik mot statsbidragets utformning. Synpunkter som framkommit i intervjuerna är bland annat att statsbidraget är kortsiktigt och liksom de flesta av Skolverkets statsbidrag måste sökas varje år. Detta medför en viss osäkerhet och svårighet att planera verksamheten. Särskilt mindre huvudmän med begränsade administrativa resurser upplever även att administrationsbördan kring ansökning och rapportering är hög.

---

<sup>2</sup> Skolverket (2015) *Skolverkets lägesbedömning 2015*. Rapport 421.

<sup>3</sup> Skolverket 2018-02-26 *Redovisning av uppdrag om utvärdering av satsningen, enligt förordningen (2015:215), om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolorformer samt viss annan utbildning*.

En vanlig synpunkt bland de intervjuade är att det bidrag som ges för varje plats som barngruppen minskas med är för litet i förhållande till den ordinarie ersättning som ges i kommunens resursfördelningssystem för varje barn i en barngrupp. Detta har medfört att det för många huvudmän inte ansetts rationellt att använda bidraget för att minska eller begränsa antagningen till en förskola. Det som gett störst ekonomisk utväxling har varit att dela befintliga grupper i mindre grupper under delar av dagen eller hela dagen. Detta trots att statsbidraget inte är avsett att finansiera en uppdelning av barngrupper i mindre grupper under endast delar av dagen.

### **Statsbidraget för mindre barngrupper i förskolan**

Syftet med statsbidraget är att minska barngruppernas storlek i förskolan och därmed öka kvaliteten och måluppfyllelsen. Statsbidraget för mindre barngrupper kan även användas för att motverka en ökning av barngruppernas storlek. Huvudmannen kan få ett belopp om 30 000 kronor för varje minskning av barngruppen med en plats eller för att undvika en ökning av barngruppen med en plats. Alla huvudmän, kommunala och enskilda, som har barn i förskolan har möjlighet att söka statsbidraget. Under de fyra bidragsår som statsbidraget funnits har det omfattat 828 miljoner kronor per bidragsår.

Till skillnad från vissa andra statsbidrag (till exempel lågstadiesatsningen) saknar statsbidraget för mindre barngrupper bidragsram. Det innebär att det inte finns ett reserverat belopp för respektive huvudman. Statsbidraget kan vara översökt (sökta medel överstiger tillgängliga medel) eller undersökt (sökta medel understiger tillgängliga medel). Statsbidraget söks för separata förskoleenheter och Skolverket fattar sedan beslut om belopp per huvudman. Statsbidraget kräver en medfinansiering från huvudmannen.

I regeringens uppdrag till Skolverket framgår att avsikten är att statsbidraget ska vara stadigvarande. Med andra ord finns det inget slutår för bidraget men inte heller någon garanti för att statsbidraget finns även kommande läsår. Statsbidraget söks läsårvis, vilket innebär att en ny ansökan måste göras för varje läsår. Skolverket har hittills delat ut statsbidraget fyra gånger: omgång 1 för läsåret 2015/16, omgång 2 för läsåret 2016/17 och omgång 3 för läsåret 2017/18. Skolverket har även beviljat och utbetalat medel för läsåret 2018/19 men den bidragsomgången ingår inte i studien. Skolverket fattar dock de slutgiltiga besluten om statsbidraget när bidragsåret (läsåret) är avslutat. Det innebär att statsbidraget som delats ut för läsåret 2017/18 fortfarande är preliminärt.

Statsbidraget styrs genom förordningen (2015:404) om statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan som trädde i kraft den 1 augusti 2015. Förordningen ändrades i januari 2017, dvs. under bidragsåret 2016/17. Enligt förordningens ursprungliga lydelse skulle huvudmän med de största barngrupperna prioriteras om statsbidraget var översökt. Enligt den ändrade förordningen ska statsbidraget om det är översökt

## Redovisning av regeringsuppdrag

2018–11–28

4 (16)

”...i första hand fördelas till huvudmän för förskolor i områden med svåra förutsättningar där det behövs särskilda insatser för att höja utbildningens kvalitet”. Ett fokus i omgångarna 1 och 2 på att minska barngruppsstorlekarna ersattes alltså med en tydligare kompensatorisk ansats från och med omgång 3.

En detaljerad beskrivning av statsbidraget finns i Bilaga 1.

### Utvärderingens genomförande

Skolverket har genomfört en kvantitativ paneldatastudie i syfte att undersöka effekterna av statsbidraget. Dessutom har Skolverket anlitat en extern aktör för att analysera en enkätundersökning och därutöver genomföra en mindre intervjustudie.

#### Skolverkets kvantitativa paneldatastudie

Skolverkets kvantitativa paneldatastudie omfattar alla huvudmän, både de som sökt och de som inte sökt bidraget, och undersöker hur statsbidragets medel fördelats, vilka förutsättningar huvudmännen haft att ta del av och att implementera statsbidraget samt eventuella effekter av statsbidraget på barngruppsstorleken.

För att mäta effekterna av statsbidraget har vi studerat utvecklingen av barngruppernas storlek över tid. Effektskattningen bygger på ett statistiskt material över alla kommunala huvudmän, deras genomsnittliga barngruppsstorlek och hur mycket statsbidrag de fått, samt data från Statistiska centralbyråns årliga oktobermätningar av förskolan.

Effektskattningen som vi gör i paneldatastudien har dock sina begränsningar. Det går inte att helt isolera statsbidragets effekt på barngruppsstorleken från andra faktorer, till exempel Skolverkets kommentar om riktmärke för barngruppsstorlek i de allmänna råden. Medel till kommunala huvudmän motsvarar närmare 90 procent av totalt tilldelade medel. Mot bakgrund av detta ingår endast kommunala huvudmän i vissa delar av effektskattningen.

För mer detaljerad information om den kvantitativa paneldatastudien se Bilaga 1.

#### Enkät- och intervjustudie

Skolverket har anlitat Sweco Society AB för att analysera enkätsvar samt genomföra en intervjustudie. I anslutning till avslutad bidragsomgång för läsåret 2015/16 skickade Skolverket ut en enkät till samtliga 465 huvudmän som ansökt och beviljats det aktuella statsbidraget. Enkätstudien innehöll både fasta svarsalternativ och fritextsvar. Svarsfrekvensen var 86 procent. Det är dessa enkätsvar som har sammanställts och analyserats av Sweco.

Swecos intervjustudie bygger på ett strategiskt urval av huvudmän och förskolechefer som deltagit i andra omgången (läsåret 2016/17). Resultaten från intervjuerna kan inte generaliseras. 40 intervjuer med representanter för huvudmän och 20 intervjuer med förskolechefer har genomförts. 24 av representanterna för huvudmän

kommer från kommunala huvudmän och 16 från enskilda huvudmän. Bland förskolecheferna kommer hälften av respondenterna från kommunala förskolor och hälften från fristående förskolor. Urvalet omfattar både stora huvudmän med ansvar för ett antal förskoleenheter och små huvudmän där huvudmannen ansvarar för en eller ett fåtal förskoleenheter. På motsvarande sätt finns det i det aktuella urvalet en stor geografisk spridning från norr till söder.

Enkät- och intervjustudien syftar till att undersöka huvudmännens operativa verksamhet (planering, allokering av resurser, etc.). Den undersöker också huvudmännens upplevelser av statsbidragets utformning samt kortsiktiga och långsiktiga effekter av statsbidraget på barngruppsstorleken och andra kvalitetsaspekter i förskolan.

För mer detaljerad information se Bilaga 2.

### Resultaten från Skolverkets kvantitativa paneldatastudie

Skolverkets egna kvantitativa paneldatastudie omfattar alla huvudmän som haft möjlighet att söka statsbidraget minst ett bidragsår.

#### Antalet huvudmän som kan söka statsbidraget varierar

Det totala antalet huvudmän som har sökt statsbidraget har ökat mellan omgångarna (se Tabell 1). Antalet har varierat mellan 2 285 (bidragsåret 2015/2016), 2 237 (bidragsåret 2016/17) och 2 348 (bidragsåret 2017/2018). Antalet kommunala huvudmän är konstant (290). Bland de huvudmän som haft möjlighet att söka statsbidraget minst ett bidragsår (2 496) är det 2 122 huvudmän som haft möjlighet att söka samtliga bidragsår. Variationen beror på att enskilda huvudmän både tillkommer och faller bort.

Tabell 1. Huvudmän i omgångar 1–3.

	Alla huvudmän	Kommunala huvudmän		Enskilda huvudmän	
	Antal huvudmän	Antal huvudmän	Andel av alla huvudmän (%)	Antal huvudmän	Andel av alla huvudmän (%)
<b>Omgång 1</b>	2 285	290	13	1 995	87
<b>Omgång 2</b>	2 327	290	12	2 037	88
<b>Omgång 3</b>	2 348	290	12	2 058	88

Som framgår av tabell 1 utgör andelen kommunala huvudmän en liten del av det totala antalet huvudmän (drygt 12 procent kommunala huvudmän jämfört med

drygt 87 procent enskilda). Däremot är det betydligt fler barn hos kommunala huvudmän jämfört med enskilda. 80 procent av alla inskrivna barn gick i förskolan hos en kommunal huvudman under statsbidragets omgång 1 till 3. Kommunala huvudmän har i genomsnitt knappt 1400 barn medan enskilda ligger runt 50 barn. 95 procent av de enskilda huvudmännen driver enbart en eller två förskoleenheter.

## Andelen som söker varierar kraftigt

Andelen huvudmän som söker statsbidraget har varierat mellan de olika bidragsåren. Tabell 2 visar hur stor andel av huvudmännen som har sökt.

**Tabell 2. Andel av alla huvudmän som sökt statsbidraget (omgångar 1–3).**

		Alla huvudmän	Kommunala huvudmän	Enskilda huvudmän
Andel (%) av alla huvudmän som sökt statsbidraget	Omgång 1	21	78	13
	Omgång 2	37	88	29
	Omgång 3	24	79	16

Det är en stor skillnad mellan kommunala och enskilda huvudmän i benägenheten att söka statsbidraget. Av de kommunala huvudmännen var det mellan 78 och 88 procent som sökte bidraget de olika bidragsomgångarna. Motsvarande andelar bland de enskilda huvudmännen var mellan 13 och 30 procent. Totalt ger detta ett lågt genomsnitt för andelen sökande: 21 procent det första bidragsåret, 37 procent det andra bidragsåret för att därefter minska till 24 procent tredje bidragsåret.

En förklaring till den relativt låga andelen huvudmän, framförallt enskilda, som söker bidraget kan vara att Skolverket inte tidigare har haft några statsbidrag som riktat sig till enskilda huvudmän för förskolor. Dessa huvudmän kan därför antas ha en begränsad erfarenhet av att ansöka om statsbidrag. Många enskilda huvudmän bedriver också en relativt liten verksamhet.

Andra orsaker kan vara att den första bidragsomgången 2015/16 lanserades sent. Det var även många huvudmän som sökte statsbidraget det andra bidragsåret 2016/17 som helt eller delvis fick avslag. Det kan vara en möjlig förklaring till den låga andelen sökande bidragsåret 2017/18.

## I omgångar 2 och 3 beviljades inte alla huvudmän bidrag

Som nämndes inledningsvis har statsbidraget för mindre barngrupper i förskolan ingen bidragsram. I praktiken innebär det att de totala medel som huvudmännen söker kan överstiga statsbidragets tillgängliga medel, vilket innebär en översökning.

I Tabell 3 visas tillgängliga medel och sökta belopp för de tre första bidragsomgångarna.

**Tabell 3. Över- och undersökning av statsbidraget.**

	Tillgängliga medel	Sökta belopp
<b>Omgång 1</b>	828 mnkr	543 mnkr
<b>Omgång 2</b>	828 mnkr	1 244 mnkr
<b>Omgång 3</b>	828 mnkr	1 475 mnkr

Under de tre bidragsår som statsbidraget funnits har det omfattat mellan 828 och 830 mnkr. Den första omgången var statsbidraget undersökt. Av 830 mnkr delades 504 mnkr ut i bidrag. Den andra omgången var statsbidraget översökt. Skolverket delade dock ut mer pengar än tillgängliga medel i regleringsbrevet eftersom pengar blivit över från den första omgången. För den tredje omgången är statsbidraget översökt. Sökta medel överstiger tillgängliga medel med drygt tre fjärdedelar. Sett över tid har alltså översökningen ökat.

#### **Mellan 6 och 7 procent av huvudmännen har återkrävts på bidraget**

För omgång 1 var återkravet 6,8 procent för de som beviljats bidraget och för omgång 2 var återkravet 6,3 procent. Återkravet definieras som totalt återkrav dividerat med totalt beviljat belopp. Det var 45 kommunala huvudmän och 115 enskilda huvudmän som återkrävdes på hela eller delar av bidraget omgång 1. Omgång 2 var det 31 kommunala huvudmän respektive 71 enskilda huvudmän som återkrävdes på hela eller delar av bidraget. De vanligaste motiveringarna till återkrav är att huvudmannen:

- inte har minskat eller motverkat en ökning av barngruppernas storlek i enlighet med vad huvudmannen angav i ansökan.
- inte har minskat eller motverkat en ökning av barngruppernas storlek under en tillräckligt stor del av bidragsåret för att kraven i förordningen ska anses uppfyllda.
- inte har haft kostnader som motsvarar de platser huvudmannen har redovisat.

#### **Barngruppsstorleken har minskat ...**

Statistiska centralbyrån mäter barngruppernas storlek i förskolan, personaltätthet (antal barn per årsarbetare) och personalens utbildningsnivå i oktober varje år. Undersökningen mäter antalet barn som är inskrivna vid förskolan och inte hur många barn som är närvarande på förskolan. Det är rimligt att anta att antalet barn

## Redovisning av regeringsuppdrag

2018–11–28

8 (16)

som är närvarande i barngruppen under en förskoledag understiger antalet inskrivna barn, bland annat eftersom barn kan vara borta på grund av sjukdom. Dessutom varierar antalet barn under dagen.

Statistiken om barngruppsstorlek har, som diskuterats tidigare, emellertid begränsningar. Det råder en viss osäkerhet om statistikens tillförlitlighet, och både definitionen av barngruppsstorlek och instruktionen till uppgiftslämnarna är under utveckling.<sup>4</sup> Enligt Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling så definieras en avdelning som den barngrupp som barnen huvudsakligen ingår i. Dock är det ofta så att barnen kan under en och samma dag vara indelade i en eller flera olika grupper utifrån aktivitet.<sup>5</sup> Sådana tillfälliga indelningar är emellertid inte att betrakta som barngrupper enligt Skolverkets definition.<sup>6</sup> En studie av Skolinspektionen indikerar att den mätmetod som Skolverket har använt är rimlig och ger tillräckligt gott underlag för våra slutsatser.<sup>7</sup> I figur 1 visas barngruppernas storlek under perioden 2009–2017.

---

<sup>4</sup> 2014 ändrades insamlingsförfarandet från gruppnivå till individnivå. Samtidigt ålades varje huvudman – kommunal som enskild – att lämna uppgifter om sina respektive verksamheter. Tidigare var det kommunerna som lämnade uppgifter för både kommunal och enskild verksamhet i kommunen. I instruktionerna till uppgiftslämnarna år 2015 tydliggjordes definitionen av avdelning ”med avdelning avses den barngrupp som barnet huvudsakligen ingår i”. 2017 ändrades formuleringen till ”med avdelning avses den barngrupp som barnet går i under större delen av sin dag på förskolan”. 2018 ändrades formuleringen ytterligare en gång till ”med avdelning avses den barngrupp som barnet ingår i under större delen av sin dag i förskolan. (...) Barngrupp där barnet ingår under en begränsad del av dagen avses inte.

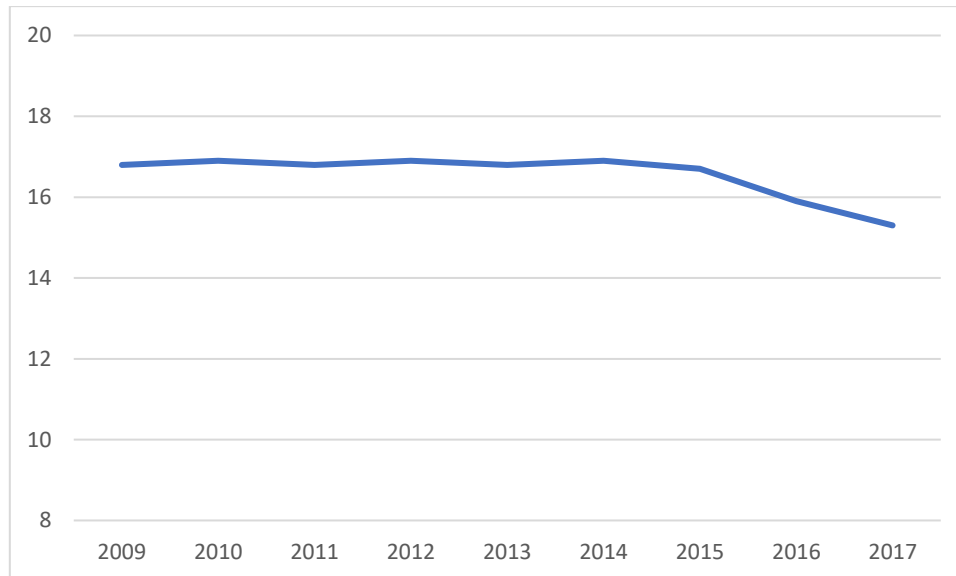
<sup>5</sup> Skolverkets föreskrifter 2011:142.

<sup>6</sup> Med barngrupp avser Skolverket de barn som är inskrivna på en viss avdelning, det vill säga den grupp som barnet ingår i under större delen av sin dag i förskolan (*Allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan*).

<sup>7</sup> Skolinspektionen (2018). *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan. Slutrapport*. Regeringsrapport 2018, diarienummer 2015:3 364. Se också Skolverkets paneldestudie (bilaga 1) för ytterligare diskussion om statistiken.



**Figur 1. Genomsnittlig barngruppsstorlek (antal barn) för kommunala och enskilda huvudmän, 2009–2017.**



Källa: SCB:s årliga oktobermätning.

Den genomsnittliga barngruppsstorleken har minskat från 16,9 barn (2014) till 15,3 barn (2017) under de år som statsbidraget funnits (Figur 1). Det innebär en minskning under perioden med ungefär 1,6 barn. Hur mycket barngruppsstorleken har minskat har varierat mellan åren. Inledningsvis, mellan 2014 och 2015, minskade barngruppsstorleken med 0,2 barn. Motsvarande minskning mellan 2015 och 2016 var 0,8 barn, därefter minskade barngruppsstorleken med ytterligare 0,6 barn mellan 2016 och 2017.

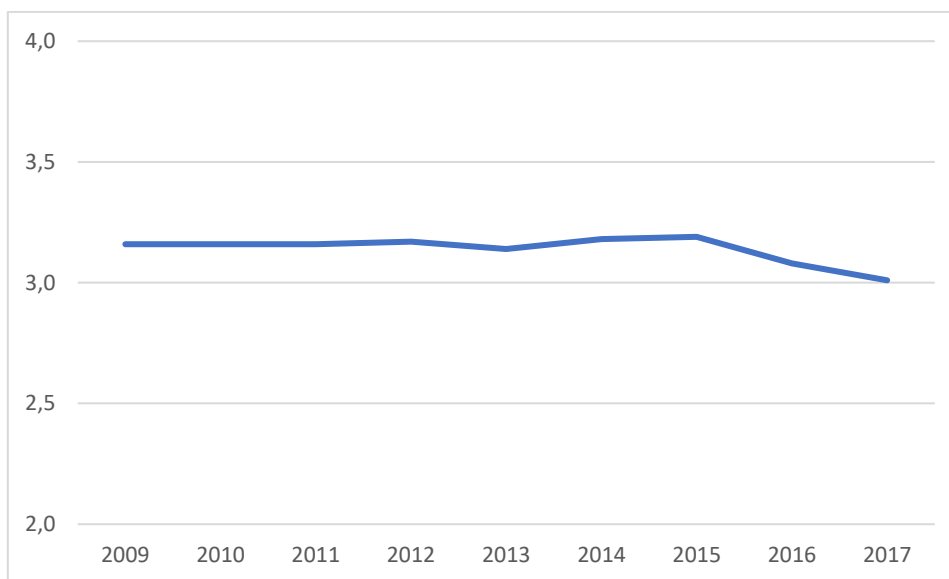
Ett fokus på att minska barngruppsstorleken för de största grupperna var en del av regeringens uttalade intentioner vid lanseringen av statsbidraget. Detta var också en prioritering under omgång 2 eftersom statsbidraget då var översökt. När vi studerar de större barngrupperna, det vill säga från 16 barn och uppåt, har de genomgående minskat mer än de mindre barngrupperna under perioden 2015–2017 (visas inte i figuren).

Utvecklingen tyder alltså på att statsbidraget har bidragit till minskade barngrupper i förskolan. Det går dock inte att helt isolera statsbidragets effekt på barngruppsstorleken från andra faktorer, till exempel Skolverkets kommentar om riktmärke för barngruppsstorlek i de allmänna råden. Men om vi antar att minskningen av barngruppsstorlek skulle vara en effekt av statsbidraget, kan vi för kommunala huvudmän uppskatta att den genomsnittliga barngruppsstorleken minskar med 0,26 barn för varje ytterligare 1000 kronor i statsbidrag. Denna effektskattning är dock bara möjlig att göra för omgång 2. Detta beror på att omgång 1 var försenad, och omgång 3 inte har redovisats när denna rapport skrivs.

### ...men även antalet anställda per barngrupp har minskat

I den officiella statistiken beräknas personaltäthet som antal barn per årsarbetare. I genomförandet av paneldatastudien observerades att antalet barngrupper ökat relativt snabbare än antalet inskrivna barn under åren 2015-2017. Studien undersöker därför utvecklingen av antal årsarbetare per barngrupp.

**Figur 2. Antal årsarbetare per barngrupp för kommunala och enskilda huvudmän, 2009–2017.**



Källa: Skolverkets bearbetning av SCB:s årliga oktobermätning.

För att bedöma utvecklingen över tid väljer vi återigen att börja med året 2009. Under perioden 2009–2015 är antalet årsarbetare per barngrupp relativt stabilt (ungefär 3,2). Under åren 2016 och 2017 sker ett tydligt trendbrott, och antalet årsarbetare per barngrupp är ungefär 3. Detta beror på att antalet barngrupper ökar snabbare än antalet årsarbetare (figur 2).

Vi ser sammantaget att antalet årsarbetare per barngrupp har minskat under samma period som barngrupperna har minskat. För närmare detaljer, se Bilaga 1.

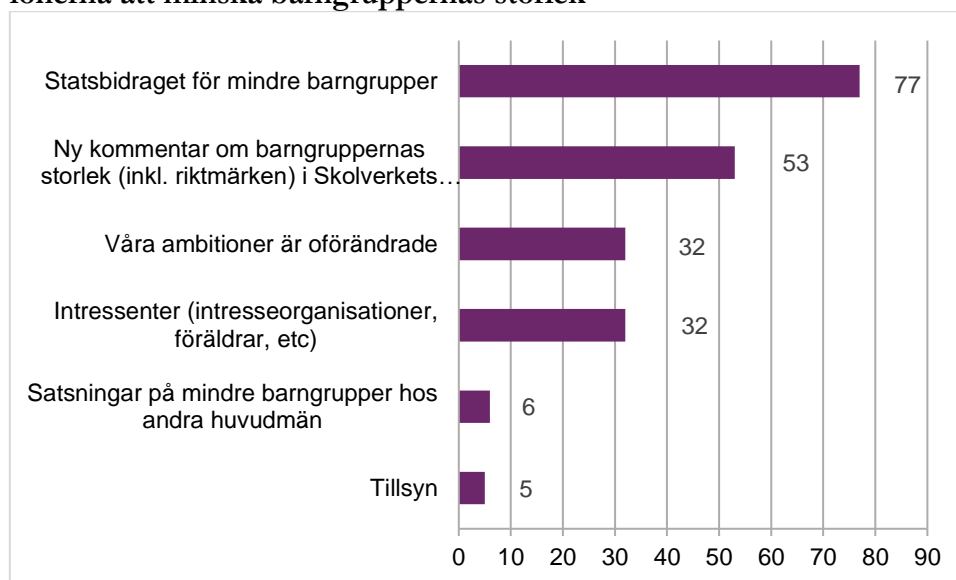
### Resultaten från enkät- och intervjustudien

Enkät- och intervjustudien har fokuserat på ett antal temaområden där flera har varit gemensamma för både enkäten och intervjuerna. Där det är tillämpligt sammanfattas i det följande för varje temaområde i Swecos rapport först resultaten från enkäten och därefter resultaten från intervjuerna. Resultaten som återges från intervjuerna är inte generaliserbara utan gäller endast den grupp som intervjuats.

### Huvudmännens motiv ligger i linje med statsbidraget

I enkätstudien ställdes frågan om vilka faktorer som påverkat huvudmännens ambitioner att minska barngruppernas storlek. Svartsfördelningen visas i figur 3 nedan.

**Figur 3. Andel (procent) som svarat att respektive faktorer påverkat ambitionerna att minska barngruppernas storlek**



Kommentar: Svartsfrekvens (partiellt): 85 procent (395 av 465 huvudmän)

Enkäten visar att huvudmännen i hög grad uppger att de påverkats av prioriteringar på statlig nivå, både av statsbidraget och Skolverkets riktmärke om barngruppernas storlek. 77 procent av huvudmännen svarade att statsbidraget påverkade ambitionerna att minska barngruppernas storlek och 53 procent svarade att Skolverkets riktmärke var en påverkande faktor.

Detta återspeglas även i intervjustudien där det framkommer att de intervjuade huvudmännen och förskolecheferna såg en möjlighet både att få stöd att minska barngrupperna men också att öka kvaliteten i verksamheterna med hjälp av statsbidraget. I intervjustudien framkommer också att statsbidraget lett till ökad diskussion om barngruppernas storlek, både på förskolenivå och på huvudmannanivå samt hos kommunens politiker.

### Fördelning av statsbidraget ofta ett resultat av dialog mellan huvudman och förskola

I intervjustudien ställdes frågor om huvudmännens process att besluta och prioritera vilka förskoleenheter som skulle omfattas av ansökan om statsbidrag. I intervjuerna framkommer en skillnad mellan större och mindre huvudmän.

Företrädare för mindre huvudmän, både kommunala huvudmän i små kommuner och enskilda huvudmän, uppger i större utsträckning att bidraget söktes för samtliga förskolor. De har därmed inte haft ett behov av en diskussion om prioritering

## Redovisning av regeringsuppdrag

2018–11–28  
12 (16)

mellan olika förskoleenheter. Företrädare för de större huvudmännen uppger däremot att ansökan om statsbidrag har föregåtts av en längre process med diskussioner på både huvudmänna- och förskolenivå för att inventera förskolornas intresse och förutsättningar för att minska barngrupperna.

Som beskrevs inledningsvis ändrades förordningen som styr statsbidraget i januari 2017. Detta har lett till att Skolverket tillämpat olika prioriterade urval eftersom statsbidraget översöktes i omgång 2 och 3. Intervjustudien visar att de intervjuade huvudmännen prioriterat enligt samma principer i samtliga omgångar. Huvudmännen har i många fall utgått från befintliga förutsättningar som inte förändrats mellan omgångarna.

### **Omorganisation, lokalförändringar och lägre intag vanliga åtgärder för att minska barngrupperna**

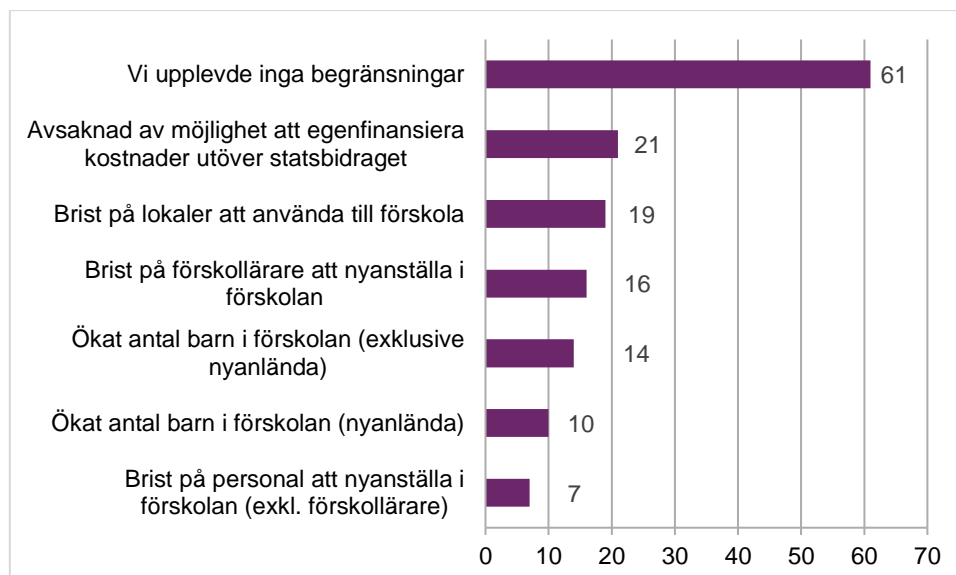
I intervjustudien framkommer två vanliga typer av åtgärder för att minska barngrupperna. För det första är det vanligt att omorganisera befintliga barngrupper, vilket i många fall innebär en uppdelning av befintlig barngrupp i fler mindre grupper. Statsbidraget har ofta gått till att finansiera personalresurser för att möjliggöra en sådan uppdelning. För det andra är det vanligt att förändra befintliga lokaler eller flytta in i nya lokaler för att möjliggöra mindre barngrupper.

De intervjuade representanterna för kommunala och fristående huvudmän har uppgett olika sätt att minska barngrupperna. Bland kommunala huvudmän är åtgärderna som beskrevs ovan vanligast. Bland de fristående förskolorna finns exempel på sådana åtgärder, men en annan vanlig åtgärd är att man med hjälp av statsbidraget minskar intaget av antal barn. Fristående förskolor omfattas inte av det krav på att tillgodose förskoleplats inom fyra månader som gäller för kommunala förskolor, vilket gör att det finns större möjligheter för fristående förskolor att styra över sitt intag och minska barngrupperna genom att ta in färre barn.

### **Det finns vissa begränsande faktorer i genomförandet av åtgärder**

I enkätstudien fick huvudmännen svara på frågan om vilka eventuella faktorer som begränsade genomförandet av de åtgärder som angavs i ansökan.

**Figur 4. Andel (procent) som angett olika begränsande faktorer för genomförande av åtgärder**



Kommentar: Svarsfrekvens (partiellt): 78,9 procent (367 av 465 huvudmän)

61 procent svarar att de genomfört planerade åtgärder utan begränsningar. 23 procent av huvudmännen (16 + 7 procent) har angett brist på personal, antingen förskollärare eller annan personal, som begränsande faktor. 21 procent har angett möjligheter att finansiera kostnader utöver statsbidraget och 19 procent har angett brist på lokaler. Detta återspeglas också i intervjustudien, där intervjupersonerna bland annat tar upp kompetensförsörjning, lokalresurser och ökat antal barn i förskolekön som begränsande faktorer.

### **Statsbidraget upplevs ha bidragit till ökad kvalitet i förskolan och minskade barngrupper**

I enkäten fick huvudmännen rangordna fem på förhand faktorer som påverkar kvaliteten i förskolan. På första plats kommer personalens utbildning och kompetens. Barngruppens storlek och personaltäthet (antal barn per årsarbetare) kommer på andra respektive tredje plats. På fjärde plats kommer barngruppens sammansättning och på femte plats lokalerna och utomhusmiljöns anpassning till verksamheten.

Kopplat till detta ställdes frågan i intervjuerna om statsbidraget bidragit till ökad kvalitet. De huvudmän och förskolechefer som deltagit i intervjustudien svarar att de uppfattar att statsbidraget har bidragit till ökad kvalitet i förskolorna. Ökad kvalitet exemplifieras med lugnare stämning i barngruppen och mer tid för lärande.

I enkätstudien svarar en majoritet av huvudmännen att statsbidraget möjliggör finansiering av permanenta eller långsiktigt varaktiga åtgärder. 68 procent svarar ja

## Redovisning av regeringsuppdrag

2018–11–28

14 (16)

eller delvis och 30 procent svarar nej. Bland fritextsvaren framkommer att många huvudmän ser resultatet av statsbidraget som långsiktigt förutsatt att de kan ta del av det även i framtiden.

Sammanfattningsvis uppger de intervjuade huvudmännen och förskolecheferna att statsbidraget bidragit till att minska barngrupperna. Det finns också fall i intervju-materialet där förskolor trots statsbidraget inte lyckats minska barngrupperna, eller där minskningen inte motsvarat förväntningarna. Anledningen till detta uppges vara begränsande faktorer, exempelvis ökat antal barn i kön, ökat antal nyanlända i kommunen, personalbrist eller ekonomisk förlust.

### **Bidragskonstruktionen innebär bland annat en kortsiktig planering**

I intervjuerna framkommer en del kritik mot statsbidragets utformning. Synpunkter som framkommit i intervjuerna är bland annat att statsbidraget är kortsiktigt och måste sökas varje år. Detta medför en viss osäkerhet och svårighet att planera verksamheten. Särskilt mindre huvudmän med begränsade administrativa resurser upplever även att administrationsbördan kring ansökning och rapportering är hög.

En vanlig synpunkt bland de intervjuade är att det bidrag som ges för varje plats som barngruppen minskas med är för litet i förhållande till den ordinarie ersättning som ges i kommunens resursfördelningssystem för varje barn i en barngrupp. Detta har medfört att det för många huvudmän inte ansetts rationellt att använda bidraget för att minska eller begränsa antagningen till en förskola. Det som gett störst ekonomisk utväxling har varit att dela befintliga grupper i mindre grupper under delar av dagen eller hela dagen.

En annan synpunkt på statsbidragets utformning som framförts av flera kommunala huvudmän är att bidraget fördelas på förskoleenhetsnivå istället för på huvudmannanivå. En sådan fördelning anses leda till ökad sårbarhet i planering och rapportering. Det upplevs som en risk att planera för minskning på specifika förskolor med tanke på att förutsättningarna för en minskning kan förändras under läsåret. Till exempel kan antalet barn i förskolekön öka eller svårigheter att rekrytera personal kan uppstå.

**Bilaga 1 En utvärdering av statsbidraget för mindre barngrupper med ett kvantitativt fokus**

Separat dokument.

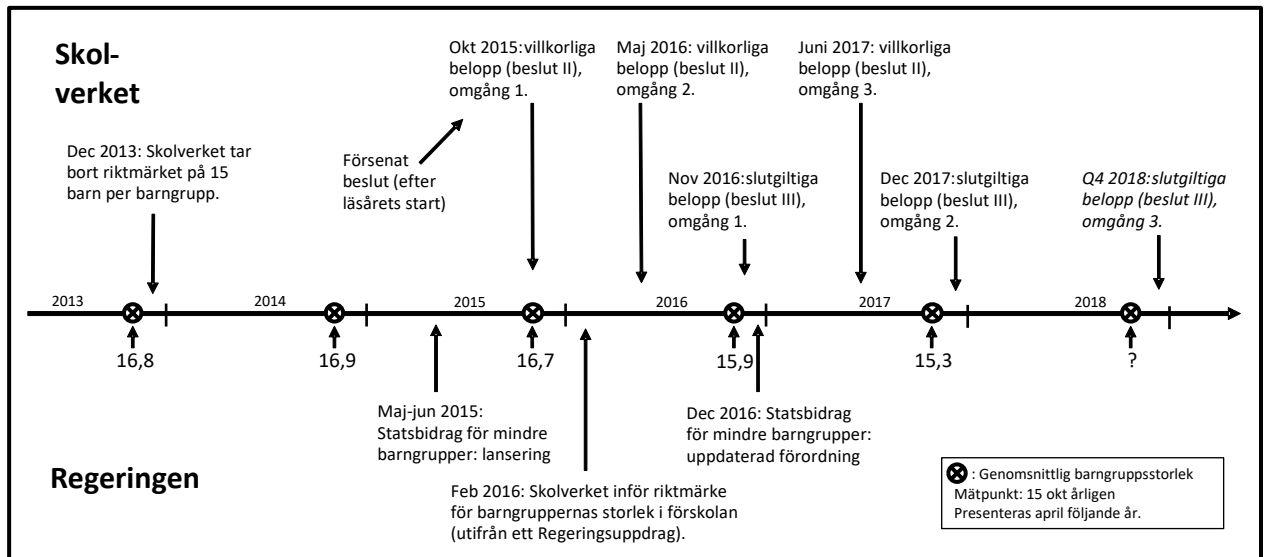
**Bilaga 2 Mindre barngrupper i förskolan. Swecos utvärdering. Sweco Society AB**

Separat dokument.

# Redovisning av regeringsuppdrag

2018-11-28  
16 (16)

Skolverket



Statsbidraget (omgång 1 – 3) samt riktmärket över tid (figur 4 i paneldatastudien)