

Deltagande i förskola

Dokumentdatum: 2018-12-12

Diarienummer: 2018:12

Sammanfattning.....	2
Majoriteten av 3–5-åringarna deltar i förskola eller pedagogisk omsorg.....	2
Deltagandet är lägre i vissa grupper	2
Kommunerna arbetar i olika utsträckning för att öka deltagandet.....	2
Förslag för att öka deltagandet.....	3
1 Inledning.....	4
Disposition.....	4
Bestämmelser om förskolan.....	4
Tidigare studier om förskolan.....	6
Registerstudie om deltagandet i förskola och pedagogisk omsorg.....	9
Intervjustudie med kommunala tjänstemän.....	10
2 Registerstudie om deltagandet i förskolan.....	13
Äldre barn är i större utsträckning inskrivna i förskolan	13
Majoriteten av barnen som hade rätt till allmän förskola var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg.....	14
Andelen inskrivna barn varierar mellan landets kommuner.....	15
Större variation inom än mellan olika kommungrupper	15
Antalet barn som inte är inskrivna varierar mellan landets kommuner.....	16
En fjärdedel av barnen som inte är inskrivna finns i storstäder.....	17
Barn med utländsk bakgrund är inskrivna i mindre utsträckning.....	18
Barn till lågutbildade föräldrar är inskrivna i mindre utsträckning.....	20
Barn till föräldrar som inte förvärvsarbetar är inskrivna i mindre utsträckning.....	21
Barn till föräldrar med låga inkomster är inskrivna i mindre utsträckning.....	22
Hälften av barnen som inte är inskrivna lever i hushåll med låg ekonomisk standard	23
Föräldrar till nyligen invandrade barn och föräldrar som saknar förvärvsarbete är minst benägna att nyttja förskola och pedagogisk omsorg	24
3 Intervjustudie om deltagande i förskola.....	26
Kommunernas kännedom om deltagande i förskolan	26
Kommunernas information om förskolan.....	27
Kommunernas arbete med deltagande i förskolan	29
Kommunernas förutsättningar att öka deltagandet i förskolan	31
4 Slutsatser och förslag	33
Lägre deltagande i vissa grupper.....	33
Antalet barn som inte deltar varierar mellan landets kommuner.....	33
Arbetslösa och nyinvandrade föräldrar är minst benägna att använda förskola och pedagogisk omsorg.....	33
Kommunerna arbetar i olika utsträckning för att öka deltagandet.....	34
Förslag för att öka deltagandet	34
Referenser.....	37
Bilaga	38

Sammanfattning

Den här rapporten är svaret på Skolverkets uppdrag att kartlägga deltagandet i förskolan i olika grupper. För att svara på uppdraget har Skolverket studerat registerstatistik och intervjuat kommunala tjänstemän som arbetar med förskolefrågor. Genom registerstudien kan Skolverket för första gången ge en mer detaljerad bild på nationell nivå av deltagandet i olika grupper. Intervjustudien bidrar med kunskap om hur olika kommuner arbetar med frågor som rör deltagande i förskola och pedagogisk omsorg.

Majoriteten av 3–5-åringarna deltar i förskola eller pedagogisk omsorg

Deltagandet i förskola är generellt sett högt. Av alla barn mellan 3–5 år var 93 procent inskrivna i förskolan och ytterligare 2 procent inskrivna i pedagogisk omsorg år 2016. Det var alltså bara 5 procent – motsvarande 17 600 barn – som varken deltog i förskola eller pedagogisk omsorg.

Deltagandet är lägre i vissa grupper

Deltagandet i förskola och pedagogisk omsorg är lägre bland barn från socioekonomiskt utsatta grupper. Barn till föräldrar med låg inkomst deltar i mindre utsträckning jämfört med andra barn. Detsamma gäller barn till lågutbildade föräldrar och föräldrar som inte förvärvsarbetar.

Föräldrar som saknar förvärvsarbete och föräldrar till nyinvandrade barn som varit folkbokförda i Sverige mindre än ett år är minst benägna att nyttja förskola och pedagogisk omsorg av de grupper som har ingått i Skolverkets analys. Låginkomsttagare och föräldrar till barn i storstäder och storstadsnära kommuner är också mindre benägna att nyttja förskola och pedagogisk omsorg jämfört med andra föräldrar.

Kommunerna arbetar i olika utsträckning för att öka deltagandet

Kommunerna som ingick i studien har som rutin att kartlägga hur deltagandet i förskola och pedagogisk omsorg ser ut i deras kommun, men ingen av kommunerna har på ett systematiskt sätt undersökt orsakerna till att en del barn inte deltar.

I några kommuner har politikerna gett utbildningsförvaltningen i uppdrag att arbeta för ett ökat deltagande i förskolan. Dessa kommuner erbjuder bland annat mer än 15 timmar förskola i veckan till barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga med ett annat barn, vilket är mer än miniminivån som anges i skollagen. Kommunerna har också startat introduktionsförskolor och anställt processtödjare i syfte att öka deltagandet i grupper som deltar i mindre utsträckning.

Förslag för att öka deltagandet

Även om de flesta barn går i förskolan är deltagandet lägre i vissa grupper. Det finns studier som pekar på att en förskola av god kvalitet kan ha positiva effekter och ett antal studier pekar på att förskolan kan vara särskilt gynnsam för socioekonomiskt utsatta barn. Att dessa barn deltar i lägre utsträckning är därför bekymmersamt.

Regeringen kan överväga regeländringar

Skolverket har i den här studien inte underlag för att föreslå förändringar i den grundläggande principen om förskolan som en frivillig skolform. På sikt kan regeringen överväga att ålägga kommuner att verka för ett ökat deltagande eller att göra delar av skolformen obligatorisk. Sådana förändringar skulle dock kräva ytterligare utredningsarbete.

Skolverket kommer ta fram information om förskolan

En grundläggande förutsättning för att barn ska kunna delta i förskolan är att vårdnadshavare har kännedom om rätten till förskola. För att vårdnadshavare ska kunna fatta ett välinformerat beslut, och känna sig trygga med att lämna sina barn till förskolan, behöver de också känna till syftet med utbildningen i förskolan samt förskolans värdegrund och uppdrag.

Skolverket vill betona vikten av att kommunerna arbetar aktivt för att nå ut med information till alla vårdnadshavare. För att stödja kommuner i detta arbete kommer Skolverket att ta fram ett informationsmaterial som riktar sig till vårdnadshavare. Eftersom deltagandet i förskolan är lägre bland barn med utländsk bakgrund, i synnerhet nyinvandrade, kommer materialet finnas tillgängligt på flera språk och Skolverket kommer särskilt att överväga nyanlända vårdnadshavares behov av information om förskolan. Informationen ska även finnas tillgänglig på de nationella minoritetsspråken.

1 Inledning

Skolverket har fått i uppdrag att kartlägga deltagandet i förskola. Uppdraget finns i Skolverkets regleringsbrev för 2018:

Statens skolverk ska kartlägga deltagandet i förskola i olika grupper i befolkningen och särskilt behysa gruppen nyanlända, analysera orsaken till lägre deltagande i vissa grupper samt föreslå åtgärder för att öka deltagandet. Både stimulansåtgärder och författningsändringar bör övervägas. Skolverket ska redovisa konsekvenser av förslagen.

Skolverket har för uppdraget analyserat registerdata och intervjuat kommunala tjänstemän som arbetar med förskolefrågor. Genom registerstudien kan Skolverket för första gången ge en mer detaljerad bild på nationell nivå av deltagandet i olika grupper. Intervjustudien bidrar med kunskap om vad olika kommuner känner till om deltagandet i förskolan och hur olika kommuner arbetar med frågor som rör deltagandet. Intervjustudien bidrar också med kunskap om vilka svårigheter kommuner kan ha med att öka deltagandet.

Disposition

I det här kapitlet sammanfattar vi bestämmelser om barns rätt till förskola samt kommuners skyldighet att erbjuda och informera om förskola. Vi sammanfattar också tidigare studier om deltagande i förskola, förskolans effekter och hur förskolans kvalitet påverkar barnen som deltar. Slutligen redogör vi för denna studies genomförande. I kapitel 2 och 3 redovisar vi resultaten från respektive studie. I kapitel 4 drar vi slutsatser och lämnar förslag på åtgärder.

Bestämmelser om förskolan

Kommunen ska erbjuda förskola till barn som har fyllt ett år

Förskolan är en frivillig skolform. Det betyder att vårdnadshavarna bestämmer om deras barn ska gå i förskola. Kommunen har dock en skyldighet att erbjuda barn förskola. Barn som är bosatta i Sverige, och som inte har börjat förskoleklass eller grundskola, ska från och med ett års ålder erbjudas förskola av sin hemkommun.¹

Kommunen ska erbjuda förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier, eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga med ett annat barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Barn ska också erbjudas

¹ 8 kap. 3 § och 8 kap. 12 § skollagen (2010:800). Kommuner kan fullgöra sin skyldighet att erbjuda förskola genom att erbjuda barnet motsvarande utbildning i fristående förskola enligt 8 kap. 12 § skollagen.

förskola om de behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl.²

Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år ska barn erbjudas förskola under minst 525 timmar om året.³

Kommunen ska sträva efter att erbjuda pedagogisk omsorg istället för förskola

Kommunen ska sträva efter att erbjuda pedagogisk omsorg istället för förskola om ett barns vårdnadshavare vill det. Pedagogisk omsorg är ett samlingsnamn för alternativ till förskola eller fritidshem.⁴

Hur och var pedagogisk omsorg bedrivs ser olika ut. Både kommuner och fristående huvudmän kan bedriva pedagogisk omsorg. Förskolans läroplan är vägledande, men inte bindande, för pedagogisk omsorg som erbjuds istället för förskola.⁵

Kommunen ska erbjuda förskola inom fyra månader

När vårdnadshavare har anmält önskemål om en förskola med offentlig huvudman ska kommunen erbjuda barnet förskola inom fyra månader. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska skyndsamt erbjudas förskola.⁶

Kommunen ska erbjuda plats vid en förskoleenhet som ligger så nära barnets hem som möjligt och ska ta skäligen hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål.⁷ För fristående förskolor finns det inte några motsvarande bestämmelser om hur snabbt ett barn ska erbjudas förskola.

Kommunala och fristående förskolor får ta ut avgifter för förskola

Både kommunala och fristående förskolor får ta ut avgifter för barnets plats i förskolan. Avgifterna ska vara skäliga. Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften bara gälla den del av verksamheten som överstiger 525 timmar om året. Det brukar kallas för allmän förskola och gäller både för kommunala och fristående förskolor. För barn som ska erbjudas förskola för att de behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola får kommunen eller den fristående förskolan bara ta ut avgifter för den verksamhet som överstiger 15 timmar i veckan.⁸

² 8 kap. 5–7 §§ skollagen.

³ 8 kap. 4 § skollagen.

⁴ 25 kap. 1–2 §§ skollagen.

⁵ Prop. 2009/10:165.

⁶ 8 kap. 14 § skollagen.

⁷ 8 kap. 15 § skollagen.

⁸ 8 kap. 16 § skollagen.

Alla kommuner i Sverige använder den så kallade maxtaxan, vilket innebär att avgifterna till förskolan inte får överstiga en viss procentuell andel av hushållens inkomst. Maxtaxan gäller även för de fristående förskolorna i kommunen.

Kommunen ska informera om förskola och pedagogisk omsorg

Kommunen ska informera vårdnadshavare om förskolan och annan pedagogisk verksamhet som finns att tillgå i kommunen. Informationsskyldigheten gäller oavsett om verksamheten anordnas av kommunen eller av en enskild huvudman.

Tidigare studier om förskolan

Andelen barn i förskola har ökat

Skolverket publicerar varje år officiell statistik om barn som deltar i förskolan. Statistiken visar hur stor andel av barnen som deltar i förskolan och innehåller viss information om hur deltagandet ser ut i olika grupper, nämligen barn i olika åldrar, med olika kön och med svensk respektive utländsk bakgrund. Den senast publicerade statistiken bygger på uppgifter som samlades in under hösten 2017.

Statistiken visar att andelen barn som deltar i förskola har ökat de senaste åren. Av landets alla 1–5-åringar var 84 procent inskrivna i förskolan hösten 2017. Det kan jämföras med motsvarande andel hösten 2007. Då gick 80 procent av barnen i åldern 1–5 år i förskola.

Deltagandet i förskolan är större bland barn som är 4–5 år gamla. Hösten 2017 gick drygt 94 procent av 4–5-åringarna i förskola. Motsvarande andel för barn i åldern 1–3 år var närmare 77 procent.

Barn med svensk bakgrund deltar i förskola i något större utsträckning än barn med utländsk bakgrund. Drygt 84 procent av 1–5-åringarna med svensk bakgrund gick i förskola hösten 2017. Motsvarande andel för 1–5-åringarna med utländsk bakgrund var nästan 79 procent.

Flickor och pojkar deltar i förskola i ungefär lika stor utsträckning.

Andelen barn i pedagogisk omsorg har minskat

Skolverket publicerar även officiell statistik om barn som deltar i pedagogisk omsorg. Statistiken visar att andelen 1–5-åringar i pedagogisk omsorg har minskat de senaste åren. Hösten 2017 var 1,8 procent av landets alla 1–5-åringar inskrivna i pedagogisk omsorg. Motsvarande andel år 2010 var 3,4 procent. Andelen barn i pedagogisk omsorg har minskat sedan 1990-talet.

Deltagandet är något större bland barnen som är 2–4 år gamla. Hösten 2017 gick omkring 2 procent av 2–4-åringarna i pedagogisk omsorg. Motsvarande andel för 1- respektive 5-åringarna var drygt 1 respektive drygt 1,5 procent.

Barn med svensk bakgrund deltar i pedagogisk omsorg i något större utsträckning än barn med utländsk bakgrund. 2 procent av 1–5-åringarna med svensk bakgrund

gick i pedagogisk omsorg hösten 2017. Motsvarande andel för 1–5-åringarna med utländsk bakgrund var knappt 1 procent.

Flickor och pojkar i 1–5-årsåldern deltar i pedagogisk omsorg i ungefär lika stor utsträckning.

Små skillnader i ålder vid förskolestart mellan barn från olika socioekonomiska förhållanden

I rapporten *Beskrivande data* från år 2016 undersökte Skolverket barns ålder vid start i förskola och pedagogisk omsorg, och om åldern skiljer sig åt beroende på barnens sociala bakgrund. Skolverket undersökte även olika faktorer inverkan på start i förskola och pedagogisk omsorg, och vilka av dessa faktorer som har störst betydelse.⁹

Resultaten visar på små skillnader mellan barn från olika socioekonomiska förhållanden när det kommer till ålder vid start i förskola och pedagogisk omsorg. En skillnad bland barn som är födda i Sverige är att barn som lever i familjer med låga inkomster och har mammor med låg utbildningsnivå börjar något senare i förskola och pedagogisk omsorg. Barn till pappor med eftergymnasial utbildning verkar också börja något senare.

Den absolut största effekten på när barn börjar i förskola och pedagogisk omsorg tycks dock vara tidpunkten för när barnet har invandrat till Sverige, det vill säga hur gammalt barnet är vid invandringen. Ju äldre barnen är när de invandrar desto senare tenderar de att börja i förskola.

Studier om förskolans effekter

Folkhälsomyndigheten och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har tagit fram varsin forskningsöversikt om förskolans effekter för barnen som deltar. Forskningsöversikten från Folkhälsomyndigheten publicerades år 2017 och omfattar sammanlagt 24 studier.¹⁰ Forskningsöversikten från IFAU publicerades år 2010 och omfattar sammanlagt 16 studier.¹¹

Forskningsöversikterna pekar på att kunskapen om förskolans effekter är begränsad, särskilt i en svensk kontext. Både Folkhälsomyndigheten och IFAU konstaterar att förskolans effekter är svåra att studera. IFAU betonar därtill att det finns relativt få studier om den svenska förskolans effekter. De nordiska studier som finns tyder enligt myndigheterna på att förskolan har positiva effekter för barnen som deltar. IFAU beskriver dock effekterna som svaga.

Svårt att utvärdera förskolans effekter

En svårighet med att utvärdera förskolans effekter, som både Folkhälsomyndigheten och IFAU lyfter fram, handlar om möjligheten att skapa en

⁹ Skolverket (2016).

¹⁰ Folkhälsomyndigheten (2017).

¹¹ IFAU (2010).

jämförbar kontrollgrupp. För att ta reda på vilka effekter förskolan har måste man jämföra utfall, till exempel skolresultat, för barn som har gått i förskola med motsvarande utfall för en kontrollgrupp bestående av barn som inte har gått i förskola. Förutom att kontrollgruppen inte gått i förskola behöver den vara jämförbar med barnen som har gått i förskola. Det går att acceptera vissa skillnader om man kan kontrollera för dessa med hjälp av statistiska metoder. Men det kan i praktiken vara svårt att kontrollera för alla relevanta skillnader. Det kan till exempel vara svårt att mäta och kontrollera för skillnader i personliga egenskaper. Därför kan man inte vara helt säker på att eventuella skillnader i utfall är en effekt av just förskolan.

En annan svårighet handlar om möjligheten att tydliggöra vad man jämför förskolan med. IFAU lyfter fram att det saknas ett tydligt jämförelsealternativ till förskolan eftersom barnen som inte går i förskola kan vistas på olika ställen. En del barn kan till exempel vistas i hemmet med en förälder, medan andra barn kan tas om hand av en släkting eller delta i privat barnomsorg.

IFAU betonar också att effekterna kan variera mellan olika förskolor. Effekterna kan till exempel variera beroende på personalens kompetens, personaltätheten och barngruppens storlek. Barnens ålder och hur många timmar per dag de går i förskola kan också ha betydelse för vilka effekter förskolan får.

Sammantaget innebär detta att resultat om förskolans effekter måste tolkas med viss försiktighet.

Nordiska studier tyder på positiva effekter av att delta i förskolan

Forskningsöversikterna från Folkhälsomyndigheten och IFAU fokuserar främst på studier om förskolans effekter i Sverige och andra nordiska länder.

Folkhälsomyndighetens övergripande slutsats är att förskolan i de nordiska länderna tycks ha positiva effekter för barnen som deltar, bland annat när det kommer till psykisk hälsa samt språkliga och matematiska färdigheter. Samtidigt menar myndigheten att resultaten bör tolkas med försiktighet eftersom de flesta utfall bara har studerats i enstaka studier. Det är exempelvis bara fyra studier i forskningsöversikten som har undersökt effekterna på språkliga och matematiska färdigheter, varav tre visar på positiva effekter.

IFAU:s övergripande slutsats är att kunskapsläget om den svenska förskolans effekter är magert. Gemensamt för de svenska studierna är enligt IFAU att de visar på relativt små effekter av att delta i förskola när det gäller kunskaper, färdigheter och skolprestationer. IFAU menar också att resultaten från de svenska studierna är svåra att generalisera eftersom de inte bygger på stora urval baserade på registerdata.

Båda forskningsöversikterna omfattar studier som pekar på att förskolan har varit särskilt gynnsam för barn till föräldrar med låg utbildningsnivå och låga inkomster. Myndigheterna drar dock inga övergripande slutsatser om förskolans utjämnande effekter.

Resultaten från de enskilda studierna måste alltså tolkas med försiktighet enligt de båda myndigheterna. Det som ändå talar för slutsatsen att förskolan i Sverige och andra nordiska länder har positiva effekter är, enligt myndigheterna, att detta har påvisats i flera olika studier. IFAU bedömer dock att det handlar om svagt positiva effekter.

Studier om hur kvaliteten i förskolan påverkar barnen

Folkhälsomyndigheten har även gått igenom studier som undersöker om förskolans kvalitet har betydelse för barnen som deltar. Fokus ligger på strukturella faktorer som exempelvis personalens utbildning och personaltäthet.

Studier tyder på att förskolans kvalitet påverkar barnen

Enligt Folkhälsomyndigheten finns det begränsat med forskning om hur strukturella faktorer påverkar barnen. De studier som har ingått i översikten pekar enligt myndigheten på att strukturella faktorer har betydelse för barnen som deltar. Till exempel tycks förskolepersonalens utbildning och kompetensutveckling, samt rutiner för övergång från förskola till skola, ha positiva effekter på barns kognitiva och sociala utveckling och psykiska hälsa. Underlaget för att dra slutsatser om personaltäthetens betydelse är enligt Folkhälsomyndigheten inte tillräckligt. Endast två studier i översikten har undersökt personaltäthetens betydelse och dessa studier hade motstridiga resultat.

Osäkert om resultaten går att överföra till svenska förhållanden

Det är enligt Folkhälsomyndigheten inte helt säkert att resultaten om strukturella faktorerens betydelse går att överföra till svenska förhållanden. Ingen av studierna som ingick i forskningsöversikten har genomförts i Sverige och få har genomförts i de andra nordiska länderna. För att öka överförbarheten till svenska förhållanden har myndigheten exkluderat studier om verksamheter som skiljer sig från den svenska förskolan vad gäller värdegrund och standarder. Det gäller till exempel verksamheter som har andra principer vad gäller gruppindelning utifrån barnens kognitiva förmågor.

Registerstudie om deltagandet i förskola och pedagogisk omsorg

Registerstudien bygger på uppgifter från den officiella statistiken där det finns uppgifter på individnivå om barn som deltar i förskola och pedagogisk omsorg. Skolverket har även tillgång till vissa bakgrundsfaktorer vad gäller föräldrarnas utbildningsnivå och födelseland samt barnets invandringsår. Den officiella statistiken innehåller dock inga uppgifter om barn som inte är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg. Skolverket har därför uppdragit åt Statistiska Centralbyrån (SCB) att göra en beräkning utifrån totalbefolkningen som möjliggör

att redovisa deltagandet i olika grupper. Statistiken avser år 2016 och innehåller nedanstående uppgifter om alla folkbokförda 1–5-åringar:¹²

- Om barnet deltar i förskola eller pedagogisk omsorg
- Barnets ålder
- Barnets folkbokföringskommun
- Om föräldrarna uppbär ersättning kopplat till barnet, det vill säga föräldrapenning eller kommunalt vårdnadsbidrag
- Barnets och föräldrarnas födelseland och invandringsår
- Föräldrarnas utbildningsnivå
- Föräldrarnas sysselsättningsstatus
- Hushållets och föräldrarnas inkomstnivå
- Hushållets ekonomiska standard

Uppgifterna gäller endast folkbokförda barn eftersom det krävs ett personnummer för att SCB ska kunna koppla samman information i olika register. Det innebär att exempelvis asylsökande barn, som har rätt till förskola men saknar personnummer, inte ingår i den här registerstudien.

Fokus på deltagandet bland 3–5-åringar och nyinvandrade barn

Från och med 3 års ålder har barn rätt till allmän förskola, det vill säga minst 525 timmar kostnadsfri förskola per år. När det gäller deltagandet i olika grupper har Skolverket har därför valt att fokusera på barn i 3–5-årsåldern.

I Skolverkets uppdrag ingår att särskilt belysa gruppen nyanlända. Skolverket har närmare undersökt deltagandet i förskola och pedagogisk omsorg bland nyinvandrade barn, det vill säga barn som är utrikes födda, har två utrikes födda föräldrar och har varit folkbokförda i Sverige högst fyra år, det vill säga 2012 och framåt. Nyanlända barn som inte är folkbokförda har inga personnummer och finns därför inte i de register som ligger till grund för denna kartläggning.

Registerstudiens bidrag - en mer detaljerad bild av deltagandet i olika grupper

Genom att jämföra om deltagandet i förskola och pedagogisk omsorg skiljer sig mellan barn utifrån ovanstående faktorer kan Skolverket för första gången ge en mer detaljerad bild på nationell nivå av deltagandet i olika grupper. Genom en logistisk regression kan Skolverket ge en bild av benägenheten att för föräldrar i olika grupper att nyttja förskola och pedagogisk omsorg för sina barn.¹³

Intervjustudie med kommunala tjänstemän

Skolverket har även gjort en intervjustudie bland kommunala tjänstemän som arbetar med förskolefrågor. Syftet var att undersöka vilken kännedom kommunerna har om deltagandet i förskolan, om kommunerna arbetar med frågor

¹² För definitioner av variabler som används i denna studie, se bilaga.

¹³ För en beskrivning av den logistiska regressionen, se bilaga.

som rör deltagande i förskolan och om det finns några svårigheter för kommunerna att öka deltagandet. De övergripande frågorna som vi vill besvara med hjälp av intervjuerna är:

- Vilken kännedom har kommunerna om hur deltagandet i förskola ser ut i deras kommun?
- Hur informerar kommunerna vårdnadshavare om förskolan?
- Arbetar kommunerna för att öka deltagandet i förskola? Hur arbetar kommunerna med detta?
- Vilka förutsättningar har kommunerna att öka deltagandet i förskolan?

Urval av kommuner

Urvalet av kommuner skedde i två steg. Urvalet styrdes dels av att vi, med ett begränsat antal intervjuer, ville undersöka om det finns några svårigheter för kommuner att öka deltagandet i förskolan. Vi utgick från att det kan finnas kommuner som inte har svårt att öka deltagandet i förskolan. Det gäller till exempel kommuner där nästan alla barn redan deltar. I ett första steg valde vi därför ut kommuner som vi tror kan ha svårare att öka deltagandet jämfört med andra kommuner. Vi valde ut de 10 kommunerna som har *högst andel* barn som inte går i förskola och de 10 kommunerna som har *störst antal* barn som inte går i förskola.

Urvalet styrdes också av att vi ville få kunskap om olika sätt att arbeta med frågor som rör deltagande i förskolan. I ett andra steg valde vi ut 6 av de ovanstående kommunerna. Dessa kommuner varierar när det kommer till faktorer som vi tror har betydelse för hur kommunerna arbetar, nämligen antalet och andelen 3–5-åringar som inte deltar i förskola, antalet nyanlända 3–5-åringar och till viss del andelen nyanlända 3–5-åringar. Kommunerna hör också till olika kommungrupper enligt Sveriges kommuner och landstings (SKL) kommungruppsindelning.¹⁴ Det betyder bland annat att kommunerna varierar när det kommer till antalet invånare i den största tätorten eller närheten till en sådan tätort.¹⁵ Anledningen till att spridningen är mindre när det kommer till andelen nyinvandrade 3–5-åringar är att en del kommuner tackade nej till att delta. Det kan innebära att vi har identifierat färre arbetssätt än vad vi hade fått om spridningen hade varit större. Av samtliga 3–5-åringar som inte är inskrivna i förskola finns 14 procent i de utvalda kommunerna.

¹⁴ De utvalda kommunerna hör till följande kommungrupper: Mindre stad/tätort, pendlingskommun nära mindre stad/tätort, landsbygdskommun, storstäder, större stad och pendlingskommun nära storstad. I kapitel 4, där vi redovisar resultaten, kallar vi de tre förstnämnda kommunerna för mindre kommuner och de tre sistnämnda för större kommuner.

¹⁵ När det gäller kommutyp har vi utgått från SKL:s kommungruppsindelning, se skl.se (2017). När det gäller övriga faktorer som vi har tagit hänsyn till vid urvalet har vi utgått från Skolverkets statistik för år 2017.

Urval av intervjupersoner och intervjuernas genomförande

Intervjufrågorna handlade om kommunernas arbete med frågor som rör deltagande i förskola. Därför ville vi intervjua personer med god kännedom om dessa frågor. För att få tag i lämpliga personer kontaktade vi chefen på utbildningsförvaltningen eller motsvarande i respektive kommun. I fyra av kommunerna intervjuade vi chefen och i två av kommunerna intervjuade vi andra tjänstemän som arbetar med förskolefrågor på förvaltningsnivå.

Intervjuerna genomfördes via telefon och tog ungefär en timma. Intervjuerna utgick från en intervjuguide och vi har med intervjupersonernas godkännande spelat in alla intervjuer.

Vi testade intervjuguiden genom pilotintervjuer med två tjänstemän som arbetar med förskolefrågor på förvaltningsnivå i två kommuner som inte ingår i den här studien. Syftet var att få en uppfattning om tidsåtgången för att genomföra intervjuerna och om frågorna var möjliga att besvara för kommunala tjänstemän som arbetar med förskolefrågor. Syftet var också att få en bild av vilka följdfrågor som skulle kunna vara relevanta att ställa.

Intervjustudiens bidrag – kunskap om hur olika kommuner arbetar med frågor som rör deltagande i förskola

Intervjustudien bidrar med kunskap om vad olika kommuner känner till om deltagandet i förskolan och hur olika kommuner arbetar med frågor som rör deltagandet. Intervjustudien bidrar också med kunskap om vilka svårigheter kommuner kan ha att öka deltagandet.

Resultaten från intervjustudien kan däremot inte generaliseras. Det betyder att vi inte kan säga om de arbetssätt och svårigheter som vi har fått syn på är vanligt förekommande. Det kan också finnas kommuner som arbetar på andra sätt och möter andra svårigheter än kommunerna som deltar i den här studien.

Intervjustudien visar hur de utvalda intervjupersonerna uppfattar respektive kommuns arbetssätt och förutsättningar. Studien visar däremot inte om andra som arbetar med förskolefrågor i dessa kommuner, till exempel andra tjänstemän, förskolechefer och förskolepersonal, delar intervjupersonernas uppfattning.

2 Registerstudie om deltagandet i förskolan

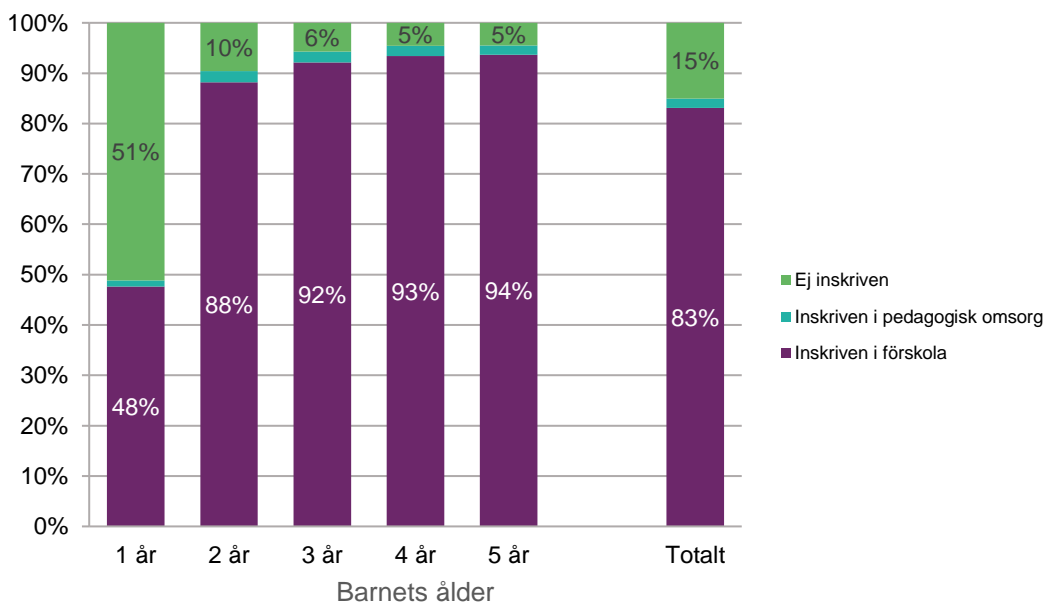
I det här kapitlet redovisar vi resultaten från registerstudien. Vi börjar med att redovisa deltagandet i förskola och pedagogisk omsorg bland barn i olika åldrar. Därefter fokuserar vi på deltagandet i olika grupper bland barn som är 3–5-år gamla.

Äldre barn är i större utsträckning inskrivna i förskolan

Majoriteten av alla 1–5-åringar, 83 procent, var inskrivna i förskolan år 2016. Som framgår av diagram 1 ökade inskrivningsgraden, det vill säga andelen barn som var inskrivna, i takt med barnens ålder. Nästan 50 procent av ettåringarna var inskrivna i förskolan. Inskrivningsgraden var betydligt högre bland tvååringar, omkring 90 procent. Bland femåringarna var inskrivningsgraden som högst, 95 procent av alla femåringar var inskrivna i förskola.

En betydligt mindre andel av 1–5-åringarna, 1,9 procent, var inskrivna i pedagogisk omsorg. Inskrivningsgraden skiljde sig något mellan barn i olika åldrar. Av ettåringarna var 1,2 procent inskrivna i pedagogisk omsorg. Motsvarande andel för tvååringarna var 2,2 procent och för femåringarna 1,8 procent.

Diagram 1. Andel (procent) av 1–5-åringar som var inskrivna i förskolan, pedagogisk omsorg samt ej inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg år 2016.



Vanligt med föräldrapenning och mindre vanligt med kommunalt vårdnadsbidrag bland föräldrar till barn som inte är inskrivna

Nästan samtliga ettåringar, 97 procent, som år 2016 varken var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg hade minst en förälder som någon gång under året uppburit föräldrapenning. Bland 2–5-åringarna var motsvarande andel 65 procent.

Knappt två procent av barnen som inte var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg hade föräldrar som uppbar kommunalt vårdnadsbidrag. Som framgår av tabell 1 var kommunalt vårdnadsbidrag vanligast bland föräldrar till 2–3-åringar. Ungefär 7 procent 2–3-åringarna som inte var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg hade föräldrar som uppbar kommunalt vårdnadsbidrag.¹⁶

Tabell 1. Andel (procent) av 1–5 åringar som inte var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg med föräldrar som uppbar kommunalt vårdnadsbidrag år 2016.

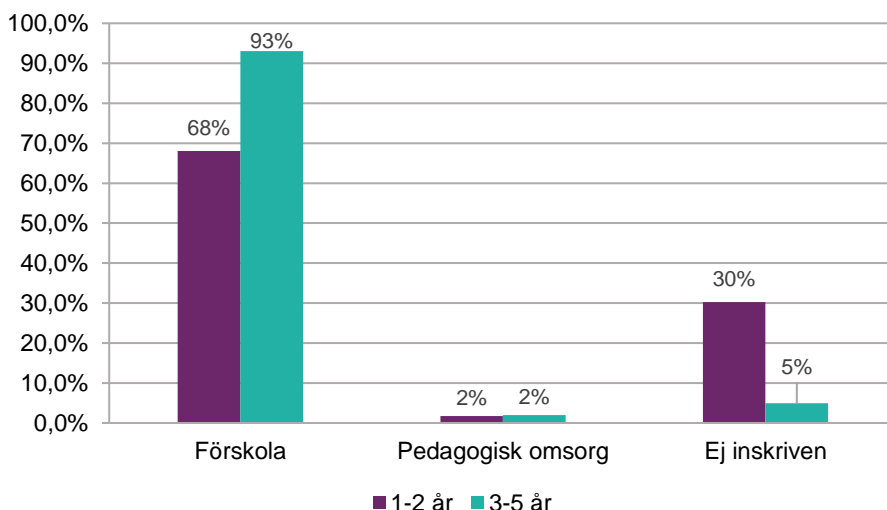
Barnets ålder	Andel med kommunalt vårdnadsbidrag
1	0,4
2	7,3
3	6,2
4	1,1
5	1,3
Totalt	1,8

Majoriteten av barnen som hade rätt till allmän förskola var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg

Som framgår av diagram 2 var majoriteten av 3–5-åringarna inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg år 2016. Av samtliga 3–5 åringar var 93 procent inskrivna i förskola medan 2 procent var inskrivna i pedagogisk omsorg. Resterande 5 procent av 3–5-åringarna var varken inskrivna i förskola eller i pedagogisk omsorg. Det motsvarar 17 600 barn.

¹⁶ Kommunalt vårdnadsbidrag har avskaffats från och med den 1 februari 2016, men beviljade bidrag kommer fortsatt att betalas ut och behandlas som en EU-familjeförmån.

Diagram 2. Andel (procent) 1–2-åringar respektive 3–5-åringar som var inskrivna i förskolan, pedagogisk omsorg samt ej inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg år 2016.



Andelen inskrivna barn varierar mellan landets kommuner

I följande avsnitt undersöker vi närmare deltagandet i förskola och pedagogisk omsorg bland 3–5-åringar i olika grupper. Vi börjar med att undersöka deltagandet bland barn i olika kommuner och kommungrupper. Det är barnens folkbokföringskommun som redovisas även om barnen var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg i en annan kommun.

Andelen 3–5-åringar som var inskrivna i förskolan år 2016 varierade mellan kommunerna. I kommunen med lägst inskrivningsgrad var 69,5 procent av 3–5-åringarna inskrivna i förskolan. I kommunen med högst inskrivningsgrad var motsvarande andel 98,7 procent.

Inskrivningsgraden i pedagogisk omsorg varierade också mellan kommunerna. I kommuner som hade barn inskrivna i pedagogisk omsorg varierade andelarna mellan 0,05 procent till 16,5 procent av 3–5-åringarna. I 51 kommuner fanns det år 2016 inga folkbokförda barn inskrivna i pedagogisk omsorg.

Större variation inom än mellan olika kommungrupper

Variationen var inte lika stor om man istället jämför inskrivningsgraden i olika kommungrupper utifrån SKL:s kommungruppsindelning. Som framgår av tabell 2 var inskrivningsgraden år 2016 högst i kommungruppen mindre stad/tätort där drygt 94 procent av 3–5-åringarna var inskrivna i förskolan. Lägst inskrivningsgrad hade kommungruppen landsbygdskommun med besöksnäring där motsvarande andel var knappt 92 procent.

Kommungruppen storstäder hade år 2016 den största andelen 3–5-åringar som varken var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg. Drygt 6 procent av 3–5

åringarna i denna kommungrupp var varken inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg.

Variationen i andelen 3–5-åringar som var inskrivna i förskola är större *inom* än *mellan* de olika kommungrupperna. Störst variation fanns inom kommungruppen landsbygdskommuner. I landsbygdskommunen med lägst inskrivningsgrad i var 69,5 procent av 3–5-åringarna inskrivna i förskolan år 2016. Motsvarande andel för landsbygdskommunen med högst inskrivningsgrad var 98,7 procent. Minst variation fanns inom kommungruppen storstäder. I storstaden med lägst inskrivningsgrad var 91,2 procent av barnen inskrivna i förskolan, medan motsvarande andel för storstaden med högst inskrivningsgrad var 92,8 procent.

Tabell 2. Andel (procent) 3–5-åringar som var inskrivna i förskola, pedagogisk omsorg samt ej inskrivna fördelat på kommungrupper år 2016.

Kommungrupp	Andel i förskola	Andel i kommunen med lägst inskrivning	Andel i kommunen med högst inskrivning	Andel i pedagogisk omsorg	Andel ej inskrivna
Storstäder	92,1	91,2	92,8	1,5	6,4
Pendlingskommun nära storstad	92,9	88,9	97,9	2,4	4,7
Större stad	94,3	91,0	97,3	1,8	3,9
Pendlingskommun nära större stad	92,6	75,7	99,4	2,1	5,3
Lågpendlingskommun nära större stad	92,4	79,9	97,2	2,7	4,8
Mindre stad/tätort	94,5	83,5	97,7	1,7	3,8
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	92,1	82,7	97,2	2,5	5,5
Landsbygdskommun	93,1	69,5	98,7	2,1	4,9
Landsbygdskommun med besöksnäring	91,7	77,8	97,8	2,5	5,9
Totalt	93,2	69,5	98,7	2,0	4,8

Antalet barn som inte är inskrivna varierar mellan landets kommuner

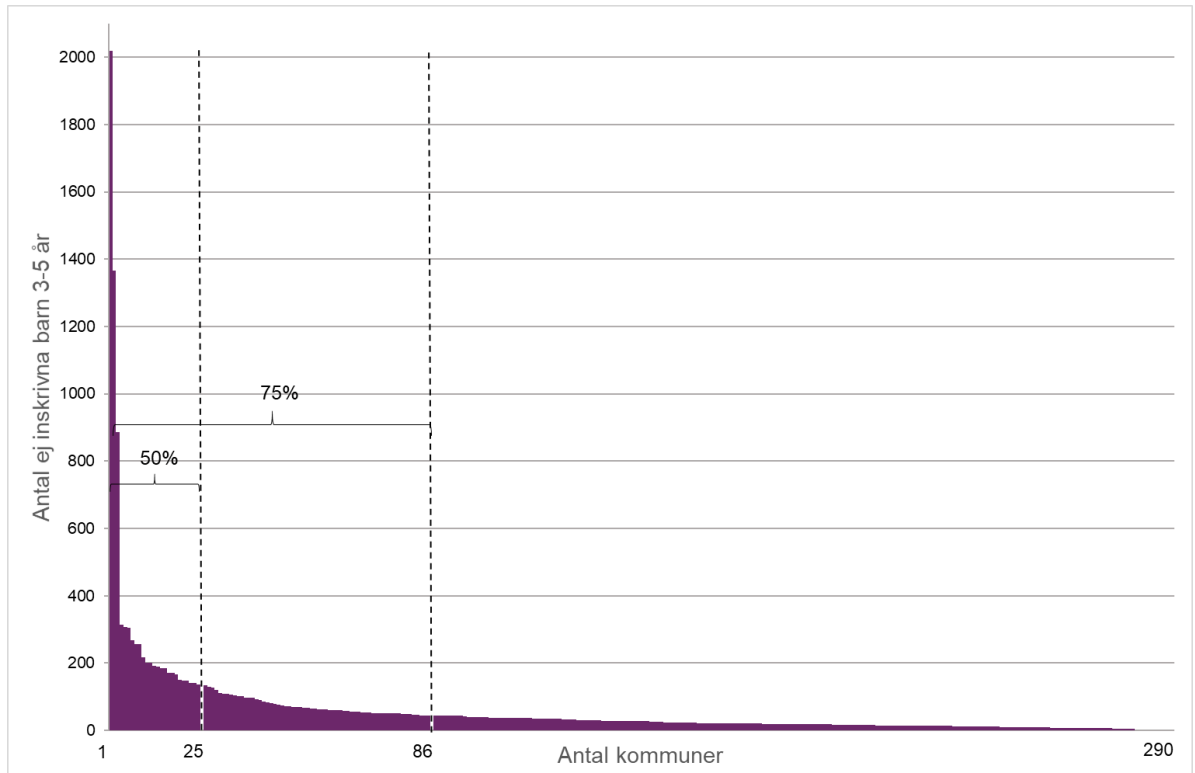
Eftersom befolkningen är ojämnt fördelad mellan kommunerna säger inskrivningsgraden inget om det faktiska antalet barn som varken är inskrivna i förskola och pedagogisk omsorg.

Antalet barn som inte är inskrivna varierar mycket mellan kommunerna. Det framgår av diagram 3. Varje stapel i diagrammet motsvarar en kommun och visar antalet barn i kommunen som varken är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg. Ju längre till vänster stapeln finns, desto fler barn i kommunen är inte inskrivna.

I kommunen där antalet var störst fanns över 2 000 barn som varken var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg år 2016. I 41 av kommunerna fanns det färre än 10 barn som inte var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg. Dessa kommuner hade i genomsnitt strax under 200 barn i 3–5 års åldern.

Hälften av alla 3–5-åringar som inte var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg år 2016 återfanns i 25 av landets 290 kommuner. Det motsvarar 9 procent av kommunerna. Var fjärde 3–5-åring som inte var inskriven återfanns i kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Diagram 3. Antal 3–5-åringar som varken var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg fördelat per kommun år 2016.



* 11 kommuner hade färre än fem 3–5-åringar som inte var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg och redovisas därför inte i diagrammet.

En fjärdedel av barnen som inte är inskrivna finns i storstäder

Det finns även en stor skillnad mellan olika kommungrupper när det gäller antalet barn som inte är inskrivna i förskolan eller pedagogisk omsorg.

Som framgår i tabell 3 fanns störst antal barn som varken var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg i kommungruppen storstäder år 2016. Av de 17 600 barn som varken var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg fanns 4 300 barn i denna kommungrupp. Det motsvarar drygt 24 procent av alla 3–5-åringarna som inte var inskrivna.

Lägst antal barn som varken var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg fanns år 2016 i kommungruppen landsbygdskommun med besöksnäring. I denna kommungrupp fanns 200 barn som varken var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg. Det motsvarar drygt 1 procent av alla 3–5-åringar som inte var inskrivna.

Skillnaden när det gäller antalet inskrivna 3–5-åringar speglar inte fullt ut skillnader i antalet folkbokförda 3–5-åringar. Tabellen visar att knappt 19 procent av 3–5-åringarna var folkbokförda i storstäder år 2016. Samtidigt återfanns drygt 24 procent av 3–5-åringarna som varken deltog i förskola eller pedagogisk omsorg i denna kommungrupp. Motsatt förhållande gällde för kommungruppen större städer.

Tabell 3. Andel (procent) av samtliga 3–5-åringar och antal och andel 3–5-åringar som varken var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg fördelat på kommungrupper år 2016.

Kommungrupp	Andel av 3–5-åringarna i Sverige	Andel av 3–5-åringarna som inte är inskrivna	Antal 3–5-åringar som inte är inskrivna*
Storstäder	18,8	24,2	4300
Pendlingskommun nära storstad	20,7	19,8	3500
Större stad	23,6	18,6	3300
Pendlingskommun nära större stad	8,4	9,0	1600
Lågpendlingskommun nära större stad	5,7	5,6	1000
Mindre stad/tätort	11,9	9,1	1600
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	5,3	5,9	1000
Landsbygdskommun	4,2	4,1	700
Landsbygdskommun med besöksnäring	1,2	1,4	200
Okänd kommun**	0,2	2,2	400
Totalt	100,0	100,0	17 600

* Avrundat till närmaste hundratal

** Med okänd kommun avses barn som vid registerbearbetning hade okänd folkbokföringskommun

Barn med utländsk bakgrund är inskrivna i mindre utsträckning

Barn med svensk bakgrund är inskrivna i förskolan i större utsträckning än barn med utländsk bakgrund.¹⁷ Bland 3–5-åringarna med svensk bakgrund var drygt 94 procent inskrivna i förskolan år 2016. Motsvarande andel för 3–5-åringar med utländsk bakgrund var knappt 89 procent. Barn med svensk bakgrund var även inskrivna i pedagogisk omsorg i större utsträckning än 3–5-åringar med utländsk bakgrund, drygt 2 respektive knappt 1 procent.

Barn med utländsk bakgrund är därmed överrepresenterade bland 3–5-åringarna som varken är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg. Av 3–5-åringarna som var folkbokförda år 2016 hade 23 procent utländsk bakgrund. Motsvarande andel för 3–5-åringarna som varken var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg var 49 procent.

¹⁷ Med svensk bakgrund menas om barnet är inrikes född med minst en inrikes född förälder. Med utländsk bakgrund menas om barnet är utrikes född eller har två utrikes födda föräldrar.

Stora skillnader inom gruppen barn med utländsk bakgrund

Det finns stora skillnader i inskrivningsgrad inom gruppen barn med utländsk bakgrund, vilket framgår av tabell 4.

Bland barnen med utländsk bakgrund var inskrivningsgraden år 2016 som lägst bland utrikesfödda barn med två utrikesfödda föräldrar. Av dessa barn var 79 inskrivna i förskolan och knappt 1 procent var i pedagogisk omsorg.

Inskrivningsgraden var som högst bland barn födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar. År 2016 var närmare 92 procent av dessa barn inskrivna i förskolan medan närmare 1 procent var inskrivna i pedagogisk omsorg.

Tabell 4. Andel (procent) 3–5-åringar som var inskrivna i förskola, pedagogisk omsorg samt ej inskrivna fördelat på utländsk, svensk respektive okänd bakgrund år 2016.

Bakgrund	Förskola	Pedagogisk omsorg	Ej inskriven	Totalt
Utländsk	88,5	0,9	10,6	100,0
Utrikes född med två utrikes födda föräldrar	79,0	0,7	20,3	100,0
<i>Därav nyinvandrad</i>	<i>78,9</i>	<i>0,7</i>	<i>20,4</i>	100,0
Utrikes född med minst en inrikes född förälder	85,4	1,3	13,3	100,0
Inrikes född med två utrikes födda föräldrar	91,7	0,9	7,4	100,0
Svensk	94,4	2,3	3,3	100,0
Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	92,5	1,9	5,6	100,0
Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	94,8	2,4	2,8	100,0
Okänd bakgrund*	97,2	2,8	0	100,0

* Barn vars föräldrar har okänd bakgrund utgör 0,06 procent av hela populationen

Nyinvandrade var inskrivna i mindre utsträckning

Nästan samtliga barn som hör till kategorin utrikes född med två utrikes födda föräldrar i tabellen ovan är nyinvandrade, 98,5 procent. Det innebär att var femte barn som var nyinvandrad i åldern 3–5 år varken var inskriven i förskola eller pedagogisk omsorg.¹⁸

Nyinvandrade barn är därmed överrepresenterade bland barnen som varken är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg. Av 3–5-åringarna som var folkbokförda år 2016 var drygt 5 procent nyinvandrade. Motsvarande andel för 3–

¹⁸ Med nyinvandrad menas här barn som är utrikes födda, har två utrikes födda föräldrar och har varit folkbokförda i Sverige högst fyra år. Nyinvandrade barn som inte är folkbokförda har inga personnummer och finns därför inte i de register som ligger till grund för denna kartläggning.

5-åringarna som varken var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg var drygt 20 procent.

Lägst inskrivningsgrad bland nyinvandrade som varit folkbokförda kortare tid än ett år

Inskrivningsgraden skiljer sig mycket mellan nyinvandrade 3–5 åringar beroende på hur länge de har varit folkbokförda i Sverige.

Den största skillnaden finns mellan de som blev folkbokförda samma år som denna studie avser, det vill säga år 2016, och de som blev folkbokförda året innan, det vill säga år 2015. Som framgår av tabell 5 var 55 procent av barnen som blev folkbokförda under år 2016 inskrivna i förskolan. Motsvarande andel för barnen som blev folkbokförda under år 2015 var drygt 85 procent. Högst var inskrivningsgraden bland barnen som blev folkbokförda år 2012. Av dessa barn var närmare 90 procent inskrivna i förskola år 2016.

Tabell 5. Andel (procent) nyinvandrade 3–5-åringar som var inskrivna i förskola, pedagogisk omsorg samt ej inskrivna fördelat på folkbokföringsår år 2016

Folkbokförings- år	Förskola	Pedagogisk omsorg	Ej inskriven	Totalt
2012	88,7	1,3	10,0	100,0
2013	88,3	0,7	11,0	100,0
2014	87,2	0,8	12,0	100,0
2015	85,5	0,7	13,8	100,0
2016	55,3	0,4	44,4	100,0

Barn till lågutbildade föräldrar är inskrivna i mindre utsträckning

Barn till föräldrar med hög utbildning är inskrivna i förskolan i större utsträckning än barn till föräldrar med lägre utbildningsnivå. Som framgår av tabell 6 var omkring 94 procent av barnen till föräldrar med eftergymnasial utbildning inskrivna i förskolan år 2016. Motsvarande andel för barnen till föräldrar med högst förgymnasial utbildning var drygt 87 procent.

Inskrivningsgraden i pedagogisk omsorg varierar också beroende på föräldrarnas utbildningsnivå. Inskrivningsgraden år 2016 var som högst bland barn till föräldrar med gymnasial utbildning och som lägst bland barn till föräldrar med högst förgymnasial utbildning.

Barn till lågutbildade föräldrar är därmed överrepresenterade bland barnen som varken är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg. Av 3–5-åringarna som var folkbokförda år 2016 hade 5 procent föräldrar med förgymnasial utbildning. Motsvarande andel för 3–5-åringarna som varken var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg var drygt 12,5 procent.

Tabell 6. Andel (procent) 3–5-åringar som var inskrivna i förskola, pedagogisk omsorg samt ej inskrivna fördelat på föräldrarnas högsta utbildningsnivå år 2016.

Föräldrarnas högsta utbildningsnivå	Förskola	Pedagogisk omsorg	Ej inskriven	Totalt
Eftergymnasial	94,2	1,7	4,1	100,0
Gymnasial	92,9	2,6	4,6	100,0
Förgymnasial	87,1	1,5	11,5	100,0
Okänd utbildning*	65,1	1,0	33,9	100,0

* Barn med föräldrar där högsta utbildningsnivån är okänd utgör 1 procent av hela populationen

Utbildningsnivån är okänd för en stor andel av föräldrarna till nyinvandrade barn

Utbildningsnivån är okänd för en stor andel av föräldrarna till de nyinvandrade 3–5-åringarna. Utbildningsnivån är okänd för 11 procent av föräldrarna till de nyinvandrade 3–5-åringarna som är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg. Motsvarande andel för föräldrarna till nyinvandrade 3–5-åringar som inte är inskrivna är 21 procent.

Bland de nyinvandrade 3–5-åringarna vars föräldrar hade en uppgift om utbildningsnivå år 2016 var skillnaden i inskrivningsgrad i förskola och pedagogisk omsorg liten mellan föräldrar som har förgymnasial respektive eftergymnasial utbildning, 80 respektive 82 procent.

Barn till föräldrar som inte förvärvsarbetar är inskrivna i mindre utsträckning

Barn till föräldrar som förvärvsarbetar är i större utsträckning inskrivna i förskola och pedagogisk omsorg jämfört med barn till föräldrar som saknar förvärvsarbete. Som framgår av tabell 7 var 96 procent av 3–5-åringarna med två förvärvsarbetande inskrivna i förskola år 2016 och drygt 2 var procent inskrivna i pedagogisk omsorg. Motsvarande andel för 3–5-åringarna med en förvärvsarbetande förälder var 90 respektive 1,6 procent.

Inskrivningsgraden var som lägst bland 3–5-åringarna vars båda föräldrar saknade förvärvsarbete. Knappt 79 procent av dessa barn var inskrivna i förskola år 2016 och drygt 1 procent var inskrivna i pedagogisk omsorg. Omkring 20 procent av dessa barn var varken inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg.

Barn till föräldrar som inte förvärvsarbetar är därmed överrepresenterade bland barnen som inte är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg. Av 3–5-åringarna som var folkbokförda år 2016 hade 8 procent föräldrar som inte förvärvsarbetade. Motsvarande andel för 3–5-åringarna som varken var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg var 33 procent.

Tabell 7. Andel (procent) 3–5-åringar som var inskrivna i förskola, pedagogisk omsorg samt ej inskrivna fördelat på utsträckning som föräldrarna förvärvsarbetar år 2016.

Föräldrarnas sysselsättning	Förskola	Pedagogisk omsorg	Ej inskriven	Totalt
Båda föräldrarna förvärvsarbetar	95,6	2,2	2,2	100,0
Ena föräldern förvärvsarbetar	90,2	1,6	8,1	100,0
Ingen av föräldrarna förvärvsarbetar	78,6	1,1	20,3	100,0
Okänd sysselsättning*	72,1	1,7	26,3	100,0

* För 0,5 procent av barnen saknas uppgifter om föräldrarnas sysselsättning.

Föräldrar till nyinvandrade barn förvärvsarbetar i mindre utsträckning

Drygt hälften av de nyinvandrade 3–5-åringarna har två föräldrar som inte förvärvsarbetar. Inskrivningsgraden i förskola och pedagogisk omsorg i denna grupp var också lägre år 2016 än inskrivningsgraden för nyinvandrade barn med en förvärvsarbetade förälder, 74 jämfört med 84 procent. Inskrivningsgraden för nyinvandrade barn med två förvärvsarbetande föräldrar var 93 procent.

Barn till föräldrar med låga inkomster är inskrivna i mindre utsträckning

Barn till föräldrar med låga inkomster är inskrivna i förskola i mindre utsträckning än andra barn. Som tabell 8 visar var barnen till föräldrar som tillhörde den lägsta inkomstgruppen inskrivna i förskola och pedagogisk omsorg i mindre utsträckning.¹⁹ Nästan 12 procent av dessa barn var varken inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg jämfört med 2–3 procent av barnen till föräldrar i de övriga inkomstgrupperna.

Tabell 8. Andel (procent) 3–5-åringar som var inskrivna i förskola, pedagogisk omsorg samt ej inskrivna fördelat på inkomstgrupper år 2016

Inkomstgrupper*	Förskola	Pedagogisk omsorg	Ej inskriven	Totalt
Under 25 procent	86,5	1,6	11,9	100,0
25 – 75 procent	95,2	2,3	2,6	100,0
Över 75 procent	95,8	1,8	2,4	100,0

*För 0,5 procent av barnen finns inga uppgifter om inkomst för någon av föräldrarna.

En hög andel av de nyinvandrade barnen finns i det lägre inkomstskiktet

Tre av fyra nyinvandrade barn hade föräldrar som befinner sig i den lägre inkomstgruppen. Dessa barn var inskrivna i förskola i mindre utsträckning än nyinvandrade barn i de övriga inkomstgrupperna. Bland nyinvandrade barn i den lägre inkomstgruppen var 22 procent varken inskrivna i förskola eller pedagogisk

¹⁹ Avser föräldrar som har en sammanlagd disponibel inkomst under den 25:e percentilen för denna population.

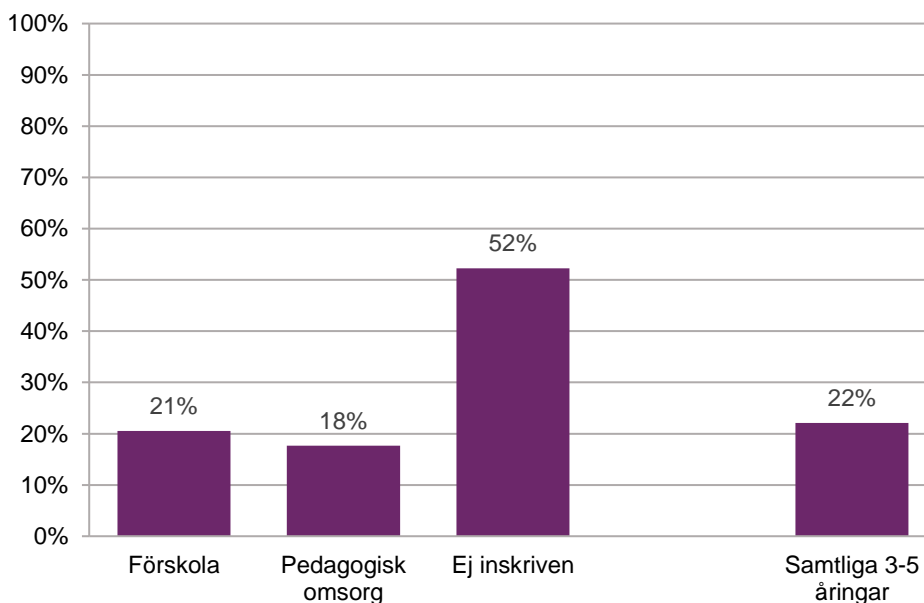
omsorg jämfört med 13 procent bland nyinvandrade barn i de högre inkomstgrupperna. Barn i det översta inkomstkiktet är inskrivna i lägre utsträckning än barn i det mellersta inkomstkiktet. Dock utgör nyinvandrade barn i det högsta inkomstkiktet 4,5 procent av samtliga nyinvandrade barn.

Hälften av barnen som inte är inskrivna lever i hushåll med låg ekonomisk standard

Låg ekonomisk standard betecknar det internationellt vedertagna relativa inkomstmått som visar hur många som lever i hushåll med en disponibel inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten i landet. För att göra jämförelser av disponibel inkomst mellan olika typer av hushåll används ett system som tar hänsyn till hushållets sammansättning. Den disponibla inkomsten divideras med det antal konsumtionsenheter som hushållet består av.²⁰

Barn som lever i hushåll med låg ekonomisk standard är överrepresenterade bland barn som inte är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg. Det framgår av diagram 4. Av 3–5-åringarna som var folkbokförda år 2016 levde 22 procent i hushåll med låg ekonomisk standard. Motsvarande andel för 3–5-åringarna som varken var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg var 52 procent.

Diagram 4. Andel (procent) 3–5-åringar som var inskrivna i förskola, pedagogisk omsorg samt ej inskrivna som lever i hushåll med låg ekonomisk standard år 2016.



²⁰ Konsumtionsenheterna beräknas enligt svensk konsumtionsenhetsskala där sammanboende, ensamstående, ytterligare vuxen och antal barn (0–19 år) har olika vikter för att få fram hushållets konsumtionsenheter. Hushåll med ett sammanboende par med två barn består exempelvis av 2,45 konsumtionsenheter.

Vanligt att utrikes födda barn lever i hushåll med låg ekonomisk standard

Utrikes födda barn lever i större utsträckning än inrikes födda barn i hushåll med låg ekonomisk standard. År 2016 levde nästan 64 procent av de utrikes födda 3–5-åringarna i hushåll med låg ekonomisk standard. Motsvarande andel för inrikes födda barn var 19 procent.

Bland nyinvandrade är andelen som lever i hushåll med låg ekonomisk standard ännu högre. År 2016 levde närmare 70 procent av de nyinvandrade 3–5-åringarna i hushåll med låg ekonomisk standard. Av de nyinvandrade 3–5-åringarna som varken var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg var motsvarande andel 77 procent.

Föräldrar till nyligen invandrade barn och föräldrar som saknar förvärvsarbete är minst benägna att nyttja förskola och pedagogisk omsorg

I ovanstående avsnitt har vi redovisat inskrivningsgraden i förskola och pedagogisk omsorg uppdelat på olika grupper. Redovisningen säger inte vilken av grupperna som är minst benägna att delta i förskola och pedagogisk omsorg. Skolverket har därför, med hjälp av en logistisk regression, analyserat benägenheten att nyttja förskola bland föräldrar i olika grupper när vi tar hänsyn till andra faktorer som kan påverka föräldrarnas benägenhet.

Det kan finnas faktorer som påverkar föräldrarnas benägenhet att nyttja förskola eller pedagogisk omsorg som vi inte kan ta hänsyn till i vår analys. Det kan till exempel handla om föräldrarnas inställning och tillit till förskolan. Faktorerna som vi har kontrollerat för kan dessutom samvariera vilket kan påverka resultaten. Det gäller till exempel föräldrarnas inkomst och i vilken utsträckning föräldrarna förvärvsarbetar.²¹

Mest benägna att inte nyttja förskola och pedagogisk omsorg år 2016 var föräldrapar där båda saknade förvärvsarbete samt föräldrar till nyinvandrade barn som hade varit folkbokförda i mindre än ett år. Benägenheten att inte nyttja förskola och pedagogisk omsorg hos föräldrapar där båda saknar förvärvsarbete var 5 gånger så stor jämfört med föräldrapar där båda förvärvsarbetar. Benägenheten bland föräldrar till nyinvandrade barn som varit folkbokförda i *mindre* än ett år var 4,5 gånger så stor jämfört med benägenheten hos föräldrar till barn som inte är nyinvandrade. Det fanns däremot ingen skillnad i benägenhet mellan föräldrar till nyinvandrade barn som varit folkbokförda i *mer* än ett år och föräldrar till barn som inte är nyinvandrade.

Föräldrar med låg disponibel inkomst och föräldrar till barn i storstäder och storstadsnära kommuner var också mer benägna att inte nyttja förskola och

²¹ För vidare beskrivning av modellen se bilaga.

pedagogisk omsorg.²² Benägenheten var nästan dubbelt så stor bland föräldrar som har låg disponibel inkomst jämfört med föräldrar i övriga inkomstgrupper. Bland föräldrar till barn i storstäder och pendlingskommuner nära storstäder var benägenheten 1,4 gånger så stor jämfört med föräldrar till barn i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

Föräldrar till barn med utländsk bakgrund var något mer benägna att inte nyttja förskolan och pedagogisk omsorg. Benägenheten var 1,07 gånger så stor jämfört med föräldrar till barn med svensk bakgrund.

Föräldrar med högre utbildningsnivå var också mer benägna att inte nyttja förskola och pedagogisk omsorg jämfört med föräldrar med lägre utbildningsnivå. Resultatet kan bero på att utbildningsnivån samvarierar med andra faktorer, till exempel inkomst, och ska därför tolkas med försiktighet.

²² När det gäller kommungrupp har vi analyserat benägenheten utifrån de tre huvudgrupperna i SKL:s kommungruppsindelning; storstäder och storstadsnära kommuner, större städer och kommuner nära större stad samt mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

3 Intervjustudie om deltagande i förskola

I det här kapitlet redovisar vi resultaten från intervjuundersökningen. Först redogör vi för kommunernas kännedom om hur deltagandet i förskolan ser ut i deras kommun. Därefter beskriver vi hur kommunerna informerar om förskolan och i vilken mån kommunerna arbetar för att öka deltagandet i förskolan. Vi avslutar kapitlet med att redogöra för intervjupersonernas uppfattningar om den egna kommunens förutsättningar att erbjuda plats och att öka deltagandet i förskolan.

Kommunernas kännedom om deltagande i förskolan

Alla kommuner som deltar i studien kartlägger hur deltagandet i förskola och pedagogisk omsorg ser ut i kommunen som helhet. De större kommunerna kartlägger även hur deltagandet i olika områden i kommunen. Ingen av kommunerna som deltar i studien har på ett systematiskt sätt tagit reda på orsaker till att barn inte går i förskolan.

Kommunerna kartlägger deltagandet i förskolan

De sex kommunerna som deltar i studien har som rutin att kartlägga hur deltagandet i förskola och pedagogisk omsorg ser ut i kommunen som helhet. Enligt intervjupersonerna sker kartläggningen genom att kommunen jämför antalet folkbokförda barn i förskoleåldern med antalet barn som är inskrivna i förskola och pedagogisk omsorg. Några intervjupersoner anger att de via barnavårdscentralen (BVC) kan få kompletterande information om barn som inte går i förskola och pedagogisk omsorg. En av intervjupersonerna betonar att BVC endast lämnar information med vårdnadshavarnas medgivande.

De tre större kommunerna jämför hur deltagandet ser ut i olika områden i kommunen. I två av dessa kommuner lyfter intervjupersonerna fram att deltagandet i förskolan är lägre i socioekonomiskt utsatta områden. Den tredje intervjupersonen menar att andelen barn som deltar i förskola inte är lägre i socioekonomiskt utsatta områden, men att barnen i dessa områden går färre timmar i förskolan jämfört med barn i andra områden. Intervjupersonen menar att detta kan bero på att vårdnadshavare i socioekonomiskt utsatta områden i större utsträckning är arbetslösa, föräldralediga eller studerande, vilket innebär att barnen endast har rätt till 15 timmar förskola i veckan.

I en av de mindre kommunerna menar intervjupersonen att antalet barn i förskoleåldern är så pass få att kommunen känner till hur deltagandet ser ut i olika områden, även om de inte gör några systematiska jämförelser.

Några intervjupersoner lyfter fram att kartläggningen inte ger en helt korrekt bild av deltagandet i förskola och pedagogisk omsorg bland barnen som är bosatta i kommunen. En intervjuperson lyfter fram att kartläggningen inte omfattar barn som har rätt till förskola men som inte är folkbokförda. Det gäller exempelvis asylsökande barn. En annan intervjuperson menar att kommunens kartläggning

inkluderar barn som går i förskolan i den aktuella kommunen men är folkbokförda i andra kommuner. Det kan innebära att deltagandegraden överskattas.

Kommunerna känner inte till orsaker till att barn inte går i förskolan

Ingen av kommunerna som deltar i studien har på ett systematiskt sätt undersökt orsakerna till att en del barn i kommunen inte går i förskolan, eller till att en del vårdnadshavare väljer pedagogisk omsorg framför förskolan.

I en av de mindre kommunerna har intervjupersonen i vissa fall frågat vårdnadshavare varför deras barn inte går i förskola eller pedagogisk omsorg. Men enligt intervjupersonen har kommunen inte någon rutin eller riktlinje som anger att kommunen alltid ska ta reda på detta.

I en av de större kommunerna anger intervjupersonen att förvaltningen troligtvis kommer få i uppdrag från kommunfullmäktige att framöver ta reda på orsaker till varför barn inte går i förskolan.

Några av intervjupersonerna för resonemang om vad de själva tror kan vara orsaken till att en del barn inte går i förskolan, eller i pedagogisk omsorg istället för förskolan. En del intervjupersoner tror att orsaken kan vara att föräldrar gör bedömningen att det är bra för deras barn att vara hemma. Andra intervjupersoner tror att vissa föräldrar väljer pedagogisk omsorg på grund av mindre barngrupper och en mer hemlik miljö.

Kommunernas information om förskolan

Samtliga kommuner som deltar i studien informerar om förskola och pedagogisk omsorg på sin hemsida. Majoriteten av kommunerna informerar om förskolan via den öppna förskolan och majoriteten informerar nyanlända på ett särskilt sätt. I övrigt skiljer sig informationen om förskolan till viss del mellan de olika kommunerna.

Kommunerna informerar om förskolan på delvis olika sätt

Kommuner ska informera vårdnadshavare om förskolan och annan pedagogisk verksamhet som finns att tillgå i kommunen, däribland pedagogisk omsorg.²³

Samtliga kommuner som deltar i studien informerar vårdnadshavarna om förskola och pedagogisk omsorg via kommunens hemsida. På hemsidorna kan vårdnadshavare också ansöka om plats i förskolan via blanketter eller olika typer av e-tjänster. Samtliga kommuner har hemsidor som går att översätta till andra språk med hjälp av webbaserade översättningsverktyg, till exempel Google translate. Och samtliga kommuner har funktioner på sina hemsidor som gör att man kan få texten på hemsidan uppläst. I övrigt skiljer sig informationen på hemsidorna till viss del mellan de olika kommunerna. Två av kommunerna har översatt sina

²³ 29 kap. 19 § skollagen.

hemsidor till ett eller flera nationella minoritetsspråk. Och en kommun har översatt informationen om förskolan, och en del annan information på hemsidan, till teckenspråk.

Fem av kommunerna, tre större och två mindre, informerar om förskolan via öppna förskolan. De större kommunerna bedriver flera öppna förskolor och de mindre kommunerna bedriver en öppen förskola var. I de mindre kommunerna är öppna förskolan en del av familjecentralsliknande verksamheter. Detsamma gäller för några av de öppna förskolorna i de större kommunerna. Inom dessa verksamheter arbetar öppna förskolan tillsammans med personal från socialtjänsten, BVC och i vissa fall mödravårdscentralen (MVC) för att ge stöd och service till föräldrar. Enligt intervjupersonerna förekommer det att alla yrkesgrupper på familjecentralen, inte bara personalen på öppna förskolan, informerar vårdnadshavare om förskolan.

Några intervjupersoner anger att BVC informerar om förskolan, även om de inte är samlokaliserade med öppna förskolan. Några intervjupersoner anger att även socialtjänsten i kommunen informerar om förskolan.

Två av intervjupersonerna anger att kommunerna informerar via annonser i tidningar och en intervjuperson anger att kommunen skickar brev med information om förskolan till alla nyblivna föräldrar i kommunen.

Två av de större kommunerna informerar om förskolan på medborgarkontor, där kommuninvånare kan få information och service kopplat till olika delar av kommunens verksamhet. I en av dessa kommuner anger intervjupersonen att medborgarkontor enbart finns i områden där en stor andel av befolkningen har utländsk bakgrund.

I en av de mindre kommunerna upplever intervjupersonen att kommunen är så pass liten att information om förskolan sprider sig mellan vårdnadshavarna i kommunen. Enligt intervjupersonen förekommer det också att vårdnadshavare vänder sig direkt till förskolepersonal för att få information om verksamheten.

Kommunerna informerar nyanlända på ett särskilt sätt

Fem av sex intervjupersoner anger att kommunen informerar nyanlända om förskolan på ett särskilt sätt. Det sker via integrationsenheter, integrationssekreterare eller liknande där kommunerna tar emot och ger samhällsinformation till nyanlända. En av de större kommunerna har därtill anställt så kallade processtödare på kommunens familjecentraler, som bland annat har till uppdrag att informera nyanlända föräldrar om förskolan. Den sjätte intervjupersonen tror, men är inte säker på, att kommunens integrationssekreterare informerar nyanlända om förskolan.

Det förekommer att ideella organisationer informerar om förskolan

Tre av intervjupersonerna anger att ideella organisationer i kommunen informerar om vårdnadshavare om förskolan. I en av kommunerna anger intervjupersonen att dessa organisationer främst riktar information om förskolan till nyanlända.

Resterande intervjupersoner känner inte till om vårdnadshavare i kommunen får information om förskolan från ideella organisationer.

Kommunerna vet inte om informationen når alla vårdnadshavare

Fem av sex intervjupersoner anger att deras kommun inte har undersökt huruvida informationen om förskola och pedagogisk omsorg når ut till alla vårdnadshavare i kommunen. En av dessa intervjupersoner menar dock att kommunen kan bli bättre på att nå ut till nyanlända vårdnadshavare.

Den sjätte intervjupersonen, som arbetar i en större kommun, är inte säker på om kommunen har undersökt huruvida informationen når ut till alla vårdnadshavare. I denna kommun är ansvaret för förskolan uppdelat. Den centrala utbildningsförvaltningen, där intervjupersonen arbetar, ansvarar för strategiska och kommunövergripande förskolefrågor medan ett antal stadsdelsförvaltningar ansvarar för att bedriva förskolor. Utbildningsförvaltningen har inte undersökt huruvida informationen om förskolan når ut till alla vårdnadshavare, men intervjupersonen känner inte till om någon av stadsdelsförvaltningarna har undersökt detta.

Kommunernas arbete med deltagande i förskolan

Kommunerna som deltar i studien arbetar i varierande grad för att öka deltagandet i förskolan. I två av de större kommunerna har utbildningsförvaltningen, eller motsvarande, fått i uppdrag att arbeta för att öka deltagandet i förskolan. Dessa två kommuner erbjuder bland annat mer än 15 timmar förskola till barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga.

I två kommuner har förvaltningen i uppdrag att öka deltagandet

Förskolan är en frivillig skolform och det är upp till respektive kommun att avgöra om kommunen ska arbeta för att öka deltagandet i förskolan. I två av kommunerna som deltar i studien har kommunpolitikerna gett utbildningsförvaltningen eller motsvarande i uppdrag att arbeta för att öka deltagandet i förskolan. Det rör sig om två större kommuner där antalet barn som inte går i förskolan är större jämfört med andra kommuner. I båda kommunerna anger intervjupersonerna att förvaltningens arbete huvudsakligen är inriktat på att öka deltagandet i socioekonomiskt utsatta områden där deltagandet är som lägst.

Den ena kommunen har startat introduktionsförskolor i socioekonomiskt utsatta områden med låg inskrivningsgrad. Introduktionsförskolorna är en form av öppna förskolor där barn och vårdnadshavare får pröva på hur förskolan fungerar. Vårdnadshavarna erbjuds också samhällsinformation och i vissa fall sfi-undervisning och föräldrastöd såsom träffar med BVC. På introduktionsförskolorna finns utbildade förskollärare.

Den andra kommunen har, som tidigare nämnts, anställt så kallade processtödjare på kommunens familjecentraler. Processtödjarna är knutna till den öppna förskolan och ger information om förskolan till nyanlända föräldrar.

Processtödjarna gör också en översiktlig kartläggning av språkkunskaper och behov hos nyanlända barn som ska börja i förskolan. Kartläggningen lämnas över till förskolan som barnet börjar på och processtödjaren följer upp hur det går för de nyanlända barnen som börjar i förskolan.

I en kommun är intervjupersonen relativt nyanställd och har svårt att svara på om förvaltningen har fått ett uttryckligt uppdrag att öka deltagandet i förskolan. Intervjupersonen upplever dock att politikerna i kommunen tycker det är viktigt att barn deltar i förskolan. Enligt intervjupersonen kommer detta till uttryck genom att politikerna satsar på familjecentraler, resurscentrum för nyanlända och andra verksamheter som informerar om förskolan.

I de tre resterande kommunerna har politikerna inte gett förvaltningen något uttryckligt uppdrag att arbeta för att öka deltagandet i förskolan.

Kommunerna erbjuder förskola i olika omfattning

Barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier, eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga med ett annat barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.²⁴

Kommunerna som deltar i studien erbjuder förskola i olika omfattning till barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga. Två av de större kommunerna erbjuder förskola mer än tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan till dessa barn. Det är samma kommuner där utbildningsförvaltningen eller motsvarande har i uppdrag att arbeta för att öka deltagandet i förskolan.

Den ena kommunen erbjuder förskola 40 timmar i veckan till alla barn, oavsett vårdnadshavarnas sysselsättning. Denna kommun erbjuder också förskola inom tre månader efter vårdnadshavarna har anmält önskemål om förskola. Det är snabbare än kravet i skollagen om att kommuner ska erbjuda förskola inom fyra månader.

Den andra kommunen erbjuder förskola 20 timmar i veckan till barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga med annat barn. Detta under förutsättning att barnet går i förskola fyra timmar om dagen, fem dagar i veckan. På förskolorna i kommunen är de fyra timmarna reserverade för undervisning. Förskollärare och annan personal tillbringar sin tid i barngruppen och har inte några möten eller administrativa uppgifter under dessa fyra timmar. Att kommunen erbjuder mer än 15 timmar förskola till dessa barn är enligt intervjupersonen en del av kommunens arbete för att öka deltagandet i förskolan.

Resterande fyra kommuner erbjuder förskola 15 timmar i veckan till barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga med annat barn. En av dessa kommuner

²⁴ 8 kap. 4–5 §§ skollagen.

erbjuder dock förskola 25 timmar i veckan under förutsättning att barnet inte går i förskola under skolloven.

Kommunernas förutsättningar att öka deltagandet i förskolan

Samtliga kommuner som deltar i studien verkar erbjuda plats i förskola inom fyra månader, och samtliga intervjupersoner tror att deras kommun skulle få svårt att rekrytera tillräckligt många behöriga förskollärare om deltagandet i förskolan ökade. I övrigt verkar kommunerna ha olika förutsättningar att erbjuda plats och att öka deltagandet i förskolan.

Kommunerna verkar erbjuda plats i rätt tid

När vårdnadshavare har anmält önskemål om en kommunal förskola ska kommunen erbjuda barnet förskola inom fyra månader.²⁵ Samtliga intervjupersoner anger att deras kommun erbjuder förskola inom fyra månader efter vårdnadshavare har anmält önskemål om plats. Två av intervjupersonerna lyfter dock fram att det är svårare att erbjuda förskola inom fyra månader i vissa delar av kommunen. Den ena intervjupersonen arbetar i en större kommun och menar att det är svårare i nybyggda stadsdelar. Den andra intervjupersonen arbetar i en mindre kommun och menar att det är svårare i kommunens centralort.

Olika förutsättningar att tillgodose vårdnadshavarnas önskemål

När kommuner erbjuder plats i förskolan ska de ta skäligen hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om förskola.²⁶ Tre intervjupersoner anger att deras kommun vanligtvis kan tillgodose vårdnadshavarnas önskemål om förskola. En av dessa intervjupersoner lyfter fram att andelen föräldrar i kommunen som fått sitt förstahandsval har ökat det senaste året.

Två intervjupersoner menar att deras kommun har svårt att tillgodose samtliga vårdnadshavares önskemål. Den ena intervjupersonen arbetar i en större kommun och menar att det är särskilt svårt i nybyggda stadsdelar. Den andra intervjupersonen arbetar i en mindre kommun och menar att svårigheten främst finns i kommunens centralort.

Den sista intervjupersonen, som arbetar i en större kommun, anger att kommunen inte har någon samlad information om andelen vårdnadshavare som får sina önskemål tillgodosedda.

Brist på förskollärare – en utmaning om deltagandet ökar

Samtliga intervjupersoner tror att deras kommun skulle få svårt att rekrytera tillräckligt många behöriga förskollärare om deltagandet i förskolan ökade. Flera intervjupersoner menar att det redan idag är svårt att rekrytera förskollärare. En

²⁵ 8 kap. 14 § skollagen.

²⁶ 8 kap. 15 § skollagen.

intervjuperson, som arbetar i en mindre kommun, upplever att tillgången till förskollärare i dagsläget är god men att kommunen i huvudsak skulle få anställa barnskötare om deltagandet i förskolan ökade.

En intervjuperson menar att det skulle bli en utmaning att hitta lokaler om deltagandet i förskolan ökade. I en annan kommun lyfter intervjupersonen tvärtom fram att kommunen skulle ha relativt lätt att hitta lokaler. Båda intervjupersonerna arbetar i mindre kommuner.

En intervjuperson menar att kommunen skulle behöva överväga att öka barngruppernas storlek om deltagandet i förskolan ökade. Intervjupersonen lyfter fram att kommunen i dagsläget strävar efter att minska barngruppernas storlek.

4 Slutsatser och förslag

Skolverket har haft i uppdrag att kartlägga deltagandet i förskola i olika grupper i befolkningen. Vi kan sammanfattningsvis konstatera att deltagandet i förskola generellt är högt. Av alla barn mellan 3–5 år var 93 procent inskrivna i förskolan och ytterligare 2 procent inskrivna i pedagogisk omsorg år 2016. Det var alltså bara 5 procent – motsvarande 17 600 barn – som varken deltog i förskola eller pedagogisk omsorg. Deltagandet i förskola varierar dock mellan olika grupper.

Lägre deltagande i vissa grupper

Registerstudien visar att deltagandet i förskola och pedagogisk omsorg är lägre bland barn från socioekonomiskt utsatta grupper. Barn till föräldrar med låg inkomst deltar i mindre utsträckning jämfört med andra barn. Detsamma gäller barn till lågutbildade föräldrar och föräldrar som inte förvärvsarbetar.

Barn med utländsk bakgrund deltar i förskola i mindre utsträckning jämfört med barn med svensk bakgrund. Det gäller i synnerhet nyinvandrade barn som varit folkbokförda i Sverige i kortare tid än ett år. Redan året efter att barnet blivit folkbokfört i Sverige ökar inskrivningsgraden betydligt.

Antalet barn som inte deltar varierar mellan landets kommuner

Antalet barn som inte deltar i förskola och pedagogisk omsorg varierar mellan landets kommuner. I kommunen där antalet var störst fanns över 2 000 barn som varken deltog i förskola eller pedagogisk omsorg år 2016. I 41 av kommunerna fanns det färre än 10 barn som inte deltog. Störst antal barn som varken deltog i förskola eller pedagogisk omsorg fanns i kommungruppen storstäder. Av de 17 600 barn som varken var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg fanns 4 300 barn i denna kommungrupp. Det motsvarar drygt 24 procent av alla 3–5-åringarna som inte var inskrivna.

Arbetslösa och nyinvandrade föräldrar är minst benägna att använda förskola och pedagogisk omsorg

Föräldrar som saknar förvärvsarbete och föräldrar till nyinvandrade barn som varit folkbokförda i Sverige mindre än ett år är minst benägna att nyttja förskola och pedagogisk omsorg av de grupper som har ingått i Skolverkets analys. Låginkomsttagare och föräldrar till barn i storstäder och storstadsnära kommuner är också mindre benägna att nyttja förskola och pedagogisk omsorg jämfört med andra föräldrar.

Det är dock viktigt att komma ihåg att det finns barn som inte är socioekonomiskt utsatta eller nyinvandrade som står utanför förskola och pedagogisk omsorg. Dessutom bor en majoritet av barnen som inte deltar i andra kommuner än storstäder och storstadsnära kommuner. Socioekonomi, om barnet är nyinvandrad och kommungrupp räcker därför inte som förklaring till att barn inte deltar i

förskola eller pedagogisk omsorg. Orsakerna till att inte delta skiljer sig därför sannolikt åt mellan både grupper och individer.

Kommunerna arbetar i olika utsträckning för att öka deltagandet

Kommunerna som ingick i studien har som rutin att kartlägga hur deltagandet i förskola och pedagogisk omsorg ser ut i deras kommun, men ingen av kommunerna har på ett systematiskt sätt undersökt orsakerna till att en del barn inte deltar. Kommunernas kartläggning omfattar bara folkbokförda barn. Det innebär att kommunerna inte alltid känner till hur deltagandet ser ut bland barn som har rätt till förskola men inte är folkbokförda. Det gäller exempelvis asylsökande barn.

Alla kommuner som ingick i studien informerar vårdnadshavarna i kommunen om förskola och pedagogisk omsorg, men kommunerna känner inte till i vilken utsträckning informationen når ut till alla vårdnadshavare. I några kommuner har politikerna gett utbildningsförvaltningen i uppdrag att arbeta för ett ökat deltagande. Dessa kommuner erbjuder bland annat mer än 15 timmar förskola i veckan till barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga med ett annat barn, vilket är mer än miniminivån som anges i skollagen. Kommunerna har också startat introduktionsförskolor och anställt processtödjare i syfte att öka deltagandet i förskolan bland nyanlända och andra grupper som deltar i mindre utsträckning.

Förslag för att öka deltagandet

Skolverket ska enligt uppdraget föreslå åtgärder för att öka deltagandet i förskolan. Vi utgår i våra förslag från att förskolan är en frivillig skolform. Det är upp till vårdnadshavarna att avgöra om de ska skriva in sina barn i förskola och kommunerna har ingen skyldighet att verka för ett ökat deltagande eller aktivt rikta sig till grupper som deltar i mindre utsträckning.

Regeringen kan överväga regeländringar

Även om de flesta barn går i förskolan är deltagandet lägre i vissa grupper. Det finns studier som pekar på att en förskola av god kvalitet kan ha positiva effekter och ett antal studier pekar på att förskolan kan vara särskilt gynnsam för socioekonomiskt utsatta barn. Att dessa barn deltar i lägre utsträckning är därför bekymmersamt.

Skolverket har i den här studien inte underlag för att föreslå förändringar i den grundläggande principen om förskolan som en frivillig skolform. Den officiella statistiken visar att deltagandet i förskolan har ökat över tid och vi bedömer att deltagandet kan ökas ytterligare genom Skolverkets pågående arbete och genom de förslag vi lämnar nedan. På sikt kan regeringen överväga att ålägga kommuner att verka för ett ökat deltagande eller att göra delar av skolformen obligatorisk. Sådana förändringar skulle dock kräva ytterligare utredningsarbete.

Kommunerna behöver arbeta aktivt för att nå ut med information om förskolan

En grundläggande förutsättning för att barn ska kunna delta i förskolan är att vårdnadshavare har kännedom om rätten till förskola. För att vårdnadshavare ska kunna fatta ett välinformerat beslut, och känna sig trygga med att lämna sina barn till förskolan, behöver de också känna till syftet med utbildningen i förskolan samt förskolans värdegrund och uppdrag.

Kommunerna ansvarar för att informera vårdnadshavare om förskolan.²⁷ Skolverkets studie pekar på att kommunerna inte alltid har kännedom på individnivå om vilka barn som har rätt till förskola men inte deltar. Kommunerna känner inte heller till om informationen om förskolan når ut till alla vårdnadshavare.

Skolverket vill betona vikten av att kommunerna arbetar aktivt för att nå ut med information till alla vårdnadshavare. I det arbetet kan aktörer utanför skolväsendet spela en viktig roll. I den här studien har Skolverket sett exempel på kommuner där barnavårdscentralen och socialtjänsten informerar om förskolan. I några kommuner sker det inom familjecentraler i samverkan med öppna förskolan. Vi har också sett exempel på att kommuner informerar om förskolan inom ramen för deras samhällsinformation till nyanlända. Skolverket har sett liknande exempel i vårt arbete med att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever.²⁸

Skolverket kommer ta fram information om förskolan

För att stödja kommuner i arbetet med att informera om förskolan kommer Skolverket att ta fram ett informationsmaterial som riktar sig till vårdnadshavare. Eftersom deltagandet i förskolan är lägre bland barn med utländsk bakgrund, i synnerhet nyinvandrade, kommer materialet finnas tillgängligt på flera språk och Skolverket kommer särskilt att överväga nyanlända vårdnadshavares behov av information om förskolan. Informationen ska även finnas tillgänglig på de nationella minoritetsspråken.²⁹

Skolverket stödjer förskolorna i arbetet med nyanlända barn

Skolverket ger även stöd till förskolorna i deras arbete med att möta nyanlända och flerspråkiga barn. Arbetet sker inom ramen för uppdraget att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever³⁰ samt inom ramen för arbetet med information och implementering av förskolans nya läroplan. Insatserna riktar sig i huvudsak till förskolans personal och syftar bland annat till att stärka personalens kunskaper och kompetens när det gäller att

²⁷ 29 kap. 19 § skollagen.

²⁸ Utbildningsdepartementet. Dnr U2018/00404/S.

²⁹ Den 1 januari 2019 stärks skrivningarna i skollagen och förskolans läroplan som rör de nationella minoriteterna.

³⁰ Utbildningsdepartementet. Dnr U2018/00404/S.

planera, genomföra och utvärdera undervisning för nyanlända och flerspråkiga barn i förskolan.

Brist på förskollärare – en utmaning om deltagandet ökar

Ett ökat deltagande i förskolan skulle leda till ett ökat behov av såväl lokaler som av behöriga förskollärare. Det råder redan idag brist på förskollärare och Skolverkets lärarprognos pekar på att behovet av förskollärare under de kommande åren kommer vara betydligt större än tillgången.³¹ Att det råder brist på behöriga förskollärare uppmärksammas också av flera intervjupersoner i den här studien. Forskning pekar på att personalens utbildning påverkar förskolans kvalitet.³² Regeringen bör därför fortsätta arbeta för snabbare och mer flexibla vägar in i förskolläraryrket.

³¹ Skolverket (2017).

³² Folkhälsomyndigheten (2017).

Referenser

Folkhälsomyndigheten (2017) *Förskolans påverkan på barns hälsa – en genomgång av den vetenskapliga litteraturen.*

IFAU (2010) *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?* Rapport 2010:13.

Prop. 2009/10: 165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

skl.se (2017). *Kommungruppsindelning 2017.*

<https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>. Hämtad 2018-10-22.

Skollagen (2010:800).

Skolverket (2016). *Beskrivande data 2016. Förskola, skola och vuxenutbildning.* Rapport 452.

Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.* Dnr: 2016:906.

Skolverkets statistik.

Utbildningsdepartementet. Dnr U2018/00404/S. *Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever och vid behov för barn och elever med annat modersmål än svenska.*

Bilaga

Definition av begrepp och variabler som ingår i registerstudien

- **Inskriften i förskola eller pedagogisk omsorg** – Att vara inskriven i förskola eller pedagogisk omsorg syftar på de barn 1-5 år som rapporteras av kommunala eller enskilda huvudmän till Skolverket som inskrivna den 15 oktober 2016. Barn som inte är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg avser övriga barn i befolkningen den 30 september 2016.
I resultatredovisningen avses barn folkbokförda i en kommun inskrivna i förskola oavsett vilken kommun barnet är inskrivet i. Det fanns 418 barn år 2016 som var inskrivna i både förskola och pedagogisk omsorg. Dessa barn har grupperats till de barn som är inskrivna i förskola.
- **Föräldrar** – Föräldrar avser i denna rapport biologiska föräldrar.
- **Utländsk bakgrund** – Utländsk bakgrund avser utrikes födda barn eller barn inrikes födda med två utrikes födda föräldrar.
- **Nyinvandrad** – Med nyinvandrad avses utrikes födda barn med två utrikes födda föräldrar, inklusive föräldrar med okänd bakgrund, som varit folkbokförda i Sverige högst 4 år.
- **Utbildningsnivå** – Utbildningsnivån är indelad i tre grupper, Högst förgymnasial utbildning, högst gymnasial utbildning samt eftergymnasial utbildning. Utbildningsnivån syftar till den förälder som har den högsta utbildningsnivån.
- **Föräldrapenning** – Avser om någon av barnets föräldrar uppburit föräldrapenning någon gång under 2016.
- **Kommunalt vårdnadsbidrag** - Avser om någon av barnets föräldrar uppburit kommunalt vårdnadsbidrag någon gång under 2016.
- **Inkomst** – Avser föräldrarnas sammanlagda disponibla inkomst dvs summan av alla inkomster och transfereringar (t.ex. barn- och bostadsbidrag samt försörjningsstöd) minus slutlig skatt
- **Låg ekonomisk standard** – Låg ekonomisk standard kallas i Sverige det internationellt vedertagna relativa inkomstmått som visar hur många som lever i hushåll med en disponibel inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten i landet. För att göra jämförelser av disponibel inkomst mellan olika typer av hushåll används ett system som tar hänsyn till hushållets sammansättning. Den disponibla inkomsten divideras med det antal konsumtionsenheter (k.e) hushållet består av.
- **Sysselsättning** – Avser om föräldern/ föräldrarna förvärvsarbetar enligt sysselsättningsstatus i november månad enligt kontrolluppgift
- **Kommungrupp** – Definition av kommungrupp avser Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning. För vidare definition se: skl.se (2017)

Beskrivning av den logistiska regressionsanalysen

Till analyserna i avsnittet om registerstudien har logistisk regression används för att förklara hur sambandet mellan ett antal variabler och inskrivning i förskola eller pedagogisk omsorg ser ut.

Skolverket har undersökt om ett barn är inskrivet i förskola eller pedagogisk omsorg eller inte ($Y=1$ om inte inskriven, $Y=0$ om inskriven). Populationen består av de 3–5 åriga barn som antingen var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg den 15 oktober 2016 eller ingick i Registret för totalbefolkningen den 30 september 2016. Populationen innehåller nästan 356 800 barn och utav de var 339 100 inskrivna och 17 600 inte inskrivna. Hänsyn har tagits till följande variabler:

- Förvärsarbete
 - Båda föräldrarna förvärsarbetar
 - Ena föräldern förvärsarbetar
 - Ingen förälder förvärsarbetar
- Nyinvandrad
 - Ej nyinvandrad
 - Nyinvandrad
 - Invandrad 2016
- Disponibel inkomst
 - Mellan 25:e och 75:e percentilerna (Medelinkomst)
 - Under 25:e percentilen (Låg inkomst)
 - Över 75:e percentilen (Hög inkomst)
- Kommungrupp
 - Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner
 - Storstäder och storstadsnära kommuner
 - Större städer och kommuner nära större stad
- Bakgrund
 - Svensk bakgrund
 - Utländsk bakgrund
- Utbildningsnivå
 - Högst förgymnasial utbildning
 - Högst gymnasial utbildning
 - Eftergymnasial utbildning

Tabellen på nästa sida visar resultaten. Referenskategori anges med kursiverad stil och de resultat som inte är statistiskt säkerställda markeras med *.

Tabell 9. Logistisk regressionsmodell, oddskvot och konfidensintervall

Variabel	Kategori	Oddskvot	Nedre konfidensgräns	Övre konfidensgräns
Förvärvsarbete	<i>Båda föräldrarna förvärvsarbetar</i>	1,00		
	Ena föräldern Förvärvsarbetar	2,60	2,48	2,73
	Ingen förälder förvärvsarbetar	5,07	4,79	5,40
Nyinvandrad	<i>Ej nyinvandrad</i>	1,00		
	Nyinvandrad	0,94*	0,88	1,08
	Folkbokförd 2016	4,56	4,24	4,91
Disponibel inkomst	<i>Mellan 25:e och 75:e percentilerna (Medelinkomst)</i>	1,00		
	Under 25:e percentilen (Låg inkomst)	1,94	1,84	2,03
	Över 75:e percentilen (Hög inkomst)	0,97*	0,92	1,03
Kommungrupp	<i>Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner</i>	1,00		
	Storstäder och storstadsnära kommuner	1,37	1,31	1,44
	Större städer och kommuner nära större stad	0,99*	0,94	1,03
Bakgrund	<i>Svensk bakgrund</i>	1,00		
	Utländsk bakgrund	1,07	1,02	1,11
Utbildningsnivå	<i>Högst förgymnasial utbildning</i>	1,00		
	Högst gymnasial utbildning	1,09	1,03	1,16
	Eftergymnasial utbildning	1,19	1,13	1,26

