

Handläggare
Henrik Säfström Danielsson

Datum
2014-11-21

Diarienummer
BUN-2014-0433

Barn- och ungdomsnämnden

Rapport angående personalsammansättningen inom förskoleverksamheten i Styrelsen för vård och bildning

Förslag till beslut

Barn- och ungdomsnämnden föreslås besluta

att lägga utredningen av effekterna av förändringarna i personalsammansättningen inom förskoleverksamheten hos styrelsen för vård och bildning till handlingarna,

att ge den blivande utbildningsförvaltningen i uppdrag att genomföra ytterligare undersökningar enligt förslag, och

att anta kontorets förslag till nyckeltal för personalsammansättning och personaltätet.

Ärendet

Barn- och ungdomsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 25 september 2014 att ge kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad (UAK) i uppdrag att:

- utreda effekterna av förändringarna i personalsammansättningen inom förskoleverksamheten hos styrelsen för vård och bildning, och
- finna lämpliga nyckeltal för personalsammansättningen och personaltäteten som ger en rättvisande bild av verksamheten och som är jämförbara över tiden

Uppdraget ska avrapporteras till nuvarande nämnd varför utredningen har genomförts under hösten 2014.

Sammanfattande slutsatser

Antalet barn per personal har stigit med närmare ett barn per personal på två år.

Antalet barn per förskollärare har stigit med drygt tre barn på två år. Andelen förskollärare har sjunkit med fem och en halv procent.

Det finns en obalans mellan olika förskolor när det gäller personaltätet och förskollärartätet. Det kan vara så att det finns relevanta skäl bakom dessa skillnader men det kan dock vara värt att se över skillnaderna och orsakerna bakom dessa.

Det finns förskolor som har mycket låg förskollärartäthet. På tio förskolor finns det över 20 barn per förskollärare. Situationen på dessa förskolor bör undersökas närmare för att säkerställa att alla barn får tillgång till undervisning.

En närmare undersökning av situationen bör göras på de förskolor som uppger att det finns avdelningar som saknar förskollärare och att alla barn inte får tillgång till undervisning. Det finns risk för att kommunen på dessa förskolor inte lever upp till kraven enligt skollagen. Det finns förskolor som uppger att alla barn inte får likvärdig tillgång till förskollärlädd verksamhet. En närmare undersökning av situationen på dessa förskolor bör genomföras.

Det går inte att uttala sig om kvalitetsskillnader i verksamheten, beroende på personalsammansättning, utifrån kommunens eget underlag. Forskning visar dock att det finns ett samband mellan å ena sidan högre andel förskollärare och lägre antal barn per förskollärare, och å andra sidan högre kvalitet i utbildningen.

Som nyckeltal för personalsammansättning och personaltäthet som ger en rättvisande bild av verksamheten och som är jämförbara över tiden föreslås att kommunen använder de siffror som varje år rapporteras in till SCB:

- Antal årsarbetare i barngrupp
- Andel förskollärare av årsarbetare
- Antal placerade barn. Ett barn räknas alltid som ett helt barn oavsett inskrivningsgrad.
- Antal barn per årsarbetare (personaltäthet)
- Antal barn per årsarbetande förskollärare

Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad

Jan Holmlund
Tf direktör

Handläggare
Henrik Säfström DanielssonDatum
2014-11-21Diarienummer
BUN-2014-0433

Rapport angående personalsammansättningen inom förskoleverksamheten i styrelsen för vård och bildning

Sammanfattande slutsatser

Antalet barn per personal har stigit med närmare ett barn per personal på två år.

Antalet barn per förskollärare har stigit med drygt tre barn på två år. Andelen förskollärare har sjunkit med fem och en halv procent.

Det finns en obalans mellan olika förskolor när det gäller personaltäthet och förskollärartäthet. Det kan vara så att det finns relevanta skäl bakom dessa skillnader men det kan dock vara värt att se över skillnaderna och orsakerna bakom dessa.

Det finns förskolor som har mycket låg förskollärartäthet. På tio förskolor finns det över 20 barn per förskollärare. Situationen på dessa förskolor bör undersökas närmare för att säkerställa att alla barn får tillgång till undervisning.

En närmare undersökning av situationen bör göras på de förskolor som uppger att det finns avdelningar som saknar förskollärare och att alla barn inte får tillgång till undervisning. Det finns risk för att kommunen på dessa förskolor inte lever upp till kraven enligt skollagen.

Det finns förskolor som uppger att alla barn inte får likvärdig tillgång till förskollärlädd verksamhet. En närmare undersökning av situationen på dessa förskolor bör genomföras.

Det går inte att uttala sig om kvalitetsskillnader i verksamheten, beroende på personalsammansättning, utifrån kommunens eget underlag. Forskning visar dock att det finns ett samband mellan å ena sidan högre andel förskollärare och lägre antal barn per förskollärare, och å andra sidan högre kvalitet i utbildningen.

Som nyckeltal för personalsammansättning och personaltäthet som ger en rättvisande bild av verksamheten och som är jämförbara över tiden föreslås att kommunen använder de siffror som varje år rapporteras in till SCB:

- Antal årsarbetare i barngrupp
- Andel förskollärare av årsarbetare
- Antal placerade barn. Ett barn räknas alltid som ett helt barn oavsett inskrivningsgrad.
- Antal barn per årsarbetare (personaltäthet)
- Antal barn per årsarbetande förskollärare

Bakgrund

Barn- och ungdomsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 25 september 2014 att ge kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad (UAK) i uppdrag att:

- utreda effekterna av förändringarna i personalsammansättningen inom förskoleverksamheten hos styrelsen för vård och bildning, och
- finna lämpliga nyckeltal för personalsammansättningen och personaltätheten som ger en rättvisande bild av verksamheten och som är jämförbara över tiden

Uppdraget ska avrapporteras till nuvarande nämnd varför utredningen har genomförts under hösten 2014.

Avgränsningar, definitioner och metod

UAK har avgränsat den period som ska undersökas till att sträcka sig från den 15 okt 2012 till den 15 okt 2014. Anledningen till detta är framförallt tillgången till relevanta uppgifter för utredningen.

I utredningen definieras förskollärare utifrån utbildning. För att räknas som förskollärare ska en anställd ha förskolläraryxamen. Krav på legitimation har inte tagits med i definitionen. Anledningen till detta är att siffrorna annars inte skulle bli jämförbara bakåt i tiden.

I utredningen har förändringar i personalsammansättningen avgränsats till:

- Förändrat antal personal (omräknat till heltider).
- Förändrat antal förskollärare (omräknat till heltider).
- Förändrad andel förskollärare (omräknat till heltider).

Dessa förändringar jämförs mot förändrat antal barn.

Givet den korta tid som finns för arbetet avgränsas de effekter utredningen tittar på till:

- Förändrat antal barn per personal.
- Förändrat antal barn per förskollärare.

UAK har även valt att undersöka om det finns förskolor eller avdelningar på förskolor där det inte finns förskollärare och om det finns förskolor med så få förskollärare att undervisningen för alla barn inte bedrivs av förskollärare. Detta ses som relevant information i sammanhanget även om det inte kan identifieras som en effekt av förändrad personalsammansättning eftersom det inte finns uppgifter bakåt i tiden att jämföra med.

I utredningen förs även ett resonemang kring effekter på kvaliteten på utbildningen i förskolan kopplat till personalsammansättningen.

Den metod som används i undersökningen är framförallt beräkningar utifrån befintlig statistik över antal barn och personal. Ett antal enkätfrågor om personal och pedagogisk verksamhet har även ställts till biträdande förskolechefer. Frågorna framgår av bilaga.

Bestämmelser i skollagen

Skollagen reglerar personalsammansättningen i förskolan. De relevanta paragraferna är:

2 kap. 13 § ”Endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen.”

2 kap. 15 § ”En legitimerad lärare eller förskollärare har ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver.”

1 kap. 3 § ”I denna lag avses med/.../undervisning: sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden.

Innebörden med lagtexten ska inte förstås som att en förskollärare måste närvara för att verksamhet ska kunna definieras som undervisning. Genomförandet kan överlåtas till annan personal. Det kan dock inte anses som rimligt att en barngrupp inte med tät regelbundenhet, får undervisning där förskollärare närvarar. Förskolläraren är ansvarig för undervisningen och i detta ingår att följa upp att barnen utvecklar det lärande som undervisningen är avsedd att ge.

Effekter av förändringar i personalsammansättningen

Tabell 1. Antal personal och barn i kommunala förskolor, totalt.

Antal	15 okt. 2012	15 okt. 2013	15 okt. 2014
Antal personal*	1 289,49	1 200,26	1 104,46
Antal förskollärare*	653,70	590,92	497,21
Andel förskollärare	50,7 %	49,2 %	45,0 %
Antal barn	6 922	7 049	6 821
Antal barn/personal	5,37	5,87	6,18
Antal barn/förskollärare	10,59	11,93	13,72

(*Antal personal omräknat till heltidstjänster.)

UAK kan konstatera att antalet barn under mätperioden är i stort sett konstant med skillnader endast på några få procent över åren. Samtidigt är det värt att notera att antalet personal och förskollärare sjunker. Detta betyder naturligtvis att antalet barn per personal stiger, nästan med ett barn per personal på två år. Antalet barn per förskollärare har stigit med drygt tre barn på två år. Andelen förskollärare har sjunkit med 5,5 %.

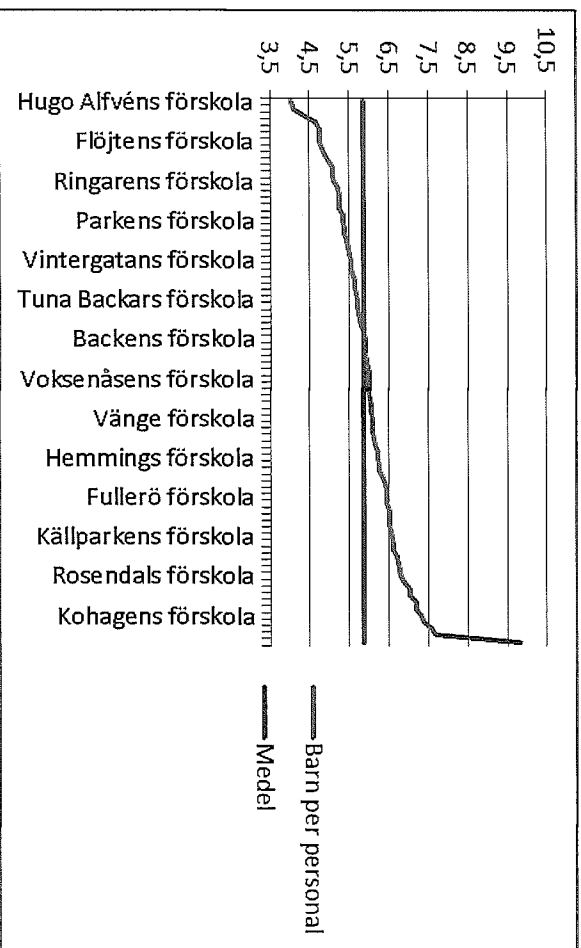
Diagram 1. Spridning i antal barn/personal i olika förskolor 2013¹

Diagram 2. Spridning i antal barn/personal i olika förskolor 2014

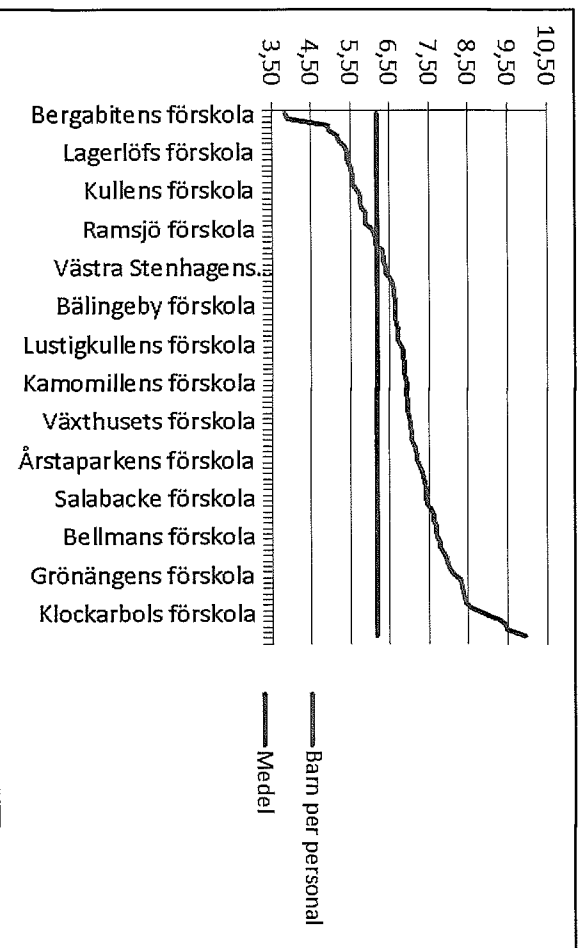
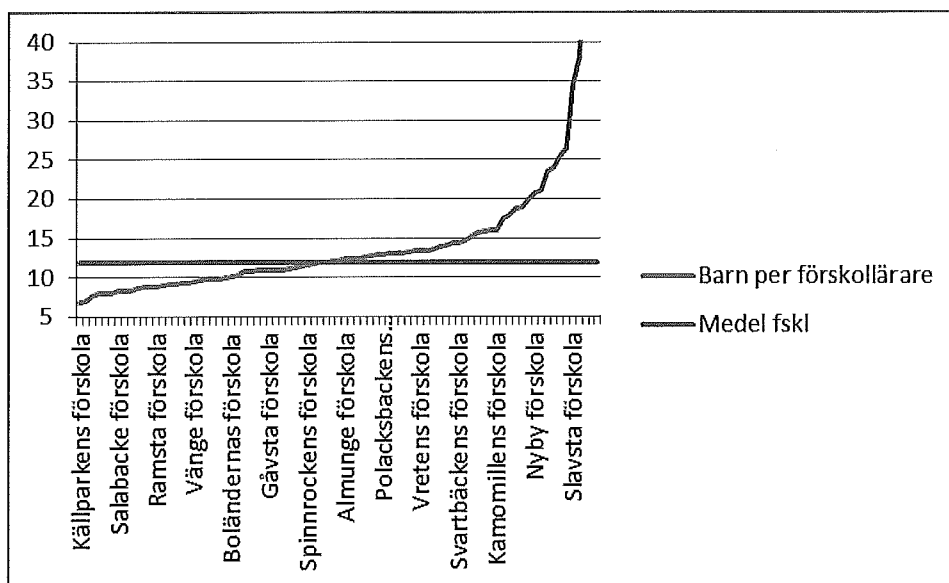
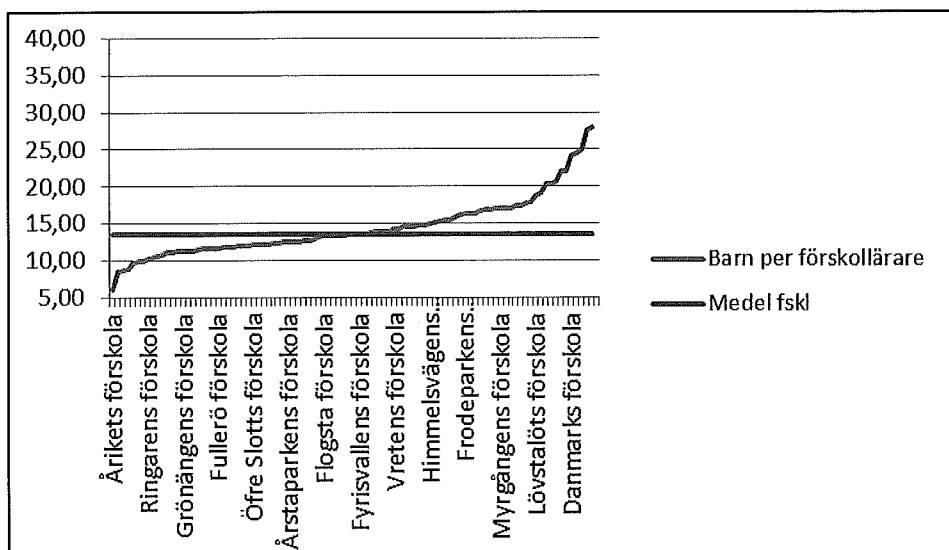
¹ Data saknas för 2012.

Diagram 3. Spridning i antal barn/förskollärare i olika förskolor 2013²



Det finns också tre förskolor som inte får plats i diagrammet. På dessa förskolor är antalet barn per förskollärare 53, 120 och 130.

Diagram 4. Spridning i antal barn/förskollärare i olika förskolor 2014



Diagrammen visar på en obalans mellan olika förskolor när det gäller personaltätet och förskollärartätet. Det kan naturligtvis vara så att det finns relevanta skäl bakom dessa skillnader men dessa kan UAK inte uttala sig om. Det kan dock vara värt att se över skillnaderna och orsakerna bakom dessa.

² Data saknas för 2012.

Det finns förskolor som har mycket låg förskollärartäthet. På tio förskolor finns det 2014 över 20 barn per förskollärare.³ UAK gör bedömningen att situationen på dessa förskolor bör undersökas närmare för att säkerställa att alla barn får tillgång till undervisning.

Förskolor och användning av förskollärare

I utredningen har UAK valt att titta på om det finns avdelningar eller barngrupper där det saknas förskollärare och på tillgången till undervisning under ledning av förskollärare på förskolorna. Samtliga kommunala förskolor har besvarat en enkät med frågor om detta. I texten används begreppet avdelning.

Alla kommunala förskolor har minst en förskollärare och på 90 av totalt 98 kommunala förskolor finns förskollärare på samtliga avdelningar. På en förskola finns tre avdelningar (av totalt sju) där det saknas förskollärare. Två förskolor har två avdelningar där förskollärare saknas. Den ena av dessa har sju avdelningar, den andra tre. Fem förskolor har en avdelning vardera där förskollärare saknas. Av dessa förskolor har tre stycken förskolor totalt tre avdelningar vardera, en förskola har två avdelningar och en förskola har fyra avdelningar.

Tabell 2. Avdelningar och förskollärare.

Avdelningar utan förskollärare	Antal förskolor	Genomsnittligt antal avdelningar på dessa förskolor	Genomsnittligt antal förskollärare på dessa förskolor	Genomsnittligt antal barn/förskollärare på dessa förskolor
0	90	3,8	5,9	15,1
1	5	3	2,9	34,1
2	2	5	5	9,4
3	1	7	4	35,8

En observation som kan göras är att på fyra av de förskolor som uppgett att det finns avdelningar utan förskollärare, så finns lika många förskollärare eller fler än det totala antalet avdelningar på förskolorna. Detta betyder att en omfördelning av personal på förskolorna skulle göra att alla avdelningar har utbildade förskollärare. På samma sätt skulle en omfördelning av personal från andra förskolor göra att det inte skulle finnas någon avdelning alls som saknar förskollärare.

På frågan om alla barn på förskolan får tillgång till planerad pedagogisk verksamhet under ledning av utbildad förskollärare svarar 74 förskolor att alla barn får detta varje dag. 20 förskolor svarar att barnen får detta varje vecka. Fyra förskolor svarar att alla barn inte får tillgång till sådan verksamhet. På två av dessa förskolor finns avdelningar där förskollärare saknas men på de andra två uppger man att det finns förskollärare på varje avdelning.

³ Enligt enkätsvar så många som 22 förskolor.

Tabell 3. Tillgång till förskollärare

Planerad pedagogisk verksamhet under ledning av förskollärare	Antal förskolor	Antal avdelningar utan förskollärare på dessa förskolor	Genomsnittligt antal barn/förskollärare på dessa förskolor
Varje dag	74	1	15,3
Varje vecka	20	6	19,0
Varje månad	0	-	-
Nej	4	5	46,8

UAK gör bedömningen att en närmare undersökning av situationen bör göras på de förskolor som uppger att det finns avdelningar som saknar förskollärare och att alla barn inte får tillgång till undervisning. Det finns risk för att kommunen på dessa förskolor inte lever upp till kraven i skollagen.

Som följdfråga till frågan om alla barn får tillgång till planerad pedagogisk verksamhet under ledning av utbildad förskollärare har UAK ställt frågan om tillgången är likvärdig. Frågans lydelse är "Får alla barn på förskolan lika tillgång till planerad pedagogisk verksamhet under ledning av utbildad förskollärare?" 84 av förskolorna uppger att tillgången är likvärdig. 14 förskolor svarar att tillgången inte är likvärdig. I denna grupp ingår naturligtvis de förskolor som svarat att alla barn inte får tillgång till sådan verksamhet. Av de övriga tio förskolorna som svarat att tillgången inte är likvärdig finns fem förskolor som uppgett att det finns avdelningar som saknar förskollärare. Fem av förskolorna har dock uppgett att alla avdelningar har förskollärare.

De förskolor som svarat att alla barn inte får likvärdig tillgång till förskollärlädd verksamhet har fått beskriva hur skillnaderna i tillgången ser ut. Svaren på denna fråga återges här i sin helhet.

Tabell 4. Skillnader i tillgång till förskollärare

Avdelningar utan förskollärare	Antal barn per förskollärare	Beskrivning av skillnaderna
0	17,8	Vi delar in barngruppen i mindre lärgrupper under viss tid på dagen och då finns det 2 grupper som inte har en förskollärare.
0	17,1	Vi delar upp barnen i lärgrupper och i en avlärgrupperna finns en gymnasielärare men ingen förskollärare med examen.
2	7,9	Pga. svårighet att rekrytera förskollärare har några barngrupper inte haft en förskollärare dagligen. Däremot så planeras verksamheten (vissa aktiviteter) tillsammans med de avdelningar som har förskollärare, t.ex. pedagogisk uteverksamhet för våra 5-åringar
1	7,7	Saknar en förskollärare på en avdelning.
1	16,1	En avdelning saknar för närvarande utbildad förskollärare.
1	59,4	Eftersom vi saknar förskollärare på en avdelning blir inte tillgången helt lika.
1	13,5	Då det finns en avdelning som saknar förskollärare men de har kontinuerligt stöd av förskollärare på annan avdelning.
0	25,1	När barnen delas in i mindre grupper så är det även barnskötare och utbildad personal som har ansvar för verksamheten.
0	12,1	Barn i behov av särskilt stöd som inte är i behov av stora barngrupper, jobbar enskilt med sin resurs.
0	10,5	Då barnen är indelade i mindre grupper/ansvarsgrupper där pedagog är förskollärare eller barnskötare. Reflektionen sker kring verksamheten 1 timme /vecka minst.
3	35,8	3 avdelningar har pedagoger med pågående förskollärarytbildning.
2	11,0	Inget svar.
0	4,6	Vi har för få förskollärare/antal barn.
0	21,2	Även barnskötarna genomför planerade aktiviteter.

UAK gör bedömningen att en närmare undersökning av situationen på de förskolor som uppger att tillgången till undervisning inte är likvärdig bör göras.

Personalsammansättning och kvalitet

I det material om kvaliteten på utbildningen som kommunen förfogar över går det inte att konstatera några skillnader i kvalitet utifrån andel förskollärare eller personalitet. Resultaten på föräldraenkäten skiljer sig inte åt nämnvärt utifrån en jämförelse utifrån antal barn per förskollärare eller utifrån antal barn per personal. Resultatet av jämförelsen utifrån barn per förskollärare spretar dessutom åt olika håll. UAK vågar sig därför inte på att dra några slutsatser utifrån detta material.

Tabell 2, Skillnader i resultat på föräldraenkät 2014 utifrån antal barn per förskollärare.

Barn per förskollärare	Jag vet vad mitt barns förskola vill med sin verksamhet	Förskolan ger mitt barn det stöd som det behöver	Jag får bra information om hur mitt barn utvecklas på förskolan	Förskolan stimulerar mitt barns lust att lära	Personalen på mitt barns förskola förväntar sig att mitt barn kan lära sig nya saker	Personalen hjälper mitt barn att utveckla sitt språk	Personalen hjälper mitt barn att utveckla sin matematiska förmåga	Medel
6,3-9,9	83	87	79	86	84	82	73	82
10-13,9	84	88	79	87	86	81	75	83
14-18,9	79	87	75	86	84	80	71	80
19-	83	87	72	84	86	76	73	80

(Ett urval av frågor i föräldraenkäten som fokuserar pedagogisk kvalitet och medeltal beräknat endast från dessa frågor.)

Tabell 3, Skillnader i resultat på föräldraenkät 2014 utifrån antal barn per personal.

Barn per personal	Jag känner mig trygg när mitt barn är på förskolan	Personalen på mitt barns förskola hanterar konflikter mellan barnen på ett bra sätt	Personalen på mitt barns förskola tar hänsyn till mitt barns åsikter	Medel total
4-4,9	97	76	83	84
5-5,9	97	74	79	82
6-6,9	97	71	78	81
7-	95	75	80	83

(Ett urval av frågor i föräldraenkäten som fokuserar trygghet samt medeltalet på alla enkätfrågor.)

De kommunala förskolorna använder verktyget Qualis för att kvalitetssäkra sina förskolor. Under 2013 granskades 23 förskolor som fick ett antal poäng utifrån de kriterier verktyget bygger på. Inte heller här kan några större skillnader konstateras utifrån andel förskollärare. Det finns både förskolor med hög respektive låg andel förskollärare (mellan 46 och 79 %) som får höga respektive låga poäng. En viss skillnad kan dock konstateras om man delar upp förskolorna utifrån andel förskollärare i två lika stora grupper. Gruppen med lägre andel förskollärare (46-60%) får då i genomsnitt 71 poäng medan gruppen med högre andel förskollärare får i genomsnitt 77 poäng. Poängen i hela gruppen varierar mellan 52-104

poäng. En skillnad på 6 poäng i genomsnitt kan i detta sammanhang inte sägas vara särskilt hög.

Tabell 4, Skillnader i resultat på Qualis 2013 utifrån andel förskollärare.

Andel förskollärare	Qualis-resultat	Andel förskollärare	Qualis-resultat
46,15 %	84	61,29 %	68
46,96 %	65	61,43 %	99
47,78 %	72	61,60 %	69
51,28 %	85	62,35 %	76
54,25 %	54	62,74 %	73
54,32 %	92	64,13 %	74
54,55 %	63	64,29 %	67
56,36 %	60	65,93 %	79
56,76 %	70	66,67 %	82
59,77 %	71	67,58 %	52
60,14 %	68	67,87 %	104

Skolverket pekar i *Allmänna råd och kommentarer för förskolan* på sambandet mellan personalens kompetens och utbildningens kvalitet. Skolverket skriver att störst betydelse för kvaliteten i förskolan har personalens utbildning och kompetens. Myndigheten konstaterar vidare att förmåga att arbeta i enlighet med läroplanen förutsätter goda kunskaper hos personalen om barns utveckling och lärande samt förmåga att anpassa den pedagogiska miljön till de behov som finns.⁴ Skolverket lyfter i sammanhanget särskilt fram förskollärares roll och uppgift och kopplar även detta till forskning.

Även om UAK inte kan uttala sig om kvalitetsskillnader utifrån kommunens eget underlag vågar sig därför kontoret ändå på att utifrån forskning säga, att det finns ett samband mellan å ena sidan högre andel förskollärare och lägre antal barn per förskollärare, och å andra sidan högre kvalitet i utbildningen.

⁴Allmänna råd och kommentarer för förskolan, s. 15. Skolverket (2013)

Förslag på nyckeltal

När det gäller nyckeltal för personalsammansättning och personaltäthet som ger en rättvisande bild av verksamheten och som är jämförbara över tiden föreslår UAK att kommunen använder de siffror som varje år rapporteras in till SCB. Dessa siffror är de som är mest kända i media, de är kvalitetssäkrade och att använda dessa gör också att kommunen inte behöver bygga upp något parallellt system. Siffrorna är även jämförbara mot riket i övrigt.

Uppgifterna som SCB samlar in har ändrats vid olika tidpunkter.

- För åren 1997-2011 finns uppgifter om andel årsarbetare med pedagogisk högskoleutbildning.
- För 2012-2013 finns uppgifter om andel årsarbetare med förskollärarytbildning.
- Från 2014 tar SCB in uppgifter om årsarbetare anställda som förskollärare.

Även om det här finns skillnader i statistiken över åren så kan den användas för jämförelser över tid. Det är endast en försvinnande del av de anställda med pedagogisk högskoleutbildning som inte är utbildade förskollärare. 2013 var t.ex. andelen mindre än en procent. Siffrorna över anställda med pedagogisk högskoleutbildning kan därför användas som uppgifter om andel årsarbetare med förskollärarytbildning.

Personer som är tillsvidareanställda som förskollärare på kommunala förskolor är uteslutande personer med förskollärarytbildning. Någon enstaka visstidsanställd förskollärare har inte full utbildning. Detta rör sig om så få personer att det inte påverkar statistiken med mer än någon hundradel. Siffrorna från och med 2014 över personer anställda som förskollärare kan därmed användas som uppgifter om andel årsarbetare med förskollärarytbildning.

De nyckeltal UAK föreslår är därför:

- Antal årsarbetare i barngrupp
- Andel förskollärare av årsarbetare
- Antal placerade barn. Ett barn räknas alltid som ett helt barn oavsett inskrivningsgrad.
- Antal barn per årsarbetare (personaltäthet)
- Antal barn per årsarbetande förskollärare

Bilaga

Enkätfrågor

- Ange antal utbildade förskollärare på förskolan (Anges i heltidstjänster. Endast förskollärare med examen. Förskollärare utan legitimation kan anges.)
 - o Antal heltidstjänster.
- Finns avdelningar (inklusive andra uppdelningar av barnen) som saknar utbildad förskollärare?
 - o Antal avdelningar som saknar förskollärare.
 - o Totalt antal avdelningar på förskolan.
- Får alla barn på förskolan tillgång till planerad pedagogisk verksamhet under ledning av utbildad förskollärare?
 - o Ja, varje dag.
 - o Ja, varje vecka.
 - o Ja, varje månad.
 - o Nej
- Får alla barn på förskolan lika tillgång till planerad pedagogisk verksamhet under ledning av utbildad förskollärare? Om nej, beskriv hur skillnaderna i tillgången ser ut.
 - o Ja
 - o Nej