

Kvaliteten i förskoleverksamheten

Per Andreasson⁷

Den barnomsorg som riktar sig till barn upp till och med fem år kallas förskoleverksamhet.

Verksamheten har byggts ut kraftigt under en längre tidsperiod. Bakom utbyggnaden ligger en rad reformer som syftar till att öka tillgängligheten och pressa ner föräldraavgifterna. Drivkraften har varit att underlätta för småbarnsföräldrar att förvärvsarbeta och studera.

I takt med expansionen tycks dock föräldrarnas valfrihet ha minskat. Också andra kvalitetsaspekter har utvecklats negativt. Under det senaste årtiondet har personalen inte ökat i samma takt som barnantalet. Grupperna har blivit större medan personalens utbildningsnivå sjunkit. Det senaste årets utveckling tyder dock på att den negativa trenden har brutits.

Frågan om förskoleverksamhetens organisation

Frågan om hur förskoleverksamheten ska organiseras berör både familjepolitik och utbildningspolitik och genomsyras därför av klara skiljelinjer mellan våra politiska partier.

Frågan hör samman med överväganden rörande arbetsmarknad, tillväxt och jämställdhet. Dessa aspekter har varit centrala då reformer inom området sätts under senare år. En otillräckligt utbyggd förskoleverksamhet med höga taxor har ansetts bidra till att det ekonomiska utbytet av förvärvsarbete för barnfamiljer minskar. Det är ofta kvinnan som är den av föräldrarna som har den lägre inkomsten. Familjeekonomiska hänsyn anges ofta som en förklaring till att det är kvinnan som stannar hemma med barnen helt eller på deltid.

En utbyggd och lättillgänglig förskoleverksamhet med relativt låga taxor kan antas öka arbetsutbudet, eftersom fler föräldrar kan stå till arbetsmarknadens förfogande när omsorgen för deras barn ordnas. Dessutom kan arbetskraftsdeltagandet antas öka, så till vida att låga och enhetliga avgifter reducerar de marginaleffekter som dämpar föräldrarnas incitament att gå från del- till heltidsarbete.

⁷ Författaren är utredare vid enheten för skolstatistik vid SCB. Förfrågningar kan ställas direkt till författaren via e-post med adress fornamn.efternamn@scb.se.

Förskolan byggs ut

De senaste årens reformer har syftat till att bygga ut och öka tillgängligheten i förskolan. Kommunerna är skyldiga att tillhandahålla förskoleverksamhet av god kvalitet, utan oskäligt dröjsmål, till alla barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar samt då barnet har eget behov av verksamheten.

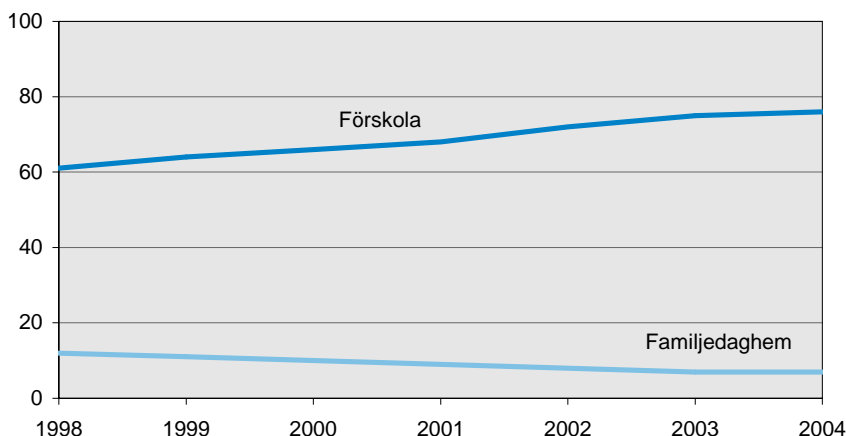
År 2002 infördes ett tak, så kallad maxtaxa, för hur höga avgifter föräldrar ska betala för sina barns omsorg. Reformen sades vara ett första steg mot en helt avgiftsfri förskola. I samband med detta blev kommunerna även skyldiga att erbjuda 15 timmars avgiftsfri förskola för barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga. Från år 2003 gavs alla fyra- och femåringar rätt till 15 timmar avgiftsfri förskola. Sammantaget har dessa reformer bidragit till förskolans expansion. Idag är tre av fyra barn inskrivna i verksamheten.

Annat förskoleverksamhet

I takt med att förskolan har byggts ut har annan förskoleverksamhet fått stå tillbaka. Antalet familjedaghem minskar stadigt sedan mitten av 1980-talet. Andelen inskrivna 1–5 åringar i familjedaghem är nu nere i knappt sju procent. I figur 16 illustreras denna minskning mellan åren 1998 och 2004. I figuren visas även hur andelen inskrivna barn i förskola har ökat under samma period.

Figur 16

Andelen inskrivna barn 1–5 år i förskola respektive familjedaghem 1998–2004. Procent



Vad denna stadiga minskning av andelen inskrivna barn i familjedaghem beror på är svårt att veta, särskilt då verksamheten är så

heterogen. Klart är dock att familjedaghemmen, som startade 1946, i mångt och mycket har betraktats som ett komplement till en icke färdig-utbyggd förskola. Kommunernas incitament att bibehålla familjedaghemmen kan alltså antas minska i takt med att förskolan byggs ut.

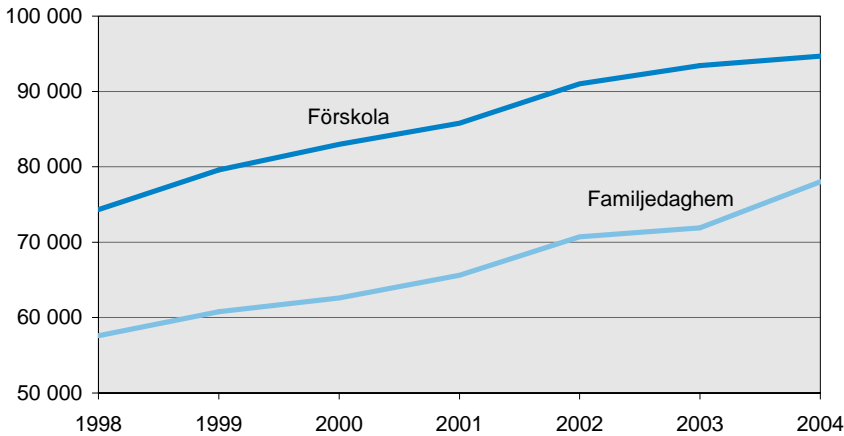
Forskning visar att både föräldrar och barn generellt sett är nöjda med familjedaghemmen, trots att dessa inte anses kunna bedriva pedagogisk verksamhet av samma kvalitet som förskolan. Endast en bråkdel av den personal som arbetar i familjedaghemmen är pedagogiskt utbildad.

Trots att familjedaghemmen, precis som förskolan, omfattas av 2000-talets satsningar på förskoleverksamheten, innehåller flera av dessa satsningar inslag som direkt motverkar familjedaghemmens utveckling. Till exempel omfattar kommunernas skyldighet att anordna omsorg för alla fyra- och femåringar inte familjedaghem. De fyra- och femåringar som är inskrivna i familjedaghem ska därför erbjudas plats i förskolan 15 timmar i veckan. Detta kan innebära att barn styrs över från familjedaghem till förskola. Intressant är dock att utvärderingar visat att långt ifrån alla kommuner styr över barn enligt denna princip. Vissa kommuner väljer istället att reducera avgiften för fyra- och femåringar som är inskrivna i familjedaghem.

I takt med att andelen inskrivna barn i familjedaghem sjunker, minskar även den så kallade öppna förskolan, där barn i familjedaghem och även barn till hemmavarande föräldrar kan få pedagogiskt stöd. De kommunala öppna förskolorna minskar medan de enskilda öppna förskolorna finns kvar i ungefär samma utsträckning.

Familjedaghemmen kostar mindre per barn än förskolan. Figur 17 visar att denna skillnad i kostnad har varit relativt konstant mellan 1998 och 2004.

Figur 17
Kostnad per inskrivet barn i förskola respektive familjedaghem
1998–2004. Kr



Den lägre kostnadsnivån inom familjedaghem jämfört med förskola beror bland annat på att löneläget varierar mellan verksamheterna till följd av skillnaden i personalens utbildningsnivå. Vidare skiljer bland annat lokalkostnaderna kraftigt mellan verksamheterna.

Personalen och deras utbildning

Forskningen (Asplund Carlsson et al. 2001) ger en splittrad bild av hur antalet anställda påverkar den pedagogiska kvaliteten i förskolan. De flesta är dock överens om att en hög personaltäthet bidrar till en god kvalitet i verksamheten.

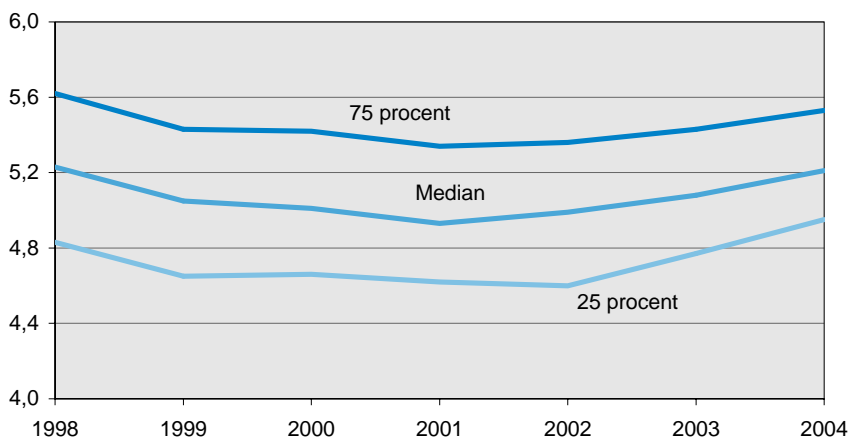
Utvecklingen av antalet inskrivna barn är nära kopplad till kommunernas möjligheter att upprätthålla eller öka personaltätheten. En kommun där antalet inskrivna barn ökar från år till år måste uppväga barnantalsökningen med motsvarande procentuella personalökning för att personaltätheten inte ska sjunka.

I förskolan minskade personaltätheten stadigt under 1990-talet. Utvecklingen under 2000-talet har dock inte inneburit ytterligare försämring, trots att verksamheten har fortsatt att expandera. Därmed har kommunernas kostnader ökat. Kommunerna har alltså skjutit till resurser för att upprätthålla servicenivån gentemot sina medborgare i detta avseende. Dessa resurser består till stor del av ökade statsbidrag som är kopplade till de förskolereformer som sätts under 2000-talet. I familjedaghemmen har däremot personaltätheten ökat under en rad år. Detta beror på att antalet dagbarnvårdare minskat långsammare än antalet inskrivna barn.

Alla barn ska erbjudas förskoleverksamhet som är likvärdig oavsett var de bor. Det uppdraget vilar på kommunerna som huvudmän för verksamheten. I kommuner där verksamheten expanderar kraftigt kan man anta att personaltätheten inte följer med lika bra som i kommuner där verksamheten utvecklas i en långsammare takt. Detta tycks dock inte ha skett, snarare har servicenivån blivit mer likvärdig i kommunerna sedan 1998.

I figur 18 illustreras hur spridningen i personaltäthet mellan kommunerna har utvecklats i förskolan mellan åren 1998 och 2004. Femtio procent av alla kommuner ryms mellan den övre och den undre linjen i diagrammet. Ju större avstånd mellan linjerna, desto större är skillnaden i personaltäthet. Figuren indikerar att spridningen i personaltäthet minskat mellan 1998 och 2004.

Figur 18
Spridning i antalet inskrivna barn per årsarbetare i förskola mellan kommunerna, 1998–2004



Kvaliteten på den pedagogiska verksamheten brukar vanligtvis kopplas till personalens kompetens. Oberoende av huruvida denna kompetens definieras som utbildningsnivå, ämnesutbildning eller yrkeserfarenhet, visar studier på positiva effekter för barnens lärande när personalens pedagogiska kompetens förbättras.

I takt med att förskolan har byggts ut har andelen personal med pedagogisk utbildning minskat. Idag ligger andelen pedagogiskt utbildad personal på omkring 50 procent.

Familjedaghemmen skiljer sig avsevärt i fråga om personalstruktur från förskolan. Endast en marginell andel av alla dagbarnvårdare har pedagogisk utbildning. Därför har det ansetts viktigt att dag-

barnvårdarna ges tillgång till öppen förskola för att få pedagogiskt stöd. Fyra av fem anställda i öppen förskola har pedagogisk högskoleutbildning.

Barngruppernas storlek

Forskning visar även på att gruppstorlekarna påverkar kvaliteten i verksamheten. I större barngrupper kommunicerar barn mer med varandra och samspelar mindre med vuxna. Forskning visar att stora barngrupper inverkar negativt på barn i förskolan, det gäller i synnerhet mindre barn och barn med ogynnsam socioekonomisk bakgrund. Mindre barngrupper har även betydelse för personalens välmående. Större grupper leder till ökad stress och sjukfrånvaro bland personalen. Detta påverkar barnens möjlighet till en meningsfull tid i verksamheten. Under första delen av 1990-talet ökade barngruppernas storlek. Sedan dess har barngruppernas storlek legat kvar på en hög nivå.

Det är vanligt att särskilda småbarnsavdelningar, för barn upp till och med tre år, inrättas i förskolorna för att tillvarata de yngre barnens behov. Idag utgörs ungefär 28 procent av alla avdelningar av så kallade småbarnsavdelningar. Antalet småbarnsavdelningar ökar, men i samband med detta blir barngrupperna större. Under 2004 ökade andelen avdelningar med 14 eller fler barn jämfört med föregående år. Det vanligaste är att småbarnsavdelningarna rymmer 14–16 barn.

Avdelningarna för de äldre barnen är generellt större, ofta runt 17 barn. Även här finns tendenser till ökade gruppstorlekar. Andelen inskrivna barn i grupper med fler än 17 barn ökade mellan 2003 och 2004.

Ledningsansvariga bedömer att det är ekonomiska ramar och politiska beslut snarare än pedagogiska mål och personalens kompetens som avgör barngruppernas storlek i förskolan (Skolverket 2004). Mindre barngrupper är dyrare att administrera än större.

I familjedaghemmen finns en tydligare och mer direkt koppling mellan personaltäthet och gruppstorlek än i förskolan. Detta beror på att grupperna oftast består av en ensam dagbarnvårdare som tar hand om en grupp barn i sitt hem. Andelen dagbarnvårdare med mer än nio barn minskar stadigt över tiden och var 2004 omkring sju procent.