

Publiceringsår 2016

# Socioekonomisk resursfördelning till förskolan



Kvalitetsgranskning 2016

Diarienummer: 400-2016:5915

Foto: Taras Yakovyn

# Innehållsförteckning

<b>Förord</b> .....	<b>4</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>Att skapa likvärdiga förutsättningar för barns livslånga lärande</b> .....	<b>7</b>
En tredjedel av kommunerna har en socioekonomisk resursfördelning till förskolan.....	7
Utbildnings- och migrationsbakgrund som schablonfaktorer i resursfördelning.....	8
Hur stora är resurserna som omfördelas?.....	9
Vilket syfte har kommunerna med omfördelningen och hur följs den upp?.....	10
Två kommuners resursfördelning till förskolan .....	11
<b>Utvecklad resursfördelning till förskolan</b> .....	<b>14</b>
<b>Stödmaterial</b> .....	<b>15</b>
<b>Hur gjorde vi granskningen</b> .....	<b>15</b>
Svarsfrekvens och bortfallsanalys .....	15
<b>Källhänvisningar</b> .....	<b>16</b>

## Förord

Skolinspektionen har fått i uppdrag av regeringen att särskilt granska förskolan under åren 2015–2017. Som en del i uppdraget har Skolinspektionen genomfört en enkätundersökning till landets samtliga kommuner. Föreliggande rapport är en kortare rapportering av Skolinspektionens iakttagelser och analyser av socioekonomisk resursfördelning till och inom förskolan. Delar av resultaten har tidigare rapporterats till regeringen i årsrapporten om uppdraget 2016. Samtliga granskningsrapporter samt delrapporter till regeringen finns på Skolinspektionens webbplats.

Projektledare för kvalitetsgranskningen har varit Pernilla Åkerlind, Skolinspektionen, enheten för analys.

Stockholm 2016

**Helen Ängmo**

Generaldirektör

**Gabriella Bremberg**

Avdelningschef



## Sammanfattning

Enligt skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildningen inom skolväsendet, vari förskolan ingår, efter barns och elevers olika förutsättningar och behov.<sup>1</sup> Förskolan blev en del av skolväsendet år 2011 och samma lagstiftning om kompensatorisk resursfördelning gäller för förskolan, precis som för andra skolformer. Denna rapport bygger på Skolinspektionens undersökning av hur detta fungerar idag i Sverige. Vi har funnit att två tredjedelar av Sveriges kommuner inte tar uttryckligen hänsyn till barnens socioekonomiska bakgrund i sin fördelning av resurser till förskolan. De saknar alltså det som brukar kallas en socioekonomisk fördelningsmodell.<sup>2</sup> De kommuner som har en socioekonomisk fördelningsmodell är främst större kommuner.

Kommuner tycker ofta att det är svårt att formulera vilka mål de har med att tilldela extra resurser till vissa förskolor. De är osäkra kring vad de ska efterfråga i kvalitetsarbetet, vad ett resultat i förskolan är och vilka uppföljningsmetoder de kan använda för att se eventuella effekter. Av de kommuner som har en socioekonomisk fördelningsmodell saknar flertalet uppföljning och analys av sina respektive modellers träffsäkerhet. Det innebär att kommunerna inte vet om omfördelningen leder till att barnen får likvärdiga förutsättningar till stimulans och lärande i förskolan.

Granskningens huvudsakliga iakttagelser är att:

- få kommuner har en socioekonomisk resursfördelning till förskolan. Endast en tredjedel av kommunerna har modeller med utjämnande inslag.
- få kommuner har strategier för vilka kvalitetsdrivande effekter de avser uppnå med de socioekonomiskt baserade resurserna.
- få kommuner följer upp hur resurserna används eller analyserar hur fördelningen påverkar måluppfyllelsen. Granskningen visar att många kommuner ser svårigheter kring vad som är mätbart eller resultat i förskolan.
- dialog och återkoppling mellan huvudman och förskolechef är i många fall bristfällig.

Skolinspektionen menar att iakttagelserna samlat visar att kommuners brist på strategier riskerar att begränsa förskolans möjligheter att arbeta kompensatoriskt. Det är av stor vikt att resursfördelningen verkar så att skillnader i barns förutsättningar och behov kan utjämnas. Skolinspektionen ser därför att det är ett utvecklingsområde för kommunerna att arbeta med att ta fram strategier och att systematiskt följa upp resultat av verksamheten i förskolan.

Iakttagelserna bygger på resultat från en kartläggning av samtliga kommuner<sup>3</sup> i landet och intervjuer med förskolechefer och kommunrepresentanter från fem kommuner, som Skolinspektionen låtit göra under hösten 2015.<sup>4</sup> Syftet var att granska hur kommuner fördelar resurser till förskolan för att säkerställa att förskolor får likvärdiga förutsättningar att nå målen i läroplanen utifrån barnens olika förut-

---

<sup>1</sup> 2 kap. 8 a § skollagen

<sup>2</sup> Kommunerna själva använder olika benämningar för socioekonomisk resursfördelning, t ex strukturersättning eller social vikt.

<sup>3</sup> Stadsdelsnämnder i Stockholm (14 st.) och Göteborg (10 st.) ingår i granskningen och inkluderas i texten i begreppet kommuner.

<sup>4</sup> För mer information om undersökningen se sidan 15 *Hur gjorde vi granskningen*.

sättningar och behov, särskilt inriktat på hur kommunerna använt sig av socioekonomiska fördelningsprinciper i sina modeller för resursfördelning. Kartläggningens resultat bekräftar i stora delar den bild som tidigare funnits hos både Skolverket och Skolinspektionen.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Skolverket 2011, Skolverket 2009, Skolinspektionen 2014.

## Att skapa likvärdiga förutsättningar för barns livslånga lärande

Kommunerna har ett stort ansvar att skapa goda förutsättningar för barns livslånga lärande inom skolväsendet, ett lärande som börjar redan i förskolan. Alla barn i förskolan har rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet, oavsett var i landet de bor eller i vilken förskola de går.<sup>6</sup> Forskning visar att barn från sårbara socioekonomiska förhållanden i hög grad gynnas av att gå i en förskola med hög kvalitet.<sup>7</sup>

För att skapa likvärdiga förutsättningar för barns tidiga lärande krävs flera insatser. Flera faktorer påverkar kvaliteten i förskolan, exempelvis förskolans inne- och utemiljö, personalens kompetens, personaltäthet, samt sammansättning och antal barn i barngrupperna. Här vet vi att förhållandena på landets förskolor ser olika ut och att det finns en variation mellan verksamheterna vad gäller deras kvalitet och hur de klarar sitt uppdrag. Vi ser att många barn möter en fortsatt hög andel personal som saknar utbildning för att arbeta med barn.<sup>8</sup>

En del i kommunernas ansvar för att skapa goda förutsättningar för barns lärande är att se över hur resurser fördelas till förskolor. Enligt skollagen ska kommuner *fördela resurser till utbildningen inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.*<sup>9</sup> Det betyder att kommuner har en skyldighet att ta reda på hur det ser ut i kommunen och fördela medel därefter. Förskolechefer ska i sin tur *besluta om sin enhets inre organisation och ansvara för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.*<sup>10</sup>

I följande avsnitt redogör vi för den genomförda kartläggningens resultat. Därefter ger vi två fiktiva fallbeskrivningar av hur arbetet med socioekonomisk resursfördelning kan se ut, ett exempel när det förekommer brister och ett exempel när arbetet fungerar väl.

### En tredjedel av kommunerna har en socioekonomisk resursfördelning till förskolan

Tre av tio kommuner i Sverige har redan en resursfördelning som bland annat baseras på socioekonomiska faktorer.<sup>11</sup> Fyra av tio kommuner uppger att de planerar att införa en socioekonomisk resursfördelningsmodell. Knappt tre av tio uppger att de inte planerar att införa en sådan modell. Av de som uppger att de planerar att införa en socioekonomisk resursfördelningsmodell är det få som har ett konkret arbete igång för att implementera en sådan modell inom kort.

Större städer är den kommuntyp där det är mest vanligt med socioekonomiska fördelningsmodeller (Figur 1). Därefter kommer kommuner i tätbefolkade regioner, följt av storstäder och deras förortskommuner.

---

<sup>6</sup> 1 kap. 9 § skollagen (2010:800), Prop. 2013/14:148 s. 16.

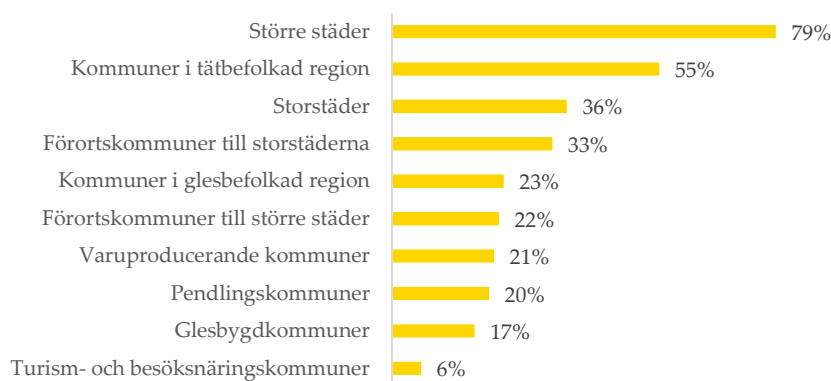
<sup>7</sup> Persson, S. 2015.

<sup>8</sup> Skolverket 2015.

<sup>9</sup> 2 kap. 8 a § skollagen.

<sup>10</sup> 2 kap. 10 § skollagen.

<sup>11</sup> Vanliga andra faktorer av vikt för resursfördelning till förskolan inom kommuner är t.ex. antal barn på respektive förskola (inklusive vistelsetid och ålder) samt lokalkostnader/ underhåll, barn i behov av särskilt stöd, centrala resursteam, modersmålsstöd.



Figur 1. Andel kommuner (i procent) inom den angivna kommuntypen som har en socioekonomisk resursfördelningsmodell.<sup>12</sup>

Turism- och besöksnäringkommuner har sällan socioekonomiska fördelningsmodeller. I flertalet övriga kommuntyper är det ungefär två av tio kommuner inom varje kommuntyp som gör en socioekonomisk omfördelning.

Resultaten från undersökningen tyder vidare på att förekomsten av socioekonomisk resursfördelning hör samman med boendesegregation i kommunen<sup>12F13</sup>. Kommuner där utlandsfödda och svenskfödda bor i olika bostadsområden har i större utsträckning någon form av socioekonomisk fördelningsmodell. Detta kan eventuellt förklara de ovan redovisade skillnaderna mellan olika kommuntyper vad gäller förekomst av socioekonomisk fördelningsmodell.

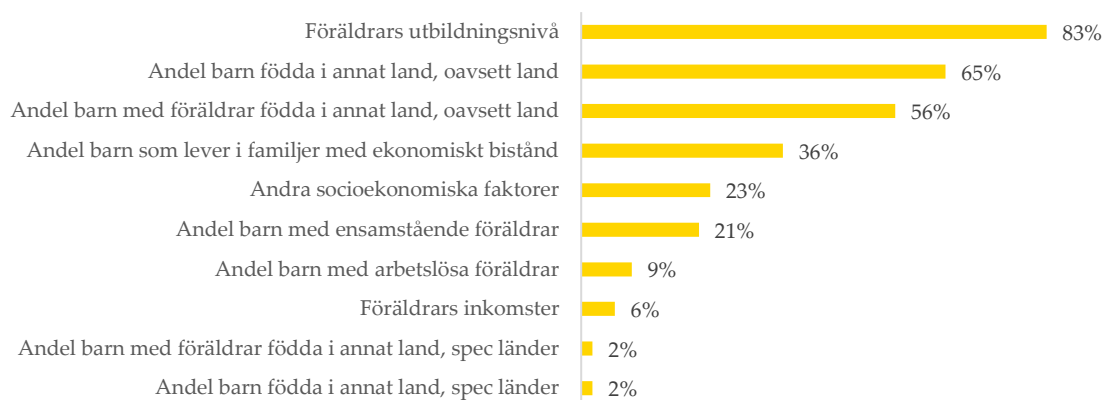
## Utbildnings- och migrationsbakgrund som schablonfaktorer i resursfördelning

De flesta kommuners socioekonomiska resursfördelningsmodeller utgår från de inskrivna barnens familjebakgrund (se Figur 2). I den tredjedel av kommunerna som har en socioekonomisk fördelningsmodell är vanliga indikatorer till exempel föräldrars utbildningsnivå, deras arbetsmarknadsanknytning och om de mottar försörjningsstöd, familjesammansättning och om barnet är född i ett annat land, av föräldrar som också kommer från ett annat land.

<sup>12</sup> Jämförelsen utgår från SKL:s indelning i kommuntyper. <http://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommu-nerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>

<sup>13</sup> Ett segregationsindex har använts där mindre geografiska ytor i kommunen jämförs med varandra avseende andel utlandsfödda. Kortfattat kan indexet beskrivas med att om det geografiska ytorna demografiskt skiljer sig mycket åt från varandra får kommunen ett högre värde i indexet.

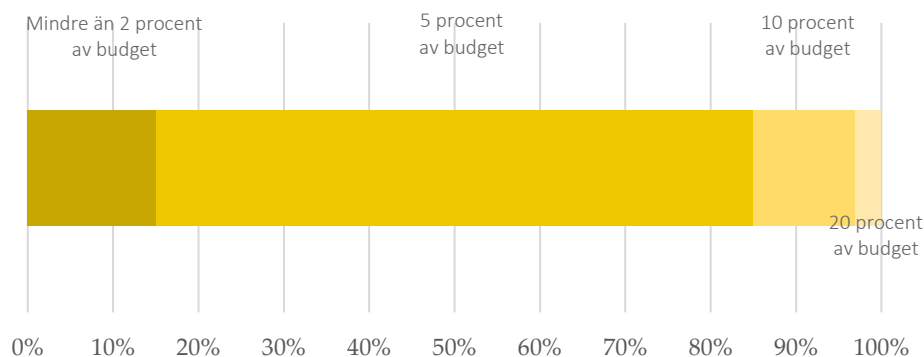




Figur 2. Fördelning (i procent) av olika indikatorer i de förekommande socioekonomiska fördelningsmodellerna. Även resursfördelning utifrån bostadsområdets socioekonomiska struktur och en kombination av bostadsområdets struktur och inskrivna barns socioekonomiska bakgrund förekommer, om än i mindre utsträckning.<sup>14</sup>

## Hur stora är resurserna som omfördelas?

Även när kommuner har en socioekonomisk resursfördelningsmodell, skiljer det sig en hel del mellan kommuner med avseende på hur stor del av resurserna till förskolan som berörs av denna fördelning (se Figur 3). I sju av tio kommuner med sådan modell ligger den andel av budgeten som omfördelas enligt socioekonomiska principer runt fem procent.



Figur 3. Fördelning av kommuner efter hur stor andel av budgeten som omfördelas enligt socioekonomiskt baserad princip.

I drygt en av tio kommuner med socioekonomisk resursfördelningsmodell omfördelas mindre än två procent av budgeten till förskolan, och lika vanligt är att kommunerna omfördelar tio procent eller mer (knappt fem procent av kommunerna omfördelar 20 procent eller mer).

Frågan om hur stora resurserna är som omfördelas genom socioekonomiska principer kan också besvaras genom att titta på hur stor skillnad det blir mellan den förskola som tilldelas mest kronor per barn och den förskola som får minst kronor per barn. Även detta skiljer sig mycket mellan kommunerna. I de flesta kommuner med socioekonomisk resursfördelningsmodell skiljer det 12 000 kronor

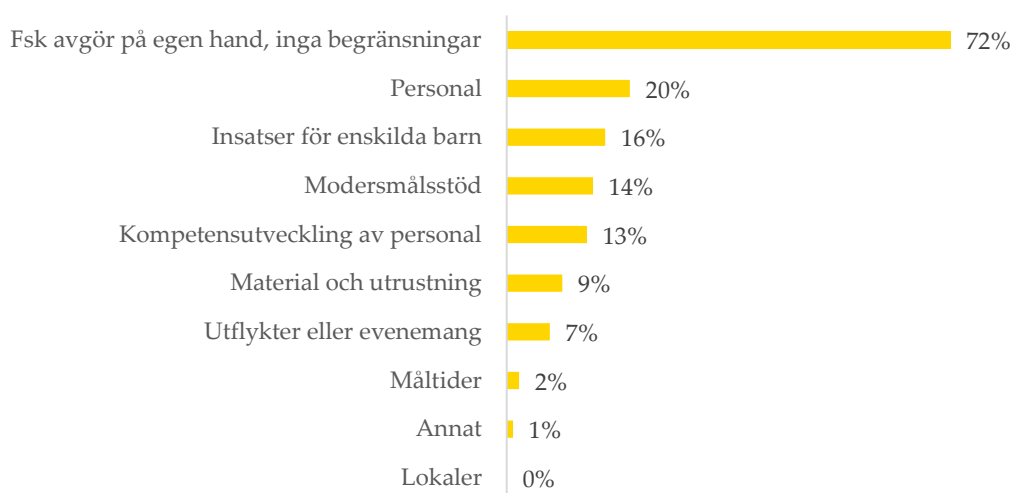
<sup>14</sup> Nio procent av alla kommuner tar hänsyn till bostadsområdets socioekonomiska struktur i sin resursfördelning, enligt kartläggningen. Indikatorer på detta är då oftast andel invånare i området som är utlandsfödda samt genomsnittlig utbildningsnivå bland områdets invånare.

per barn och år mellan den förskola som får mest och den som får minst. Detta motsvarar ungefär tio procent mer finansiering till den förskola som får mest, till följd av den socioekonomiskt fördelade resursfördelningen.<sup>15</sup> I en fjärdedel av kommunerna är skillnaden mindre än 5 000 kronor per barn och år, men i lika många av kommunerna med socioekonomisk omfördelning skiljer det mer än 25 000 kronor per barn och år mellan den förskola som får mest och den som får minst.

## Vilket syfte har kommunerna med omfördelningen och hur följs den upp?

Som nämndes inledningsvis är det kommunerna som, enligt skollagen, ska fördela resurser till utbildningen inom skolväsendet, vari förskolan ingår. Därefter är det förskolechefernas ansvar att fördela resurser inom enheten efter barnens olika förutsättningar och behov.

Kartläggningen visar att det oftast saknas riktlinjer för vad den socioekonomiskt baserade resursen förväntas användas till på förskolan (se Figur 4). De allra flesta kommuner som har en socioekonomisk resursfördelningsmodell, drygt sju av tio, har valt att låta förskolechefen på egen hand välja hur de egna resurserna ska fördelas. Det betyder att förskolechefen inte får veta vilka mål huvudmannen har med omfördelningen så att det blir möjligt för förskolechefen att följa upp och utvärdera om målen uppfyllts. I förlängningen innebär det att kommunen får svårt att följa upp hela resursfördelningens effekter.



Figur 4. Reglering och styrning av tilläggsresursernas användning.<sup>16</sup>

För övriga kommuner finns en styrning som framförallt avser finansiering av personal. Kommuner uppger i enkäten att även modersmålsstöd, insatser för enskilda barn och kompetensutveckling av personal är vanligt förekommande. Samtliga nämnda områden är möjliga att finansiera även där förskolan på egen hand beslutar om resursanvändning. Men de flesta kommuner har alltså ingen styrning vad gäller hur de socioekonomiskt omfördelade resurserna ska användas inom förskolan. De förskolechefer som själva styr över hur tilläggsresurserna ska fördelas nämner att resurserna används exempelvis

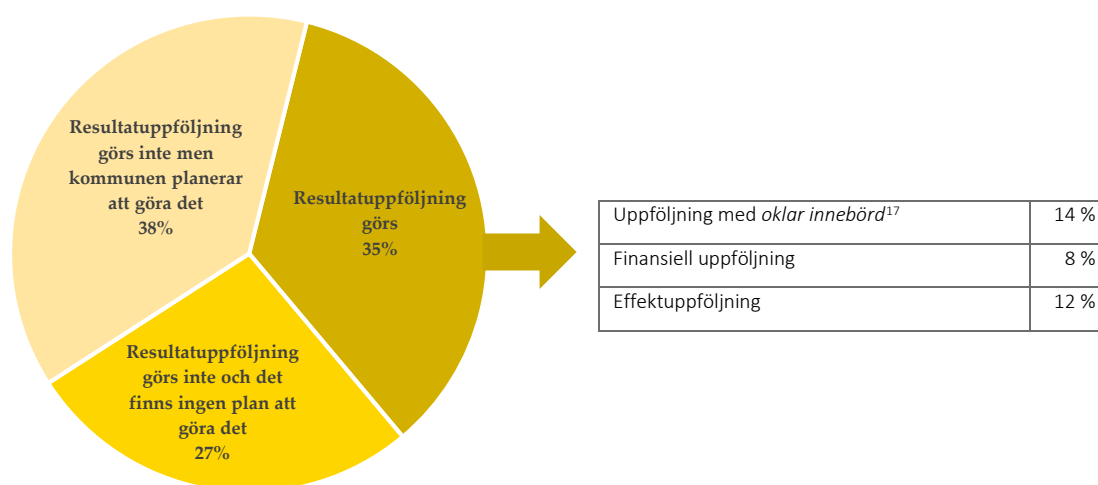
<sup>15</sup> Skolverket redovisar (år 2014) kostnad per barn 114 200 kr (exklusive kostnader för lokaler och inventarier) <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/forskola/kostnader>

<sup>16</sup> Kommuner som har begränsningar kunde ange flera svarsalternativ.

till tolk, inskolningsassistenter, språkstöd i grupp, föräldravägledning och kulturella upplevelser och utflykter.

Eftersom kommunernas företrädare, på olika nivåer, inte vet vad de ska efterfråga i kvalitetsarbetet, har de uppenbara problem med att fastställa vilka uppföljningsmetoder de behöver använda. De som intervjuats hänvisar ofta till att det saknas mätbara resultat och att det därför är svårt att följa upp såväl förskolans kvalitetsarbete som resursfördelningens effekter. Få kommunföreträdare nämner läroplanens mål.

Var tredje kommun som har en socioekonomisk resursfördelningsmodell, uppger ändå i enkäten att de har en systematisk uppföljning (Figur 5). Av deras svar på en öppen fråga kan man dock utläsa att den uppföljning som de åsyr bara i var tionde kommun tycks vara en systematisk *effektuppföljning*, exempelvis med system för inrapportering och formella dialoger med förskolechefer.



Figur 5. Andel kommuner (i procent) och förekomst av uppföljning av den socioekonomiska resursfördelningen.

Kommunerna förlitar sig därmed mer eller mindre i blindo på vald modell. Bara ett fåtal skaffar sig kunskap om de socioekonomiska resurserna har effekt. Att det är vanligt förekommande med brister i kommunernas uppföljning av sina valda modeller för resursfördelning kan kännas igen från Skolinspektionen tidigare granskning av huvudmannens styrning av grundskolan.<sup>18</sup>

## Två kommuners resursfördelning till förskolan

För att illustrera betydelsen av en socioekonomisk resursfördelning till förskolan kan vi tänka oss två kommuner som båda har stora skillnader mellan bostadsområden vad gäller föräldrars utbildningsbakgrund och föräldrars utländska bakgrund. Med dessa fiktiva kommuner gestaltas två olika sätt hur man genom en socioekonomisk resursfördelning försöker skapa likvärdiga förutsättningar för barnen i för-

<sup>17</sup> Oklar innebörd betyder i detta fall kommuner som har angett att de har en uppföljning men där det inte framkommer på vilket sätt den genomförs.

<sup>18</sup> Skolinspektionen (2015). *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus*. Rapport 2015:01

skolan. I den ena saknar omfördelningen en röd tråd, i den andra finns en medveten strategi för förskolan. De två fiktiva kommunerna bygger på sådant som framkommit i Skolinspektionens tillsyn, granskning och i kartläggning samt intervjuer från hösten 2015.<sup>19</sup>

Det är viktigt att understryka att i verkligheten uppvisar sällan en och samma kommun alla dessa brister eller styrkor och kvaliteter samtidigt. Alla kommuner förändras och kan utvecklas och göra förändringar som på sikt skapar förbättringar.

### När omfördelningen saknar en röd tråd

I kommunen som gestaltas nedan har man en socioekonomisk modell, men ingen vet om den ger några effekter. Det saknas en systematisk uppföljning och utvärdering av modellen. Kommunen får därför ingen information om modellens träffsäkerhet och saknar kunskap om modellens förmåga att bidra till att skapa likvärdiga förutsättningar för barnen. Detta riskerar göra att man år efter år använder en felriktad modell som inte uppfyller sitt syfte.

Varken vilja eller engagemang saknas. Man är väl medveten om att det som sker i förskolan får effekter senare i skolan och att man därför måste agera för att få till en bra fördelning av resurser till kommunens olika förskolor. Tidigare har man fördelat resurser på rutin utan att kartlägga de verkliga behoven eller fråga sig var resurserna gör mest nytta, men nu har förvaltningen utrett hur en socioekonomisk fördelningsmodell ska se ut. Men det fungerar ändå inte som tänkt.

Kommundirektören tycker att det är bra att det finns en modell på plats för då uppfyller man skollagens krav. I övrigt finns ingen öppenhet för att skapa nytt i kommunledningen. Politikerna har inget intresse av att besöka förskolor för att få en bild av hur verksamheterna ser ut och man har heller inte brytt sig om att fråga hur förskolecheferna ser på sin verksamhet och vilka utmaningar och behov som finns. En del anställda på förvaltningen upplever att det saknas en samsyn vilket, gör att arbetet inte kommer längre än det gör.

På grund av att man i dagsläget inte gör någon uppföljning känner vare sig politiker eller tjänstemän i förvaltningen till om de riktade resurserna hjälper till att skapa likvärdiga förutsättningar för barnen. Både politiker och tjänstemän menar att det *"inte finns något mätbart system"* i förskolan och att det därför blir svårt med uppföljning. Flera säger att de känner sig osäkra på vad ett resultat i förskolan är. Det är inte lika tydligt i jämförelse med skolan, där barnens prestationer kan mätas. Kommunstyrelsens ordförande menar att *"vår uppgift är att följa upp. Där behöver vi redskap. För skolan är det enkla. Men i förskolan får vi inte mäta barns kunskap."*

De flesta förskolechefer i kommunen känner till att det finns en socioekonomisk modell. Däremot känner de inte till hur stor del av deras egen budget som utgörs av omfördelningen. Medlen är inte öronmärkta, så förskolecheferna vet inte vilken av deras förskolor de socioekonomiskt fördelade resurserna är menade att gå till. Det gör att förskolechefen i sin tur kanske fördelar medlen utifrån andra principer än socioekonomiska mellan de förskolor hen ansvarar för. Det finns en samstämmighet bland förskolecheferna som menar att de extra resurserna går till områden med störst behov, exempelvis att tillsätta extra personal och stärka upp för de barn som behöver särskilt stöd. Men det finns en osäkerhet kring om resurserna möjligtvis är avsedda för annat. Eftersom förskolecheferna känner att de har en god överblick och kunskap om sina förskolors behov upplevs bristen på styrning kring de socioekonomiska resurserna inte som ett problem. Likväl förstår de inte riktigt varför kommunen inte verkar vilja veta om pengarna gör nytta.

Den röda tråden som ska gå mellan huvudman och förskolechef brister på grund av otydlig styrning. Och så länge kommunledningen verkar nöjd tar inte förvaltningen egna initiativ till förändring.

---

<sup>19</sup> Skolinspektionen 2016, Skolinspektionen 2014.

## En kommun med en medveten strategi för förskolan

I den här kommunen är hela styrkedjan involverad i den socioekonomiska resursfördelningen. Även i denna kommun delar man synen på att det livslånga lärandet tar sin start redan i förskolan. Men till skillnad från den kommun som beskrivs ovan, råder här en samsyn i hela styrkedjan kring förskolans uppdrag. Fördelningen av resurserna väger tungt när det gäller att skapa likvärdiga förutsättningar för barnen.

Politikerna och tjänstemännen har i arbetet med resursfördelningen varit noga med att skaffa sig en tydlig nulägesbild av vilka systematiska skillnader som finns i den socioekonomiska sammansättningen i barngrupperna på de olika förskolorna. Kommunstyrelsens ordförande upplever att detta ger goda förutsättningar att rikta resurserna dit de bäst kommer till nytta och att *”grundtanken i modellen är att kompensera för skillnader i socioekonomisk bakgrund”*.

Den färdiga fördelningsmodellen och målen med resursfördelningen har förankrats och kommunicerats till alla förskolechefer i kommunen. De flesta förskolechefer upplever att kommunikationen är tydlig både från förvaltning och nämnd, men även att kommunledningen är lyhörda för återkoppling och reflektion i samband med resultatuppföljningen. En förskolechef menar att *”nu äger vi våra uppdrag på ett annat sätt. Det har skett en positiv utveckling och vi är närmare nämnden nu”*.

De nationella målen är utgångspunkten för uppföljningen och resursfördelningen ingår som en självklar del i det systematiska kvalitetsarbetet. Det övergripande syftet med kvalitetsarbetet är att säkerställa en likvärdig förskola genom att förskolornas arbetssätt och processer utvecklas så att barnen får goda förutsättningar för sin utveckling och sitt lärande. Den pedagogiska dokumentationen, som tas fram genom diskussioner och dialoger i arbetslagen genom reflektioner tillsammans med barnen, är ett viktigt inslag. Det är genom denna dokumentation som effekterna blir synliga, det vill säga vad som också sker i förskolans arbetsprocesser.

I kommunen har de valt att följa ett urval av förskolor under ett år. Härigenom har kommunen fått indikatorer på om omfördelningen gör nytta och får effekt. Bland annat har man kunnat se att förskolor förbättrat sitt arbete med att tidigt identifiera och möta behoven hos barnen, exempelvis inlärningsproblematik av olika slag eller barn som är i behov av mer vuxennärvaro. Man har också kunnat se att förskolors förmåga att stimulera de minsta barnens utveckling och lärande ökat likväldigt som att de äldre barnen stimuleras och utmanas i sin utveckling och sitt lärande. Exempelvis har resurser använts till kompetensutveckling i interkulturellt arbete, tolkar och föräldravägledning. På en förskola har man även satsat på att tillföra kompetens som saknas genom att anställa en specialpedagog.

Förskolechefen fördelar resurser efter den specifika förskolans behov i förhållande till målen. Exempelvis har man på en förskola satsat på kompetensutveckling kring interkulturellt arbete och föräldravägledning. En förskolechef menar att *”vad pengarna används till beror på hur förskolan ser ut och vilka behov vi ser att barnen har, exempelvis om det krävs kompetensutveckling av personalen”*.

Alla inom kommunen känner att man är på rätt väg eftersom man ser att skillnad görs med hjälp av en tydlig målbild och uppföljning.

## Utvecklad resursfördelning till förskolan

Barn har rätt till en bra start på sitt livslånga lärande. Ofördelaktiga förutsättningar kan annars bli början på en uppförbacke som blir svårare att ta sig upp för ju äldre barnet blir och som kan påverka både barnets självkänsla, hälsa och framtida livsmöjligheter.

Alla kommuner måste utgå från barnens förutsättningar och behov i sin resursfördelning till förskolan.<sup>20</sup> Det finns självfallet inte en fördelningsmodell som passar alla kommuner. Men de kommuner som har stora socioekonomiska skillnader bör dock ha en *strategi* för hur de skapar en resursfördelning som tar hänsyn till kommunens socioekonomiska karaktär. I detta fall pekar forskning på att barn från sårbara socioekonomiska förhållanden i hög grad gynnas av att gå i en förskola med hög kvalitet.<sup>21</sup>

De kommuner som saknar en socioekonomisk modell bör kunna motivera och underbygga avsaknaden av en sådan modell, i synnerhet om stora socioekonomiska skillnader finns.

Överlag är det vanligare att kommuner har en socioekonomisk resursfördelning till skolor än förskolor. Det anses lättare att följa upp skolans resultat, eftersom effekten kopplas till kunskapskraven. För förskolan är det verksamhetens kvalitetsutveckling som ska utvärderas, inte prestationer hos enskilda barn. Det gör att såväl förvaltningstjänstemän som politiker på kommunnivå upplever osäkerhet kring vad som är resultat och måluppfyllelse i förskolan och hur det ska "mätas". Ansvariga för förskolan i kommunerna behöver förhålla sig till kvalitet och måluppfyllelse i förhållande till läroplansmålen. De behöver därmed skapa strategier för att sätta mål för uppföljning och utvärdering som kan ge svar på verksamhetens kvalitet och förbättringsområden.

En fungerande resursfördelningsmodell till förskolan bör utgå från förskolors olika behov och lokala förutsättningar genom att ta hänsyn till socioekonomisk karaktär. Men det finns även andra aspekter att ta hänsyn till som barnens ålder, personalens kompetens, personaltäthet, lokalernas och utemiljöns utformning, barn med annat modersmål än svenska, barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling samt barngruppens sammansättning och storlek.

Fördelningsmodellen behöver följas upp och analyseras i förhållande till förskolans mål och de insatser och resultat som verksamheten åstadkommer. Genom uppföljningar och utvärderingar synliggörs sambanden mellan förskolans strukturella förutsättningar och det pedagogiska arbetet. Det viktiga är att fördelningen som man har gör nytta och att resurserna används och omvandlas i verksamheten. Det är inte modellen i sig som är viktig. Resurserna som omfördelas ska komma barnens möjligheter till trygghet, omsorg samt utveckling och lärande tillgodo.

---

<sup>20</sup> 2 kap. 8 a och 10 §§ skollagen.

<sup>21</sup> Persson, S. 2015.



## Stödmaterial

För att skapa likvärdiga förutsättningar i ett tidigt skede för barns livslånga lärande är det viktigt att förstå vilka faktorer som påverkar kvaliteten i verksamheten. Det handlar också om att förstå förskolans uppdrag. Här nedan hänvisas till stöd och rådgivningsmaterial som kan vara till hjälp i detta arbete.

Skolinspektionen har fått i uppdrag av regeringen att särskilt granska förskolan under tre år. Inom ramen för detta uppdrag har flera kvalitetsgranskningar genomförts och dessa finns tillgängliga på Skolinspektionens webbplats.<sup>22</sup>

Skolverket har publicerat ett omfattande material med syfte att ge stöd till huvudmän för förskolan och förskolechefer i arbetet med att kontinuerligt följa upp och utvärdera förskolans kvalitet.<sup>23</sup>

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har gett ut stödmaterial kring socioekonomisk resursfördelning till skolor, vilket till viss del kan ge vägledning i arbetet med omfördelning till förskolor.<sup>24</sup>

## Hur gjorde vi granskningen

Kartläggning och fördjupningsstudie av kommuners resursfördelning utfördes av SWECO Strategy på uppdrag av Skolinspektionen under hösten 2015. Webbenkäten ställdes till samtliga kommuner i landet, samt till alla stadsdelsnämnder i Göteborg (10 st.) och Stockholm (14 st.). Totalt skickades enkäten till 312 kommuner och stadsdelsnämnder.

Utöver kartläggningen genomfördes även intervjuer i fem kommuner med personer i kommunledning, nämnd, förvaltning och förskolechefer.

## Svarsfrekvens och bortfallsanalys

Webbenkäten var öppen mellan 21 september och 26 oktober 2015. Två påminnelser genomfördes. Svarsfrekvensen är 86 procent. Bortfallsanalysen av de 14 procent som inte besvarat enkäten visar att dessa kommuner är fördelade på samma sätt efter Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning<sup>25</sup> (SKL) som de kommuner som besvarat enkäten. Inget systematiskt bortfall framträder och materialet bedöms därmed vara riksrepresentativt utifrån relativ svarsfrekvens och utifrån kommuntopologi.

Utskick till samtliga kommuner (exklusive Stockholm och Göteborg) (288) samt till samtliga stadsdelar i Stockholm och Göteborg (24)	312
Antal svarande som uppgett att de inte arbetar med socioekonomiskt baserad resursfördelning	183
Antal svarande som uppgett att de arbetar med socioekonomiskt baserad resursfördelning	86
Antal instanser som ej svarat	43
Relativ svarsfrekvens	86 %

<sup>22</sup> <https://www.skolinspektionen.se/sv/Rad-och-vagledning/forskolan/>

<sup>23</sup> <http://www.skolverket.se/skolformer/forskola/kvalitet-i-forskolan>

<sup>24</sup> SKL 2014.

<sup>25</sup> <http://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>

## Källhänvisningar

Lpfö 98 (rev. 2010) *Läroplan för förskolan*.

Persson, S. (2015) *En likvärdig förskola för alla barn - innebörder och indikatorer*. Kunskapsöversikt. Veten-  
tensskapsrådet.

Proposition 2013/14:148 *Vissa skollagsfrågor*

Proposition 2014/15:100 *2015 års ekonomiska vårproposition*.

SKL (2014) *Socioekonomisk resursfördelning till skolor. Så kan kommunen göra*. Sveriges Kommuner  
och Landsting.

Skollagen (2010:800)

Skolinspektionen (2014) *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa ef-  
fekter i skolväsendet*. Rapportnummer 2014:01.

Skolinspektionen (2016) *Ökat fokus på skolor med större utmaningar. Skolinspektionens erfarenheter  
och resultat 2015*.

Skolverket (2009) *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* Rapport 330.

Skolverket (2011) *Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv*. Rapport 365.

Skolverket (2015) *Barn och personal i förskolan hösten 2015*. PM.