



TÄBY KOMMUN
BARN- OCH
GRUNDSKOLENÄMNDEN

RAPPORT

2011-10-07 Dnr 79/2011-04

Anna Hellberg
Ann-Christine Kinch
Charlotte Berg
Emma Hagberg

**Genomlysning av
Täby kommuns peng för
förskola och pedagogisk omsorg**

Innehålls förteckning	
Sammanfattning	3
Uppdrag	3
Bakgrund	3
Metod och tillvägagångssätt	4
Intervjuer med verksamheter i Täby kommun	5
Jämförelse med andra kommuner	5
Erfarenheter från tillsynsbesök	7
Forskning	7
Lagar och regleringar	8
Täby kommuns mål för 2012	13
Slutsatser	14
Bidragsbelopp i form av peng	16
Konsekvensanalys	19
Förslag	19
Ekonomiska konsekvenser	20
Bilagor	21

Genomlysning av Täby kommuns peng för förskola och pedagogisk omsorg

Sammanfattning

Utgångspunkten för rapporten har varit den politiska majoritetens program för 2011-2014 med uppdraget att genomföra en analys av pengarna för förskola och pedagogisk omsorg. Rapporten baserar sig på forskning, tillsynsverksamhetens erfarenheter, lagar och regleringar, Täby kommuns mål för 2012, intervjuer med verksamheter i kommunen samt jämförelser med andra kommuner.

I den nya skollagen är förskolan en egen skolform och ingår i utbildningsväsendet. Skollagen och läroplanen styr förskolan såväl den kommunala som den fristående. I den nya skollagen och i den reviderade läroplanen för förskolan lyfts det pedagogiska uppdraget fram och förskollärares ansvar för undervisningen. Läroplanen tydliggör kvalitetskraven och är lämplig för att bedöma om förskolorna når upp till god kvalitet. Som grund för beräkning av peng har rapporten fokuserat på förskolan som en egen skolform, skollagen och läroplanens krav på förskollärares ansvar för undervisningen. För pedagogisk omsorg (familjedaghem) har en enhetlig peng varit utgångsläget.

Rapporten föreslår att grundpengen för förskolor och familjedaghem höjs, att pengpåslaget för hög andel förskollärare höjs, att familjedaghemspengen blir enhetlig oavsett ålder eller hel-/deltid, att antalet barn i familjedaghemmet begränsas, att öppethållande och deltidspengens konstruktion ses över, att tillsynsverksamheten utreds och förstärks, att kvalitetsnätverk skapas/förstärks, att kommunens webbplats för jämförelser utvecklas, samt att en uppföljning/utvärdering av pengens höjning genomförs under 2013.

Uppdrag

Utbildningschefen har i verksamhetsplanen för 2011 fått i uppdrag att göra en genomlysning av Täby kommuns peng för förskola och pedagogisk omsorg.

Bakgrund

Fr.o.m. höstterminen 2011 gäller en ny skollag och en reviderad läroplan för förskolan. Förskolan blir en egen skolform och därmed det första steget i utbildningssystemet. Den reviderade läroplanen för förskolan syftar till att förstärka förskolans pedagogiska arbete för att ta tillvara barnens lust att lära. Förskollärares ansvar för undervisningen i förskolan och därmed följer ett behov av välutbildad personal. När kravet på legitimation införs kommer endast legitimerade förskollärare att kunna leda och ansvara för

undervisningen. Utöver förändrade riktlinjer för förskollärare och arbetslaget har det i läroplanen bl.a. införts ett nytt avsnitt om uppföljning, utvärdering och utveckling samt ett nytt avsnitt om förskolechefens ansvar.

Mot bakgrund av att personalens utbildningsnivå har betydelse för de pedagogiska verksamheternas kvalitet och utveckling mot en högre måluppfyllelse och att andelen förskollärare i förskolorna i kommunen är låg behövs åtgärder för att höja andelen förskollärare.

Den politiska majoritetens program för 2011-2014 lyfter fram behovet av en analys över pengarna för förskola och familjedaghem, såväl som behovet av att öka antalet förskollärare. Förskolorna måste ges incitament för att hålla en lämplig personaltäthet och fler förskollärare.

Detta tillsammans med att synpunkter framförts på Täby kommuns peng från utförare av verksamheten gör att en översyn av pengarna för förskolor och familjedaghem bör göras.

Metod och tillvägagångssätt

Rapporten baserar sig på:

- Intervjuer med verksamheter i Täby kommun
- Jämförelse med andra kommuner
- Forskning
- Erfarenheter från tillsynsverksamheten
- Lagar och regleringar
- Täby kommuns mål för 2012

Täby kommuns mål för verksamheten och de resultat som kommunen vill uppnå för förskola och pedagogisk omsorg, har tillsammans med de krav som finns i lagar och förordningar varit utgångspunkt för den bedömning som gjorts av vilka resurser som behövs i verksamheten. Intervjuerna med verksamheterna har varit ett underlag vid bedömningen. Detta har sedan resulterat i en beräkning och förslag till peng.

Avgränsning

Rapporten innehåller ingen analys av hur stor deltidspengen ska vara utan innehåller bara jämförelser med andra kommuner.

Den nya konstruktionen i skollagen med grundbelopp och tilläggsbelopp kan få konsekvenser på grundbeloppet. Rapporten har inte analyserat ev konsekvenser av detta.

I rapporten har inte tagits ställning till de olika företagsformernas olika förutsättningar att bedriva förskola respektive familjedaghem. Detsamma gäller eventuellt avkastningskrav på verksamheten.

Intervjuer med verksamheter i Täby kommun

För att få en bild av hur ekonomi och verksamhet med avseende på kvalitet ser ut på några av de förskolor och familjedaghem som finns i Täby kommun har vi besökt och intervjuat åtta referensenheter, se bilaga 1. Vi har granskat kostnader och nyckelfaktorer som är av central betydelse för denna utredning. Vi har tillsammans med representanter från verksamheterna bland annat tittat på personaltäthet, pedagogisk utbildning, kostnad för personal, lokal, mat, drift samt administration. I urvalet finns olika verksamhetsformer så som bolag, stiftelser, föräldrakooperativ, enskilda firmor samt Täbys kommunala förskola. I urvalet finns också förskolor med olika storlek; de som tillhör en större koncern och de som har en eller några få förskolor/avdelningar. De uppgifter som tagits fram tillsammans med enheterna gällde för verksamhetsåret 2010.

Besöken har visat att det finns stora variationer mellan de olika enheterna, företrädesvis på grund av att förutsättningarna ser olika ut för olika enheter.

När det gäller personaltäthet vid de förskolor vi besökt har personaltätheten varierat mellan fyra och sex barn per årsarbetare.

Andelen utbildade förskollärare på de förskolor vi besökt sträcker sig mellan intervallet 20 och 55 %. Tre av enheterna har en andel som överstiger 43 %.

Lokalkostnaden och även lokalytan per barn hos de besökta enheterna varierar kraftigt, vilket delvis förklaras av enheternas olika beläggningsgrad men även av att lokalerna som de olika enheterna förfogar över har olika förutsättningar. Lokalernas utformning erbjuder såväl möjligheter som begränsningar.

Även matkostnaden per barn och år varierar kraftigt mellan de besökta enheterna. Förutsättningarna ser även här olika ut för olika förskolor. En del lagar egen mat medan andra beställer färdiglagad mat. Vi finner inga direkta kopplingar mellan måltidskostnad och matens kvalitet.

Administrationskostnaderna för förskolorna varierar mellan 1 och 5 %. På de intervjuande familjedaghemmen beräknas kostnaden för administration till mellan 6 och 7 %.

Jämförelse med andra kommuner

Jämförelsen med andra kommuner har begränsats till en sammanställning av peng och nyckeltal för förskolor och familjedaghem för kommunerna i norra Stockholm (13 st kommuner), se bilaga 2. De nyckeltal som finns i officiell statistik kan endast användas som en indikator på att det finns förutsättningar för verksamheten att ha en god måluppfyllelse/kvalitet men är inget mått på god kvalitet.

Jämförelsen har gjorts för att få en bild av hur Täbys peng förhåller sig till de andra kommunerna i närområdet. Förskola och familjedaghem har jämförts var för sig. Pengen i de olika kommunerna varierar både i storlek och konstruktion. Några kommuner har flera nivåer beroende på antal timmar som barnen går i förskola och familjedaghem (Nacka och Danderyd). Dock har de flesta två nivåer: heltid och deltid som är kopplade till föräldraledighet. Det finns tre kommuner som inte har någon deltidspeng utan samma peng för alla.

De olika konstruktionerna av peng samt att öppetiderna varierar mellan kommunerna gör att pengbeloppen inte är direkt jämförbara utan kan endast ses som en indikation om hur Täbys peng är i förhållande till övriga kommuner. För att få en rättvis bild krävs en djupare analys.

Av sammanställningen framgår att Täbys peng ligger under medelvärdet av norrortskommunerna och ligger bland de kommuner som har lägst peng. Pengen för barn i åldern 3-5 år avviker mest jämfört med de andra kommunerna. Täbys andel deltidspeng av heltidspeng ligger bland de lägre i jämförelse med övriga kommuner. Täbys peng i jämförelsen är exklusive det pengpåslag som kommunen har för de förskolor som har en högre andel högskoleutbildad personal.

De kommuner vi haft kontakt med beräknar penggen genom en uppräknig av förra årets peng.

Vid en jämförelse mellan pengens storlek och de officiella nyckeltalen finns ingen tydlig koppling mellan hög peng och bättre nyckeltal. För nyckeltalet andel högskoleutbildad personal ligger Täby kommun näst lägst, även de kommuner som har en lägre peng än Täby har en högre andel högskoleutbildad personal. För nyckeltalet antal inskrivna barn per årsarbetare ligger Täby kring medelvärdet jämfört med de andra kommunerna.

Inte heller för familjedaghemmen finns något tydligt samband mellan de officiella nyckeltalen och pengens storlek. Täbys peng ligger bland de lägre jämfört med andra kommuner och Täby har också ett högt antal barn per familjedaghem jämfört med övriga kommuner. Några av de kommuner som har en högre peng har samma antal barn per familjedaghem som Täby.

Det går därför inte att utifrån den officiella statistiken se något samband mellan hög peng och bra nyckeltal. För det krävs en djupare analys av verksamheterna för att kunna göra en sådan bedömning.

För att förbättra jämförbarheten mellan kommuner bör kommunen framöver diskutera jämförbara kvalitetsmått med andra kommuner, stärka befintliga kvalitetsnätverk alternativt skapa nya kvalitetsnätverk.

För att tydliggöra kvaliteten och förenkla jämförbarheten i förskolorna bör arbetet med jämförelser på kommunens webbplats utvecklas. Uppdraget beskrivs i verksamhetsplanen för 2012 och är ett kommunövergripande medborgarfokus för att förbättra kommunens service och bemötande.

Erfarenheter från tillsynsbesök

Medvetenheten i pedagogernas¹ arbete utifrån förskolans styrdokument varierar mellan förskolorna. De senare årens tillsynsbesök visar inte någon generell kvalitetshöjning av det pedagogiska arbetet.

Andelen förskollärare har minskat. Tendensen är att det är svårare för de förskolor som har få förskollärare att rekrytera förskollärare än för de förskolor som redan har förskollärare. Detta gäller även företag med tydlig ledning och organisation. God fortbildning underlättar också rekrytering.

Barngruppernas möjligheter till inflytande och eget ansvar har utvecklats något. De äldre barnen ges ett större förtroende än de yngre. Alla barns åsikter kan på ett bättre sätt tas tillvara i förskolornas planeringar och utvärderingar.

Kunskapen om miljöns betydelse för barns utveckling och lärande är tydligare på fler förskolor än tidigare. Även här är det mer uttalat i miljön för de äldre barnen än för de yngre.

Föräldrarna är för det mesta nöjda med förskolans arbete. Om missnöje finns riktas detta oftast mot barngruppernas storlek, personaltäthet, slitna lokaler och kvalitén på den mat som serveras.

Schemalagd tid för pedagogiska diskussioner, planering, uppföljning och dokumentation är obefintlig på många av de besökta förskolorna.

Stämningen i familjedaghemmen är påtagligt familjär, omsorgen om det enskilda barnet och dess familjs trygghet är av stor betydelse. Verksamhet som är åldersinriktad genomförs oftast när familjedaghemmen arbetar tillsammans i grupper. Vid dessa tillfällen är ett väl fungerande vikariesystem av stor betydelse.

I familjedaghemmen är barnantalet per vuxen högre än i förskolan.

Forskning

Utifrån bl a forskning har vi försökt definiera vilken kvalitet som bör vara vägledande för förskolorna och familjedaghemmen i Täby. Enligt det projekt och studier som beskrivs i antologin "Barns tidiga lärande - En tvär-

¹ Med pedagoger menas förskollärare och barnskötare.

snittsstudie om förskolan som miljö för barns lärande”² har framkommit att möjlighet till kommunikation i olika former är av största betydelse för barns kunnande. I denna studie rangordnas olika faktorer som betydande för god kvalitet.

1. Lärarnas arbetsvillkor: Tillgång till personalutrymmen som kan användas för social samvaro, möten och personalkonferenser. Föräldrarnas medverkan i planering, dokumentation och utvärdering.
2. Omsorgsrutiner: Fokus ligger på lämningar, hämtningar, måltider, vila och omvårdnadssituationer under dagen. Barn och föräldrar uppmärksammas och bemöts med respekt.
3. Motorisk, skapande aktivitet och social utveckling: Här betonas medvetenheten i lärarnas planering och genomförande. Vikten av att arbeta i mindre grupper för att också ge barnen tillgång till större ytor och mer material både ute och inne.
4. Språkutvecklande aktiviteter: Lärare som går in för att samtala med barnen genom att använda sig av ett rikt och nyanserat tal. Verbal hjälp för barnen att utveckla sina idéer och lättillgängligt språkutvecklande material.

I förskolor med hög kvalitet läggs stor vikt vid måluppfyllelse och pedagogernas medvetenhet om förskolans uppdrag.

I skolinspektionens kvalitetsgranskning Rapport 2011:10 ”Förskolans pedagogiska uppdrag” framkommer att betydande faktorer för hög kvalitet är att läroplanens mål finns med som grund i all planering och utveckling. Detta synliggörs genom dokumentation. Pedagogerna ska ges tid till utvärderingar och analyser med kontinuerligt och konsekvent stöd från ledning.

Lagar och regleringar

Skollagen reglerar verksamheternas uppgift och roll samt hur den ska granskas. Vi har här lyft fram delar i skollagen, mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet, den reviderade läroplanen för förskolan och skolverkets allmänna råd och kommentarer. Dessa dokument beskriver tillsammans kommunens skyldigheter att erbjuda förskola och lämna bidrag samt anger inriktningen på förskolans arbete och därmed också den förväntade kvalitetsutvecklingen.

Kommunen utövar tillsyn över fristående förskolor och pedagogisk omsorg. Med tillsyn avses enligt skollagen *en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter*. Här finns också regler kring hur pengarna ska betalas.

² S.Sheridan, I.Pramling Samuelsson & E.,Johansson (2009) (Red.). Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis

Enligt skollagen ska kommunerna erbjuda *förskola* för barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i förskoleklassen eller i någon annan utbildning för fullgörande av skolplikten. Förskola behöver inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

Varje *fristående förskola* ska vara öppen för alla barn som ska erbjudas förskola, om inte den kommun där förskoleenheten är belägen medger undantag med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär. Huvudmannen³ behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt ett barn, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för barnet enligt skollagen.

Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg (t.ex. familjedaghem) om barnets vårdnadshavare önskar det.

Bidrag i form av peng

Bidrag i form av peng betalas till de förskolor som är godkända och bedrivs enligt skollagen och uppfyller kommunens krav på god kvalitet och säkerhet genom att följa de nationella och kommunala styrdokument som reglerar verksamheten samt de regler som Täby kommun har för utbetalning av peng.

Den kommun där en enskild bedriver sådan pedagogisk omsorg som erbjuds istället för förskola och fritidshem ska efter ansökan besluta att huvudmannen har rätt till bidrag om:

- Huvudmannen har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för motsvarande offentlig verksamhet.
- Verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet.
- Verksamheten är öppen för alla barn som en kommun ska sträva efter att erbjuda motsvarande verksamhet, med undantag för barn som hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för enligt skollagen och avgifterna inte är oskäligt höga.

Hemkommunen är bara skyldig att lämna bidrag i den omfattning som den är skyldig att erbjuda förskola.

Hemkommunen lämnar bidrag till huvudmannen⁴ för varje barn vid enheten. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp.

Grundbeloppet ska avse ersättning för:

- Omsorg och pedagogisk verksamhet (*utgörs till största delen av personalkostnader*)

³ Med Huvudman menas den som har det juridiska ansvaret för verksamheten.

⁴ Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet SOU 2008:122

- Pedagogiskt material och utrustning
- Måltider
- Administration
- Mervärdesskatt
- Lokalkostnader (*för pedagogisk omsorg: den del av lokalkostnaden som kan hänföras till verksamheten*).

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till motsvarande kommunal verksamhet.

Tilläggsbelopp ska lämnas för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Bidragsbeloppet gäller bara i den omfattning som barnet ska erbjudas förskola enligt skollagen.

Skillnader mellan förskola och pedagogisk omsorg

I den nya skollagen är förskolan en egen skolform och ingår i utbildningsväsendet. Skollagen och läroplanen styr förskolan såväl den kommunala som den fristående. I skollagen finns bestämmelser om vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet. För de verksamheterna gäller gemensamma bestämmelser i skollagen endast om det anges särskilt. Annan pedagogisk verksamhet omfattas inte av läroplanen för förskolan. Familjedaghemmen/pedagogisk omsorg ingår i definitionen annan pedagogisk verksamhet.

Förskola

Förskolan är i den nya skollagen (1 juli 2011) en *egen skolform och ingår i skolväsendet*. Förskolläraren ansvarar för undervisningen. Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Utbildningen ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förändra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

Förskolan ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov och utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Förskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap och förbereda barnen för fortsatt utbildning.

Barngrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek och barnen även i övrigt erbjudas en god miljö.

Förskolan ska medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.

Personalen ska fortlöpande föra samtal med barnets vårdnadshavare om barnets utveckling.

Förskolläraren ansvarar för undervisningen i förskolan

Den 1 juli 2011 började förändringarna i den reviderade versionen av *förskolans läroplan* att gälla. Den innehåller förtydliganden och kompletteringar av vissa mål och riktlinjer när det gäller barns språkliga och kommunikativa utveckling, barns matematiska utveckling samt naturvetenskap och teknik. Det har även införts kompletterande avsnitt om uppföljning, utvärdering och utveckling och om förskolechefens ansvar samt förändringar i riktlinjer för förskollärare och arbetslag.

Förskolans kvalitet

Skolverket definierar begreppet kvalitet inom förskola och skola utifrån hur väl en verksamhet svarar mot nationella mål, krav och riktlinjer och andra mål förenliga med de nationella samt i vilken utsträckning verksamheten strävar efter att förbättras.⁵ Vid bedömning av kvalitet väger Skolverket samman verksamhetens strukturella *förutsättningar, arbetet i förskolan och resultatet d.v.s. måluppfyllelsen.*

Förutsättningar:

Här ingår allmänna råd för strukturkvalitet, d.v.s. det som ingår i samhällets krav och förväntningar på förskolan och vad som styr verksamheten. Det handlar om:

- förskolans styrning och ledning
- personalens kompetens
- personaltäthet
- barngruppernas storlek och sammansättning
- lokaler
- material och miljö

Arbetet i förskolan:

Här handlar det om processkvalitet d.v.s. det som sker i de processer som äger rum i förskolans pedagogiska verksamhet i förhållande till målen i förskolans läroplan. Viktiga faktorer är:

- personalens förhållningssätt
- arbetssätt och samspel med barnen
- samspel mellan barnen
- samarbetet med föräldrarna
- utformningen av den pedagogiska miljön

⁵ Skolverkets Allmänna råd och kommentarer – Kvalitet i förskolan

Måluppfyllelse:

De allmänna råden inom detta område rör kvaliteten d.v.s. förskolans måluppfyllelse och hur den kan bedömas. Förskolans läroplan innehåller mål att sträva mot som anger inriktningen på den pedagogiska verksamheten och därmed den önskade kvalitetsutvecklingen.

Kvaliteten på den pedagogiska verksamheten bedöms utifrån *måluppfyllelsen* och verksamhetens *förutsättningar*.

Förskollärare

I den nya skollagen och i den reviderade läroplanen för förskolan lyfts det pedagogiska uppdraget fram. Skollagen beskriver att för varje skolform finns en läroplan. För undervisningen i förskolan ansvarar förskolläraren och förskolläraren ska ha utbildning avsedd för den undervisning som ska bedrivas.

För att bedöma kvalitet och säkerhet i barnens vardag behöver förskolan använda sig av läroplanens uttolkning av kvalitet. Läroplanen tydliggör kvalitetskraven och är direkt lämplig för att bedöma om förskolorna når upp till god kvalitet. I den reviderade läroplanen finns för varje avsnitt riktlinjer som beskriver vad förskolläraren respektive arbetslaget ska ansvara för.

Förskolechef

Den nya skollagen beskriver att som förskolechef får bara den anställas som genom utbildning *och* erfarenhet har pedagogisk insikt och i den reviderade läroplanen för förskolan finns avsnitt som beskriver förskolechefens ansvar.

Barngruppernas storlek och sammansättning

Huvudmannen ska enligt skollagen se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö. I all utbildning som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt, enligt skollagen. Av skollagens förarbeten framgår att personaldimensionering och barngruppernas storlek inte bör fastställas statiskt utan anpassas till de behov som finns i barngruppen. Förutsättningarna i barngrupperna varierar från grupp till grupp och från tid till annan. Personaltätheten kan behöva utökas, eller barngruppen minskas, om det finns barn med behov av särskilt stöd i grupperna. Behovet av en sådan förstärkning måste prövas i varje enskilt fall⁶.

Personaltäthet

Även när det gäller personaltäthet är det alltid nödvändigt att anpassa personaltäthet till de förutsättningar som råder i varje förskola.

Familjedaghem (annan pedagogisk omsorg)

Pedagogisk omsorg *ingår inte i utbildningen inom skolväsendet*. Pedagogisk omsorg omfattas inte av skollagens krav på mottagande i förskolan eller av läroplanen för förskolan. Pedagogisk omsorg (familjedaghem) kategoriseras

⁶ Hämtat ur Skolverkets frågor och svar

i skollagen under begreppet *Annan pedagogisk verksamhet*. I skollagen finns bestämmelser om annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skoloväsendet. För denna verksamhet gäller gemensamma bestämmelser i skollagen endast om det särskilt anges⁷.

De kvalitetskrav som ställs enligt skollagen är att verksamheten ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med lämplig sammansättning och storlek. För bedrivande av verksamheten ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

Täby kommuns mål för 2012

I kommunchefens förslag till verksamhetsplan 2012 föreslås följande inriktnings- och effektmål med målvärden (resultat). Inriktningsmålet är formulerat utifrån kommunens strategiska utgångspunkt "Medborgarfokus". Det finns en nära koppling mellan kommunens effektmål och läroplanens mål.

Inriktningsmål	Effektmål	Mått	Målvärde 2012
Förskolan i Täby stimulerar och utmanar barns förmåga till utveckling och lärande.	Förskolan främjar leken, kreativiteten och lärandet i samspelet mellan vuxna och barn.	Andel av bedömda förskolor som främjar leken, kreativiteten och lärandet i samspelet mellan vuxna och barn	minst 98 %
	Förskolan erbjuder barnen möjligheter att uttrycka sina tankar och åsikter för att kunna påverka sin situation	Andel av bedömda förskolor som erbjuder barn möjligheter att uttrycka sina tankar och åsikter för att kunna påverka sin situation	minst 90 %
	Förskolans pedagogiska verksamhet dokumenteras kontinuerligt och systematiskt.	Andel av bedömda förskolor som kontinuerligt och systematiskt dokumenterar förskolans pedagogiska verksamhet	minst 85 %
	Förskolan erbjuder barnen en vistelsetid med väl avvägd dagsrytm och miljö.	Andel av bedömda förskolor som erbjuder barnen en vistelsetid med väl avvägd dagsrytm och miljö.	minst 95 %
	Barnen i förskolan/familjedaghemmet känner sig trygga.	Andel barn som känner sig trygga i förskolan/familjedaghemmet	minst 98 %

Kommunen ställer krav på att verksamheten ska följa de lagar och förordningar som gäller för verksamheten.

⁷ Skollagen 1kap, 2§

Kommunen arbetar för goda relationer med verksamheternas utförare för att främja ett gott samarbete.

Slutsatser

Förskola

Den nya skollagen och den reviderade läroplanen medför förändringar kring förtydliganden och kompletteringar för mål och riktlinjer. Det gäller barns språkliga och kommunikativa utveckling, barns matematiska utveckling samt naturvetenskap och teknik, förändringar av riktlinjer för förskollärare och arbetslaget, nytt avsnitt om uppföljning, utvärdering och utveckling och nytt avsnitt om förskolechefens ansvar. Läroplanens riktlinjer för personalen i förskolan anger förskollärarens ansvar för att arbetet sker i enlighet med målen i läroplanen samt det ansvar som vilar på var och en i förskolan. Andelen förskollärare i Täby kommun är låg i jämförelse med andra kommuner. För att möta skollagens och läroplanens utökade krav på förskolläraren bör andelen förskollärare öka.

Förskolans utökade pedagogiska ansvar, förskollärarens ansvar för undervisningen och förskolechefens ansvar är områden som kommer att följas upp genom den tillsynsverksamhet som bedrivs i kommunen. Förskolans utökade pedagogiska ansvar medför ökade krav på kommunens tillsyn.

För att säkerställa förskolans resultat kvalitet d.v.s. måluppfyllelsen behöver kommunens tillsynsverksamhet inklusive uppföljning och utvärdering utvecklas.

I skollagen bedöms kvalitet på den pedagogiska verksamheten utifrån måluppfyllelsen och verksamhetens förutsättningar. Kommunen följer upp detta genom kommunens tillsynsverksamhet.

De nyckeltal som i rapporten används som indikatorer för att bedöma om det finns förutsättningar för förskolan att ha en god kvalitet utgår ifrån Skolverkets dokumenterade förutsättningar för att nå önskad måluppfyllelse d.v.s. det önskade resultatet:

- Personalens kompetens - förskollärare -andel pedagogiskt högskoleutbildad personal av total pedagogisk personal (årsarbetskraft)
- Personaltäthet – antal inskrivna barn per årsarbetare (antal pedagogiskt anställd personal)

Ovanstående nyckeltal har varit centrala i beräkningen av bidragsbeloppen för förskolan. Andelen förskollärare på förskolorna i Täby är idag 33 % och kommunens ambition är att höja andelen förskollärare. Beräkningen har baserats på en andel förskollärare motsvarande 43 % och att personaltätheten minst ska vara kvar på nuvarande nivå 5,6 barn /årsarbetare.

Värdet 43 % andel förskollärare per årsarbetskraft grundar sig på att snittet för förortskommunerna i riket är 43 %.

Med anledning av ovanstående är det rimligt att andelen förskollärare i förskolorna i kommunen på sikt närmar sig riksgenomsnittet. Snittet för förskolorna i kommunen är lågt i jämförelse med övriga kommuner. Genom att höja pengarna ges samtliga förskolor samma möjlighet att arbeta för att höja andelen förskollärare.

Familjedaghem (annan pedagogisk verksamhet)

Pedagogisk omsorg är inte en skolform och den pedagogiska verksamheten styrs inte av läroplanen. Det finns inget krav på att det ska finnas förskollärare i verksamheten. Regeringen har emellertid uttalat att förskolans läroplan ska vara vägledande för familjedaghemmen.

En stor andel⁸ av barnen i verksamheten är under 3 år. Många små barn har betydelse för antalet barn i verksamheten. Möjligheten till organisatoriska förändringar är liten i en verksamhet som drivs av en person. Om familjedaghemmen hade ett och samma bidrag för små respektive stora barn skulle sammansättningen i barngruppen ha mindre påverkan på familjedaghemmens ekonomiska situation.

Barnens rätt till en bra verksamhet som är säker, med god omsorg och utvecklande bör vara vägledande för antalet barn i familjedaghemmen. Fler faktorer är dagbarnvårdarens kompetens, boende form och utemiljö, barnens ålder, mognad och om barn i behov av särskilt stöd är placerat. Dagbarnvårdare är ett ensamarbete vilket innebär att en och samma person utför allt förekommande arbete under dagen i familjedaghemmet. Detta inkluderar matlagning, vila, utevistelse och planeringsarbete. I ett familjedaghem måste en och samma person kunna ha uppsikt över samtliga barn för att ge en trygg och säker miljö för samtliga.

Eftersom säkerheten är starkt kopplad till det antal barn en vuxen kan ansvara för är storleken på barngruppen i ett familjedaghem mycket viktig. För att minska de risker som en stor barngrupp kan medföra och för att uppfylla kraven både på kvalitet och säkerhet bör antalet barn i ett familjedaghem helst inte överstiga sex.

Vid godkännande av nya familjedaghem bör barnantalet begränsas till maximalt sex.

⁸ Andelen barn under 3 år i familjedaghem var i Täby kommun år 2010 64%.

Tillsyn

Idag utövar kommunen tillsynen genom regelbundna besök i förskolor och familjedaghem, en årlig föräldraenkät, årliga kvalitetsredovisningar och bevakning av ekonomi.

Tillsynsverksamheten behöver förstärkas för att möta de ökade kraven på verksamheten i och med den nya skollagen och den reviderade läroplanen samt för att följa upp effekterna av den förändrade peng.

Bidragsbelopp i form av peng

Utgångspunkten för beräkningarna har varit skollagen och kommunens definition på god kvalitet. Täby vill förbättra förutsättningarna för verksamheterna att höja kvaliteten i kommunens förskolor och familjedaghem.

En viktig förutsättning för förskolorna har bedömts vara att skapa bättre förutsättningar för förskolorna att höja andelen förskollärare samt att utveckla verksamheten, så som kompetensutveckling, lokalanpassningar och annat utvecklingsarbete. Beräkningarna baseras därför på pengens storlek med hänsyn till de förutsättningar rapporten lyfter fram som rimliga för att få en god kvalitet i verksamheten.

I beräkningarna för familjedaghemmen har utgångspunkten varit att skapa förutsättningar för att minska antalet barn per familjedaghem samt att minska sårbarheten genom att införa en peng för alla barn oavsett ålder och närvarotid (hel- eller deltid).

Pengen till huvudmännen är inte öronmärkt för olika kostnadsslag utan kan disponeras utefter behov från verksamheten så länge de uppfyller de kvalitetskrav som ställs. Vid beräkning av pengens storlek har dock en rimlighetsbedömning gjorts av de ingående kostnadsslagen som ska täckas av peng enligt nedanstående:

- *Personalkostnader* baseras på SCB:s statistik⁹ på lönenivåer för förskollärare och barnskötare med pålägg för sociala kostnader¹⁰. Hän-syn har tagits till behov av vikarier och baserats på den kommunala förskolans behov den senaste femårsperioden.
- *Lokalkostnaderna* har beräknats utifrån den kommunala skolans lokalkostnader.
- *Matkostnaderna* är beräknade att innehålla en måltid och ett mellanmål och kostnaden baseras på den kommunala förskolans avtal.
- *Övrig drift och övriga personalkostnader* baseras på uppgift från den kommunala förskolan och de verksamheter som intervjuats.

⁹ SCB:s statistik år 2009 för anställda i Stockholms län. Har räknats upp med 2% per år.

¹⁰ Sociala kostnader baseras på Täby kommuns avtal

- *Kostnader för administration* har beräknats enligt förordning¹¹ med 3 % pålägg för förskolan och 1 % pålägg för familjedaghem.
- *Momskompensation* ska enligt propositionen ges i form av ett påslag på 6 % till de fristående verksamheterna. De pengbelopp som presenteras i denna beräkning är exklusive kompensation för moms.

För förskolan har beräkningarna utgått från antagandet att andelen högskoleutbildad personal är 43 % samt att personaltätheten minst ska vara på nuvarande nivå för kommunen, dvs 5,6 barn/årsarbetare.

Pengen för familjedaghemmen har beräknats utifrån en grupp av sex barn med per familjedaghem

Förslag till Bidrag i form av peng

Förskolan har från och med 2011 möjlighet att få ett ”pengpåslag” utöver grundbeloppet. Pengpåslaget ges till de förskolor som har en andel pedagogiskt högskoleutbildad personal på 43 % och där över. Vid beräkning av peng för förskolan har en bedömning gjorts av vad den totala pengén bör vara inklusive pengpåslaget. I rapporten tas ingen ställning till hur stor andel av höjningen som bör göras på grundpeng och pengpåslag.

Pengen för pedagogisk omsorg (familjedaghem) är beräknad som en enhetlig peng för alla barn oavsett ålder eller om barnen valt hel- eller deltid. Pengen har viktats utifrån ett snitt av andel hel- och deltidsbarn i familjedaghemmen.

Nedan en sammanställning över föreslagen till peng för heltidsbarn i förskolan och enhetspeng till familjedaghemmen. Pengen har beräknats i 2012 års nivå och exkluderar momskompensation.

¹¹ Förordning (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet, kap 4, 4§ och 5§. Uppdaterad i förordning 2010:2041 och 2010:802.

Förslag peng 2012	Ökad peng 2012 enligt förslag				
	Peng 2011 (kr)	Peng 2012 enligt VP12 (kr)	Förslag ny peng 2012 (kr)	Jämfört med 2011 (kr)	Jämfört med VP12 (kr)
Förskola medel 1-5 år					
Grundpeng heltid	100 547	102 272			
Pengpåslag för hög andel högsk. utb.	1 400	1 428			
Summa förskola	101 947	103 700	106 700	4 754	3 000
Pedagogisk omsorg (familjedaghem) 1-5 år					
Grundpeng hel- och deltid	79 485	80 981	86 411	6 925	5 430

Förklaring till tabellen:

- Peng enligt VP12 har räknats fram utifrån 2011 års peng med en uppräknings enligt instruktioner i VP12.
- Peng förskola är i denna sammanställning ett snitt mellan peng för 1-2 år och 3-5 år för att visa hur mycket peng i snitt föreslås att höjas. Förskolan föreslås dock ha olika peng för åldrarna 1-2 år och 3-5 år.
- Peng familjedaghem har för att få en jämförelse med uppräknad peng enligt VP12 viktats på samma sätt som beräknad peng.

Förslaget till peng innebär att nuvarande modell för förskolan med olika peng för 1-2 år och 3-5 år är kvar. Förslaget har inte tagit ställning till de olika nivåerna utan bedömningen av peng har gjorts som en helhet för båda grupperna.

Förslaget till ny peng för förskolan innebär en höjning jämfört med nuvarande peng för att skapa bättre förutsättningar för förskolorna att höja andelen förskollärare samt att utveckla verksamheten, så som kompetensutveckling, lokalanpassningar och annat utvecklingsarbete.

Förslaget till ny peng för pedagogisk omsorg (familjedaghemmen) innebär en höjning jämfört med nuvarande peng och är främst avsedd att skapa förutsättningar för familjedaghemmen att inte vara beroende av barnens ålder eller närvarotid samt att skapa förutsättningar för mindre barngrupper.

Reglerna kring uppsägning av plats inför sommarmånaderna föreslås oförändrad. Den föreslagna peng har bedömts täcka ett minskat barnantal under sommarmånaderna.

Deltidspengens storlek

Täby kommun har två typer av deltidspeng 50 % för 15 timmar i förskolan och 60 % för 25 timmar i förskolan under skoldagar. Denna peng ligger re-

lativt lågt i förhållande till andra kommuner men är inte direkt jämförbar då det finns variation av öppethållande och pengens konstruktion.

Öppethållande och deltidspengens konstruktion vad gäller närvarotid och föräldraledighet bör ses över.

Konsekvensanalys

Pengpåslag för hög andel förskollärare

- Det krävs långsiktighet annars förväntas inte förskolorna vara beredda att anställa fler förskollärare.
- Behovet av förskollärare har bedömts störst för åldersgruppen 3-5 år men kommunen kan inte påverka att pengpåslaget som betalas ut till fristående förskolor används till den åldersgruppen.
- Pengpåslaget för hög andel förskollärare kan medföra att det kommer att finnas förskolor som nöjer sig med grundpengen och ligger kvar på en lägre andel förskollärare. Det medför att det bildas förskolor med olika kompetenser.
- Med konstruktionen av pengpåslag som endast styrs av måttet andel förskollärare finns en risk att förskolorna optimerar andelen förskollärare på bekostnad av personaltätheten. Även det omvända kan motverkas av pengens konstruktion - att förskolor som vill prioritera en hög personaltäthet med andra personalgrupper riskerar att andelen förskollärare sjunker på förskolan.

Antal barn i familjedaghem

- Det finns en svårighet i att begränsa barnantalet i befintliga familjedaghem som har godkännanden för mellan 6-8 barn.

Förslag

Kommunen vill förbättra resultaten/kvaliteten i kommunens förskolor och familjedaghem och följande åtgärder föreslås för att åstadkomma denna förbättring:

- För att säkerställa förskolans resultat kvalitet d.v.s. måluppfyllelsen behöver kommunens tillsynsverksamhet inklusive uppföljning och utvärdering utvecklas.
- Tillsynsverksamheten behöver förstärkas för att möta de ökade kraven på verksamheten i och med den nya skollagen och den reviderade

de läroplanen samt för att följa upp effekterna av den förändrade peng.

- För att förbättra jämförbarheten mellan kommuner bör kommunen framöver diskutera jämförbara kvalitetsmått med andra kommuner, stärka befintliga kvalitetsnätverk alternativt skapa nya kvalitetsnätverk.
- För att tydliggöra kvaliteten och förenkla jämförbarheten i förskolorna bör arbetet med jämförelser på kommunens webbplats utvecklas. Uppdraget beskrivs i verksamhetsplanen för 2012 och är ett kommunövergripande medborgarfokus för att förbättra kommunens service och bemötande.
- Pengen för förskolan föreslås en höjning för att skapa bättre förutsättningar för förskolorna att höja andelen förskollärare samt att utveckla verksamheten, så som kompetensutveckling, lokalanpassningar och annat utvecklingsarbete.
- Pengen för pedagogisk omsorg (familjedaghem) föreslås en höjning för att minska sårbarheten och förbättra förutsättningarna för att ha mindre barngrupper. Förslaget innebär en enhetlig peng för alla barn oavsett ålder eller om barnen valt hel- eller deltid.
- Öppethållande och deltidspengens konstruktion vad gäller närvarotid och föräldradeltid bör ses över.
- Vid godkännande av nya familjedaghem bör barnantalet begränsas till maximalt sex.

En utvärdering/uppföljning av att höjning av peng lett till förbättrat resultat bör genomföras under 2013.

Ekonomiska konsekvenser

Beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna för förslaget till peng 2012 baserar sig på nuvarande prognos av antalet barn för 2012 med en fördelning av ålder och deltids- respektive heltidsbarn. Deltidspengen är beräknad på samma sätt som nuvarande peng med 60 % respektive 50 % av heltidspengen beroende på antal timmar som nyttjas.

De ekonomiska konsekvenserna har beräknats utifrån att alla förskolor når upp till en andel förskollärare på minst 43 %.

De föreslagna åtgärderna beräknas få följande ekonomiska konsekvenser:

Ökad kostnad	Kostnad (tkr)
Utredning av tillsynsverksamheten	-
Utveckling av kommunens webbplats	-
Förstärkning av tillsynsverksamheten motsvarande en tjänst	800
Höjd peng - förskolan	16 600
Höjd/förändrad peng - pedagogisk om- sorg	800
Summa	18 200

Eftersom förskolorna troligen behöver några år på sig för att nå upp till 43% andel förskollärare de närmaste två åren beräknas inte kostnaden uppgå till ovanstående belopp år 2012. Kostnaden för 2012 är beroende av hur höjningen av peng fördelas mellan höjning av grundpeng och pengpåslag samt hur många förskolor som når upp till nivån 43 % eller mer.

Bilagor

- Bilaga 1 Intervjuade förskolor och familjedaghem
- Bilaga 2 Kommunjämförelser