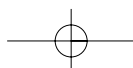
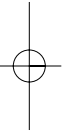
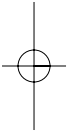
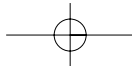


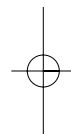
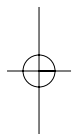
GRUPPSTORLEKAR OCH PERSONALTÄTHET I FÖRSKOLA, FÖRSKOLEKLASS OCH FRITIDSHEM





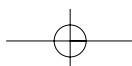
Beställningsadress:
Fritzes kundservice
106 47 Stockholm
Telefon 08-690 95 76
Telefax 09-690 95 50
E-postadress: skolverket@fritzes.se
www.skolverket.se

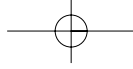
Beställningsnummer: 03:824



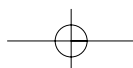
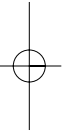
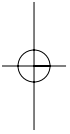
Tryck: Lenanders Grafiska AB, Kalmar 2003 • 11190

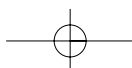
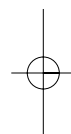
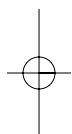
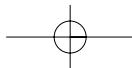
ISSN 1103 - 2421
ISRN SKOLV - R - - 237 - - SE





Gruppstorlekar och personaltäthet i förskola, förskoleklass och fritidshem

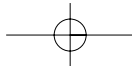




Innehållsförteckning

Förord	7
KAPITEL 1	
UPPDRAGET	9
Genomförande	10
Rapportens disposition och innehåll	11
KAPITEL 2	
HISTORIK, KONSTRUKTION OCH UTVECKLING	15
2.1 Hur allting startade	16
2.2 1990-Talet – Kris och reformer	17
2.2.1 <i>Expansion och besparingar</i>	17
2.2.2 <i>En ny syn på uppdraget</i>	19
2.3 Ansvarsfördelning i dagens styrsystem	20
2.3.1 <i>Målstyrning och ramlagstiftning</i>	20
2.3.2 <i>Ansvarsfördelning och styrmedel</i>	21
2.4 Effekter av utbyggnaden	24
2.4.2 <i>Vad kommer att hända under de närmaste åren?</i>	27
KAPITEL 3	
VILKEN BETYDELSE HAR GRUPPSTORLEK OCH	
PERSONALTÄTHET? EN FORSKNINGSÖVERSIKT	29
3.1 Några kunskapsöversikter om gruppstorlekens och	
personaltäthetens betydelse	30
3.2 Personaltäthetens och gruppstorlekens betydelse för	
barns utveckling och kommunikation	37
3.3 Gruppstorlekens betydelse för barns relationer,	
stress och välbefinnande	39
3.4 Gruppstorlekens betydelse för personalens arbetsituation	42
3.5 Rekommendationer om gruppstorlek och personaltäthet?	44
3.6 Sammanfattning	47

KAPITEL 4	
EN STATISTISK BILD AV VERKSAMHETERNA	49
4.1 Enkäten – Förutsättningar och utförande	50
4.2 Förskolan	50
4.2.1 <i>Gruppstorlekarnas utveckling under perioden 1994 - 2002</i>	56
4.2.2 <i>Gruppindelning i förskolan 2002</i>	57
4.2.3 <i>Gruppstorlekar i förskolan 2002</i>	58
4.2.4 <i>Personal i förskolan med pedagogisk högskoleutbildning</i>	59
4.2.5 <i>Vistelsestider i förskolan</i>	60
4.2.6 <i>Gruppstorlekar och småbarnsgrupper</i>	61
4.2.7 <i>Vistelsestider för de yngsta barnen</i>	62
4.3 Förskoleklass	63
4.3.1 <i>Gruppstorlekar i förskoleklass</i>	63
4.4 Fritidshem	66
4.4.1 <i>Gruppstorlekar i fritidshem</i>	66
4.4.2 <i>Fritidspersonalens utbildning</i>	67
4.5 Variationer inom och mellan kommuner	68
4.5.1 <i>Varför finns det skillnader?</i>	68
4.5.2 <i>Variationer inom förskolan</i>	70
4.5.3 <i>Variationer inom fritidshemsverksamheten</i>	72
4.5.4 <i>Personaltätthets spridning</i>	74
4.6 En sammanfattning	75
KAPITEL 5	
GRUPPSTORLEK OCH PERSONALTÄTHET – ETT PAR MED KOMPLEXA RELATIONER	77
5.1 Metod/design	78
5.2 Några teman	79
5.2.1 <i>Personalen talar om kvalitet</i>	79
5.2.2 <i>Lokalernas betydelse</i>	81
5.2.3 <i>Barngruppens sammansättning</i>	83
5.2.4 <i>Personalens kompetens</i>	85
5.2.5 <i>Personalens och rektorernas handlingsutrymme</i>	86
5.2.6 <i>Omsorg och pedagogik eller ekonomi</i>	88
5.2.7 <i>Kommunikation avseende gruppstorlek/personaltäthet</i>	90
5.2.8 <i>Sammanfattning</i>	99
5.3 Slutsatser och diskussion	100
KAPITEL 6	
SAMMANFATTNING, SLUTDISKUSSION OCH SLUTSATER	105
REFERENSER	113

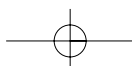


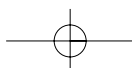
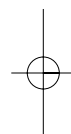
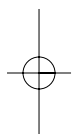
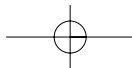
Förord

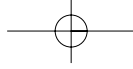
All pedagogisk verksamhet som syftar till att stödja barns och ungas utveckling och lärande bidrar till det livslånga lärandet. Förskola, förskoleklass och fritidshem har blivit viktiga delar i utbildningssystemet. Verksamheten i förskola, förskoleklass och fritidshem är omfattande och berör mer än 70 procent av barnen i de aktuella åldrarna. Skolverket har tidigare gjort utvärderingar av verksamheterna i bl a rapporten "Finns fritids? En utvärdering av kvalitet i fritidshem" och "Att bygga en ny skolform för 6 åringar".

Under 1990 talet ökade antalet barn i både förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samtidigt som resurserna minskades. En förutsättning för att verksamheterna skall kunna nå de mål som finns beskrivna i måldokumentet är att barngrupperna har lämplig storlek och sammansättning. Inför budgetår 2002 fick Skolverket i uppdrag av regeringen att redovisa en fördjupad studie av barngruppernas storlek och personaltäthet i förskola och fritidshem, som visar variationer mellan och inom kommuner samt utvecklingen under perioden 1990-2002. Rapporten innehåller både kvalitativa och kvantitativa data och en sammanställning av relevant forskning. En del av statistiken baseras på en enkät som genomfördes under hösten 2002. Dessutom har Skolverkets föräldraenkät 2002 och projektet "Förskolan och läroplanen" bidragit med empiriska resultat. Projektet har också genomfört ett antal fallstudier i 10 olika kommuner.

Rapporten är gjord av undervisningsråden Mattias Sjöstrand, Lena M Olsson, Claes Ericsson och Christian Lundahl. Sammanställningen av forskning inom området har gjorts av Gunnar Åsén, expert på Skolverket. Doktoranden Suzanne Kriström och professor Inge Johansson på Lärarhögskolan i Stockholm har tagit fram ett kunskapsunderlag speciellt för projektet.

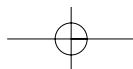
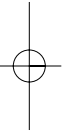
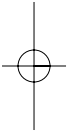






Kapitel 1

Uppdraget



Enligt regleringsbrev för budgetåret 2002 skall Skolverket

redovisa en fördjupad studie av barngruppernas storlek och personaltäthet i förskola och fritidshem, som visar variationer mellan och inom kommuner samt utvecklingen under perioden 1990-2002. Studien skall omfatta småbarnsgrupper (barn 1-3 år), syskongrupper (barn 3-5 år), förskoleklass och fritidshem. Med utgångspunkt i den forskning och kunskap som finns inom området skall en analys göras av resultaten från studien. Uppdraget skall redovisas senast den 1 mars 2003.

Uppdraget förutsätter en statistisk kartläggning av de faktiska nivåerna på gruppstorlekar och personaltäthet, en analys av de faktorer som styr gruppstorlekarnas dimensionering i kommunerna, och en sammanställning av aktuell forskning inom området.

GENOMFÖRANDE

Genomförandet består av tre delar.

- 1) Projektet har samlat in nya data och redovisar ett uppföljningsavsnitt som beskriver nivåerna på gruppstorlekar och personaltäthet, och variationen mellan och inom kommuner.
- 2) Projektet har samlat in kvalitativ empiri som bidrar till att öka kunskapen om gruppstorlekarnas och personaltäthetens betydelse för kvaliteten och verksamheternas "inre" liv.
- 3) Materialet har relaterats till etablerade forskningsrön. Flera kunskapsöversikter har använts som underlag för att sammanställa nationell och internationell kunskap om betydelsen av gruppstorlek och personaltäthet.

Tidigare forskning har visat att gruppstorlekarna påverkar verksamheten, men att konsekvenserna är en följd av komplexa samvariationer med andra faktorer som exempelvis personalens utbildningsnivå och barngruppens sammansättning. Vår ambition är inte att kvantifiera eller rangordna de olika effekterna som barngruppernas storlek kan tänkas ha ute i enskilda verksamheter eller att rekommendera några speciella arbetsmetoder. I rapporten förs ett resonemang som fokuserar på ansvarsystemet. Vi hoppas att studien ska besvara frågeställningen i regeringsuppdraget, och att den därutöver ska kunna tjäna som utgångspunkt för olika former av utvecklings- och utvärderingsinsatser.

Rapporten är gjord av undervisningsråden Mattias Sjöstrand, Lena M Olsson, Claes Ericsson och Christian Lundahl. Sammanställningen av forskning inom området har gjorts av Gunnar Åsén, expert på Skolverket. Doktoranden Suzanne Kriström och professor Inge Johansson på Lärarhögskolan i Stockholm har tagit fram ett kunskapsunderlag speciellt för projektet.

RAPPORTENS DISPOSITION OCH INNEHÅLL

De verksamheter som behandlas i uppdraget – förskola, förskoleklass och fritidshem – kommer att betecknas ”verksamheterna” när de inte redovisas separat. I de historiska beskrivningarna i rapporten används ibland termen ”barnomsorg”, som tidigare var samlingsnamn för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

I skollagen¹ ingår både förskola, familjedaghem och öppen förskola i begreppet ”förskoleverksamhet”. Fritidshem, familjedaghem samt öppen fritidsverksamhet ingår i begreppet ”skolbarnsomsorg”. Föreliggande studie berör emellertid inte öppna verksamheter eller familjedaghem. Förskoleklassen är sedan 1998 en egen frivillig skolform och tillhör det offentliga skolväsendet för barn och unga².

Skollagen betonar vikten av kontinuitet i hela utbildningssystemet, och verksamhetsformerna kommer i stor utsträckning att ses som beståndsdelar i en större helhet. Alla verksamhetsformer är en del av utbildningssystemet, och de förenas i en gemensam kunskapsyn. Rent pedagogiskt finns det naturligtvis stora skillnader mellan arbetet i förskola, förskoleklass och fritidshem, och de yngre barnen i åldern 1-2 år har delvis andra behov än de äldre barnen i åldern 9-10 år, men villkoren för aktiviteterna i verksamheterna bestäms av gemensamma styrprinciper, och uppdraget är i mångt och mycket detsamma för alla verksamheterna.

Studien belyser verksamheternas egenskaper utifrån dess uppdrag, historia och förutsättningar. Den kommer inte att argumentera för någon speciell definition av kvalitet, men utgångspunkten är de krav och mål som uttrycks i skollag och läroplaner. Förfaringssättet är inte helt enkelt eller invändningsfritt. Alla mål är för det första inte tydligt beskrivna eller definierade. För det andra kan en verksamhet ha värdefulla egenskaper som inte ryms i målbeskrivningarna. Målbeskrivningarna kan också innehålla mål som är svårförenliga

1) Se 2 a kap. Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

2) Se Skollagen 2 b kap. Förskoleklassen

eller motstridiga. Utifrån styrdokumentens formuleringar kan det vara svårt att konkretisera exakt vad som är kvalitet på en enskild förskola, men styrdokumentet är likafullt en naturlig utgångspunkt för utvärderingen.

Vår egen empiri härstammar från personer som arbetar med verksamheterna: tjänstemän, fritidspedagoger och förskollärare. Projektet har inte haft möjlighet att studera frågan ur ett renodlat barnperspektiv. Barnperspektivet finns dock representerat bland de studier som behandlas i forskningsöversikten.

Studien bygger på fem olika typer av empiri, nämligen projektets enkät från hösten 2002, Skolverkets föräldraenkät, våra fallstudier, tidigare opublicerade enkätresultat från Skolverkets pågående projekt "Förskolan och läroplanen"³, samt den nationella statistiken som SCB samlar in årligen från kommunerna.

Kapitel 2 innehåller en redogörelse över barnomsorgens historia och en beskrivning av det rådande ansvarssystemet. Syftet med kapitel 2 är att visa barnomsorgens utveckling och beskriva det nuvarande ansvarssystemets framväxt. Texten är illustrerad med relevant statistik över utvecklingen under de senaste 10 åren. Barnomsorgen har förvandlats från en ren välgörenhet till en central välfärdsfunktion, och spelreglerna, både ekonomiskt och juridiskt, har fått skrivas om i flera omgångar.

Kapitel 3 innehåller en översikt över den forskning som undersökt effekterna av gruppstorlekar och personaltäthet. Ambitionen är att utgå från en bred och ämnesövergripande ansats som förenar vetande från både pedagogik och andra vetenskapliga discipliner. Under de senaste 10-20 åren har förutsättningarna för verksamheterna ändrats dramatiskt, och utvecklingen har gjort vissa äldre studier inaktuella. Av det skälet är en stor del av materialet av förhållandevis färskt datum.

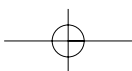
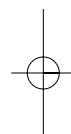
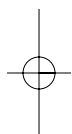
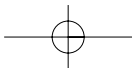
Enkätresultaten presenteras i kapitel 4, som bl.a. rymmer en skattning av de faktiska nivåerna på gruppstorlekarna i förskola, fritidshem och förskoleklass. Projektet har även sammanställt relevant statistik från Skolverkets uppföljningssystem. Inledningsvis ges en teknisk beskrivning av enkäten, och en bedömning av de felkällor som är förknippade med en undersökning av det här slaget. Situationen för de mindre barnen i åldern 1-3 år uppmärksammas i ett separat stycke. Avslutningsvis kommer en kort summering där vi sammanfattar de viktigaste resultaten i ett antal punkter.

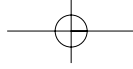
3) Projektet belyser betydelsen av läroplanens införande, men kartlägger också strukturella faktorer. Slutrapporten publiceras i början av hösten 2003.

Innehållet i enkäten koncentrerades på några få ”hårda data”, exempelvis uppgifter som antalet inskrivna barn på en avdelning, personalens utbildning etc. Projektet valde medvetet att inte gå in på mer detaljerade frågeställningar om arbetssätt, organisation eller ledning, eftersom det är svårt att formulera enkätfrågor som är tillräckligt flexibla för att passa in på alla organisationer och arbetsplatser. Enkäten innehöll inte heller några attitydfrågor om gruppstorlekar-
nas betydelse för kvaliteten. Enkäten var adresserad till rektor eller motsvarande, och det är inte säkert att rektorernas bild av verksamheten alltid överensstämmer med personalens.

I kapitel 5 följer resultaten från fallstudierna som projektet genomförde under hösten 2002. Intervjuer med personal och chefer har gett oss insyn i det vardagliga arbetet. Vem fattar beslut om gruppstorlekar och personaltäthet och på vilka grunder fattas dessa? Hur ser beslutsfattandet ut på olika nivåer i den kommunala förvaltningen? Relateras ”gruppstorlekar” till personalens utbildningsnivå eller lokalernas utformning? Tar besluten tillräcklig hänsyn till upptagningsområdets sociala sammansättning? Hur stor möjlighet har personalen att påverka beslut om gruppstorlekar och personaltäthet? Ambitionen är att synliggöra blockeringar och målkonflikter i verksamheterna. Utan sådana kunskaper reduceras diskussionen till sifferexercis, vilket varken gagnar beslutsfattare, föräldrarna, personalen eller barnen.

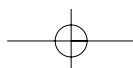
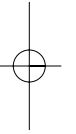
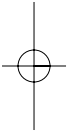
Avslutningsvis följer en slutdiskussion som innehåller en sammanfattning och några slutsatser som projektet vill lyfta fram. Vår ambition har inte varit att göra en kvalitetssäkring, kvalitetsgranskning eller kvalitetskontroll. Även om fallstudierna berör kvalitetsaspekten så handlar det inte om att mäta eller jämföra kvaliteten vid de i studien ingående enheterna. En utvärdering ska granska hur en verksamhet svarar mot vissa bestämda mål, men den skall också ha en koppling till processer och teoretiska resonemang. Vi intresserar oss främst för relationen mellan styrning och pedagogisk verksamhet, eller, uttryckt i mer generella termer, mellan struktur och aktör.





Kapitel 2

Historik, konstruktion och utveckling



2.1 HUR ALLTING STARTADE

Förskola och fritidshem har sitt ursprung i de verksamheter som växte fram i slutet av 1800-talet; barnkrubbor, barnträdgårdar och arbetsstugor som drevs och finansierades av privatpersoner eller välgörenhetsorganisationer. Behovet av dessa inrättningar skapades då industrialiseringen och inflyttningen till städerna medförde en mängd sociala problem. Fattigdomen var utbredd och barnen lämnades ofta vind för våg. Barnkrubbor inrättades för de yngre barnen med ensamstående mödrar som var tvungna att arbeta för sin försörjning. I arbetsstugorna fostrades skolbarn från fattiga hem under parollerna flit och plikttröhet och de fick lära sig enkla hantverk.

Under 1930- och 1940-talen blev barns omsorg och fostran i ökad grad en angelägenhet för stat och kommun. Statsbidrag infördes till både barnkrubbor och arbetsstugor i mitten av 1940-talet och allt fler kommuner övertog ansvaret. Nu ändrades också beteckningarna; barnkrubborna blev daghem och arbetsstugorna fritidshem. Omfattningen var fortfarande liten, medan vistelse i barnträdgård – som senare fick beteckningen lekskola – var vanligare.

Sextiotalets ekonomiska expansion förde med sig ett växande behov av arbetskraft. Starka krav på en utbyggnad av barnomsorgen, som skulle frigöra kvinnlig arbetskraft, ställdes från olika håll. Som ett svar på dessa krav tillsattes 1968 en kommission – Barnstugeutredningen – med uppdraget att lägga fram ett förslag till en barnomsorg som förenade behovet av tillsyn med sociala och pedagogiska motiv. Barnstugeutredningen fick en stor betydelse för barnomsorgens fortsatta utveckling. I kommissionens slutbetänkande Förskolan (SOU 1972: 26, 27) beskrivs pedagogiska principer som har bäring än idag. Barnstugeutredningen lade grunden för den svenska förskolemodellen som förenar omsorg och pedagogik. De skilda verksamheterna daghem och deltidsförskolor/lekkolor förenades till en gemensam förskola, som motiverades både för barnens egen skull och utifrån att båda föräldrarna skulle kunna förvärvsarbeta.

Motsvarande utredningar på fritidshemmets område kom ett par år senare, Barns fritid (SOU 1974:42) och SIA-utredningen (SOU 1974:53) där bl. a. fritidshemmets samverkan med skolan behandlades. Fritidshemmets uppgift har skiftat under olika tidsperioder. I Socialstyrelsens Pedagogiskt program för fritidshem (1988) beskrivs hur fritidshemmen bör vara ett komplement till hemmet och barnets övriga sociala och kulturella miljö. När socialtjänstlagen ändrades 1995 definierades fritidshemmet som en del av skolbarnsoms-

orgen, vars uppgift var att komplettera skolan och erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen. Samma formulering finns numera i skollagen.

Sjuttioalets utredningar kan ses som ett tecken på att barnomsorgen får en ökad tyngd och på allvar blir en viktig del av den svenska välfärden. Den offentliga barnomsorgens omfattning var dock blygsam ända fram till 1970-talets början. Barnstugeutredningen blev startskottet för en omfattande utbyggnad under 1970-talet som styrdes med riktade statsbidrag till kommunerna. Den första stora fasen i utbyggnaden av barnomsorgen kännetecknades av en omfattande och detaljerad styrning från statens sida. Målet under detta skede var att garantera en enhetlig förskola med likvärdiga förutsättningar i hela landet (Dahlberg m fl, 1991).

Under 1980-talet började en ny styrfilosofi göra sig gällande. Decentralisering blev ett honnörsord – inflytande flyttades från staten till kommunerna. I realiteten började gruppstorlekarna öka redan i början av 1980-talet. Många kommuner valde att skriva in flera barn på avdelningarna än de 15 som var bidragsgrundande, s.k. överinskrivning. Andelen daghemsavdelningar som hade fler än 15 barn mer än fördubblades mellan åren 1980 t.o.m. 1986 (Johansson, 1989). 1984 avskaffades den s.k. ”ytnormen” tillsammans med normen om högsta antalet barn per avdelning (Johansson m fl 1993). Socialstyrelsen, som då var ansvarig myndighet, betonade att eventuella öknings av platsantalet inte bör göras ”schablonmässigt”, utan att varje avdelning bör bli föremål för en prövning där man väger in avdelningens unika förutsättningar (Socialstyrelsen, 1986). Möjligheten för kommunerna att placera fler än 15 barn per grupp fanns redan på 1980-talet, men reformerna från 1984 innebar att kommunerna formellt fick möjligheten att göra egna bedömningar i frågor som rörde organisation och ramar. Fortfarande rådde dock brist på platser, och barnomsorgens expansion fortsätter under hela 1980-talet.

2.2 1990-TALET – KRIS OCH REFORMER

2.2.1 Expansion och besparingar

I början av 1990-talet drabbades landets ekonomi hårt av stigande arbetslöshet och fallande skatteintäkter. Samtidigt blev barnomsorgen föremål för ett antal reformer som drog med sig ökande kostnader. Trots stora satsningar hade kommunerna vid 90-talets mitt inte

helt lyckats bygga bort köerna. En "babyboom" med höga födelsetal och en fortsatt ökning av kvinnors förvärvsfrekvens resulterade i växande efterfrågan. Bristen på platser leder 1995 till en ändring av lagstiftningen. Kommunernas skyldigheter skärptes från att avse planering av utbyggnaden av platser för barn till förvärvsarbete och studerande föräldrar till att avse en skyldighet att tillhandahålla plats "utan oskäligt dröjsmål" för dessa barn⁴ (i lagens förarbeten tolkat som 3-4 månader efter föräldrars anmälan om behov av plats). Staten anslog ett extra resurstillskott till kommunerna på 350 miljoner för att klara utbyggnaden. Samtidigt införs i socialtjänstlagen den s.k. kvalitetsparagrafen som bland annat behandlar barngruppernas sammansättning och storlek med den vida och övergripande formuleringen: "Barngrupperna skall ha en lämplig sammansättning och storlek."

Statens specialdestinerade bidrag till kommunerna slogs samman och ersattes av ett generellt bidrag 1993 (prop. 1991/1992:150). Det generella statsbidraget till varje kommun baserades på ett stort antal faktorer som vägdes samman⁵. På skolans område skulle kommunerna få möjlighet att anpassa sin organisation efter sina egna förutsättningar och prioriteringar. Motiven bakom övergången till en målstyrd och decentraliserad organisation var i första hand att åstadkomma en effektivare förvaltning. Målet var också att medborgarnas delaktighet skulle öka, och att rollfördelningen mellan stat och kommun skulle tydliggöras (prop. 1990/1991:18). Målstyrning blev en ny ledstjärna. När det gäller barnomsorgen som en del av ett mål- och resultatstyrt system beskrevs utvecklingen i propositionen En Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m (prop. 1993:1994:11).

Ansvaret för barnomsorgens verksamhet ligger hos kommunerna. Utifrån de övergripande målen beslutar kommunen om konkreta mål och riktlinjer för barnomsorgen som är anpassade till lokala förhållanden samt om de resurser som erfordras för att nå uppställda mål.

Införandet av det generella statsbidraget sammanföll med en ekonomisk kris som försämrade kommunernas ekonomiska läge. Som en följd av krisen minskades statsbidraget med 5,2 miljarder 1993 (Kommunförbundet 2000a). Fram till och med 1996 valde riksdagen att frysa nivån på statsbidraget vilket gjorde att inflationen urholkade vär-

4) Tidigare hade kommunernas endast varit skyldiga att tillhandahålla plats till barn som behövde särskilt stöd och till sexåringar.

5) För en beskrivning av beräkningsgrunderna se ex. SOU 1998:151. Modellen tar bl. a. hänsyn olika barnomsorgsvariabler ex. barnens ålder, vistelsetider, antal barn etc.

det på det statliga stödet. Arbetet med att reformera och bygga ut den svenska barnomsorgen bedrevs i skuggan av en svår ekonomisk kris.

Under de senaste åren har staten ökat det generella statsbidraget (t.ex. Perssonpengarna), och skjutit till mera pengar i form av riktade bidrag (t.ex. maxtaxa, Wärnerssonpengarna). Maxtaxan, dvs. ett tak för avgiften inom barnomsorgen, är frivillig att införa för kommunerna, men eftersom två statsbidrag på sammanlagt 3,9 miljarder är kopplade till reformen kommer alla kommuner att införa maxtaxa. I propositionen Maxtaxa och allmän förskola m.m. ingår även reformerna allmän förskola för 4 och 5-åringar samt rätt till förskola för barn till arbetslösa respektive föräldralediga. Sedan dessa reformer genomförts har nästan alla barn i förskoleåldern rätt till en plats i förskoleverksamhet. Kraven på kommunerna är tydligt formulerade i skollagen.⁶

2.2.2 En ny syn på uppdraget

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg har under senare delen av 1990-talet flyttats från den sociala sektorn och blivit en del av utbildningssystemet. Meningen var att all pedagogisk verksamhet som syftar till att stödja barns och ungas utveckling och lärande skulle ses som en helhet. Syftet var också att barnomsorg och skola skulle befrukta varandra och inhämta ”det bästa” från varandras traditioner. En gemensam pedagogisk grundsyn och betydelsen av det livslånga lärandet skulle främja utvecklingen och prägla hela utbildningssystemet.

Den nya organisationen manifesteras i flera förändringar på statlig nivå. Ansvaret för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg överfördes den 1 juli 1996 från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet. Riksdagen beslutade 1997 att verksamheterna skulle lyftas över från socialtjänstlagen till skollagen. I samband med beslutet tillsatte regeringen en utredning som fick i uppdrag att integrera verksamhetsformerna i skollagen, men den ansvariga kommittén gav inga förslag till en sådan harmonisering, och följderna blev att lagstiftningen flyttades över i så gott som befintligt skick januari 1998 (SOU 1997:152).

Den 1 januari 1998 övertog Skolverket myndighetsansvaret från Socialstyrelsen. Förskoleklassen blev en egen skolform som lyder

6) Bestämmelser om vilka barn kommunerna är skyldiga att tillhandahålla förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg finns i 2 a kap. 1, 2, 5, 6, 6a, 6b, 7, 8, 8 a, 9 §§ skollagen

under samma läroplan som det obligatoriska skolväsendet (reviderade Lpo 94). Läroplanen skall tillämpas av fritidshemmet vilket gör att fritidshem och skola knutits närmare varandra. Förskolan fick sin första läroplan 1 augusti 1998, Lpfö 98, som är uppbyggd efter samma principer som läroplanerna för grundskolan och de frivilliga skolformerna.

Efter decennier av kraftig utbyggnad, där tillgången på platser stått i centrum, handlar diskussionen idag mer om kvalitativa aspekter. 1990-talets utbyggnad har skett parallellt med ekonomiska neddragningar, vilket bland annat har fått till följd att barngrupperna blivit större och personaltätheten minskat. Kunskapen om sambanden mellan strukturella faktorer och verksamheternas kvalitet är bristfällig, och det är svårt att bedöma konsekvenserna av de nedskärningar som präglade stora delar av nittiotalet.

2.3 ANSVARFÖRDELNINGEN I DAGENS STYRSYSTEM

2.3.1 Målstyrning och ramlagstiftning

Huvudsakligen har förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen utvecklats genom målstyrning och ramlagstiftning med kommunen som huvudman. Detta är en vedertagen beskrivning i statliga utredningar.⁷

En ramlag har ett delvis ofullständigt normativt innehåll, och den måste kompletteras på ett eller annat sätt. Detta kan exempelvis ske genom kommunens egna beslut, rättspraxis samt bindande föreskrifter, allmänna råd och tillsynspraxis från myndigheter (Esping, 1994). Ett viktigt villkor för att mål- och resultatstyrning skall kunna användas är, enligt Skollagskommittén, att de som är aktiva i verksamheterna är professionella, att de har kunskap om hur medlen anpassas till olika mål och förutsättningar, och att de underrättas om hur resultat värderas och används för en fortsatt utveckling (SOU 2001:121).

Den s.k. kvalitetsparagrafen har typisk ramlagskaraktär och har haft samma lydelse sedan 1995. Där anges verksamheternas uppgift och några av de förutsättningar som måste tillgodoses om en god

7) Se t.ex. Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121) s. 87

pedagogisk verksamhet skall kunna bedrivas.⁸ Det skall finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna skall ha en lämplig sammansättning och storlek. Lokalerna skall vara ändamålsenliga.

I förarbetena till bestämmelsen relateras barngruppens sammansättning och storlek till personaltäthet och personalens utbildning och erfarenhet. Bl.a. anges att en lämplig sammansättning på barngruppen avser såväl ålder som kön. Gruppen får inte vara för stor i förhållande till personalstyrkan. Storlek och sammansättning på gruppen skall anpassas efter de varierande förutsättningarna i olika barngrupper.

2.3.2 Ansvarsfördelning och styrmedel

Verksamheternas övergång till utbildningssystemet, där införandet av förskolans läroplan var en viktig del, innebar också en övergång till en mera renodlad form av mål- och resultatstyrning. Med begreppet "styrssystem" avses den ansvarsfördelning som råder mellan olika aktörer inom sektorn.

Styrmodellen för skolväsendet kan i grova drag beskrivas utifrån två principer: mål- och resultatstyrning och tydlig ansvarsfördelning. Grundtanken är att skolutveckling kan främjas genom uppföljning och utvärdering (SOU 2002:121). Bestämmelserna om förskoleklassen inleddes i denna styrmodell. För förskoleklassen gäller exempelvis bestämmelserna i skollagen om planering och rektors särskilda ansvar, och förordningarna om kvalitetsredovisning och uppgiftslämnande från huvudmännen.⁹ Lagen saknar emellertid bestämmelser om barngruppernas/klassernas storlek och sammansättning.

Som nämnts tidigare flyttades bestämmelserna om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg över till skollagen i så gott som oförändrat skick utan att integreras med de övriga bestämmelserna om skolväsendet. Detta innebär att det inte finns reglering i skollagen om planering och rektorers särskilda ansvar. Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg omfattas inte heller av förordningen om uppgiftslämnande. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2003 avise-

8) 2 a kap. 3 § skollagen

9) Förordningarna (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet och (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet m.m.

rat att den har för avsikt att besluta om en skyldighet för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg att upprätta kvalitetsredovisningar. Nedan redovisas den styrmodell som gäller för förskola och fritidshem.

Riksdag och regering: Riksdag och regering styr genom skollag, läroplaner och riktade statsbidrag. Ett annat viktigt styrmedel är utbildning av personal.

När bestämmelserna om planering av utbyggnaden avskaffades 1995 var utgångspunkten att kommunerna även i fortsättningen skulle dokumentera och utvärdera verksamheterna (prop. 1993/1994:11). Det innebär att kommunerna har stor frihet att besluta om planering och om verksamheternas ledningsfunktion skall samordnas med skolan eller organiseras på något annat sätt.

Läroplanerna ger uttryck för statens krav, och de skall styra verksamheterna.¹⁰ I läroplanerna formuleras värdegrund, mål och riktlinjer för verksamheterna. Däremot anges inte hur målen skall nås. Detta är en fråga för de professionella som arbetar i verksamheterna. Huvudmannen ansvarar för att verksamheterna ges förutsättningar att uppfylla läroplanens mål.

Läroplanerna innehåller inga konkreta skrivningar om barngruppens storlek eller sammansättning. I förskolans läroplan sägs däremot följande angående förskolans uppdrag:

”lärandet skall baseras såväl på samspelet mellan vuxna och barn som på att barnen lär av varandra. Barngruppen skall ses som en viktigt och aktiv del i utveckling och lärande.” ... ”förskolan skall erbjuda barnen en i förhållande till deras ålder och vistelsetid väl avvägd dagsrytm och miljö”.

Skolverket: Skolverket har enligt instruktion ansvar för uppföljning, utvärdering, och tillsyn. Uppföljningsfunktionen ger kommuner och medborgare en möjlighet att granska statistiska nyckeltal och göra jämförelser med andra kommuner. Utvärderingsfunktionen gör analyser av målnuppfyllelsen och ökar förståelsen för utbildningssystemets funktionssätt. Tillsynsverksamheten¹¹ kontrollerar om huvudmannen följer de aktuella författningarna. Däremot ligger det inte i tillsynsuppdraget att göra någon generell värdering av verksamheten eller

10) Läroplanerna är förordningar. För fritidshemmen skall som nämnts Lpo 94 tillämpas.

11) Skolverket har endast tillsyn över kommunal förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Kommunen har tillsyn över enskilda förskolor och fritidshem.

verksamhetens kvalitet. Granskningen skall bara pröva om författningsreglerna har följts eller inte. När det gäller barngrupperna har Skolverket kritiserat kommuner som inte har haft tillräckliga kunskaper om tillståndet ute i verksamheterna och kommuner där de professionella inte har haft möjlighet att anpassa gruppstorlekarna efter de lokala förutsättningarna. Uppföljningar har visat att kommunerna i mycket stor utsträckning hör samman Skolverkets synpunkter och de anpassar sina verksamheter efter myndighetens tillsynsbeslut. Skolverket saknar f.n. sanktionsmöjligheter mot kommunerna. Från den 1 mars 2003 kommer den kvalitetsgranskning som tidigare beslutats av Kvalitetsgranskningsnämnden vid Skolverket att ingå i en förstärkt utbildningsinspektion tillsammans med tillsynsverksamheten.

Skolverket har utfärdat allmänna råd för fritidshem, men inte för förskola. Syftet med allmänna råd är att ge rekommendationer om hur en bestämmelse bör tillämpas och därmed främja en enhetlig rättstillämpning. I allmänna råd för fritidshem ges rekommendationer om hur planering och uppföljning bör utformas. Beträffande barngruppen anges inte någon rekommenderad gruppstorlek, men däremot står följande.

För att uppnå en lämplig sammansättning och storlek av en barngrupp bör hänsyn tas till faktorer som barnens ålder, kön sociala och kulturella bakgrund liksom till barn i behov av särskilt stöd. Hänsyn bör även tas till faktorer som personaltäthet, personalens kompetens, lokalernas utformning samt utemiljöns förutsättningar.

För att verksamheten ska kunna utgå från varje barns behov bör personalen ha möjlighet att lära känna varje barn och bilda sig en uppfattning om dess specifika förutsättningar. Barns behov av kontinuitet och stabila, varaktiga relationer bör beaktas. Det bör ur säkerhetssynpunkt vara möjligt för personalen att ha överblick över barnen.

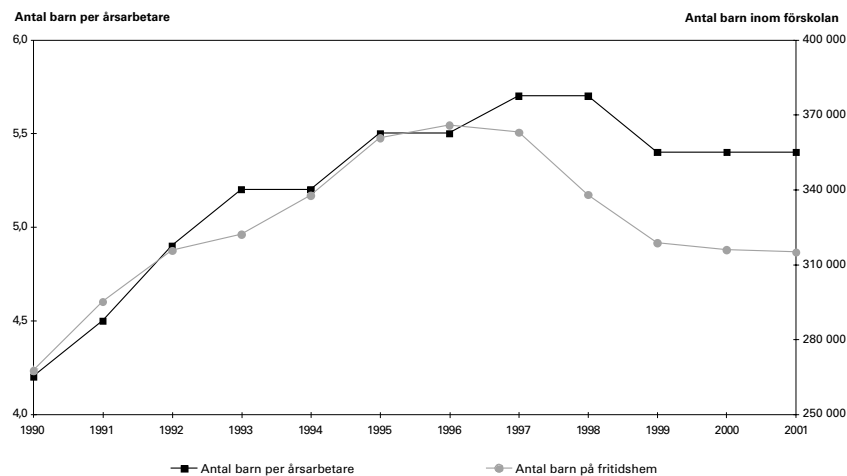
Kommunen: Det är kommunens ansvar att leda förskola och fritidshem. Skollagen ställer krav på barngruppernas sammansättning och storlek. Läroplanerna ställer krav på att verksamheterna organiseras i sådana barngrupper att verksamheterna ges förutsättningar att uppfylla läroplanens mål. Kommunallagen ställer krav på att kommunen följer upp och utvärderar verksamheterna. Övriga styrmedel från statens sida som skall vara vägledande är allmänna råd och tillsynsbeslut.

Skolverket har i ett antal tillsynsbeslut tagit ställning till hur kommunerna uppfyller skollagens krav på barngruppernas sammansättning och storlek.

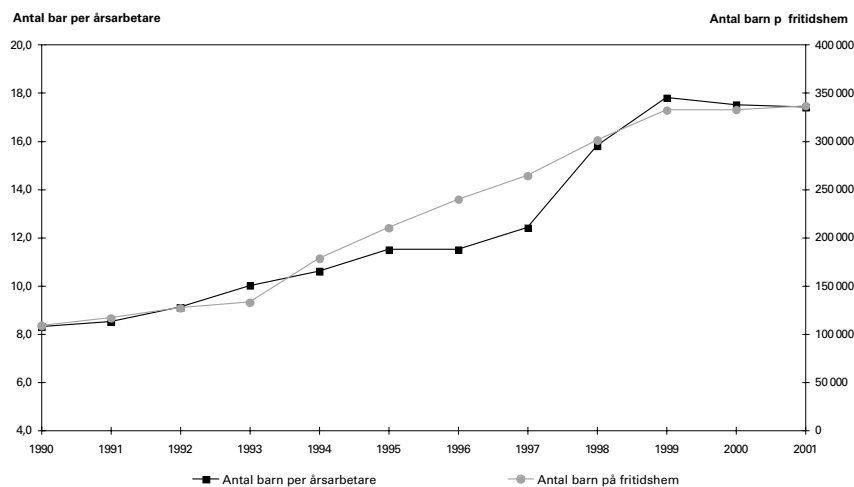
2.4 EFFEKTER AV UTBYGGNADEN

En analys av utvecklingen på nationell nivå under 1990-talet visar att den genomsnittliga personaltätheten har tenderat att minska då antalet inskrivna barn ökar. Personaltätheten i diagrammen nedan mäts som antalet barn per årsarbetare. En ökning av antalet inskrivna barn har medfört en minskning av personaltätheten. Sambandet är tydligt för både förskola och fritidshem (se figur 1 och 2).

Figur 1: Antalet barn inom förskolan och genomsnittlig personaltäthet på riksnivå 1990-2001



Figur 2: Antalet barn i fritidshem och genomsnittlig personaltäthet på riksnivå 1990-2001



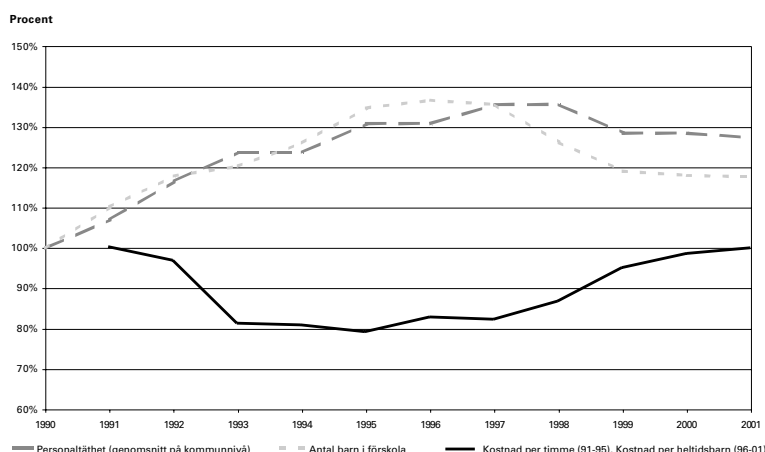
Den kommunala organisationen har inte anpassat sig efter 1990-talets kraftiga expansion, utan de strukturella villkoren har gradvis försämrats. Utvecklingen är särskilt tydlig i landets fritidshem. I fritidshemmen har antalet inskrivna barn ökat kraftigt under den senaste tioårsperioden samtidigt som personaltätheten halverats (se figur 2)12.

I en enkät från Kommunförbundet uppgav en majoritet av kommunerna som hade ett underskott i förskolebudgeten, att det var den ökande efterfrågan som var den främsta orsaken bakom underskottet, snarare än lönekostnader, rekryteringsproblem eller ledningsproblem. Undersökningen visade också att förskolan kännetecknades av en bättre budgetdisciplin än de övriga kommunala sektorerna inom skola och omsorg (Kommunförbundet, 2002a).

Sambandet mellan personaltäthetens utveckling och antalet inskrivna barn gäller endast de nationella genomsnittssiffrorna. En analys på kommunnivå visar inte på några tydliga mönster. Enstaka kommuner har satsat och ökat personaltätheten samtidigt som de har byggt ut verksamheterna och skapat fler platser. Rent generellt är det svårt att hitta tydliga samband mellan variabler på kommunnivå (andelen barn i förskoleåldern, förvärvsfrekvens, kommungrupp etc.) och gruppstorlek/personaltäthet. Det finns helt enkelt inget tvingande samband mellan efterfrågan och resurser, utan verksamheternas ekonomiska villkor är ytterst en fråga om politiska prioriteringar. För många kommuner verkar det emellertid vara svårt att förbättra verksamheternas förutsättningar samtidigt som man inrättar nya platser.

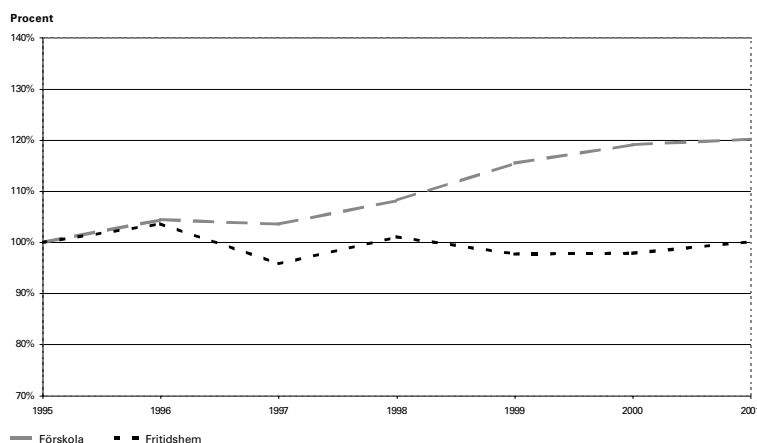
I mitten av 1990-talet började förskolans kostnader att stiga, och 2001 är kostnaden per heltidsbarn i förskolan tillbaka på samma nivåer som 1991 (se figur 3).

Figur 3: Indexerad kostnad, inskrivna barn och personaltäthet i förskolan



Fritidshemmen har inte kompensrats i motsvarande utsträckning (se figur 4). En jämförelse av kostnadsutvecklingen i förskola och fritidshem visar att fritidshemmen ligger kvar på samma kostnadsnivåer som 1995, medan förskolornas resursförbrukning per heltidsbarn har ökat med ca 20 procent under samma period.

Figur 4: Indexerad kostnadsutveckling i fritidshem och förskola mellan 1995 och 2001 (kostnad per barn)



En delförklaring kan vara att fritidshemmen i allt större utsträckning har integrerats med grundskolan¹³, vilket kan ha gett upphov till rationaliseringsmöjligheter och en effektivare resursanvändning. Att besparingarna har fått ett stort genomslag i fritidshemmen är emellertid uppenbart, vilket också visas av personaltäthetens utveckling. 2001 var den genomsnittliga personaltätheten i förskolan tillbaka på samma nivåer som 1995, men i fritidshemmen hade antalet barn per årsarbetare ökat med mer än 50 procent under samma period. Fritidshemmen har inte fått några ekonomiska "återställare" sedan besparingarna i mitten av 90-talet.

Kommunernas ekonomiska läge har förbättrats sedan 90-talets värsta krisår, men det finns fortfarande stora behov som kommunerna måste tillgodose. Endast en liten del av de budgetförstärkningar som kommunerna fick in mellan 1996 och 2000 har gått in i verksamheten. Den största delen av pengarna har gått till att täcka underskott, inflation och stigande löner (Kommunförbundet, 2002b).

12) Skolverkets rapport Finns fritids? konstaterar att fritidshemmet har svårt att leva upp till intentionerna i de allmänna råden och att om inte mer resurser tilldelas verksamheten kommer den aldrig att kunna lyfta sig särskilt mycket kvalitetsmässigt sett. (s 53)

13) Fritidshemmens organisation beskrivs i "Finns fritids" på sid 9

2.4.2 Vad kommer att hända under de närmaste åren?

En förutsättning för att verksamheterna skall kunna få mer personal och mindre grupper är att sektorn stärks ekonomiskt och att fler människor vill utbilda sig och bli förskollärare eller fritidspedagoger. Inom de närmaste åren är det långt ifrån säkert att vi får se något sådant uppsving. Problemen med ett stort personalbehov, en stagnerande kommunal ekonomi och en fortsatt hög efterfrågan på barnomsorg är svårforcerade hinder för alla försök att åstadkomma reformer och förbättra barnomsorgens strukturella villkor.

Kommunernas ekonomi stärktes något under den senare delen av 1990-talet (Kommunförbundet, 2002a). Under perioden 1996-2002 ökade sysselsättningen med 0,7 procent på årsbasis. Kommunernas konsumtion ökade med i snitt 2,1 procent årligen samtidigt som BNP ökade med i genomsnitt nästan 3 procent. Den goda konjunkturen satte också vissa spår inom förskolan, som ökade resursförbrukningen med 20 procent per heltidsbarn. Pengarna räckte emellertid inte till någon egentlig förstärkning av personaltäthet eller någon minskning av gruppstorlekarna. Fritidshemmen nåddes aldrig av några effekter av den goda ekonomiska utvecklingen, utan personaltätheten nådde historiska bottennivåer 1999 med i genomsnitt 18 barn per årsarbetare.

Kommunförbundet förutspår att pressen på kommunernas ekonomi kommer att öka under de närmaste åren (Kommunförbundet, 2002a). Demografiska förändringar innebär växande kostnader för vård och omsorg. Sjukskrivningarna ligger för närvarande på cirka 7 procent av den totala arbetstiden inom kommuner och landsting, vilket resulterar i merkostnader och kontinuitetsproblem ute i verksamheterna. Runt 30 procent av förskoleavdelningarna i projektets enkät uppgav att man hade haft minst en anställd långtidssjukskriven (definierat "hel eller deltidssjukskriven under minst 30 dagar") under perioden januari-september 2002.

Utbudet av arbetskraft dämpas av demografiska faktorer, och det uppstår en relativ befolkningsökning i åldersgrupper som har lågt arbetskraftdeltagande. Kostnaderna för pensioner och avtalsförsäkringar växer under de närmsta åren, och arbetsmarknadsläget leder sannolikt till stigande lönekostnader. Även om högre löner gör det lättare att attrahera personal så innebär kostnadsökningarna att reformutrymmet begränsas.

Det är inte aktuellt med någon omfattande analys av personalbehovet i den här rapporten, men det kan vara intressant att lyfta

blicken och studera vad andra källor säger om verksamheternas framtida behov av arbetskraft. För att öka personaltätheten med en bibehållen utbildningsnivå krävs inte bara pengar utan även utbildade förskollärare och fritidspedagoger. Arbetsmarknaden för dessa grupper bestäms delvis av faktorer som fortfarande ligger i framtiden, och det är väldigt svårt att göra några säkra prognoser eftersom alla antaganden baseras på gissningar om bl a födelsetalens utveckling. Kommunförbundets bedömning (Kommunförbundet 2000b) är att det kommer att finnas ett stort rekryteringsbehov i både förskola och skolbarnsomsorg under de närmaste åren. Risker är att en stor efterfrågan på arbetskraft, i förlängningen, leder till att fler utbildade anställs i verksamheterna.

Kapitel 3

Vilken betydelse har gruppstorlek och personaltäthet? En forskningsöversikt

Under 1990 talet har svensk barnomsorg genomgått stora förändringar på grund av ekonomiska nedskärningar. Följden har blivit att barngruppernas storlek har ökat och att personaltätheten minskat. Dessa förhållanden väcker en rad frågor: Vilka konsekvenser får det för verksamheten och den pedagogiska kvaliteten? Hur påverkar det barnens utveckling, kommunikation samt deras fysiska och psykiska välbefinnande? Hur påverkas personalens arbetsituation? Enligt det uppdrag som formuleras i regleringsbrevet för 2002 ska Skolverket analysera resultaten från den fördjupade studien av barngruppernas storlek och personaltäthet med utgångspunkt i den forskning och kunskap som finns inom området. I detta kapitel ges en sammanfattning av det kunskapsunderlag som tagits fram inom ramen för uppdraget.

3.1 NÅGRA KUNSKAPSÖVERSIKTER OM GRUPPSTORLEKENS OCH PERSONALTÄTHETENS BETYDELSE

Det viktigaste kunskapsunderlaget består av forskningsöversikter, som bygger på såväl nationella som internationella studier. Vi har utgått dels från ett nyligen sammanställt underlag som haft som utgångspunkt att kartlägga och sammanställa studier om gruppstorlekarnas och personaltäthetens betydelse för verksamheterna i förskola och fritidshem¹⁴, dels tidigare kunskapsöversikter som gjorts på uppdrag av Skolverket.¹⁵ Den forskning som redovisas i dessa översikter spänner över olika åldrar och verksamhetsformer, men tyngdpunkten ligger på förskola och barnomsorg.

I en kunskapsöversikt som gjorts på uppdrag av Skolverket (Asplund-Carlsson, Pramling-Samuelsson & Kärrby, 2001) redovisas forskningsläget vad gäller sambandet mellan strukturella faktorer och pedagogiska resultat i förskolan och grundskolans första år. Författarna beskriver tre olika slags kvalitetsaspekter: struktur-, process- och resultat kvalitet. Strukturkvalitet beskriver verksamhetens organisation och resurser som verksamheten har till sitt förfogande,

14) Kunskapsunderlaget har tagits fram under hösten 2002 av Suzanne Kriström och Inge Johansson vid Lärarhögskolan i Stockholm på uppdrag av Skolverket

15) Asplund-Carlsson, M., Pramling-Samuelsson, I. & Kärrby, G. (2001) *Strukturella faktorer och pedagogisk kvalitet i barnomsorg och skola – en kunskapsöversikt*. Stockholm: Skolverket; Gustafsson, J.-E. & Myrberg, E. (2002) *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat*. Stockholm: Skolverket; Haug, P. (2003) *Om kvalitet i förskolan. En analys av forskning och utvärderingar om förskolan 1998-2001*. Stockholm: Skolverket (manus; publiceras mars 2003).

t ex pedagogernas formella kompetens, personaltäthet och gruppstorlek. Processkvalitet rör den pedagogiska verksamhetens inre arbete, det handlar om kvaliteten i relationer och processer för att en verksamhet skall vara bra. Processkvaliteten fokuserar på personalens förhållningssätt, arbetssätt och kvaliteten i samspelet mellan personalen och barnen. Slutligen nämner författarna resultat kvalitet som den faktor som beskriver vad förskolan och dess personal vill uppnå med det pedagogiska arbetet, det vill säga vad barnen lärt sig och vilka kunskaper de skapat under sin vistelsetid i förskolan och skolan. De strukturella faktorer som belyses i kunskapsöversikten är framför allt barngruppernas storlek och sammansättning samt personaltätheten och personalens utbildningsnivå.

Kunskapsöversikten visar att forskningsresultaten inte är entydiga. Den internationella forskningen på området är ganska omfattande, men det finns relativt lite forskning utifrån svenska förhållanden. Det är också problematiskt att överföra resultat från ett land till ett annat, då verksamheterna i olika länder har olika traditioner och mål. En slutsats i översikten är dock att gruppstorlek är mer avgörande för pedagogisk kvalitet än personaltäthet, d v s mindre grupper är att föredra framför större med samma personaltäthet. Forskarna menar också att det är yngre barn (under 4 år) och barn i behov av särskilt stöd som gynnas mest av mindre grupper. Man pekar på att de yngsta barnens identitetsutveckling och språkutveckling kan ta skada i stora grupper. Personalens kompetens är en annan strukturell variabel som har betydelse för pedagogisk kvalitet, men den kan knappast kompensera en låg personaltäthet.

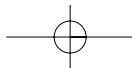
Sammantaget tyder forskningen på att gruppstorlek och personaltäthet är viktiga förutsättningar för en bra verksamhet, men att dessa faktorer samspelar med en rad andra på ett komplext sätt. Ett exempel är Sheridan (2001) som har studerat relationerna mellan struktur- och processkvalitet i förskolan. Resultaten visar att det är relationerna mellan olika faktorer som har betydelse, inte enskilda isolerade faktorer. Hon noterar att det finns förskolor med hög personaltäthet och goda materiella betingelser, men med låg kvalitet. Samtidigt finns det också förskolor med låg personaltäthet och sämre materiella betingelser som uppvisar hög kvalitet,. Hon drar slutsatsen att de strukturella aspekterna absolut är viktiga, men att de inte innebär någon garanti för en viss pedagogisk kvalitet. Det avgörande är hur de strukturella betingelserna hanteras och detta menar hon är beroende av personalens medvetenhet och kompetens. Denna uppfattning får stöd även i andra studier (se t ex Havung, 2000;

Johansson & Jansson, 2001). I kunskapsöversikten om strukturella faktorerens betydelse (Asplund-Carlsson m fl, 2001) lägger man relativt liten vikt vid detta, medan en annan kunskapsöversikt från Skolverket (Gustafsson & Myrberg, 2002) visar att lärarens kompetens är den viktigaste enskilda resursen för elevernas resultat i skolan. Haug (2003) menar att det i forskningen kan spåras en antydning till oenighet när det gäller synen på kompetensens betydelse. En av förklaringarna till detta, menar han, kan vara att pedagogisk kompetens inte är någon entydig och enkel företeelse, utan den kan uppträda i många olika och varierande skepnader.

En relativt omfattande kunskapsöversikt inom området har nyligen publicerats vid Thomas Coram Research Unit, University of London (Munton, Mooney, Moss, Petrie, Clark & Woolner, 2002). Denna studie ska ligga till grund för nationella rekommendationer i syfte att förbättra kvaliteten inom barnomsorgen i Storbritannien. Forskargruppen har gått igenom 58 forskningspublikationer kring gruppstorlekar och personaltätthet i tio olika länder. Flera studier rör förhållanden i Norden och Västeuropa, men de flesta studierna har genomförts i USA. Ingen av studierna undersöker personaltätthet som en enskild faktor utan undersöker även andra faktorer som har betydelse för kvaliteten inom barnomsorgen, bl. a. gruppstorlek, personalens utbildning, fortbildningsmöjligheter och arbetsmiljö. Översikten visar på svårigheterna att identifiera någon ideal kvot för personaltätthet. Andra svårigheter som påtalats är problemet att definiera gruppstorlek och personaltätthet samt att jämföra studier som gjorts i olika länder. Forskarna pekar också på att det i de flesta länder finns ett behov av fördjupade studier på området.

I kunskapsöversikten "Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiskt resultat" (Gustafsson & Myrberg, 2000) diskuterar författarna svårigheterna med att definiera klasstorlek och lärartätthet eftersom begreppen har olika innebörd och definieras olika av olika forskare. En jämförelse av olika länders officiella statistik visar att länderna använder sig av olika definitioner av begreppet "lärartätthet". Ett sätt att förstå begreppet klasstorlek är att definiera det som ett antal elever som finns inskrivna under en längre tid menar Gustafsson & Myrberg.

Ett annat sätt att beskriva elevers tillgång till undervisning är att bestämma det genomsnittliga antal heltidsläsande elever per heltidsundervisande lärare, vilket är en bestämning på lärartätthet (Pupil-teacher ratio, PTR) i engelskspråkig litteratur" (Gustafsson & Myrberg, 2002, s. 61).



Författarna diskuterar också risken för att barnomsorgens integration med skolan kommer att resultera i olika mätfel:

I Sverige medför nu den pågående integreringen av grundskola, förskoleklasser och fritidshem att allt fler personalkategorier kommer in i skolan, vilket riskerar leda till en felaktig bild av antalet vuxna i skolan om dessa kategorier inte innefattas (Gustafsson & Myrberg, 2002 s. 62).

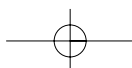
Måtten på lärartäthet och klasstorlek är identiska då en och endast en lärare undervisar varje klass som hela tiden är sammanhållen och då lärarens undervisningsskyldighet dessutom sammanfaller med antalet elevtimmar. Om lärarens undervisningsskyldighet är lägre än elevtimmarna blir lärartätheten stor i förhållande till klasstorleken. (Gustafsson & Myrberg, 2002, s.63).

Det finns således olika metoder att beräkna antalet barn per anställd. En metod är att räkna antalet barn som är placerade i verksamheten och dividera detta med antalet vuxna som arbetar med barngruppen. Målsättningen är att det faktiska personalantalet, d v s de som arbetar med barnen, beräknas, och att andra personalkategorier inte innefattas i dessa uträkningar (Munton m fl, 2002)

Munton m fl (2002) anser vidare att det finns metodiska problem angående forskning kring personaltäthet. En av svårigheterna är att de olika verksamheterna har olika pedagogiska inriktningar och mål. Barns behov varierar beroende på ålder och personalens egenskaper med avseende på exempelvis utbildning. Ytterligare faktorer som påverkar denna problematik är: personalens utbildning, gruppstorlekar, arbetsmiljö samt det faktum att personaltätheten varierar under dagen på de olika förskolorna.

När olika forskare (Blau & Hagy, 1998; Cryer, Tietze, Burchinal, Leal & Palacios, 1999; Howes, Phillips & Whitebook, 1992) undersökt kvalitetsaspekten och de strukturella variablerna inklusive gruppstorlek, personaltäthet, personalens utbildning och möjligheter till fortbildning, personalens lön och arbetsmiljö samt processvariabler som inkluderar barn-vuxen interaktion och pedagogiskt förhållningssätt, kan inte en enskild parameter lyftas ur sitt sammanhang, utan alla variabler bidrar till verksamhetens kvalitet.

Som tidigare nämnts är det alltså svårt att bara lyfta ut två faktorer som gruppstorlek och personaltäthet eftersom barngruppens sammansättning, lokalernas storlek och utformning och personalens utbildning och kompetens m.m. också måste vägas in. Ett sätt att försöka sätta sådana faktorer ur spel är att använda experimentell design, där vissa förutsättningar är givna redan på förhand och så lika



som möjligt, som till exempel att lärarna har en fullgod och enhetlig utbildning, lokalernas utformning är identisk o s v.

Ett av de mest ambitiösa försöken att studera klasstorlekens betydelse med hjälp av en experimentellt inriktad design är det s k STAR-projektet som genomförts i den amerikanska delstaten Tennessee. (Kreuger & Whitmore, 2001; se även Gustafsson & Myberg, 2002, s 69ff).

STAR- projektets syfte var att ta reda på om mindre klasser kunde minska kunskapsklyftan mellan svarta och vita barn. Projektet startade 1985 och pågick under fyra år. Barnen var vid projektets start ca 5 år och vid projektets slut 8 år. Underlaget till studien var 11 600 elever och lärare som slumpmässigt placerades i antingen mindre klasser på 13-17 elever med en lärare eller vanliga klasser på 22-25 elever med en lärare och en hjälplärare. Från fjärde klass gick alla elever tillbaka till klasser med reguljär klasstorlek. För att kunna analysera effekterna använde forskarna standardiserade testresultat från åttonde klass. Man tittade också på om studenterna sökt till college eller inte. Resultaten för de studenter som genomförde proven till college (ACT och SAT) användes också som underlag för studien. Man undersökte också ungdomarnas eventuella förekomst i straffregister samt vilka som blivit föräldrar redan som tonåring.

Resultatet tydde på att under tiden eleverna var i de mindre klasserna förbättrades resultaten för de svarta barnen i högre utsträckning än för de vita. I båda fallen rörde det sig dock om relativt små förbättringar. Efter att alla eleverna från fjärdeklass återgått till klasser med reguljär klasstorlek försämrades resultaten för både de svarta och vita barnen. Med dessa resultat som stöd menar författarna att om alla barn fick vara i mindre klasser från åren i Kindergarten upp till tredje klass, skulle gapet mellan svarta och vita barns testresultat kunna minskas med ca 38 procent.

Forskarna fann också att sannolikheten för att de svarta ungdomarna som gått i en mindre klass skulle klara något av proven till college (ACT eller SAT) ökade från 32 procent till 41 procent, jämfört med de svarta ungdomar som gått i en reguljär skolklass. Även i de vita ungdomarnas fall ökade sannolikheten att klara proven om de gått i mindre klass, men inte lika mycket. Som en konsekvens av detta skulle, förutsatt att alla studenter fick vara i en liten klass, gapet mellan svarta och vita minska med hela 60 procent.

Detta går stick i stäv mot vad som hävdats i vissa andra amerikanska studier. Den kanske mest inflytelserika forskningsöversikten om klasstorlekens betydelse för skolresultat är Eric Hanusheks som

publicerades i *Journal of Economic Literature* 1986 (Hanushek, 1986). Denna översikt har efter hand uppdaterats och kompletterats (se bl a Hanushek, 1998). Hanusheks samtliga översikter har lett fram till slutsatsen att det inte är troligt att mer skolresurser – vare sig man räknar i termer av mindre klasser eller ökade utgifter per elev – har någon statistiskt säkerhetsställd effekt på elevprestationerna. Ett exempel:

The results are startlingly consistent in finding no strong evidence that teacher-student ratio, teacher education, or teacher experiences have the expected positive effects on student achievement". (Hanushek, 1998, s 47)

Hanusheks forskningsöversikter har haft stort inflytande på den skolpolitik som förts i USA. Antingen har han kallats in som ett expertvittne eller så har andra expertvittnen använt sig av hans resultat i rättsliga tvister. Hans resultat har alltså tjänat som stöd för amerikanska delstatsmyndigheter som önskat spara in på utgifterna till skolor men som blivit stämnda av olika medborgargrupper. Dessa olika medborgargrupper har menat att skolresursernas fördelning till olika skoldistrikt har varit otillräckliga för att kunna garantera alla grupper av elever en rimlig undervisningsnivå. Hanusheks slutsatser har haft stor betydelse för den amerikanska skoldebatten, och argumenten har använts av dem som velat se ett ökat inslag av valfrihet genom skolpeng, eller straffa skolor med lågpresterande elever.

Hanusheks sätt att analysera olika studier av sambandet mellan klasstorlek och skolresultat i har kritiserats av Kreuger & Lindahl (2002). De menar att hans sätt att vikta olika studier har betydelse för de slutsatser han drar. När Lindahl och Krueger gjorde om beräkningarna och gav alla studier lika stor tyngd fann de att det är 57 procent större sannolikhet att en studie finner ett positivt samband mellan små klasser och bättre elevprestationer. I rapporten redovisar de också en svensk studie kring klasstorleken betydelse. Lindahl och Kruegers studie baserar sig på uppgifter från Stockholms kommun. Underlaget utgjordes av 556 elever vid 16 olika skolor. Eftersom de inte hade möjlighet att genomföra ett STAR-experiment på svenska elever insåg de att det skulle bli svårt att dra några slutsatser med lika stor säkerhet (vid användande av icke-experimentella data). Lindahl och Krueger samlade ändå in datamaterialet i avsikt att kunna dra slutsatser avseende klasstorleken betydelse för elevers provresultat. De testade samma elever vid tre tillfällen, före och efter det 10 veckor långa sommarlovet och i slutet av det följande skolåret. Resultatet

från Stockholmsstudien visade att mindre klasser verkligen påverkar elevprestationerna positivt. Denna positiva effekt var särskilt markant för elever med utländsk bakgrund, en elevgrupp som enligt Lindahl och Krueger i genomsnitt presterar sämre än andra. En av deras slutsatser är att den ökning av antalet elever per lärare som inträffat i Sverige under 1990-talet troligen har haft negativa konsekvenser för elevernas skolresultat.

Även om Lindahls och Kruegers granskning ledde fram till slutsatsen att mindre klasser generellt påverkar prestationen positivt så finns det minst tre problem som uppstår när man drar slutsatser om orsakssamband från icke experimentella studier menar författarna själva. För det första är det nästintill omöjligt att konstanthålla för de olika faktorer som har betydelse för provresultaten. När man försöker göra detta så finns risken att man även konstanthåller faktorer som själva påverkas av klasstorleken. Sådana komplikationer måste tas med i beräkningen. Ett annat problem handlar om omvänd kausalitet, d v s att elevers kunskapsnivå påverkar hur många elever det finns i klassen. För att tydliggöra sitt resonemang redogör Lindahl och Krueger var problemen kan uppstå. Om man vill skatta vilken effekt klasstorlek har på elevernas provresultat så vill forskarna konstanthålla alla faktorer som kan påverka klasstorlek och provresultat. Det är troligt att elevens hela historia av familj och skolfaktorer bidrar till elevens prestationer ett givet år. Ytterligare ett problem är att det finns risk att forskarna får med variabler som påverkas av själva klasstorleken så att man enbart fångar en del av effekten av klasstorlek på provresultaten. Detta skulle också delvis kunna gälla om man inkluderar variabler som mäter lärarnas utbildning och erfarenheter, menar Lindahl och Krueger.

Munton m fl (2002) menar att det svårt att skilja ut gruppstorlek och personalens utbildning som enskilda faktorer. Dessutom är det svårt att göra direkta jämförelser mellan personaltäthetens betydelse för verksamhetens kvalitet i olika länder:

Local variations in childcare theory and practice make it difficult to draw direct comparisons between staff: child ratios and quality across different countries. Most of the relevant empirical research into childcare has been done in the US. While there are clearly some differences between early years sectors in the US and UK, there are important similarities. Both are heavily influenced by the same underlying philosophy: attachment theory and both have a burgeoning private sector. Consequently, findings from US research are often relevant to the situation facing early year's provision in the UK. In contrast, early year's research and practice in mainland Europe is often

based on different philosophies, and more relevant to countries with integrated services and little or no private provision. (Munton m fl, 2002, s. 11)

Utifrån sin studie formulerar forskarna följande slutsatser:

Research supports the view that staff: child ratios influence the quality of care provided for pre-school and school aged children. When staff works with fewer children, they are more able to provide sensitive, responsive care. However the influence of staff: child ratios cannot be considered independently of other factors including staff education and training, staff salaries and group size. Because of these complex interactions, it is impossible to draw precise conclusions from the research concerning optimum staff: child ratios. (Munton m fl, 2002, s. 11)

Sammantaget kan konstateras att faktorer som personaltäthet och gruppstorlek har betydelse för den kvalitet som utvecklas. Det är dock omöjligt att utifrån den forskning som finns uttala sig om en enskild faktors betydelse för verksamhetens kvalitet. Faktorer som gruppstorlek och personaltäthet kan inte bedömas oberoende av andra faktorer som t ex personalens utbildning och kompetens. Gruppstorlek och personaltäthet är således några av flera faktorer som har betydelse. En slutsats som forskarna också drar i rapporten är att det är viktigt att ha någon form av rekommendationer när det gäller gruppstorlek och personaltäthet.

3.2 PERSONALTÄTHETENS OCH GRUPPSTORLEKENS BETYDELSE FÖR BARNS UTVECKLING OCH KOMMUNIKATION

Palméus (1987, 1996) menar att en av de viktigaste uppgifterna för barnomsorgen är att stimulera barnens emotionella såväl som kognitiva utveckling. Den språkliga stimulansen är mycket viktig. Det är nödvändigt att barnen stimuleras när de är mellan 1,5- 2 år och språkfunktionen i hjärnan lokaliseras. När språkfunktionen i hjärnan är färdiglokaliserad finns det skilda uppfattningar om. De flesta forskare är ense om att det finns speciella perioder i barnens liv då språkproduktionen är extra viktig. Palméus refererar till Malmqvist (1980), som menar att om barnet inte ges möjlighet till språkanvändning under denna speciella period kommer hans/hennes språk och därmed också tänkande att bli ofullständigt. Väsentligt för barns

språkutveckling är den vuxnes möjlighet att avsätta tid att prata med och lyssna till barnet. Palméus (1996) refererar till också till Allard och Sundblad, som menar att dialogen mellan barn och vuxna är särskilt viktig eftersom den står modell för hur barnet utvecklar sitt inre språk och tänkande. Enligt Anward (1983) beror språkutvecklingen hos små barn inte främst på vilket språkbruk de hör i sin omgivning utan på det språkbruk som riktas till dem. Det absolut avgörande för språkutvecklingen är vilka slags språkliga samspel barnet deltar i och de roller barnet tilldelas.

Studier som fokuserat på det fysiska och verbala samspelet mellan personal och barn (NICHD 1996; Phillipsen, Burchinal, Howes & Cryer, 1997) visar att hög personaltäthet leder till en bättre interaktion mellan barn och vuxna. I en observationsstudie av barnomsorgspersonal i USA fann forskarna att vuxna var mindre benägna att befalla och rätta barnen när personaltätheten var hög (Ruopp, Travers, Glantz & Coelen, 1979).

Inom svensk förskoleforskning har en rad studier gjorts som tar upp barns språkutveckling och verbala samspel i relation till faktorer som gruppstorlek och personaltäthet. En slutsats från flera av dessa studier är att en hög personaltäthet förbättrar små barns och förskolebarns utveckling. Om den vuxna tvingas ta hand om många barn, blir förutsättningarna sämre för samspel, dialoger och annan utvecklingsbefrämjande beteende från de vuxna (Palméus, Pramling & Lindahl, 1991).

Enligt Hedin och Ekholm (1982) är barns kommunikation med vuxna ofta en envägskommunikation som består av att de vuxna säger till barnen vad de ska göra och inte göra. I grupper med få vuxna och många barn talade personalen ofta till hela gruppen och mindre ofta med enskilda barn.

Kärrby (1986, 1994) har visat att mängden ömsesidig kommunikation är beroende av gruppstorleken och personaltätheten. En stor barngrupp och lite personal innebär färre samtal och mindre dialog mellan barn och vuxna. I stora barngrupper med lite personal ökar däremot kommunikationen mellan barnen. Detta inte alltid utvecklande för alla barn, menar hon. Samspel mellan barn i stora grupper kan bli mera destruktiva när vuxna inte ingriper eller tar del i barnens lek. En annan risk är att svaga barn blir mobbade, den starkare dominerar, och könsrollerna förstärks.

3.3 GRUPPSTORLEKENS BETYDELSE FÖR BARNES RELATIONER, STRESS OCH VÄLBEFINNANDE

John Bowlby är upphovsman till den s.k anknýtningss- eller bindningsteorin. Han har genom sina studier av små barns separationsreaktioner försökt visa att spädbarnet har ett biologiskt grundat och primärt behov till en eller några få vårdare. Barnets "bindningsbehov" antas ha en biologisk funktion som syftar till att få närhet och genom detta säkra sin överlevnad. Bindningen (anknytningen) utvecklas successivt från ca sju månaders ålder till ett år, men blir från ca sju månader mer etablerad. När detta skett så kommer barnet att föredra närhet och kontakt med den primära vårdgivaren. I och med att bindningen utvecklas så utvecklar barnet också ett s k anknýtningssbeteende som tar sig uttryck i att barnet följer efter vårdgivaren, söker närhet osv. Barnet använder också vårdgivaren som en trygg bas i utforskandet av omvärlden. Att barnet utvecklar en trygg anknýtningssrelation till vårdgivaren anses vara primärt för utvecklingen av en optimal socioemotionell utveckling och självbild enligt Bowlby (Hårsman, 1997). Vårdgivarens fysiska och känslomässiga tillgänglighet anses vara viktig för att en trygg anknýtning ska kunna utvecklas. Barnet bör inte i onödan utsättas för upprepade eller omfattande separationer eftersom det enligt Bowlby kan påverka anknýtningen negativt. Hårsman (1997) menar att det är välkänt inom forskningen att moderns eller en föräldragestalts sätt att samspela med och relatera till barnet är av stor betydelse för barnets utveckling, beteende och psykiska hälsa. Hon hänvisar till Bowlby (1994); Stern(1991, 1996) och Hwang (1992, 1993).

Hårsman (1994) menar att en hög kvalitet i exempelvis förskolepersonalens interaktionsmönster med barnen kan antas vara den viktigaste kvalitetsaspekten för små barn. Barnets relation till förskolepersonalen, arten och kvaliteten av den relation barnet har till den eller de vårdare som ersätter föräldrarna under separationen har betydelse för barnets mer omedelbara separationsreaktioner och för barnets anpassning och utveckling på både kortare och längre sikt menar Hårsman.

Möjligheten till en ersättningsperson "under separationen" syftar på om och i vilken utsträckning barnet kan få stabila vårdare den tid som modern arbetar. Detta påverkas i sin tur av strukturella fakto-

rer som vårdare-barn-kvot och barngruppens storlek, men också av relationens stabilitet över tid. (Hårsman, 1994, s 97).

Enligt Hårsman (1994) har man funnit stöd för att högre personaltäthet och mindre barngrupper är associerat med högre kvalitet i barnomsorgen. Hon hänvisar bland annat till en amerikansk studie av Ruopp, Travers, Glantz & Coelen, (1979). Samtidigt påpekar Hårsman att kvaliteten inom barnomsorg med samma personaltäthet förefaller kunna variera i hög grad.

Berg (2002) diskuterar också anknytningsteorin i relation till de ökade gruppstorlekarna och den allt lägre personaltätheten i Sverige samt de konsekvenser som förändringarna kan få för barnen. Enligt forskning i USA följer attachmentbeteendet som barn formar med sina alternativa vårdgivare (t. ex. förskolepersonal), samma mönster som de formar med sina föräldrar (Cassidy & Shaver, 1999). Denna forskning visar att barnen känner sig tryggare med vårdgivare eller personal som arbetar i längre perioder och engagerar sig känslomässigt. Kontinuiteten har en lugnande inverkan på barnen eftersom de kan förutsäga de vuxnas närvaro och deras bemötande.

Berg menar att följderna av en otillräcklig anknytning blir stress och stressrelaterade beteenden:

Barn försöker hitta vuxna personer som de kan knyta an till för att känna sig trygga och säkra. Detta beteende följer den grundläggande tesen i attachment forskningen som alltså betonar att barn har ett biologiskt behov av ett kontinuerligt och känslomässigt engagemang för att förse dem med en känslomässig trygghet och ett basalt skydd mot stress. Om de alternativa vårdgivarna (personalen) för en kontinuerlig och emotionell dialog med barnen så kan denna process äga rum. Men i den situation som delar av den svenska förskolan befinner sig i, utifrån de studier och utvärderingar som uppsatsen tagit del av, tillåts inte denna process att äga rum. (Berg, 2002, s 39)

I WHO:s undersökning av 11-, 13- och 15 åringar i ett antal europeiska länder ser sig 98 procent av de svenska barnen som helt eller relativt friska (Skolverket, 2000). Detta gäller dock inte den psykiska hälsan. Psykisk ohälsa har i flera folkhälsorapporter pekats ut som ett av de största folkhälsoproblemen för den vuxna befolkningen, men nu har även de unga drabbats av psykosomatiska besvär som huvudvärk, stress, magont och sömnproblem. Andelen unga vuxna i åldern 16-24 år som uppger symptom av typ ångslan och oro eller ångest har i princip fördubblats under 1990-talet (Socialstyrelsen, 2001). Under samma tid har andelen 11-åringar med liknande besvär också ökat (Skolverket, 2000).

Att ungdomar och barn känner sig stressade blir allt vanligare. I utredningen "Barns och ungdomars välfärd" (SOU 2001:55) angav fyra av tio av de tillfrågade barnen och ungdomarna i åldrarna 10-18 år, att de kände sig stressade minst en gång i veckan. Vart femte barn uppgav att de hade ont i magen minst en gång i veckan. Vart fjärde barn uppgav att de hade huvudvärk minst en gång i veckan och vart tredje barn uppgav att de hade sömnsvårigheter minst en gång i veckan. Stress och huvudvärk var vanligare bland de äldre barnen, medan sömnproblem var vanligare bland de yngre.

Statens folkhälsoinstitut tar i en rapport upp förskolans betydelse för barns psykiska hälsa och utveckling. Rapporten innehåller bl a en metastudie av tidigare undersökningar på området, såväl svenska som internationella. I rapporten betonas den stora betydelsen av faktorerna lärarutbildning, pedagogikens utformning och föräldrastöd. Barncentrerad pedagogik, känslomässig träning för barnen och fortbildning av föräldrar är exempel på insatser som verkar kunna reducera förekomsten av utagerande psykiska problem hos barn. I studierna påvisades emellertid inga eller endast svaga samband mellan gruppstorleken, förskolans arbetssätt och barns kompetenser och symptom (Bremberg, 2001).

Slutsatserna i studien har kritiserats av bl. a. Kihlbom (2003) som menar att metastudien inte ger underlag för att bedöma orsaksamband. Inte heller är det okomplicerat att jämföra studier från olika länder, bl a beroende på kulturskillnader och skillnader vad gäller personalens utbildning och förskolepedagogikens metodik och innehåll.

Ellneby (1999) har tagit upp några av de faktorer som framkallar stress hos barn. Som exempel nämns förekomsten av många relationer under en dag på förskolan. Hon hänvisar till förskoleforskare som pekat på de risker som ett barn utsätts för vid upprepade personalbyten. När vuxna som barnet känner förtroende för ofta försvinner och ersätts med andra vuxna finns det en risk att barnet så småningom upphör med att försöka knyta an. Barnet lär sig att människor är utbytbara och risken finns att de aktar sig för att fästa sig vid någon ny person. En annan stressframkallande faktor är delat utrymme och delade vuxenkontakter. I boken refererar Ellneby också till Pramling-Samuelsson (1983) som visat att det i småbarngrupper är bättre med färre barn och färre vuxna än fler barn och vuxna tillsammans. För varje nytt barn eller ny vuxen ökar antalet relationer som de små barnen ska ha ett samspel med. Det är inte alla småbarn som klarar av alla relationer, och i grupper med flera barn och vuxna

uppvisar barnen oftare nedstämdhet och apati än i mindre grupper med färre vuxna. Ytterligare en faktor som har betydelse för stress är buller. Ellneby hänvisar här bl a till "Buller i barnstugor" (1975) – en studie från Tekniska högskolan i Stockholm som visade att barn och pedagoger utsattes för buller på mellan sjuttio och nittio decibel. Så höga bullernivåer kan orsaka hörselskador. Undersökningen visade alltså att det fanns ett samband mellan barngruppernas storlek, antal personal, lekmaterial, typ av aktivitet, lokalernas utformning, inredning och bullernivån.

En intressant fråga, sett i ljuset av denna forskning, är hur barn, som har känsligare hörselsinnen än vuxna, påverkas av höga ljudnivåer? Blennow (2002) refererar bl a till en studie om Buller och förskolebarn som genomförts av Birgitte Franck vid Hörselkliniken, Ringkjøbing i Danmark. Denna studie visade att ett normalt samtal ligger på ca 60 dBA och om bakgrundsbruset är 10 dBA över talet feltolkas 50 procent av budskapet, även enstaviga ord feltolkas och språkutvecklingen påverkas.

3.4 GRUPPSTORLEKENS BETYDELSE FÖR PERSONALENS ARBETSSITUATION

Ökningen av barngruppernas storlek och minskningen av personaltätheten har resulterat i olika negativa effekter. En studie som påvisar sådana negativa effekter i fem olika stadsdelsnämnder är "Granskning av Barnomsorgen i Stockholms Stad" (Revisionsrapport, nr 12, 2002). I studien angav personalen att de var mest missnöjda med barngruppernas storlek, ekonomin och tillgången på vikarier. Ljudnivån angavs också som ett stort problem som sannolikt hade ett samband med gruppstorleken och lokalernas utformning. Arbetsbelastningen var hög och arbetet upplevdes som stressigt. Nästan 60 procent av de tillfrågade angav att de inte hann med arbetet med barnen utan att stressa. Sjukskrivningstalen för personalen i dessa stadsdelsnämnder var också höga.

I en studie från Arbetslivsinstitutet – vars syfte var att utreda samband mellan exponering för ljud, störningseffekter och hälsa – undersöktes ljudnivån på fyra förskolor (Söderberg m. fl., 2001). Studien visade att den genomsnittliga bullernivån på förskolorna under en arbetsdag kunde vara 75 decibel. De rekommenderade högsta bullernivåerna är 40 decibel i miljöer där man måste kunna samtala obesvärat och vara koncentrerad på ett pedagogiskt arbete.

Vid 85 decibel rekommenderas användning av hörselskydd, enligt Arbetarskyddsstyrelsen. Tre av fyra tillfrågade pedagoger hade svårigheter att höra vad andra sade under mer än en fjärdedel av arbetsdagen. 90 procent ansåg att bullret gjorde deras arbete svårare att utföra. Var tredje anställd upplevde stress, trötthet och örontrötthet.

I en studie av personalens sätt att reagera på de försämrade arbetsvillkoren i förskolan ger Lidholt (1999) bl a följande kommentarer till personalens situation:

Jag uppfattar det som att personalen på alla tre förskolorna i den här studien i allmänhet strävade efter att finna mening i det de gjorde och försökte omformulera och anpassa mål, arbetssätt och sina egna roller till befintliga ramar. Men de var så upptagna av att klara av de dagliga rutinerna och undvika kaos, särskilt på småbarnsavdelningarna, att de sällan hann eller orkade fundera tillsammans, söka nya lösningar och pröva dem. Jag tyckte mig kunna iakta olika tecken på stress och utbrändhet. (Lidholt, 1999 s.134).

I rapporten "Finns fritids" (Skolverket, 2000) utvärderas effekterna på kvaliteten i fritidshem utifrån besparingar, integrering med skolan och barngruppens storlek och sammansättning. Fritidshemmets kvalitet har i rapporten belysts utifrån personalens, barnens och föräldrarnas perspektiv samt utifrån de allmänna råden för fritidshem. När personalen beskriver vad de vill uppnå med verksamheten så nämns två saker främst. Det ena är att barn och föräldrar ska känna sig trygga, och det andra är att fritidshemmet ska vara roligt att gå till och erbjuda barnen många och stimulerande aktiviteter. Kring dessa mål råder en tydlig överensstämmelse mellan personal, barn och föräldrar. Personal, barn och föräldrar är också överens i hög grad när det gäller problemen i fritidsverksamheten. Det är framför allt om barngruppens storlek, personaltätheten och bristen på lämpliga lokaler. Flera av de intervjuade pedagogerna beskriver en situation, där de inte kan gå iväg med en grupp barn på exempelvis museum eftersom den kvarvarande gruppen av barn är för stor i förhållande till personalstyrkan för att kunna garantera barnens säkerhet. Detsamma gäller vid flera fritidshem om man vill dela upp barngruppen i mindre grupper för att ägna sig åt någon kreativ aktivitet i fritidshemmets egna lokaler. Om en personal går undan med en mindre grupp så blir den kvarvarande gruppen för stor för den övriga personalen.

Sätter man fritidshemmets kvalitet i relation till de statliga kraven på verksamheten finns det all anledning till eftertänksamhet. Barnen får förvisso hjälp om de slår sig eller far illa på andra sätt, men författarna menar att detta är självklara mål och i de allmänna råden

ställs krav som går mycket längre än elementär omsorg. Under gynnsamma förhållanden kan fritidshemmen ge barnen förutsättningar för ett bra liv. Barnen lär sig exempelvis om mänskliga relationer, samhällets värderingar o s v. Att dessa gynnsamma förhållanden på fritidshem inte alltid kan skapas beror enligt författarna i huvudsak på barngruppernas storlek. Ett annat problem är att det är få fritidshem som lokalmässigt är dimensionerade för de stora barngrupper som går på fritidshemmen idag.

Torstensson-Ed & Johansson (2000) diskuterar fritidshemmens integration i skolan i sin kunskapsöversikt och de konsekvenser som samgåendet fått för personalen. Förskoleklassens intåg har inneburit att efterfrågan på skolbarnsomsorg har ökat menar författarna. Fler barn har medfört att personalens situation blivit mer pressad eftersom resurserna inte ökat i motsvarande grad.

3.5 REKOMMENDATIONER OM GRUPPSTORLEK OCH PERSONALTÄTHET?

Internationellt finns många studier där man försökt kartlägga gruppstorleken och personaltäthetens betydelse för pedagogisk kvalitet. Dessa studier visar att det är vanskligt att bedöma dessa strukturella faktorerens betydelse isolerat från andra faktorer, men att framför allt barngruppernas storlek, och i något mindre grad personaltätheten, har betydelse för verksamheten i olika avseenden. Även svenska studier tyder på att gruppstorleken, tillsammans med faktorer som personalens kompetens och mer kontextuella faktorer, kan ha betydelse för bl. a. den pedagogiska kvaliteten, samspelet och relationerna mellan personal och barn, ljudnivån och förekomsten av stress bland barn och personal.

Flertalet av de svenska studierna har emellertid behandlat just gruppstorleken och personaltäthetens betydelse ganska perifert. Många av de slutsatser som dras i vissa studier bygger därför mer på rimlighetsresonemang – t ex att små grupper är bättre än stora eftersom personalen får mer tid till varje enskilt barn – än systematiska empiriska iakttagelser. Endast i ett fåtal studier fokuseras faktorer som gruppstorlek och personaltäthet mer direkt. En möjlig förklaring till detta kan vara att vi i Sverige under lång tid haft jämförelsevis små barngrupper och hög personaltäthet. Det har därför inte funnits något direkt behov att undersöka just dessa två faktorerens betydelse. När forskare har undersökt effekterna av olika förändringar inom

barnomsorgen så har faktorer som personalens utbildningsnivå, barngruppens sammansättning, lokalernas utformning m.m. också vägt in vid sidan av gruppstorlek och personaltäthet.

Utvecklingen mot större barngrupper och lägre personaltäthet inom förskola och fritidshem väcker frågan om det är nödvändigt eller önskvärt att återinföra någon form av rekommendationer vad gäller sådana strukturella faktorer. I samband med barnsomsorgens expansion präglades verksamheten av en stark statlig styrning via regler och statsbidrag. Utifrån barnstugeutredningens förslag på 1970-talet infördes normer beträffande lokaler, barngruppernas storlek och personaltäthet. Enligt socialstyrelsens normer skulle det med tre heltidsanställda vuxna finnas högst 12 barn på småbarnsavdelningar (barn upp till 3 år) och högst 15 barn på avdelningar med äldre barn.

En fråga man kan ställa sig är om det är intressant att titta på andra länders rekommendationer angående gruppstorlek och personaltäthet, eftersom det är svårt att jämföra olika länders barnomsorg. För tio år sedan gjordes en jämförelse mellan olika länder som visade på stora skillnader mellan olika länder vad gäller barngruppsstorlek, personalens utbildning och olika kvalitetsaspekter (Lamb, Sternberg, Hwang, & Broberg, 1992). Även om de strukturella villkoren i många avseenden försämrats så att vi i dagens läge har mer gemensamt med många andra länder än för tio år sedan, har vi internationellt sett fortfarande relativt små barngrupper och hög personaltäthet.

Munton m fl (2002) har i sin kunskapsöversikt visat på gruppstorlekens och personaltäthetens betydelse för den kvalitet som utvecklas inom förskola och barnomsorg i olika länder. Utifrån detta påtalar man behovet av någon form av rekommendationer för gruppstorlek och personaltäthet inom barnomsorgen i Storbritannien.

Rekommendationer vad gäller personaltäthet och gruppstorlek har getts ut i andra länder, bl a i USA av fackorganisationen National Association for the Education of Young Children (NAEYC).

Varje stat i USA hade från början egna riktlinjer för barnomsorgen. American Public Health Association (APHA) och the American Academy of Pediatrics (AAP) föreslog 1992 gemensamma rekommendationer vad gäller personaltäthet och gruppstorlek för de yngsta barnen. Den personaltäthet som rekommenderas var följande: 3:1 för spädbarn, 4:1 för tvååringar och 7:1 för treåringar. Med två vuxna i varje grupp var den rekommenderade gruppstorleken: 6 spädbarn, 8 tvååringar eller 14 treåringar per grupp. Vidare borde personalen ha eftergymnasial utbildning på områden som rör barns utveckling, "early childhood education" eller närliggande områden.

Dessa rekommendationer innebär en personaltäthet som både ligger över och under de förhållanden som råder i småbarngrupperna inom svensk förskola.

I dag finns det vissa förskolor i USA som tillämpar dessa rekommendationer. National Institute of Child Health & Human Development (NICHD) publicerade i julinumret 1999 av American Journal of Public Health en studie som visade att barn som går på förskolor som följer rekommendationerna om gruppstorlek och personaltäthet som utfärdats av American Public Health Association (APHA) har bättre resultat på tester som mäter läsförståelse och språk. Barnen uppvisade också färre beteendestörningar än de barn som inte gick i reglerade grupper. Undersökningen involverade ett stort antal forskare från NICHD och olika universitet i USA och omfattade mer än 1 200 barn på tio olika orter i USA. Duane Alexander, chef för NICHD, menar i ovan refererade artikel att dessa resultat visar att rekommendationer för kvalitet som gruppstorlek och personaltäthet har en stor betydelse för barns utveckling och att dessa resultat kan utvärderas av politiker och föräldrar.

Viss forskning tyder således på att rekommenderade riktlinjer för personaltäthet och gruppstorlek kan ha en gynnsam effekt på verksamhetens kvalitet. Någon optimal nivå för t ex gruppstorlek går dock inte att fastställa. Faktorer som personalens kompetens, lokaler- nas storlek och utseende samt barngruppernas sammansättning socialt, etniskt, köns- och åldersmässigt samspelar med strukturella faktorer som personaltäthet och gruppstorlek. För att kunna ge en fördjupad bild av hur alla dessa faktorer samspelar och påverkar verksamheten i förskola och fritidshem skulle det krävas mer forskning utifrån svenska förhållanden. I dag är den forskningsbaserade kunskapen om t ex personaltäthetens betydelse för verksamheten i fritidshemmen nästan obefintlig och här finns det heller inga internationella studier att luta sig mot.

3.6 SAMMANFATTNING

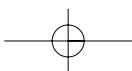
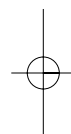
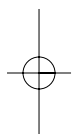
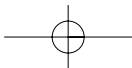
Det kan konstateras att *gruppstorlek* och *personaltäthet* enligt befintlig forskning påverkar kvaliteten i förskola och skolbarnsomsorg i flera olika avseenden. Samtidigt finns en rad andra faktorer som också är betydelsefulla i sammanhanget, framför allt *barngruppens sammansättning*, *personalens kompetens* och *lokalernas storlek och beskaffenhet*. Olika strukturella faktorer samspelar således på ett komplext sätt.

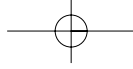
Forskning visar också på svårigheten att identifiera ideala kvoter för personaltäthet eller fastställa optimala nivåer för gruppstorlek. Detta sammanhänger med att ovan nämnda faktorer samspelar och att ingen enskild variabel eller faktor kan isoleras och lyftas ur sitt sammanhang.

Låg personaltäthet och stora grupper kan ha negativa effekter på barns språkutveckling och samspelet mellan barn och vuxna. Stora grupper kan också ha negativ inverkan på hur relationerna mellan barnen utvecklas och bidra till ökad stress bland barn och personal. Barngruppernas storlek har också betydelse för ljudnivån. Studier visar att "bullernivån" i många fall är alltför hög i förskolor med stora grupper. Därvid har också lokalernas storlek och utformning stor betydelse.

En slutsats som kan dras utifrån forskningen är att gruppstorlek har större betydelse för kvaliteten än personaltäthet, d v s mindre grupper är att föredra framför större med samma personaltäthet. Svensk och internationell forskning tyder också på att vissa kategorier – bl. a. yngre barn, barn i behov av särskilt stöd och socialt missgynnade barn – gynnas mer än andra av att vara i mindre grupper.

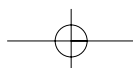
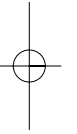
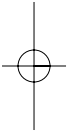
Rekommendationer beträffande personaltäthet och gruppstorlek förespråkas i vissa andra länder, bland annat i Storbritannien och USA. Viss forskning tyder också på att rekommenderade riktlinjer för personaltäthet och gruppstorlek kan ha en gynnsam effekt på verksamhetens kvalitet. Det är emellertid inte helt oproblematiskt att överföra erfarenheter från andra länder. För att kunna ge en fördjupad bild av hur alla olika faktorer samspelar och påverkar verksamheten i förskola och fritidshem skulle det krävas mer forskning utifrån svenska förhållanden.





Kapitel 4

En statistisk bild av verksamheterna



4.1 ENKÄTEN – FÖRUTSÄTTNINGAR OCH UTFÖRANDE

Skolverket har genomfört en enkätstudie under hösten 2002 för att mäta nivåerna på gruppstorlekar och personaltäthet. Enkäten riktades till ett urval av förskolor, fritidshem och förskoleklasser. I efterdyningarna av Skolverkets översyn av barnomsorgsstatistiken 1998 avbröts insamlingen av gruppstorlekar i förskola och fritidshem. Åtgärden motiverades med att många kommuner inte kunde tillhandahålla tillförlitliga uppgifter. Den årliga statistiken skulle ersättas med regelbundna urvalsinsamlingar där förskolorna själva skulle få besvara frågor om bl.a. gruppstorlek. För fritidshemmen fattades inget beslut om någon återkommande insamling.

En del av de problem som diskuterades 1998 är fortfarande olösta. Kommunerna har i många fall inte en tillräckligt utvecklad administration för att behandla den här typen av frågor centralt, utan de får skicka enkäterna vidare ut i organisationen. Vissa kommuner gör statistiska insamlingar i samband med egna uppföljningar, men det finns också många, företrädesvis mindre kommuner, som inte färdigställer någon sådan statistik. Den enda lösningen är att distribuera enkäten direkt till de närmsta cheferna med ett operativt ansvar, oftast rektorer eller områdeschefer. Adresserna till fritidshem och förskoleklass finns samlad i SCB:s skolregister, men för närvarande finns det inget heltäckande förskoleregister i Sverige. Tidigare erfarenheter av företagsregistret har visat att det inte är tillräckligt tillförlitligt för den här typen av undersökning. En bortfallsanalys som gjordes 2001 visade att drygt hälften av enheterna som inte besvarade Skolverkets gruppstorleksenkät ägnade sig åt annat än förskoleverksamhet. Troligtvis innehåller företagsregistret både över- och under- täckning.

Det enda alternativet som återstod för projektet var att samla in adressuppgifter och sammanställa ett eget förskoleregister. Den lämpligaste urvalsmetoden enligt SCB:s bedömning var ett stratifierat, obundet slumpmässigt urval. Stratifieringen gjordes på grundval av kommunernas storlek, som kan antas vara korrelerade med de båda målvariablerna gruppstorlek och personaltäthet. Ett urval bestående av 32 kommuner uppmanades att skicka in uppgifter om sina förskolor, inklusive namnet på lämpliga kontaktpersoner. Antalet avdelningar på varje enhet var fortfarande obekant, och enkäten konstruerades så att flera avdelningar fick plats på samma blankett.

Frågeblanketter skickades ut via post till alla utvalda förskolor, fritidshem och förskoleklasser. SCB skickade ut påminnelser i flera omgångar innan insamlingen avslutades den 12 november. Materialet levererades till Skolverket den 26 november 2002. En sammanställning av datainsamlingen:

Figur 5: Beskrivning av inflödet, Förskola

	Antal förskolor	Procent
Efter första utsändning	1280	75
Efter påminnelser	261	15,3
Undertäckning	4	0,2
Totalt antal svar	1545	90,6
Bortfall	161	9,4
Nettourval	1706	100

Figur 6: Beskrivning av inflödet, Fritidshem

	Antal fritidshem	Procent
Efter första utsändning	515	69,4
Efter påminnelser	139	18,7
Undertäckning	13	1,7
Totalt antal svar	667	89,6
Bortfall	75	10,1
Nettourval	742	100

Figur 7: Beskrivning av inflödet, Förskoleklass

	Antal förskoleklasser	Procent
Efter första utsändning	511	71,3
Efter påminnelser	130	18,1
Undertäckning	11	1,5
Totalt antal svar	652	90,9
Bortfall	65	9,1
Nettourval	717	100

I nuläget finns det inga uppgifter om det totala antalet förskole-, fritidshemsavdelningar eller förskoleklasser som finns i landet, men de barn som finns redovisade i förskoleenkäten utgör ungefär 20 procent av det totala antalet barn som var inskrivna i förskolan på hösten 2001.¹⁶ Motsvarande siffra för fritidshem och förskoleklass är cirka 18 procent.

16) Enligt statistik i "Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror 2002: del 2", Skolverket 2002

En närmare granskning av bortfallet visar att en stor majoritet är "ej avhörda", d.v.s. respondenten har valt, utan motivering, att inte skicka in någon blankett. Dessutom förekom ett visst partiellt bortfall, d.v.s. fall där respondenten hade hoppat över enskilda frågor av misstag eller av integritetsskäl. Avsaknaden av en komplett urvalsram gör att materialet inte kan användas för att exempelvis skatta antalet förskoleavdelningar i landet. Bortfallet följde inget systematiskt mönster, och projektet såg ingen anledning att göra någon fördjupad bortfallsanalys.

Det finns flera sorters validitetsproblem som kan lägga hinder i vägen för en enkätstudie av det här slaget. Några av dem beror på själva enkätverktyget, och analysen av sådan problematik finns väl dokumenterad inom den statistiska litteraturen, exempelvis bortfallsanalys. Förekomsten av sådana felkällor beror delvis på själva studieobjektet, i vårt fall förskolor, fritidshem och förskoleklasser, och svårigheterna med att definiera och avgränsa vissa fenomen eller begrepp. Redan innan studien påbörjades var projektet medvetet om flera potentiella validitetsproblem. En av de största komplikationerna härrör från den diversifierade organisationsstrukturen. Den långt gångna decentraliseringen har gjort att verksamheten antagit olika former, och det är svårt att konstruera enkätfrågor som fungerar i alla organisationer.

För att definiera begreppet "gruppstorlek" valdes en beprövad formulering som använts vid tidigare undersökningar, nämligen att "med avdelning menas här en barngrupp som ett arbetslag ansvarar för". Begreppet gruppstorlek utgår alltså från arbetslaget¹⁷. Stora grupper i förskola, fritidshem och förskoleklass delas vanligtvis in i mindre grupper. Att jämföra stora grupper med normalstora grupper är lite som att jämföra "äpplen och päron". Skillnaden handlar kanske mera om organisation än om reella förutsättningar. Alla delar av verksamheten är emellertid inte möjlig att rationalisera om gruppen är på 80-90 barn. En stor grupp gör att relationerna mellan barn och personal riskerar att bli ytlig och svår att överblicka. I stora grupper kan det lätt bli den starke som tar överhanden. Läroplanerna tydliggör personalens ansvar för varje enskilt barns utveckling och lärande. Detta förutsätter att personalen har möjlighet att utveckla en personlig relation till alla barnen på avdelningen.

17) I förskolans läroplan formuleras riktlinjer för *arbetslaget*. I Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet formuleras riktlinjerna till *skolan, alla som arbetar i skolan* samt *läraren*.

För att underlätta jämförelser med tidigare år har extrema gruppstorlekar fått stå kvar i oförändrat skick. Materialet har inte rensats eller gallrats. Andelen förskoleenheter med extrema värden är i princip oförändrade jämfört med tidigare år. I resultatredovisningen används genomgående percentilmått som är mer eller mindre okänsliga för extremvärden.

Under insamlingens gång uppdagades några validitetsproblem som komplicerar analysen av enkätsvaren. I flera fall var det uppmärksamma respondenter som tog kontakt med SCB eller Skolverket och redogjorde för olika sorters tolkningsproblem. Med största sannolikhet har andra respondenter besvarat enkäten utan att först ha begärt hjälp från Skolverket eller SCB, och risken är att deras svar bygger på en felaktig tolkning av en eller flera enkätfrågor.

Ett problem för undersökningen var att barnen i förskoleklass ofta går i integrerade grupper tillsammans med elever från grundskolan. Antalet barn som är inskrivna i förskoleklass blir då bara en liten del av det totala antalet barn som är placerade tillsammans, vilket resulterar i validitetsproblem. På frågan "hur många barn läser tillsammans vid dessa tillfällen" har flera rektorer angett orealistiskt stora tal som sannolikt avser hela skolan och inte den aktuella klassen. Naturligtvis är det svårt att tolka sådana resultat, och komma fram till ett "sant" värde på gruppstorleken. En klass eller grupp som möts i flera olika konstellationer under en vanlig vecka har helt enkelt ingen enhetlig gruppstorlek. Gruppstorlek är ingen statisk storhet. På många förskolor, fritidshem och förskoleklasser varierar sålunda gruppstorlekarna under dagen beroende på organisation och vistelsetider.

I många skolor arbetar fritidspedagogerna i flera verksamhetsformer. Det kan vara svårt för rektor att veta exakt vilken del av tjänstgöringen som ligger inom ramen för förskoleklassen, skolan eller fritidshemmet. En annan yrkeskategori som kan ha vållat problem för respondenterna är olika former av assistenter. Några av dem bistår den övriga personalen aktivt i arbetet med barngruppen, medan andra lägger merparten av sin tid på ett eller ett par barn som är i behov av särskilt stöd. I många skolor är fritidspedagogerna en integrerad del av lärarlagen, och det är inte säkert att alla respondenter följde instruktionerna och tog bort grundskollärarna ur personalredovisningen.

På vissa enheter har personalen tilldelats administrativa arbetsuppgifter. Andra enheter har satsat på att utveckla olika former av administrativt stöd åt personalen som jobbar i barngrupp. Vissa kom-

muner har speciella servicefunktioner, ex. vikariepooler, som sparar tid åt personalen i samband med sjukfrånvaro. Sådana lösningar eliminerar lite av den "friktion" som finns i vardagen och ger personalen möjlighet att koncentrera sin energi på frågor som rör barngruppen. På vissa avdelningar måste personalen både byta lampor och ta ett ansvar i köket, medan andra enheter har valt att anställa kökspersonal och vaktmästare som ansvarar för sådana praktiska syslor. Under sådana omständigheter är det svårt att konstruera frågor som kan garantera en god jämförbarhet oavsett organisation eller övriga förutsättningar.

Måttet gruppstorlek beskriver antalet inskrivna barn på en avdelning, men det säger ingenting om barnens vistelsetider. Av hänsyn till respondenterna – vissa av dem ansvarar för fler än 100 barn – valde projektet en rätt grov uppdelning där barnens vistelsetider ordnades i tre olika kategorier. Självklart kan man göra korrektionsberäkningar på gruppstorlekarna och skapa ett nytt mått som tar hänsyn till barnens vistelsetider, men beräkningar av det slaget har en tendens att bli väldigt subjektiva, och därför har vi valt att avstå från sådana justeringar. Kommunerna själva använder ofta "volymmått" i sin uppföljning, d.v.s. den totala vistelsetiden för alla barn under en tidsenhet. Nackdelen med sådana kompensationsberäkningar är att man jämför två kvalitativt olika saker. 18 heltidsbarn är inte samma sak som 36 barn på halvtid. Enligt läroplanen skall personalen ta hänsyn till behoven hos varje enskilt barn, och ett barn har inte annorlunda eller mindre behov bara för att en förälder råkar arbeta halvtid.

För att resultaten skulle bli rättvisande så inkluderades även de förskolebarn som skulle skrivas in omedelbart efter själva mätningen. Respondenterna hade möjlighet att räkna in de barn som skulle börja senast 4 veckor efter mätpunkt i en särskild kategori. Enkäten avsåg förhållandena vid en tidpunkt (vecka 38) då förskolorna får ta emot och skola in många nyanlända barn. I alla de kommande beräkningarna av gruppstorlekarna i förskolan ingår de barn som inte hade hunnit börja vecka 38, men som skulle skrivas in under perioden september-oktober. Hade dessa barn inte blivit inräknade i enkätunderlaget hade projektet löpt risken att få in ofullständiga data som konsekvent hade underskattat gruppstorlekarna i förskolan.

Det är svårt att göra enkätfrågor eller skriva instruktioner som inte förutsätter att respondenten gör en egen, subjektiv tolkning av frågan utifrån förhållandena i den egna organisationen. Av det skälet är det naturligt att en enkät av det här slaget innehåller en del tvetydigheter. Vår bedömning är emellertid att statistiken håller för de

slutsatser som kommer att redovisas i rapporten. Ur projektets perspektiv är det intressant att undersöka de lite större dragen som framträder ur statistiken. Projektet har däremot inte lagt ner någon kraft på att nagelfara alla decimaler som finns begravda i enkätaterialet, eftersom en överdriven fokusering på statistiska detaljer lätt kan leda tanken fel.

Projektet har stött på vissa företeelser som måste kommenteras innan själva resultatredovisningen tar sin början. Den första handlar om lokala variationer. Det är svårt att ge en sammanfattande och entydig bild av tillståndet i verksamheterna på nationell nivå. Vi har mött stora lokala variationer när det gäller de kommunala och lokala förutsättningarna (söktryck, utbyggnad, organisation etc.) I många frågor är det svårt att dra slutsatser som äger någon generell giltighet.

Den andra komplikationen ligger i kopplingen mellan struktur och kvalitet. En förutsättning för en mera kvantitativ utvärdering är att det finns säkra måttstockar som kan användas för att gradera kvalitet och innehåll. För att en sådan analys ska vara möjlig så måste verksamheternas målsättning och metodik översättas till konkreta fenomen som kan studeras och mätas. En utvärdering som är ensidigt kvantitativ faller på en välkänd svårighet – det som ska värderas kan endast uttryckas i kvalitativa snarare än kvantitativa termer. Det är omöjligt att uttala sig heltäckande om tillståndet på en förskoleavdelning utifrån ett par statistiska nyckeltal över lokalytan, gruppstorleken eller personaltätheten. Statistiken i den här rapporten används i ett rent deskriptivt syfte.

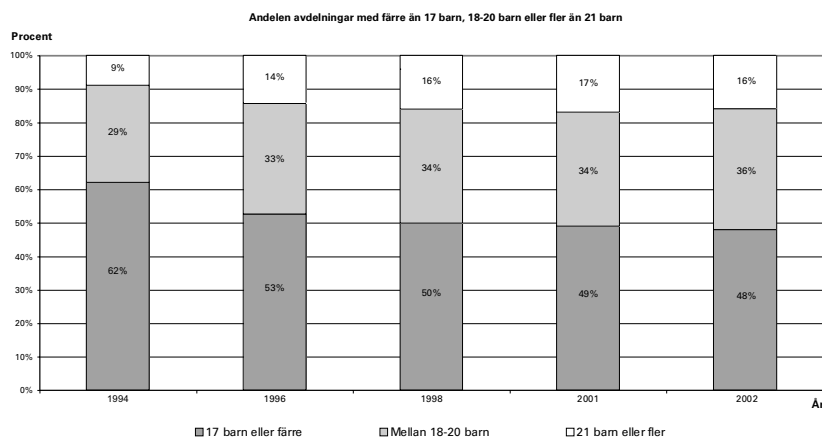
Det här kapitlet innehåller statistik som är hämtad från både projektets enkät, Skolverkets föräldraenkät och Skolverkets uppföljningssystem. I de fall då information fanns tillgänglig i flera källor valde projektet att förlita sig på de data som finns i Skolverkets uppföljningssystem. Skolverkets uppföljningsstatistik innehåller information från samtliga kommuner i landet, vilket innebär att statistiken får en bättre bredd. Tyvärr var uppföljningsstatistiken för 2002 inte iordningställd i tid för den här rapporten, men projektet har fått möjlighet att ta del av några preliminära resultat. Figurer och diagram som baseras på vår urvalsundersökning innehåller en hänvisningen i rubriken ("Urvalsundersökning").

4.2 FÖRSKOLAN

4.2.1 Gruppstorlekarnas utveckling under perioden 1994 – 2002

I det långa tidsperspektivet har gruppstorlekarna i förskolan ökat. Redan i början av 1980-talet ökade andelen avdelningar med fler än 15 barn, den dåvarande normen för statsbidraget. Under 1990-talets första år ökade gruppstorlekarna kraftigt. Mellan 1994 och 1996 minskade andelen avdelningar med färre än 17 barn med hela 9 procentenheter. Andelen avdelningar med fler än 21 barn ökade från 9 till 14 procentenheter, en ökning på hela 55 procent.

Figur 8: Gruppstorlekarnas i förskolan 1994-2002. Urvalsundersökning 2001 och 2002.

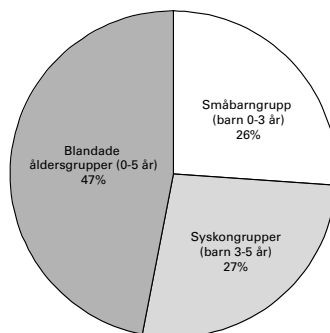


Under de senaste 4 åren har ökningstakten mattats, och gruppstorlekarna växer ytterst långsamt. Projektets enkät visar på i princip oförändrade gruppstorlekar jämfört med 2001. Den tydligaste skillnaden är att andelen avdelningar med 18-20 barn har ökat med två procentenheter på bekostnad av andelen avdelningar med färre än 17 barn. Andelen avdelningar med färre än 17 barn har minskat med 5 procentenheter sedan 1996, en minskningstakt på mindre än en procentenhet per år. Statistiken som presenteras i figur 8 avser hela riket, och det kan naturligtvis finnas lokala exempel där gruppstorlekarna har ökat i betydligt snabbare takt under de senaste åren.

4.2.2 Gruppindelning i förskolan 2002

Landets förskoleavdelningar har olika åldersindelning. Åldersindelning härstammar från Barnstugeutredningen som föreslog indelningen av barnen i åldrarna 0-3 år samt 3-6 år. Åldersindelningen har dock varierat över tid, exempelvis var s.k. utvidgade syskongrupper 0-6 år vanligt under en period. Materialet är uppdelat i tre kategorier. Småbarngrupper med barn i åldern 0-3 år, syskongrupper med barn i åldern 3-5 år, och blandade grupper med barn i åldrarna 0-5 år. Beräkningarna grundas på enkätmaterial, där varje avdelning fick uppge de inskrivna barnens födelseår. Barnens exakta födelsedatum är okänt, och vi vet inte vilka av barnen med födelseår 1999 som hade hunnit fylla 3 vid tiden för mätningen. Projektet valde medvetet att inte kräva in barnens födelsedatum med tanke på respondenterna och deras uppgiftslämnarbörda (vissa respondenter svarade för fler än 100 barn). Avdelningar där samtliga barn var födda mellan 1999 t.o.m. 2002 definierades som småbarnsgrupper.

Figur 9: Gruppindelning i förskolan

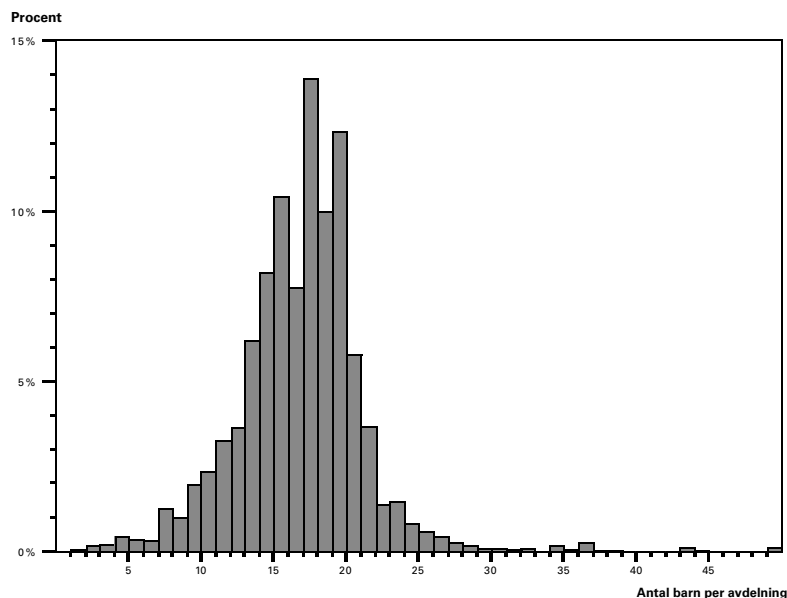


Avdelningar där alla barn var födda mellan 1996 t.o.m. 1999 definierades som syskongrupper. Alla de övriga avdelningarna sorterades in i kategorin blandade åldersgrupper. Åldersfördelning för de blandade avdelningarna har olika utseende. Det enda som de blandade avdelningarna har gemensamt är att de inte utgörs av uteslutande småbarn (födda 1999 t.o.m. 2002) eller uteslutande äldre barn (födda 1996-1999). Enkäten visar att ca hälften av landets avdelningar är blandade. Syskon- och småbarnsgrupperna utgör ungefär 25 procent vardera. Andelen småbarnsgrupper har tenderat att öka, vilket kan tyda på att de yngre barnens behov kan vara lättare att tillgoda i en mer renodlad åldersindelning. Lite senare kommer en mera utförlig beskrivning av småbarnens situation i förskolan.

4.2.3 Gruppstorlekar i förskolan 2002

Figur 10 visar ett histogram över gruppstorlekarna i förskolan. 80 procent av avdelningarna i landet har en gruppstorlek på mellan 12 och 22 barn. Hälften av avdelningarna har mellan 15 t.o.m. 20 barn inskrivna. Medianvärdet är 18 barn per avdelning. Tabellen i figur 10 visar att skillnaden är marginell mellan de nya resultaten och Skolverkets undersökning från år 2001. Dataunderlaget innehåller ett litet antal observationer med extrema värden. Avdelningar med färre än 10 barn har sannolikt ett litet upptagningsområde, alternativt består barngruppen helt eller delvis av barn som är i behov av särskilda stödinsatser.

Figur 10: Gruppstorlekar i förskolan. Urvalsundersökning



Antalet barn per avdelning 2001 och 2002 (medelvärde, median och percentiler)						
År	Medelvärde	10:e	25:e	50:e (median)	75:e	90:e
2001	17,5	13	15	18	20	22
2002	17,4	12	15	18	20	22

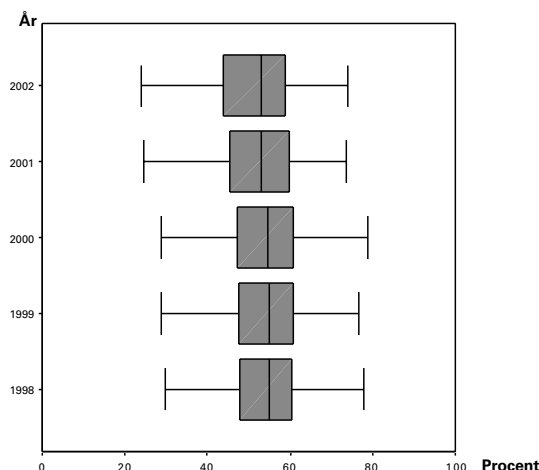
Projektet har inte gjort några speciella undersökningar eller kontroller av de extrema observationerna. Percentilmåttet är inte känsligt för ett fåtal extremvärden, och avdelningarna med mycket låga eller mycket höga nivåer på barngrupperna har inte haft någon snedvridande effekt på tabellen i figur 10.

4.2.4 Personal i förskolan med pedagogisk högskoleutbildning

Kommunernas förmåga att rekrytera högskoleutbildad arbetskraft varierar rätt kraftigt. Figur 11 visar boxplottar över andelen anställda med pedagogisk högskoleutbildning (definierat som antingen förskolläraryr utbildning, fritidspedagogutbildning eller lärarutbildning) i förskolor med kommunal huvudman. Alla boxplottar som visas i rapporten baseras på Skolverkets uppföljningsdata, och de innehåller uppgifter från samtliga kommuner i landet. En boxplott visar spridningen i en dataserie på ett överskådligt sätt. Linjen i mitten av "boxen" representerar seriens medianvärde. Själva boxen innehåller 50 procent av alla datapunkter, i vårt fall hälften av landets kommuner. Varje "klammer" som sträcks ut från boxen innehåller 25 procent av alla datapunkter. Summan av spridningen som illustreras i boxen (50 procent) plus klammarna (25 plus 25) blir 100 procent, alltså samtliga observationer i vår dataserie.

Andelen anställda med högskoleutbildning har inte förändrats på något radikalt sätt under de senaste 5 åren. År 2001 syns en förändring som skulle kunna liknas vid ett litet trendbrott. Hela boxen förskjuts åt vänster, vilket innebär att andelen anställda med pedagogisk högskoleutbildning minskar i hela intervallet. Spridningen, alltså den relativa skillnaden mellan kommunerna som har en låg respektive en hög andel anställda i förskolan med pedagogisk högskoleutbildning, verkar dock inte ha ökat.

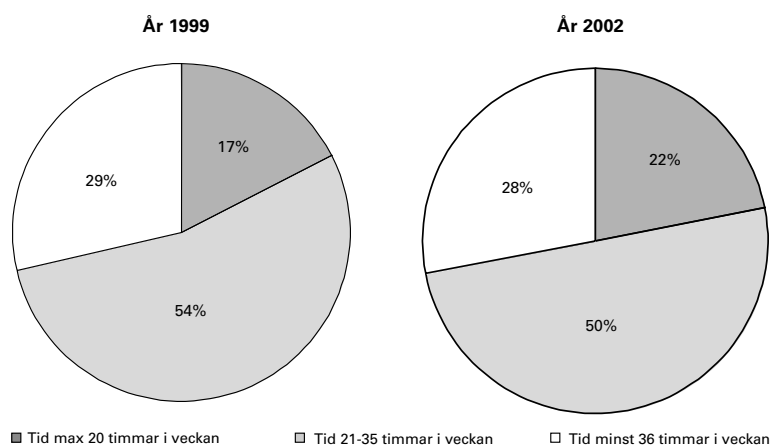
Figur 11: Boxplot över andelen anställda i förskolan med pedagogisk högskoleutbildning på kommunnivå (endast kommunal huvudman)



4.2.5 Vistelsetider i förskolan

En jämförelse med resultaten från Skolverkets stora föräldraenkät från 1999 visar att vistelsetiderna inom förskolan har blivit relativt sett kortare. Föräldraenkäten riktas till ca 60000 föräldrar som får beskriva sina erfarenheter av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Frågorna avser de faktiska vistelsetiderna, och inte den kontrakterade vistelsetiden som är överenskommen mellan föräldrarna och förskolan. Skolverket kommer senare under året att publicera en mera utförlig rapport med samtliga resultat från föräldraenkäten 2002.

Figur 12: Vistelsetider 1999 och 2002 enligt Skolverkets föräldraenkät

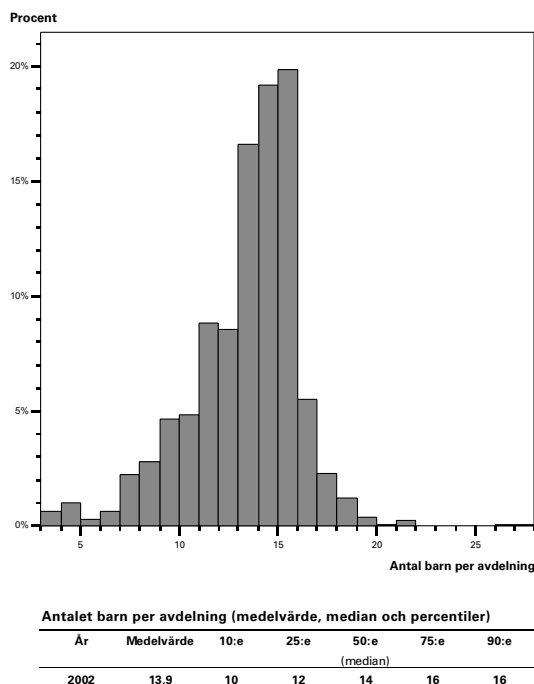


Andelen barn med en vistelsetid på minst 36 timmar i veckan har minskat från 29 till 28 procent. En högre andel barn har vistelsetider på max 20 timmar i veckan. Förändringen är sannolikt en följd av de reformer som ger barn till arbetslösa och föräldralediga rätt till 15 timmars förskoleverksamhet i veckan. Den största minskningen sker i intervallet 21 till 35 timmar i veckan. 1998 hade mer än hälften, 54 procent, av alla barn en vistelsetid på 21 till 35 timmar i veckan. 2002 har endast 50 procent av barnen i förskolan en vistelsetid på mellan 21 till 35 timmar i veckan.

4.2.6 Gruppstorlekar och småbarnsgrupper

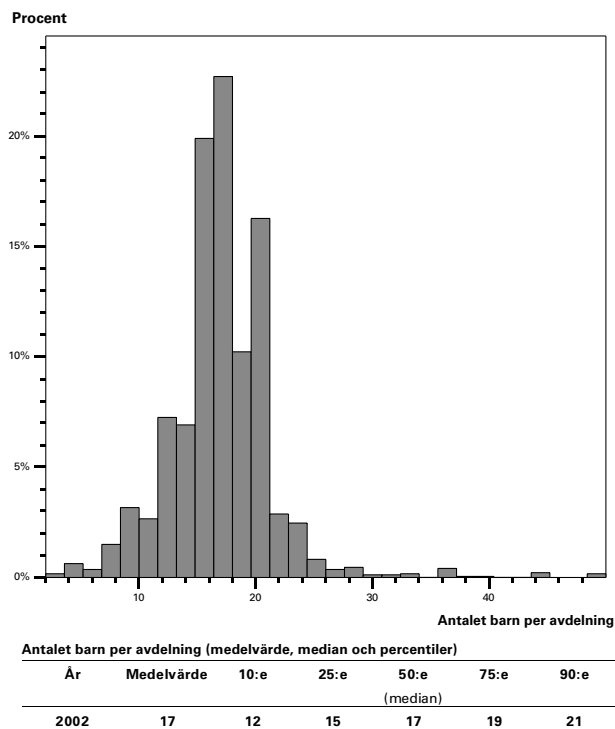
Yngre barn i åldern 0-3 år kräver mycket uppmärksamhet, omsorg och omvårdnad. Behoven av trygghet, kontinuitet och nära relationer med personalen är större hos en ettåring jämfört med en femåring. Många förskolor har valt att samla de mindre barnen i speciella småbarnsgrupper där deras behov får prägla verksamhetens innehåll och utformning. Figur 13 visar småbarnsavdelningarnas gruppstorlekar. Histogrammet visar att det är sällsynt med småbarnsavdelningar som har fler än 16 barn. En fjärdedel av småbarnsavdelningarna hade färre än 12 barn. Den överlägset vanligaste gruppstorleken för småbarnsgrupperna ligger i intervallet mellan 12-16 barn.

Figur 13: Gruppstorlekar på småbarnsavdelningarna. Urvalsundersökning



Figur 14 på nästa sida visar ett histogram över alla avdelningar (både småbarns- och blandade avdelningar) där minst 25 procent av barnen är definierade som småbarn, d.v.s. barn som är födda 1999 eller senare. Medianvärdet för avdelningarna med minst 25 procent småbarn är 17. Histogrammet visar också att en fjärdedel av avdelningarna hade fler än 19 barn. En sådan grupp består av minst 5 småbarn plus ytterligare minst 14 barn i åldern 3-5 år.

Figur 14: Gruppstorlekar på avdelningar där minst 25 procent av barnen är definierade som småbarn (födelseår 1999-2001) Urvalsundersökning

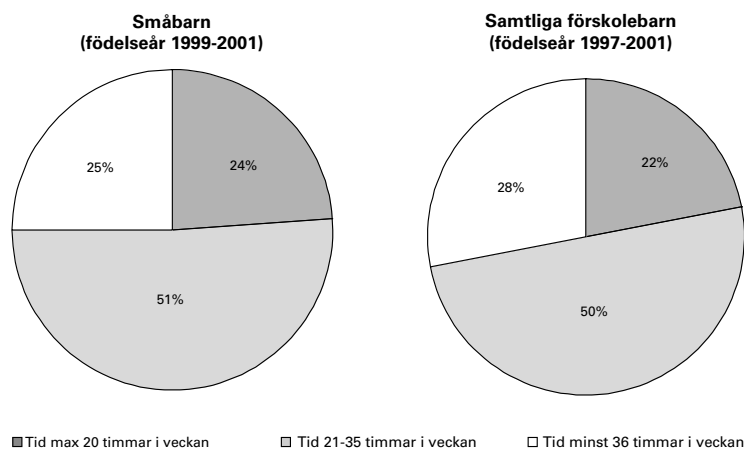


4.2.7 Vistelsetider för de yngsta barnen

Figur 25 visar skillnaden mellan småbarnens (födelseår 1999 eller senare) vistelsetider och den genomsnittliga vistelsetiden för samtliga barn i förskolan. Materialet baseras på Skolverkets föräldraenkät från 2002. Diagrammen visar att de små barnen har något kortare vistelsetider jämfört med de äldre barnen, men skillnaderna är inte speciellt stora.

25 procent av barnen på småbarnsavdelningarna hade vistelsetider på över 36 timmar i veckan. En summering visar att 28 procent av samtliga barn i undersökningen har vistelsetider på över 36 timmar. Skillnaden mellan de små barnen och förskolan generellt när det gäller andelen barn med en vistelsetid på minst 36 timmar är alltså endast 3 procentenheter.

Figur 15: Faktiska vistelsetider för småbarn i relation till genomsnittet för samtliga barn



4.3 FÖRSKOLEKLASS

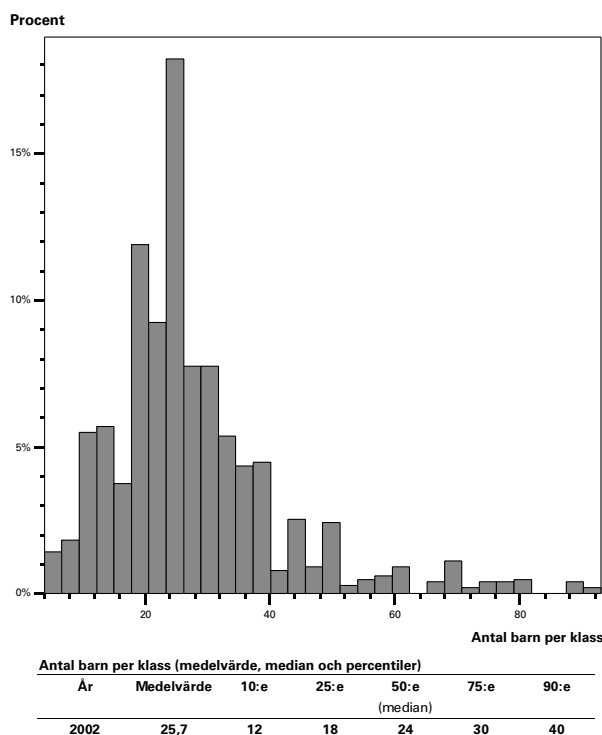
4.3.1 Gruppstorlekar i förskoleklass

Förskoleklassen är en relativt ny skolform som infördes 1998. Reformen var ett led i en strävan mot ökad integration mellan förskola, grundskola och fritidshem. Kommunerna är skyldiga att erbjuda plats på hösten det år som barnet fyller 6 år, men verksamheten är frivillig för föräldrarna/barnen.

Rent organisatoriskt har många kommuner valt att integrera förskoleklass och grundskola. Frågan är vad som är det mest relevanta måttet på gruppstorlek i förskoleklass. 90 procent av alla respondenter svarar att deras förskoleklasser kommer att arbeta integrerat med grundskolan någon gång under terminen. En dryg tredjedel svarar att skolformerna kommer att arbeta integrerat varje dag under terminen.

En bra beskrivning av gruppstorlekarna i förskoleklass måste beakta att verksamhetsformerna har samordnats i stor utsträckning, och att man måste ta hänsyn till de barn som kan tänkas tillkomma från grundskolan.

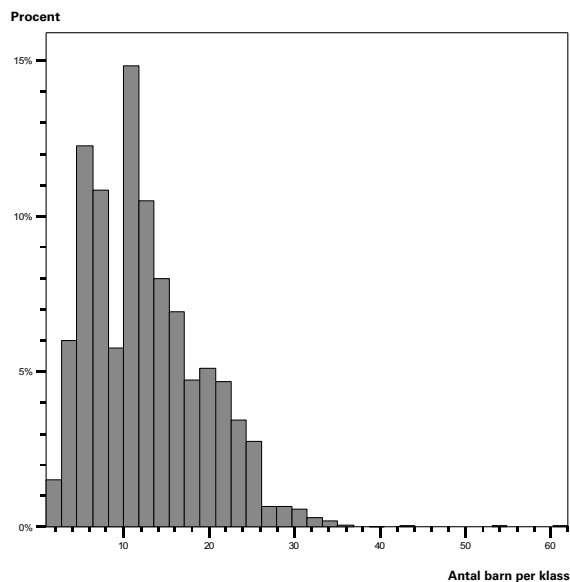
Figur 16: Det maximala antalet barn i förskoleklass och grundskola som placeras tillsammans. Urvalsundersökning



Enkäten som skickades ut till förskoleklasserna innehöll en fråga om det maximala antalet barn som var tillsammans vid de tillfällen då gruppen var integrerad med elever från grundskolan. Respondenternas svar på den enkätfrågan är sammanställd i figur 16. För att få en fullständig bild av gruppstorlekarna vore det nödvändigt att genomföra flera mätningar och studera hur gruppstorlekarna varierar över tid. Att ha en stor grupp barn under kortare perioder eller under vissa avgränsade moment behöver inte innebära några problem för ett kompetent arbetslag, men att kontinuerligt behöva jobba med en stor barngrupp skapar helt andra och betydligt svårare förutsättningar.

I figur 17 på nästa sida ingår uteslutande barn som är födda under perioden 1996-1997 och som är inskrivna i förskoleklass. En tredjedel av klasserna skulle endast undantagsvis arbeta integrerat med grundskolan (max en gång i veckan). I de fallen där förskoleklassen inte är integrerad med grundskolan är det mera relevant att endast redovisa de barn som verkligen är inskrivna. Nivåerna på gruppstorlekarna blir betydligt lägre om man bara tar hänsyn till barnen som går i förskoleklass.

Figur 17: Antalet barn i förskoleklass



Antal barn per klass (medelvärde, median och percentiler)						
År	Medelvärde	10:e	25:e	50:e (median)	75:e	90:e
2002	13	5	8	11	17	22

Barn som är inskrivna i förskoleklass vistas som regel i verksamheten 3 timmar per dag. Dessa timmar är kostnadsfria för föräldrarna¹⁸. Utöver sin vistelse i förskoleklass är också många sexåringar inskrivna i fritidshem, vilket innebär att de möter två verksamheter under samma dag.

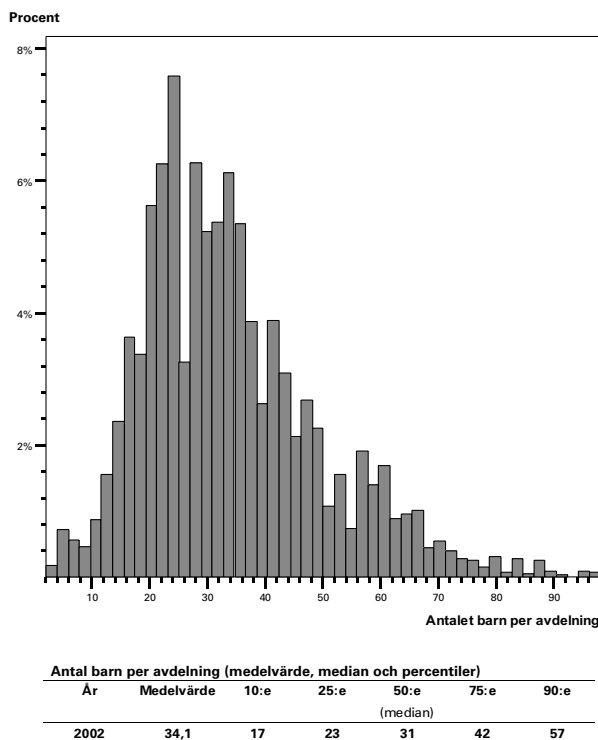
18) Förskoleklassen behandlas i skollagen 2b kap. Där anges kommunernas skyldighet att erbjuda plats samt att verksamheten ska vara kostnadsfri 525 timmar per år.

4.4 FRITIDSHEM

4.4.1 Gruppstorlekar i fritidshem

Histogrammet över gruppstorlekarna i fritidshem visar på stora variationer. Gruppstorlekarnas spridning är märkbart större i fritidshemmen än i förskolan. I förskolan var värdet på den 90 percentilen 22 procent högre än medianvärdet. I fritidshemmen var den 90 percentilen hela 83 procent högre än medianvärdet! Om den differensen "översattes" till förhållandena inom förskolan så skulle, under förutsättning att förskolans medianvärde fortfarande var 18, den 90 percentilen ha värdet 33 barn (det faktiska värdet var 22)! Endast 10 procent av fritidshemsavdelningarna hade 17 barn eller färre. 25 procent av fritidshemsavdelningarna hade fler än 41 barn.

Figur 18: Gruppstorlekar i fritidshem. Urvalsundersökning.



Projektet gjorde en kortare rundringning och ställde frågor till ett antal fritidshem som hade angett mycket stora gruppstorlekar. Sondringen visade att några av enheterna hade genuint svåra förut-

sättningar, medan andra visade prov på en utvecklad och genomtänkt organisation. För att beskriva hur organisationen kan se ut så kommer två korta exempel, nämligen de två skolorna A-skolan och B-skolan.

A-skolan är en skola med många elever och begränsat lokalutrymme. Fritidshemsverksamheten är organiserad i flera storgrupper. Grupperna för skolbarn år 1-3 varierar mellan 49 och 69 barn. Sexåringarna går i en mindre grupp med 30 barn. För att lösa lokalfrågan har ett par fristående baracker flyttats till skolgården, vilket har avhjälpt lokalproblemen, men gjort att ytan för barnens utomhuslek har minskat. Skolans sexåringar har sina lokaler i en före detta förskola som ligger på gångavstånd från skolan. Flera avdelningar har begränsade möjligheter att utöva smågruppsaktiviteter.

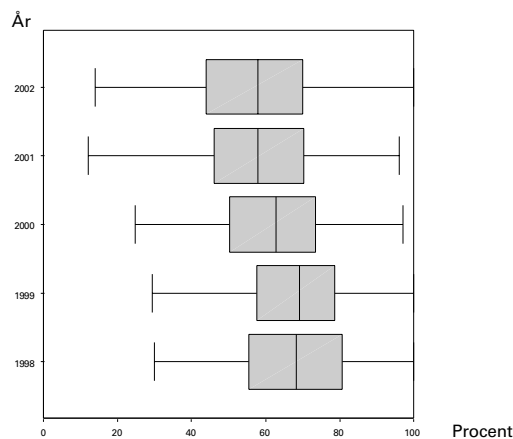
Alla barnen äter mellanmål i skolmatsalen och serveras av skolans måltidspersonal. Storleken på grupperna varierar under dagen. Mellan klockan ett och tre är alla barn närvarande. Gruppstorleken varierar även över året. Allra flest barn har man i början av höstterminen, men under vårterminen slutar en del barn och påfrestningarna minskar. Framför allt gäller det de äldre barnen.

I B-skolan med 110 elever har man valt att fullständigt integrera skola och fritidshemsverksamhet. Ingen uppdelning görs mellan skoldag och fritid. Alla lärare och all fritidshemspersonal arbetar tillsammans under hela dagen. Grunden för arbetet är de individuella handlingsplaner som finns för varje elev. Handlingsplanerna omfattar både skolämnen och fritidsaktiviteter. Utifrån dessa planer grupperas barnen.

4.4.2 Fritidspersonalens utbildning

Kommunerna har varit mer eller mindre framgångsrika när det gäller rekryteringen av personal med pedagogisk högskoleutbildning (se figur 19). Fritidshemmen präglas generellt av stor spridning när det gäller gruppstorlekar, personaltäthet etc. Andelen anställda med pedagogisk högskoleutbildning är inget undantag. I vissa kommuner utgör andelen högskoleutbildade pedagoger cirka 15 procent av den totala arbetsstyrkan. I andra kommuner har praktiskt taget alla anställda på fritidshemmen en pedagogisk högskoleutbildning. Skillnaderna mellan kommunerna har dessutom tenderat att öka under de senaste åren. En rimligt hög genomsnittlig utbildningsnivå är en av förutsättningarna för kvalitet, och ur ett likvärdighetsperspektiv är det bekymmersamt om skillnaderna mellan kommunerna fortsätter att öka.

Figur 19: Andelen anställda på fritidshem med pedagogisk högskoleutbildning mätt på kommunnivå



4.5 VARIATIONER INOM OCH MELLAN KOMMUNER

4.5.1 Varför finns det skillnader?

Ett av motiven bakom decentraliseringen var att verksamheten skulle anpassas till lokala förhållanden på ett bättre sätt. En sådan målsättning kan öppna upp för större variationer eftersom kommunerna får möjlighet att göra olika politiska prioriteringar.

Orsakerna till statistiska skillnader kan sökas på olika håll. En del av spridningen beror på det faktum att kommunerna har olika förutsättningar. Vissa kommuner har ett mera gynnsamt utgångsläge, ex. ett bra bestånd av lämpliga lokaler, bra sociala förhållanden, en hög genomsnittlig utbildningsnivå på personalen etc. De kan medvetet välja en lägre nivå på exempelvis personaltätheten utan att för den skull riskera en sämre måluppfyllelse. Att välja en relativt sett låg personaltäthet kan vara ett utslag av en legitim politisk viljeinriktning, förutsatt att besluten baseras på bra underlag och verksamheterna har förutsättning att arbeta efter intentionerna i måldokumentet.

Variationerna kan emellertid också orsakas av att vissa kommuner inte gör några utvärderingar och de har ofullständiga kunskaper om sin egen verksamhet. Resultatet kan bli att verksamheterna drabbas av stora sparbetning och att personalen inte får en rimlig möjlighet att ta pedagogiska hänsyn. Den förstnämnda typen av spridning kan vara ett utslag av målstyrning med en god och effektiv resursallokering, medan den senare typen av spridning utgör ett direkt hot mot kraven på ett likvärdigt utbildningssystem. Ur ett renodlat statistiskt perspektiv är det svårt att värdera spridningen i både absoluta och relativa termer. Vad är egentligen rimliga nivåer på spridningen? Var går gränsen mellan "sunda" och "osunda" variationer? Att ge ett statistiskt svar på den frågan är omöjligt om man inte först stipulerar ett kvantitativt samband mellan exempelvis personaltäthet och kvalitet och samtidigt kontrollerar för andra väsentliga faktorer som lokaler, personalens utbildning etc.

Projektet har genomgående valt att undvika den typen av kvantitativ analys eftersom det saknas en solid teoretisk grund för några sådana antaganden. Den enda möjligheten att värdera likvärdigheten är att studera den vardagliga praktiken ute i barnomsorgen närmare. Finns det stora skillnader i arbetssätt? Är förmågan att arbeta utifrån läroplanens intentioner märkbart sämre i vissa kommuner än i andra?

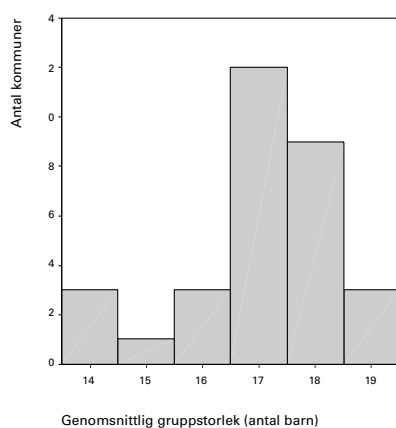
Det kommande stycket innehåller exempel från förskola och fritidshem. Ambitionen är att rent deskriptivt försöka visa på de variationer som finns mellan och inom kommuner. I bakgrunden finns uttalade krav på likvärdighet, men tyvärr är kunskapsläget inte sådant att projektet kan värdera spridningen. Det är mycket svårt att bedöma hur stor spridning som är motiverad eller önskvärd utifrån kommunernas förutsättningar. En kommunenkät som Skolverket gjorde under sommaren/hösten 2002 visade emellertid att en stor grupp kommuner uppgav att barngruppernas dimensionering inte bestäms utifrån exempelvis personalens utbildning¹⁹. Den enskilt viktigaste faktorn var ekonomi.

19) Enligt resultat från Skolverkets pågående projekt förskolan och läroplanen

4.5.2 Variationer inom förskolan

Det enklaste sättet att illustrera spridningen är att redovisa de skillnader i medelvärde som kan urskiljas på kommunnivå. Om den genomsnittliga gruppstorleken på kommunnivå varierar kraftigt så innebär det att det finns stora, systematiska skillnader mellan kommunerna när det gäller gruppstorlekar i förskolan.

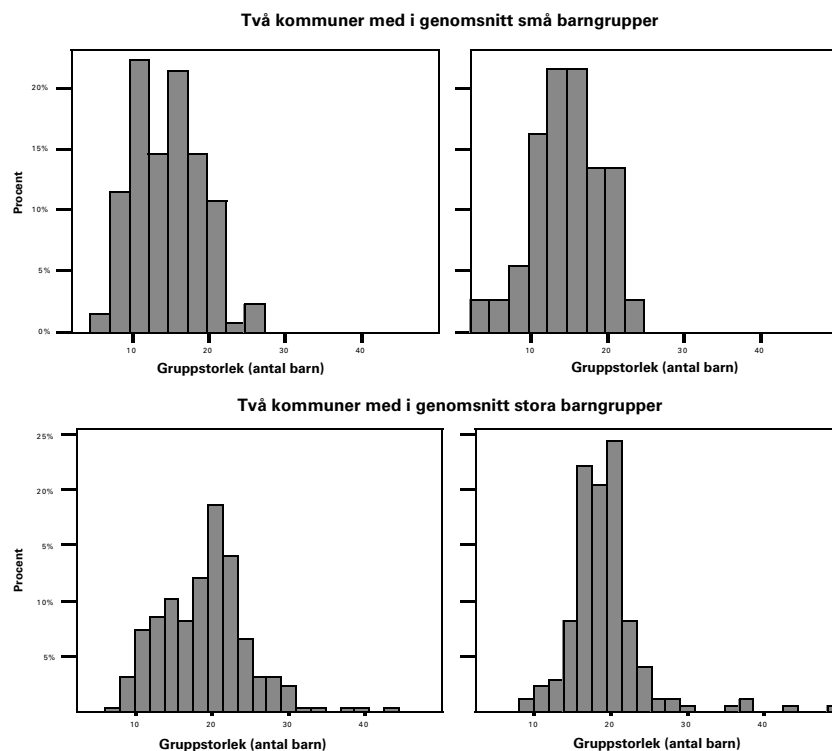
Figur 20: Genomsnittlig gruppstorlek i förskolan (mätt på kommunnivå). Urvalsundersökning.



Runt 70 procent av landets kommuner har en genomsnittlig gruppstorlek på mellan 16-18 barn. Kommuner med en genomsnittlig gruppstorlek på mindre än 15 barn per förskoleavdelning är i flertalet fall glesbygdskommuner.

Den största delen av spridningen finns *inom* kommunerna, och inte mellan dem. Förhållandet illustreras i figur 21. Figuren innehåller fyra kommuner som har relativt sett extrema värden på den genomsnittliga gruppstorleken (runt 15 barn per grupp i kommunerna med små grupper, och ca 19 barn per grupp i kommunerna med stora grupper). Diagrammen visar att även dessa "extremkommuner" inrymmer stora interna variationer. Långt ifrån alla avdelningar har extrema gruppstorlekar, trots att de båda kommunerna har en genomsnittlig gruppstorlek som måste betraktas som avvikande. Medelvärdet i de två kommunerna som kännetecknas av stora grupper pressas upp av ett litet antal avdelningar med 50-60 barn, men sådana ytterligheter kan mycket väl förklaras av organisatoriska skillnader.

Figur 21: Den interna spridningen i kommuner med extrema medelvärden, förskolan. Urvalsundersökning

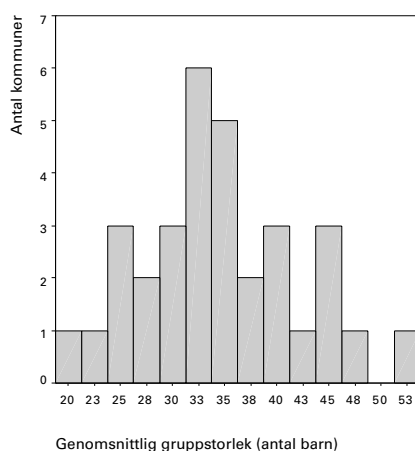


Spridningen på kommunnivå kan också uttryckas i ett enda, sammanfattande mått. En jämförelse av differensen mellan gruppstorlekarna och det genomsnittliga värdet på riks- och kommunnivå avslöjar relationen mellan inomgruppsvariansen, d.v.s. spridningen inom kommunerna, och mellangruppsvariansen, d.v.s. den systematiska skillnaden mellan olika kommuner. Metoden visar hur stor andel av den totala spridningen som finns mellan och inom kommunerna. Sådana beräkningar med data från förskoleenkäten visar att endast 5 procent av den totala spridningen finns mellan kommunerna. En analys av personaltäthetens spridning genererar liknande resultat. En övervägande del av all spridning, runt 95 procent, finns inom kommunerna.

4.5.3 Variationer inom fritidshemsverksamheten

Histogrammet i figur 22 visar att gruppstorlekarna i landets fritidshem varierar kraftigt. 70 procent av kommunerna har genomsnittliga gruppstorlekar som ligger i intervallet mellan ca 25 och 40 barn. De kommuner som har en genomsnittlig gruppstorlek på mindre än 25 barn är uteslutande glesbygdskommuner.

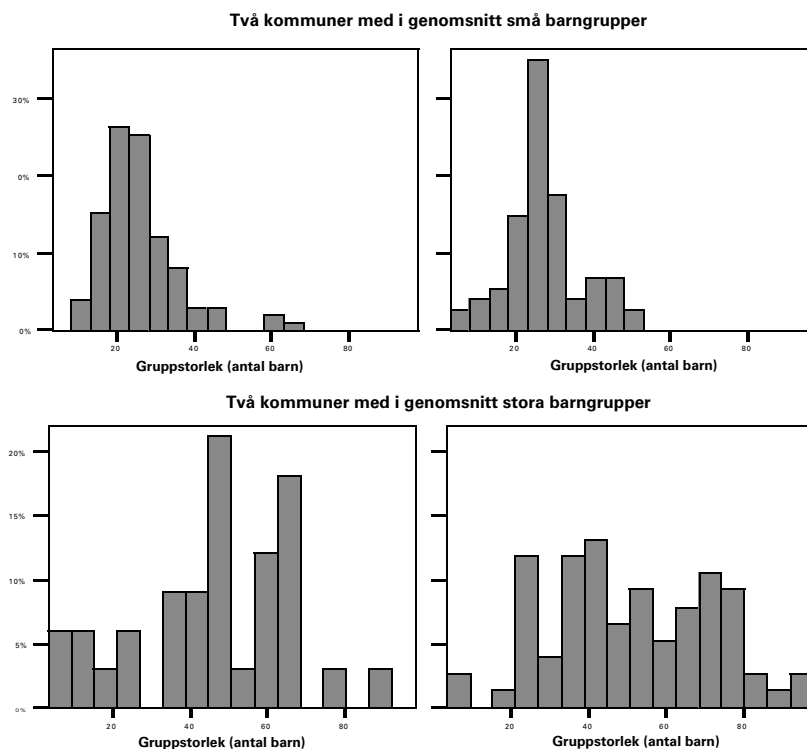
Figur 22: Genomsnittlig gruppstorlek i fritidshem på kommunnivå. Urvalsundersökning



Ett annat sätt att illustrera dessa variationer är att undersöka kommuner som tillhör ytterligheterna när det gäller gruppstorlekar. Väljer man ut fyra kommuner med extrema gruppstorlekar och studerar dem närmare (se figur 23 på nästa sida) så får man en uppfattning om hur den interna spridningen kan se ut i kommunerna. Det bör betonas att ingen av de utvalda kommunerna tillhör kommungruppen glesbygdskommuner.

En av "extremkommunerna" med stora gruppstorlekar har flera avdelningar som har skrivit in färre än 20 barn. Sannolikt rör det sig om enheter som ligger placerade utanför centralorten. Merparten av avdelningarna i kommunen har runt 40-45 barn. Den andra kommunen som utmärks av stora grupper driver väldigt få avdelningar som har färre än 25 barn. I de båda kommunerna med låga nivåer på gruppstorlekarna är det sällsynt med enheter som har fler än 40 barn.

Figur 23: Den interna spridningen i kommuner med extrema medelvärden, fritidshem. Urvalsundersökning



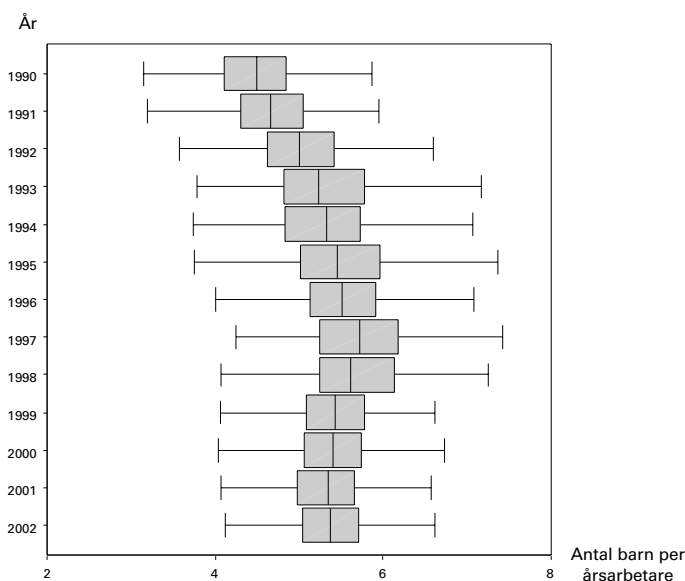
En analys av spridningen på kommunnivå visar att ca. 15 procent av de totala variationerna är mellankommunala, medan 85 procent av spridningen finns inom kommunerna. Beräkningar som gjorts med hjälp av enkätdata visar att relationen mellan personaltäthetens inom/mellan kommunala spridning är i samma storleksordning, alltså 15 procent mellan och 85 procent inom kommunerna.

En närmare granskning visar att skillnaderna mellan kommunerna när det gäller gruppstorlekar och personaltäthet är tre gånger större i fritidshem än i förskolan. En del av den skillnaden kan visserligen ha organisatoriska förklaringar, men man måste ändå konstatera att fritidshemsverksamheten karakteriseras av ansenliga variationer som sannolikt fått genomslag även på det pedagogiska planet. Aktiviteterna i landets fritidshem bedrivs utifrån helt olika förutsättningar.

4.5.4 Personaltätthetens spridning

Avslutningsvis kommer en beskrivning av personaltätthetens utveckling på kommunnivå under det senaste decenniet (diagrammet visar antalet barn per årsarbetare, d.v.s. en ökning av antalet barn per årsarbetare innebär en minskning av personaltätheten).

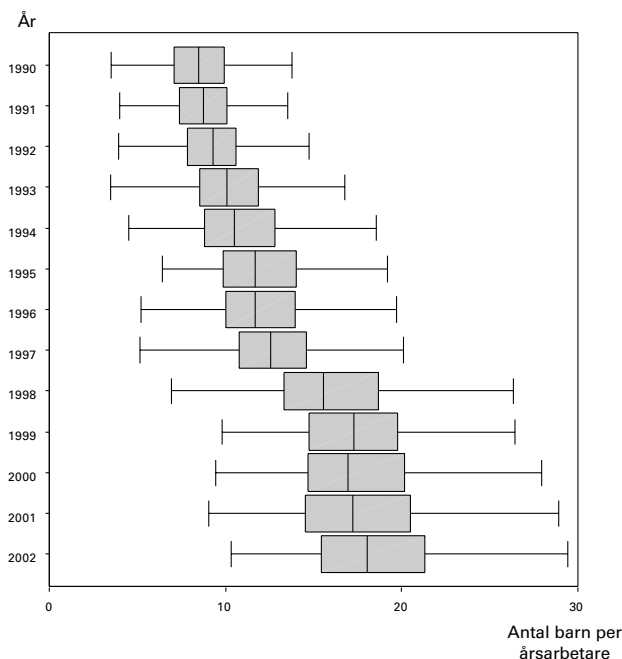
Figur 24: Personaltätthetens spridning mätt på kommunnivå, förskola



Spridningen var som störst under de ekonomiskt krisåren i mitten av nittiotalet. Under de senaste tre åren har personaltätheten varit nästan oförändrad samtidigt som spridningen har minskat med nästan 30 procent (skillnaden i standardavvikelse mellan 1997 och 2001).

Bilden av en fritidshemsverksamhet som är präglad av stora och växande skillnader bekräftas av personaltätthetens utveckling (figur 25 på nästa sida). Mellan 1990 och 2001 har det genomsnittliga antalet barn per årsarbetare i fritidshem ökat med 105 procent. Även spridningen på kommunnivå har tenderat att öka. Variationerna nådde sitt absoluta maximum 1998, och de senaste 4 åren har spridningen legat kvar på en hög nivå. Spridningen, mätt som standardavvikelsen, var 43 procent högre 2001 än 1990.

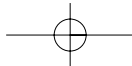
Figur 25: Personaltätthetens spridning mätt på kommunnivå, fritidshem



4.6 EN SAMMANFATTNING

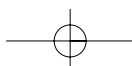
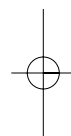
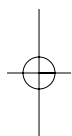
- Gruppstorlekarna i förskolan nådde rekordnivåer under 1990-talet. Under de senaste fyra åren har ökningen gått i betydligt långsammare takt. I år hade 48 procent av avdelningarna 17 barn eller färre, 36 procent hade 18-20 barn, och 16 procent hade 21 barn eller flera.
- En dryg fjärdedel av förskoleavdelningarna är organiserade som småbarnsavdelningar, och en dryg fjärdedel kan definieras som syskongrupper. Den andra hälften utgörs av blandade åldersgrupper (1-5 år).
- Den genomsnittliga gruppstorleken i förskolan är 17,4 barn per avdelning. Medianvärdet är 18 barn per avdelning.
- Andelen anställda i förskolan med pedagogisk högskoleutbildning var något lägre 2001 än 1998. I ungefär hälften av landets kommuner har fler än 50 procent av de anställda en pedagogisk högskoleutbildning.

- Vistelsetiderna i förskolan har blivit relativt sett kortare. Orsaken till de minskade vistelsetiderna är sannolikt de barn som bara har rätt till 15 timmars barnomsorg i veckan.
- Den vanligaste gruppstorleken på småbarnsavdelningarna ligger i intervallet mellan 14-16 barn. Mindre än 10 procent av småbarnsavdelningarna har fler än 16 barn.
- Vistelsetiderna för de yngre barnen (födda under perioden 1999-2001) är något kortare än den genomsnittliga vistelsetiden i förskolan.
- Medianvärdet i förskoleklassen är 11 barn. 90 procent av förskoleklasserna arbetar integrerat med grundskolan. Det genomsnittliga antalet barn som placeras tillsammans är 26. Hur ofta och länge som klasserna arbetar integrerat varierar.
- Gruppstorlekarna i fritidshem varierar kraftigt. En fjärdedel av landets fritidshemsavdelningar har fler än 41 barn. Fritidshemmens personaltäthet (mätt på kommunnivå) har minskat kraftigt under de senaste 10 åren.
- Andelen anställda i fritids med pedagogisk högskoleutbildning varierade 2001 mellan 12 och 96 procent mätt på kommunnivå.
- 95 procent av gruppstorlekarnas totala spridning i förskolan finns inom kommunerna, medan 5 procent av skillnaderna finns mellan kommunerna. Relationen mellan personaltäthetens inom/mellan kommunala varians är i samma storleksordning.
- I fritidshemmen är de mellankommunala variationerna 3 gånger större än i förskolan, d.v.s. ca. 15 procent av skillnaderna i gruppstorlek och personaltäthet finns mellan kommunerna.



Kapitel 5

Gruppstorlek och person- naltäthet – Ett par med komplexa relationer



Syftet med den kvalitativa delen av föreliggande studie är att exponera och diskutera ett antal aktörers ståndpunkter i frågor rörande gruppstorlek och personaltäthet i förskola, förskoleklass och fritidshem. Detta görs med utgångspunkt i ett antal teman som utkristalliserats i det empiriska materialet. Det gemensamma för dessa teman är att de alla på ett eller annat sätt står i relation till begreppen gruppstorlek och personaltäthet och därvid belyser detta begreppsspar ur olika synvinklar.

5.1 METOD/DESIGN

Projektet har besökt tio slumpvis utvalda kommuner och ställt frågor till anställda som på olika sätt arbetar med förskola, förskoleklass och fritidshem.

Datainsamlingen har gjorts i form av löst strukturerade intervjuer och gruppsamtal, där aktörer på tre skilda nivåer i systemet, förvaltnings-, skolledar- och professionell nivå, berättat om sina respektive verksamheter med utgångspunkt i ett antal öppna frågor. Samtalen har kretsat kring gruppstorlek och personaltäthet. Utfrågningarna har företrädesvis gjorts "på plats" vid respektive verksamhetsenhet. Intervjuerna har spelats in på kassetband och transkriberats till text, som sedan blivit föremål för en analys. Ett par av intervjuerna gjordes per telefon. Dessa har inte spelats in utan intervjuaren har antecknat under samtalets gång. Antalet undersökningsdeltagare är 65 personer. En annan studie i Skolverkets regi som fokuserar på förskolan och läroplanen har också bidragit med empiri som har bäring på föreliggande studie.

Analysen är inspirerad av det tillvägagångssätt Alvesson & Skoldberg (1994) kallar *Empirinära metod*, vilket innebär en omsorgsfull behandling av empirin där så småningom olika mönster framträder. Paralleller kan även dras till den av Glaser & Strauss (1967) utvecklade metoden *Grundad teori* som bygger på ett induktivt angreppssätt, vars syfte är att mejsla fram olika kategorier som sedan ligger till grund för formulering av teori.

Följande teman har identifierats: *Kvalitet, lokaler, barngruppens sammansättning, personalens kompetens, personalens och rektorernas handlingsutrymme, omsorg och pedagogik i förhållande till ekonomi samt kommunikation*. Nedan kommer vart och ett av dessa teman att diskuteras i förhållande till gruppstorlek och personaltäthet i förskola, förskoleklass och fritidshem.

5.2 NÅGRA TEMAN

5.2.1 Personalen talar om kvalitet.

Detta avsnitt baseras på de professionellas resonemang kring fenomen och faktorer i verksamheten, vilka de uppfattar som bra eller dåliga för barnen och deras utveckling.

I en del utsagor framstår det som underförstått att om vissa villkor inte är uppfyllda så åger verksamheten ingen kvalitet. Att inte ha "hunnit med alla barnen" eller att "bara ha hållit på med uppmaningar hela dagen" är uttalanden som återfinns i materialet och som kommunicerar ett missnöje.

Dels vittnar dessa uttalanden om att personen i fråga känner sig otillräcklig, dels uttrycker den intervjuade en förvissning om att ändlösa uppmaningar inte kan betraktas som en meningsfull sysselsättning. Det hade varit bättre om alla barn hade hunnits med och om tiden kunde utnyttjas till annat än uppmaningar. I samma samtalssekvens, ur vilken ovanstående citat är hämtade, framhålls att de faktiska arbetsuppgifterna inte svarar mot de förmodade och önskade, samt att arbetsklimatet tvingar fram en attityd som inte är förenlig med den intervjuades personlighet. Utsagor som "det är inte detta jag är här för"... "det är inte detta man vill"... "det är inte sådan man är" illustrerar och bekräftar dessa antaganden.

I materialet finns många exempel på resonemang kring kvalitet, där detta begrepp i mycket hög grad är kopplat till den psykosociala miljön i den dagliga verksamheten. Begreppet stress används exempelvis frekvent när personalen skall teckna en bild av tillståndet på enheter där förhållandena betraktas som svåra.

Det existerar en utbredd förmodan att en rad faktorer genererar stress och påverkar barnen negativt. Allt för många relationer, lång vistelsetid inom institutionen, bullernivån, otillfredsställda individuella behov som exempelvis önskan om avskildhet, stökig miljö, avsaknad av trygghet i olika situationer och ständiga konflikter mellan barnen är exempel på sådana.

En acceptabel psykosocial miljö framstår både som en förutsättning för att det pedagogiska uppdraget skall kunna utföras och som den kanske viktigaste komponenten när verksamhetens personal resonerar kring kvalitet. Dock ges även intrycket av en uppfattning att målen för verksamheten ingalunda är uppnådda om en bra psykosocial miljö är för handen. En specialpedagog som arbetar i förskolan gör följande uttalande:

När vi började som specialpedagoger så innebar det ju en kvalitetshöjning kan man säga, men vi kan ju inte arbeta om inte det basala är täckt.

Andra indikationer på att det existerar olika nivåer i en kvalitetsdiskussion är följande citat:

Då kan man känna att det handlar mer om förvaring.

Vi har ju en läroplan att följa.

Vi lägger ned så mycket tid och energi på saker runt omkring istället för på sådant vi är utbildade för.

Det blir mer och mer att man bara har barnen.

Citaten ger uttryck för de professionellas frustration över att inte kunna "lyfta" verksamhetens kvalitet så att den svarar mot läroplanens intentioner. De pekar också på ett glapp mellan lärarutbildningens karaktär och innehåll och de faktiska arbetsuppgifter som erbjuds i de olika verksamheterna.

Det bör påpekas att det är personalens inställning som ligger till grund för undersökningen och sålunda också deras syn på kvalitet som kommer till uttryck i texten. Möjligtvis hade en studie med barnen i fokus gett andra resultat. Vissa utsagor från föreliggande studie bekräftar att personal och barn kanske inte alltid har samma syn på exempelvis den psykosociala miljön. Följande citat fångar de skilda perspektiv som kan finnas mellan barn och vuxna:

Det kan ju inte vara bra med den här ljudnivån och att konstant leva i den uppstressade miljön, men samtidigt så tror jag barnen upplever det som roligt, för dom har ju alltid kompisar att leka med och alltid någonting att göra och så. (Förskollärare)

Kanske gör en vuxen bedömningen att miljön är olämplig, medan barnen, som successivt har socialiserats in i en intensiv miljö, skulle ha svårt att acceptera något annat.

Sammantaget kan sägas att de professionellas resonemang kring kvalitet huvudsakligen centreras kring omsorgs- och fostransdimensionen och att det pedagogiska uppdraget i första hand verkar användas som ett "vapen". Detta för att de professionella i intervjuerna ofta hänvisar till omöjligheten att fullgöra det pedagogiska uppdraget vid resursmässigt svåra förhållanden, samtidigt som det verkliga engagemanget tycks ligga på omsorgsrelaterad problematik. Det

kan spekuleras i om man uppfattar det som lättare att göra anspråk på resurser om det pedagogiska uppdragets tillkortakommande används i retoriskt syfte. En sådan strategi kan möjligtvis ha utvecklats i takt med inlemmandet av förskolan i det allmänna skolväsendet. I och med upprättandet av läroplanen för förskolan så skapades ett dokument som personalen kan stödja sig på och som ställer krav på den pedagogiska verksamheten. Det bör emellertid poängteras att en bra omsorg och omvårdnad måste betraktas som självklarheter i förskolor, förskoleklasser och fritidshem, och att det därför kan framstå som oroväckande att de professionella i så hög grad uppehåller sig kring den psykosociala miljön när de resonerar kring kvalitet. Vi vill också poängtera att det är personalen i verksamheten som skiljer på de båda uppdragen omsorg och pedagogik och sålunda inte uppfattar det integreringstänkande läroplanen ger uttryck för. Måhända är det så att vissa basala förutsättningar måste vara uppfyllda för att lärande, enligt de professionellas definition, skall äga rum.

Det kan konstateras att de flesta av de ovan nämnda upplevda problemen skulle kunna mildras genom färre barn i grupperna kombinerat med en följsam personaltäthet. För många relationer, bullernivå, konflikter och avsaknad av trygghet i stora grupper hänvisar direkt till detta faktum. Kvaliteten i verksamheten framstår således som i hög grad beroende av barngruppens storlek och personaltätheten.

5.2.2 Lokalernas betydelse

När undersökningsdeltagarna resonerar kring gruppstorlek framgår att begreppet inte kan isoleras. Så snart gruppstorlek kommer på tal hänvisas det till andra faktorer. Personaltäthet är en sådan, men lokalernas karaktär anses kanske i ännu högre grad som styrande. En ökad personaltäthet möjliggör att antalet barn i varje grupp kan minskas, men en förutsättning för att detta skall kunna göras är också att det finns ett tillräckligt antal lämpliga lokaler. Om inte lokalerna svarar mot behovet kan en ökad personaltäthet till och med vara negativ, eftersom det innebär en ytterligare mänsklig förtätning i en kanske redan trång lokal. Så här uttrycker sig en förskollärare:

Ingenting blir bättre av att man stoppar in en försvarlig massa vuxna människor i grupperna, för det handlar egentligen om att stoppa in en fruktansvärd massa barn i en och samma grupp, och sedan begära att dom ska kunna vara tillsammans. Det är en otroligt stressande miljö för barnen, sedan kan man stoppa in tio vuxna, men det hjälper

inte... ja, det är som jag brukar säga, att stäng in en massa råttor i ett rum och se vad dom gör, jo efter ett tag så slåss dom ju... det hjälper ju inte att ha en massa vuxna som står där och håller dom isär hela tiden. Tryggheten saknas i dom här stora grupperna, och det är en stressfaktor som inte är bra för barn.

I samma samtalssekvens frågar intervjuaren varför man inte kan dela grupperna om det finns personella resurser till det. Förskolläraren svarar:

Vi har inte lokaler till det.

I detta fall framstår lokalerna som en flaskhals. Det finns möjlighet att tillföra resurser i form av personal, men en sådan lösning ses inte som en framkomlig väg på grund av brist på lokaler. Överhuvudtaget finns en samstämmighet bland undersökningsdeltagarna att gruppstorlek är mera betydelsefull än personaltäthet för att skapa förutsättningar för en bra verksamhet. Det talas exempelvis om att barnen har behov av "vrår" och "krypin" där de kan dra sig undan och många av de intervjuade menar att verksamheten skulle kunna bli betydligt flexiblere om det fanns tillgång till flera små utrymmen, där barnen även kunde vistas utan övervakning.

Det finns emellertid även exempel på det motsatta förhållandet, det vill säga där det är personaltätheten som bestämmer ramar, eftersom det finns god tillgång på lokaler. En rektor gör följande uttalande:

Man kan nog säga att det mest handlar om resurser, det tror jag faktiskt. Man skulle kunna göra mycket... vi har ett snickarum härnere, men vill fyra barn gå ner och snickra så måste en vuxen finnas med, och vill några barn gå till gymnastiksalen så måste en vuxen finnas med där... ja, vi skulle ju kunnat ha fyra olika grupper... man är ju aldrig nöjd, men jag tror vi skulle kunna ha en bättre verksamhet med fler vuxna.

Det kan således konstateras att en balans mellan personaltäthet och lokalernas karaktär har avgörande betydelse för gruppstorleken och att båda dessa faktorer bestäms av resurser, alltså ekonomi. Vad det gäller lokaler så spelar även planering en viktig roll.

Undersökningen ger vid handen att tillförande av personella resurser inte verkar vara något större problem. Det finns ofta fungerande normer för personaltäthet och "skolpengssystemet" innebär en följsamhet i detta avseende. Vad som inte är följsamt är emellertid lokalerna. Dels måste en utbyggnad föregås av en omfattande pla-

nering, dels får det förmodas att en sådan är betydligt dyrare än tillförande av personella resurser, och även måste ses i ett mera långsiktigt perspektiv. I en av kommunerna i undersökningen existerar ett "lokalproblem" som just har att göra med demografiska förhållanden. På en av enheterna i rektorsområdet finns en "barnbrist", vilket har resulterat i väldigt små grupper. Rektorn är väl medveten om att det är bristen på barn som är orsaken till de små grupperna och personalen är överlycklig.

Men det här är ju idealet, när jag kör härifrån så känner jag att jag hunnit med alla barnen. När vi hade uppåt arton barn så kunde jag komma hem på kvällen och känna att jag bara hållit på med uppmaningar hela dagen, jag hade inte hunnit sitta ned med barnen en enda gång. (Förskollärare)

På en annan enhet i samma rektorsområde är förhållandena tvärtom. Där finns en kö som beror på att lokalerna inte kan hysa fler barn. Avståndet mellan de bägge enheterna gör att det inte betraktas som ett realistiskt alternativ att föra över barn från den ena förskolan till den andra.

I detta sammanhang kan det vara intressant att spekulera över anledningen till att gruppstorleken var så liten vid den ena av förskolorna att läraren kunde känna tillfredsställelse med sin arbetssituation. Var det på grund av att de styrande satte pedagogiken och omsorgsuppdraget i centrum, eller var det helt enkelt på grund av "seghet" i systemet? Att efterfrågan på platser plötsligt, och kanske temporärt, hade sjunkit och att verksamheten således var överdimensionerad i nuläget. Resonemanget mellan aktörerna tyder på detta.

Fluktuationen i gruppstorlek under dagen är också en aspekt som bör uppmärksammas. Det finns barn som tillbringar väldigt lång tid inom institutionen, men det finns också motsatsen. Detta gör att grupperna sällan är fulla mer än kanske några timmar varje dag, vilket innebär en ojämn arbetsbelastning. Olika utsagor i intervjuerna bekräftar också att det kan se betydligt värre ut på pappret eftersom antalet inskrivna barn sällan överensstämmer med det faktiska antalet.

5.2.3 Barngruppens sammansättning

Barn är präglade av de förhållanden under vilka de växer upp och kommer inte till en institution som "oskrivna blad". Deras sociala situation och den kultur de ingår i påverkar interaktionen med omgivningen. Barngruppens sammansättning framstår därvid som en para-

meter väl värd att ta hänsyn till i ett resonemang om gruppstorlek och personaltäthet. Föreliggande studie visar också att den problematik som är förknippad med barns hemförhållanden och kultur förtjänar att tas på allvar. Vid skolenheter som är präglade av kulturell heterogenitet existerar genomgående ett större missnöje med resurstilldelning än vid mera homogena. Det finns också stora variationer mellan kommuner. När en rektor får frågan om det finns en förståelse i systemet för den problematik som existerar vid hennes enhet uttalar hon sig som följer:

Jag gör vad jag kan, men det är inte lätt att tillhöra ett tufft område, när jag tar upp det här i ledningsgruppen till exempel, så får man alltid höra att problem har vi alla. Det är bara det att ingen kan föreställa sig hur det är att ha en skola med barn som inte talar svenska. Jag menar, vi måste ju bedriva undervisning i mycket mindre grupper, mycket mera basic... alltså, vi måste ju koncentrera oss på språket vad vi än tar upp, vad vi än sysslar med.

Rektorn menar att skillnaden mellan hennes skola och andra inom kommunen är så stora att de endast kan förstås av dem som har personliga erfarenheter av liknande förhållanden. Hon har tidigare arbetat på andra skolor och anser därmed att hon har tillräckligt med jämförelsematerial för att göra en adekvat bedömning av situationen. Hon möter emellertid ingen förståelse bland sina kolleger, som värnar om sin egen situation. Det hänvisas till att den ifrågavarande enheten redan får ökade resurser i form av en schablonutdelning baserad på områdets sociala och kulturella struktur. Rektorn anser emellertid att en standardiserad resurstilldelning inte svarar mot behovet och menar att flexibla lösningar, som bygger på observerade faktiska förhållanden, måste sökas.

En annan faktor, som ytterligare komplicerar arbetet vid enheter där olika kulturer möts är föräldrarnas inställning. Så här uttrycker sig en lärare i förskoleklass:

Och det här gäller ju arbetet med barnen, sedan har vi ju en långt mer komplicerad situation när det gäller arbetet som ligger utanför den direkta undervisningen. Arbetet med familjerna... ingenting är okomplicerat, det räcker att vi ska gå och simma med barnen till exempel, då följer en stor diskussion kring vilka barn som får använda samma duschar – det kan gälla barn av samma kön – vilka barn som inte ens får följa med och så vidare... alltså en jätteapparat kring minsta sak vi ska göra.

I förskolan och i de tidiga skolåren existerar en nära kontakt mellan lärare och förälder och det är av största vikt att detta förhållande är präglad av kommunikation som gör att en ömsesidig förståelse kan komma till stånd. I flera av intervjuerna framgår att språksvårigheter och kulturella skillnader gör att ett etablerande av förståelse mellan parterna är förenat med idogt arbete. Detta innebär att arbetsbelastningen i sådana fall blir dubbel. Det är inte enbart barnen som skall mötas utan även föräldrarna.

Barngruppens sammansättning påverkar således både behovet av personal och den möjliga gruppstorleken och visar återigen att det är fråga om ett komplext nät av faktorer som samverkar vid etablerandet av förutsättningar för en bra verksamhet.

5.2.4 Personalens kompetens

Kompetens definieras här som innefattande såväl formell utbildning, som andra kunskaper, förmågor och egenskaper, vilka tillsammans bidrar till ett framgångsrikt yrkesutövande.

I alla intervjuerna har ett resonemang kring gruppstorlek i förhållande till utbildning förts. En hypotes från intervjuarens sida har då varit att utbildning skulle underlätta hanterandet av stora barngrupper. Undersökningsdeltagarnas svar visar att det finns en ambivalens i den här frågan. Utbildning ses som viktigt, men det finns även andra kvaliteter som betraktas som lika betydelsefulla. Erfarenhet nämns ofta, men även "fallenhet" för yrket och "personlig läggning". En del undersökningsdeltagare menar att själva processen, alltså arbetet med barnen inte underlättas, men att medvetenheten ökar med högre utbildning. En sådan medvetenhet innebär ett mera kritiskt förhållningssätt till uppfattade försämringar av förutsättningarna, samt att högre krav ställs på att verksamheten skall ha ett pedagogiskt innehåll.

Man har ju andra krav på sig när man är en utbildad person, då känner man ansvar för att så här många kan vi inte vara, medan en utbildad person kanske skulle komma in och tycka att det ändå går rätt bra. (Lärare i förskoleklass)

Vi har många duktiga barnskötare, men jag kan inte säga att förskollärarna hanterar antalet barn annorlunda. Däremot skulle jag nog säga att förskollärarna reagerar tidigare än barnskötaren på att kvaliteten minskar. (Biträdande rektor)

Dessa uttalanden talar emot antagandet att en satsning på personal med högre utbildning skulle medföra en mera rationell hantering av stora barngrupper, utan istället att den ökade medvetenhet utbildning förutsätts skänka blir kontraproduktiv, eftersom den ökar risken för kritik.

En annan tendens är att utbildning används som ett verktyg för att stärka yrkets status och upprätthålla distans till utbildad arbetskraft. En sådan strävan kan ses som ganska självklar med tanke på att verksamhetens karaktär, trots institutionaliseringen, har element som är intimt sammanknippade med grundläggande livsbe- tingelser, och att det därigenom kan finnas en risk för att yrket ned- värderas. I vissa utsagor uttrycks åsikten att omsorgs- och omvård- nadsuppdraget kräver mer än formell utbildning. Samtidigt finns en förvissning att formell utbildning är ett effektivt medel för att stärka positionerna. En barnskötare uttrycker sig så här:

Egentligen är man tvungen att svara att man måste vara utbildad för att kunna det... (skratt)

Detta uttalande kan tolkas som att det i den rådande diskursen inte finns något utrymme för uppfattningen att arbetsuppgifterna skulle kunna utföras utan formell utbildning. En annan förskollärare menar att det är viktigt att inte "bagatellisera" yrket. Här kan anas en pågå- ende kamp där utbildning används i retoriskt syfte för att höja yrkets status.

5.2.5 Personalens och rektorernas handlingsutrymme

Först skall sägas att handlingsutrymmet för personal och rektorer framstår som i stort sett lika. Detta för att gruppernas storlek i de allra flesta fall bestäms i samråd mellan dessa aktörer. Det finns en medve- tenhet på rektorsnivån att de som är bäst lämpade att bestämma en gruppns möjliga storlek är personalen. Sålunda väger deras argument tungt även om det är rektor som tar beslutet.

De i studien ingående kommunerna använder sig företrädesvis av ett "skolpengssystem" som innebär att med varje barn följer en summa pengar, som sedan kommer den verksamhet i vilken barnet ingår tillgodo. Det existerar förutom "grundpengen" ofta ett schablon tillägg som är relaterat till exempelvis upptagningsområdets soci- ala struktur eller till om barnet är i behov av särskilt stöd.

Detta system kan sägas möjliggöra att vissa beslut decentraliseras så långt ned i verksamheten som möjligt. En skolenhet har exempelvis (i vissa kommuner) möjlighet att neka att ta emot fler barn om grupperna bedöms vara för stora. Likaledes kan gruppstorleken relateras till barngruppens sammansättning och lokalernas karaktär. Ett nej till fler barn innebär emellertid också att enheten går miste om den summa pengar som följer varje barn och att personaltäteten således är konstant oavsett vilket alternativ som väljs. Flera förvaltningschefer menar att beslut om gruppstorlek tas så långt ned i systemet som möjligt, det vill säga på rektors- och personalnivå. De bortser emellertid då ifrån att detta handlingsutrymme trots allt bestäms av de ekonomiska ramarna, det vill säga hur stor resurs som följer med varje barn.

Rektorn vid en resurskrävande skola gör följande uttalande:

Skolor av den här karaktären kräver speciella åtgärder som inte finns färdigstöpta, utan man måste faktiskt titta på det enskilda fallet istället för att säga att den tillhör kategori tre.

Skolorna i kommunen kategoriseras med avseende på upptagningsområdets sociala struktur och denna skola anses tillhöra den mest resurskrävande kategorin, vilket innebär att tilldelningen är sextusen kronor extra per barn. Rektorn menar att schablonutdelningen är ett "stelbent" system som inte tar hänsyn till de faktiska förhållandena och anser att det borde finnas utrymme för ett resursäskande som inte är fastlåst vid en standardiserad norm. Hon har också en känsla av att hennes rektorskolleger tycker hon är "gnällig" som ständigt för de bristande resurserna på tal. Mer resurser till denna skola skulle ju innebära en åtstramning för de andra skolorna.

Denna problematik kan förmodas vara väl känd på förvaltnings- och politisk nivå. En effektiv strategi att bringa ordning och reda kan vara att standardisera resurstilldelningen. När väl beslutet att en skola tillhör en viss kategori är fattat så finns det inte mycket att resonera om, och ansvaret för olika prioriteringar har flyttats längre ned i systemet. I någon mening har flexibiliteten ökat, men paradoxalt nog kan man även hävda att den har minskat. Om de två översta nivåerna slaviskt följer en standardiserad norm och inte inlåter sig i någon form av dialog, så innebär det mindre flexibilitet, inte mera.

5.2.6 Omsorg och pedagogik eller ekonomi

En av frågorna i undersökningen berörde vilka faktorer som uppfattades bestämma ramarna för gruppstorlek i de respektive kommunerna. I frågan gavs tre alternativ, ekonomiska- pedagogiska- samt psykosociala faktorer och den besvarades av personal, rektorer och förvaltningschefer. På förvaltningsnivån fanns en utbredd uppfattning att det handlade om en avvägning där alla faktorerna ingick, men där dock de pedagogiska och psykosociala sågs som bärande för resurstilldelningen. Att problematiken är komplex och att en tolkning av situationen kan vara nog så svår visar följande uttalande, som härrör från en verksamhetschef:

Ekonomiska helt klart, och pedagogiska... vi fyller ju inte... vi får ju pengar... man kan nog säga pedagogiska först, kom jag just på, för att vi skulle kunna sätta in mer barn om vi tyckte det var okej men det gör vi inte, så egentligen är det först pedagogiska eller sociala, alltså omvårdnadstanken och sen ekonomiska. Man får vända på det, det har varit diskussioner att om vi tog in ett barn till på alla avdelningarna så skulle vi ju lösa kön utan kostnad men det har vi lyckats att inte få fram som något sorts förslag, och det får vi hoppas inte kommer heller. Jag vill bara säga att det är ekonomiska orsaker som gör att vi inte kan sänka antalet barn per grupp.

Spontant menar verksamhetschefen att det är ekonomin som styr. Vid närmare eftertanke kommer hon emellertid på att kommunen inte har utökat barngrupperna trots att det finns en viss kö. Detta tolkar hon som att omvårdnadstanken och kravet på en acceptabel pedagogisk verksamhet går segrande ur striden. Slutsatsen blir att ekonomiska faktorer gör att gruppstorleken inte kan minskas, och eftersom den inte ökat så anses det vara pedagogiska och psykosociala faktorer som styr.

Det finns även andra förklaringar till varför inte ekonomin styr. Den förvaltningschef som uttalar sig nedan anser dessutom inte ens att det är en avvägning mellan de tre faktorerna. Ekonomin styr inte överhuvudtaget:

Ja, inte är det dom ekonomiska. (Förvaltningschef)

Inte? (Intervjuaren)

Nej, i förskoleklass Och på fritidshemmen har vi skolpeng, så ju fler barn desto mer pengar, så det har en följsamhet. När det gäller förskolan så är det egentligen likadant, tycker vi att gruppstorlekarna blir

för stora för verksamheten så startar vi ju upp flera avdelningar.”
(Förvaltningschef)

Även denna förvaltningschef gör det befintliga tillståndet till norm. Det talas om att systemet med skolpeng har en följsamhet men det talas inte om att storleken på skolpengen torde vara direkt relaterad till de ekonomiska resurserna.

I talet om de tre faktorerna (psykosociala, pedagogiska och ekonomiska) finns en medvetenhet om att de samverkar och att det är fråga om en avvägning, men den argumentation som förs tycks gå ut på att osynliggöra den ekonomiska aspekten. I det första exemplet genom att poängtera den pågående kampen mot de allt sämre villkoren för verksamheten, i det andra genom att skolpengens storlek närmast ses som något naturgivet, som därför inte behöver finnas med i resonemanget.

På rektors- och personalnivå talas det i betydligt större utsträckning om att ekonomin begränsar verksamheten. På frågan om det är de ekonomiska ramarna som bestämmer svarar en lärare i förskoleklass så här:

Ja, att vi måste hitta en lösning inom dom ramarna, för det finns inte mer, det får vi höra i olika sammanhang.

En biträdande rektor som arbetar inom en annan enhet har samma inställning:

Det är den ekonomiska situationen som styr, det är dom ekonomiska ramarna. Vi har ju gjort försök tidigare att tala om att dom här barnen kräver så och så mycket, dom måste alltså kosta så mycket, vilket inneburit att vi gått back, och det har vi fått smäll på fingrarna för. Så vi har fått foga oss inom ramarna.

I dessa uttalanden tar ekonomin större plats än i förvaltningschefens resonemang ovan, där den rationaliserades bort genom hänvisning till en fastställd skolpeng. En standardiserad resurstilldelning kan således förutom att bringa ordning vad det gäller fördelning, användas i retoriken om vad det egentligen är som styr verksamheten.

5.2.7 Kommunikation avseende gruppstorlek/personaltäthet

Det kan förutsättas att ett system som är avreglerat med avseende på gruppstorlek och personaltäthet måste utveckla fungerande instrument för dimensionering. Signaler att exempelvis grupperna är för stora eller personaltätheten för låg måste ha möjlighet att "vandra genom systemet". Vidare måste alla de ovan diskuterade parametrarna, som på ett eller annat sätt står i relation till gruppstorlek och personaltäthet, hanteras inom systemets ram. Systemnivåernas skilda perspektiv och olika ansvarsförhållanden gör också att en fullständig överblick saknas för samtliga aktörer. Detta scenario måste hanteras på något sätt och analysen ger vid handen att ett kraftfullt verktyg är, fungerande kommunikation. I intervjumaterialet förs ofta begrepp som samspel, samförstånd, förståelse, delaktighet, dialog och kommunikation på tal när problematiken kring gruppstorlekar och personaltäthet samt dess relation till andra parametrar, tas upp.

Nedan diskuteras därför betydelsen av kommunikation med tre olika infallsvinklar. Först ges exempel på en icke fungerande- respektive fungerande dialog mellan systemnivåerna, vad som kännetecknar dessa tillstånd och vilka effekter som kan iakttas. Efter det exponeras några typer av utvärderingsmodeller. Detta för att viss utvärdering också kan betraktas som en slags kommunikation, låt vara en mera formell sådan. Slutligen förs ett resonemang kring en i intervjumaterialet identifierad ansvarsförskjutning orsakad av bristande kommunikation.

DIALOG

Det får ses som naturligt att aktörer med olika ansvarsområden också ser verksamheten utifrån skilda perspektiv. Detta antagande bekräftas i studien. På förvaltningsnivå anläggs ofta ett "helhetsperspektiv" där det talas om övergripande kommunala målsättningar och hur dessa står i relation till exempelvis den ekonomiska situationen. Diskussionerna kan gälla längden på köerna till förskolan eller kommunens möjligheter att eliminera dessa med hjälp av nya resurser eller ökade prestationer från personalens sida. Det blir alltså ett "triangelndrama" mellan medborgerliga förväntningar, personal och ekonomi där idealtillståndet är att de olika aktörerna i systemet är nöjda, eller åtminstone tysta. En fara är att retoriken som används för att

legitimera ett visst handlande riskerar att uppfattas som stereotyp, överslättande och kanske till och med kränkande. I materialet finns åtskilliga exempel på en bristande förståelse mellan befattningshavare på olika nivåer, vilket i några fall mynnat ut i att dessa har uppfattat sin trovärdighet som ifrågasatt och därmed ansett sig vara utsatta för kränkande behandling. En biträdande rektor säger följande:

Ja, dom har faktiskt pekat med hela handen utan att det varit förankrat, det har rimmat dåligt med vår läroplan, och vi har känt oss överkörda helt enkelt. Jag menar, vi i skolledningen kan också känna oss överkörda ibland... och det här upplever jag nog som det som är... ja, nästan som en kränkning, och det gör att det känns jobbigt.

Personalen vid samma skolenhet har också uppfattningen att deras trovärdighet blir ifrågasatt och att detta ifrågasättande även inkluderar en bristande respekt för deras förmåga att göra en professionell bedömning.

Och att dom faktiskt borde lyssna på oss, vi hittar ju inte på det här för att vi vill ha kafferaster.” (Förskollärare)

Förvaltningschefens strategi när han försvarar kommunens ställningstaganden utgår från att kommunledning och förvaltning inte har förankrat de nya förutsättningarna tillräckligt väl, och att personalen därför på ett orealistiskt sätt gör jämförelser med svunna tider. Problemet är alltså enligt honom personalens uppfattning snarare än de faktiska förhållandena. Första meningen i nedanstående citat belyser detta. Ett annat intressant faktum är att personalens ambitionsnivå anses för hög för de rådande förhållandena. Det kan tyckas märkligt att en chef inte uppskattar att hans personal har höga ambitioner. Vidare verkar det som om personalens ”yrkesstolthet” kan vara ett användbart medel för att kompensera ekonomiska neddragningar.

Det är ju ett problem för personalen... eftersom dom har jobbat hos oss i många år så var dom med på 1980-talet när vi hade helt andra resurser. Och eftersom vi är dåliga på... både vi och politikerna har varit dåliga på att säga att eftersom ekonomin har stramats åt så måste vi faktiskt sänka våra kvalitetskrav så och så mycket, det har vi haft svårt att uttrycka i ord. Så personalen har ju ambitioner som dom alltid haft, och att leva upp till dom höga ambitionerna med mindre resurser blir pressande. Men tittar man på detta från en annan planet, eller ett annat land, tittar man på hur våra barn har det idag, så tycker jag faktiskt att det är fullt försvarligt.” (Förvaltningschef)

Lite senare i samma samtalssekvens tydliggörs i ännu högre grad att det finns en misstanke att personalen är fångade i en dröm om det förflutna och att det är denna dröm som är problemet. De upplevs helt enkelt inte som verklighetsförankrade av förvaltningschefen. Därmed ifrågasätts deras trovärdighet.

Nej, det är ju personalens upplevelse av sin situation som...
(Förvaltningschef)

Ovanstående exempel (det finns även andra i materialet) får tjäna som illustration till att det i denna kommun, vid tidpunkten för undersökningen fanns en bristande kommunikation mellan de olika aktörerna i systemet. Det visar även att det existerar skilda perspektiv, som har sin utgångspunkt i respektive aktörs ansvarsområde. Att avgöra vem som har rätt eller fel är inte meningsfullt eftersom ett sådant ställningstagande inte skulle ta situationens komplexitet i beaktande. Däremot kan det konstateras att en dialog saknas. Vid tidpunkten för intervjuerna befann sig kommunen i ett svårt ekonomiskt läge och detta har naturligtvis bidragit till de låsta positionerna, men det är troligt att man hade kunnat luckra upp blockeringarna med hjälp av en fortlöpande dialog. Andra exempel bekräftar detta antagande.

I en annan kommun gör en rektor följande uttalande:

Ja, vi pratar mycket, och när jag kommer ut till Björket så är jag alltid inne på fritids och pratar med dom, och är det någonting där så ring-er jag och pratar med Åke (utbildningschefen), så det är korta avstånd i det avseendet.

Jag har ju en väldigt tät kontakt med personalen, och är det någonting så tar jag tag i det direkt, antingen jag själv, eller tillsammans med Åke, eller med politikerna.

Här förefaller kommunikationen att fungera väl, vilket illustreras av ovanstående citat. Det finns även åtskilliga andra tecken i materialet på att så är fallet. Dels kan hela kedjan, från politiker till personal, vara med i processen, dels antyds en flexibilitet som gör att uppkomna problem kan åtgärdas snabbt. Aktörerna är överens om att en mera informell hantering av olika ärenden underlättas genom att kommunen är liten. Detta faktum, kombinerat med att det existerar en personlig relation mellan aktörerna anses också befrämja såväl en större insikt i varandras arbeten, som en mera utbredd känsla av del-

aktighet och gemensamt ansvar. I ett system kännetecknat av en dialog med syfte att etablera förståelse mellan parterna kan således olägenheterna med de skilda perspektiven mildras.

Det framgår vidare att rektors roll som förbindelselänk är viktig. Rektor befinner sig i en slags mellanställning och är ofta den som både skall förankra icke önskvärda beslut och föra verksamhetens talan uppåt i systemet. Detta upplevs visserligen som ett problem, men som ett fullt hanterbart sådant. Rektorer står i mycket hög grad på personalens sida och får i stort uppfattas som stödjande deras inställning i resursrelaterade frågor. Även personalen ser rektor som deras företrädare. Detta förenklar positionen för rektorerna. De är tjänstemän som verkställer politiska beslut, men de verkar samtidigt ha mod att inta en kritisk hållning. Detta eftersom de trots allt anses företräda den praktiska verksamheten. Om en "vattendelare" i systemet skall fastställas så finns den, enligt denna studie, mellan rektor och förvaltning.

Kravet från personal och rektorer på en reglering av gruppstorlek är också intimt förknippad med kommunikationen i systemet. I de kommuner där det finns en känsla av trygghet, det vill säga där personalen i verksamheten vet att inga obehagligheter i fråga om neddragning av resurser kommer att ske utan att de har varit delaktiga i beslutsprocessen, ser man en reglering som ett hinder för flexibiliteten. Många påtalar vikten av att kunna laborera med gruppstorlek utifrån de specifika förutsättningar som existerar vid de respektive enheterna. Där en strävan efter samförståndslösningar inte finns existerar emellertid en utbredd önskan om reglering av gruppstorlek. En forskollärare uttrycker det så här:

Men då måste man ju ha samspelet, och det har vi inte, för jag menar, ett år kan vi ha sexton barn i gruppen och den fungerar jättebra, vi kan till och med ta in ett barn till, medan vi nästa år bara kan ha fjorton barn för att det är en så jättestökig grupp. Men det samspelet finns inte idag, och då skulle det vara himla skönt med ett tak...

Med "samspel" menar forskolläraren att det måste finnas en dialog mellan de olika systemnivåerna för att personalen skall känna sig trygg i en verksamhet där gruppstorlek och personaltäthet är avreglerad.

Rädslan för godtyckliga, oförutsedda och icke förankrade beslut uttrycks ännu tydligare av en biträdande rektor:

Det kan till och med vara så att man får reda på det genom att läsa tidningen.

Man går liksom i ett ständigt spänningstillstånd för vad som ska hända härnäst.

I detta fall har tilltron uppåt i systemet sjunkit till en bottenivå och statliga regleringar ses som ett nödvändigt ont för att hålla auktoritära kommunpolitiker på mattan.

Ovanstående resonemang visar att en bristfällig dialog i systemet ofta resulterar i frustration på personal- och rektorsnivå. Intervjuade har sagt sig förlora arbetsglädje, lust och kreativitet när de inte möts av förståelse och respekt och det har till och med artikerats att de har utsatts för en kränkning genom att deras trovärdighet som professionella ifrågasatts. Ett klimat kännetecknat av dialog mellan de olika systemnivåerna kan alltså ses som mycket betydelsefullt i en verksamhet där gruppstorlek och personaltäthet är avreglerad.

UTVÄRDERING

Utvärdering kan också betraktas som en slags kommunikation och kan därvid ha olika ansikten. Utvärdering kan ha en formell eller informell karaktär. Den kan ha en styrnings och kontrollfunktion, men kan även ha ett kommunikativt syfte eller ses som ett verktyg för självreflektion.

Alla kommunerna i undersökningen vidtar någon form av utvärderingar, i de flesta fall i form av skriftliga kvalitetsredovisningar och enkäter. Det kan också konstateras att det finns en tendens att dessa utvärderingar stannar vid envägskommunikation, det vill säga huvudsakligen fungerar som ett instrument för de högre nivåerna (förvaltnings- och politisk nivå) i systemet att hålla sig underrättade om tillståndet i verksamheten. Hos personalen uttrycks genomgående en misstänksamhet mot den här typen av utvärderingar. Man ser dessa i högre grad som ett självändamål än som ett medel för kommunikation. En förskollärare uttrycker sig så här:

Det skrivs ju en verksamhetsberättelse varje år, rektorerna gör det, och där påpekar dom ju det här med gruppstorlek och så, men dom upplever ju också att dom knappt blir lästa.

På en följdfråga om personalen får återkoppling från politisk- och förvaltningsnivå på dessa verksamhetsberättelser svarar förskolläraren:

Det får vi aldrig.

Även på rektorsnivå finns det i vissa kommuner en uppgivenhet som grundar sig i en förmodan att arbetet med verksamhetsberättelserna i grunden kan betraktas som meningslöst.

Vi skriver ju verksamhetsberättelser varje år, men ibland undrar vi varför och för vem, och det har vi också framfört. (Biträdande rektor.)

Hon fortsätter:

Det känns som om det här inte är sammankopplat med nämndens diskussioner, för dom för en helt annan diskussion. Det är ju den biten som återstår, att koppla ihop detta så vi får "feedback", och att också verksamheten utvecklas i den riktning som vi beskrivit behövs. (Biträdande rektor)

Här uttrycks en förvissning att ett formellt instrument som en verksamhetsberättelse mycket väl skulle kunna användas som ett kommunikativt redskap, men förutsättningen är att en återkoppling till de berörda, det vill säga personalen, sker.

Studien visar emellertid också att det även finns behov av andra metoder för utvärdering, där interaktiviteten och närheten mellan aktörerna är mera framträdande. Detta för att åstadkomma en effektivisering av kommunikationsprocessen. Så här utspinner sig samtalet med en biträdande rektor.

Gör kommunen regelbundna utvärderingar. (Intervjuaren)

Ja, dels får vi lämna in en utvärdering av verksamheten som sätts ihop i en kvalitetsredovisning, och sedan brukar man välja ut några områden varje år som man specifikt vill gå in och titta på. (Biträdande rektor).

Hur gör man då. (Intervjuaren)

Man får beskriva vad man gjort och vad man tänker göra. Vi önskar ju att dom skulle komma ut och träffa oss, göra intervjuer och så vidare, så man får en dialog... hur det än är så kan man förklara, ställa följdfrågor och så när man pratar... för det är ju inte heller lätt för fritidspolitiker att ta del av en massa skriven text, så jag tror alla skulle tjäna på det personliga mötet i det här. (Biträdande rektor).

Lite senare i samma samtalssekvens konstaterar hon att personalen ofta är misstänksamma huruvida skriven text egentligen är det optimala sättet för kommunikation mellan nivåerna.

Och det får vi ju sedan höra i vår tur, att personalen undrar vad det blev av den och den rapporten som dom var tvungna att skriva.
(Biträdande rektor)

Den biträdande rektorn tar upp ett par viktiga aspekter. Hon är medveten om att den ständigt ökade textproduktionen inom olika samhälleliga sfärer kan resultera i en slags immunitet hos mottagaren. Detta kan medföra att viktiga budskap inte tas emot på samma sätt som kanske skulle vara fallet vid en personlig kontakt. Vidare ser hon en personlig dialog som ett mera komplett kommunikationssätt, eftersom en sådan dels innebär snabbare interaktion, dels har större förutsättningar att bringa samtycke och förståelse. Detta genom att olika resonemang kan utvecklas mera direkt och att, som hon påpekar, följdfrågor kan ställas och förklaringar ges. En personlig relation mellan parterna torde inte heller var negativ i sammanhanget.

I en av kommunerna i undersökningen finns ett embryo till en självvärderingsmodell. Här har man uppmärksammat vikten av att personalen i verksamheten utvecklar ett intresse och en förmåga att reflektera över sin dagliga gärning och kommunen har tagit olika initiativ för att tillrättalägga en gynnsam miljö för självvärdering.

Jo, men jag tycker personalen har rätt inställning till det här... man har ju tittat på skolplanen, man har brutit ned målen, man har satt upp målkriterier – och all personal har fått utbildning i att skriva utvärderbara mål – och man säger väldigt tydligt att när man väl har avslutat det här arbetet så ska det här kunna bli ett dokument som man har nytta av i sitt arbete. Man har alltså inte den inställningen att det bara kommer att bli en hyllvärmare, men det gäller att hinna... ja, för det är ju ett av problemen i förskolan, det här med gemensam tid, men man har viljan att göra det här till ett levande dokument. (Biträdande rektor)

Hon fortsätter:

Men kommunen har också gått ut med det på ett bra sätt, man har utsett resurspersoner för kvalitet, och dom har varit med i den här processen när man har pratat kvalitet, arbetsplaner, målformulering och så vidare, så dom känner sig delaktiga, och det är viktigt.
(Biträdande rektor)

En tolkning är att processen är minst lika viktig som produkten, det vill säga dokumentet. Genom att utveckla ett forum för resonemang kring verksamheten skapas också en plattform för personlig reflektion och självvärdering. Detta höjer medvetenheten och befrämjar ett

intresse för deltagande i en diskussion om olika frågor relevanta för verksamheten.

Personalen har kanske inte en fullt ut lika positiv inställning till projektet som ledningen. Dock är de införstådda med att syftet inte är kontroll från högre systemnivåer utan istället en form av personlig- och kollektiv självvärdering. Kollektiv i bemärkelsen att den fokuserar de respektive arbetslagen och förskolan som helhet.

Men ni får skriva en kvalitetsredovisning? (Intervjuaren)
Ja. (Alla samtalsdeltagarna)

Vad tycker ni om det, är det kul. (Intervjuaren)

Nej. (Skratt) (Alla samtalsdeltagarna)

Tror ni det är någon mening att skriva den, eller kommer den bara att sättas in i en pärm och glömmas bort? (Intervjuaren)

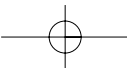
Det är väl upp till oss själva tror jag. (Förskollärare)

Ja, att vi ska kunna ha det som ett verktyg. (Förskollärare)

Precis. (Barnskötare)

Men det är så nytt för oss så vi har inte kommit in i det riktigt än.
(Förskollärare)

Det framgår att skrivandet inte uppfattas som en speciellt attraktiv aktivitet och det uttrycks också en viss osäkerhet kring meningen med det hela. Dock finns en samstämmighet att avgörandet om dokumentet skall kunna betraktas som meningsfullt ligger i personalens egna händer. Likaså är initiativet ganska nytt och det får förmodas att rätt uppbackning kan förverkliga de visioner den biträdande rektorn ger uttryck för. Ett av problemen kring förverkligandet av ett forum för resonemang och reflektion är att det inte avsätts tillräckligt med tid. Både rektorn och personalen påtalar att ett rejält tillskott av tid skulle öka motivationen avsevärt. Ytterst spelar således ekonomin den kanske viktigaste rollen i sammanhanget, eftersom ökad tid till diskussion i arbetslagen skulle innebära minskad tid i barngruppen, med följd att extra personal skulle få sättas in.



ANSVAR

En bristande kommunikation i frågor som gäller barngruppernas dimensionering och personaltäthet kan resultera i att de professionella får ta på sig ett ansvar som egentligen inte är deras.

I intervjumaterialet översköls personalen med beröm av både föräldrar, rektorer och förvaltningschefer för att de försöker upprätthålla kvaliteten trots svåra förhållanden. Här är några axplock ur materialet:

Förskolepersonalen är ett tåligt släkte, så man ordnar det liksom ändå.
(Rektor)

Personalen är så väldigt lojal, dom går hit även om dom mår dåligt för dom vet att barnen far illa av för många nya ansikten. (Rektor)

Personalen har en svår situation men dom löser den på ett bra sätt.
(Förvaltningschef)

Personalen får berömmande ord, föräldrarna har sett att dom har en svår situation men dom löser den på ett bra sätt. (Förvaltningschef)

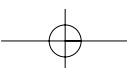
Personalen är ju också otrolig på att ställa upp för verksamheten, så det ska mycket till innan det kommer ut till föräldrarna. (Rektor)

Dom (föräldrarna) ser inte dom bitarna för personalen jobbar på så himla duktigt. (Rektor)

En tolkning av dessa uttalanden ger vid handen att personalen i verksamheten pressar sig för att uppfylla olika krav och att deras lojalitet är riktad åt olika håll. Eftersom de tillhör ett "tåligt släkte" kan de gå till sitt arbete fast de är sjuka. Anledningen till att de gör detta är dels för barnens skull, dels för att de känner ansvar för verksamheten. Föräldrarna har också lagt märke till personalens svåra situation, men även att de lyckas lösa denna på ett bra sätt. Personalen hanterar till och med situationen så förnämligt att de verkliga förhållandena inte kommer till föräldrarnas kännedom. En förskollärare illustrerar personalens lojalitetskonflikt i följande samtalssekvens.

Man går ju inte till föräldrarna och säger att dom inte är kloka som lämnar sina barn här, och att man aldrig skulle göra det själv... nej, man försöker naturligtvis lugna dom och säga att det går bra och så.

Dilemmat framgår tydligt. Föräldrar behöver barnomsorg för att kunna arbeta och vill naturligtvis bli anvisade en plats och känna sig trygga när de lämnar sitt barn. Även om personalen, vilket framgår av



undersökningen, har full förståelse för föräldrarnas krav, så har de också en insikt i barnets situation och behov. De känner vidare ett ansvar för verksamheten, vilket även inbegriper lojalitet gentemot kolleger och chefer. Om en person i ett arbetslag exempelvis är sjuk är det inte självklart att en ersättare sätts in. Alla dessa lojaliteter måste hanteras, och detta görs också. Frågan är till vilket pris. Kan det vara så att den tredubbla lojaliteten "handlingsförlamar" personal i en svår resursmässig situation och att olika standardiserade tilldelningskoncept anonymiserar ansvaret för verksamheten, vilket resulterar i att personalen i slutändan får ta de yttersta konsekvenserna. Känslan av att inte kunna påverka situationen resulterar i uppgivenhet, och yrkesstolthet och medkänsla gör att en erforderlig resursförstärkning måste tillföras genom en ökning av den egna arbetsinsatsen.

5.2.8 Sammanfattning

Ovan har begreppen gruppstorlek och personaltäthet tematiserats.

Det har visat sig att både personal och enhetschefer ser den psykosociala miljön som grundläggande för en bra verksamhet. Om en tillfredsställande sådan inte finns, anses inte det pedagogiska uppdraget kunna fullföljas. Det har även framkommit att kvaliteten i verksamheten anses variera med minskad eller ökad gruppstorlek.

De strukturella faktorerna står i ett komplext förhållande till varandra. Möjlig gruppstorlek kan därvid ses som en central faktor som bestäms, eller borde bestämmas av personaltäthet, lokalernas karaktär och barngruppens sammansättning.

Ett resonemang har förts om personalens kompetens och det har därvid framkommit att "fallenhet" för yrket och personlig läggning ses som minst lika viktiga faktorer i hanterandet av stora barngrupper, som utbildning. Dock anses utbildning höja personalens medvetandenivå, vilket uppfattas leda till en lägre acceptans av odrägliga arbetsförhållanden, vad det gäller gruppstorlek och personaltäthet.

Handlingsutrymmets reella existens har också problematiserats, genom att en decentralisering av beslutsfattande ofta resulterar i standardiserade normer för resurstilldelning och sålunda på ett sätt brister i flexibilitet.

Det har även förts ett resonemang kring vilka faktorer som anses styra gruppstorlek och personaltäthet, varvid befattningshavare på förvaltningsnivå har en tendens att i sin retorik "osynliggöra" den

ekonomiska aspekten, vilken uppfattas som mera styrande av personalen.

Slutligen har vikten av dialog och kommunikation i ett system där gruppstorlek och personaltäthet bestäms lokalt, betonats. Olika former av utvärdering har diskuterats som en framkomlig väg och slutligen har påvisats en obalans i ansvarsförhållanden orsakad av att personalen inte tillåts vara delaktiga i beslutsfattande om gruppstorlek och personaltäthet i verksamheten.

5.3 SLUTSATSER OCH DISKUSSION

Ett i vissa avseenden nytt tänkande kring barnomsorg har under de senaste tjugo åren successivt etablerat sig. Vissa kommentatorer drar paralleller till en generell samhällsomvandling som anses vara för handen i de västerländska samhällena (Dahlberg et al., 2001) och menar därvid att det är naturligt att även förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg påverkats av det nya tänkandet. Denna omvandling har diskuterats både som en ny epok (Lyotard, 1984) och som en ny fas av modernisering (Giddens, 1991; Beck, 1992) och yttrar sig bland annat i att uniformitet och universalism både ses som ouppnåeligt och kanske ej heller önskvärt. Bauman (1991) talar om att vi måste acceptera "världens outrotliga pluralitet" (s.98). Ett anammande av detta perspektiv innebär även en insikt om lokala kontexters betydelse för bedömning av olika situationer. Relaterat till gruppstorleks- och personaltäthetsproblematik skulle detta innebära att lokala förhållanden bör vara bestämmande för en dimensionering.

Forskning tyder på att den avreglering som skett inom barnomsorgen på ett sätt har vitaliserat denna, genom att det gett utrymme för lokala innovationer och även ökat personalens medvetenhet i olika frågor (Dahlberg et al., 2001). Detta har också på många håll inneburit en känsla av större delaktighet kring olika aspekter än tidigare. Hargreaves (1998) intar en liknande ståndpunkt och ser hela utbildningsväsendet som en "modern koloss" som inte besitter den flexibilitet han anser nödvändig i den nya tid vi går till mötes.

Det finns emellertid även skäl att reflektera kring eventuella problem som kan uppkomma i kölvattnet av en avreglering, här relaterad till gruppstorlekar och personaltäthet inom förskola, förskoleklass och fritidshem. Nedan skall dels föras ett resonemang kring några sådana som identifierats genom föreliggande studie, dels ges ett par förslag till hantering av dessa.

Flexibiliteten kan i ett system där besluten om barngruppernas storlek har decentraliserats till rektors och personalnivå tyckas stor. Dessa aktörer har möjlighet att med hänsyn till andra betydelsefulla parametrar göra en bedömning utifrån den lokala kontexten. Ett problem är emellertid att en resurstilldelning enligt "skolpengsmodellen" på ett sätt kan ses som mekaniserad. Föreliggande studie visar att den kan få en standardiserande effekt som motverkar en reell flexibilitet. Flexibiliteten existerar inom en viss ram men i extrema situationer, där kraftfulla resursmässiga insatser behövs, har detta system en standardiserande effekt. Eftersom olika schabloner ligger till grund för tilldelningen finns ofta inget utrymme att gå utanför dessa, om så skulle behövas.

Studien visar att personalen i verksamheten har en tendens att förknippa kvalitet med psykosocial miljö. Även den kunskapsöversikt som gjordes inom ramen för projektet fokuserar i hög grad omsorgsuppdraget och begrepp som stress, trygghet, buller, destruktivitet, mobbning, konflikter, utbrändhet och relationer är frekvent förekommande i texten. Det finns även en överensstämmelse i att ökad gruppstorlek medför ett mera auktoritärt beteende från personalens sida och att barnens aggressivitet förstärks i stora grupper. För att ytterligare poängtera den psykosociala miljöns grundläggande betydelse för barns, och i synnerhet förskolebarns utveckling, kan hänvisas till Magnus Kihlbom (2003) som diskuterar kvalitet i förskolan ur ett utvecklingspsykologiskt perspektiv. I detta framgår med tydlighet att barn, och i all synnerhet de minsta har mycket stort behov av en god psykosocial miljö för sin utveckling. I rapporten framgår det att deras utveckling kan fördröjas om den psykosociala miljön inte är tillfredsställande.

Kunskapsöversikten bekräftar även i andra avseenden resultaten från fallstudierna. Dessa visar att gruppstorlek och personaltäthet är viktiga parametrar i ett resonemang om kvalitet, men att de samtidigt samverkar med, och styrs av andra faktorer. Tillgång till lokaler och dessas utformning betraktas således som i hög grad styrande för barngruppernas dimensionering, men även dessas sammansättning. Samma bild tecknas i kunskapsöversikten där även svårigheten att isolera enskilda parametrar och identifiera ideala kvoter för personaltäthet och gruppstorlek poängteras. Identifierandet av en sådan svårighet borde kanske leda till en slutsats att den lokala kontexten skulle vara avgörande vid fastställande av lämplig personaltäthet och gruppstorlek. Författarna till kunskapsöversikten menar dock att en hel del forskningsresultat visar att det kan betraktas som viktigt att ha

någon form av centralt styrda rekommendationer vad det gäller gruppstorlek och personaltäthet. I fallstudierna identifierades ökade krav på reglering av gruppstorlek och personaltäthet när det inte upplevdes finnas någon kommunikation uppåt i systemet, medan ett befintligt samförstånd mellan aktörer på olika nivå resulterade i att någon rekommenderad gruppstorlek eller personaltäthet inte ansågs behövas. Detta för ett åstadkommande av en mera flexibel organisation.

I flera av Skolverkets rapporter (1999a; 1999b; 2002) lyfts dialogen fram som en nyckel till ett väl fungerande utbildningssystem. Detta antagande bekräftas av föreliggande studie. Det bör emellertid poängteras att dialog många gånger kan vara ett "skört" verktyg och att det således inte kan betraktas som ett "universalmedel" för att lösa konflikter kring gruppstorlek och personaltäthet i förskola, förskoleklass och fritidshem. Dock kanske det enda som ibland står till buds.

Att vissa kommuner har lyckats etablera en miljö präglad av dialog och reflektion medan andra misslyckats beror naturligtvis på en mängd omständigheter exempelvis kommunens storlek, kommunikativ förmåga bland de olika aktörerna, utbildningsinsatser och inte minst ekonomi. Som nämndes ovan antas samhället befinna sig i en förändringsfas där det även kan skönjas en förskjutning från yttre kontroll (central) till självkontroll (lokal/individuell) (Foucault, 1988), vilket också 1990-talets systemskifte inom skolväsendet bekräftar. En brytningstid kännetecknas också av ambivalens tills det nya tänkandet är fullt ut etablerat. Det är mycket möjligt att vissa kommuner skulle må bra av reglerad gruppstorlek och personaltäthet inom verksamheten tills aktörerna har inhämtat den kommunikativa kompetens som är erforderlig i ett avreglerat system.

En viktig del vid etablerande av dialog och kommunikation i systemet synes med utgångspunkt i våra resultat vara att det existerar en respekt för de respektive befattningshavarnas professionalitet. Detta innebär exempelvis en förvissning på politisk- och förvaltningsnivå att personalen i verksamheten är kompetent att bedöma när barngrupperna är för stora och personaltätheten för liten för att de skall kunna fullgöra sitt uppdrag. Det förutsätter även att personalen har en beredvillighet att tillgodogöra sig signaler från de högre systemnivåerna om åtstramningar som kanske kan vara nödvändiga. En konstruktiv dialog mellan likställda samtalspartners, där samtalet har syftet att tjäna som bro mellan de skilda perspektiven framstår som en möjlig lösning, därmed inte sagt en friktionsfri sådan. Om kommu-

nikationen emellertid är bruten resulterar det i en obalans i systemet, som därvid inte fungerar på ett funktionellt sätt med avseende på en verksamhet där dimensionering av barngrupper och personaltätet är avreglerad. Denna obalans yttrar sig i att beslutsfattandet sker på den politiska nivån utan att de lägre nivåerna har varit delaktiga. Samtidigt avhänder sig den politiska nivån ansvaret för att verksamheten har en godtagbar kvalitet och personalen står därvid ensam med en lojalitet gentemot barn, föräldrar, verksamhet och kolleger, vilket ofta torde resultera i att de ökar sin arbetsinsats, kanske med ohälsa som följd.

Problematiken kring de olika systemnivåernas respektive professionalitet har uppmärksammats av olika forskare. Stake (1998) ser en tendens hos lokala och centrala administratörer inom det amerikanska utbildningsväsendet, att i högre grad än tidigare ha synpunkter på hur den praktiska verksamheten sköts, detta i takt med utbildningsfrågors ökade betydelse på den politiska agendan. Benveniste (2000) har också diskuterat en för handen varande intervensering mellan olika praktiker och beskriver "losskoppling" som en lösning. Detta innebär att varje systemnivå tillåts fatta beslut grundade i professionella överväganden och att de olika nivåerna sedan binds samman genom fungerande former för kommunikation.

Olika former av utvärdering borde således kunna tjäna som instrument för en dialog mellan systemnivåerna. Resultaten från denna studie visar att alla kommuner har någon form av utvärderingar, men att tilltron till dessas betydelse skiftar mellan befattningshavare på olika nivåer. Personalen i verksamheten ser ofta formella utvärderingar, exempelvis kvalitetsredovisningar som ett spel för gallerierna och skulle föredra en mera informell kommunikation, exempelvis genom personlig muntlig dialog. Genom en sådan skulle de tillförsäkras ett svar på sina frågor, vilket de ofta inte anser sig få med de mera formella metoderna. Det torde vara av största vikt att utveckla former för utvärdering där en sådan istället för att framstå som "ett mål i sig självt" betraktas som ett medel att förbättra verksamheten. För att detta skall kunna åstadkommas måste metoderna kännas meningsfulla på alla nivåer i systemet.

I denna framställning har personal inom förskola, förskoleklass och fritidshemsverksamhet tecknat en bild av förhållandena i sin dagliga verksamhet. Det har talats om stress, bullernivå, stökighet, otrygghet och konflikter och även om inte detta kan betraktas som en generell bild så är den dock en realitet på vissa håll. Även om dessa problem har en komplex bakgrund och kanske ytterst kan härledas ur de

samhälleliga förhållanden under vilka vi lever och sålunda inte kan isoleras som indikatorer på en dålig barnomsorg, finns det anledning att stanna upp och fundera över om något kan göras inom den institutionella verksamheten för att förbättra situationen. Det kanske är tid att ”stämna i bäcken”. Eller som en rektor som deltog i undersökningen uttryckte det:

Satsa på dom minsta barnen, för vi vet att dom kostar mindre där än när dom kommer upp en bit i vårt system.

Denna reflektion hänvisar till en ekonomisk rationalitet, vilket inte är oväsentligt i sammanhanget.

Kapitel 6

Sammanfattning, slutdiskussion och slutsatser

UPPDRAGET

Uppdraget har varit att redovisa en fördjupad studie av barngruppers storlek och personaltäthet i förskola, förskoleklass och fritidshem, som även exponerade variationer mellan och inom kommuner. Befintlig forskning och kunskap skulle utgöra ett underlag för analysen. Skolverket har genomfört uppdraget med både en kvantitativ och kvalitativ ansats samt sammanställt aktuell forskning inom området.

BAKGRUND

Under senare delen av 1990-talet har förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg överförts från den sociala sektorn till utbildningssystemet. Förskolan har fått en läroplan, vilket innebär en markering av verksamhetens pedagogiska uppgift. Fritidshem och förskoleklass har närmare integrerats med skolan och lyder under samma läroplan. Parallellt har verksamheternas förutsättningar förändrats påtagligt. Hela sektorn har, i likhet med andra kommunala verksamheter, tilldelats mindre resurser, vilket bland annat resulterat i större barngrupper och lägre personaltäthet.

GRUPPSTORLEK OCH PERSONALTÄTHET 1990 – 2002

Det är svårt att hitta några tydliga statistiska samband på kommunnivå mellan gruppstorlekar/personaltäthet och variabler av typen kommunala underskott, andelen förvärvsarbetande, andelen barn i förskoleålder etc. På nationell nivå kan man emellertid se ett visst samband mellan den försämrade personaltätheten och 1990-talets kraftiga utbyggnad av förskola och fritidshem. Under stora delar av 1990-talet har många kommuner haft det svårt att möta den stora efterfrågan på förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, och som en direkt följd därav har personaltätheten minskat.

Projektet har kartlagt hur gruppstorlekar och personaltäthet har förändrats mellan åren 1990-2002. Sammanställningen visar att gruppstorlekarna i förskolan ökade kraftigt under den första hälften av 1990-talet. Under de senaste fyra åren har de emellertid stabiliserats. Storleken på grupperna varierar mellan olika förskoleavdelningar. Resultat från projektets enkätstudie visar att den största delen (95 procent) av den totala spridningen finns inom kommunerna. I en och samma kommun kan gruppstorlekarna i förskolan variera mellan 10 - 30 barn. Även i relativt sett små orter kan det finnas stora skill-

nader mellan olika avdelningar. Nästan alla kommuner har en genomsnittlig gruppstorlek som ligger i intervallet 16 - 18 barn. Glesbygdskommuner har ofta en något lägre genomsnittlig gruppstorlek. Vistelsetiderna i förskolan har inte ökat relativt sett, utan det är en högre andel barn som har vistelsetider på mellan 15-20 timmar per vecka.

Enkäten visar att många fritidshem har stora grupper på mellan 40-50 barn. Fritidshemmens personaltäthet har halverats i ett 10 års perspektiv. Fritidshemmen karakteriseras av stora variationer både vad det gäller gruppstorlek, personalens utbildningsnivå och personaltäthet. Skillnaderna mellan kommunerna när det gäller gruppstorlek och personaltäthet är tre gånger högre i fritidshemmen än i förskolan. Det är svårt att motivera eller förklara vad dessa skillnader kan bero på. De stora grupperna försvårar i många fall arbetet med att erbjuda barnen stimulerande fritidsaktiviteter (jfr Skolverket, 2000).

Variationerna skulle kunna vara ett tecken på att det decentraliserade ansvarssystemet har fått genomslag, och att gruppstorlek och personaltäthet bestäms utifrån skillnader i lokala förutsättningar. Preliminära resultat från en pågående studie²⁰ visar dock att barngruppernas storlek främst bestäms utifrån ekonomiska överväganden och att andra faktorer som exempelvis upptagningsområdets sociala struktur, personalens utbildning eller andelen barn i behov av särskilt stöd har mindre betydelse. Om variationerna uteslutande berodde på att kommunerna anpassade sig efter lokala förhållanden så borde skillnaderna mellan fritidshem och förskola inte vara lika framträdande. Det finns ingenting som säger att skillnaderna i förutsättningar skulle vara tre gånger större för fritidsbarn än för förskolebarn.

BEFINTLIG FORSKNING

Erfarenheter från forskning visar att gruppstorlek och personaltäthet påverkar kvaliteten i förskola och skolbarnsomsorg. Samtidigt finns en rad andra faktorer som också är betydelsefulla i sammanhanget, framför allt barngruppens sammansättning, personalens kompetens och lokalernas storlek och beskaffenhet. Olika strukturella faktorer samspelar på ett komplext sätt.

Forskning visar att det är svårt att identifiera ideala kvoter för personaltäthet eller optimala nivåer på gruppstorlekar. Detta hör

20) Skolverkets utvärdering "Förskolan och läroplanen" som rapporteras i början av hösten 2003.

samman med att ovannämnda faktorer samspelar och att ingen enskild variabel eller faktor kan isoleras och lyftas ur sitt sammanhang.

Låg personaltäthet och stora grupper kan ha negativa effekter på barns språkutveckling och samspelet mellan barn och vuxna. De yngsta barnens identitetsutveckling kan ta skada. Stora grupper kan också ha negativ inverkan på hur relationerna mellan barnen utvecklas och bidra till ökad stress bland barn och personal. Barngruppernas storlek har också betydelse för ljudnivån. Studier visar att "bullernivån" i många fall är alltför hög i förskolor med stora grupper. Här får också lokalernas storlek och utformning stor betydelse.

En slutsats som kan dras utifrån forskningen är att gruppstorlek har större betydelse för kvaliteten än personaltäthet, d v s mindre grupper är att föredra framför större med samma personaltäthet. Svensk och internationell forskning tyder också på att vissa kategorier – bl. a. yngre barn, barn i behov av särskilt stöd och socialt missgynnade barn – gynnas mer än andra av att vara i mindre grupper.

Rekommendationer beträffande personaltäthet och gruppstorlek förespråkas i bland annat i Storbritannien och USA. Viss forskning tyder också på att rekommenderade riktlinjer för personaltäthet och gruppstorlek kan ha en gynnsam effekt på verksamhetens kvalitet. Det är emellertid inte helt oproblematiskt att överföra erfarenheter från andra länder. Ett problem med att översätta resultat från andra länder till svenska förhållanden är att verksamheterna kan ha olika mål och definitioner av kvalitet. För att kunna ge en fördjupad bild av hur alla olika faktorer samspelar och påverkar verksamheten i förskola, förskoleklass och fritidshem skulle det krävas mer forskning utifrån svenska förhållanden.

DEN KVALITATIVA STUDIEN

Våra fallstudier visar att gruppstorlek och personaltäthet påverkar möjligheterna att bedriva en god pedagogisk verksamhet och att i verksamheten förena de olika delarna i uppdraget där omsorg, omvårdnad, fostran och lärande ingår. De resonemang som förts av de intervjuade tyder på att personalen ser alla delar av uppdraget som väsentliga, dock med förbehållet att en förutsättning för att det pedagogiska uppdraget skall kunna fullföljas är att omvårdnad och omsorg fungerar tillfredsställande. I fallstudierna fanns en del exempel på personal som i oroväckande hög grad menade att den basala nivån inte var nådd och att det sålunda inte fanns utrymme att ge det pedagogiska uppdraget den uppmärksamhet det ansågs förtjäna. Barn-

gruppsstorlek och personaltäthet är betydelsefulla variabler, men upptagningsområdets karaktär, lokalernas utformning, personalens utbildning samt kommunikationen mellan de olika systemnivåerna beskrivs också som viktiga förutsättningar för en bra verksamhet i förskola, förskoleklass och fritidshem. Dessutom påverkar dessa parametrar i hög grad vad som kan betraktas som en rimlig gruppstorlek och personaltäthet. Den lokala kontexten framstår med andra ord som viktig i sammanhanget.

Den kvalitativa studien visar vidare betydelsen av både formella och informella kanaler för dialog. Där det finns ett medinflytande existerar också en större beredskap att möta problem och svåra situationer. Olika former av utvärderingar är en sådan kanal. I studien finns exempel på utvärderingar som kan betraktas som "ett spel för gallerierna". De görs, men får inga effekter. Utvärderingen blir därmed ett "mål i sig självt" och processen resulterar inte i något förändringsarbete, eller i att problemen synliggörs och diskuteras mellan de olika systemnivåerna. Detta sänker utvärderingars legitimitet i de professionellas perspektiv. Dessutom är det ju ofta de, och den verksamhet de dagligen arbetar i, som är utvärderingsobjekt. Vi menar att utvärderingar måste ha en interaktiv dimension för att kunna betraktas som meningsfulla. Om en verksamhet utvärderas bör det ske en återkoppling av resultaten.

Studien visar även på en form av utvärdering som syftar till kollektiv och individuell reflektion. Här är det närmast fråga om en slags "självvärderingsprocess" som är ett verktyg vilket kan användas av de professionella för att förbättra verksamheten, samtidigt som deras medvetenhet om olika aspekter av denna höjs. I ett decentraliserat system framstår olika former av utvärdering som ett oundgängligt redskap för både kontroll, dialog och utveckling. Det måste därför ges akt på tendenser till att utvärdering görs mekaniskt utan någon reflektion över dess funktion. En sådan mekanisering sänker utvärderingars legitimitet och täpper till den kanal för dialog som de kan utgöra.

I fallstudierna beskrivs hur förväntningar från olika intressenter tenderar att mötas i verksamheten, vilket i värsta fall innebär att personalen under svåra förhållanden får ta ett ansvar som egentligen inte är deras. De har lojaliteter gentemot barn, föräldrar, kolleger och rektorer, samt dessutom en yrkes stolthet som framtvingar ett ansvar för verksamheten. Om personalen inte känner någon lojalitet gentemot den politiska nivån så har de åtminstone förväntningar på sig från denna. Det skall poängteras att en sådan ansvarsförskjutning

och obalans i systemet inte på något sätt skall ses som generell, men den kan dock identifieras i vissa av fallstudierna. Det finns emellertid även exempel på kommuner där ansvarsförhållandena är i balans och ansvaret delas mellan olika nivåer. Då så är fallet finns en lojalitet mellan systemnivåerna som resulterar i att de professionella inte står ensamma med förväntningarna.

Det existerar stora lokala variationer i gruppstorlek och personaltäthet. Både den kvantitativa och den kvalitativa undersökningen har givit belägg för en sådan slutsats. Denna variation existerar även vad det gäller relationen och "stämningen" mellan de olika aktörerna i utbildningssystemet. I en kommun kan det finnas en förståelse mellan de olika systemnivåerna medan det i intilliggande kommun närmast råder ett "krigstillstånd". Fallstudierna visar att styrsystemet inte fungerar som avsett på vissa håll. Det finns kommuner där man inte är kapabel att utvärdera och utveckla sin egen verksamhet. Det finns även exempel där man inte tar hänsyn till de lokala förutsättningarna när man bestämmer gruppstorlekarna. De rent ekonomiska aspekterna ges därvid en särställning och tillåts dominera över de pedagogiska målen.

Den politiska målsättningen att avreglering och decentralisering skulle innebära en professionalisering, demokratisering och effektivisering var god, men lokalt har ofta ett slags produktivitetstänkande tagit över. Detta innebär att ekonomi och volym blir de viktigaste parametrarna i verksamheten. I vissa kommuner har styrsystemet också medfört en standardisering (via schabloner) av resursfördelning, där de professionellas kompetens att bedöma olika situationer negligeras. Frågan är om ett sådant förfarande i det långa loppet kan betraktas som en effektivisering.

Fallstudierna visar att en balans i systemet vad det gäller beslutsfattande, och ett gott samtalsklimat mellan systemnivåerna, ökar beredvilligheten hos de professionella att söka innovativa lösningar och på det sättet bidra till en förbättring. Behovet av statliga regleringar av barngruppernas storlek minskar när kommunikationen mellan de olika nivåerna i kommunen fungerar. Vi vill därför betona den kommunikativa förmågans betydelse för ett fungerande system.

SLUTSATSER

Vi har konstaterat att barngruppens storlek och personaltäthet är viktiga faktorer i ett resonemang om en bra verksamhet i förskola, förskoleklass och fritidshem. Även om det inte är möjligt att slå fast vilken gruppstorlek som är "den bästa" i alla sammanhang, och även om det är den lokala kontexten som ytterst bör vara utgångspunkt för en dimensionering, vill vi poängtera att *förutsättningarna för en bra verksamhet försämrats med större grupper*. I fallstudierna beskriver personalen att stress, konflikter och otrygghet är frekvent förekommande i grupper som man bedömer vara för stora. Forskningsgenomgången bekräftar även denna slutsats. Nivåerna på gruppstorlekarna ligger kvar på en hög nivå även om de inte har ökat under de senaste åren. Att svara på frågan "vad har 1990-talets växande barngrupper betytt för kvaliteten" är enkelt: *verksamheterna har fått sämre förutsättningar att klara sitt uppdrag*. Det är alldeles uppenbart att förskola och fritidshem har påverkats negativt av att gruppstorlekarna har ökat under 1990-talet, men det är svårt att entydigt slå fast hur mycket verksamheterna har påverkats. Dessa förändrade villkor måste sättas i relation till verksamheternas uppdrag som det formuleras i styrdokumentet. Läroplanerna tydliggör personalens ansvar för varje enskilt barns utveckling och lärande. Barns olika behov och förutsättningar skall vara en grund för hur verksamheterna utformas. Många barn och få vuxna i en grupp kan göra det svårare att arbeta efter läroplanernas intentioner, som exempelvis att utveckla barns inflytande, ta hänsyn till barns individuella behov och främja respekt och hänsynstagande.

I en stor grupp riskerar relationerna mellan barn och personal att bli ytlig. Det kan lätt bli den starke som tar överhanden. Det finns också anledning att uppmärksamma konsekvenser för de yngre barnen i förskolan som har grundläggande behov av uppmärksamhet, omsorg och omvårdnad. Barn utvecklas i samspel med sin omgivning. Nära och kontinuerliga relationer med vuxna är en väsentlig grund för små barns emotionella, sociala och kognitiva utveckling och för att de ska utveckla en trygg identitet.

Vi har tidigare poängterat vikten av kanaler för kommunikation i ett decentraliserat system. Vi har även berört betydelsen av reflektion och eftertanke hos samtliga aktörer om en avreglerad verksamhet skall fungera tillfredsställande. Det viktigaste instrumentet för information, kommunikation och reflektion som står till buds torde vara kommunernas kvalitetsredovisningar. *Projektet föreslår därför att kommunerna inför uppgifter om barngruppernas storlek och personaltäthet*

kombinerat med en konsekvensanalys i kvalitetsredovisningarna. Detta ger, förutom möjligheten till en ökad insyn i de diskussioner som förs i kommunerna, ett tillfälle till intern (av kommunala aktörer) reflektion över vad en ökning eller minskning av gruppstorlek och personaltäthet innebär för verksamhetens kvalitet. Bara nyckeltal utan konsekvensanalys skulle förmodligen förvärpa situationen.

De professionella har en "nyckelposition" i verksamheten. Personalen som dagligen vistas i barngrupperna besitter information som måste lyftas fram i en diskussion om gruppstorlek och personaltäthet. *De professionellas inflytande måste stärkas* i detta avseende. För att kunna göra *medvetna ställningstaganden* i förhållande till målen för verksamheten måste beslutsfattare inom kommunerna lyssna till de argument som förs fram av de professionella och låta den kunskap de har väga tungt när besluten fattas.

Framtiden får utvisa om verksamheterna kommer att erbjudas gynnsammare villkor under de närmaste åren. Det finns svårigheter när det gäller kommunernas ekonomi och behovet av utbildad arbetskraft som måste lösas framöver. Man får emellertid inte glömma bort verksamheternas stora potential, och att de har uppmärksamats i internationella sammanhang²¹. Vid en jämförelse med andra länder inom OECD beskrivs den svenska modellen som unik vad gäller tillgång och den starka betoningen på Edu-Care, det vill säga att verksamheterna förenar omsorg och pedagogik i den vardagliga praktiken. Det faktum att Sverige har en hög procentuell andel inskrivna barn jämfört med andra länder, och att höga krav ställs på den pedagogiska verksamheten, måste sättas i relation till resurstilldelning. Samhällsuppdraget är således omfattande. Om den svenska förskolans och skolbarnsomsorgens standard och anseende skall kunna bibehållas måste verksamheterna erhålla rimliga resurser.

AVRUNDNING

Vi har med denna studie haft ambitionen att föra ett resonemang om gruppstorlek och personaltäthet. Vi hoppas att vår text har svarat mot de direktiv som formulerades i regeringsuppdraget. Vi hyser även en förhoppning att texten skall kunna utgöra ett underlag för reflektion på olika systemnivåer i kommunerna och därvid fungera som en inspirationskälla och en utgångspunkt för förändringsarbete. Ett förändringsarbete som är angeläget på många håll i landet.

21) Starting Strong – Early Childhood Education and Care. OECD, 2001.

Referenser

Alvesson, M & Sköldbberg K. (1994). *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur

Asplund-Carlsson, M. Pramling-Samuelsson, I. & Kärrby, G. (2001) *Strukturella faktorer och pedagogisk kvalitet i barnomsorg och skola*. Stockholm: Skolverket.

Anward, J. (1983). *Språkbruk och språkutveckling i skolan*. Lund: LiberFörlag

Bauman, Z. (1991). *Modernity and ambivalence*. Cambridge: Polity Press

Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a new Modernity*. London. Sage Publications Ltd.

Benveniste, L. (2000). *Student assesement as a political construction: The case of Uruguay*. Educational policy analysis archives. <http://epaa.asu.edu/epaa/v8n32.html>

Berg, M. (2002). *Maxtaxan – en empirisk studie regeringens huvudsakliga intentioner med maxtaxareformen samt varför det är viktigt att studera maxtaxa reformen från ett resursperspektiv i förhållande till förskolans kvalitet och maxtaxareformens legitimitet*. Statsvetenskapliga Institutionen. Stockholms Universitet.

Blau, D.M., & Hagy, A.P. (1998) The Demand for quality in child care. *Journal of Political Economy*. 106, 104-146

Blennow, M. (2002) *Om buller i förskolan. Sammandrag av data från nio undersökningar*. Föredrag på Läkarnas Riksstämman, Göteborg, den 28 november 2002.

Bowlby, J. (1994).) *En trygg bas. Kliniska tillämpningar av bindningsteorin*. Borås: Natur och Kultur

Bremberg, S. (2001) *Hur kan förskolan förbättra barns psykiska hälsa*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut.

Cassidy, J. & Shaver, P.R. (Eds) (1999) *Handbook of Attachment Theory, Research and clinical Applications*. The Guildford Press.

Cryer, D.W., Tietze, M. Burchinal, M.R., Leal, T. & Palacios. J (1999). Predicting process quality from structural quality in pre-school programs : a cross-country comparison. *Early Childhood Research Quarterly* 14, 339-361.

Dahlberg, G., Lundgren U.P. & Åsén G. (1991). *Att utvärdera barnomsorg* Stockholm: HLS förlag

Dahlberg, G., Moss, P., & Pence, A. (2001). *Från kvalitet till meningskapande: Postmoderna perspektiv – exemplet förskolan*. Södertälje: HLS Förlag

Ekholm, B. Ekholm, M. & Hedin, A (1982) *Daghems klimat. Bakgrund, syfte och mätinstrument*. Universitetet i Linköping. Pedagogiska institutionen,

Ellneby, Y. (1999). *Om Barn och stress och vad vi kan göra åt det*. Stockholm: Natur och kultur.

Esping, H. (1994) *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. SNS förlag, Finland

Foucault, M. (1988). The Political Technology of Individuals. In L. Martin, H. Gutman, & P. Huttan (Eds.), *Technology of the Self. A Seminar with Michel Foucault*. Amherst: University of Massachusetts Press.

Giddens, A. (1991). *Modernity and Self – Identity: Self and Society in the late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.

Glaser, B. & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago.

Gustafsson, J-E., & Myrberg, E. (2002) *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiskt resultat. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Skolverket.

Hanushek, E. A. (1986). The economics of schooling. Production and efficiency in public schools. *Journal of Economic Literature*, 24, 3, 1141-1214.

Hanushek, E. A. (1998). *The evidence on class size*. Occasional paper Number 98-1. W Allen Wallis Institute of Political Economy. Rochester, NY: University of Rochester.

Hargreaves, A. (1988). *Läraren I det postmoderna samhället*. Lund: Studentlitteratur.

Haug, P. (2003) *Om kvalitet i förskolan. En analys av forskning om och utvärderingar av förskolan 1998-2001*. Stockholm: Skolverket. (publiceras mars 2003)

Havung, M. (2000) *Anpassning till rådande ordning. En studie av manliga förskollärare i förskoleverksamheten*. Malmö: Lärarhögskolan.

Howes, C., Phillips, D.A. & Whitebook, M. (1992) Thresholds of quality: Implications for the social development of children in center-based child care. *Child Development*, 63, 449-460.

Hwang, P. (Red.) (1992). *Barnets tidiga relationer*. Stockholm: Natur och Kultur.

Hwang, P. (Red.) (1993). *Spädbarnets psykologi*. Stockholm: Natur och Kultur.

Hårsman, I. (1994). *Dagliga separationer och tidig daghemsstart*. Akademisk avhandling. Stockholm: HLS Förlag.

Hårsman, I. (1997). *Om det tidiga samspelet mor-barn och barnets utveckling i familjer med missbruksproblem*. Rapport i socialt arbete nr.82, 1997. Socialhögskolan, Stockholms Universitet.

Johansson, E. & Jansson, A. (2001). *Små barns erfarenheter och pedagogers förhållningssätt*. Institutionen för pedagogik och didaktik, Göteborgs Universitet.

Johansson, G (1989). *Statens styrning av kommunernas barnomsorg i Barnomsorgen i ett samhällsekonomiskt perspektiv*, Stockholm: DSF Regeringskansliets offsetcentral

Johansson, G. & Åstedt, I-B. (1993). *Förskolans utveckling – Fakta och funderingar* Stockholm: Norstedt

Kilhbom, M. (2003) *Utvecklingspsykologiska aspekter på förskolans verksamhet*. Rapport till Skolverket, 2003-02-14. Stencil.

Krueger, A.B. & Whitmore, D.M. (2001). "Would Smaller Classes Help Close the Black – White Achievement Gap"? (Workingpaper #451 Princeton University, March 2001).

Krueger, A.B., & Lindahl, M. (2002). *Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan*. Stockholm: Finansdepartementet.

Kommunförbundet (2000a). *Aktuellt om skolan 2000* Stockholm: Kommunförbundet

Kommunförbundet (2000b). *Personalen i fokus 2000* Stockholm Kommunförbundet

Kommunförbundet (2002a). *Kommunernas ekonomiska läge* Stockholm: Kommunförbundet

Kommunförbundet (2002b). *Aktuellt om skola och barnomsorg 2002* Stockholm: Kommunförbundet

Kärrby, G. (1986). *22.000 minuter i förskolan. 5-6 åriga barns aktiviteter, språk och gruppmönster i förskolan*. Institutionen för Pedagogik, Göteborgs Universitet.

Kärrby, G. (1994). *Kostnadsbesparingar i daghem. Hur påverkas kvaliteten? En uppföljningsstudie av 17 daghem*. Institutionen för pedagogik, Göteborgs Universitet.

Lamb, M. E., Sternberg, K. J., Hwang, C. P., & Broberg, G. A. (Eds.) (1992). *Child Care in Context: Crosscultural Perspectives*. Hillsdale, NJ.: Erlbaum.

Lidholt, B. (1999). *Anpassning, kamp och flykt. Hur förskolepersonal handskas med effekterna av besparingar och andra förändringar i förskolan*. Diss. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Lyotard, J.F. (1984). *The Postmodern Condition: A report on knowledge*. Manchester: Manchester University Press.

NICHD (1996) Characteristics of infant child care: factors contributing to positive caregiving. *Early Childhood Research Quarterly*, 11, 296-306.

NICHD (1999) Child outcomes when child care center classes meet recommended standards for quality. *American Journal of Public Health*, 89.

OECD, 2001. *Starting Strong – Early Childhood Education and Care*.

Palméus, K. & Häggglund S., (1987). *Hur många vuxna behövs på dagis? En studie av personaltäthet, socialt samspel och aktiviteter på sex daghemsavdelningar*. Institutionen för pedagogik, Göteborgs Universitet.

Palméus, K., Pramling, I. & Lindahl, M., (1991). *Daghem för små barn. En utvecklingsstudie av personalens pedagogiska och psykologiska kunnande*. Institutionen för pedagogik, Göteborgs Universitet.

Palméus, K. (1996). *Early child Development and Care* vol. 118, pp. 45-57, 1996)

Revisionsrapport (2002). *Granskning av barnomsorgen i Stockholms stad*. Delrapport 2. Nr 12, Juni 2002, DNR 420/104-02.

Prop. 1990/91:18. *Om ansvaret för skolan*.

Prop. 1991/1992:150. *Reviderad finansplan*.

Prop. 1993/1994:11 *Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m.*

Prop. 1997/98:93 *Läroplan för förskolan*

Prop. 1999/2000:129 *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*

Munton, T., Mooney, A., Moss, P., Petrie, P., Clark, A. & Woolner, J. (2002) *Research on Ratios, Group Size and Staff Qualifications and Training in Early Years and Childcare Settings*. Thomas Coram, Research Unit, Institute of Education, University of London.

Phillipsen, L.C., Burchinal, M.R., Howes, C. & Cryer, D. (1997). The prediction of process quality from structural features of child care. *Early Childhood Research Quarterly*, 12, 281-303.

Roupp, R., Travers, J., Glantz, F. & Coelen, C. (1979) *Children at the Center: Final results of the National Day Care Study*. Boston, MA: Abt Associates.

Sheridan, S. (2001) *Pedagogical Quality in Preschool. An issue of perspectives*. Göteborg: Acta Univeritatis Gothoburgensis.

Skolverket (1999a). *Skolpolitiker, eldsjälur och andra aktörer. Hur styr kommunerna skolan?* Rapport nr 166. Stockholm: Liber.

Skolverket (1999b). *Hur styr vi mot en bra skola?* Stockholm: Liber.

Skolverket (2000) *Finns fritids? En utvärdering av kvalitet i fritidshem*. Rapport nr 186. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2000) *Barnomsorg och skola. Skolverkets lägesbedömning*. Rapport nr 192. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2002) *Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror 2002: del 2* Rapport nr 214. Stockholm: Skolverket

Skolverket (2002). *Information och kommunikation – nyckelfrågor i skola och barnomsorg*. Rapport nr 220. Stockholm: Skolverket

Socialstyrelsen (1986) *Allmänna råd för kommunernas barnomsorgsplanering*. Stockholm: Socialstyrelsen

SOU 1972:26, 27. *Förskolan del 1 och 2. Betänkande avgivet av 1968 års barnstugeutredning*. Stockholm: Socialdepartementet

SOU 1974:42. *Barns fritid. Fritidsverksamhet för 7-12 åringar. Betänkande avgivet av 1968 års barnstugeutredning*.

SOU 1974:53. *Skolans inre arbete.*

SOU 1997:152. *Att erövra omvärlden* Stockholm: Fritzes

SOU 1998:151. *Kostnadsutjämnning mellan kommuner och landsting.*
Stockholm: Fritzes

SOU 2001:55. *Barns och ungdomars välfärd.* Antologi från Kommittén
Välfärdsbokslut. Stockholm: Fritzes

SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet.* Stockholm: Fritzes

Stake, R. (1998). *Some comments on assesment in U.S. education.*
Educational policy analysis archives.
<http://epaa.asu.edu/epaa/v6n14.html> (hämtad 2002-06)

Stern, D. (1991). *Spädbarnets interpersonella värld.* Stockholm: Natur
och Kultur.

Stern, D. (1996). *Moderskapskonstellationen. En integrerad syn på psyko-
terapi med föräldrar och små barn.* Stockholm: Natur och Kultur.

Söderberg, L., Landström, U. & Kjellberg, A. (2001) *Ljudmiljön i för-
skolor och dess inverkan på upplevelse och hälsa bland personal.*
Arbetslivsrapport 2001:11. Umeå: Arbetslivsinstitutet.

Torstensson-Ed, T. Johansson, I. (2000). *Fritidshemmet i forskning och
förändring.* En kunskapsöversikt. Stockholm: Skolverket/Liber