

Västerås stad

Granskning av resursfördelningssystemet
inom förskolan, med fokus på socioekonomi



**Building a better
working world**

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
1. Inledning	2
1.1. Bakgrund.....	2
1.2. Syfte och revisionsfrågor	2
1.3. Avgränsning och genomförande.....	3
1.4. Revisionskriterier.....	3
2. Socioekonomisk resursfördelning för en likvärdig förskola.....	4
2.1. Beslutad resursfördelningsmodell – social vikt	4
2.2. Andra insatser för att leva upp till förskolans kompensatoriska uppdrag.....	6
3. Uppföljning och utvärdering av modellens effekter.....	7
3.1. Tidigare uppföljning av den socioekonomiska ersättningen.....	7
3.2. Översyn av ersättningsmodellen	7
3.3. Systematiserad uppföljning sedan 2020.....	9
3.4. Tillämpning och effekter - berättelser från fyra förskolor	11
4. Sammanfattande bedömning	13
5. Svar på revisionsfrågor	14
Källförteckning	15
Bilaga 1. Revisionskriterier.....	16

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås stad granskat resursfördelningssystemet inom förskolan, med fokus på socioekonomi. Granskningen omfattar förskolenämnden. Syftet med granskningen har varit att bedöma om förskolenämnden har en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av den socioekonomiska resursfördelningen till kommunala och fristående förskolor.

Av vad som framkommit i granskningen bedömer vi att förskolenämnden har beslutat om en i huvudsak ändamålsenlig resursfördelningsmodell med tydliga utgångspunkter i socioekonomiska faktorer. Bedömningen grundas på att de två faktorer som tillämpas vid viktningen, enligt forskningen, har ett tydligt samband med barn/elevs studieresultat. Vidare har förskolenämnden genomfört en utvärdering och översyn av resursfördelningsmodellen där slutsatserna var att Västerås stads modell fungerade väl. Andelen medel som omfördelas enligt socioekonomiska principer har sjunkit de senaste åren. Utöver en jämförelse med andra kommuner 2017, har någon uppföljning av huruvida graden av omfördelning ligger på en rimlig nivå inte genomförts.

Sammantaget visar granskningen att förskolenämnden inte har en tillräcklig styrning och kontroll av den socioekonomiska resursfördelningen. Bedömningen grundas på att förskolenämnden inte har upprättat några tydliga mål för vilka kvalitetsdrivande effekter de avser uppnå med den socioekonomiska omfördelningen. För att öka förståelsen och därigenom legitimiteten för stadens sätt att fördela resurser lyfts ett behov av att förskolenämnden tydliggör syftet med fördelningsmodellen och varför vissa förskolor får mer resurser än andra.

Vidare bedöms förskolenämnden genomföra en i vissa avseenden tillräcklig uppföljning. Sedan 2020 ska de kommunala- och fristående förskolorna årsvis inkomma med svar på frågor om vad den sociala vikten nyttjas till och de bedömda effekterna. Förskolenämnden tar del av en kortare beskrivning och analys av de kommunala förskolornas användning av ersättningen för social vikt. Vi kan inom ramen för denna granskning inte se att motsvarande information systematiskt delgivits nämnden avseende de fristående förskolorna.

Någon vidare analys av resursfördelningens effekter eller hur omfördelningen påverkar måluppfyllelsen har inte genomförts. Det har inte heller utretts om just de insatser som den socioekonomiska ersättningen möjliggör är de som har störst effekt för förskolornas kvalitet och barnens möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen. Vi noterar förvisso de svårigheter som föreligger med att bedöma den sociala viktens effekt och fördelningsmodellens träffsäkerhet, men ser ändå att nämnden bör utveckla analysen för att säkerställa att omfördelningen bidrar till att barnen får likvärdiga förutsättningar till stimulans och lärande i förskolan. En tydlig uppföljning kan även verka legitimitetshöjande.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi förskolenämnden att:

- ▶ Upprätta mål för vilka kvalitetsdrivande effekter som den socioekonomiska resursfördelningen syftar till att uppnå.
- ▶ Följa upp om graden av omfördelning ligger på en rimlig nivå.
- ▶ Säkerställa en uppföljning och analys som möjliggör en bedömning av den socioekonomiska omfördelningens effekt och modellens träffsäkerhet.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Förskolenämnden ansvarar enligt skollagen för att fördela resurser till kommunala och fristående förskolor utifrån barnens olika förutsättningar och behov. Rektorer ska i sin tur besluta om sin enhets inre organisation och ansvara för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Förskolenämnden är ansvarig för de kommunala förskolorna samt för tillsyn av fristående förskolor vars huvudman kommunen har godkänt.

Alla barn i förskolan har enligt skollagen rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet, oavsett var i landet de bor eller i vilken förskola de går. I Skolinspektionens rapport (2016:5915) *Socioekonomisk resursfördelning till förskolan* poängteras att kommunerna har ett stort ansvar att skapa goda förutsättningar för barns livslånga lärande samt att forskning visar att barn från sårbara socioekonomiska förhållanden i hög grad gynnas av att gå i en förskola med hög kvalitet. Av rapporten framgår att endast en tredjedel av Sveriges kommuner fördelar resurser utifrån en socioekonomisk fördelningsmodell, i vilket hänsyn tas till barnens bakgrundsvariabler så som föräldrarnas utbildningsnivå och utländsk bakgrund. Vidare framgår att kommuner ofta tycker att det är svårt att formulera vilka mål de har med att tilldela extra resurser till vissa förskolor. De är vidare osäkra kring vad de ska efterfråga i kvalitetsarbetet, vad ett resultat i förskolan är och vilka uppföljningsmetoder de kan använda för att se eventuella effekter.

Av de kommuner som har en socioekonomisk fördelningsmodell saknar flertalet uppföljning och analys av sina respektive modellers träffsäkerhet. Det innebär att kommunerna inte vet om omfördelningen leder till att barnen får likvärdiga förutsättningar till stimulans och lärande i förskolan. Skolinspektionen menar att iakttagelserna samlat visar att kommuners brist på strategier riskerar att begränsa förskolans möjligheter att arbeta kompensatoriskt. Det är av stor vikt att resursfördelningen verkar så att skillnader i barns förutsättningar och behov kan utjämnas. Skolinspektionen ser därför att det är ett utvecklingsområde för kommunerna att arbeta med att ta fram strategier och att systematiskt följa upp resultat av verksamheten i förskolan.

Revisorerna granskade förskolenämndens styrning och uppföljning av resursfördelning till förskolan under 2017, och noterade då att nämnden inte fastställt mål eller indikatorer för vilka kvalitetsdrivande effekter som önskas uppnås. Vidare noterades att uppföljningen av resursfördelningsmodellen behövde utvecklas och systematiseras. Revisorerna har därför efter genomförd riskanalys 2022 beslutat att genomföra en granskning av resursfördelnings-systemet inom förskolan, med fokus på socioekonomi. Granskningen tar sin utgångspunkt i de förutsättningar och noteringar som fanns 2017.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om förskolenämnden har en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av den socioekonomiska resursfördelningen till kommunala och fristående förskolor. Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

- ▶ Har förskolenämnden beslutat om en ändamålsenlig resursfördelningsmodell, med tydliga utgångspunkter i socioekonomiska faktorer?

- ▶ Har förskolenämnden fastställt tydliga mål och indikatorer för fördelningen av extra resurser till vissa förskolor?
- ▶ Har förskolenämnden tydliga kriterier för att bedöma kvalitetsarbetet, samt följa upp och utvärdera eventuella effekter?
- ▶ Genomför förskolenämnden en tillräcklig uppföljning och analys av den socioekonomiska resursfördelningens effekter? Vidtas åtgärder vid avvikelser?

1.3. Avgränsning och genomförande

Granskningen avser förskolenämnden. Utöver en granskning på övergripande nivå har två kommunala och två fristående förskolor valts ut för fördjupad granskning avseende tillämpning och effekter av resursfördelningsmodellen.

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning samt intervjuer. Granskade dokument och intervjupersoner framgår av källförteckningen.

Kontaktrevisor har varit Hannah Widmark.

1.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ 6 §, 6 kap. Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Skollagen (2010:800)
- ▶ Kommunfullmäktiges årsplan 2022

Sammanfattade beskrivning av revisionskriterierna redovisas i Bilaga 1.

2. Socioekonomisk resursfördelning för en likvärdig förskola

I förskolenämndens verksamhetsplan 2022 står att förskolan utgör en viktig skyddsfaktor för barn i utsatta situationer. Inom forskningen finns en bred samsyn om att förskolan har störst betydelse för barn med svag socioekonomisk bakgrund. Förskolan uppges därför kunna bidra till att barn får mer likvärdiga förutsättningar inför skolstarten och därmed når högre kunskapsresultat. En förutsättning för en likvärdig förskola och undervisning av god kvalitet uppges i verksamhetsplanen vara att alla barn möter kompetenta och behöriga förskollärare och barnskötare med god kunskap i utbildningsspråket svenska.

Övergripande kvalitetsmål är rätt kvalitet i verksamheterna och rätt resultat, där framgångsfaktorn är att barnen lyckas. Nyckeltal som används för att mäta måluppfyllnaden är andelen barn som är mycket positiva gällande enkätfrågan ”jag lär mig saker på förskolan”. Indikatorer för att tillse att verksamheterna har rätt kvalitet och levererar rätt resultat är bland annat andel förskollärare, barngruppernas storlek och personaltäthet. Några målandikatorer direkt kopplade till den socioekonomiska ersättningen återfinns ej.

I förskolenämndens interkontrollplan identifieras en risk att barn inte lyckas i förskolan på grund av att det saknas personal med tillräcklig kompetens. Vidare konstateras att kompetensen är lägre i områden där den egentligen behöver vara högre för att verka kompensatorisk, bland annat har brister i svenska språket identifierats hos delar av personalen. Detta får konsekvenser i form av att undervisningen inte når tillräckligt god kvalitet på alla förskolor och att barn inte får den undervisning som de har rätt till. Detta drabbar i högre grad barn i behov av särskilt stöd och barn i utsatt läge. Vidare får barnen inte tillräckliga kunskaper i svenska språket för att kunna tillgodogöra sig undervisningen, eller som grund för fortsatt skolgång.

I förskoleverksamhetens verksamhetsplan 2022 anges att den övergripande inriktningen för förskoleverksamheten är en likvärdig förskola, där alla barn har rätt till en förskola med hög kvalitet oavsett förutsättningar och oavsett vilka behov de har. Barn ska erbjudas en verksamhet på lika villkor.

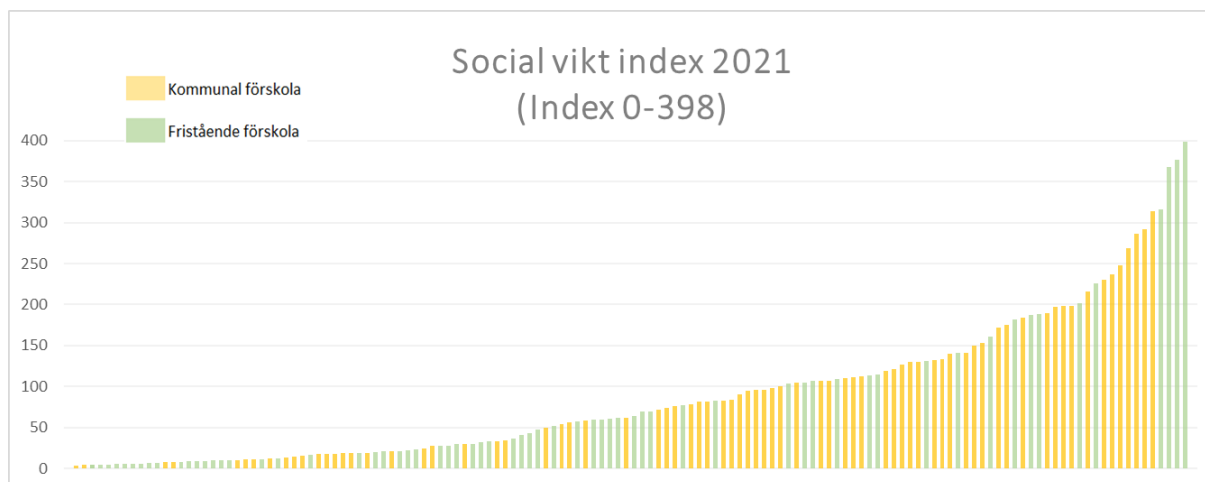
2.1. Beslutad resursfördelningsmodell – social vikt

I förskolenämndens verksamhetsplan 2022 står att syftet med bidraget för social vikt är att kompensera för skillnader i barnens socioekonomiska bakgrund och därigenom ge likvärdiga förutsättningar för alla barn.

Den sociala vikten är en fast ersättning som räknas fram en gång per år utifrån de barn som fanns på enheten den 15 mars året innan budgetåret. I beräkningen tas ett index fram för den socioekonomiska strukturen på enheten utifrån två faktorer: utländsk bakgrund och föräldrarnas utbildningsnivå. Faktorerna vägs in med 50 procent vardera. Uppgifterna hämtas från Statistiska centralbyrån, SCB.

Faktor	Variabel	Vikt
Utländsk bakgrund	Födda utomlands eller båda föräldrar födda utomlands	0,5
Föräldrarnas högsta utbildning	Låg utbildning (högst folk-/grundskola)	0,375
	Högst gymnasieskola	0,125

År 2021 var det högsta indexet 398, vilket motsvarade 16 443 kr per barn (index 100 var 3 750 kr). Lägst index var noll. Se fördelning i diagrammet nedan.



Även antal barn på enheten påverkar den totala resurstilldelningen. Den lägsta totala ersättning som utbetalats till en enskild fristående verksamhet under 2022 var 4 600 kr, alltmedan den högsta uppgick till 1 342 000 kr. Motsvarande siffra för kommunala verksamheter var 0 kr respektive 1 937 802 kr.

I tabellen nedan anges den totala ersättningen i kronor för social vikt per utförartyp (inklusive pedagogisk omsorg).

Driftform	2021	2022	Förändring
Kommunal	25 072 979	24 508 913	-564 047
Fristående	10 499 827	10 955 600	455 773
Totalt	35 572 807	35 464 513	-108 274

Totalt omfördelas cirka tre procent av resursen i förskolan utifrån socialekonomiska bakgrundsfaktorer, via det riktade bidraget för social vikt. I ersättningen för social vikt ingår 4 miljoner kronor i ersättning för modersmålsstöd. Den sociala viktens andel av den totala kommunala ersättningen till förskolan har minskat de senaste åren från att tidigare ha varit drygt 3,7 procent. En förklaring är att de riktade statsbidragen medfört att förskolornas budget i stort har ökat. Utöver en jämförelse med andra kommuner 2017, har någon uppföljning av huruvida graden av omfördelning ligger på en rimlig nivå inte genomförts. Sveriges kommuner och regioner, SKR, menar att detta kan göras genom bland annat uppskattningar av vad olika insatser kostar samt en övervägning av hur mycket mer resurser som förskolor med en socioekonomiskt utmanande situation är i behov av för att uppnå mer likvärdighet mellan förskolorna¹.

¹ Socioekonomisk resursfördelning till skolor -så kan kommunen göra, Sveriges Kommuner och Landsting, 2014.

Vid intervju betonas att social vikt utgör en förhållandevis liten del av resurserna till förskolan. Diskussion kring viktning pågår ständigt och det uppges vara en svår avvägning då grundresursen inte bör urholkas.

2.2. Andra insatser för att leva upp till förskolans kompensatoriska uppdrag

Ersättning för social vikt utgör ett verktyg, bland flera andra, för att leva upp till förskolans kompensatoriska uppdrag. Vid intervju betonas genomgående vikten av att se till helheten, och alla de insatser som vidtas för att öka likvärdigheten och kvaliteten.

För att öka likvärdigheten och styra resurser dit de behövs som mest tillämpas samrekrytering där förskolor med lägst andel förskollärare blir prioriterade. Arbetet beskrivs ha utjämnat skillnaderna och minskat den pedagogiska segregationen.

Vidare pågår samarbete med Skolverket om "Bästa förskola" där nya roller och karriärvägar prövas. I samarbetet ges stöttning i hur förskolorna bättre kan styra sina insatser utifrån barnens behov, men även hur de kan följa upp kvalitativdata för att veta att de stöttar på rätt sätt.

Efter revisionens granskning 2017 genomförde barn- och utbildningsförvaltningen en omorganisation där stödorganisationen till förskolan stärktes. Stöd- och utvecklingsenhetens specialpedagoger arbetar riktat genom att de fördelar sina uppdrag över hela staden. Vidare är enhetens pedagogister placerade utifrån en analys av var behoven är störst. Utvecklare med inriktning mot språk har riktat sitt arbete mot förskolor som har högst andel barn med annat modersmål än svenska. Till stöd finns även IT-administratör och samordnare. Helhetstänket beskrivs viktigt för att skapa likvärdighet i hela staden.

För en mer likvärdig fördelning av resurser mellan kommunala förskolor används en ekonomisk och personalorganisatorisk modell som kallas för "typförskolan". Genom tillämpning av modellen kan de enskilda förskolornas förutsättningar synliggöras och tas i beaktan när de ekonomiska ramarna sätts. Modellen underlättar således även analys av vad medlen för social vikt nyttjas till. Modellen kommer att följas upp och utvecklas framöver.

För att stödja de barn som har störst behov av förskola beslutade förskolenämnden i juli 2021 att utöka antalet vistelsetimmar som barn till arbetssökande och föräldralediga har rätt till, då barnens vistelsetid på förskolan styrs av föräldrars sysselsättningsnivå.

Noteras bör att insatserna som beskrivits ovan avser de kommunala förskolorna, med undantag för utökade vistelsetider som gäller alla förskolor oavsett driftsform.

3. Uppföljning och utvärdering av modellens effekter

3.1. Tidigare uppföljning av den socioekonomiska ersättningen

Barn- och utbildningsförvaltningen genomförde en uppföljning av den socioekonomiska ersättningen år 2017.² För att få en inblick i den socioekonomiska tilldelningens effekt på kvalitet och det kompensatoriska uppdraget följdes de förskolor med den högsta socioekonomiska ersättningen per barn upp. De kvalitetsindikatorer som studerades var antalet anställda (anställningsform och tjänstgöringsgrad) samt deras utbildning. Valet av indikatorer motiverades med att det är förskollärarna som ansvarar för det pedagogiska uppdraget. För att ge alla barn en likvärdig utbildning i förskolan med bra kvalitet krävs kompetent personal med adekvat utbildning för undervisning. I uppföljningen anges att syftet med den socioekonomiska ersättningen är tydlig; ersättningen ska användas till att skapa kompensatorisk likvärdighet för alla barn. För att åstadkomma denna likvärdighet behövs hög kompetens och utbildad personal.

Resultatet av uppföljningen oroade förvaltningen och nämnden på grund av den förhållandevis låga andelen förskollärare. Tre av fyra förskolor kom därför att falla inom ramen för riktad tillsyn. Vidare konstaterades att skollagen gör gällande att endast förskollärare kan hållas ansvariga för den undervisning som bedrivs på förskolan. En hög personaltäthet bestående av barnskötare och utbildad personal utgjorde enligt förskolenämnden inte en tillräcklig åtgärd för att påvisa bra kvalitet. Vidare krävs stabilitet och kontinuitet i personalgruppen för att förskolan ska hålla en bra kvalitet.

3.2. Översyn av ersättningsmodellen

Efter revisionens *Granskning av styrning och uppföljning av resursfördelning till förskolan* samt barn- och utbildningsförvaltningens egen uppföljning 2017 genomfördes en utvärdering av ersättningsmodeller med särskild översyn av den sociala vikten på uppdrag av förskolenämnden. I arbetet gjordes en jämförelse med andra kommuner avseende andel ersättning som omfördelas enligt socioekonomiska parametrar, samt vilka de vanligaste faktorerna är. I översynen konstateras att den tredjedel av Sveriges kommuner som tillämpar en socioekonomisk resursfördelningsmodell avsätter mellan 2–20 procent av den totala budgeten till socioekonomisk omfördelning. I snitt avsätts fyra till sex procent (att jämföra med Västerås som omfördelar cirka tre procent år 2022). Vidare utgör föräldrarnas utbildningsbakgrund samt andel elever födda utomlands eller nyinvandrade de vanligaste faktorerna.

Enligt intervju gjordes bedömningen att Västerås modell var ändamålsenlig och att de faktorer som användes vid viktningen är de som forskningen menar är de viktigaste och mest avgörande. Vidare ansågs modellen enkel och transparent givet fåtalet parametrar.

Åtgärder som uppgavs ge effekt var personalförstärkningar, ökad personaltäthet/mindre grupper, ökad andel förskollärare, specialistkompetenser samt insatser för vårdnadshavare. Vidare konstaterades i översynen att det ofta saknas en uttalad förväntan i kommunerna om hur medlen skall nyttjas samt uppföljning av insatsernas effekt.

² Barn- och utbildningsförvaltningens uppföljning hade påbörjats och genomfördes parallellt med revisionens granskning av styrning och uppföljning av resursfördelning till förskolan 2017.

Slutsatser som drogs var att eventuella beslut om justeringar i modellen för social vikt bör grundas i utvärdering av vidtagna åtgärder. Vidare konstateras att medvetenheten om tilldelade resurser och förväntningar från nämnden behövde öka. Förbättringsförslag som lämnades i samband med översynen var en tydligt uttalad förväntan från nämnden avseende vad den sociala vikten skall användas till/åstadkomma, redovisning från utförarna kring vilka insatser som finansierats med den sociala vikten som en del av det systematiska kvalitetsarbetet samt eventuell särskild redovisning från förskolor med hög social vikt.

3.2.1. Särskild redovisning på uppdrag av förskolenämnden

Utöver den ordinarie uppföljningen kan förskolenämnden även begära särskild redovisning inom ett område. Under 2020 efterfrågade nämnden redovisning av ersättning för social vikt utifrån fördelning, användning och effekter³. En enkät gick då ut till samtliga förskolor där de fick beskriva hur de använder medlen för social vikt, samt vilka de bedömda effekterna av insatserna var. Vidare fanns även frågan "Övrigt som du vill tillägga angående social vikt". I redovisningen till förskolenämnden konstateras att den sociala vikten huvudsakligen används till personalförstärkningar, tolkinsatser, mindre barngrupper, kompetensutveckling och språkstödande material. Användningen förhöll sig relativt lika mellan kommunala och fristående förskolor. Vidare konstaterades att den sociala vikten upplevs nödvändig för att skapa mer likvärdiga förutsättningar i resursfördelningen, särskilt av de förskolor som har en hög social vikt. I redovisningen delades förskolorna in i grupper utifrån den sociala viktens storlek. I tabellen nedan exemplifieras aktiviteter och effekter för de förskolor som har högst social vikt.

Kommunala förskolor		Fristående förskolor	
Aktiviteter: <ul style="list-style-type: none"> • Personalförstärkning • Kompletterande kompetenser, ex. socialpedagog • Mindre barngrupper • Kompetensutveckling • Inköp av pedagogiskt material och litteratur • tolkinsatser 	Effekter: <ul style="list-style-type: none"> • Tätare bemanning, bättre undervisning, omsorg och stöd • Högre kompetens • Lägre sjuktal • Anpassning av undervisning utifrån barnens behov • Positiv språkutveckling • Trygga och glada barn • Ökad samverkan mellan förskola och hem • Trygga och nöjda vårdnadshavare 	Aktiviteter: <ul style="list-style-type: none"> • Personalförstärkning • Beteendevetare, utvecklingsledare • Mindre barngrupper • Kompetensutveckling • Pedagogiskt/språkutvecklande material • Tolk/modersmålsstöd • Utflykter/kulturella besök 	Effekter: <ul style="list-style-type: none"> • Ökad kompetens • Ökad måluppfyllelse • Mindre grupper • Positiv social- och språkutveckling hos barnen • Trygga och glada barn • Ökad samverkan mellan förskola och hem

Källa: Barn- och utbildningsförvaltningens redovisning 2020-09-24, omgjord med EY:s färger.

Slutsatser som drogs var att social vikt utgör ett resurstillskott som behövs för att leva upp till kraven om en likvärdig förskola. Ersättningen bidrar till stor nytta, och möjliggör bland annat arbete med familjerna kring normer och värderingar. Vidare beskrivs stora utmaningar i de

³ Redovisning av ersättning för social vikt - kommunala och fristående förskolor – fördelning, användning och effekter, daterad 2020-09-24

segregerade områdena. Fler initiativ och insatser fordras då social vikt endast utgör en del i arbetet.

3.3. Systematiserad uppföljning sedan 2020

För att utvärdera hur den sociala vikten bidrar till att kompensera för skillnader i barnens socioekonomiska bakgrund och, vid behov, göra justeringar i modellen ska samtliga utförare sedan 2020 årligen redovisa vilka insatser bidraget för social vikt använts till och de bedömda effekterna.

3.3.1. Tillsyn

Som en del i förskolenämndens tillsyn inhämtas information från de fristående förskolorna inom ramen för den årliga egenkontrollen. Svaren ska inkomma skriftligen och besvara frågorna "Hur använder ni pengarna för social vikt" samt "Vilka är de bedömda effekterna av insatserna?". Vidare ska uppgifter om barngruppernas sammansättning, personaltäthet, anställdas utbildning samt tjänstgöringsgrad redovisas.

Förskolenämnden beslutar årligen om tillsynsplan samt tillsynsrapport. I *Tillsynsrapport 2021 Fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg* återfinns dock ingen sammanställning av vad den sociala vikten använts till inom de fristående verksamheterna.

Riktlinjer för utövande av tillsynsansvar av fristående förskola och enskild pedagogisk omsorg, antogs av förskolenämnden i december 2020. Där anges att antal besök till respektive förskola varierar utifrån bedömd kvalitet i verksamheten. För att avgöra vilka fristående förskolor som skall vara föremål för en regelbunden tillsyn görs en kvalitetsbedömning utifrån kriterierna:

- ▶ Andel förskollärare
- ▶ Antal barn
- ▶ Hur barnunderlaget utvecklas över tid
- ▶ Omsättning av barn och personal
- ▶ Antal barn per helårsanställd
- ▶ lakttagelser i årsredovisningar och andra ekonomiska rapporter
- ▶ Inkomna synpunkter och klagomål
- ▶ Senaste tillsynsbesök
- ▶ Resultat av enkäten till vårdnadshavare
- ▶ Svar i egenkontroll som begärs in varje höst

På förekommen anledning kan fristående förskolor även bli föremål för riktad tillsyn, exempelvis på grund av klagomål eller tidigare identifierade brister. På uppdrag av förskolenämnden kan även en särskild kvalitetsgranskning genomföras inom valt fokusområde.

3.3.2. Redogörelse i verksamhetsberättelse

De kommunala förskolorna ska inkomma med uppgifter i sin årliga verksamhetsberättelse. Förskolorna har en mall med frågor och nyckeltal att förhålla sig till. Sedan 2020 ombeds förskolorna att beskriva hur de använder ersättningen för social vikt samt vilka de bedömda effekterna av insatserna är. Det finns även en fråga som lyder "Övrigt som du vill tillägga

angående social vikt⁴. I förskolornas verksamhetsberättelse sker även uppföljning av övriga kvalitetsmål.

De kommunala förskolornas verksamhetsberättelser analyseras och sammanställs till en samlad verksamhetsberättelse för förskoleverksamheten. I nästa steg omarbetas och kortas innehållet ned för att slutligen utgöra del i förskolenämndens årliga verksamhetsberättelse.

I förskolenämndens verksamhetsberättelse 2021 anges att ersättningen nästan uteslutande nyttjats till personalförstärkning inom de kommunala förskolorna. Flera förskolor har använt ersättningen till tolktjänster. Vidare möjliggör medlen en utökad bemanning med specialkompetenser så som socialpedagog. I 2021 års verksamhetsberättelse finns en kort analys av vad de olika förstärkningarna bidragit till. Personalförstärkningen uppges möjliggöra mindre barngrupper vilket gör att barnen kan tillgodogöra sig utbildningen bättre. När barngrupperna blir resursförstärkta kan pedagogerna skapa bättre förutsättningar för barnens talutrymme men också arbeta med tydliggörande pedagogik. Mindre grupper bidrar även till ökat inflytande och delaktighet för barnen. Tolktjänster skapar bättre förutsättningar för ett gott samarbete med vårdnadshavare. Socialpedagoger arbetar förebyggande och främjande för att barn som inte kan tillgodogöra sig utbildningen ska få stöd och hjälp i tid. Vidare arbetar socialpedagoger i nära relation med vårdnadshavare. En slutsats som dras är att medlen skulle kunna användas till mer främjande och förebyggande åtgärder genom att anställa särskilt skickliga och erfarna förskollärare och/eller specialpedagoger som bedriver undervisning i utsatta områden.

I verksamhetsberättelsen 2021 konstateras att merparten av de förskolor som har hög social vikt också har ett lägre antal barn per barngrupp än genomsnittet. Vid intervju beskrivs att social vikt utgör en delförklaring, men att det riktade statsbidraget för minskade barngrupper varit en starkt bidragande faktor till utfallet. Vid intervju konstateras att barngrupperna börjat växa igen efter att de riktade statsbidragen tagits bort.⁴

Vid intervju med barn- och utbildningsförvaltningen beskrivs svårigheter med att härleda effekten av social vikt. Intervjuade är överens om att ersättningen går till att öka likvärdigheten och kvaliteten inom förskolan. Huruvida det är de mest effektiva insatserna har dock inte klarlagts, och någon övergripande analys har inte gjorts. Ett förslag som ges är att nyttja information från den scanning som görs i förskoleklass av barnens kunskaper i matte och läsförståelse. Samtidigt finns flera svårigheter med att tolka resultat från ett sådant underlag. Barn i utsatta områden vistas generellt kortare tid på förskolan och börjar senare i livet. Det innebär att förskolan har två till tre år på att arbeta språkutvecklande och förbereda barn inför grundskolan- barn som många gånger inte mött det svenska språket tidigare. Samtidigt betonas vikten av att se till forskning och vilka insatser som visat sig ge effekt över tid.

3.3.3. Förskolenämndens uppföljning 2021–2022

Vi har inom ramen för denna granskning tagit del av protokoll från förskolenämndens sammanträden under 2021 till och med april 2022. Nämnden har under denna tid tagit del av tillsynsrapport och verksamhetsberättelse 2021. Som ovan beskrivits innehåller tillsynsrapporten ingen information om de fristående förskolorna användning av den sociala vikten. I

⁴ De tidigare statsbidragen för mindre barngrupper och kvalitetshöjande åtgärder har slagits samman till ett enda statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder 2022.

nämndens verksamhetsberättelse 2021 finns en kortare beskrivning och analys av social vikt. I övrigt går det ur protokollen ej att utläsa att förskolenämnden granskat eller följt upp social vikt närmare under 2021 eller början på 2022. Dock finns stående punkter där barn- och utbildningsförvaltningen avrapporterar avvikelser avseende viktiga kvalitetsparametrar och information från de kommunala och fristående verksamheterna. Vad som delgivits nämnden går ej att utläsa i protokollen. Vid intervju beskrivs förskolenämnden intresserad och frågvis kring den socioekonomiska ersättningen.

Förskolenämnden träffar de fristående förskolorna en gång per år, och de kommunala förskolorna två gånger per år. Inför dialogmötena får såväl nämnd som förskolor möjlighet att lyfta frågor. Social vikt samt segregation uppges ha varit föremål för diskussion i forumet. Uppslutningen från nämnden har dock stundtals upplevts låg vid dialogmötena.

3.4. Tillämpning och effekter - berättelser från fyra förskolor

Utöver intervjuer med rektorerna på de fyra förskolor som valts ut för fördjupad granskning har vi tagit del av egenkontroll samt verksamhetsberättelser 2021 för respektive förskola. Beskrivning av vad medlen nyttjats till är i linje med vad som presenteras i nämndens verksamhetsberättelse 2021 och tidigare översyner som gjorts inom området. Nedan återfinns därför en kortare redogörelse av vad medlen använts till. Mer fokus har i stället lagts vid att beskriva vilka utmaningar rektorerna ser och vilka förutsättningar de har att bedriva verksamhet.

Den sociala vikten har nästan uteslutande gått till bemanning på samtliga förskolor. Dels i form av stärkt grundbemanning, men främst till fler förskolelärare och anställning av socialpedagog eller kvalitetsledare. Fler rektorer motiverar valet genom hänvisning till forskning som visat att pedagogernas utbildningsnivå och kompetens är en av de viktigaste faktorerna för att verka kompensande. Snarare än hög personaltäthet. Samtidigt är det i de flesta fall svårt att rekrytera särskilt kompetenta pedagoger till de utsatta områdena som förskolorna är placerade i. På en förskola har lönerna höjts i ett sista försök att rekrytera behöriga förskollärare. Andra uttrycker en önskan om löneökningar för pedagoger som arbetar i särskilt utsatta områden. Medel har även lagts på tolktjänster.

Utmaningarna som förskolorna står inför är i stort de samma. På förskolorna går inga, eller ett fåtal barn med svenska som modersmål. För många av dessa barn innebär förskolan det första mötet med svenska språket. Språkutveckling utgör därför ett prioriterat område.

Vidare beskriver flera rektorer att barnen på dessa förskolor i större utsträckning uppvisar olika former av neuropsykiatriska funktionshinder.⁵ Det kräver flertalet anpassningar samt att barnen behövas vistas i mindre sammanhang med flera ständigt närvarande pedagoger. För att säkerställa mindre barngrupper tar rektorerna in vikarier vid sjukdoms bortfall bland ordinarie personal.

Tre av fyra förskolor har anställt en socialpedagog som huvudsakligen arbetar för ökad samverkan och relationsskapande med barnens familjer. Socialpedagogerna beskrivs avgörande för samspelet mellan förskolan och vårdnadshavarna. Socialpedagogerna avlastar såväl rektor som pedagoger och har möjlighet att följa upp och säkerställa riktade insatser i tid. På en

⁵Neuropsykiatriska funktionshinder är en övergripande beteckning som bland annat innefattar autismspektrumstörningar inklusive autism och Aspergers syndrom, AD/HD och inlärningssvårigheter. Vanliga problem vid dessa tillstånd är svårigheter med socialt samspel, kommunikation, impuls- och aktivitetskontroll, uppmärksamhet och inlärning.

förskola finns i stället en kvalitetsledare som stöttar pedagogerna i bland annat det språkutvecklande arbetet. Kvalitetsledaren är utbildad förskollärare och har tidigare arbetat som rektor.

Fler rektorer beskriver svårigheter med att ersättning utgår från vistelsetid då föräldrarnas sysselsättningsgrad varierar i större utsträckning på dessa förskolor. Mycket tid uppges gå till att säkerställa att rätt intyg lämnas in i tid. Det innebär i vissa fall att förskolorna inte får full ersättning.

"De barn som vi har här behöver en förskola i världsklass för att de ska ha en chans att klara skolan. Jobbet börjar nu för att säkerställa deras framtid"- intervjuad rektor.

Flera av förskolorna tampas med närvaron - att överhuvudtaget få barnen att komma till förskolan. En rektor framför en vision av att göra mer, så som att hålla i föräldragrupper. Förskolan och BVC beskrivs i många fall vara den enda kontakten som flera vårdnadshavare, särskilt mammor, har med det svenska samhället. Det borde tas tillvara på, menar en rektor. Men för att möjliggöra ett sådant arbete krävs utökat uppdrag, och mer pengar.

Tre av fyra rektorer menar att det inte skulle gå att bedriva deras verksamhet utan den extra ersättning som social vikt medför. Flera skulle dock önska tydligare ställningstagande för likvärdigheten från förskolenämnden. En rektor uttrycker det som att förskolorna behöver mer stöd i att det kompensatoriska uppdraget blir alltmer invecklat. Mer tydlighet efterfrågas kring varför resurser riktas och vad alternativkostnaden skulle bli om det inte gjordes. Fler uttrycker en önskan om att förskolenämnden tydliggör sina förväntningar samt redogör för vilka insatser som faktiskt vidtas. På så vis finns en förhoppning om mer förståelse från övriga i rektorsgruppen. Vidare föreslås nämnden ta bättre fasta på forskningen som visar att pedagogernas utbildningsnivå är den viktigaste kompensatoriska faktorn.

4. Sammanfattande bedömning

Av vad som framkommit i granskningen bedömer vi att förskolenämnden har beslutat om en i huvudsak ändamålsenlig resursfördelningsmodell med tydliga utgångspunkter i socioekonomiska faktorer. Bedömningen bygger på att de faktorer som tillämpas vid viktningen har ett tydligt samband med barn/elevs studieresultat. Vidare har förskolenämnden genomfört en utvärdering och översyn av resursfördelningsmodellen där slutsatserna var att Västerås stads modell fungerade väl. Andelen medel som omfördelas enligt socioekonomiska principer har sjunkit de senaste åren. Utöver en jämförelse med andra kommuner 2017, har någon uppföljning av huruvida graden av omfördelning ligger på en rimlig nivå inte genomförts.

Sammantaget visar granskningen att förskolenämnden inte har en tillräcklig styrning och kontroll av den socioekonomiska resursfördelningen. Bedömningen grundas på att förskolenämnden inte har upprättat några tydliga mål för vilka kvalitetsdrivande effekter de avser uppnå med den socioekonomiska omfördelningen. Utan mål kan förskolornas rektorer inte följa upp och utvärdera måluppfyllnaden. Det innebär i förlängningen att staden får svårt att följa upp resursfördelningens effekter. Nämndens förväntan om vad medlen ska nyttjas till går indirekt att utläsa i olika dokument, men det är inte tydliggjort. För att öka förståelsen och därigenom legitimiteten för stadens sätt att fördela resurser lyfts ett behov av att förskolenämnden tydliggör syftet med fördelningsmodellen och varför vissa förskolor får mer resurser än andra.

Förskolenämnden bedöms delvis ha tydliga kriterier för att bedöma kvalitetsarbetet, dessa är dock inte direkt kopplade till den sociala vikten. Indikatorer för kvalitetsarbetet följs upp årsvis där förskolorna inkommer med information kring bland annat andel förskollärare, barngruppers storlek och personaltäthet.

Vidare bedöms förskolenämnden genomföra en i vissa avseenden tillräcklig uppföljning. Sedan 2020 ska de kommunala- och fristående förskolorna årsvis inkomma med svar på frågor om vad den sociala vikten nyttjas till och de bedömda effekterna. Nämnden tar del av en kortare beskrivning och analys av de kommunala förskolornas användning av ersättningen för social vikt. Vi kan inom ramen för denna granskning inte se att motsvarande information delgivits nämnden systematiskt avseende de fristående förskolorna.

Någon vidare analys av resursfördelningens effekter eller hur omfördelningen påverkar måluppfyllelsen har inte genomförts. Det har inte heller utretts om just de insatser som den socioekonomiska ersättningen möjliggör är de som har störst effekt för förskolornas kvalitet och barnens möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen. Vi noterar förvisso de svårigheter som föreligger med att bedöma den sociala viktens effekt och fördelningsmodellens träffsäkerhet, men ser ändå att förskolenämnden bör utveckla analysen för att säkerställa att omfördelningen bidrar till att barnen får likvärdiga förutsättningar till stimulans och lärande i förskolan. En tydlig uppföljning kan även verka legitimitetshöjande.

Givet avsaknaden av tydliga mål för omfördelningen bedöms det svårt att vidta åtgärder vid eventuella avvikelser, då det är otydligt vad som utgör en avvikelse. Samtidigt noterar vi att nämnden vidtagit åtgärder vid avvikelser i det övergripande kvalitetsarbetet.

5. Svar på revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om förskolenämnden har en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av den socioekonomiska resursfördelningen till kommunala och fristående förskolor. Nedan redovisas kortfattade svar på revisionsfrågorna.

Fråga	Svar
Har förskolenämnden beslutat om en ändamålsenlig resursfördelningsmodell, med tydliga utgångspunkter i socioekonomiska faktorer?	Ja, i huvudsak. De två faktorer som nyttjas vid viktningen; utländsk bakgrund och föräldrarnas utbildningsnivå har i forskningen visat sig avgörande för barnens/elevernas studieresultat. Förskolenämnden har dock inte gjort en tillräcklig uppföljning av om graden av omfördelning ligger på en rimlig nivå.
Har förskolenämnden fastställt tydliga mål och indikatorer för fördelningen av extra resurser till vissa förskolor?	Nej. Det är inte tydligt vilka kvalitetsdrivande effekter som förskolenämnden avser uppnå med den socioekonomiska omfördelningen.
Har förskolenämnden tydliga kriterier för att bedöma kvalitetsarbetet, samt följa upp och utvärdera eventuella effekter?	Ja, i huvudsak. Dessa är dock inte direkt kopplade till den sociala vikten.
Genomför förskolenämnden en tillräcklig uppföljning och analys av den socioekonomiska resursfördelningens effekter? Vidtas åtgärder vid avvikelser?	Delvis. Förskolenämnden bedöms i vissa avseenden genomföra en tillräcklig uppföljning. Någon övergripande analys av den socioekonomiska resursfördelningens effekter har dock inte gjorts. Givet avsaknaden av tydliga mål bedöms det svårt att fastställa vad som utgör en avvikelse. Samtidigt noterar vi att förskolenämnden vidtagit åtgärder vid identifierade avvikelser i det övergripande kvalitetsarbetet

Västerås stad den 14 juni 2022

Liv Bongcam
Verksamhetsrevisor, EY

Källförteckning

Intervjupersoner:

- ▶ Verksamhetschef
- ▶ Enhetschef resursplanering och myndighet
- ▶ Enhetschef ekonomi och planeringsenheten
- ▶ Ekonom
- ▶ Utvecklingsledare
- ▶ Kvalitetscontroller
- ▶ Strateg
- ▶ Rektorer från de fyra utvalda förskolorna
- ▶ Ordförande och andra vice ordförande i förskolenämnden

Dokumentgranskning:

- Västerås stad Årsplan 2022 med utblick mot 2025, beslutad av kommunfullmäktige 2021-10-28, diariernr: 2021/00277
- Förskolenämndens Verksamhetsplan 2022, Dnr: FSN 2021/00199, 2021-11-16
- Förskolenämndens Verksamhetsbudget 2022, Dnr 2021/00593-FSN
- Förskolenämndens Verksamhetsberättelse 2021, Dnr: 2022/00044
- Internkontrollplan 2022
- Tillsynsplan 2022
- Tillsynsrapport 2021
- Riskhanteringsplan 2021 för förskolenämnden
- Protokoll från förskolenämndens sammanträden 2021 till och med april 2022.
- Riktlinjer för utövande av tillsynsansvar av fristående förskola och enskild pedagogisk omsorg, antagen av förskolenämnden den 18 december 2020, § 313
- Presentation erhållen av enhetschef Resursplanering och myndighet som illustrerar ersättningsmodellen till förskolan
- Redovisning av ersättning för social vikt 2020-09-24
- Uppföljning av socioekonomisk ersättning 2017-11-17
- Statistik social vikt per utförare
- Utvärdering av ersättningsmodeller 2019, FSN 180615
- Förskoleverksamhetens verksamhetsplan 2022.
- Verksamhetsberättelse 2021 och egenkontroll 2021 från de fyra utvalda förskolorna

Bilaga 1. Revisionskriterier

6 §, 6 kap. Kommunallagen (2017:725)

Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

Skollagen (2010:800)

Alla barn i förskolan har enligt skollagens 1 kap. 8–9 § rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet oavsett vilken förskola de går på, och oberoende geografisk hemvist och socioekonomiska förhållanden. I enlighet med skollagens 1 kap § 4 ska utbildningen ta hänsyn till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Kommuner ska enligt 2 kap 8 a § fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Det innebär att kommuner har en skyldighet att ta reda på hur det ser ut i kommunen och fördela medel därefter. Rektorn ska i sin tur besluta om sin enhets inre organisation och ansvara för att fördela resurser inom enheten efter barnens olika förutsättningar och behov, i enlighet med 2 kap 10 § i skollagen. I 26 kap. 4 § anges att kommunen har tillsyn över förskola vars huvudman kommunen har godkänt.

Årsplan 2022

I kommunfullmäktiges årsplan 2022 står att förskolenämnden har ansvar för att uppfylla kommunens samtliga skyldigheter enligt skollagen avseende förskola. Det innebär att förskolenämnden är skolhuvudman för den kommunalt drivna verksamheten och tillsynsmyndighet för den fristående verksamheten. Alla förskolor ska tilldelas bidrag på lika villkor.

Under 2021 påbörjades en satsning på utökad vistelsetid för barn till föräldrar som är föräldralediga eller arbetssökande. Satsningen fortsätter under innevarande år och förskolenämnden uppdras utvärdera utfallet av satsningen och återkomma med rapport under första kvartalet 2022. Kommunfullmäktige konstaterar vidare att kunskapsresultaten i Västerås behöver fortsätta öka, därför behövs fler behöriga lärare och duktiga pedagoger. I Årsplan 2022 gör kommunfullmäktige en satsning på 6 mnkr till ökad kvalitet i förskolan.

I övrigt riktas inga särskilda uppdrag som berör resursfördelning till förskolenämnden.