

Granskning av förskolans kvalitet och kompensatoriska arbete

Haninge kommun



Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Syfte och revisionsfrågor	3
1.3	Ansvariga nämnder och avgränsning.....	4
1.4	Genomförande.....	4
1.5	Revisionskriterier	4
2.	Styrning och bedömning av pedagogisk kvalitet	5
2.1	Barn- och förskolenämnden ansvarar för de kommunala förskolorna	5
2.2	Målstyrning	5
2.3	Det systematiska kvalitetsarbetet	6
2.3.1	God kvalitet i förskolan	7
2.3.2	Kvalitetsdialoger	7
3.	Resurstilldelning	7
3.1	Fördelning av statsbidrag	9
3.2	Budgetuppföljning på övergripande nivå.....	9
4.	Pedagogiskt ledarskap	9
4.1	Rektorernas ledningsgrupp	10
4.2	Erfarenhetsutbyte och stöd	10
5.	Strategisk kompetensförsörjning	10
5.1	Låg andel förskollärare och stora variationer mellan förskolorna i Haninge kommun.....	12
6.	Barn- och förskolenämndens uppföljning.....	14
7.	Frånvaro i förskolan	15
7.1	Mål om att öka deltagandet och närvaron i Hanninges förskolor	15
7.2	Rutiner för hälsofrämjande närvaro	15
7.3	Uppsökande arbete	16
8.	Svar på revisionsfrågor.....	17
9.	Källförteckning	19

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har, på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna, granskat barn- och förskolenämndens arbete för att säkerställa alla barns rätt till en förskola av god kvalitet. Vår sammantagna bedömning är att nämnden endast i begränsad utsträckning säkerställt detta.

Vi bedömer att barn- och förskolenämnden inte i tillräcklig utsträckning tar del av den information som samlas in genom det systematiska kvalitetsarbetet. Det finns visserligen strukturer som möjliggör insyn i enheternas utmaningar och behov, men dokumenterad uppföljning och analys saknas i allt väsentligt på enhets- och områdesnivå.

Det saknas en kvalitetsrapport eller motsvarande dokumentation som redovisar och analyserar enheternas resultat och måluppfyllelse. Vidare följer nämnden inte upp faktorer som påverkar förskolornas förutsättningar att uppnå god kvalitet, så som personalens utbildning, personaltäthet eller barngruppernas storlek och sammansättning. Nämnden tar inte heller del av någon analys av orsakerna till måluppfyllelsen eller av eventuella variationer i enheternas resultat. Detta begränsar nämndens förmåga väsentligt att fullgöra sin skyldighet att vidta åtgärder för att säkra kvaliteten.

Vi konstaterar att nämnden för närvarande inte uppnår målen om förskollärartäthet och antal barn per årsarbetare. Vidare noterar vi att även om målet skulle uppnås, skulle Haninge kommun fortfarande ligga under rikssnittet när det gäller andelen förskollärare. Trots detta anser nämnden att det inte råder någon brist på kompetens. Granskningen visar att det finns stora variationer mellan Haninges kommunala förskolor; på en förskola går det så mycket som 37 barn per förskollärare och på fem förskolor uppgår andelen heltidstjänster med förskolläraryrkelse till mindre än 20 procent. Tre av dessa förskolor ligger i Jordbro, som polisen klassar som ett utsatt område. Otillräcklig kvalitet och avsaknad av ett kompensatoriskt arbete på förskolor i socioekonomiskt svagare områden riskerar att ge långtgående negativa effekter på både individ- och samhällsnivå. Vi anser att nämnden behöver bli mer aktiv och säkerställa att de barn som kan antas ha störst behov också har minst lika god tillgång till förskollärare som kommunen i genomsnitt.

Enligt skollagen ska resurser fördelas utifrån barnens behov och förutsättningar. Nämnden fördelar i huvudsak sin grundbudget med samma belopp per barn. Enheterna får dock 870 kronor per barn med annat modersmål, och en fjärdedel av statsbidraget till de kommunala förskolorna fördelas utifrån socioekonomiska faktorer. Vi konstaterar att nämnden saknar analys av såväl resursfördelningens konstruktion som dess effekter på verksamheten. Vi anser att nämnden som huvudman har en central roll att följa upp och säkerställa att resursfördelningen bidrar till likvärdighet inom kommunen.

Med utgångspunkt i vad som framkommit i granskningen rekommenderas barn- och förskolenämnden att:

- ▶ Säkerställa att nämnden uppfyller huvudmannens lagstadgade ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet.
- ▶ Genomföra jämförande analyser av resultat och måluppfyllelse, både mellan kommunala enheter och i förhållande till andra kommuner.
- ▶ Vidta åtgärder så att tillgången till förskollärare ökar, särskilt i kommunens socioekonomiskt svagare områden.
- ▶ Utvärdera vilka effekter resursfördelningen får för utbildningen och hur den påverkar barns utveckling och lärande.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

En förskola av hög kvalitet bidrar positivt till barns utveckling och lägger grunden för framtida lärande och skolgång. Forskning visar att det även finns långsiktiga samhällsekonomiska vinster i att investera i förskolan, och att förskolan kan verka kompensatoriskt. De positiva effekterna av att gå i en förskola hög kvalitet är störst för barn med sämre socioekonomiska förutsättningar och för barn i behov av särskilt stöd. Detta förutsätter dock att den pedagogiska verksamheten på förskolan har hög kvalitet, där personalens utbildningsnivå och kompetens utgör en av de viktigaste förutsättningarna för förskolans kvalitet, och möjlighet att verka kompensatoriskt.¹

Tidigare granskningar från Skolinspektionen har visat att rektorer inte alltid har de förutsättningar som krävs för att leda verksamheten effektivt. Bristande stöd från huvudmannen inom områden som IT, ekonomi och rekrytering försämrar förutsättningarna för ett pedagogiskt ledarskap. Vidare har flera huvudmän en begränsad insyn i förskolans pedagogiska kvalitet och målen som följs upp är inte tydligt riktade mot förskolans läroplansuppdrag.

Haninge är en av de kommuner med lägst förskollärartäthet och andel heltidstjänster med förskollärarlegitimation i landet; endast 27 procent av de heltidsanställda har förskollärarlegitimation. Förskollärartätheten varierar dessutom kraftigt mellan förskolorna i kommunen.

Mot bakgrund av dessa iakttagelser har revisorerna bedömt att det är väsentligt att under 2025 genomföra en fördjupad granskning av barn- och förskolenämndens arbete för att säkerställa alla barns rätt till en förskola av god kvalitet.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om barn- och förskolenämnden bedriver ett ändamålsenligt arbete för att säkerställa alla barns rätt till en förskola av god kvalitet.

Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

- ▶ Har barn- och förskolenämnden tydliga kriterier för att bedöma den pedagogiska kvaliteten i förskolorna?
- ▶ Fördelar barn- och förskolenämnden resurser till förskolorna baserat på barnens olika behov och förutsättningar?
- ▶ Har rektorerna tillräckliga förutsättningar och stöd från barn- och förskolenämnden för att bedriva ett effektivt pedagogiskt ledarskap?
- ▶ Har barn- och förskolenämnden en strategisk plan för att rekrytera och behålla utbildade förskollärare?

¹ Skolinspektionens granskningsrapport: *Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden* - dnr. 2022:4347

- ▶ Vidtar barn- och förskolenämnden aktiva åtgärder för att minska barns frånvaro i förskolan?
- ▶ Genomför barn- och förskolenämnden regelbundna uppföljningar av förskolornas verksamhet för att identifiera specifika utmaningar?

1.3 Ansvariga nämnder och avgränsning

Granskningen avser barn- och förskolenämnden och avgränsas till de kommunala förskolorna verksamhetsåret 2025.

1.4 Genomförande

Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med skolchef förskola och förskolestrateg på utbildningsförvaltningen samt med rektorer för tre förskoleområden. Vidare har även samtal förts med barn- och förskolenämndens presidium. Mer information kring intervjuade funktioner samt granskade dokument framgår av källförteckningen.

Granskningen har följt god revisionssed och insatserna har kvalitetssäkrats internt. Utöver intern kvalitetssäkring har intervjuade haft möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet, detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta uttalanden.

1.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk beslutade av fullmäktige. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ 6 § 6 kap. Kommunallagen (2017:725)
- ▶ 2 kap. 8 b § samt 10 § Skollagen (2010:800) om kommuners och rektors resursfördelning
- ▶ 4 kap. 3-4 §§ Skollagen (2010:800) om ansvar för att planera, följa upp och utveckla utbildningen
- ▶ 4 kap. 6 § Skollagen (2010:800) om dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet
- ▶ 4 kap. 7 § Skollagen (2010:800) om huvudmannens ansvar för att vidta åtgärder vid eventuella brister i verksamheten
- ▶ Läroplan för förskolan, Lpfö 18
- ▶ Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet (2012)
- ▶ Sveriges kommuner och regioners (SKR) skrift *Socioekonomisk resursfördelning till skolor, så kan kommunen göra* (2014).
- ▶ Av fullmäktige fastställda styrdokument relevanta för granskningen

2. Styrning och bedömning av pedagogisk kvalitet

Har barn- och förskolenämnden tydliga kriterier för att bedöma den pedagogiska kvaliteten i förskolorna?
Ja. Barn och förskolenämnden har tydliga kriterier för att bedöma den pedagogiska kvaliteten. De åtta förskoleområdena utvecklar egna verksamhetsplaner som kopplar an till både kommunfullmäktiges mål och läroplanens (Lpfö 18) innehåll. Utbildningsförvaltningen har utarbetat stödmaterial för att hjälpa verksamheterna i deras självskattning samt i rektorernas analys och utvecklingsarbete. Det systematiska kvalitetsarbetet, som inkluderar rektorsmöten och kvalitetsdialoger, ger förutsättningar för insyn i verksamheterna.

2.1 Barn- och förskolenämnden ansvarar för de kommunala förskolorna

I Haninge kommun ansvarar barn- och förskolenämnden för de kommunala förskoleverksamheterna. Nämnden har även ansvar för tillsyn och tillståndsgivning av fristående förskolor och annan pedagogisk verksamhet.

Utbildningsförvaltningen stödjer barn- och förskolenämnden i sitt uppdrag. Förvaltningen, som leds av en förvaltningsdirektör, består av stab, avdelningarna förskola och grundskola samt utbildningsförvaltningens centrala enheter (UCE).²

I Haninge finns 40 kommunala förskolor, organiserade i åtta förskoleområden. Dessutom finns det 23 fristående förskolor i kommunen. Av de barn som är inskrivna i förskolan går 66 procent i en kommunal förskola.

2.2 Målstyrning

Kommunfullmäktige i Haninge har fastställt nio kommunövergripande mål i mål och budget 2025-2028.³ För att bedöma måluppfyllelsen inför 2026 har kommunfullmäktige beslutat om följande indikatorer för förskolan:

Tabell 1: Kommunfullmäktiges indikatorer för att bedöma måluppfyllelse inför 2026

Indikator	Utfall 2023	Utfall 2024	Utfall 2025	Mål 2026
Antal inskrivna barn per årsarbetare i förskolan, kommunal regi	5,5	5,7		5,5
Medarbetarengagemang (HME)	80,1	80,2		83
Sjukfrånvaro	9,82 %	9,85 %	1 mars - 1	6,5 %

² Efter beslut om en organisatorisk förändring inom utbildningsförvaltningen separerades gymnasie- och vuxenutbildningen från utbildningsförvaltningen den 1 september 2025.

³ MÅL OCH BUDGET 2025-2028 FÖR ETT FRAMGÅNGSRIKT HANINGE, KOMPLETTERAD MÅL OCH BUDGET 2025, BESLUTAD 2024-12-18.

			juli 7,31 % (samma period förra året 8,89)	
--	--	--	---	--

Barn- och förskolenämnden har fastställt *Nämnd- och verksamhetsplan med budget för 2025*⁴. Av planen framgår fyra nämndmål som utgår från kommunfullmäktiges övergripande mål. Dessa nämndmål är:

- ▶ Barn trivs i sin förskola och upplever trygghet och arbetsro.
- ▶ Barn går i förskolan och utvecklas så långt som möjligt för att vara väl förberedda för grundskolan.
- ▶ Kommunen har en god ekonomisk hushållning som säkerställer maximal nytta för invånarna av insatta medel.
- ▶ Kommunen är en attraktiv arbetsgivare med kompetenta och engagerade chefer och medarbetare som har invånare i fokus.

Nämndmålen konkretiseras genom strategiska aktiviteter för varje mål. I nämndplanen för 2025 finns 17 strategiska aktiviteter. Dessa inkluderar insatser för att öka barnens närvaro, stärka personalens språkliga och matematiska kompetens samt öka andelen legitimerade förskollärare. Det framgår även att nämnden ska utveckla arbetssätt för att säkerställa kompetensförsörjningen och minska sjukfrånvaron bland personalen. Nämnden har beslutat om följande nämndindikator för att bedöma måluppfyllelsen inför 2026:

Tabell 2: Barn- och förskolenämndens målindikator för att bedöma måluppfyllelse inför 2026

Indikator	Utfall 2023	Utfall 2024	Utfall 2025	Mål 2026
Heltidstjänster i förskolan med förskollärlärolegitimation, kommunal regi, andel (%)	27 %	29 %		33 %

Målnivåerna i Haninge är lägre än rikssnittet och i jämförelse med kommunerna i Stockholms län. Läs mer i avsnitt 7.0 *Barn- och förskolenämndens uppföljning*.

2.3 Det systematiska kvalitetsarbetet

Barn- och förskolenämnden har utarbetat ett årshjul för det systematiska kvalitetsarbetet inom förskolan. Årshjulet beskriver hur planering, uppföljning och analys av förskoleverksamheten ska genomföras under året.

Utifrån barn- och förskolenämndens nämnd- och verksamhetsplan med budget utarbetas en verksamhetsplan för förskoleavdelningen på utbildningsförvaltningen. Denna plan bryts

⁴ 2024-11-19

sedan ner till verksamhetsplaner för respektive förskoleområde. Verksamhetsplanerna kopplar an till både nämndens och läroplanens (Lpfö18) mål.

Uppföljning av mål, åtaganden och effekter sker enligt kommunens struktur för ordinarie uppföljning, vilket inkluderar tertiärrapport, delårsrapport och verksamhetsberättelse. Dokumentation görs i verksamhetssystemet Hypergene.

2.3.1 *God kvalitet i förskolan*

De kommunala förskolorna har tillgång till stödmaterial för att bedöma verksamhetens kvalitet på både avdelnings- och förskolenivå. Bland annat finns en checklista där läroplanens kvalitetskriterier har brutits ner till 27 indikatorer. För varje indikator ges tydliga förklaringar av vad som kännetecknar låg, god och hög måluppfyllelse. Rektor genomför sedan aggregerade analyser av avdelningarnas självskattning för att identifiera utvecklingsbehov och eventuella insatser inom sitt område.

De kommunala förskolorna arbetar även med gemensamma arbets- och projektverktyg för att stödja det pedagogiska arbetet och säkerställa en hög och likvärdig kvalitet. För närvarande pågår utvecklingen av en gemensam undervisningsmall.

2.3.2 *Kvalitetsdialoger*

Som en del av det systematiska kvalitetsarbetet genomförs två kvalitetsdialoger per år. Dessa dialoger har ett framtidsytande perspektiv och fokuserar främst på utvecklingsarbetet inom förskoleområdena. Under mötena diskuterar rektorer och representanter från förskolorna tillsammans med skolchefen och förskolestrategen vilka effekter som kan observeras utifrån genomförda aktiviteter, samt vad verksamheterna behöver förbättra för att höja kvaliteten i undervisningen. Under dialogerna följs även sjukfrånvaro, barnens närvaro och annan relevant statistik upp. Dialogerna dokumenteras.

Nytt sedan förra året är en kvalitetsdialog mellan enheten för central elevhälsa (UCE) och förskoleområdenas barnrättsteam.⁵ Under dessa möten diskuteras områden där många barn uppvisar svårigheter, hur utvecklingsarbetet kan se ut och hur UCE kan stödja detta arbete. Handlingsplaner där insatser inte har varit effektiva ska analyseras gemensamt, och förslag på nya stödinsatser, både lokala och centrala, ska formuleras. UCE ska därefter sammanställa ett underlag som skickas till skolchefen.

3. Resurstilldelning

Fördelar barn- och förskolenämnden resurser till förskolorna baserat på barnens olika behov och förutsättningar?
Nej. Enligt skollagen ska resurser fördelas utifrån barnens behov och förutsättningar. Nämnden fördelar i huvudsak sin grundbudget med samma belopp per barn. Enheterna får dock 870

⁵ I barnrättsteamet ingår medarbetare ute på förskolorna med särskilt ansvar för barn i behov av särskilt stöd, exempelvis utbildningsledare, förskollärare och rektor.

kronor per barn med annat modersmål, och en fjärdedel av statsbidraget till de kommunala förskolorna fördelas utifrån socioekonomiska faktorer.

Enligt Skolverket bör huvudmannen vid fördelning av resurser beakta följande faktorer:

- personalens utbildning och kompetens samt personaltäthet
- barngruppens storlek och sammansättning
- miljöns utformning
- socioekonomiska förhållanden

Vi konstaterar att nämnden saknar analys av såväl resursfördelningens konstruktion som dess effekter på verksamheten. Någon uppföljning för att säkerställa att resursfördelningen bidrar till likvärdighet inom kommunen har inte genomförts i närtid. Vi anser att nämnden som huvudman har en central roll att följa upp och säkerställa att resursfördelningen bidrar till likvärdighet inom kommunen.

Förskolan ska vara likvärdig. Det innebär bland annat att utbildningen ska vara kompenserande och uppväga skillnader i barns bakgrund och förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Enligt skollagen ska resurser till utbildningen inom skolväsendet fördelas efter barnens olika förutsättningar och behov. Ett sätt att åstadkomma detta är att differentiera fördelning av resurser.

Barn- och förskolenämndens budget för 2025 har minskat jämfört med 2024. Nämndens beslutade driftbudget enligt *Mål- och budget 2025-2028* uppgår till 817,9 miljoner kronor. Jämfört med 2024 har den totala budgetramen minskat med 21,6 miljoner kronor (2,6 procent), vilket främst beror på ett minskat antal barn i förskoleåldern.

Kommunfullmäktige fastställer årligen barnpengen för förskoleverksamheten, och för 2025 har den ökat med 0,9 procent för barn i åldern 1-3 år och med 0,8 procent för barn i åldern 4-5 år jämfört med föregående år⁶.

Av den beslutade driftbudgeten utgör 777,9 miljoner kronor ramen för barnpeng, medan 40 miljoner kronor avser anslagsfinansierad verksamhet. Den anslagsfinansierade delen av budgeten har minskat med 5,9 miljoner kronor (12,8 procent) jämfört med 2024 och utgör nu 4,9 procent av barn- och förskolenämndens totala budgetram. Den anslagsfinansierade driftbudgetramen fördelas till verksamheten som individbaserade ersättningar eller anslag. Detta inkluderar bland annat modersmål i förskolan, skärgårdsbidrag, särskilda individersättningar och öppna förskolan. I budgeten för den anslagsfinansierade ramen ingår även finansiering av utbildningsförvaltningens centrala enheter och central administration, samt kostnader kopplade till nämndens, myndighets- och huvudmannans ansvar. Vistelsetid beaktas ej i resursfördelningen.

Modersmålsersättning utgår med 870 kr per barn med annat modersmål än svenska. Detta rekviderar förskolorna två gånger per år. Uppföljning av vad medlen används till görs i dialogform.

Från och med 1 januari 2025 kan kommunala skolor inte längre ansöka om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder för enskilda barn. I stället omvandlas dessa medel till

⁶ Att jämföra med Prisindex för kommunal verksamhet (PKV) som var 0,7 procent år 2025.

riktat verksamhetsstöd baserat på utbetalda tilläggsbelopp under 2024. För elever med omfattande medicinska och fysiska svårigheter finns dock ett undantag, där skolor kan ansöka om individinriktat verksamhetsstöd. De intervjuade ser positivt på denna förändring eftersom den minskar administrationen och ökar möjligheterna för långsiktig planering av verksamheten.

3.1 Fördelning av statsbidrag

Kommunen får statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder som ska fördelas till både fristående och kommunala förskolor. För 2025 uppgick statsbidraget till drygt 37 miljoner kronor. Statsbidraget fördelas utifrån antal barn mellan kommunala och fristående förskolor. Inom de kommunala förskolorna fördelas medlen sedan med 75 procent per capita och 25 procent utifrån socioekonomisk viktning. Fördelningen baserat på socioekonomisk viktning ger Jordbro förskoleområde drygt 1,3 miljoner kronor, följt av Brandbergen och Handen som erhåller drygt 1,2 miljoner kronor vardera. Den lägsta tilldelningen går till skärgårdens förskolor, som får 31 000 kronor.

Intervjuade rektorer uppger att statsbidraget och modersmålsersättningen i huvudsak används till personella resurser samt i viss utsträckning språkutvecklande litteratur.

3.2 Budgetuppföljning på övergripande nivå

Budgetuppföljning redovisas löpande till nämnden på nämndövergripande nivå. Av nämndens protokoll framgår att nämndens ekonomiuppföljning utgår från en kommungemensam rutin, där detaljerad uppföljning på enhetsnivå hanteras inom förvaltningen.

Nämndens ackumulerade resultat för januari till och med sista juni 2025 är ett överskott med 8,6 miljoner kronor i förhållande till periodens budget. Helårsprognosen för barn- och förskolenämnden är ett resultat i balans med tilldelad budget. Vid delåret uppges inga enheter prognosticera underskott.

Resursfördelningsmodellen har inte följts upp eller utvärderats av nämnden i närtid.

4. Pedagogiskt ledarskap

Har rektorerna tillräckliga förutsättningar och stöd från barn- och förskolenämnden för att bedriva ett effektivt pedagogiskt ledarskap?

Ja. Inget annat har framkommit i denna granskning än att rektorerna har förutsättningar för att bedriva det pedagogiska ledarskapet.

Genom det systematiska kvalitetsarbetet, som inkluderar veckovisa rektorsmöten och kvalitetsdialoger, får rektorerna stöd från utbildningsförvaltningen och möjlighet till erfarenhetsutbyte. De får även kontinuerligt stöd från economicontrollers och, vid behov, från

HR-avdelningen. Rektorernas ledningsgrupper bidrar till avlastning, vilket gör att de kan fokusera på det pedagogiska ledarskapet.
--

I barn- och förskolenämndens nämndplan finns en strategisk aktivitet som syftar till att stärka ledarskapet och medarbetarskapet hos chefer och medarbetare. Aktiviteten handlar om att öka engagemanget hos chefer och medarbetare genom att tydliggöra förväntningarna på ett aktivt ledarskap och medarbetarskap.

4.1 Rektorernas ledningsgrupp

Haninge kommuns förskolor är indelade i åtta rektorsområden, där varje område leds av en rektor. Inom varje område finns mellan 20 och 30 avdelningar i varierande storlek, med totalt 70-100 medarbetare. Varje rektor organiserar och ansvarar för sin ledningsgrupp. De tre intervjuade rektorerna har haft ledningsgrupper bestående av två biträdande rektorer samt antingen en intendent, en administrativ chef eller en chefskock.

4.2 Erfarenhetsutbyte och stöd

Rektorerna träffas varje vecka tillsammans med representanter från utbildningsförvaltningen i operativa möten, och varannan vecka i strategiska möten. Rektorerna är indelade i olika team och arbetar aktivt med erfarenhetsutbyte, verksamhetsbesök och auskultering. Intervjuade beskriver mötena som värdefulla och utvecklande. Omsättningen av rektorer inom förskolan uppges vara låg i Haninge. Enligt intervjuade på utbildningsförvaltningen utgör rektorernas samarbete grunden för förskolornas likvärdighet. Det finns även ett nätverk för biträdande rektorer som under året har erbjudits utbildningar inom områden som sjukfrånvaro och arbetsmiljö.

De intervjuade rektorerna upplever att de får bra stöd från verksamhetschefen och andra funktioner inom förvaltningen. De träffar ekonomicontroller regelbundet och får vid behov stöd från HR-avdelningen inom kommunstyrelseförvaltningen, exempelvis kring sjukfrånvaro och avveckling av personal. Stödet från utbildningsförvaltningen tillsammans med den egna ledningsgruppen uppges frigöra tid och möjliggöra för rektorerna att fokusera på det pedagogiska ledarskapet och säkerställa hög kvalitet inom verksamheterna.

5. Strategisk kompetensförsörjning

Har barn- och förskolenämnden en strategisk plan för att rekrytera och behålla utbildade förskollärare?

Nej. Vi konstaterar att nämnden för närvarande inte uppnår målen om förskollärartäthet och antal barn per årsarbetare. Vidare noterar vi att även om målen skulle uppnås, skulle Haninge kommun fortfarande ligga under rikssnittet när det gäller andelen förskollärare. Trots detta anser nämnden att det inte råder någon brist på kompetens. Granskningen visar att det finns stora variationer mellan Haninges kommunala förskolor. På en förskola går det så mycket som 37 barn per förskollärare och på fem förskolor uppgår andelen heltidstjänster med förskolläraryrke till 100 %.
--

till mindre än 20 procent. Tre av dessa förskolor ligger i Jordbro, som polisen klassar som ett utsatt område. Otillräcklig kvalitet och avsaknad av ett kompensatoriskt arbete på förskolor i socioekonomiskt svagare områden riskerar att ge långtgående negativa effekter på både individ- och samhällsnivå. Vi anser att nämnden behöver bli mer aktiv och säkerställa att de barn som kan antas ha störst behov också har minst lika god tillgång till förskollärare som kommunen i genomsnitt.⁷

I skollagen står det att undervisning i förskolan ska ledas av förskollärare. Vidare har förskolläraren ansvar för det pedagogiska innehållet i undervisningen. Även om utbildningens kvalitet kan öka även när annan personal har utbildning inriktad mot yngre barn och erfarenhet från sådant arbete, har förskolläraren ett särskilt ansvar för den utbildning som arbetslaget genomför.⁸

Enligt Skolverket är personaltätheten viktig för kvaliteten, eftersom den dels påverkar omsorgen, dels samspelet och kommunikationen mellan barn och personal. Som riktmärke för antal barn i en barngrupp rekommenderar Skolverket 6-12 för barn i åldern 1-3 år respektive 9-15 för barn i åldern 4-5 år.

I barn- och förskolenämndens nämndplan för 2025 framgår att det för närvarande inte råder någon brist på kompetens inom nämndens verksamheter. Det konstateras att verksamheterna har goda förutsättningar att rekrytera rätt kompetenser och förmågor. Samtidigt identifieras ett behov av att hantera de omställningar som krävs till följd av det minskade barnunderlaget. I nämndens internkontrollplan för 2025 identifieras risk för uppsägningar och kompetenstapp på grund av det minskade barnantalet. Under året har en förskola avvecklats, och nio avdelningar har ställts av mot lokalbanken. Förskollärare och annan utbildad personal prioriteras vid eventuella förändringar, och andelen förskollärare förväntas därför öka under kommande år.

En strategisk aktivitet under 2025 är att öka andelen legitimerade förskollärare. I beskrivningen av aktiviteten framgår att alla arbetslag ska ledas av en legitimerad förskollärare för att öka kvaliteten och likvärdigheten i undervisningen. Förskolorna arbetar efter ett arbetslag per avdelning, och 18 barn per avdelning.

Nämndplanen för 2025 inkluderar även en aktivitet för att utveckla arbetssätt som säkerställer kompetensförsörjningen. Arbete pågår med att ta fram en kommungemensam kompetensförsörjningsplan som tydliggör förvaltningens kompetensbehov och strategier för att möta dessa, både på kort och lång sikt. Vidare ska språktester genomföras vid nyanställning, och språkstödande utbildning ska erbjudas för att stärka det svenska yrkesspråket hos befintlig personal. Under 2025 finns även strategiska aktiviteter kopplade till att stärka medarbetarskapet, utveckla arbetsmiljön och minska sjukfrånvaron.

⁷ Skolinspektionens tematiska kvalitetsgranskning 2022:4347 Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden.

⁸ Skolverkets allmänna råd - Måluppfyllelse i förskolan, 2017

Medarbetarundersökningen Hållbart medarbetarengagemang (HME) genomförs årligen, och vartannat år genomförs arbetsplatsundersökningar (APU).

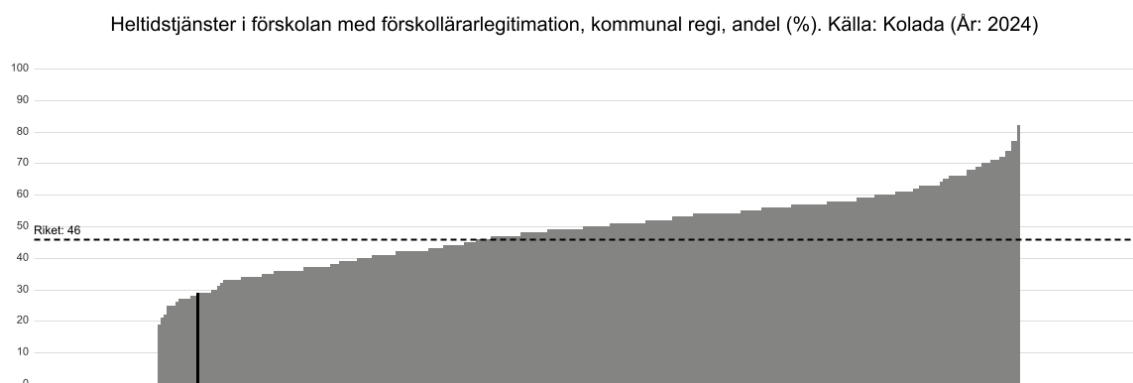
Intervjuade framhåller vikten av att kompetensutveckla den befintliga personalen genom fortbildningar och nätverksarbete. Det finns olika nätverk med representanter från varje förskola, exempelvis språknätverk. Detta har också varit ett sätt att anpassa organisationen efter erhållna resurser. Intervjuade betonar barnskötarnas generellt höga kompetens. Vidare beskrivs Haninge kommun som en attraktiv arbetsplats, känd för sitt projektbaserade utvecklingsarbete.

Vidare utgör Haninge kommun ett VFU-kluster (verksamhetsförlagd utbildning) som tar emot studenter som utbildar sig till förskollärare. De verksamhetsförlagda utbildningarna har förlagts på förskolor i Jordbro. Detta har bidragit till att rekryteringen av kompetent personal till förskolorna där inte längre utgör en utmaning.

5.1 Låg andel förskollärare och stora variationer mellan förskolorna i Haninge kommun

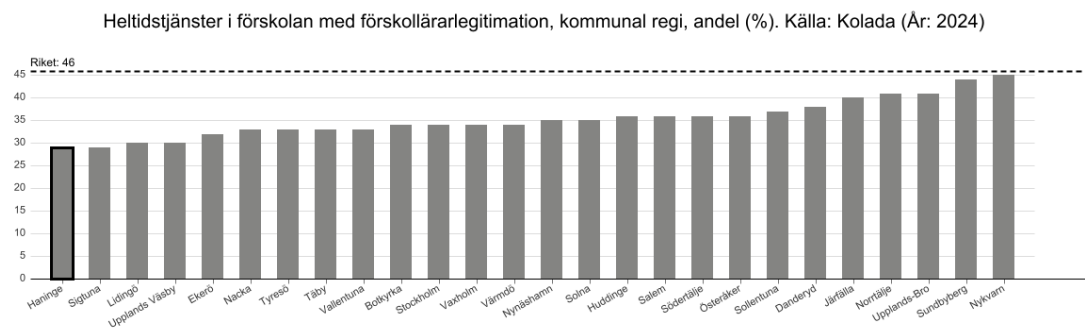
I den senaste delårsrapporten (delårsrapport 2 för 2025) presenteras utvecklingen av såväl KF:s indikatorer som nämndindikatorn sedan 2023. Där framgår att andelen heltidstjänster i förskolan med förskollärlägitimation har ökat från 27 procent år 2023 till 29 procent år 2024. Av nämndens uppföljning återfinns däremot ingen jämförelse med andra kommuner eller riket. Vi noterar att Haninges målnivåer och utfall är lägre än rikssnittet och i jämförelse med kommunerna i Stockholms län. Se graferna nedan, där Haninges resultat för år 2024 markeras med en svart stapel.

Graf 1: Andel heltidstjänster i förskolan med förskollärlägitimation, alla svenska kommuner.



Källa: Kolada

Graf 2: Andel heltidstjänster i förskolan med förskollärlägitimation, Stockholms läns kommuner.



Källa: Kolada

I uppföljningen till nämnden går det inte heller att finna någon information på enhetsnivå. Andelen heltidsanställda förskollärare med legitimation inom de kommunala förskolorna varierar mellan 14 procent och 100 procent år 2024. Av tabellen nedan framgår de tio förskolor med lägst andel förskollärare med förskollärlägitimation, tillsammans med information om antal barn per lärare med förskollärlägitimation och inskrivna barn per årsarbetare.

Tabell 3: Förskolor med lägst andel förskollärare med legitimation år 2024.

Förskola	Område	Heltidstjänster med förskollärlägitimation (%) (Riket 46 %)	Antal barn per lärare med förskollärlägitimation (Riket 11,1)	Inskrivna barn per årsarbete (Riket 5,2)
Kastanjen	Handen	14	35,5	5,1
Lida	Tungelsta-Västerhaninge	16	37	6,0
Dragspelet	Brandbergen	16	34,3	5,6
Tamburinen	Brandbergen	18	27,6	5,0
Trumman	Brandbergen	19	32,2	6,0
Speldosan	Tungelsta-Västerhaninge	20	26,7	5,2
Åby förskola	Västerhaninge norra förskolor	21	27,4	5,9
Skogslinden	Tungelsta-Västerhaninge	22	29,6	6,4
Ribby förskola	Tungelsta-Västerhaninge	26	21,1	5,4
Långbäling	Jordbro	26	23	6,1

Källa: Kolada

Polisen klassificeras Jordbro och Brandbergen som utsatta områden. Jordbro återfinns även i SCB och Boverkets kartläggning av utanförskapsområden.⁹

6. Barn- och förskolenämndens uppföljning

Genomför barn- och förskolenämnden regelbundna uppföljningar av förskolornas verksamhet för att identifiera specifika utmaningar?

Nej. Förskolans kvalitet ska kontinuerligt och systematiskt dokumenteras, följas upp, utvärderas och utvecklas. Syftet med utvärderingen är att få kunskap om hur förskolans kvalitet, det vill säga verksamhetens organisation, innehåll och genomförande kan utvecklas så att varje barn ges bästa möjliga förut sättningar för utveckling och lärande.

Vi bedömer att barn- och förskolenämnden inte i tillräcklig utsträckning tar del av den information som samlas in genom det systematiska kvalitetsarbetet. Det finns visserligen strukturer som möjliggör insyn i enheternas utmaningar och behov, men dokumenterad uppföljning och analys saknas i allt väsentligt på enhets- och områdesnivå.

Det saknas en kvalitetsrapport eller motsvarande dokumentation som redovisar och analyserar enheternas resultat och måluppfyllelse. Vidare följer nämnden inte upp faktorer som påverkar förskolornas förutsättningar att uppnå hög kvalitet, så som personalens utbildning, personaltäthet eller barngruppernas storlek och sammansättning. Nämnden tar inte heller del av någon analys av orsakerna till måluppfyllelsen eller av eventuella variationer i enheternas resultat. Detta begränsar nämndens förmåga väsentligt att fullgöra sin skyldighet att vidta åtgärder för att stärka kvaliteten.

Vid granskning av protokoll från nämndens sammanträden mellan oktober 2024 och september 2025 framgår det att förvaltningen vid varje möte redovisar förskolans nuläge under punkten "Information från förskolan". Vi har tagit del av de underlag som presenterats under dessa punkter 2025. Informationen har bland annat innefattat resultat från arbetsplatsundersökningar, sjukfrånvaro över tid, prognoser för barnantalet, trygghetsinsatser, nya rutiner och utbildningar. Dessutom redovisas status och utvecklingen sedan 2022 avseende antal barn per förskollärare samt antal anställda förskollärare på övergripande nivå för Haninges kommunala förskolor.

Nämnden tar del av och beslutar om tertiärrapporter, delårsrapporter och årsredovisningar. I dessa rapporter följs måluppfyllelsen upp, och status för de strategiska aktiviteterna redogörs för. Vi kan inte se att nämnden har erhållit någon kvalitetsrapport eller information på förskoleområdesnivå eller på enhetsnivå. Av protokollen framgår att sammanträden har hållits på olika förskolor, men det framgår inte att några verksamhetsbesök har genomförts. Nämnden deltar inte i kvalitetsdialogerna eller har kontinuerliga möten med rektorerna.

⁹ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/arbete-mot-utanforskap/lista-180-omraden-pa-utanforskapets-karta/>

7. Frånvaro i förskolan

Vidtar barn- och förskolenämnden aktiva åtgärder för att minska barns frånvaro i förskolan?

Ja. Barn- och förskolenämnden har vidtagit en rad aktiva åtgärder för att minska barns frånvaro i förskolan. Ökat deltagande och närvaro är en prioriterad strategisk aktivitet i nämndens plan för 2025. Genom systematiserad uppföljning och rutiner har närvaron ökat i kommunen, från 70,4 procent under perioden januari-april 2024 till 72,1 procent under motsvarande period 2025.

Nämnden har implementerat rutiner för att följa upp barns frånvaro, där förskoleavdelningar dagligen kontrollerar frånvaro och kontakter vårdnadshavare vid oanmald frånvaro. Det finns även en struktur för att hantera problematisk frånvaro.

Vidare har det uppsökande arbetet stärkts, där vårdnadshavare till barn som ännu inte är inskrivna i förskolan informeras om förskolans betydelse. Nämnden har också genomfört olika insatser för att nå ut till dessa familjer, vilket inkluderar samarbeten med lokala aktörer och informationsmaterial för att öka medvetenheten om förskolans roll.

Forskning betonar betydelsen av att barn har en hög och regelbunden närvaro i förskolan. Hög frånvaro och stor rörlighet i barngrupperna får konsekvenser för undervisningens kvalitet och barnens kunskapsutveckling. Det försvårar förskollärarnas möjligheter att planera, nivåanpassa och skapa kontinuitet i undervisningen, särskilt när det kommer till det språkutvecklande arbetet. För att motverka dessa utmaningar är det avgörande att både huvudmän och rektorer arbetar aktivt med olika typer av relationsstärkande insatser som syftar till att öka barnens närvaro.

7.1 Mål om att öka deltagandet och närvaron i Haninges förskolor

I barn- och förskolenämndens nämndplan för 2025 utgör arbetet med att öka deltagandet och närvaron i förskolan en prioriterad strategisk aktivitet. Kvalitetsdialoger ska säkerställa att uppföljningen av barnens närvaro i förskolan sker systematiskt och att vikten av kontinuerlig närvaro ska kommuniceras till vårdnadshavarna. Vidare ska vårdnadshavare till barn som inte är inskrivna i förskolan informeras om vikten av förskolan.

Delårsrapport 2 för 2025 visar att barnens närvaro i förskolan har ökat från 70,4 procent under perioden januari-april 2024 till 72,1 procent under motsvarande period 2025. I nämndens årsredovisning för 2024 konstaterades att närvaron varierar mellan olika förskoleområden. Förskolor i socioekonomiskt resurssvagare områden hade generellt en lägre närvaro jämfört med övriga förskolor.

7.2 Rutiner för hälsofrämjande närvaro

Vi har tagit del av dokumentation som beskriver rutiner för att följa upp barns frånvaro inom Haninges kommunala förskolor. Rutinerna trädde i kraft den 1 januari 2024 och omfattar både förskoleavdelningarnas/arbetslagens ansvar samt ledningens uppföljning av arbetet med att främja närvaro.

Förskoleavdelningen/arbetslaget ska dagligen kontrollera frånvaro i *Tempus avtal* och

säkerställa att eventuella anmälningar om frånvaro inkommit. Vid oanmäld frånvaro i två dagar ska personal kontakta vårdnadshavare via telefon. Om frånvaron kvarstår efter en vecka ska ytterligare telefonkontakt tas. I rutinen ingår även vägledning kring vilket förhållningssätt och bemötande personalen bör ha i samtalen.

Vid regelbunden frånvaro, definierad som problematisk frånvaro, ska vårdnadshavare bjudas in till möte av personal. Om frånvaron fortsätter, trots detta, ska ett ytterligare orosmöte anordnas.

Förskolornas ledningsgrupp ansvarar för att följa upp barns närvaro och frånvaro två gånger per termin i syfte att identifiera barn med potentiell problematisk frånvaro. Enligt rutin ska dessa barn lyftas in i förskolans pedagogiska utvecklingsgrupp eller motsvarande grupp. I dessa grupper diskuteras möjliga åtgärder och lösningar, inklusive stöd i samtal med vårdnadshavare och behovet av att eventuellt upprätta en handlingsplan. Det betonas att ledning eller andra funktioner, såsom vägledare eller pedagoger, bör involveras vid behov. Barnrättsteamet har en stödjande roll i arbetet genom att se över rutiner och handlingsplaner samt bidra med information och vägledning kring förhållningssätt vad gäller barn med problematisk frånvaro. Utbildningsförvaltningen gör uppföljningar i Tempus och analyserar närvaroutvecklingen och bedömer om vidtagna insatser har haft önskad effekt.

I intervjuer med rektorerna bekräftas att rutinen efterföljs och att arbetet är aktivt.

7.3 Uppsökande arbete

Enligt skollagen 8 kap. 12a § ska varje kommun genom uppsökande verksamhet ta kontakt med vårdnadshavare till barn som ska erbjudas förskola enligt 4 § och som har en plats i förskola och informera om förskolans syfte och barnets rätt till förskola.

I nämndplanen anges att en del av aktiviteten för att öka deltagandet och närvaron i förskolan är att informera vårdnadshavare till barn som ännu inte är inskrivna i förskolan om dess betydelse. Aktiviteten omfattar även ett aktivt arbete på familjecentralen och i andra sammanhang för att sprida information om förskolans uppdrag till dessa vårdnadshavare. En föräldrarsamordnare anställdes 2024 med uppdraget att aktivt arbeta med det uppsökande arbetet.

Olika insatser genomförs för att nå ut till barn som inte är inskrivna i förskolan. Informationsmaterial har tagits fram för vårdnadshavare med liten eller ingen erfarenhet av förskolan. Dessutom har ett regionalt erfarenhetsutbyte genomförts gällande den uppsökande verksamheten. Under 2025 har nya samarbeten inletts med Haninge Bostäder och Hyresgästföreningen. Samarbetet med Öppna förskolan och BVC har också stärkts, vilket har bidragit till ett ökat intresse för Öppna förskolans verksamhet. Denna verksamhet är en viktig del i att introducera förskolans betydelse för vårdnadshavare. Föräldrarsamordnaren besöker även andra platser för att möta vårdnadshavare, exempelvis kyrkor, moskéer, SFI och olika organisationer. Vårdnadshavare har även bjudits in till informationsmöten, men ingen deltog.

Haninge kommun reserverar 50 platser för dessa barn, varav de flesta finns i Jordbro. Under 2025 har ett barn börjat förskolan genom det uppsökande arbetet.

8. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Svar
Har barn- och förskolenämnden tydliga kriterier för att bedöma den pedagogiska kvaliteten i förskolorna?	Ja.
Genomför barn- och förskolenämnden regelbundna uppföljningar av förskolornas verksamhet för att identifiera specifika utmaningar?	Nej. Vi bedömer att barn- och förskolenämnden inte i tillräcklig utsträckning tar del av den information som samlas in genom det systematiska kvalitetsarbetet. Det finns visserligen strukturer som möjliggör insyn i enheternas utmaningar och behov, men dokumenterad uppföljning och analys saknas i allt väsentligt på enhets- och områdesnivå. Detta begränsar nämndens förmåga väsentligt att fullgöra sin skyldighet att vidta åtgärder för att stärka kvaliteten.
Fördelar barn- och förskolenämnden resurser till förskolorna baserat på barnens olika behov och förutsättningar?	Nej. Nämnden fördelar i huvudsak sin grundbudget med samma belopp per barn. Enheterna får dock 870 kronor per barn med annat modersmål, och en fjärdedel av statsbidraget till de kommunala förskolorna fördelas utifrån socioekonomiska faktorer. Vi konstaterar att nämnden saknar analys av såväl resursfördelningens konstruktion som dess effekter på verksamheten. Vi anser att nämnden som huvudman har en central roll att följa upp och säkerställa att resursfördelningen bidrar till likvärdighet inom kommunen.
Får rektorerna tillräckliga förutsättningar och stöd från barn- och förskolenämnden för att bedriva ett effektivt pedagogiskt ledarskap?	Ja.
Har barn- och förskolenämnden en strategisk plan för att rekrytera och behålla utbildade förskollärare?	Nej. Vi konstaterar att nämnden inte uppnår sina mål om förskollärartäthet och antal barn per årsarbetare. Vidare konstaterar vi att även om målen skulle uppnås skulle Haninge kommun vara bland de kommuner i riket med lägst andel förskollärare. Trots detta anser nämnden att det inte råder någon brist på kompetens. Granskningen visar även på stora variationer mellan Haninges kommunala förskolor. På fem kommunala förskolor är andelen heltidstjänster med förskolläraryrke lägre än 20 procent. Tre av dessa förskolor ligger i ett av

	polisen klassat som utsatt område. Vi anser att nämnden behöver bli mer aktiv och säkerställa att de barn som kan antas ha störst behov också har minst lika god tillgång till förskollärare som kommunen i genomsnitt.
Vidtar barn- och förskolenämnden aktiva åtgärder för att minska barns frånvaro i förskolan?	Ja.

Liv Bongcam

Verksamhetsrevisor

Haninge kommun 2025-11-12

9. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Rektorer, ansvariga för tre olika förskoleområden
- ▶ Skolchef, förskola
- ▶ Förskolestrateg
- ▶ Ordförande och vice ordförande i barn- och förskolenämnden

Granskade dokument

- ▶ MÅL OCH BUDGET 2025-2028 FÖR ETT FRAMGÅNGSRIKT HANINGE, KOMPLETTERAD MÅL OCH BUDGET 2025, BESLUTAD 2024-12-18.
- ▶ Barn- och förskolenämndens nämnd- och verksamhetsplan med budget 2025
- ▶ Barn- och förskolenämndens årsredovisning 2024
- ▶ Verksamhetsplan 2025 Förskoleavdelning
- ▶ Verksamhetsplaner 2025, tre stycken förskoleområden
- ▶ Protokoll från barn- och förskolenämndens sammanträden september 2024 - september 2025
- ▶ Resursfördelning utöver elevpeng, förskola
- ▶ Rutin Hälsofrämjande närvaro
- ▶ Stödmaterial - Kvalitetsindikatorn
- ▶ Systematiskt kvalitetsarbete årshjul
- ▶ Projektverktyg *Tillsammans genom vär(l)den* för Haninges kommunala förskolor
- ▶ Blankett kvalitetsindikatorn
- ▶ Skolinspektionens granskningsrapport: Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden - dnr. 2022:4347