



Tjänsteskrivelse

Datum

2025-09-11

Vår referens

Matilda Quisbert

Utredningssekreterare

matilda.renkvist-quisbert@malmo.se

Nämndinitiativ från Nina Jakku (V) och Ana-Maria Stuparich - Granska förskollärartäthet i fristående förskolor

FSKF-2025-6865

Sammanfattning

Nina Jakku (V) och Ana Maria Stuparich (V) har med stöd av 4 kap. 20 § kommunallagen väckt ett ärende i förskolenämnden genom ett nämndinitiativ. I nämndinitiativet föreslås att förvaltningen utifrån Sydsvenskans artikel om förskollärartäthet i Malmös förskolor ska få i uppdrag att skyndsamt granska de listade fristående förskolorna utifrån förskollärartätheten och vid behov vidta relevanta åtgärder. I nämndinitiativet föreslås också att förvaltningen får i uppdrag att vidta åtgärder för de kommunala förskolor där lagenlig förskollärartäthet inte uppnås.

Förskoleförvaltningen föreslår att förskolenämnden beslutar att nämndinitiativet är besvarat.

Förslag till beslut

1. Förskolenämnden anser nämndinitiativet gällande granska förskollärartäthet i fristående förskolor besvarat.

Beslutsunderlag

- Nämndinitiativ från Vänsterpartiet gällande Granska förskollärartäthet i fristående förskolor
- G-Tjänsteskrivelse Förskolenämnden 250924 Nämndinitiativ från Nina Jakku (V) och Ana-Maria Stuparich - Granska förskollärartäthet i fristående förskolor
- §93 FSKN Nämndinitiativ från Nina Jakku (V) och Ana Maria Stuparich (V) - Granska förskollärartäthet i fristående förskolor

Beslutsplanering

Förskolenämnden 2025-06-11



Ordförandeberedning FSKN 2025-08-18

Ordförandeberedning FSKN 2025-09-15

Förskolenämnden 2025-09-24

Ärendet

Nina Jakku (V) och Ana Maria Stuparich (V) har med stöd av 4 kap. 20 § kommunallagen väckt ett ärende i förskolenämnden genom ett så kallat nämndinitiativ. Bakgrunden till nämndinitiativet är Sydsvenskans granskning av förskollärartätheten i Malmös förskolor. Bland de förskolor som granskas finns såväl kommunala som fristående förskolor. I nämndinitiativet föreslår Vänsterpartiet att förvaltningen ska få i uppdrag att utreda följande:

- Att uppdra åt förskoleförvaltningen att skyndsamt granska de listade fristående förskolorna utifrån förskollärartätheten och vid behov vidta relevanta åtgärder
- Att vidta relevanta åtgärder för de kommunala förskolor där lagenlig förskollärartäthet inte uppnås

Rättsliga utgångspunkter

Förskolan utgör en del av det svenska skolväsendet och omfattas därmed av de krav som följer av bland annat skollagen (2010:800) samt av läroplan för förskolan (Lpfö 18). Av skollagen och läroplanen framgår att förskollärare har ett särskilt ansvar i utbildningen.

I 1 kap. 3 § skollagen definieras undervisning som processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar anslutna till skollagen och som syftar till utveckling och lärande genom att barn inhämtar och utvecklar kunskaper och värden. Av 2 kap. 13 § första stycket skollagen framgår att endast den som har legitimation som förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen.

Vidare följer det av 2 kap. 14 § skollagen att det i undervisningen, utöver förskollärare, får finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas. Enligt läroplanen ska förskollärare ansvara för det pedagogiska innehållet i undervisningen och för att det målinriktade arbetet främjar som barns utveckling och lärande. Vidare ska de leda undervisningen så att utbildningen utgår från läroplanens mål och riktlinjer, samt säkerställa att arbetet systematiskt dokumenteras, följs upp och utvecklas. Det särskilda ansvaret utövas inom ramen för arbetslaget, vilket innebär att utbildningen genomförs gemensamt men att förskollärare bär huvudansvaret för att undervisningen bedrivs i enlighet med gällande styrdokument (Lpfö 18, 1. Förskolans värdegrund och uppdrag, Förskolans uppdrag, Helhetssyn).



I undervisningen medverkar även andra i arbetslaget, till exempel barnskötare, till att främja barns utveckling och lärande. Läroplanen betonar helhetssynen på omsorg, utveckling och lärande och framhåller att alla i arbetslaget ska bidra till att stimulera barnens utveckling och lärande samt erbjuda en trygg omsorg. Arbetslaget lyfts också i förarbetena fram som ett utmärkande drag för förskolan som samarbetsform för personalen. Detta gäller oavsett om arbetslaget består av enbart förskollärare eller av både förskollärare och barnskötare (prop. 2009/10:165, s. 263). Däremot anges inte i skollagen eller läroplanen någon bestämmelse om hur många förskollärare som ska finnas i en förskoleenhet. Fokus ligger snarare på att tydliggöra ansvarsfördelningen i arbetslaget och förskollärarens särskilda ansvar för utbildningen.

Förvaltningsrätten i Stockholm prövade i mål 24165–12 huruvida en kommun haft fog för att utfärda ett föreläggande innebärande bland annat att minst 33 % av den pedagogiska personalen på förskolan skulle vara förskollärare. Förvaltningsrätten bedömde att det med stöd av gällande rätt inte kunde krävas att andelen förskollärare på en viss förskola skulle uppgå till någon sådan procentsats.

Av förskolan styrdokument framgår att det är nödvändigt att det inom förskoleverksamheten finns tillgång till legitimerade förskollärare som kan ta ansvar för och leda undervisningen i enlighet med skollagens krav. Det finns samtidigt inget rättsligt reglerat krav på ett visst antal eller en viss andel förskollärare per förskoleenhet eller per barngrupp.

Fristående förskolor

Tillsynsuppdraget

Förskolenämnden ansvarar enligt skollagen (2010:800) för att utöva tillsyn över de fristående förskolor och enskilda pedagogiska omsorgsverksamheter som kommunen har godkänt. Tillsyn definieras som en självständig granskning i syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta beslut med krav på åtgärder som behövs för att verksamheten ska rätta till områden som uppmärksammas vid tillsyn och att huvudmännen därvid säkerställer att lagar, nationella mål (Lpfö 18) och andra riktlinjer följs. Utöver skollagens bestämmelser får kommuner också ta fram regler och riktlinjer för hur tillsynen ska utföras. Inom tillsynen ingår granskning av flera olika områden, vilket kräver kompetens inom såväl pedagogik som juridik och ekonomi. I tillsynsuppdraget ingår inte att granska kvaliteten på förskolans verksamhet, uppdraget innebär en granskning av huvudmännens regelefterlevnad.

Sedan hösten 2024 har tillsynsenheten arbetat med vad som kallas översiktlig tillsyn. Syftet med denna tillsynsform är att bredda förvaltningens risk- och väsentlighetsanalys genom att samla in aktuell information från verksamheterna. Den översiktliga tillsynen



ska ge en övergripande bild av huvudmännens och förskolornas förutsättningar, och utgör ett av flera underlag för planering och prioritering av framtida tillsyner i respektive verksamhet som bedrivs av enskilda huvudmän.

Den översiktliga tillsynen genomförs under en ettårsperiod och omfattar ett besök på varje förskoleenhet för vilken förskolenämnden har tillsynsansvar, 71 st. Inför tillsynsbesöket får huvudmannen besvara ett frågeformulär som fungerar som en egenkontroll av verksamheten. Förvaltningen tar även fram placeringslistor för att kontrollera antalet inskrivna barn på förskolan, och observationsunderlag med frågeställningar och prioriterade fokusområden att utgå ifrån som stöd i planering och genomförande av besök. I frågeformuläret ställs bland annat frågor kring personalens utbildning och personalgruppens sammansättning. Under tillsynsbesöket används observationsunderlaget, och när utrymme finns förs även samtal med pedagoger och rektorer. Efter genomfört besök görs en avstämning och bedömning av ansvariga tjänstepersoner kring det som framkommit. Inom några dagar efter besöket får huvudmannen en återkoppling, och därefter skrivs en tjänsteanteckning samt ett beslut i ärendet.

Inom ramen för den översiktliga tillsyn som genomförts under hösten 2024 och våren 2025 har förskoleförvaltningen således inhämtat uppgifter från samtliga huvudmän gällande antalet utbildade förskollärare vid varje enskild förskoleenhet. Dessa uppgifter har, tillsammans med övriga observationer och insamlad information, legat till grund för förvaltningens fortsatta planering inför hösten 2025. Planering och prioritering görs genom förvaltningens risk- och väsentlighetsanalys, där en sammantagen bedömning av huvudmännens regelefterlevnad görs. Antalet utbildade förskollärare är en av flera faktorer som vägs in i risk- och väsentlighetsanalysen, men utgör en betydelsefull del i den övergripande bilden. Förskolor där indikationer på bristande förutsättningar har identifierats kommer att granskas närmare, och de verksamheter som bedöms ha störst behov av vidare granskning kommer att prioriteras i det fortsatta tillsynsarbetet.

Utöver den översiktliga tillsynen ställs även frågor om antal förskollärare vid ansökningsärenden, det vill säga när en sökande ansöker om godkännande att få starta en fristående förskola. Vid ansökningsärendet svarar huvudmannen på frågor rörande verksamhetens utformning, med syfte att säkerställa regelefterlevnad. Även vid planerade tillsyner, samt vid behov inom ramen för anmälningsärende granskar förvaltningen hur huvudmännen uppfyller kraven på tillgång till förskollärare och barns rätt till utbildning.

Kommunala förskolor

Förskollärarkompetens i förskolan

Kompetensförsörjningen i kommunens förskolor är sedan flera år ett prioriterat arbete, med syfte att ge alla barn en utbildning som är anpassad efter deras behov. Inom ramen



för nämndens kompetensförsörjningsplan 2023–2025 formulerades mål för att höja andelen förskollärare på kommunens förskolor. För att säkerställa att författningarnas krav på undervisning efterlevs anställer förvaltningen endast legitimerade förskollärare med behörighetsgivande förskollärarexamen. Vidare ska alla barnskötare som är anställda inom förvaltningen ha en formell utbildning. Nämnden har fokus på de kompetensmässiga förutsättningarna för varje förskola och har som inriktning att minst 30% av den pedagogiska personalen på varje förskola ska vara förskollärare.

Förskolenämnden har sedan flera år följt andelen förskollärare i förvaltningen, sedan 2024 följs dessutom andelen förskollärare per förskola som indikator i budgetprocessen. Uppföljning av andel förskollärare och andel formellt utbildade barnskötare på varje förskola följs enligt nämndens beslut upp i delårsrapport och årsanalys.

Förskolenämndens nämndsbudget 2025 och budgetskrivelse inför 2026 följer ovanstående riktning. I dessa skrivelser framgår också att arbetet för att stärka kompetensen i syfte att höja utbildningens kvalitet prioriteras under hela mandatperioden.

Det är rektor som tillsammans med professionen har ansvaret för måluppfyllelsen i verksamheten. Tillgången till kompetens i förskolan, men även rektors förutsättningar att tillsammans med alla medarbetare ta helhetsansvar för realiserandet av läroplansuppdraget, är avgörande för utvecklingen av verksamhetens kvalitet. En av nämndens prioriteringar är att stärka förutsättningarna för ledning och styrning. I förhållande till förskolans lokala ledning handlar det om att se till att rektorerna och deras ledningsfunktioner har tydliga mandat, utrymme och förutsättningar att leda, förverkliga läroplansuppdraget och samordna det pedagogiska arbetet. Som pedagogiska ledare och chefer behöver rektorer vara väl insatta i styrkor och svagheter i förskolans vardag och ha god kännedom om enskilda barns och barngruppers behov. Detta för att stärka kompetensen närmast barnen och inom ramen för det kompensatoriska uppdraget omfördela resurser utifrån behoven hos barnen. Nämnden som huvudman ska i sin tur säkerställa att förskolorna har de grundläggande förutsättningar som krävs för att nödvändiga utvecklingsinsatser ska få genomslag i utbildningen och hålla över tid. När det gäller personalens utbildningsnivå som grundförutsättning för att förskolorna ska kunna arbeta kompensatoriskt med barns omsorg, lärande och utveckling framgår av nämndsbudget 2025 att nämnden prioriterar insatser för att säkerställa god tillgång till förskollärare och utbildade barnskötare på alla kommunens förskolor.

Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet arbetar förskoleförvaltningen med att följa upp och utvärdera måluppfyllelsen och förskolans kvalitet för att vid behov kunna förbättra verksamheten, så att målen för förskolan uppfylls. Inom förvaltningen pågår



ett ständigt utvecklingsarbete på övergripande nivå som handlar om att höja kvaliteten och öka likvärdigheten på kommunens förskolor. En avgörande faktor för kvalitet och likvärdighet är medarbetarnas kompetens. Medarbetarnas kompetens och dess betydelse för kvaliteten i förskolorna följs därmed även upp och analyseras inom det systematiska kvalitetsarbetet.

Förskolenämnden får genom årliga lägesbedömningar en bild av kvalitet och måluppfyllelse i förskolan samt de förutsättningar som påverkar den.

Lägesbedömningen bygger på underlag från det systematiska kvalitetsarbetet, framför allt från kvalitetsdialogerna, men även förskolornas kvalitetsrapporter och andra riktade uppföljningar som förvaltningen genomför. Bedömningen av måluppfyllelse utgår från förskolans uppdrag som det beskrivs i skollagen och läroplanen. I rapporten Lägesbedömning – förutsättningar och teman redovisas årligen andel förskollärare i förhållande till riket och övriga storstäder.

Förskoleförvaltningens bedömning

Förskolenämnden utgår ifrån vad skollagen jämte läroplan för förskola stipulerar, samt av aktuellt rättsläge. Förskollärartäthet i sig är inte något som regleras i lag. Frågan har inte heller preciserats ytterligare i vare sig förarbeten eller praxis. Mot denna bakgrund bedömer förskoleförvaltningen att det saknas rättsligt stöd för att ställa krav på ett visst antal eller en viss andel förskollärare i förskolan. Det innebär dock inte att kraven på undervisningens kvalitet eller ledning frångås.

Vidare bedömer förskoleförvaltningen att den tillsyn som utförs ger en tillräcklig insyn i förskollärartätheten inom de fristående förskolorna. Tillsynsuppdraget omfattar en rad olika områden som berör verksamheternas regelefterlevnad, där frågor om personalens utbildning är återkommande inslag. I bland annat den översiktliga tillsynen som i handläggningen av ansökningsärenden som i den regelbundna, planerade tillsynen samlas uppgifter in om antalet utbildade förskollärare, vilket möjliggör en samlad bedömning av förutsättningarna i respektive verksamhet. Även om tillsynen inte syftar till att granska kvalitet är personalsammansättning en aspekt som regelbundet belyses inom ramen för olika tillsynsformer, och därmed utgör ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet med planering och prioritering.

Förskoleförvaltningen gör vidare bedömningen mot bakgrund av vad som beskrivits ovan att det inom nämndens verksamheter bedrivs ett strategiskt arbete med att varje förskola i Malmö stad, både kommunala och fristående, ska uppfylla de nationella målen så som de formuleras i skollag och förskolans läroplan. I detta ingår även arbetet med att säkerställa tillgången till legitimerade förskollärare på Malmös förskolor. Dessutom bedrivs även ett systematiskt arbete för att säkerställa att barn i förskolan ska få en utbildning av hög kvalitet som stimulerar utveckling och lärande samt ges en trygg



omsorg. Det bör framhållas att begreppet undervisning i förskolan är brett. Undervisning sker inte enbart vid specifika inlärningsstillfällen, utan är en del av en sammanvävd helhet där omsorg, utveckling och lärande utgör grunden. Undervisning omfattar såväl situationer där förskolläraren är direkt närvarande som där undervisningen leds och organiseras utan att förskolläraren är fysiskt närvarande hela tiden.

Med hänvisning till detta föreslår förskoleförvaltningen att nämnden beslutar att nämndinitiativet är besvarat.

Ansvariga

Moa Morin Enhetschef

Annie Molinder Enhetschef

Linda Abrahamsson Avdelningschef

Serene Rosberg Förvaltningschef