

Handläggare
Adrian Forssander
Telefon: 08-50800959**Till**
Förskolenämnden
2026-09-22

Remiss Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola (SOU 2026:37), KS 2026/854

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2026/854

Förvaltningens förslag till beslut

1. Nämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning av remissen

Kommunstyrelsen har gett förskolenämnden möjlighet att yttra sig över betänkandet *Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola (SOU 2026:37)*. Utredningen föreslår åtgärder för att stärka förskolans kvalitet och likvärdighet, och har bland annat haft i uppdrag överväga och föreslå en obligatorisk förskola för barn som behöver bättre språkutveckling i svenska.

Vidare lämnar utredningen förslag om reglering av barngruppers storlek, överväganden kring personaltäthet samt tydligare krav på personalens kunskaper i svenska. Därutöver föreslås att skollagen tydliggör att svenska, i enlighet med språklagen, är språket i skolväsendet. Utredningen lämnar också nödvändiga författningsförslag.

Utredningen bedömer att en likvärdig förskola av god kvalitet är en grundläggande förutsättning för en obligatorisk förskola för vissa barn. Betänkandet redovisar därför först förslagen om en likvärdig förskola av god kvalitet och därefter förslagen om obligatorisk förskola för vissa barn.

Beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande utveckling. Samråd har skett med myndighetsavdelningen, avdelningen för ekonomi och styrning samt avdelningen för ledningsstöd och it. Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 14 september och funktionshinderrådet kommer att få möjlighet att behandla ärendet vid sammanträdet den 16 september 2026.

Förvaltningens synpunkter

Sammanfattning av synpunkter

Förskoleförvaltningen ser i huvudsak positivt på utredningens förslag, och menar att de kan stärka kvaliteten i förskolan. Förvaltningen vill dock betona vikten av att förslagen om barngrupperna storlek, personaltäthet samt utbildningsbakgrund behöver ses som en helhet för att ge önskad effekt. Sammantaget innebär förslagen stora förändringar för den svenska förskolan som kommer att innebära flera utmaningar för hemkommuner och huvudmän. Förskoleförvaltningen vill även betona att flera pågående utredningar, så som *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet (SOU 2025:26)* och *Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap (SOU 2026:4)* lägger förslag som har påverkan på eller kan komma att påverka förskolan. För att underlätta implementering bör lagförslagen harmoniseras med varandra. Vidare bedömer förvaltningen att olika förslag från olika utredningar sammantaget kan generera stora kostnader för kommunen om staten inte till fullo kompenserar för de ökade kostnaderna.

Förvaltningen menar att vissa konsekvenser inte är utredda i tillräcklig utsträckning. Det gäller bland annat hur den administrativa belastningen kan påverkas, exempelvis genom behov av nyrekrytering, kompetensutveckling för personal och organisatoriska förändringar. Förvaltningen anser också att konsekvenserna för lokalförsörjningen behöver belysas tydligare. Vidare saknas en tillräcklig analys av hur förslagets effekter kan skilja sig åt beroende på kommunens eller huvudmannens storlek.

Förskoleförvaltningen reserverar sig mot att hemkommunen ska ansvara för att genomföra språkbedömning av barn, förslag 13.2.1. Yttrande för förslag 13.2.2 - 13.6 är gällande om regeringen går vidare med förslaget om språkbedömning.

Förskoleförvaltningen välkomnar vissa av förslagen som tillsynsmyndighet för fristående verksamheter. I tjänsteutlåtandet ska användandet av tillsynsperspektiv förstås som denna tillsyn.

Slutligen vill förvaltningen betona att kostnadsberäkningarna i betänkande är osäkra och delvis bygger på motstridiga antaganden. Förskoleförvaltningen menar att det är av vikt att kommunerna kompenseras fullt ut för de kostnader som uppstår när staten höjer kraven på verksamheten och ställer sig bakom Anna Tornbergs, SKR, särskilda yttrande.

Ställningstaganden

6. En likvärdig förskola av god kvalitet

Utredningens analys visar att förskolan saknar tillräckliga förutsättningar för att ge alla barn en likvärdig utbildning av god kvalitet. Kvaliteten i förskolan varierar både mellan huvudmän och kommuner, vilket innebär att barns möjligheter att utvecklas och lära skiljer sig åt beroende på bostadsort och huvudman. Enligt utredningen saknas en gemensam förståelse för vad som kännetecknar en likvärdig förskola av god kvalitet. Skollagen, läroplanen och andra styrdokument anger inte heller tydligt hur kvalitet ska definieras, mätas och följas upp i praktiken.

Utredningen bedömer att det behövs en mer samlad och långsiktig forskningssatsning om kvalitet och likvärdighet i förskolan. Det finns även behov av tydligare stöd till huvudmän, rektorer och förskollärare kring vad som kännetecknar en god kvalitet och hur den kan utvecklas, upprätthållas och följas upp.

Utredningen konstaterar att personalens utbildningsnivå och pedagogiska kompetens är avgörande för kvaliteten. Samtidigt framgår det i betänkandet att det råder en stor brist på förskollärare och utredningen bedömer därför att det i nuläget inte är möjligt att införa ett krav på förskollärartäthet i förskolan.

Utredningen menar även att en fungerande tillsyn är central för att säkerställa likvärdigheten i förskolan, men gör bedömningen att tillsynen idag är ojämn och i vissa fall otillräcklig.

6.3.1 Tydliggörande och vägledning avseende vad som är likvärdighet och kvalitet i förskolan

Förslag

Regeringsuppdrag om ytterligare forskning och kunskapsutveckling i förskolan

Utredningen föreslår att Skolforskningsinstitutet ska ges ett regeringsuppdrag att under minst fem år samordna, utlysa och finansiera tvärspektoriell forskning om svensk förskola, i syfte att främja kvalitet och likvärdighet i förskolan.

Förskoleförvaltningen välkomnar förslaget och instämmer i att det finns ett behov av en mer långsiktig och samlad forskningssatsning om kvalitet och likvärdighet i förskolan.

Förslag

Ett stödmaterial för likvärdighet och god kvalitet i förskolan ska tas fram

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Statens skolverk i uppdrag att i samråd med forskare, professionsföreträdare och

relevanta myndigheter ta fram ett stödmaterial för huvudmän, rektorer och förskollärare. Stödmaterialet ska beskriva vad som kännetecknar god kvalitet i förskolan och hur kvaliteten kan utvecklas, upprätthållas och eventuellt mätas.

Förskoleförvaltningen instämmer i förslaget och vill betona vikten av att ett sådant stödmaterial lägger särskild vikt vid hur förskolor kan arbeta för att stärka utbildningens kvalitet för barn som har sämre socioekonomiska förutsättningar och barn med särskilda behov.

För stadens räkning gör förvaltningen bedömningen att innehållet i ett sådant stödmaterial kan komma att påverka arbetet med *Följa Förskola – Stockholms stads kvalitetsuppföljning av förskolans nationella mål*.

6.3.2 En statlig strategi för förskolans framtida kompetensförsörjning

Förslag

Utredningen föreslår att regeringen ska tillsätta en statlig utredning med uppdraget att utreda, analysera och föreslå en långsiktig och hållbar strategi för att säkra kompetensförsörjningen inom förskolan. Utredningen ska särskilt ta fram förslag på åtgärder för en god förskollärartäthet i hela landet. Målet bör vara att kunna införa krav på minst en förskollärare per barngrupp till 2033. Vidare ska utredningen sammanställa underlag om hur kompetensförsörjningen inom förskolan fungerar i dag samt ta fram förslag på åtgärder för att säkerställa en god kompetensförsörjning, på kort och lång sikt och i hela landet.

Förskoleförvaltningen tillstyrker förslaget och instämmer i vikten av utbildad personal i förskolan. Förvaltningen välkomnar ett uppdrag som omfattar insatser för förskollärare, barnskötare och övrig personal. Samtidigt anser förvaltningen att utredningen bör beakta hur förändringar i barnafödandet kan påverka antalet barngrupper, vilket i sin tur kan inverka på behovet av utbildad personal.

Förskoleförvaltningen menar att en förskollärare per barngrupp är eftersträvänsvärt utifrån kvalitetsaspekter men ställer sig frågande till hur detta ska kunna genomföras i praktiken till 2033. En reglering av barngruppernas storlek skulle sannolikt öka antalet barngrupper och därmed behovet av förskollärare. Utifrån det gör förvaltningen bedömningen att en reglerad förskollärartäthet skulle innebära betydande utmaningar för kompetensförsörjningen. Samtidigt menar förvaltningen att en legitimerad förskollärare per barngrupp är positiv reglering ur ett tillsynsperspektiv.

Vidare välkomnar förskoleförvaltningen en utredning för att se över hur barnskötarutbildningen kan bli mer enhetlig och ser positivt på att utreda om yrkesgruppens utbildning och kompetens ska regleras.

Förskoleförvaltningen vill betona att förslagen om barngruppsstorlek och personaltäthet synliggör behovet av att standardisera och harmonisera Stockholms stads begreppsanvändning med skollagen.

6.3.3 Stärkt tillsyn utifrån ett likvärdighetsperspektiv

Bedömning

Utredningen bedömer att regeringen bör ta ytterligare initiativ för att stärka tillsynen av förskolan utifrån ett likvärdighetsperspektiv. Vidare menar utredningen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör ta fram en skärpt tillsynsvägledning för att främja likvärdigheten i förskolan.

Förskoleförvaltningen har inga synpunkter i sak, då bedömningen är att en tillsynsvägledning främst skulle utgöra ett stöd för mindre kommuner med en mindre omfattande tillsynsverksamhet. Förvaltningen anser dock att det vore mer ändamålsenligt med en tydligare lagstiftning som möjliggör sanktioner och innehåller konkreta förslag på åtgärder.

7 Barngruppsstorlek och personaltäthet

Utredningen bedömer att barngruppernas storlek har betydelse för kvaliteten i förskolan genom att det påverkar barns trygghet, lärande och utveckling samt personalens arbetsmiljö. Det finns i dag ingen lagreglerad övre gräns för antalet barn per barngrupp. Skollagen anger att huvudmannen ska säkerställa att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek samt att barn erbjuds en god miljö. Utredningen konstaterar samtidigt att det nuvarande riktmärket för barngruppers storlek inte följs i tillräcklig utsträckning

Utredningen framhåller att frågan om barngruppers storlek är komplex och att det saknas en tydlig definition av begreppet barngrupp, vilket bedöms vara en förutsättning för att kunna reglera gruppstorleken.

Utredningen menar att en reglering av barngruppernas storlek kan medföra risk för minskad personaltäthet. Samtidigt bedöms avsaknaden av reglering för personaltäthet ha bidragit till att många barn vistas i grupper där personalresurserna inte är tillräckliga för

att säkerställa god kvalitet. Forskning visar även att hög personaltäthet är en viktig kvalitetsfaktor som gynnar barns språkutveckling, trygghet och sociala utveckling samt förbättrar personalens möjligheter att möta individuella behov och bedriva undervisning.

7.4.1 Högsta antal barn i en barngrupp i förskolan ska regleras

Förslag

Utredningen föreslår att en barngrupp ska utgöra den varaktigt sammansatta grupp av barn inom förskoleenheten, där barnet har sin grundtillhörighet. Detta avser den grupp där barnet regelbundet vistas under huvuddelen av dagen tillsammans med i huvudsak samma barn och personal.

Vidare föreslår utredningen att varje barngrupp högst ska bestå av

- 12 barn för barngrupper med barn i åldern 1–2 år,
- 15 barn för barngrupper med barn i åldern 3–5 år, eller
- 12 barn för barngrupper med barn i åldern 1–5 år.

Utredningen föreslår även att undantag från gruppstorleken endast får göras kortare stunder under dagen eller om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa.

Förskoleförvaltningen välkomnar förslaget ur ett tillsynsperspektiv och instämmer i att barngruppens storlek, i kombination med personaltäthet och personalens utbildningsbakgrund, kan bidra till högre kvalitet i förskolan. Samtidigt behöver förslaget ses som en helhet för att få avsedd effekt. Vidare är även barngruppens sammansättning betydelsefull. Det finns en potentiell risk att en barngrupp med 12 barn i åldrarna 1 – 5 år inte är tillräcklig utvecklande för samtliga barn, i det fall majoriteten av barnen i barngruppen är 1 – 2 år och endast ett fåtal är äldre barn.

Förskoleförvaltningen noterar att utredningens förslag på undantag och bedömningen av synnerliga skäl är mycket begränsad. Mindre förskolor med cirka 20 barn i åldersblandade grupper (1 – 5 år) kan sakna fysiska/lokalmässiga förutsättningar att dela verksamheten i två barngrupper. För Stockholms stad kan detta öka behovet av kommunala förskoleplatser om enskilda huvudmän väljer att minska antalet platser i stället för att utöka antalet grupper.

Förvaltningen anser även att konsekvenserna för lokaler och lärmiljö behöver analyseras ytterligare. Utredningen belyser inte heller i tillräcklig utsträckning hur förslaget kan påverka närhetsprincipen. Om samtliga barngrupper är fullbelagda kan barn behöva erbjudas plats på en förskola längre från hemmet. Detta är särskilt viktigt i socioekonomiskt utsatta områden, där en försvagad

närhetsprincip riskerar att minska vårdnadshavares benägenhet att placera sina barn i förskolan. Förvaltningen menar därför att även detta bör kunna medge undantag.

Förvaltningen ställer sig vidare frågande till hur exempelvis avdelningsplanering ska kunna genomföras utan att det strider mot bestämmelserna. Det bör därför tydliggöras att gemensam verksamhetsplanering kan medge undantag. Vidare anger utredningen att "huvuddelen av dagen" avser merparten av dagen utifrån förskolans öppettider. Eftersom öppettiderna varierar mellan förskolor bör det framgå om öppettider motsvarar förskolans ramöppettider eller den faktiska tid som en förskola är öppen. Utan ett sådant förtydligande ser förvaltningen att det finns en risk för olika tolkningar vilket kan innebära skillnader i efterlevnad, vilket i sin tur får konsekvenser för barn.

Slutligen instämmer förvaltningen i att den administrativa belastningen kan bli betydande vid införandet, även om den sannolikt minskar över tid. Ökningen kan bland annat bero på behov av att dela upp befintliga barngrupper samt genomföra lokalanpassningar.

Förskoleförvaltningen har inte haft möjlighet att beräkna lokalbehov eller ekonomiska konsekvenser för staden, men den preliminära bedömningen är att förslaget är kostnadsdrivande och kan öka behovet av förskolelokaler. Mot bakgrund av de senaste årens avyttring av mindre lämpliga lokaler vill förvaltningen betona vikten av att eventuella nya lokaler är anpassade för förskoleverksamhet och håller god kvalitet.

7.5.1 En miniminivå av antal personal per barn ska införas

Utredningen föreslår att på en förskoleenhet ska personaltätheten per heltidsanställd personal i barngrupp som lägst vara

- fyra barn i åldern 1–2 år,
- fem barn i åldern 3–5 år, eller
- fyra barn i åldern 1–5 år (åldersblandad grupp).

Undantag får endast göras kortare stunder under dagen eller om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa. Vid beräkning av personaltäthet ska endast personal med utbildning för att arbeta med barn inkluderas.

Vidare bedömer utredningen att regeringen bör ge Statens skolverk i uppdrag att ta fram ett underlag som klargör vilken utbildning som ska beaktas vid beräkningen av personaltäthet.

Förskoleförvaltningen välkomnar förslaget ur ett tillsynsperspektiv och instämmer i att barngruppens storlek, i kombination med personaltäthet och personalens utbildningsbakgrund, kan bidra till högre kvalitet i förskolan. Samtidigt behöver förslaget ses som en helhet för att få avsedd effekt.

Förskoleförvaltningen är positiva till att personal som arbetar i barngrupp ska ha en utbildning för att arbeta med barn, men vill understryka att det redan idag finns utmaningar med kompetensförsörjningen. Förvaltningen menar vidare att utredningen inte tillräckligt belyser den administrativa belastning som regleringen kan medföra, exempelvis i form av nyrekrytering och kompetensutveckling av personal.

Förslaget anknyter till pågående arbete inom Stockholms stad. Genom att eftersträva att all personal som arbetar i barngrupp har en utbildning för att arbeta med barn kan staden rusta sig för en eventuell framtida reglering. Förvaltningen menar därför att det fortsatt är angeläget att vid nyrekrytering beakta om den sökande har utbildning för att arbeta med barn. Att förslaget bygger på heltidsanställda personal stärker även stadens arbete med att heltidsarbete ska vara norm, men förslaget kan samtidigt komma att innebära både organisatoriska och ekonomiska utmaningar. Förvaltningen ser även att förslaget kan påverka förutsättningarna för det pågående arbete med att ställa om personal från att arbeta i förskolan till att arbeta i social- eller äldreomsorgen.

Förskoleförvaltningen vill slutligen betona att förslagen om barngruppsstorlek och personaltäthet synliggör behovet av att standardisera och harmonisera Stockholms stads begreppsanvändning med skollagen.

8 Förskolepersonalens språkkunskaper

Utredningen konstaterar att personalens kompetens är avgörande för kvaliteten i förskolan och för barns språkutveckling i svenska. Betänkandet pekar på vissa indikatorer som tyder på att personal på vissa förskolor har begränsade kunskaper i svenska, samtidigt som många barn går i förskolor där de möter både barn och vuxna med goda kunskaper i språket. Enligt utredningen kan detta påverka barns möjligheter att utveckla svenska språket och tillägna sig andra kunskaper.

8.9.3 Huvudmannen ska ansvara för att personal som arbetar i barngrupp har tillräckliga språkkunskaper i svenska

Förslag

Utredningen föreslår att huvudmannen ska arbeta för att personal som arbetar i barngrupp har tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna stimulera barnens språkutveckling i svenska. Detta gäller inte om hela utbildningen bedrivs på de nationella minoritetsspråken finska, meänkieli respektive samiska. Vid bedömning av om personal har tillräckliga språkkunskaper i svenska ska huvudmannen använda ett nationellt kartläggningsmaterial om det inte är uppenbart obehövligt.

Förskoleförvaltningen instämmer i vikten av att personal i barngrupp har tillräckliga kunskaper i svenska, men att detta inte får riskera leda till exkludering eller diskriminering vid rekrytering. En godkänd gymnasieutbildning för arbete med barn eller godkända studier på förskolläraryrket bör leda till tillräckliga språkkunskaper. Staten behöver därför säkerställa att ett betyg i svenska motsvarar individens faktiska språkliga kompetens. Förvaltningen vill dock framhålla att språkkunskaper i sig inte är tillräckliga. Personalen behöver också kunskap om barns språkutveckling och hur de kan använda sitt språk för att främja denna.

Ur ett tillsynsperspektiv är förvaltningen kritisk till förslaget, då det är svårt för tillsynsmyndigheter att kontrollera att personalen innehar språkkunskaper i den omfattning som lagen kräver. Ansvaret för denna bedömning bör i stället ligga hos huvudmannen.

Förvaltningen delar utredningens bedömning att förslaget medför ökade kostnader för kommunerna och betonar vikten av full statlig kompensation. I det fortsatta arbetet bör kostnadsberäkningarna beakta kravnivån på språkkunskaper, då det påverkar behovet av kompetensutveckling. Skillnader i kommuners och huvudmäns storlek bör också beaktas i kostnadsberäkningen, eftersom de påverkar både hur många som behöver genomföra utbildningen och kostnaden för genomförandet.

8.9.4 Föreskrifter om vilken nivå av svenska som ska krävas ska tas fram

Förslag

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka kunskaper som är tillräckliga för att personalen ska kunna stimulera barnens språkutveckling i svenska.

Förskoleförvaltningen tillstyrker förslaget och välkomnar att utredningen belyser risken för diskriminering. Förvaltningen menar att språkravet inte bör sättas till en nivå som riskerar leda till exkludering eller diskriminering vid rekrytering. Utifrån detta menar förvaltningen att sådana föreskrifter bör utgå från GERS-skalan¹. Vidare menar förvaltningen att kraven på förskollärares kunskaper i svenska bör ligga i linje med lärare i andra skolformer.

8.9.5 Skolverket ska ta fram ett kartläggningsmaterial

Förslag

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Statens skolverk i uppdrag att ta fram ett nationellt kartläggningsmaterial som huvudmännen ska använda för att bedöma personalens kunskaper i svenska om det inte är uppenbart obehövligt. Huvudmännen ska vid bedömning av personalens språkkunskaper använda det av Statens skolverk framtagna kartläggningsmaterialet.

Förskoleförvaltningen instämmer i behovet av ett nationellt kartläggningsmaterial för att bedöma personalens kunskaper i svenska. Samtidigt menar förvaltningen att ett sådant material inte enbart bör ta sin utgångspunkt i förskolans uppdrag, då uppdraget är föränderligt. Bedömningen bör snarare utgå från GERS-skalan.

9 Språket i skolväsendet

Av betänkandet framgår att språklagen gäller för all utbildning inom skolväsendet, om inte annat följer av skollagen eller andra bestämmelser. Utredningen beskriver svenska som det dominerande språket och den språkliga normen i skolväsendet, samtidigt som användningen påverkas av lokala förutsättningar, såsom barngruppens sammansättning, personalens kompetens och verksamhetens pedagogiska profil.

Det finns i dag ingen uttrycklig hänvisning till språklagen i skollagen. Utredningen menar att tydliga och enhetliga språkliga regler är en viktig förutsättning för en likvärdig utbildning i hela landet.

9.4.2 En upplysningsbestämmelse som hänvisar till språklagen

Förslag

Utredningen föreslår att det i skollagen ska införas en ny bestämmelse som upplyser om att språklagen gäller för utbildning inom skolväsendet om det inte finns bestämmelser i någon annan lag eller förordning som innehåller avvikelser från detta. I den nya

¹ GERS-skalan är en internationellt etablerad skala för att beskriva språkkunskaper. Den omfattar nivåerna A1 till C2 och används för att bedöma hur väl en person kan förstå och använda ett språk.

bestämmelsen ska det också upplysas om att språket i förvaltningsmyndigheter och andra offentliga organ som fullgör uppgifter i offentlig förvaltning är svenska, enligt 10 § språklagen. Hänvisningen till språklagen i 9 kap. 18 § skolförordningen ska tas bort.

Statens skolverk ska få i uppdrag att i samråd med Institutet för språk och folkminnen ta fram stödmaterial som förtydligar vad 10 § språklagen innebär för utbildning i skolväsendet.

Förskoleförvaltningen instämmer i förslaget.

9.4.3 Särskilt om förskolan

Förslag

Utredningen föreslår att det i skollagen ska införas en bestämmelse som anger att förskolan ska lägga särskild vikt vid att alla barn ges förutsättningar att lära sig, utveckla och använda svenska. Detta gäller inte om hela utbildningen bedrivs på de nationella minoritetsspråken finska, meänkieli eller samiska enligt 8 kap. 12 b § skollagen.

Förskolan ska därutöver medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla sitt modersmål.

Förskoleförvaltningen instämmer i förslaget men bedömer att det behöver preciseras ytterligare ur ett tillsynsperspektiv. Förslaget klargör inte i vilken omfattning svenska ska användas i förhållande till andra språk i förskolor med språkprofil. Detta försvårar tillsynsmyndighetens bedömningar och möjligheten att utforma tydliga sanktioner och åtgärdsförslag. Förvaltningen ser därför behov av ytterligare vägledning för att möjliggöra en rättssäker tillsyn.

12 Förslag på insatser för en stärkt språklig utveckling i svenska i förskolan

I utredningens uppdrag ingick att lämna förslag om obligatorisk förskola för barn som inte i tillräcklig omfattning exponeras för svenska i hemmet och därför bedöms behöva språkstärkande insatser. Utredningen bedömer att det finns rättsliga och praktiska hinder för en sådan reglering och föreslår i stället åtgärder för att fler barn i målgruppen ska ha goda kunskaper i svenska vid skolstart. Utredningen framhåller vikten av ett högt deltagande i förskolan samt att utbildningen håller sådan kvalitet att den stärker barns språkutveckling. Betänkandet pekar även på behov av att utveckla förskolans språkstärkande metoder och arbetssätt.

12.2 En försöksverksamhet med språkstärkande insatser för vissa barn i förskolan

Förslag

Utredningen föreslår att det ska genomföras en försöksverksamhet med språkstärkande insatser i svenska för vissa barn i förskolan.

Förskoleförvaltningen välkomnar en försöksverksamhet för att pröva språkstärkande insatser. Fokus bör ligga på hur verksamheten kan organisera insatserna och vilka ekonomiska konsekvenser det medför. Förvaltningen bedömer att en försöksverksamhet på två år är för kortsiktig för att avgöra om en viss metod eller insats stärker barns svenskkunskaper. Skälet är bland annat att det inte är möjligt att använda kontrollgrupper eller se effekter på längre sikt.

Förskoleförvaltningen gör bedömningen att staden kan behöva utreda om stadsdelsförvaltningarna eller förskoleförvaltningen ska ansöka om staden ska delta vid en sådan försöksverksamhet.

12.2.2 Försöksverksamheten ska regleras genom författning

Förslag

Utredningen föreslår att en försöksförfattning i form av en förordning ska göra det möjligt för huvudmän i förskolan att bedriva försöksverksamhet med språkstärkande insatser för barn som särskilt behöver språkutveckling i svenska.

Förskoleförvaltningen tillstyrker förslaget.

12.2.3 Målgruppen för de språkstärkande insatserna ska definieras genom befintlig reglering

Förslag

Utredningen föreslår att deltagande i försöksverksamheten med språkstärkande insatser ska erbjudas de barn som fyller fyra år höstterminen det år som försöket inleds och som omfattas av erbjudandet om en förskoleplats för bättre språkutveckling i svenska enligt 8 kap. 14 a § skollagen (2010:800).

Även andra barn som fyller fyra år det kalenderår då försöksverksamheten inleds ska kunna erbjudas möjlighet att delta i försöksverksamheten om ansvarig rektor bedömer att det finns behov av insatser.

Förskoleförvaltningen instämmer i förslaget.

12.2.4 Huvudmannen ska erbjuda språkstärkande insatser om 25 timmar per vecka

Förslag

Utredningen föreslår att det ska vara frivilligt för vårdnadshavare att acceptera ett erbjudande om en plats i ett försök med språkstärkande insatser. Men ett barn som deltar i försöksverksamheten förväntas vara i förskolan minst 25 timmar per vecka (875 timmar om året), om det inte finns giltiga skäl till frånvaro.

Förskoleförvaltningen instämmer i förslaget men vill framhålla att rubriken kan tolkas som att språkstärkande insatser ska erbjudas 25 timmar per vecka. Av utredningen framgår dock att försöksverksamheten avser specifika språkstärkande insatser utöver det ordinarie språkutvecklande arbetet i förskolan. Förvaltningen menar att barn redan i det ordinarie språkutvecklande arbetet ska exponeras för ett rikt språk anpassat utifrån deras språkliga nivå. Vissa barn kan ha behov av ytterligare språkstärkande insatser, men det bör framgå att de språkstärkande insatserna ska genomföras inom ramen för de 25 timmarna. Annars riskerar gränsdragningen mellan de språkstärkande insatserna och ordinarie verksamhet bli otydlig.

12.2.5 Eventuella sanktioner vid omotiverad frånvaro

Bedömning

Utredningen konstaterar att förskolan inte omfattas av skollagens bestämmelser om skolplikt. Bestämmelserna om ansvar för att skolplikten fullgörs är därför inte tillämpliga. En vårdnadshavare kan inte föreläggas i syfte att säkerställa att barnet deltar i insatserna.

Förskoleförvaltningen instämmer i bedömningen, men har frågor till att utredningen menar att vårdnadshavarnas ansvar i enlighet med föräldrabalken innebär att denne bör låta barnet delta i språkkartläggning och eventuellt efterföljande insatser. Förvaltningen menar att det behöver förtydligas vilka konsekvenser detta kan få, och vad det innebär för hemkommunen om en vårdnadshavare tackar nej till språkbedömningen.

12.2.6 De språkstärkande insatserna

Förslag

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Statens skolverk i uppdrag att identifiera vilka språkstärkande insatser som kan prövas inom ramen för försöksverksamheten.

De språkstärkande insatserna ska genomföras av förskollärare eller annan personal som med hänsyn till utbildning och erfarenhet är kvalificerad för att bedriva undervisning anpassad för yngre barns utveckling i det svenska språket.

Förskoleförvaltningen instämmer i förslaget och anser att fokus bör ligga på språkstärkande insatser med befintlig evidens, eftersom två år är en alltför kort period för att bedöma om en metod eller insats stärker barns svenskkunskaper. För att insatserna ska få avsedd effekt är det viktigt att personalen har tillräckliga kunskaper i svenska samt god kunskap om barns språkutveckling och vad som främjar den.

Förvaltningen ser samtidigt utmaningar i att vårdnadshavare förväntas låta sina barn delta i insatser som inte är obligatoriska. Det är därför viktigt att vårdnadshavare uppmuntras att låta sina barn delta, samtidigt som deltagandet förblir frivilligt.

12.2.7 Försöket ska pågå i två år och finansieras genom statsbidrag

Förslag

Utredningen föreslår att försöksverksamheten ska omfatta en försöksperiod om två år, samt tid för planering och utvärdering före och efter tvåårsperioden.

Försöksverksamheten ska finansieras genom ett för ändamålet särskilt framtaget statsbidrag som beviljas av Statens skolverk efter ansökan. En huvudman bestämmer själv om den ska ansöka om statsbidrag eller inte. När en huvudman beviljats statsbidrag är den skyldig att genomföra försöket under två år och sedan medverka i utvärderingen.

Förskoleförvaltningen välkomnar att försöksverksamheten ska finansieras genom statsbidrag. Förvaltningen ställer sig dock frågande till att förordningen föreslås träda i kraft 1 januari 2029, samtidigt som försöksverksamheten ska påbörjas höstterminen 2028. Förvaltningen menar att ikraftträdandet bör vara minst ett halvår innan försöksverksamheten ska påbörjas, för att möjliggöra planering, ansökan och handläggning av statsbidrag.

Förskoleförvaltningen föreslår att försöksverksamheten påbörjas höstterminen 2029 i stället för höstterminen 2028. Om försöksverksamheten ska påbörjas höstterminen 2028 anser förvaltningen att förordningen i stället bör träda i kraft den 1 januari 2028.

Vidare väcker förslaget frågor om vilka krav som kommer att ställas på huvudmän som vill delta i försöksverksamheten, exempelvis krav på verksamhetens strukturella förutsättningar såsom barngruppsstorlek, personaltäthet och personalens utbildningsbakgrund.

12.2.8 Beslut om statsbidrag för språkstärkande insatser

Förslag

Utredningen föreslår att det av ansökan om statsbidrag för försök med språkstärkande insatser ska framgå vilken metod eller vilket arbetssätt som ska provas samt hur försöket ska genomföras och redovisas. Statsbidrag ska endast lämnas för de särskilda kostnader per barn som tillkommer med anledning av försöket. En huvudman ska under vissa förutsättningar kunna bli återbetalningsskyldig för beviljat statsbidrag.

Förskoleförvaltningen instämmer i förslaget, men menar att det är av betydelse att Skolverket i god tid innan ansökningstiden har beslutat om vilka språkstärkande insatser som kan provas inom ramen för försöksverksamheten. Detta för att skapa goda förutsättningar för huvudmannens förberedelser inför och organisation av försöksverksamheten.

12.2.9 Skolverket ska ha övergripande ansvar för försöksverksamheten, men huvudmännen för de enskilda försöken

Förslag

Utredningen föreslår att Statens skolverk ska prova frågor om försöksverksamheten samt administrera, följa upp och utvärdera den. Statens skolverk ska även prova ansökningar om statsbidrag och betala ut medel till de huvudmän som deltar i försöksverksamheten. Huvudmännen som beviljas statsbidrag ska ansvara för att de enskilda försöken genomförs i enlighet med ansökan.

De insatser som genomförs under försöksverksamheten ska utvärderas och analyseras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i samband med att försöksverksamheten avslutas.

Förskoleförvaltningen tillstyrker förslaget.

12.2.10 En eventuell permanent reglering om särskilda språkstärkande insatser i förskolan för vissa barn

Bedömning

Utredningen bedömer att det efter att försöksverksamheten avslutats kan en permanent reglering om särskilda språkstärkande insatser för

vissa barn i förskolan övervägas. Statens skolverk bör då få i uppdrag att utforma eventuella författningsförslag utifrån den kunskap och de erfarenheter som framkommit i samband med försöksverksamheten.

Förskoleförvaltningen tillstyrker att en permanent reglering föregås av en försöksverksamhet och betonar vikten av att resultaten beaktas i det fortsatta arbetet. Förvaltningen anser även att en eventuell permanent reglering av de särskilt språkstärkande insatserna bör föregås av en analys av de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna samt att staten fullt ut kompenserar kommunerna för ökade kostnader.

12.3.1 Den uppsökande verksamheten och erbjudande om plats i förskola bör utvärderas, och utökade insatser eventuellt föreslås

Utredningen föreslår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska utvärdera och analysera kommunernas skyldighet enligt skollagen att bedriva uppsökande verksamhet och erbjuda plats i förskola för språkutveckling i svenska. Även ytterligare insatser för att främja ökad inskrivning i förskolan utan ett obligatorium, ska utredas och vid behov föreslås.

Förskoleförvaltningen välkomnar en utvärdering och analys av kommunernas insatser på området.

12.3.2 Barns närvaro i förskolan bör följas upp och det närvarofrämjande arbetet utvecklas

Förslag

Utredningen föreslår att ett system som gör det möjligt att följa upp närvaron i förskolan på nationell nivå ska utredas och utarbetas. Vidare ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utvärdera huvudmännens närvarofrämjande arbete i förskolan och behovet av en eventuell reglering av detta.

Förskoleförvaltningen tillstyrker förslaget om att utreda ett nationellt närvarosystem för förskolan och att utvärdera det närvarofrämjande arbetet. Förvaltningen vill betona vikten av att systemet utvecklas i dialog med kommunerna och möjliggör olika tekniska lösningar för närvarorapportering. Vidare menar förvaltningen att det är angeläget att förtydliga i vilken utsträckning barn behöver vara närvarande för att utbildningen ska kunna bidra till deras utveckling och lärande.

12.4 Utökad rätt till avgiftsfri allmän förskola för alla barn

Förslag

Utredningen föreslår att den allmänna förskolan ska utökas till 25 avgiftsfria timmar per vecka (875 timmar per år).

Förskoleförvaltningen tillstyrker förslaget.

13 Förslag om språkutvecklande stöd i svenska i förskolan

I betänkandet framhåller utredningen att förskolan har stor betydelse för barns utveckling och lärande samt utgör en viktig grund inför skolstarten, oavsett språklig eller socioekonomisk bakgrund. Enligt utredningen är goda kunskaper i svenska avgörande för att barn ska kunna tillgodogöra sig undervisningen i skolan och få goda möjligheter till fortsatt utbildning och delaktighet i samhället.

Utredningen föreslår att hemkommunen ska ansvara för att alla folkbokförda barn genomgår en språkbedömning från tre års ålder. *Utredningen om ett system för obligatorisk screening av små barns kunskaper i svenska språket inom barnhälsovården* kan innebära ett alternativ eller komplement till förslagen i denna utredning.

Syftet med den förslagna språkbedömningen är att identifiera behov av språkutvecklande stöd i svenska utifrån barnets ålder. Även barn som redan går i förskolan ska omfattas. Utredningen betonar att beslut om sådant stöd ska vara objektiva, transparenta och bygga på samma kriterier för alla barn.

13.2.1 Hemkommunens ansvar

Förslag

Utredningen föreslår att hemkommunen ska ansvara för att barn som är folkbokförda i kommunen genomgår en språkbedömning i svenska under höstterminen det kalenderår barnen fyller tre år. Syftet med språkbedömningen ska vara att avgöra om barnet i förhållande till sin ålder har behov av språkutvecklande stöd i svenska.

Förskoleförvaltningen reserverar sig mot förslaget, och menar att effekter av utredningens förslag för att stärka kvaliteten och likvärdigheten i förskolan först bör utvärderas innan staten överväger obligatorisk språkbedömning. Samtidigt gör förvaltningen bedömningen att om regeringen väljer att gå vidare med förslaget om en obligatorisk språkbedömning är hemkommunen bäst lämpad att ha ansvar för att genomföra språkbedömningen. I förslaget framgår att hemkommunen kan överlämna ansvaret att genomföra språkkartläggningen till en annan

aktör. Här önskar förvaltningen ett förtydligande av vilka andra aktörer detta kan vara.

Förvaltningen menar vidare att utredningen inte i tillräcklig utsträckning analyserar vad som sker med hemkommunens ansvar om ett barn flyttar från en kommun till en annan. Ska den nya hemkommunen genomföra ytterligare en språkbedömning, eller ska information om barnets resultat överlämnas till den nya hemkommunen? Andra frågor som förvaltningen ställer sig är hur information om barnets medverkan i de språkstärkande insatserna ska följa barnet vid övergångar till kommande årskurs 1, eller till en annan förskoleenhet. Förvaltningen menar att aspekterna kring informationsöverlämning behöver utredas ytterligare, med särskilt fokus på eventuella sekretesshinder som kan finnas. Det är angeläget att det blir tydligt hur och vad för information som ska överlämnas för att säkerställa att ett barn i behov av språkstärkande insatser fortsatt får sitt behov tillgodosett.

Om regeringen fattar beslut i enlighet med förslaget gör förvaltningen bedömningen att förskolenämnden bör ge förvaltningen i uppdrag att utreda hur en sådan språkbedömning ska organiseras. En sådan utredning bör, utöver genomförandet, se över om stadsdelsförvaltningarna eller förskoleförvaltningen ska vara ansvarig för organisationen och vilka ekonomiska konsekvenser förslaget kan få.

Förskoleförvaltningen vill även uppmärksamma förskolenämnden på att *Utredningen om ett system för obligatorisk screening av små barns kunskaper i svenska språket inom barnhälsovården (S 2026/00233)* kan lämna förslag som kan komma att utgöra alternativ eller komplement till förslaget 13.2.1. Dessa förslag kan vara av betydelse för Stockholms stads yttrande. Vid tiden för framtagande av detta tjänsteutlåtande var inte utredningen publicerad. Förskoleförvaltningen har varit i kontakt med Socialdepartementet i frågan som har uppgett att utredningen ska publiceras i samband med remittering – vilket ska ske i närtid.

13.2.2 Skolverket ska ta fram ett nationellt kartläggningsmaterial för bedömning av yngre barns språkkunskaper

Förslag

Utredningen föreslår att vid bedömningen av barns språkkunskaper i svenska ska huvudmannen använda ett nationellt kartläggningsmaterial. Regeringen ska ge Statens skolverk i uppdrag att ta fram det nationella kartläggningsmaterialet.

Regeringen ska även ge Statens skolverk ett bemyndigande att

meddela föreskrifter om kartläggningsmaterialet och dess användning.

Förskoleförvaltningen ifrågasätter behovet av ett nytt kartläggningsmaterial och menar att det redan finns evidensbaserade och normerande material tillgängliga, exempelvis The New Reynell Developmental Language Scales². Förvaltningen anser att Skolverket bör utreda och besluta vilket av dessa som ska utgöra det nationella kartläggningsmaterialet.

Vidare vill förvaltningen synliggöra att i förslaget står det "huvudman", men i enlighet med 13.2.1 bör det vara "hemkommun".

13.2.3 Hemkommunen ska informera om språkbedömningen

Förslag

Utredningen föreslår att inom ramen för hemkommunens uppsökande verksamhet ska kommunen informera vårdnadshavare om den obligatoriska språkbedömningen.

Förskoleförvaltningen instämmer i förslaget.

13.3 Undantag från kravet på obligatorisk språkbedömning

Förslag

Utredningen föreslår att hemkommunen inte ansvarar för att ett barn genomgår en språkbedömning i svenska om vårdnadshavaren begär det och

1. barnet har ett nationellt minoritetsspråk som modersmål, eller
2. om det med hänsyn till barnets levnadsförhållanden eller situation i övrigt är uppenbart obehövt.

Förskoleförvaltningen ställer sig delvis bakom förslaget men ifrågasätter det första undantaget. Hemkommunen har inte möjlighet att kontrollera vilka barn som har ett nationellt minoritetsspråk som modersmål, och förvaltningen ser risker kopplade till hanteringen av känsliga personuppgifter. Förvaltningen bedömer även att barn som har ett nationellt minoritetsspråk som modersmål, men som inte använder sitt modersmål i vardagen kan missgynnas av undantaget.

² The New Reynell Developmental Language Scales (NRDLS) är ett språktest avsett för bedömning av barn i åldrarna 2–7 år. Testet består av två delar: Förståelse, som undersöker barnets förmåga att förstå talat språk och Produktion, som fokuserar på barnets språkproduktion.

Samtidigt ser förvaltningen positivt på att barn med ett nationellt minoritetsspråk ges goda möjligheter att utveckla sitt modersmål och välkomnar därför ett undantag. Förslaget aktualiserar vikten av att barn som har deltagit i en förskola helt på finska, meänkieli eller samiska ges möjlighet obruten utbildningskedja på sitt nationella minoritetsspråk.

Förvaltningen gör bedömningen att ett undantag bör harmonieras med förslaget i avsnitt 9.4.3 om att utbildning som bedrivs helt på finska, meänkieli eller samiska undantas från kravet att särskilt främja barns språkutveckling i svenska. Annars finns en påtaglig risk att barn i sådana verksamheter bedöms behöva språkstärkande insatser i svenska och därmed erbjuds placering på en annan enhet. Mot denna bakgrund anser förvaltningen att inskrivning i en förskoleenhet eller barngrupp där utbildningen bedrivs helt på finska, meänkieli eller samiska i sig bör utgöra grund för undantag från språkbedömning, utan krav på vårdnadshavarens begäran. Samtidigt välkomnas att vårdnadshavare ska kunna begära att barnet genomgår en språkbedömning i svenska.

Förvaltningen föreslår därför att hemkommunen inte ska ansvara för språkbedömning i svenska om barnet är inskrivet i en förskoleenhet eller barngrupp där utbildningen bedrivs helt på finska, meänkieli eller samiska. Om vårdnadshavaren begär det ska dock språkbedömning genomföras.

13.4 Barn som behöver det ska ha rätt till språkutvecklande stöd i förskolan

Förslag

Utredningen föreslår att barn som efter språkbedömningen bedöms vara i behov av språkutvecklande stöd i svenska ska ges språkstärkande insatser i förskolan i den omfattning som deras behov kräver från höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år.

Bedömning

Utredningen bedömer att utformningen av det språkutvecklande stödet kan utgå från de arbetssätt och metoder som prövats och utvärderats i den försöksverksamhet som utredningen föreslår i kapitel 12. Metoderna och arbetssätten kan också anpassas utifrån förskolans och barngruppernas storlek och de aktuella barnens behov. Beroende på barnens förutsättningar och behov kan även andra metoder och arbetssätt övervägas.

Förskoleförvaltningen instämmer i förslaget och bedömningen, men motsätter sig att de språkstärkande insatserna ska ges först från höstterminen det år barnet fyller fyra år. Enligt 13.2.1 ska hemkommunen ansvara för att genomföra en språkbedömning av

barnet höstterminen det år barnet fyller tre år, medan rätten till insatserna inträder först ett år senare. Förvaltningen bedömer att det är en alltför lång tidsperiod av ett barns utveckling, då barnets behov sannolikt kan ha förändrats. De språkstärkande insatserna bör därför sättas in skyndsamt, dock senast sex månader efter språkbedömningen. Vidare vill förvaltningen betona vikten av att förskolan inte inväntar språkbedömningen, utan att om förskolan uppmärksammar ett behov hos barnet ska förskolan ge barnet stöd i den omfattning som krävs.

13.5 Obligatorisk tilldelning av plats vid en förskoleenhet för språkutvecklande stöd

Förslag

Utredningen föreslår att ett barn som vid språkbedömningen bedöms ha behov av språkutvecklande stöd i svenska ska av hemkommunen tilldelas en plats vid en förskoleenhet höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år även om barnets vårdnadshavare inte har anmält något önskemål om förskola. Vårdnadshavarna ska informeras om den tilldelade platsen så snart som möjligt efter språkbedömningen.

Kommunen ska hålla platsen reserverad för barnet till och med en månad efter det datum då barnet ska tas emot. Kommunens skyldighet att hålla platsen reserverad upphör om barnet inte börjar i verksamheten inom den tiden eller om det framgår på något annat sätt att det inte finns önskemål om den tilldelade platsen.

Förskoleförvaltningen instämmer i förslaget men motsätter sig att tilldelningen av plats ska ges först från höstterminen det år barnet fyller fyra år. Enligt 13.2.1 ska hemkommunen ansvara för att genomföra en språkbedömning av barnet höstterminen det år barnet fyller tre år, medan tilldelning av plats sker först ett år senare. Förvaltningen bedömer att det är en alltför lång tidsperiod av ett barns utveckling, då barnets behov sannolikt kan ha förändrats. Tilldelningen av plats bör därför ske från vårterminen det kalenderår barnet fyller fyra.

13.5.1 Hemkommunens ansvar för en senare språkbedömning och tilldelning av plats vid en förskoleenhet för språkutvecklande stöd i svenska

Förslag

Utredningen föreslår att hemkommunen även ansvarar för att barn genomgår en språkbedömning under höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år om

1. barnet inte har genomgått en språkbedömning vid tre års ålder, eller

2. barnet inte har en plats vid en förskoleenhet, och språkbedömningen som gjordes när barnet var tre år visade att barnet hade behov av språkutvecklande stöd.

Om det vid språkbedömningen under höstterminen det kalenderår barnet fyller fyra år visar sig att barnet behöver språkutvecklande stöd ska hemkommunen tilldela barnet en plats vid en förskoleenhet inför höstterminen det kalenderår barnet fyller fem år.

Förskoleförvaltningen hänvisar till yttrande för förslag 13.2.1 samt 13.3

13.6 Eventuella sanktioner vid omotiverad frånvaro

Bedömning

Utredningen konstaterar att förskolan inte omfattas av skollagens bestämmelser om skolplikt. Bestämmelserna om ansvar för att skolplikten fullgörs är därför inte tillämpliga och en vårdnadshavare kan inte föreläggas i syfte att säkerställa att barnet deltar i förskola för att få sin rätt till språkutvecklande stöd tillgodosedd. Barnen förväntas delta i undervisningen, men omfattas inte av ett formellt krav på närvaro.

Förskoleförvaltningen instämmer i bedömningen och hänvisar till yttrandet för förslag 12.2.5.

14 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen konstaterar att förslagen kan genomföras samtidigt, var för sig eller stegvis över tid, beroende på mål och ambitionsnivå.

14.1 Ikraftträdande

Förslag

Utredningen föreslår att förändringarna i skollagen (2010:800), skolförordningen (2011:185) och den nya förordningen om försöksverksamhet med språkstärkande insatser ska träda i kraft den 1 januari 2029. De nya bestämmelserna om personalens språkkunskaper och ska tillämpas från den 1 juli 2029. De nya bestämmelserna i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185) om barngruppers storlek, personaltäthet och utökad tid i allmän förskola ska tillämpas från den 1 juli 2030. Den nya bestämmelsen om vilken personal som ska räknas in i personaltätheten ska dock börja tillämpas från den 1 januari 2033. De nya bestämmelserna om obligatorisk språkbedömning för barn ska börja tillämpas den 1 juli 2033. Rätten till språkutvecklande stöd och tilldelning av plats vid en förskoleenhet även om barnets vårdnadshavare inte har anmält något önskemål om förskola börjar tillämpas på utbildning från den 1 juli 2034.

Bedömning

Utredningen gör bedömningen att statsbidrag för försöksverksamhet för språkstärkande insatser bör lämnas första gången för det bidragsår som inleds den 1 juli 2029.

Förskolenämnden tillstyrker förslaget och bedömningen med reservation för yttrandet under 12.2.7 Försöket ska pågå i två år och finansieras genom statsbidrag.

Konsekvenser av utredningens förslag

Förskoleförvaltningen inleder med att göra en övergripande sammanfattning av konsekvenser som förslagen kan få på förskolan. Förvaltningen redovisar sedan för ett urval av konsekvenserna på följande områden:

- Barngruppernas storlek, personaltäthet och utökad rätt till avgiftsfri förskola
- Personalens språkkunskaper
- Språkbedömning

Urvalet bygger på förslag som förvaltningen bedömer kommer ha särskilt påverkan på kommunens verksamhet. I sammanfattningen har förvaltningen valt att lägga fokus på:

- Kostnader för kommunerna
- Konsekvenser för huvudmän, rektor, förskollärare och övrig personal
- Konsekvenser för barn

Sist redovisar förvaltningen för konsekvenserna för det kommunala självstyret, och därefter förskoleförvaltningens bedömning.

Sammanfattning av konsekvenserna av förslagen i betänkandet

Utredningen gör bedömningen att förslagen främst kommer påverka kommunerna i deras roll som huvudmän för förskolan. Förslagen kan medföra ökade kostnader, bland annat genom behov av nyanställningar och organisatoriska förändringar. Samtidigt bedöms de bidra till högre kvalitet i utbildningen och stärka huvudmännens möjligheter att anpassa verksamheten efter barns behov.

Utredningen bedömer att förslagen på sikt kan stärka kvaliteten i förskolan och främja barns utveckling, lärande och välbefinnande. Särskilt positiva effekter förväntas för barn med omfattande behov och barn från socioekonomiskt utsatta förhållanden. Förslagen bedöms också kunna öka likvärdigheten mellan förskolor och skapa mer jämlika förutsättningar oavsett bostadsort eller huvudman.

Effekterna för barn är dock beroende av att planerade satsningar på forskning, stödmaterial och kompetensförsörjning genomförs framgångsrikt. Sammantaget bedöms förslagen stärka barns rätt till en utbildning av god kvalitet och en trygg omsorgsmiljö under de tidiga åren.

Barngruppernas storlek, personaltäthet och utökad rätt till avgiftsfri förskola

Konsekvenser för barn

Utredningens förslag om reglerade barngruppsstorlekar och lägsta personaltäthet bedöms stärka trygghet och kvalitet samt förbättra möjligheterna att tidigt identifiera stödbehov. Förslaget om utökad rätt till avgiftsfri förskola kan leda till att fler barn deltar i förskolan. Enligt utredningen kan detta främja barns utveckling, lärande och framtida skolresultat. Utredningen bedömer även att ett ökat deltagande i förskolan, i kombination med högre kvalitet, kan förbättra barnens förutsättningar i grundskolan.

Konsekvenser för huvudmän, rektor, förskollärare och övrig personal i förskolan

Utredningen bedömer att förslagen förbättrar förutsättningarna för att bedriva utbildning i enlighet med läroplanens mål. Enligt utredningen kan detta även ha positiva effekter på arbetsmiljön, vilket kan bidra till minskad sjukfrånvaro samt förbättrade möjligheter att rekrytera och behålla kompetent personal.

Kostnader för kommunerna

Utredningen bedömer att en reglering skulle medföra ökade kostnader för kommunerna, både som huvudmän för kommunala förskolor och genom högre ersättning till enskilda huvudmän.

Vidare bedömer utredningen att en reglering kan motverka risken för kvalitetsförsämringar vid ett införande av utökad allmän förskola. Samtidigt förväntas antalet barn i förskolan minska, vilket enligt utredningen underlättar genomförandet genom att fler personalresurser och lokaler blir tillgängliga. Utredningen bedömer även att personalbehovet i förskolan kommer att minska fram till 2033. Tillsammans med nyutbildad personal bedöms denna minskning motsvara det ökade personalbehov som en reglering av barngruppers storlek och personaltäthet skulle medföra.

Personalens språkkunskaper

Konsekvenser för barn

Utredningen bedömer att förslaget kan ha positiva konsekvenser för barn i förskolan. Förslaget kan bidra till mer språkstimulerande miljöer och därmed stärka förutsättningarna att uppnå läroplanens

mål. Enligt utredningen kan förslaget också bidra till en mer likvärdig utbildning för alla barn, oavsett bakgrund.

Konsekvenser för huvudmän, rektor, förskollärare och övrig personal i förskolan

Utredningen bedömer att förslaget på sikt kan bidra positivt till kompetensförsörjningen genom stärkt språklig kompetens hos personalen. På kort sikt kan det dock medföra negativa konsekvenser eftersom tid behöver avsättas för fortbildning.

Utredningen bedömer vidare att förslaget kan få konsekvenser för jämställdheten, då förskolan är en kvinnodominerad sektor. Språkkravet kommer därför främst att beröra kvinnor och kan medföra könsdifferentierade effekter på arbetsmarknaden. Särskilt kvinnor med utländsk bakgrund kan ha svårare att uppfylla kraven utan stöd. Utredningen bedömer dock att konsekvenserna inte blir oproportionerligt negativa, eftersom huvudmännen ska erbjuda adekvat kompetensutveckling i svenska.

Kostnader för kommunerna

Utredningen bedömer att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget om personalens språkkunskaper är betydande, och menar att kommunerna behöver kompenseras för de ökade kostnaderna.

Språkbedömning av barn

Konsekvenser för barn

Förslaget om obligatorisk språkbedömning för barn det år de fyller tre år kan bidra till att barn med behov av stöd i sin språkutveckling identifieras tidigt och får stöd i ett tidigt skede. Enligt utredningen kan detta ha positiva effekter för barnet på längre sikt. Utredningen framhåller samtidigt en risk för att barn från vissa grupper överrepresenteras, vilket kan medföra risk för diskriminering.

Kostnader för kommunerna

Utredningen bedömer att förslaget om språkbedömning medför kostnader för organisation, personal och administration. Kostnadernas omfattning bedöms bero på hur språkbedömningen utformas och genomförs. Utredningen bedömer samtidigt att kommunerna behöver kompenseras för de ökade kostnaderna.

Konsekvenser för det kommunala självstyret

Förslagen innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen genom att de medför nya krav och uppgifter för kommunerna. Utredningen bedömer dock att inskränkningen är motiverad för att stärka kvaliteten i förskolan, öka deltagandet och förbättra barns utveckling och framtida möjligheter.

Förskoleförvaltningens bedömning

Förskoleförvaltningen delar i huvudsak utredningens

konsekvensbedömning, men sammantaget är utredningens förslag så pass omfattande att det är svårt att göra en bedömning av vilka konsekvenser förslagen som helhet kommer ha för kommuner och huvudmän. Förvaltningen gör dock bedömningen att kommunernas kostnader inte är tillräckligt belysta. Kostnadsberäkningarna är osäkra och bygger delvis på motstridiga antaganden, vilket försvårar bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna.

Förvaltningen saknar även en analys av hur förslagen påverkar lokalkostnaderna. Exempelvis kan regleringen av barngruppernas storlek leda till att fler barn söker sig till kommunala förskolor, i de fall fristående förskolor väljer minska barnantalet snarare än öka antalet barngrupper, vilket kan öka kommunens kostnader. Förvaltningen bedömer också att vissa förslag, såsom språkbedömning av barn, får större organisatoriska konsekvenser i stora kommuner än i mindre.

Förskoleförvaltningen anser att kommunerna måste kompenseras fullt ut för de kostnader som uppstår när staten höjer kraven på verksamheten. Förvaltningen ställer sig bakom det särskilda yttrande från Anna Tornberg, SKR (s. 425) som finns med i betänkandet.

I yttrandet framgår att SKR delar bedömningen att mindre barngrupper och hög personaltäthet är viktiga för förskolans kvalitet samt för barns utveckling och lärande. Samtidigt betonas att kommunerna ska kompenseras fullt ut för kostnader som uppstår när staten inför nya krav, i enlighet med finansieringsprincipen. SKR anser att utredningens kostnadsberäkningar bygger på osäkra antaganden. Beräkningarna utgår dels från att kommunerna före reformens införande inte fullt ut har anpassat personaltätheten till minskande barnkullar, dels från att kommunerna efter 2030 kan genomföra effektiviseringar och omfördela resurser i betydande omfattning. Enligt SKR saknas tillräckligt underlag för dessa antaganden, vilket riskerar att leda till att reformens kostnader underskattas och att den statliga finansieringen blir otillräcklig. Regeringen bedöms därför behöva ett tydligare beräkningsunderlag som visar att antagandena är realistiska att genomföra i praktiken. Förskoleförvaltningen avstår att yttra sig på konsekvenserna för det kommunala självstyret.

Övriga kommentarer

Förskoleförvaltningen instämmer i utredningens bedömning att en likvärdig förskola av god kvalitet är en grundläggande förutsättning

för en vidare diskussion om obligatorisk förskola för vissa barn. Sammantaget är förslagen i utredningen som helhet omfattande, och kommer få stor påverkan på förskolan. Utifrån detta menar förvaltningen att det bör vara prioriterat att stärka förskolans kvalitet och likvärdighet, och att det därför vore önskvärt att följa upp effekter som förslagen i del 1 (förslag 6.3.1 - 9.4.3) ger. Förvaltningen menar att det vore lämpligt att avvakta en uppföljning av vilka effekter dessa insatser har haft, för att därefter ställa sig frågan om förslagen om språkbedömning och tilldelning av plats bör realiseras.

Förskoleförvaltningen vill därför tydliggöra att förvaltningen reserverar sig mot att hemkommunen ska ansvara för att genomföra språkbedömning av barn, förslag 13.2.1. Yttrande för förslag 13.2.2 - 13.6 är gällande om regeringen ändå går vidare med förslaget om språkbedömning.

Slutligen vill förvaltningen uttrycka uppskattning för det omfattande arbete som ligger till grund för utredningen. Trots det breda uppdragsdirektivet är utredningen väl genomarbetad. Förvaltningen vill särskilt uppmärksamma att detta har åstadkommit inom en förhållandevis kort utredningstid.

Gunilla Davidsson
Förvaltningsdirektör
Förskoleförvaltningen

Katarina Odén Ryhede
Avdelningschef
Förskoleförvaltningen

Bilagor

1. Remissen